SEGURIDAD SOCIAL

AÑO X *EPOCA III*

NÚM. 11

SEPTIEMBRE - OCTUBRE

1961

MEXICO D. F.

PUBLICACIÓN BIMESTRAL DE LAS SECRETARÍAS GENERALES DE LA C. I. S. S. Y DE LA A. I. S. S.

Conferencia Interamericana de Seguridad Social

Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social

Este documento forma parte de la producción editorial de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

INDICE

PAG.

ESTUDIOS:

Seguridad Social Cumple Diez Años.
Dr. Amadeo Almada 5

Incidencia del Reajuste de los Beneficios Sobre los Costos del Seguro de Pensiones.
J. H. Buelink 11

Sobre la Necesidad de Reajustar los Beneficios.
Gastao Quartin Pinto de Moura. . 41

El Reajuste Automático de las Pensiones en Austria.
Othmar Rodler 51

Escalas Móviles y de las Otras
Dr. Amadeo Almada 57

Régimen de Revaluación Automática de Pasividades en el Uruguay.
Carlos E. Abdala. 61

LEGISLACIÓN:

Ley. *Se instituye un régimen de revaluación automática de las pasividades a cargo de las Cajas de Jubilaciones y Pensiones Civiles y Escolares, de la Industria y Comercio y de Trabajadores Rurales y Domésticos y de Pensiones a la Vejez; se crea una Comisión Asesora de la Seguridad Social y se establecen los recursos para su financiación*.. 79

BIBLIOGRAFÍA:

Bibliografía Americana de Seguridad Social.
Juan Bernaldo de Quirós. 97

Indice del Boletín Provisional y de la Revista "Seguridad Social" (C.I.S.S.) en sus Diez Años de Existencia 133

EL REAJUSTE AUTOMATICO DE LAS PENSIONES EN AUSTRIA

POR OTHMAR RODLER
Director-Adjunto de la Federación de Instituciones de Seguro Social de Austria

I.—REVALORIZACIÓN DE LAS BASES DE COTIZACIÓN

El régimen austríaco del seguro de pensiones para los trabajadores asalariados se aplica esencialmente a tres eventualidades: invalidez (incapacidad profesional, incapacidad de servicio), vejez y sobrevivientes. En los dos primeros casos, el monto de las pensiones oscila en general entre 50 y 80% de la "base de cálculo", dependiendo este porcentaje del período de aseguramiento. La pensión de sobrevivientes (viudas, huérfanos) está en función directa con el monto de la pensión a la cual el asegurado fallecido tenía derecho o hubiera tenido derecho a la fecha del fallecimiento. La pensión de viudez corresponde generalmente a la mitad y la pensión de orfandad a la quinta parte de la pensión a la cual hubiera tenido derecho el asegurado fallecido.

En razón del período de espera, después del cual nace el derecho a prestación (60 meses de afiliación en caso de invalidez o fallecimiento, 180 meses para el seguro de vejez) habida cuenta del período de aseguramiento máximo (540 meses o 45 años) que puede tomarse en consideración para el cálculo de la pensión ya que los montos de la pensión aún no están bien determinados. A la diferencia máxima que va de 5 a 45 años (nueve veces más) corresponde una variación máxima de 50 a 80% solamente del monto de las prestaciones. Esta diferencia no depende tanto del número de meses de afiliación como del nivel de la base de cálculo y constituye el factor determinante de la ley austríaca del seguro de pensiones.

La base de cálculo es la base de cotización media mensual del seguro en el transcurso de los 60 últimos meses. Si la realización del riesgo sobreviene después de cumplir el 45º aniversario y si esta solución es más favorable para el asegurado, la base de cálculo, para una parte importante de la pensión, es reemplazada por la base de cálculo sobre la media mensual de seguro en el transcurso de los 60 últimos meses después de haber transcurrido el 45º año. Esta base de cálculo es aplicable al monto de base y a los aumentos y suplementos. Las bases de cotización que sirven para calcular el monto de las pensiones, pueden así subir bastante. Si se trata de las bases de cotización de los 60 últimos meses de afiliación, alcanza hasta 5 años y más; para las bases de cálculo con valor a los 45 años, puede elevarse, en ciertas circunstancias, hasta los 25 años precedentes. Cuando se trata del valor real y no el nominal el que se toma en consideración, debe procederse a un ajuste de las bases de cotización anteriores y, por consecuencia, de los salarios sujetos al seguro. Si la fijación de índices se relaciona con la evolución de los precios, se asegura el poder

de compra de la pensión; si el índice está basado sobre la evolución de los salarios, el cálculo de la pensión tiene en cuenta la elevación del nivel de vida en general.

Hasta el presente, la ley austríaca tenía disposiciones con miras a una revalorización. Estas eran insuficientes, dado que estaban adaptadas al nivel de los salarios de 1952 y que el factor de revalorización estaba fundado sobre períodos demasiado largos. La serie de revalorizaciones previstas por la Ley a fines de 1960 hace una diferenciación más precisa entre los años o grupos de años sobre los cuales se fundan las bases de cotizaciones y adapta mejor los factores de revalorización a las prestaciones actuales. El año tomado como base de índices es el de 1959. Las bases de cotización de los años precedentes deben ser multiplicadas, antes de que sirvan para determinar la base de cálculo, por los siguientes factores:

Años	Factor	Años	Factor
Hasta 1938	10.000	1952	1.350
1939–1946	8.880	1953	1.250
1947	5.000	1954	1.200
1948	3.000	1955	1.150
1949	2.500	1956	1.100
1950	2.000	1957	1.050
1951	1.500	1958	1.025

Las pensiones por concederse a partir de 1961 deberán ser calculadas sobre una base que incluya ya bases de cotización revalorizadas. La revalorización de las bases de cotización que sirven para determinar la base de cálculo sobre los 60 últimos meses de afiliación reviste —en consecuencia— una importancia apreciable, más marcada aún si se trata de comparar la base de cálculo de los 60 últimos meses de afiliación con aquella posterior al cumplimiento de la 45ª anualidad. Esto es válido solamente cuando las bases de cotización aplicables a períodos de salario anteriores hayan sido revalorizadas cuando la base de cálculo después de la 45ª anualidad adquirirá de nuevo la importancia que le es concedida por el legislador. Así, los períodos de salario en el curso de los cuales el asegurado estaba aún en plena actividad y percibía también, bajo reserva de ciertos límites, un salario máximo, deberán agruparse en los montos de la pensión que percibirá el asegurado que ha sufrido una cierta pérdida de salario al envejecer.

II.—El problema de las pensiones de vejez

El seguro de pensiones de los trabajadores asalariados ascendía a fines de 1960 a casi 456,000 pensiones de vejez, de invalidez y de incapacidad profesional, así como alrededor de 311,000 pensiones de viudez y de orfandad. En la misma época el seguro de accidentes ascendía aproximadamente a 82,000 rentas de accidentados y 21,000 rentas de sobrevivientes.

Estas pensiones son pagadas en parte a título de riesgos ocurridos hace 20 años o más. Es verdad que la legislación austríaca ha reajustado varias veces, proporcionalmente al progreso económico, el monto de las pensiones otorgadas en tiempo pasado adaptándolas al poder de compra. Pero esto ha permitido alcanzar al menos en parte, medianos montos comparados a los de las pensiones nuevamente fijadas; no queda más que la disparidad entre las pensiones antiguas y las que han sido otorgadas después de 1956, conforme a las disposiciones de la A.S.V.G. (Ley General sobre el Seguro Social) todavía en vigor. Las principales etapas de la evolución de la legislación sobre las pensiones han sido las siguientes:

1.—La antigua Ley austríaca del seguro de pensiones de los empleados y mineros, estuvo en vigor hasta fines de 1938;

2.—El derecho alemán del seguro de pensiones de obreros, empleados y mineros, aplicado en Austria a partir de 1939 y cuyas características principales no han variado hasta marzo de 1952;

3.—El derecho procedente de la primera Ley sobre la reorganización del seguro social, basada sobre el derecho alemán del seguro de pensiones, aunque ampliamente modificada por disposiciones austríacas, estuvo en vigor hasta fines de 1955;

4.—A partir de 1956, el derecho del seguro de pensiones está basado sobre el marco de la Ley del seguro social.

Habiendo seguido una evolución tan diversificada el derecho austríaco del seguro de pensiones, se comprende fácilmente la presencia de diferencias que se han producido en el monto de las mismas, diferencias que son sensibles, solamente en casos extremos. El legislador tiene actualmente a su cargo determinar sobre una nueva base las pensiones otorgadas desde hace ya bastante tiempo, sin tener en cuenta —por decirlo así— la fecha en la cual se originó el pago de la pensión, para lo cual debe fundarse sobre los principios del derecho actual en materia de pensiones. A partir de 1961, todas las pensiones, incluso aquellas que han sido revalorizadas conforme a los principios expuestos anteriormente (comprendidas las rentas de seguro de accidentes) serán por lo tanto reajustadas en su mayor parte, siguiendo la evolución del riesgo en cada caso. Inmediatamente que dicho reajuste haya sido determinado, las pensiones serán asimiladas por su estructura y su monto las unas a las otras, aunque la fecha en que fueron generadas corresponda a 1960 o a 1930, para no citar más que estos dos ejemplos. Será entonces cuando el problema de las pensiones de vejez —que tan serias dificultades ha levantado— será resuelto.

III.—Salarios y bases de cotización

Tal y como se ha indicado anteriormente, la legislación austríaca sobre el seguro de pensiones prevé que la base de cálculo de las prestaciones debe estar constituida por una cierta media de las bases de cotización. La base de cotización es a su vez función del nivel de los salarios según la clase de empleo sujeto al seguro. En la gran mayoría de los casos,

la base de cotización es idéntica al salario debido. Sin embargo, las cotizaciones del seguro nunca han sido descontadas sobre los salarios sin restricciones. Contrariamente a lo que sucede en otros regímenes del seguro de pensiones, los salarios muy elevados no están exonerados del seguro obligatorio, pero se ha tenido en cuenta, en la determinación de las cotizaciones, un cierto nivel máximo. Este nivel —límite superior de cotización— debe permitir que en el futuro el cálculo de las prestaciones tome únicamente en cuenta salarios o partes de salarios que necesiten una protección social. El límite superior de cotización no se aplica para efectuar una separación entre los trabajadores sujetos al seguro, aunque ello permite evitar que ciertas prestaciones excesivamente elevadas sean suministradas a título de salarios excepcionalmente altos.

Hasta el presente, el nivel de salarios que sirve para calcular la cotización y en consecuencia las prestaciones, no estaba ligado a un índice cualquiera. El monto límite no dependía de la evolución media de los salarios, sino que estaba fijado por la Ley y según las necesidades. Este monto límite ha pasado desde 1939 a nuestros días de 300 a 4,800 chelines por mes. La comparación entre los límites superiores de cotización, habida cuenta del factor de revalorización de 8.88 aplicado en 1939, denota una variación de 2,664 a 4,800 chelines entre 1939 y 1961. Esto ha producido un sobre seguro importante de salarios elevados desde años anteriores en relación con la situación actual. El legislador no se aparta, con sus más recientes medidas, del método seguido hasta ahora, método que se fundamenta en las bases de cotización y no en los salarios efectivos para determinar las prestaciones. Por esta razón, en tanto que los salarios muy antiguos tengan fuerte influencia en la determinación de las prestaciones, el sobre seguro debe —necesariamente— hacerse sentir con más o menos fuerza. Ello es evidente puesto que han debido tomarse en cuenta salarios que datan de la época en el curso de la cual el legislador ha debido atenerse, a sabiendas para suprimir el sobre seguro, es decir, a partir de 1954. El límite superior de cotización de 1,800 chelines aplicado antes de 1954 ha sido aumentado en una tercera parte alcanzando 2,400 chelines en 1954. Desde 1956, ha sufrido un aumento del 50% que lo hizo pasar a 3,600 chelines. Tal límite llegó a 4,800 chelines después de 1961, lo que representa un nuevo incremento de un tercio. En solamente 7 años, de 1954 a 1961, esta base ha sido por lo tanto aumentada en un 266%. Durante el mismo lapso el nivel general de los salarios no se ha elevado, sin embargo, más que de una quinta parte a una cuarta parte. El efecto de las medidas tomadas para remediar el sobre seguro, ha sido —por consiguiente— muy importante.

Como lo hemos indicado precedentemente, el aumento del límite superior de cotización no puede intervenir, en el caso en que los salarios elevados estén efectivamente pagados, más que en el momento en que el aumento tenga efecto. Por lo que concierne a los antiguos períodos de cotización, aun cuando hayan sido corregidos por factores de revalorización, es siempre la base de cotización anterior la que se tiene en cuenta y también por consecuencia el antiguo límite superior de cotización. Desde

el punto de vista del derecho a las prestaciones, se trata entonces de un nuevo período que comienza en el momento del aumento del límite superior de cotización —período que en general es de 5 años— es decir, la base de cotización media que sirve para calcular las prestaciones, se basa en los 60 últimos meses de afiliación. He aquí un ejemplo: el último aumento del límite superior de cotización, que pasó de 3,600 a 4,800 chelines, sobrevino el 1º de enero de 1961. El asegurado que ha percibido constantemente un salario de 5,000 chelines no ha pagado, de 1956 a 1960, más que una cotización calculada sobre la base de 3,600 chelines; la base de cotización media, para los últimos 60 meses, se estableció en 3,600 chelines a fines de 1960. Por lo tanto, a partir del 1º de enero de 1961 el asegurado cotizará sobre la base 4,800 chelines y los derechos en curso de adquisición a título de una prestación futura serán, a contar de esta fecha y para cada mes de cotización, aumentados en 1/60 de la diferencia entre 3,600 y 4,800 chelines, o sea 20 chelines. Una vez que transcurran 60 meses desde el 1º de enero de 1966, el asegurado alcanzará por primera vez en esta fecha la base de cotización de 4,800 chelines en el marco del campo de aplicación del nuevo límite superior de cotización.

Así, durante el tiempo en que este método de la fijación de la base de cálculo de las prestaciones no cambia (y nada indica que deba ser modificado), el problema del seguro de pensiones —en cierto sentido— no se agudizará. Este problema no tendrá repercuciones —sin embargo— más que sobre las categorías de asegurados cuyos salarios y tratamientos sean superiores al límite máximo de cotización.

IV.—Evolución futura

Las medidas previstas en el 8º anexo a la A.S.V.G. y descritas anteriormente se aplicarán a las nuevas pensiones otorgadas que se calcularán después de que entren en vigor las disposiciones tomadas con miras a su revalorización, y por lo tanto, la revalorización de las pensiones ya acordadas dan derecho a prestaciones más elevadas, habida cuenta de las medidas de revalorización que sobrepasan el marco actualmente fijado. Nadie puede dudar que la evolución de los salarios y de los precios registrada hasta nuestros días, ha terminado. Aparecerán medidas obligatorias en el sector de los precios y, por ende, en el de los salarios.

La legislación actual sobre el seguro de pensiones no ofrece ningún medio que permita hacer frente a esta evolución, que se puede prever con certidumbre. Este problema interesa del mismo modo a las pensiones ya establecidas como a las que están en curso de adquisición y ello será igual para el límite superior de cotización en la medida en que sea necesario no prever aumentos especiales superiores a la media. Si se quiere mantener el poder de compra de las pensiones ya acordadas, será necesario adaptarlas automáticamente a la evolución de los precios. Para favorecer a los actuales beneficiarios de pensiones en relación al aumento progresivo del nivel de vida de la población activa —evolución a la cual ellos han contribuido— será necesario contemplar la cuestión de la fijación de un índice.

En cuanto a los afiliados que continúen ejerciendo su actividad, la evolución de los salarios les procurará directamente un aumento de su base de cotización. Habrá que procurar también que las bases antiguas de cotización sean tomadas en cuenta posteriormente por su valor real. El límite superior de cotización debería seguir en determinados casos la misma progresión para no contribuir a la creación de un sobre seguro, como se produciría si quedara fijado en un cierto nivel.

Todas estas cuestiones que tienden a un reajuste automático de las pensiones deberán ser examinadas con suficiente detalle por el legislador. Es verdad que los dos partidos de la coalición gubernamental se han puesto ya de acuerdo sobre el hecho de que hace falta encontrar cuanto antes una solución que prevea —si es posible— el reajuste automático. Tal solución es indispensable, aunque no sea más que para mitigar la reducción progresiva del nivel general actual de las pensiones y de las bases de cotización que sirven para el cálculo de las pensiones.

La decisión del Consejo Nacional tomada por unanimidad en el momento del debate parlamentario sobre el 8º anexo a la A.S.V.G., reviste una importancia excepcional. Está redactada de la siguiente manera:

"El Gobierno Federal está invitado a examinar la posibilidad de aplicar un reajuste automático a las pensiones teniendo en cuenta las condiciones variables en materia de salarios, de tratamientos y de precios, y a someter a este efecto al Consejo Nacional, para deliberación, un proyecto de Ley".

"Este proyecto de Ley tendrá por objeto primordial prevenir la creación de nuevas pensiones de vejez que no cubran el nivel de vida de los pensionados".

Los gastos suplementarios a cargo del seguro de pensiones como consecuencia de la revalorización de todas las pensiones que comprendan las nuevas medidas tomadas, serán considerables y deberán repartirse en 3 etapas a partir de 1961 hasta 1963. Los beneficiarios de las pensiones recibirán un tercio del aumento en 1961, 2 tercios en 1962 y la totalidad en 1963.

Será a fines de 1963 cuando se alcance la meta fijada por el 8º anexo a la A.S.V.G., mediante el reajuste de todas las pensiones y el cálculo se hará sobre la base de los salarios y de los precios en vigor en 1959.

Para ese entonces la vía de reajuste automático de las pensiones no tendrá dificultades en Austria.