

Análisis de los Aportes de la Comisión de Estudios Estadísticos y Actuariales al Proyecto Transversal sobre los cambios demográficos y Seguridad Social de la Asociación Internacional de la Seguridad Social

Cr. Luis Camacho

Análisis de los aportes de la Comisión de Estudios Estadísticos y Actuariales al proyecto transversal sobre los cambios demográficos y Seguridad Social de la Asociación Internacional de la Seguridad Social

Cambios demográficos tales como el incremento en las esperanzas de vida cada vez mayores y la baja en los índices de fertilidad generalmente bajos inciden en el fenómeno del envejecimiento demográfico. Estos cambios tienen un impacto profundo en el financiamiento de los esquemas públicos de Seguridad Social y particularmente en los planes de pensiones, puesto que implican niveles de prestaciones crecientes, que a su vez conllevan a un incremento de la presión sobre los contribuyentes.

Tal como fue indicado por Naciones Unidas, el desafío para el futuro es "asegurar de que la gente de todas partes pueda envejecer con seguridad y dignidad, y de que puedan continuar participando en la vida social como ciudadanos con todos los derechos". Para hacer frente a estos desafíos, los países en todo el mundo están prestando una atención creciente a las cuestiones de sustentabilidad y justicia de sus sistemas de seguridad social ante un envejecimiento demográfico.

La Comisión Técnica en Estudios Estadísticos, Actuariales y Financieros de la Asociación Internacional de la Seguridad (AISS) ha apuntado a dos proyectos principales durante el último trienio. El primero tiene como objetivo el análisis de las "Mejoras de la longevidad y sus impactos en la sustentabilidad de los esquemas de Seguridad Social" y el segundo la evaluación del "Financiamiento óptimo de los esquemas de Seguridad Social en un entorno demográfico cambiante". Estos dos proyectos fueron tratados en la decimosexta Conferencia Internacional de Actuarios y Estadísticos de la Seguridad Social en Ottawa, Canadá, y dos seminarios técnicos en Limassol, Chipre, y Montevideo, Uruguay. La Comisión también ha apoyado varias iniciativas incluyendo encuestas internacionales.

Seguidamente, se analizarán los principales resultados de los análisis realizados por los técnicos de la Comisión y de los ponentes de los diversos eventos realizados bajo su responsabilidad.

Proyecto 1: Mejoras de la longevidad y sus impactos sobre la sostenibilidad de los regímenes de seguridad social

El envejecimiento demográfico y en particular el incremento sostenido de la esperanza de vida tienen un impacto profundo en el financiamiento de los sistemas de seguridad social.

En ese entorno, los planes de pensiones serán los más afectados, independientemente del sistema financiero utilizado (reparto o de capitalización parcial) o del diseño de los sistemas (prestaciones o contribuciones definidas).

Sin embargo, como ha dicho Ives Gerard en Ottawa “el aumento de la longevidad no debe ser visto como el enemigo público no. 1, ya que es positivo tanto para los individuos como para la sociedad, pero como muchos otros cambios conlleva riesgos. El reto consiste en aprovechar sus beneficios y gestionar adecuadamente sus riesgos.”

Bajo este contexto nos podemos plantear dos interrogantes básicas:

Riesgos asociados

1) ¿Quién debe correr con los riesgos asociados al aumento en la esperanza de vida?

En principio la respuesta puede ser sencilla. La totalidad o la mayoría de los riesgos deberían ser asumidos por los propios beneficiarios del aumento en la esperanza de vida.

Sin embargo, los planes públicos de prestaciones definidas son muy rígidos puesto que los principales valores de sus parámetros están fijados por ley. Toda modificación implica cambios legislativos impopulares que muchas veces los políticos no están dispuestos a asumir.

En múltiples ocasiones los cambios paramétricos necesarios son postergados. En tales casos el Estado debe financiar los desajustes a través de impuestos, generando en la mayoría de los casos redistribuciones de ingresos regresivas.

En sentido contrario, Whitehouse en su ponencia en Ottawa afirma que 12 de 18 países de la OCDE que hicieron reforma de las pensiones en los últimos 20 años han introducido algún vínculo permanente entre las prestaciones con los cambios en la esperanza de vida a través de reglas impuestas por la propia reforma.

De alguna forma la fijación de reglas de ajustes evitará de las de luchas políticas y sus costos tal cual lo hemos planteado anteriormente.

Según Whitehouse “el vincular los beneficios al aumento de la esperanza de vida, es una revolución silenciosa que se está gestando en la política de pensiones”

En tal sentido establece que:

- varios países de la OCDE que han introducido relaciones con la esperanza de vida lo hicieron mediante la puesta en práctica de planes de contribución definida en algunos casos mediante sistemas de ahorro individual y en otros mediante regímenes nocionales en sistemas de financiación colectiva.

- dos países (Finlandia y Portugal) han introducido el ajuste de la esperanza de vida a los sistemas de prestaciones definidas.

En términos generales podemos afirmar que no bastaría con realizar una reforma paramétrica donde se cristalicen en una ley los nuevos parámetros del sistema. Puesto que al persistir el crecimiento de las esperanzas de vida inmediatamente se verificará, para las generaciones siguientes redistribuciones de ingresos injustificables a consecuencia de que las tasas de rentabilidad de cada generación será creciente.

Es necesario entonces que esas reformas establezcan mecanismos de autoajustes que permitan adaptar los parámetros a las mejoras futuras en las esperanza de vida.

Además estos mecanismos no tienen necesariamente que ser realizados en sistemas de contribuciones definidas, sino que es posible aplicarlos con éxito en los regímenes de prestaciones definidas.

Aumento en la edad de retiro

2) ¿Cuáles son las implicaciones del envejecimiento sobre los mercados de trabajo?

Como Nicholas Barr dijo en Ottawa, la edad de jubilación debería aumentarse de manera racional a medida que aumenta la esperanza de vida. Así, las personas pueden jubilarse más tarde, pero aún en este caso tendrían una jubilación más larga que la de sus padres.

Países como Australia, Alemania, Japón, Reino Unido y EE.UU. están aumentando la edad de jubilación, y en ocho países de la OCDE la edad de jubilación se espera que sea superior a los 65 años. Sin embargo, sólo Dinamarca se ajuste directamente con el aumento de la edad de jubilación a los cambios en la esperanza de vida.

No hay que olvidar que el envejecimiento de la población y las decisiones sobre aumentos en la edad de retiro pueden afectar a los mercados de trabajo. Por ello, en la decisión de aumentar la edad de jubilación, es necesario proceder con cautela. Por ejemplo, como Ole Christian Lien ha planteado en Montevideo, en el caso de Noruega, donde la edad de jubilación es 67 años, sin embargo el 41% de los nuevos jubilados en el año 2009 eran jubilados con discapacidad. ¿Significa en ese caso que la edad de jubilación sea demasiado alta?

Reformas y mecanismos de ajuste

En términos generales podemos plantear que cuando se encaran reformas paramétricas, una posibilidad válida de cambio sustancial, es el aumento de la edad mínima de retiro. Este tipo de cambio permite atenuar los ajustes restrictivos que se deben realizar en el largo plazo, ya sea en la tasa de contribución como en la tasa de reemplazo para generaciones futuras.

Se ha demostrado que con el aumento de la edad de retiro, se limita el nivel de los cambios negativos de las variables más significativas de la ecuación de equilibrio individual.

Una de las justificaciones para el aumento de la edad de retiro, es que se distribuye más adecuadamente el crecimiento de la esperanza de vida entre los períodos de actividad y de pasividad. La invariabilidad de este parámetro puede implicar que el aumento de los períodos de jubilación lleva a una disminución sustancial del nivel de las prestaciones. Estas se pueden tornar insuficientes, en cuyo caso la persona deba, para complementar sus ingresos, acceder a un nuevo trabajo en el sector informal, aumentando en consecuencia los niveles de evasión general al sistema de reparto.

Para concluir, para que los sistemas de seguridad sociales sigan siendo sostenibles, algo del riesgo de la esperanza de vida se debe asumir por los beneficiarios. La respuesta a la cuestión de cuánto de este riesgo se debe asumir por los beneficiarios podría variar dependiendo de objetivos de sistemas de seguridad sociales. Una variedad de diseños se han desarrollado hasta ahora para tratar aumentos en esperanza de vida, y veremos indudablemente más progresos en esta área en el futuro.

Proyecto 2: Financiamiento óptimo de los regímenes de seguridad social en un entorno demográfico cambiante

Aspectos Relevantes

Sobre este tema se deben considerar ciertos aspectos relevantes:

- **En primer lugar, se convino en que la seguridad social debe ser fundamentalmente un instrumento "social", y debe ser diseñada como tal.**

Todos los beneficios deben ser diseñados teniendo en cuenta los objetivos de proporcionar pensiones adecuadas a los trabajadores de bajos y medianos ingresos.. Por lo tanto, el financiamiento de la seguridad social debe ser una herramienta para el cumplimiento de su mandato "social".

- **En segundo lugar, ¿Cual es la definición del concepto de "óptima"? Como se preguntaba Yves Guérard, ¿es garantizar la equidad a los participantes, los trabajadores actuales, los jubilados, y las generaciones futuras? ¿Es minimizar los riesgos debido a la corrupción, mala gestión y las pérdidas de mercado? ¿Es garantizar el bienestar de la sociedad en su conjunto?**
- Esta lista podría ampliarse aún más según Ole Settergren, pues sugirió que el debate sobre la financiación óptima podría ser organizado en torno a varios objetivos, entre ellos: **minimizar en el tiempo la variación de la**

tasa de contribución y/o en el nivel de beneficios; maximizar la equidad intergeneracional; o, idealmente, tratando de obtener lo más posible por lo menos posible y que sea consistente el mayor tiempo posible.

Opciones

Los puntos principales a seleccionar para el diseño y método de financiación pueden ser visualizados a través de la consideración de las siguientes dicotomías.

- **Financiación colectiva versus financiación individual**
- **Capitalización colectiva versus reparto;**
- **Financiación con impuestos versus contribuciones**
- **Regímenes de prestaciones definidas versus contribuciones definidas**
- **Sistemas voluntario versus obligatorio**
- **Sistemas públicos versus privados**

Los puntos de discusión más animados fueron sistemas de financiación colectiva versus sistemas cuentas individuales

Mientras que los regímenes de beneficios definidos de la seguridad social se financian principalmente por reparto o por capitalización parcial, los planes de aportación definida (o cuentas individuales) son de capitalización completa por definición. Los regímenes de aportación definida transfieren la mayoría de los riesgos, tales como el riesgo de la inversión y el riesgo de la esperanza de vida, a los afiliados. Las reformas de las pensiones para sustituir regímenes de prestaciones definidas por planes de aportación definida partieron de la reforma de Chile en 1980, seguido después por otros países de América Latina. Esto fue seguido por una segunda ola en 1990 que afectó principalmente a países de Centro y Este de Europa. Aunque en un principio se esperaba que estos cambios para reducir el costo de financiar los regímenes públicos de pensiones, el tiempo ha puesto al descubierto las consecuencias negativas de tales reformas. La reciente crisis financiera y económica profundizó sus problemas. La Sra. Drouin, expresando la posición de la OIT, concluyó, que el planes de aportación definida fallan en el mandato "social" de la seguridad social por no proporcionar una garantía contra la pobreza en la vejez y la discapacidad.

En cuanto a la segunda dicotomía, en los hechos si bien la mayoría de los planes franceses lo están haciendo bien con su sistema de reparto, varios países han introducido reformas importantes introduciendo componentes de capitalización a sus sistemas.

La elección de “capitalizar o no capitalizar” depende de los objetivos de capitalización de los países, los diseños de programas y del entorno demográfico y económico. La mayoría de los países desarrollados, así como algunos países en vías de desarrollo se enfrentan a poblaciones que envejecen. En este entorno, el enfoque de reparto podría resultar en aumentos continuos en la tasa de contribución, o podría necesitarse incorporar cambios en el diseño de los planes, tales como el aumento del período de contribuciones, incrementos en la edad de retiro u otros.

Por otra parte, los retornos de inversión volátiles podrían resultar en una depreciación rápida de los activos de los regímenes de capitalización completa, una vez más, obligando a cambios en las disposiciones de los planes de pensiones. ¿Es la capitalización parcial un camino óptimo?

Esto es definitivamente un caso para Canadá, donde la capitalización parcial tiene éxito en la estabilización de la tasa de aportación.

Es importante darse cuenta de que la capitalización de los sistemas de seguridad social (ya sea total o parcial) presupone la existencia de instrumentos financieros apropiados en el país, así como una estructura de gobierno fuerte.

Otra dicotomía significativa es la de financiación por impuestos o contribuciones

Uno de los mayores desafíos que enfrentan los países en desarrollo es la cobertura limitada de la seguridad social. La financiación sustentable de los sistemas no se puede lograr si las contribuciones no se pagan. La justicia social no se podría lograr si la gente que paga las contribuciones no se convierte en elegible para recibir los beneficios. Este problema se discutió en Montevideo sobre ejemplos de América Latina y África. Un punto importante mencionado por el Sr. Kachinda es que con el fin de aumentar la cobertura y reducir al mínimo la evasión de contribuciones, es necesario aumentar la confianza de la gente para el sistema. En Zambia, aunque los contribuyentes por poco tiempo no podrán ser titulares de una pensión, recibirán una prestación asistencial. Medidas tales como la educación de la población (Uruguay) y anexas flexibilidad a los criterios de elegibilidad para los beneficios (Argentina, Uruguay) se utilizan para aumentar la cobertura de la población. Otra forma de garantizar la cobertura universal a través de programas financiados por impuestos fue presentada por Esteban Pérez de la CEPAL.

Otra dicotomía es la de regímenes de contribuciones definidas versus prestaciones definidas.

Por lo general los regímenes de prestaciones definidas no tienen asociados mecanismos de ajustes automáticos.

Estos son fácilmente aplicables en los regímenes nocionales. En tal sentido parece haber consenso en que los sistemas de seguridad social deberían ser diseñados de tal manera que puedan auto-ajustarse, lo que mitiga el riesgo político al que todos los sistemas de seguridad social están expuestos.

Como ha dicho, tales mecanismos idealmente deben ser equitativos, sostenibles y graduales, automáticos y transparentes. Los debates en torno a mecanismos de auto-ajuste incluyó el análisis teórico de la robustez de los actualmente existentes y de los propuestos, lo que fue presentado por Andrés Bodor en Limassol y el Sr. Andrews, en Ottawa, así como la ilustración de la aplicación del mecanismo de auto ajuste sueco en épocas de crisis financiera y económica por Ole Settergren.

Sin embargo, la presentación del señor Settergren demostró, en particular, que la existencia de mecanismos de auto-ajuste legislados no excluye completamente la interferencia política. Como resultado de la crisis, los beneficios del sistema sueco de seguridad social se enfrentan a importantes ajustes negativos, y la discusión política con respecto a suavizar los ajustes se inició.

Modelos de múltiples niveles

No existe un modelo de Seguridad óptimo, aplicable a todos los países. Dependerá en cada caso pues deberían considerarse las diversas variables del contexto económico, social, demográfico y político.

No obstante, si bien son válidas las dicotomías planteadas, los sistemas de pensiones en particular pueden estar estructurados sobre diversos pilares o niveles que pueden adoptar diversas modalidades, en las cuales pueden ser complementarios por ejemplo regímenes de capitalización con los de reparto, financiados por un lado con impuestos y contribuciones, de prestaciones definidas y contribuciones definidas, etc.

Inclusive se pueden integrar sistemas públicos con privados, obligatorios con voluntarios.

No existe pues una regla universal sobre un modelo único a aplicar. No obstante el régimen elegido debe cumplir con los principios básicos de Seguridad Social.