

ANALISIS GLOBAL SOBRE POSIBLES CAMBIOS PARAMETRICOS DEL REGIMEN DE REPARTO ADMINISTRADO POR EL BANCO DE PREVISION SOCIAL

Cr. Luis Camacho (*)

(*) Participaron en la definición de los escenarios, la verificación de las corridas del programa de proyecciones y de sus resultados: Cr. Nicolás Bene, Cr. Alex Fernández y Cra. Nadya Camerosano.

ANÁLISIS GLOBAL SOBRE POSIBLES CAMBIOS PARAMÉTRICOS DEL RÉGIMEN DE REPARTO ADMINISTRADO POR EL BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL

Cr. Luis Camacho
Asesoría General en Seguridad Social
Abril 2016

1. Introducción

En este análisis se plantea como objetivo principal evaluar diversos cambios paramétricos del sistema que permitan alcanzar el equilibrio financiero en el largo plazo.

Bajo tal óptica consideramos que los posibles cambios del sistema podrían realizarse en alguno de los siguientes aspectos:

- Reducción de las tasas de reemplazo para las altas de jubilaciones futuras.
- Aumento de los aportes patronales.
- Aumento de la edad de retiro mínima por la causal común.

En primer instancia se analizarán específicamente cada una de estas alternativas bajo el supuesto de que las modificaciones afectarían únicamente un parámetro, manteniéndose invariables los restantes.

Posteriormente, se plantean alternativas de cambios combinados de los parámetros de forma que la carga sea compartida por los diversos participantes del sistema.

Adicionalmente, se realiza un análisis complementario por el cual se propicia la reestructuración de las tasas de reemplazo sin dejar de cumplir con el objetivo de alcanzar el equilibrio financiero en el largo plazo.

Teniendo en cuenta la persistencia del envejecimiento demográfico en el largo plazo se analiza la posibilidad de incluir en una reforma del sistema mecanismos adicionales que permitan ajustes automáticos de los parámetros luego de alcanzado el equilibrio financiero del sistema.

La metodología seguida fue la de definir, para cada alternativa considerada, un escenario específico en los términos requeridos por el sistema de proyecciones financieras de largo plazo. En base a tal definición, se realizaron corridas del programa de proyecciones y sus resultados sirvieron de base para los análisis que se realizan en este documento.

2. Evolución prevista del resultado financiero en el largo plazo

La proyección financiera del sistema de reparto realizada recientemente nos muestra que en el largo plazo todas las variables monetarias presentan crecimientos no homogéneos, especialmente los ingresos y egresos globales, por lo que el resultado operativo del sistema presenta variaciones de significación en el período de proyección.

Las contribuciones del Estado (déficit) decrecerían hasta el año 2030 donde la madurez del sistema llegará a manifestarse completamente.

RESULTADOS FINANCIEROS GLOBALES EN PORCENTAJES DEL PBI

	2020	2030	2040	2050	2060
Ingresos	6.89%	6.78%	6.74%	6.72%	6.70%
Egresos	7.36%	6.97%	7.22%	8.02%	8.90%
Déficit	0.47%	0.19%	0.48%	1.30%	2.20%

Sin embargo, por efecto del envejecimiento demográfico, en el largo plazo se visualiza un crecimiento muy significativo del déficit a partir del año 2050, el cual alcanza su máximo nivel al final del período de proyección.

La magnitud del déficit en el largo plazo, debería ser atenuada por una reforma que incida en una disminución de los egresos y/o aumento de los ingresos futuros.

3. Cambios independientes de parámetros

Para evitar ese alto nivel de desfinanciamiento, necesariamente se deberán realizar preventivamente ajustes de significación en el sistema. En este análisis se plantea como objetivo principal evaluar diversos cambios en algunos parámetros del régimen, de forma que en el año 2060 se alcance el equilibrio financiero.

En ninguna de las alternativas consideradas se modifica el nivel de los impuestos afectados (IVA y IASS) por lo que, en todos los casos, continuarían siendo importantes fuentes de financiamiento.

Bajo tal óptica consideramos los siguientes cambios paramétricos:

- Reducción de las tasas de reemplazo asociadas a las altas de jubilaciones futuras.

Una opción alternativa sería la de bajar los Sueldos Básicos Jubilatorios a través del aumento de la cantidad de años computables y/o de cambios del índice de actualización de los salarios a promediar (por ejemplo IPC). Estas opciones no son consideradas en este análisis porque sería necesaria la reprogramación del sistema de proyecciones financieras disponible.

- Aumento de las tasas de contribuciones patronales.

No se consideran posibles aumentos en la tasa de aportes personales por dos razones: en primer término porque su nivel es actualmente muy significativo y en segundo, porque sólo parte del producido de su incremento quedaría afectado al régimen de reparto.

- Aumento de la edad de retiro mínima por la causal común.

En este punto, es relevante tener presente el supuesto de la invariabilidad de las tasas de reemplazo y de las tasas de contribuciones jubilatorias respecto a las del escenario base.

A continuación se estudiarán específicamente cada una de estas alternativas. De esta forma podemos apreciar la magnitud de los cambios necesarios en los parámetros para alcanzar el equilibrio financiero en el año 2060.

3.1 Cambios en las tasas de reemplazo

En el análisis del ajuste de las tasas de reemplazo planteamos los siguientes supuestos:

- Los cambios se verificarán en las altas de jubilaciones a partir de un año específico común.
- El porcentaje de disminución de las tasas de reemplazo será idéntico para todas las causales

A los efectos de simplificar el análisis, los cambios que se plantean no son graduales sino que se aplican en su totalidad en un año específico. Este planteo se realiza exclusivamente a los efectos de visualizar los impactos globales de largo plazo, que tendría una reforma en el que se ajusten las tasas de reemplazo.

Estas simplificaciones permitieron definir los escenarios en los términos requeridos por el software aplicado en las proyecciones de largo plazo del sistema. Los cuatro casos excluyentes proyectados suponen que las tasas de reemplazo disminuyen en los años 2020, 2030, 2040 y 2050. En todos los casos, los resultados son similares para el año 2060 ya que en él, se verificaría el equilibrio financiero. Las diferencias vienen dadas por el nivel de disminución necesario de las tasas de reemplazo.

En el siguiente cuadro se presentan las bajas porcentuales de las tasas:

	Años de baja de las tasas de reemplazo % de reducción según año de vigencia			
	2020	2030	2040	2050
% Baja Tasas Reemplazo	25%	26%	32.4%	57%

Se destaca que los cuatro casos son independientes, la única particularidad es que de aplicarse las disminuciones de las tasas en los años y niveles establecidos, el régimen alcanzaría su equilibrio financiero en el año 2060.

El primer caso puede ser descartado porque no habría tiempo para establecer un período de transición adecuado y además el nivel de la reducción de la tasa de reemplazo es apenas inferior al del caso de bajas en el año 2030.

En términos generales corresponde realizar las siguientes apreciaciones:

- Para la puesta en vigencia plena de la disminución de las tasas de reemplazo en los años considerados, necesariamente tiene que haber un período de transición relativamente extenso de forma que la rebaja pueda regir para todas las edades. Esta afirmación se basa en que no es posible afectar los derechos adquiridos por quienes hayan alcanzado la causal jubilatoria por el régimen previo.
- Adicionalmente, podemos establecer que es posible disminuir el nivel de la reducción de las tasas de reemplazo si en un período previo comienza a aplicarse la reducción de tasas en forma paulatina. En tal sentido, si ese período de transición se iniciase en el año 2020, los porcentajes de reducción de las tasas de reemplazo en las alternativas planteadas pueden ser atenuados. Cuanto más tarde se fije el período de vigencia plena de la disminución, mayor será el período necesario de transición y mayor será la reducción en las tasas de reemplazo.
- La postergación de la puesta en práctica de la reforma, implicará un mayor nivel de ajuste para las generaciones futuras. Por ejemplo, la rebaja de las tasas de reemplazo en el año 2040 implicará una disminución de más de 6 puntos porcentuales respecto a la que se pueda realizar en el año 2030. La peor situación se presentaría en el caso de la aplicación tardía de la reforma en el año 2050 puesto que habría que disminuir más del 57% las tasas de reemplazo actuales.
- El nivel de reducción en las tasas de reemplazo es muy significativo. Esta particularidad la podemos apreciar en el caso del ajuste en el año 2030, donde la tasa mínima de reemplazo actual del 45% debería bajar a un nivel levemente superior al 33%. Si por ejemplo el ajuste se posterga hasta el año 2040 la tasa mínima de reemplazo debería bajar a un nivel levemente superior al 30%.

3.2 Aumento en la tasa de contribución patronal

En este punto es importante destacar que el aumento que se estima en las tasas de contribución patronal no debe modificar las afectaciones de los Impuestos al Valor Agregado y de Asistencia a la Seguridad Social.

Si la suba de aportes se compensa con una baja en los impuestos afectados, los ingresos totales no cambiarían por lo que el nivel de la asistencia financiera del Estado permanecería invariable.

La ventaja del aumento en la tasa de contribución es que no requiere de un período de transición, ya que puede ser puesta en práctica en el año 2060 dando lugar a un crecimiento inmediato de los recursos y a una disminución del nivel del déficit del sistema. El crecimiento paulatino de la tasa de contribución patronal permitiría abatir los déficits de los años intermedios. En el cuadro siguiente se muestran los niveles de aumento necesarios en algunos años seleccionados.

	Aumento de tasas de contribución patronal		
	2040	2050	2060
Aumento Puntos Porcentuales	1.7	4.7	7.9

Se destaca que los tres casos muestran crecimiento respecto de la tasa de contribución patronal vigente actualmente.

Se puede apreciar que la aplicación exclusiva del mecanismo de incrementar la tasa de contribución tiene un impacto muy significativo en la presión tributaria, ya que para el año 2060 debería crecer en más de un 100% respecto al nivel actual.

El aumento de la tasa de contribución a tan alto nivel puede generar impactos negativos de significación por distintos motivos: a) por el posible aumento de la inflación debido a su traslado a los precios, b) por la pérdida de competitividad de empresas intensivas en la utilización de mano de obra, c) por un aumento del desempleo originado por empresas que no puedan trasladar al precio el aumento en cuestión, y d) por el posible incremento de la evasión al sistema previsional.

3.3 Aumento de la edad mínima de retiro

En este punto corresponde reiterar que los cambios que se analizarán en la edad mínima de retiro no implican ajustes en los demás parámetros del sistema. En particular, consideramos que se mantienen invariables las tasas de reemplazo por edad del sistema actual.

El escenario que analizamos consiste en suponer un crecimiento paulatino de las edades mínimas jubilatorias de tal forma que en el año 2028 no se permitan altas por causal comunes a edades inferiores a los 65 años de edad.

Los resultados de la nueva proyección serían los siguientes:

RESULTADOS FINANCIEROS GLOBALES EN PORCENTAJES DEL PBI

	2020	2030	2040	2050	2060
Ingresos	6.89%	6.78%	6.74%	6.72%	6.70%
Egresos	7.34%	6.77%	7.08%	8.06%	9.04%
Déficit	0.45%	-0.01%	0.34%	1.34%	2.34%

Si comparamos los resultados de la proyección financiera de este escenario con los del escenario original, se puede apreciar que en el mediano plazo se verificarán disminuciones en las prestaciones y una mejora del resultado financiero. En ese sentido, en el escenario de aumento de la edad de retiro para el año 2030 el déficit desaparecerá y para el año 2040 disminuirá respecto al del escenario base en 0.14% del PBI.

En el siguiente cuadro se comparan las evoluciones del número de jubilados asociados a ambas proyecciones:

JUBILADOS TOTALES

<u>ESCENARIO</u>	<u>2020</u>	<u>2030</u>	<u>2040</u>	<u>2050</u>	<u>2060</u>
BASE	449.036	512.628	593.206	700.096	809.570
AUMENTO EDAD	446.810	478.529	544.316	642.542	747.583
DISMINUCION	2.226	34.099	48.890	57.554	61.987

Se puede apreciar que para el año 2030 el número de jubilados baja en más de 34 mil y en el año 2060 más de 61 mil.

En este período intermedio tiene mucha importancia el descenso de las variables físicas que inciden directamente en la disminución del valor de las prestaciones y en el déficit global de régimen.

Los resultados globales varían en forma significativa en el largo plazo ya que a partir del año 2050 comienza a revertirse la tendencia del período anterior puesto que los déficits comienzan a ser mayores. En ese sentido, se puede apreciar que en este nuevo escenario, el déficit global en relación al PBI representará el 2.34%, superando en más de 0.14% al previsto en el escenario base.

En tal sentido debemos recordar que el supuesto básico implícito en la nueva proyección es que las tasas de reemplazo se mantenían invariables respecto a las del escenario base. Por lo tanto, el postergar los retiros implicará necesariamente que los valores monetarios de las altas de jubilaciones sean superiores.

A vía de ejemplo, la tasa de reemplazo legal para un afiliado que se retira a los 60 años de edad con 35 años de actividad es igual al 50%, mientras que si esa persona posterga su retiro a los 65 años la tasa aumenta al 65%.

A continuación se muestra la evolución del crecimiento de la jubilación promedio por efecto del corrimiento en la edad mínima jubilatoria:

AUMENTO DE LA JUBILACION PROMEDIO

<u>ESCENARIOS</u>	<u>2020</u>	<u>2030</u>	<u>2040</u>	<u>2050</u>	<u>2060</u>
(>65) / BASE	0.10%	2.87%	5.56%	8.40%	8.61%

Se puede apreciar que el aumento de la jubilación promedio es baja en los dos primeros años del cuadro, para luego crecer sostenidamente hasta el año 2060. En este último año alcanza el 8.61%. Esta particularidad se presenta porque en esos últimos años es donde tienen mayor incidencia las nuevas altas a la edad mínima jubilatoria cuyos valores individuales son sensiblemente mayores a las del escenario base.

En efecto, a pesar de la baja en el número de jubilados, en los períodos finales comienzan a pesar los mayores valores monetarios de las altas jubilatorias asociadas a quienes deben postergar su edad de retiro. Entonces, el aumento por vía legal de la edad mínima de retiro no permitirá alcanzar el equilibrio financiero del sistema en el año 2060; por el contrario, en el caso analizado la situación agravaría el déficit previsional.

En términos generales, podemos afirmar que el aumento de la edad mínima de retiro no puede constituir por sí misma y en forma aislada, una alternativa válida para equilibrar financieramente el sistema.

4. Cambios paramétricos combinados

Hasta ahora el análisis se basó en la valoración de cambios independientes en los diversos parámetros que afectan los movimientos financieros del sistema.

La importancia de los niveles analizados, nos lleva a plantear alguna alternativa de cambios combinados de los parámetros de forma de atenuar la intensidad de las modificaciones necesarias en cada uno de ellos.

Al sólo efecto ilustrativo, analizamos un caso hipotético en el cual se afecta el nivel de las pasividades futuras, las tasas de aportes patronales y las contribuciones del Estado.

El escenario analizado consiste en:

- el aumento paulatino de la tasa de contribución patronal de forma que en el año 2060 crezca 2 puntos porcentuales respecto a la tasa actual.
- Una disminución anual de las tasas de reemplazo a partir de las altas del año 2021 del 1.3% anual, hasta llegar al año 2030 donde las altas tienen una baja total del 13% respecto a la situación actual.
- Y una contribución del Estado del orden del 0,48% del PBI al año 2060 (este nivel es similar al déficit del sistema para el año 2020)

Los resultados de la corrida del programa de proyecciones serían los siguientes:

RESULTADOS FINANCIEROS GLOBALES EN PORCENTAJES DEL PBI

	2020	2030	2040	2050	2060
Ingresos	6.89%	6.77%	6.74%	6.86%	7.29%
Egresos	7.36%	6.75%	6.64%	7.12%	7.77%
Déficit	0.47%	-0.02%	-0.10%	0.26%	0.48%

Se cumplen con las tres condicionantes establecidas en el escenario por cuanto el déficit final del 0.48% del PBI debería ser financiado mediante contribuciones del Estado.

Es posible que se entienda inconveniente otorgar pasividades que tengan asociadas tasas de reemplazo inferiores al 45%. En tal caso necesariamente debería aumentarse la edad mínima jubilatoria a 62 años de edad, ya que recién a esa edad se alcanzaría el 45%. En ese caso se debería establecer una condición adicional, ya que a esa edad se deberían reconocer como mínimo 32 años de actividad.

Vemos entonces que cuando se afectan todos los valores de los parámetros básicos, el equilibrio financiero se obtiene con cambios menos significativos.

Corresponde reiterar que el caso analizado no pretende ser indicativo de una posible reforma del sistema. Fue planteado simplemente para ejemplificar un tipo de enfoque que se podría seguir para la obtención del equilibrio financiero del sistema en el largo plazo.

5. Cambios en la estructura de las tasas de reemplazo

Se ha demostrado en un análisis previo¹ que las tasas de reemplazo vigentes presentan múltiples inconsistencias. Los resultados más significativos de ese análisis son los siguientes:

- Las bonificaciones o acrecimiento de las tasas de reemplazo que la ley establece para quienes superan los años mínimos de actividad, son insuficientes desde el punto de vista financiero-actuarial.
- Con las actuales tasas de reemplazo legales, desde el punto de vista financiero-actuarial no es conveniente la postergación del retiro, ya que las bonificaciones que se otorgan son insuficientes.

Por lo tanto, las tasas de reemplazo actuales deberían reestructurarse de forma tal que se subsanen las inconsistencias detectadas, sin dejar de cumplir con el objetivo de alcanzar el equilibrio financiero en el año 2060.

A continuación se plantean dos tipos de alternativas posibles para generaciones futuras:

5.1 Tasas de reemplazo sin incentivos a la postergación del retiro (a partir de una edad mínima)

En este caso es preciso recalcular las tasas de reemplazo para que permitan el equilibrio financiero individual de nuevas generaciones. Tal equilibrio se obtendría a partir del cómputo de tasas de contribuciones y de tasas de interés actuarial asociados al régimen de reparto administrado por el BPS.

Se destacar que se han realizado análisis del equilibrio financiero individual para nuevas generaciones de afiliados al BPS². En tal caso, se plantean dos alternativas posibles de reformas bajo una óptica exclusivamente financiero-actuarial. Los resultados comunes más relevantes que se visualizan respecto a ambas alternativas son los siguientes:

- En general, las tasas de reemplazo de equilibrio financiero son significativamente menores que las del actual sistema de reparto. Por lo tanto, si se desea mantener la tasa de reemplazo mínima actual, se debería aumentar sustancialmente la edad mínima jubilatoria requerida.
- Se podrían otorgar mayores bonificaciones en la tasa de reemplazo por cada año de aporte que exceda a los 30 años mínimos para generar causal jubilatoria.
- La bonificación en la tasa de reemplazo por postergación del retiro, debería alcanzar niveles sensiblemente superiores a los actuales. Inclusive, las bonificaciones debería ser diferentes según los años de actividad que se acrediten al momento de configuración de la causal jubilatoria.

¹ Luis Camacho – “Análisis del Equilibrio Financiero Individual Asociado al Régimen de Reparto Administrado por el BPS (II). Evaluación de la consistencia de las tasas de reemplazo del régimen vigente” Comentarios de Seguridad Social. No 31. BPS.

² Luis Camacho – “Análisis del Equilibrio financiero individual asociado al régimen de Reparto Administrado por el BPS”, -Análisis del régimen vigentes y de dos tipos de cambios paramétricos” Comentarios de Seguridad Social No.41. BPS.

- Las mejoras en las tasas de reemplazo por una jubilación a una edad mayor a la mínima, deberían ser aplicadas en forma plena sólo si hay una densidad de cotización posterior del 100%:

Como el documento se basa en información correspondiente al año 2010, sería conveniente realizar su actualización.

5.2 Tasas de reemplazo con incentivos a la postergación del retiro (hasta una edad normal)

El sistema seguido tradicionalmente en nuestro país para todos los regímenes establece una edad mínima jubilatoria y a partir de ella se realizan bonificaciones por postergación del retiro.

En tal sentido podemos establecer, desde un punto de vista teórico, que si se parte de tasas de reemplazo que permiten equilibrar financieramente las contribuciones y las prestaciones individuales de una generación, necesariamente las tasas de reemplazo a edades superiores deben ser tales que se siga manteniendo el equilibrio individual. Si se otorgasen bonificaciones en las tasas superiores a las de equilibrio, el sistema, en el largo plazo, se desfinanciaría por efecto del aumento de las prestaciones que generarían los afiliados que posterguen el retiro.

Por lo tanto, si se considera conveniente incentivar la postergación de la edad de retiro, debería cambiarse la forma de cálculo de las tasas de reemplazo. Para ello, se debería definir una edad "normal jubilatoria" en iguales términos a las que rigen en múltiples países de Europa y de América del Norte.

Definida la edad normal (en mayoría de tales países está comprendida entre los 65 y 67 años) se pueden aceptar retiros a edades menores con tasas de reemplazo que impliquen penalizaciones actuariales, y se puede permitir retiros posteriores con tasas de reemplazo de equilibrio financiero.

De esta forma, a través de la penalización en las tasas de reemplazo a las edades menores se da un incentivo para la postergación de la edad jubilatoria hasta la edad normal de retiro.

6. Ajustes automáticos futuros

En los puntos anteriores se analizan los posibles cambios paramétricos que permitirían alcanzar el equilibrio financiero al año 2060. Sin embargo, los efectos del envejecimiento demográfico se harán sentir en un horizonte de más largo plazo.

En el siguiente cuadro se muestran los resultados de una proyección financiera que comienza en el año 2060 en situación de equilibrio financiero y finaliza en el año 2100.

RESULTADOS FINANCIEROS GLOBALES EN PORCENTAJES DEL PBI

	2060	2070	2080	2090	2100
Ingresos	6.70%	6.69%	6.69%	6.69%	6.69%
Egresos	6.72%	6.95%	6.99%	7.04%	7.24%
Déficit	0.02%	0.26%	0.30%	0.35%	0.55%

Partiendo de una situación equilibrada, se estima un crecimiento sostenido del déficit en todo el horizonte de análisis, llegando al año 2100 a un nivel del 0.55% PBI.

Ese desequilibrio se generará como consecuencia que el envejecimiento demográfico será persistente en ese período, a pesar de que la magnitud de las mejoras en las tasas de mortalidad será menor que en el período precedente.

Las opciones que se pueden plantear para restaurar el equilibrio en el año 2100 podrían ser:

- 1) Disminuir adicionalmente las tasas de reemplazo y/o aumentar las tasas de contribuciones a partir del año 2061. En ese sentido, se efectuaron corridas adicionales modificando a la baja los egresos futuros del sistema de forma que en el año 2100 se equilibre. El resultado al que se llegó fue que es necesario disminuir las tasas de reemplazo un 8% adicional.

Una consideración importante es que estos cambios tienen validez mientras se mantengan los supuestos de la proyección financiera, en particular la evolución de las tasas de mortalidad en todo el período. Como las mejoras de tales tasas se realizan en base a estimaciones realizadas a partir del año base, es posible que en el momento del cambio (2061) sus valores sean significativamente diferentes. Por lo tanto, este cambio en la tasa de reemplazo debe ser relativizado.

- 2) Una alternativa posible es la de establecer mecanismos que permitan ajustar los valores de los parámetros a medida que se constaten mejoras significativas de las esperanzas de vida, calculadas a partir de estimaciones actualizadas de las tablas de mortalidad.

En este sentido cabe establecer que en la mayor parte de los países de la Unión Europea se han establecido los denominados “factores de sostenibilidad” o parámetros de ajuste automáticos, que relacionan el nivel de la jubilación con la variación de la esperanza de vida, en el momento de alcanzar la edad de retiro.

Aunque existen múltiples configuraciones posibles del factor de sostenibilidad existen dos principales:

- Las que tienen en cuenta la esperanza de vida para corregir la edad de jubilación futura.
- Las que tienen en cuenta la evolución de las cotizaciones y/o evolución del PBI, que afectan especialmente el nivel de los aportes.

Podríamos agregar las que pueden afectar a las tasas de reemplazo futuras.

Existen diferentes modelos de factores de sostenibilidad del sistema, implantados en los países de la Unión Europea, pero en última instancia todos tienden a establecer diversas formas de ajustes automáticos futuros de parámetros del sistema.

- 3) Una vez alcanzado el equilibrio financiero global, es posible modificar el sistema transformándolo en un régimen nocional con cuentas nominales de cotizaciones definidas, con el objetivo de conservar la tasa de cotización de forma estable a largo plazo.

En los sistemas nocionales el ajuste de las tasas de reemplazo a la baja es automático, por lo que el equilibrio actuarial se podría mantener para las diversas generaciones futuras sin necesidad de cambios legales.

En este sistema, las jubilaciones se ligarían también a la esperanza de vida; en consecuencia, la jubilación percibida a una edad definida para una persona que pertenezca a una cohorte de la población podrá ser inferior a la que ha percibido otra persona perteneciente a generaciones anteriores.

Una de las críticas que se le puede hacer al régimen nocional es su posible insostenibilidad financiera global a largo plazo a consecuencia de la utilización de tasas de interés nocionales superiores a las del propio sistema de reparto. Los ajustes que se deberían realizar para reencausar el equilibrio afectarían, entre otras variables, a las pasividades en curso de pago, cambios no posibles en los sistemas de reparto, como el régimen uruguayo, en las que las jubilaciones están indexadas de acuerdo a la variación de los salarios. Por lo tanto, en estos casos, los desequilibrios financieros globales del sistema sólo es posible financiarlos aumentando las tasas de cotización, o bien aumentando las transferencias del Estado, lo que llevaría a redistribuciones de ingresos no deseadas de las nuevas generaciones hacia los beneficiarios de prestaciones no financiadas.³

7. Consideraciones finales

El análisis realizado anteriormente ha planteado diversos cambios paramétricos del sistema de forma de alcanzar el equilibrio financiero en el largo plazo.

El primer enfoque consistió en analizar cambios en las tasas de reemplazo del sistema bajo ciertos supuestos simplificadores. En tal sentido, los cuatro escenarios proyectados suponen que las tasas de reemplazo disminuyen en los años 2020, 2030, 2040 y 2050 respectivamente. Los resultados más significativos son que las disminuciones de las tasas de reemplazo deberían ser del 25%, del 26% , del 32.4% y del 57% respectivamente .

Teniendo en cuenta los supuestos planteados en el análisis y la importancia de los resultados obtenidos podemos establecer:

- Para la puesta en vigencia plena de la disminución de las tasas de reemplazo en una reforma paramétrica, necesariamente tiene que haber un período de transición relativamente largo de forma de no afectar derechos adquiridos por quienes hayan configurado causal jubilatoria por el régimen anterior.

- La postergación de la puesta en práctica de la reforma, implicará un mayor nivel de ajuste para las generaciones futuras. De los resultados obtenidos podemos concluir que en el año 2030 (e inclusive algunos años antes), debería regir plenamente la reforma de las tasas de reemplazo. Por dos razones: la primera porque podría existir un período de transición amplio cercano a los 10 años y porque de las alternativas analizadas es la que implicaría una menor rebaja en las tasas de reemplazo.

Es interesante resaltar que la reforma de las tasas debería regir plenamente en el año 2030, cuando el déficit previsional es el menor en términos de PBI. Esta particularidad se presenta porque los desequilibrios financieros individuales que existen actualmente, no se aprecian globalmente a consecuencia de que el stock de jubilados comprende múltiples cohortes no homogéneas que están afectadas por la contracción del sistema generada por la reforma previsional anterior.

³ Luis Camacho. "Ajustes Automáticos y Reformas Paramétricas en los Sistemas de Reparto a un Modelo Aplicable a Regímenes de Prestaciones Revalorizables de Acuerdo con la Variación de los Salarios" Comentarios de Seguridad Social NO. 30. Banco de Previsión Social.

Una alternativa a la disminución de las tasas de reemplazo sería el aumento paulatino de la tasa de contribución patronal. Este aumento, permitiría abatir los déficits sin necesidad de establecer períodos de transición. Sin embargo, la aplicación exclusiva del mecanismo de aumento de la tasa de contribución tiene un impacto muy significativo en la presión tributaria, ya que para el año 2060 debería aumentar en más de un 100% respecto a la actual.

Cambios de tal magnitud, puede generar impactos negativos de significación en diversas áreas como por ejemplo en el nivel de inflación, en la pérdida de competitividad de empresas intensivas en la utilización de mano de obra, en un posible aumento del desempleo e inclusive en el aumento de la evasión al sistema previsional.

El tercer tipo de cambio considerado fue el de incrementar la edad mínima jubilatoria, suponiendo que se mantienen invariables las actuales tasas de reemplazo. Se analizaron los impactos financieros que se derivarían por el aumento paulatino de la edad mínima de retiro a los 65 años de edad.

En tal caso, en el mediano plazo se verificarían disminuciones en las prestaciones y por ende en el resultado financiero, a consecuencia de la disminución del número de altas de jubilaciones que incidirían directamente en una baja del déficit global de régimen.

Sin embargo, los resultados globales varían en forma significativa en el largo plazo ya que a partir del año 2050 comienza a revertirse la tendencia del período anterior y los déficits comienzan a ser crecientes por efecto de la acumulación de altas a la nueva edad mínima jubilatoria a niveles monetarios superiores a los que anteriormente tenían quienes se jubilaban a las edades menores.

Por ello, el aumento por vía legal de la edad mínima de retiro no permitirá alcanzar el equilibrio financiero del sistema en el largo plazo. En términos generales, podemos afirmar que el aumento de la edad mínima de retiro no puede constituir por sí misma y en forma aislada, una alternativa válida para equilibrar financieramente el sistema.

La magnitud del déficit previsional previsto para el largo plazo requiere que los cambios afecten a más de un parámetro. Por ello resulta conveniente plantear alternativas de cambios combinados de los parámetros de forma de atenuar su intensidad y evitando de esta manera que recaiga en un solo sector participante, la carga de la reforma previsional. En el documento se analiza un caso a los efectos demostrativos.

En tal sentido, se puede apreciar que cuando se afectan todos los valores de los parámetros básicos, el equilibrio financiero se obtiene con cambios menos significativos. Ello es consecuencia de que la carga final se reparte en forma tripartita entre trabajadores, empresas y Estado.

Se han planteado dos temas complementarios que se deberían encarar en una futura reforma paramétrica:

- Las tasas de reemplazo deberían reestructurarse de forma tal que se subsanen inconsistencias que se han detectado, sin dejar de cumplir con el objetivo de alcanzar el equilibrio financiero de largo plazo. El análisis podría comprender incluso el cambio de enfoque en cuanto a la definición de una "edad normal jubilatoria" en sustitución de la edad mínima jubilatoria actual.
- Sería conveniente establecer mecanismos que permitan ajustar los valores de los parámetros a medida que se constaten mejoras significativas de la esperanza de vida, calculadas a partir de estimaciones actualizadas de las tablas de mortalidad. En este sentido cabe establecer que en la mayor parte de los países de la Unión

Europea se han establecido los denominados “factores de sostenibilidad” o parámetros de ajuste automáticos, que relacionan el nivel de la jubilación con la variación de la esperanza de vida, en el momento de alcanzar la edad de retiro.

Como conclusión se puede establecer que resulta imprescindible encarar una reforma del sistema previsional de forma de restaurar el equilibrio financiero de largo plazo. La postergación de esta reforma tendrá como resultado la aplicación posterior de modificaciones más importantes para los valores de los parámetros afectados.

Además, se debe tener en cuenta que cuando se combinan los cambios en los parámetros, el equilibrio financiero de largo plazo se alcanza a través de ajustes de menor intensidad porque afectan a todos los sectores intervinientes. Estos cambios deberían ser complementados con medidas que tiendan a incentivar la postergación del retiro hasta una edad en la que se alcance el equilibrio financiero individual. Adicionalmente, para mantener en el largo plazo el equilibrio alcanzado, es conveniente que se pongan en práctica mecanismos de ajustes automáticos en los niveles futuros de los parámetros.