

Seguridad

Social

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.

Sumaria

Balance de Saldos	Pág.	7
Consideraciones sobre los Regímenes Financieros del Seguro Social por <i>Joao Lyra Madeira</i>	”	11
Determinación de Probabilidades Empíricas Mediante el Muestreo de los Expuestos al Riesgo por <i>J. H. Buelinck</i>	”	17
Financiamiento y Equilibrio del Seguro de Enfermedad por <i>J. H. Buelinck</i>	”	21
Los Problemas Financieros de los Seguros Sociales en Materia de Pensiones por <i>Alejandro Hazas</i>	”	31

NOTICIAS DE SEGURIDAD SOCIAL

a) Internacionales.

O.I.T.—Commemoración del 40º Aniversario	”	45
IIª Reunión de la Comisión de Expertos en Seguridad Social	”	47
C.I.S.S.—Memorandum sobre las Comisiones Regionales del C.I.S.S. y A.I.S.S.—Reunión de los Grupos Preparatorios celebrada en Washington en Abril de 1959	”	55
Cambios en la Dirección de algunas Instituciones de Seguridad Social de América Latina	”	59
O.E.A.—Reunión de Expertos en Seguro Social	”	60

b) Nacionales.

ARGENTINA.—Primer Congreso Interprovincial de Previsión Social	”	65
CHILE.—Aumento de la cuota patronal del Seguro Social	”	71
CUBA.—Creación del Banco de Seguros Sociales	”	71
ESPAÑA.—Extensión del Régimen de Seguridad Social a los obreros y empleados del Estado y Organismos Autónomos	”	72
Seguridad Social para los trabajadores agropecuarios .	”	73
Integración del Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del trabajo en el Instituto Nacional de Previsión	”	74
NICARAGUA.—Reformas al Sistema de Seguridad Social	”	75
REP. DOMINICANA.—Décimo segundo aniversario de la Fundación de la Caja Dominicana de Seguros Sociales	”	77
Seguros de vida, cesantía e invalidez para funcionarios y empleados públicos	”	88

BIBLIOGRAFIA

Balances Técnicos y Análisis de los resultados de la Administración en los Seguros Sociales, <i>M. A. Coppini</i>	”	90
En Torno del Seguro Social. <i>Lic. Alfonso Herrera Gutiérrez</i> ..	”	91

CONSIDERACIONES SOBRE LOS REGIMENES FINANCIEROS DEL SEGURO SOCIAL

*Por Joao LYRA MADEIRA
Miembro del Instituto Brasileiro de Actuarios, Jefe de la División Actuarial del Instituto de Pensiones y Retiro de los Trabajadores de la Industria, Profesor de la Escuela Nacional de Ciencias Estadísticas (Brasil).*

1.—“Entre los problemas de carácter técnico particularmente importantes para el porvenir del seguro social, conviene mencionar, entre otros, los siguientes:

- a) el del régimen financiero.
- b) el del reajuste de las prestaciones”.

Es evidente que los dos problemas arriba mencionados están íntimamente ligados entre sí y que la necesidad de reajustes periódicos de las prestaciones resulta esencialmente de la inestabilidad monetaria de estos últimos tiempos, la que en gran parte es también responsable de la agravación de las dificultades inherentes a los procedimientos utilizados en materia de financiamiento. Se trata, por lo tanto, de un problema de origen económico, cuya solución natural consistiría en la estabilización de la moneda; pero hasta la fecha los economistas no han hallado solución a “su” problema y las soluciones actuariales deben ser establecidas en función de los riesgos que se presentan y, en particular, contando siempre con el hecho real de la inestabilidad monetaria. Sin embargo, el problema del financiamiento del seguro social presenta aspectos especiales que son independientes del problema monetario. En el presente estudio vamos a estudiar algunos de esos problemas vinculados al régimen financiero adoptado para la cobertura de las cargas, dentro de la hipótesis de un sistema de seguro general obligatorio”.

2.—“Con una formación basada en los seguros que habitualmente se practican en los organismos privados, los actuarios se han inclinado a recurrir a las soluciones aplicadas en ese dominio y han conducido así a conceder particular preferencia a un determinado régimen de capita-

lización y a considerarlo como el más adecuado para el financiamiento del seguro social. Decimos “un determinado régimen de capitalización” y no “el régimen de capitalización”, porque, en realidad se ha adoptado, de entre la infinidad de soluciones posibles para el régimen financiero de capitalización, aquella que constituye un caso particular, cuyas cualidades pueden ser evidentes e indiscutibles en el plano de un seguro facultativo y absolutamente defendibles en los regímenes obligatorios *de carácter parcial* (como es el caso en el Brasil, en razón del desarrollo progresivo de las instituciones de seguro social); pero que dejan mucho que desear en el caso de un *seguro general obligatorio*, tal como existe actualmente en un gran número de países. En consecuencia, como premisa de nuestro análisis, suponemos la existencia de un seguro obligatorio que proteja a la totalidad de la población”.

3.—“Para simplificar el estudio, vamos a considerar únicamente el caso de un seguro que otorga pensiones de invalidez y de vejez. No será difícil extender este estudio a otros casos”.

En el supuesto de que la mortalidad y el índice de crecimiento no dependen del tiempo, mediante la ecuación de Lodka y considerando las formas límites a que tenderá la estructura de la población por edades, se calcula la mayor intensidad que pueda esperarse para una población dada, tanto en las erogaciones por concepto de pensiones de invalidez y vejez como también la mayor recaudación que puede proveer la población activa. De esta manera se valúa, considerando por otra parte la variación de los salarios así como las cuantías medias de las pensiones de invalidez y vejez, las tasas límites de cotización, en por ciento de los salarios que serían necesarias en un sistema de reparto para satisfacer las erogaciones por concepto de pensiones.

Si se admite por otra parte que el costo límite obtenido en estas condiciones es excesivamente elevado para ser cubierto solamente mediante la cotización directa de los asegurados y que se estima, bajo estas condiciones, conveniente proceder a cierta acumulación de capital o patrimonio, el que mediante su inversión permita reducir el nivel de la cotización directa, es posible entonces con base en las tasas límite anteriormente mencionadas y tomando en consideración además la reducción que se quiere obtener en por ciento de salarios a partir de los niveles establecidos para las tasas límite, determinar para cada nivel de la tasa de interés los valores límite o la acumulación máxima que debe de obtenerse para el fondo de pensiones.

Como ejemplo se presenta un cálculo hipotético:

“Si el volumen total anual de los salarios es de cien millones, y si el costo límite obtenido se eleva al veinte por ciento de dichos salarios, para poder entonces reducir la cuota o cotización directa al nivel del 12%, (con una disminución de 8%), el fondo acumulado deberá alcanzar un volumen de doscientos millones (dos veces el volumen total de los salarios), si se supone que la tasa anual a la cual se invierta sea del 4%.”

“Por lo tanto, el valor de ese fondo acumulado no debe ser, como sucede en el régimen financiero generalmente adoptado, igual al valor actual de las prestaciones otorgadas; más aún y como lo veremos más adelante, hay otros elementos determinantes, derivados de la intensidad de acumulación más apropiada para cada caso.

6.—Supongamos que el costo del seguro sea cubierto por una cotización que en parte esté a cargo del asalariado y en parte sea aportada por el empleador. En general, también el Estado contribuye con una participación (que en el Brasil se eleva a un tercio del total); pero la contribución del Estado, principalmente en el caso de un seguro general, recae finalmente, bajo forma de impuesto, sobre los asalariados y los empleadores, de suerte que el problema se reduce al estudio de la mejor distribución de las cargas entre esos dos grupos.

Supondremos además que las cargas del seguro se reparten por igual entre los asalariados y los empleadores, cuyas cotizaciones llamaremos “cotizaciones directas”.

Con base en el fondo así determinado, “la tasa cobrada o cotización directa”, puede variar entre cero y el nivel de la tasa límite según que el fondo acumulado provea mediante sus rendimientos los recursos suficientes para sufragar las erogaciones sin necesidad de ninguna aportación, o en el otro caso, que el valor del fondo sea cero (régimen de reparto) siendo en este caso la contribución directa igual al nivel de las tasas límite. Es evidente que existe la posibilidad de que entre estos dos extremos se determinen diversos niveles para el fondo acumulado y en consecuencia también, para una tasa de interés dada, diversos valores para la contribución directa.

“No existe ningún motivo que justifique el criterio generalmente adoptado de que el fondo acumulado debe constituir una cobertura suficiente del valor de las cargas asumidas, porque ninguna de las razones que justifican ese criterio en el caso de un seguro facultativo y parcial, tiene validez en el caso de un seguro obligatorio y general. El fondo acumulado será únicamente un capital que se constituirá, en principio, por ingresos suficientes para llevar la cotización al límite o nivel fijado de antemano”.

“La solución particular adoptada en general bajo el nombre de régimen de capitalización es aquella según la cual la tasa de contribución directa, percibida desde un principio, se mantiene al mismo nivel es decir, que el excedente de percepción obtenidas durante los primeros años entre los ingresos por cotizaciones y los egresos por prestaciones, basta exactamente para constituir un fondo capaz de reducir la tasa límite para el sostenimiento de las pensiones en una cantidad igual a la diferencia entre ésta y el nivel de la contribución directa”.

7.—“Se conocen bien las dificultades del régimen de capitalización establecido sobre las bases actuales, gran número de las cuales tiene su origen en motivos de orden político, ajenos a normas técnicas”.

“La inestabilidad monetaria exige en muchos países mejoras esenciales de las prestaciones en vigor, la que, sin un estudio necesario y preciso, dan lugar al nacimiento de inmensos déficits en los balances de las instituciones, que están obligadas a observar el rígido criterio de que los balances deben indicar el *valor actual y exacto de las prestaciones concedidas*”.

“Es común oír decir por lo menos en El Brasil que la solución del problema financiero del seguro social exige que el régimen de capitalización actualmente en vigor sea transformado en un régimen de reparto puro. Ahora bien, en primer lugar, esta afirmación es demasiado radical, en vista de que entre el régimen actual y el de reparto puro existe una infinidad de posibilidades. O bien se oye decir en ocasiones que la rapidez de la acumulación impuesta al régimen actual es excesiva, no obstante que se acepta que solo puede ser atenuada al precio de un mayor aumento de la tasa de cotizaciones en el futuro. En segundo lugar, todos los regímenes financieros destinados a la cobertura del seguro social *son absolutamente equivalentes desde el punto de vista actuarial*, de suerte que, desde ese punto de vista no se oye afirmar que un régimen sea preferible a otro. En el caso de un seguro general obligatorio, la elección del régimen financiero no constituye un problema exclusivamente actuarial, sino de carácter político que interesa a los sectores económicos y demográficos. El problema actuarial debe limitarse a la determinación del costo de las diferentes alternativas, incluyendo lo concerniente a las diferentes formas de distribución de las cargas en el tiempo. La elección de la mejor alternativa rebasa el cuadro puramente actuarial”.

8.—“De lo dicho, resulta que la cotización, fijada en la tasa máxima de contribución directa, permite determinar un fondo capaz de producir, con una tasa de rentabilidad dada, un ingreso complementario suficiente para cubrir la diferencia entre el costo límite del seguro y los ingresos

provenientes del producto de la tasa de contribución directa aplicada a los salarios. Por ambos conceptos, estos ingresos son tomados de la renta nacional, pero en la medida en que la cotización directa afecta los salarios, los ingresos producidos por el patrimonio afectan otros sectores de dicha renta. En una comunidad que se encuentre dentro de un proceso de evolución económico que haga crecer la renta nacional “per cápita”, *no es necesario establecer una tasa fija de cotización*, de modo que la cotización para el seguro social podrá ser establecida sobre la base de una tasa creciente. La intensidad del aumento dependerá de la rapidez con la que aumente la renta nacional propiamente dicha, la que, a su vez, estará en función de la inversión nacional. Es así que, admitiendo que las inversiones para el seguro social estén comprendidas dentro del cuadro del plan general de inversiones de la nación —lo cual es una condición esencial— es evidente que la intensificación de las inversiones en el sector del seguro social acrecerá la renta nacional y aumentará al mismo tiempo el fondo acumulado, disminuyendo así la tasa de cotización directa. Sin embargo, este aumento tendrá lugar si el aumento de las inversiones del seguro social contribuye a acrecentar el conjunto de las inversiones; no se producirá, si el aumento en las inversiones de los seguros sociales no hace más que desplazar capitales que habrían sido empleados en otros sectores más productivos, sin que el total de las inversiones sea acrecentado”.

“Por esta razón, en la medida en que las inversiones del seguro social aumenten, la tasa de cotización capaz de equilibrar un determinado plan de prestaciones será tanto más reducida, dentro de un cierto límite. No obstante, si el aumento de las inversiones se manifiesta en el conjunto de inversiones, resulta menos importante reducir la cotización definitiva, porque la comunidad, que en tal caso sería más rica, podrá soportar una cotización superior para fines de previsión, puesto que habrá podido proveer a otras necesidades en una mayor medida”.

9.—“Toca ahora examinar un último punto: el relativo al sector al que deberán ser dirigidas las inversiones, es decir, si al sector público o al sector privado. Como ya hemos dicho, las inversiones efectuadas por la institución del seguro social deberán estar comprendidas dentro del cuadro del programa general de inversiones nacionales de carácter productivo, pero siempre serán inversiones estatales. Mientras mayor sea el monto de esas inversiones, más intensa será la participación del Estado en la vida económica del país. En un plan de seguro que concediera, además de pensiones de invalidez y de vejez, pensiones de viudedad y orfandad, seguro completo de enfermedad, etc., el costo límite del plan sería aproximadamente del 35% de los salarios”.

“A fin de mantener la tasa de cotización directa al nivel de un 20%, por ejemplo, será necesario tener un fondo que represente 3.75 veces la masa de salarios, es decir, un monto que, dado que el 70% de la renta nacional está representado por salarios, constituiría un fondo acumulado de 262.5% de la renta nacional de un año. A ese efecto, el estado deberá poseer una fracción considerable de los medios de producción. La elevada intensidad en la acumulación de fondos del actual régimen de capitalización llevara a una situación como la descrita, la que, basada en el rígido criterio de que el fondo acumulado debe ser, por lo menos, igual al valor actual de las prestaciones otorgadas, conduce a un resultado que rebasa la meta de las inversiones del Estado en un régimen político no socializado”.

“Así pues, lo que de aquí en adelante determinará la intensidad de acumulación del seguro social será el conjunto de circunstancias relacionadas con los factores económicos y sociales”.

“Por un lado, ello dependerá de la participación más o menos grande que tenga el Estado en la posesión de los medios de producción o del grado de socialización que la comunidad desee adoptar y, finalmente, dentro del nivel que se adopte, de la jerarquía que se establezca para las diferentes necesidades. Si se reduce esa participación, disminuyendo la intensidad de acumulación de los fondos del seguro social, se tenderá a fijar un nivel más elevado de la cotización final a cargo de los asalariados y los empleadores. Pero, al mismo tiempo, se dejara a disposición de los empleadores una mayor fracción de la renta nacional, con cuya ayuda podrán aumentar sus inversiones y, en consecuencia, la renta nacional futura, para hallarse más tarde en posición de soportar un aumento de la tasa de contribución directa, aumento comprendido implícitamente en la decisión inicial de invertir menos para fines del seguro social”.

“En resumen, el régimen financiero que deberá ser adoptado, es decir, la rapidez en la acumulación para los fines del seguro social, no depende de criterios actuariales, sino que de decisiones que implican un juicio sobre la evolución del sistema económico en su conjunto, de la jerarquía concedida a las necesidades y de las medidas que la comunidad decida adoptar para resolver sus problemas económicos”.