

EL SISTEMA PREVISIONAL ARGENTINO

EVOLUCIÓN, PROYECCIÓN
Y REFORMA



Fundación de
Investigaciones
Económicas
Latinoamericanas



KONRAD
**ADENAUER
STIFTUNG**

EL SISTEMA PREVISIONAL ARGENTINO

Evolución, proyección y reforma

Juan Luis Bour
Nuria Susmel
Santiago Urbiztondo



**Fundación de
Investigaciones
Económicas
Latinoamericanas**



**KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**

Bour, Juan Luis

El sistema previsional argentino : evolución, proyección y reforma / Juan Luis Bour. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Konrad Adenauer Stiftung, 2020.

160 p. ; 20 x 14 cm.

ISBN 978-987-1285-84-6

1. Sistema Previsional. I. Título.

CDD 336.2428

© Konrad-Adenauer-Stiftung
Suipacha 1175, Piso 3
C1008AAW
Ciudad de Buenos Aires
República Argentina
Tel: (54-11) 4326-2552
www.kas.de/argentina
info.buenosaires@kas.de

ISBN: 978-987-1285-84-6

Prohibida su reproducción total o parcial, incluyendo fotocopia,
sin la autorización expresa del autor y los editores.
Diciembre de 2019

CONTENIDO

Introducción	7
Capítulo 1. La evolución del sistema previsional argentino	15
1. Introducción	15
2. Diseño y desempeño del Sistema Nacional a lo largo del tiempo.....	18
De los inicios como capitalización y conversión al reparto	18
La reforma previsional de 1993	25
Las reformas de la reforma	28
El cambio de modelo económico: la vuelta al reparto en dos etapas.....	31
La contrarreforma de 2008.....	41
El nuevo reparto	42
La ampliación de la Moratoria	47
La nueva pensión no contributiva –de la universalización a la focalización en un año	48
3. Otros problemas del sistema.....	50
La composición de los aportantes y las inequidades entre regímenes	50
Capítulo 2. El desafío del envejecimiento poblacional: proyecciones del <i>statu quo</i>	59
1. El impacto del envejecimiento	59
2. El impacto del envejecimiento en gasto previsional	68
3. La proyección del SIPA	72

Capítulo 3. Una propuesta de reforma del Régimen General y los Regímenes de Empleo Independiente del SIPA	81
1. Introducción	81
2. La Reforma del Régimen General del SIPA.....	88
Reformas paramétricas habituales	92
Una reforma paramétrica diferente	95
Las ganancias del blanqueo laboral, primera aproximación.....	130
La búsqueda de ahorro fiscal de largo plazo	135
Las reformas mínimas imprescindibles en la transición	139
3. Los regímenes de empleo independiente: Monotributos y Autónomos.....	143
Referencias bibliográficas.....	157

INTRODUCCIÓN¹

Desde hace más de tres décadas, FIEL ha estudiado el funcionamiento del sistema previsional argentino, con resultados que se presentaron en diversos artículos y cuatro libros publicados desde 1987. Durante la década de 1990 –con el apoyo de organismos multilaterales– FIEL realizó una labor intensa, que abarcó el análisis y perspectivas de los sistemas previsionales provinciales. Los estudios se publicaron y fueron presentados en seminarios y conferencias, con el objeto de dar lugar a un debate público mejor informado sobre la situación previsional. En todos los casos, tanto en el estudio del sistema nacional como en el análisis de los regímenes diferenciales y los sistemas provinciales, se evaluaron múltiples dimensiones, incluyendo tanto la sostenibilidad financiera y la incidencia de los regímenes sobre el resultado fiscal como también la efectividad de los mismos para cumplir con diversos objetivos (suavizar el consumo y prevenir la pobreza en

1 Este documento fue elaborado por Juan Luis Bour (Economista Jefe y Director de FIEL), Nuria Susmel (Economista Senior de FIEL) y Santiago Urbitzondo (Economista Jefe de FIEL). El mismo no compromete la opinión de los Consejeros de FIEL, de sus entidades fundadoras o de sus empresas patrocinadoras. Se agradece el financiamiento recibido de la Fundación Konrad Adenauer.

la vejez, fomentar el ahorro privado, no obstaculizar la movilidad laboral, inducir una mayor formalización de los contratos laborales) y la eficiencia para optimizar las prestaciones otorgadas a partir de los aportes y contribuciones de sus afiliados.

Hemos evaluado y propuesto en forma temprana reformas estructurales (*El fracaso del estatismo*, 1987) y cambios paramétricos del régimen de reparto que procuraban incidir sobre la cobertura y el cálculo de los haberes previsionales (incluyendo los mecanismos de actualización por inflación, requisitos en materia de edades, aportes, etc.), aspectos del diseño relevantes en términos de la movilidad laboral (vía convenios entre diferentes regímenes, incluyendo también aspectos de movilidad internacional), la administración del sistema, las moratorias, la transferencia de regímenes provinciales a la Nación, etc.

El análisis de FIEL tuvo lugar en un momento durante el cual el sistema previsional argentino atravesó períodos de elevada volatilidad macroeconómica que obligaron a frecuentes cambios paramétricos, seguidos de importantes reformas y contrarreformas tanto a nivel de parámetros del sistema como otras mayores, estructurales, asociadas a la introducción del régimen voluntario de capitalización entre 1994 y 2008, y su reemplazo en el último período. En dicho proceso de marchas y contramarchas se mantuvo y hasta se acentuó una característica saliente del contexto básico de aplicación de cualquier régimen previsional contributivo: la existencia de una importante informalidad laboral, originada no sólo en una estructura impositiva y legislación laboral que pueden definirse sintéticamente como “anti-empleo” desde la segunda mitad del siglo pasado, sino también en un régimen previsional disociado de dicha realidad.

Como respuesta a la elevada informalidad laboral y la consecuente pérdida de ingresos regulares del sistema previsional (y luego de décadas de “generosidad con el dinero de los aportantes” otorgando beneficios jubilatorios plenos con muy bajos requisitos de aportes efectivos), la reacción de los distintos gobiernos de turno típicamente fue acentuar las exigencias de aportes (en tasas contributivas, años de aportes efectivos, etc.) y reducir los beneficios regulares otorgados por el sistema, lo cual supuso una reducción de la posibilidad e incentivos de los trabajadores para cumplir con las mayores exigencias, provocando un estímulo adicional a la informalidad laboral y, en consecuencia, a una reducción en la cobertura del sistema, lo cual a su vez –por motivos fiscales primero y políticos/distributivos después– desembocó en moratorias que permitieron a los morosos cumplir con los aportes adeudados en términos sumamente ventajosos/subsidiados. Ello reforzó la dualidad del sistema: cada vez hubo menos aportantes con beneficios regulares que resultaban crecientemente desventajosos actuarialmente, cada vez hubo más beneficiarios que accedieron por vía de moratoria (sin haber completado los años de aportes requeridos –o sin siquiera haber aportado jamás) a prestaciones iguales que las recibidas por la mayoría de los aportantes regulares (la jubilación mínima), y cada vez hubo mayor necesidad de asistencia fiscal para cubrir el déficit operativo del sistema previsional contributivo (puro).

El diagnóstico era bien conocido: el diseño del sistema llevaba a un deterioro creciente que afectaría no sólo al propio sistema, sino que contaminaría el funcionamiento del mercado de trabajo y pondría en serio riesgo la estabilidad macroeconómica por vía del deterioro fiscal y su impacto en el mercado financiero.

En la página 17 del libro *El fracaso del estatismo* (FIEL, 1987) se puede leer: “El sistema de reparto vigente, al independizar el aporte efectuado de la retribución que se recibe, premia la evasión –cuanto menos se paga, más se recibe proporcionalmente– y castiga a quien ha cumplido permanentemente con la ley. Ante este problema, lejos de replantear el instrumento, se ha generado un círculo vicioso, pues, a mayor evasión, se incrementan los porcentajes del impuesto al trabajo; a mayor alícuota, mayor incentivo a la ilegalidad y a la evasión; a menor recaudación, mayor tendencia a incrementar las tasas impositivas”. Treinta años después, el diagnóstico es cualitativamente el mismo y cuantitativamente más acuciente.

Tal evolución del sistema previsional y el contexto macroeconómico y fiscal sumamente crítico que atraviesa hoy el país confluyen en la necesidad de una reforma previsional diferente a las anteriores: debe ser justa, equilibrada, eficiente y sostenible, procurando su equilibrio financiero de largo plazo. El criterio central al pensar una reforma de esta naturaleza, a nuestro juicio, debe ser que por su intermedio (y sin desconocer la importancia del resto de las instituciones del mercado laboral) se fomente una mayor formalidad del empleo, estableciendo beneficios previsionales directamente asociados con los aportes realizados durante toda la vida, con una garantía de ingresos mínimos en la vejez que sea consistente con los incentivos a la formalidad, de manera autosustentable en el largo plazo. Una reforma de esta naturaleza (o cualquier reforma, por cierto) no podrá evitar que existan ganadores y perdedores respecto de la situación del *statu quo* (actual), pero deberá permitir que todos los ciudadanos (aportantes regulares, irregulares y no aportantes al sistema previsional du-

rante su vida laboral activa) sean ganadores en una perspectiva de largo plazo (comparando en particular con la evolución real del sistema en ausencia de una reforma como la apuntada), incluyendo una transición razonable en el mediano plazo.

El trabajo que presentamos se ordena en tres capítulos. El primero incluye una descripción de la evolución del Sistema Nacional (SIPA) desde su origen, notando las particularidades y distorsiones que lo han caracterizado en distintos períodos y que ayudan a construir un diagnóstico sobre la situación actual, incluyendo las diversas formas de inequidades entre aportantes emergentes de los distintos regímenes existentes dentro del SIPA.

El segundo capítulo introduce, en primer lugar, el desafío que plantea el envejecimiento poblacional, y luego incluye una proyección de mediano plazo del gasto y el déficit previsional del SIPA, manteniendo sin cambios las reglas vigentes en la actualidad, distinguiendo tres subsistemas –el contributivo (con aportantes y beneficiarios regulares), el *semicontributivo* (con acceso a beneficios por medio de moratorias) y el no contributivo (PUAM)– y dos escenarios según se mantengan abiertas o no nuevas moratorias para alimentar las prestaciones semi-contributivas durante las próximas dos décadas. Allí se observa que en ausencia de una reforma significativa, y aun adoptando supuestos relativamente optimistas, el déficit previsional seguramente crezca un par de puntos del PBI en la próxima década.

El tercer capítulo contiene una propuesta de reforma del Régimen General del SIPA, incluyendo una cuantificación de los nuevos parámetros que permitirían alternativamente mantener constante el nivel promedio de las prestaciones o bien obtener cierto ahorro fiscal al inducir retiros a edades posteriores a las mínimas

exigibles actualmente. Por diversos motivos, especialmente fiscales e históricos recientes, ciertas reformas técnicamente atractivas (que incluyan, por ejemplo, un régimen de capitalización) son dejadas de lado aquí, de manera tal que la reforma previsional propuesta puede definirse como paramétrica, manteniendo un régimen de reparto administrado centralmente. En vistas de las conclusiones obtenidas del estudio de la evolución histórica del sistema previsional argentino desde su origen, tampoco sería recomendable (aunque fuera políticamente viable) llevar a cabo una reforma tendiente a lograr un respiro fiscal inmediato (por ejemplo, incrementando las edades mínimas de retiro, aumentando las tasas de aportes y contribuciones, subiendo la cantidad de años requeridos para acceder a una jubilación ordinaria y/o directamente reduciendo todas las prestaciones en términos reales), ya que por su intermedio se estaría acelerando la tendencia hacia la informalidad laboral, la atención de los no aportantes por medio de moratorias, etc., características que han vuelto ineficiente e injusto el sistema previsional argentino, y que recurrentemente ponen en jaque su sustentabilidad fiscal.

La propuesta está centrada en fortalecer significativamente la correspondencia entre los aportes y los beneficios previsionales considerando todo el ciclo de vida de cada persona, de forma tal de incentivar (junto a reformas laborales complementarias, no tratadas aquí) la formalización laboral y así minimizar las prestaciones no contributivas. Es sólo ilustrativa, por cuanto la misma no examina ni contiene todas las dimensiones relevantes de una reforma integral (por ejemplo, mecanismos de indexación o ajuste de haberes, compatibilidad y migración entre regímenes, la institucionalidad del administrador central, etc.). Sí pretende identificar elementos

centrales que deben ser incluidos en una reforma paramétrica relevante y nítidamente distingible de las reformas paramétricas previas (centralmente, por eliminar un número mínimo de años de aportes necesarios para recibir una prestación regular, basando esta en los aportes efectivos realizados durante toda la vida laboral activa), incluyendo una cuantificación que ayuda a clarificar la viabilidad política de avanzar en la obtención de un sistema más justo, eficiente y creíble (“consistente temporalmente” –en cuanto a que el sistema logre aumentar la formalización laboral y, por ende, permita otorgar beneficios regulares a la gran mayoría de la población en edad de retiro, actualizando sus parámetros periódicamente para asegurar su sostenibilidad financiera, de forma tal que posteriormente se minimicen los incentivos políticos a restablecer beneficios generosos hacia no aportantes, volviéndolo insostenible), con ahorros fiscales de mediano y largo plazos factibles que son identificados y estimados preliminarmente. Allí también se examina y cuantifica la situación de los regímenes de empleo independiente (monotributo y autónomos), explorando la existencia (y aproximando el monto) del subsidio previsional diferencial recibido por estos aportantes respecto de los del régimen general del SIPA.

En tal sentido, este trabajo contiene un aporte a nuestro juicio importante para pensar y debatir el futuro del sistema previsional argentino. Un comentario final sobre los aspectos más importantes omitidos en nuestro análisis, en todo caso, tiene que ver con la necesidad de asegurar una suficiente institucionalidad del administrador del sistema (la Administración Nacional de la Seguridad Social, ANSES) que garantice que esta no “malgaste” o direccione fuera del sistema previsional (con “préstas-

mos subsidiados para todos" y otros mecanismos de subsidio) los ingresos excedentes que pudieren obtenerse en los próximos años (cuando –según sea la implementación de las alternativas de reforma propuestas para la transición– se lograrán ingresos excedentes hasta tanto no se eliminen los recursos fiscales actualmente asignados específicamente al SIPA). Del mismo modo, debería limitarse la práctica reiterada desde los inicios del sistema de previsión de colocar deuda del Tesoro sobre sus excedentes temporarios a tasas por debajo del mercado. Persistir con dichas prácticas llevaría a que la mayor disciplina y eficiencia requerida a los aportantes con la reforma podría ser dilapidada con fines políticos de corto plazo.

CAPÍTULO 1

La evolución del sistema previsional argentino²

1. Introducción

El sistema previsional de Argentina –uno de los más antiguos del continente– está compuesto por distintos subsistemas organizados bajo la modalidad del reparto.

El Sistema Integrado de Pensiones (SIPA), donde está incluida la mayor proporción de la población aportante de todo el país, abarca a toda la población ocupada en relación de dependencia en el sector privado, los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores en el sector público nacional y los trabajadores públicos de algunas provincias que traspasaron al Estado Nacional sus Cajas Previsionales en la década del 90³. Las Fuerzas Armadas y de Seguridad Federales (Gendarmería, Policía y Servicio Penitenciario Nacional) tienen sus propios sistemas de Retiro y Pensiones, con

2 Nuria Susmel, Juan Luis Bour y Santiago Urbitzondo.

3 Estas son la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Catamarca, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán, mientras que mantuvieron sus cajas Córdoba, Buenos Aires, Chaco, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe y Tierra del Fuego.

parámetros diferentes, fuera del SIPA (también llamado Sistema Nacional). Finalmente, hay 11 provincias y 6 municipalidades que mantienen regímenes propios para sus empleados.

Si bien los regímenes provinciales no son uniformes, en general garantizan un haber de entre el 70% y el 100% de la remuneración en actividad (considerando el promedio de los últimos años). En la mayoría de los casos, la edad de retiro en estos sistemas es de 60 años para los hombres y 55 para las mujeres, mientras que se requieren entre 25 y 30 años de aportes para acceder al beneficio, de forma tal que se trata de sistemas que en general (y dejando de lado el acceso vía moratorias) tienen parámetros más generosos que los del Sistema Nacional.

Todos los sistemas tienen regímenes especiales para determinados colectivos de empleados públicos. Tal es el caso, por ejemplo, de los docentes y la policía, quienes pueden jubilarse a edades más tempranas que el resto.

Por otro lado, además de los sistemas contributivos, el Sistema Nacional contiene dos regímenes que habilitan la obtención de un beneficio a edad avanzada sin haber realizado aportes. La primera excepción se extendió desde el año 2005, y es lo que se designa como “moratoria previsional”, por medio de la cual se habilitó el acceso a beneficios contributivos a quienes no reúnen los requisitos de años de aportes (en ese año en particular, fue posible entrar al sistema contributivo sin haber realizado ningún aporte). La segunda se instauró en el año 2016, otorgando una pensión sin cumplimentar aportes, la denominada Pensión Universal por Adulto Mayor (PUAM), que si bien cubre indivi-

duos a una edad promedio levemente mayor a la que rige para el Sistema Nacional (65 años para hombres y mujeres), financia sus prestaciones fuera del sistema contributivo.

En total, como se observa en la Tabla 1, los diferentes regímenes abonan 7,8 millones de beneficios promedio por mes, por un monto equivalente estimado en 9,8% del PBI en 2018.

Tabla 1. Beneficios previsionales por Régimen - Año 2018

Régimen	Cantidad de Beneficios	Gasto -en millones de \$-	% del PBI
Contributivo			
SIPA	3.100.524	640.394,7	4,4%
Excajas provinciales	127.073	39.286,2	0,3%
Personal Militar	82.545	38.172,1	0,3%
Policía Federal Argentina	46.803	27.845,5	0,2%
Prefectura Naval Argentina	18.600	5.932,5	0,0%
Gendarmería	16.500	5.674,8	0,0%
Servicio Penitenciario	12.396	5.932,5	0,0%
Parques Nacionales	188	115,6	0,0%
Provincias No Transferidas*	752.394	271.451,2	1,9%
Semi-contributivo			
Moratoria	3.567.471	387.898,0	2,7%
No Contributivo			
PUAM	89.390	8.604,0	0,1%
Total	7.822.136	1.432.101,3	9,8%

Fuente: Ministerio de Hacienda, Cuenta de Inversión 2018.

* Estimado sobre la base de información de las Cajas e información periodística.

El presente capítulo incluye una descripción de la evolución del Sistema Nacional (SIPA)⁴ desde su origen, notando las particularidades y distorsiones que lo han caracterizado en distintos períodos y que ayudan a construir un diagnóstico sobre la situación actual.

2. Diseño y desempeño del Sistema Nacional a lo largo del tiempo

De los inicios como capitalización y conversión al reparto

El régimen de jubilaciones y pensiones se desarrolló en la Argentina desde 1904, con la creación de la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles, que cubría a empleados de la administración central. En las siguientes tres décadas, la cobertura se fue extendiendo con la creación de nuevas cajas para trabajadores del sector público y privado. Sin embargo, hasta 1944 sólo el 7% de la población activa estaba protegida por la Seguridad Social.

Las presiones sindicales durante el primer gobierno justicialista (1945-1955) hicieron que la cobertura se extendiera rápidamente, multiplicándose por cinco el número de empleados incluidos dentro del sistema a lo largo de esa década.

4 Este trabajo deja de lado las Pensiones No Contributivas –que incluyen Pensiones por Invalidez, Pensiones por Vejez, Pensiones a Madres de 7 hijos, Pensiones Graciables, Leyes Especiales y Pensiones a Excombatientes de Malvinas–, ya que estas no están vinculadas con la previsión para la edad pasiva sino que están orientadas a distinta población vulnerable.

Si bien los diversos esquemas eran heterogéneos, la mayoría de ellos estaban diseñados como regímenes de capitalización. La acumulación de importantes excedentes al inicio del sistema, producto de un gran número de aportantes y pocos beneficiarios, derivó desde temprano en la utilización de los recursos acumulados en la financiación de gasto público no previsional –situación que se repetiría a lo largo de la historia-. El bajo nivel de ajuste incorporado en la deuda colocada por el Estado, en una economía de alta inflación, deterioró el capital depositado, comprometiendo la solvencia del sistema.

En 1954 se creó el Instituto Nacional de la Previsión Social, a fin de centralizar el sistema. Para esa fecha, casi la totalidad de la población económicamente activa formal estaba obligada a aportar al sistema de pensiones. Ese mismo año el sistema se convirtió en uno de reparto, y se estableció la idea de que el aporte realizado por el trabajador no era el único instrumento para la determinación del haber: se definió una escala independiente de la suma acumulada, y el cómputo de los haberes previsionales se deslindó de la suma total aportada a lo largo de la vida laboral activa. Esta escala benefició a los cotizantes con salarios más bajos, iniciando la era del “pacto intergeneracional implícito” por el cual los trabajadores activos financian a los que abandonan el mercado laboral.

Dos años más tarde, la existencia de superávits del sistema debido a la gran cantidad de aportantes en relación con el número de beneficiarios alentó al gobierno de turno a mejorar las prestaciones. Así se estableció que el haber jubilatorio debe garantizar la continuidad del poder adquisitivo en la etapa activa, estableciéndose que la jubilación ordinaria sería un 82% de la remuneración

al cese hasta un haber de 5.000 pesos. Todo haber superior se calculaba con porcentajes decrecientes sobre los montos marginales. De esta forma se introdujo una nueva ruptura entre el haber previsional y los aportes necesarios para financiarlo.

El sistema comenzó a presentar un desequilibrio de flujos, requiriendo aportes del Tesoro Nacional. La crisis del sistema derivó en una nueva reforma en 1968, que redujo el número de Cajas de Jubilaciones a solamente tres (Autónomos, Industria y Comercio y Estado), quedando el sistema ya organizado como un sistema de reparto, administrado por el Estado, con beneficios previsionales garantizados en la etapa pasiva. El eventual déficit del sistema entre aportes y beneficios pasó a ser cubierto con recursos de rentas generales. La movilidad de los haberes instaurada en el año 1956 también fue modificada, y el haber de retiro se fijó en el 70% de la remuneración al cese para todos los haberes a la edad de retiro vigente entonces, llegando al 82% móvil sólo para quienes se mantuvieran en el sistema 5 años más. Además, se estableció que el haber a la edad de retiro para los trabajadores en relación de dependencia sería computado como el promedio de los 3 mejores niveles anuales de remuneración dentro de los últimos 10 años de aportes, mientras que hasta entonces el haber inicial se computaba como porcentaje de la remuneración al cese, es decir, al momento del retiro literalmente.

Por último, la edad de retiro quedó fijada en 60 años para los hombres y 55 para las mujeres, mientras que los años de servicios "probados" para acceder a la jubilación se establecían en 30, con sólo 15 requeridos de aportes efectivos (ese requisito se elevaría a 20 años en 1991).

Este nuevo esquema rigió con algunas modificaciones hasta 1994. El tamaño del sistema fue creciendo, de manera tal que el gasto

previsional del sistema nacional de jubilaciones y pensiones fue en promedio del 4,2% del PBI en la década de 1980, con niveles máximos de 5,4% en 1987 y 5,8% en 1989.

Si bien los sistemas de reparto tienden a desfinanciarse en la medida en que la población envejece, dado que la población mayor representa una proporción creciente respecto de la población activa, hubo otros factores de diseño y administración del sistema que contribuyeron a su desfinanciamiento por vía de la evasión y/o la subdeclaración de ingresos.

Por un lado, como la remuneración para el cálculo de la prestación se calculaba tomando los tres mejores años de los últimos 10 años en actividad, ello inducía a subdeclarar los ingresos (y por lo tanto, a reducir los aportes) durante todo el período de actividad, con excepción, claro está, de al menos tres de los últimos 10 años trabajados.

Por otro lado, dado que el haber previsional era un porcentaje de la remuneración al cese, haber aportado durante más tiempo no implicaba un mejor beneficio, lo que alentaba la informalidad en las etapas iniciales de la vida laboral. Retrasar la edad de retiro más allá de la mínima exigible sí era premiado con un aumento en la jubilación –pasando del 70% al 82%–, aunque la magnitud del reconocimiento era bastante acotada (ya que el aumento del haber jubilatorio por 5 años de retraso era del 14,3%, pero dicho retraso reducía entonces a casi la mitad la cantidad de años –y las erogaciones totales asociadas– en que se percibiría la jubilación).

La discrecionalidad en el otorgamiento de beneficios fue otra característica del sistema. El sistema de reparto era vulnerable a grupos de presión que podían reclamar y eventualmente obtener

beneficios especiales. Dos de las formas que asumió la inequidad de manera notoria durante este período fueron el otorgamiento de beneficios de privilegio y las moratorias de aportes.

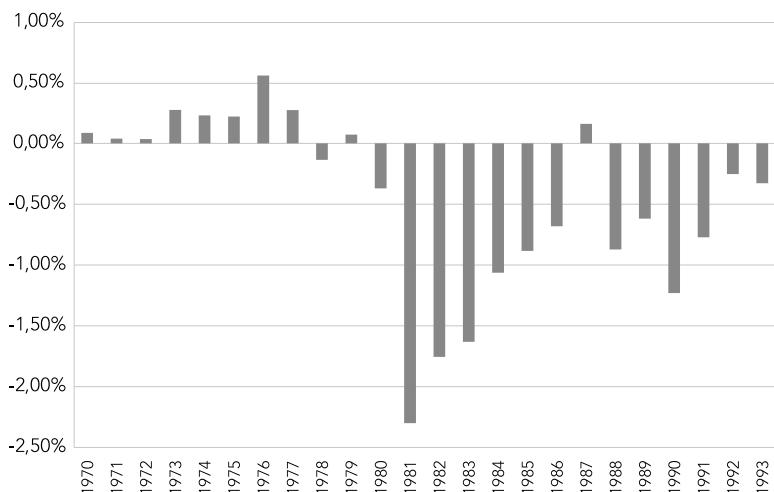
Las jubilaciones de privilegio abarcaron inicialmente un porcentaje relativamente reducido de la población, pero fueron extendiendo su cobertura. Así se establecieron beneficios más generosos con requisitos más laxos para ciertos grupos, como el Poder Judicial, el Servicio Exterior de la Nación, los docentes y diversas empresas del Estado. Las moratorias, por otra parte, estaban motivadas por objetivos fiscales de corto plazo (lograr que afiliados no aportantes completaran aportes no realizados previamente), y permitían así la obtención de un beneficio con aportes inferiores a los requeridos por la legislación –y por cualquier cómputo actuarial–, generando además la expectativa de nuevas moratorias que hicieran posible obtener la jubilación con menos aportes que los requeridos por la legislación general, provocando en definitiva un desincentivo al cumplimiento de los aportes e introduciendo fuertes inequidades respecto de quienes habían cumplido cabalmente con los mismos.

Todo esto en un contexto en el cual el Estado carecía de capacidad de fiscalización y de hacer cumplir la normativa, alentando por lo tanto la búsqueda de los diversos “agujeros” que ofrecía la legislación. Los niveles de fraude fueron altos. Los beneficios por invalidez llegaron a ser superiores al 20% de las prestaciones a nivel nacional (y hasta 50% en algunos sistemas provinciales), mientras que la posibilidad de completar años de servicio por declaración jurada permitió el acceso a moratorias a un gran número de personas, y la subdeclaración de ingresos era difícil de controlar.

Las posibilidades de engañar al sistema resultaron en un elevado y creciente nivel de evasión, y los desequilibrios del sistema comenzaron a pesar crecientemente en el resultado fiscal.

A lo largo de las décadas del 70 y del 80, el número de beneficiarios del sistema jubilatorio creció a un ritmo promedio del 4,2% anual, pasando de 1,4 millones en 1970 a 2,9 millones en 1989, pero con un comportamiento diferente entre ambas décadas. Durante los 70 los beneficios jubilatorios se expandieron a una tasa del 5,5% anual, mientras que para el promedio de los 80 la tasa de crecimiento había descendido a 3,2%, y si bien desde mediados de los 80 la reducción en el otorgamiento de beneficios se potenció, hacia fines de esa década la tasa de crecimiento aún se mantenía alrededor del 2% anual.

Gráfico 1. Déficit previsional –en % del PBI–



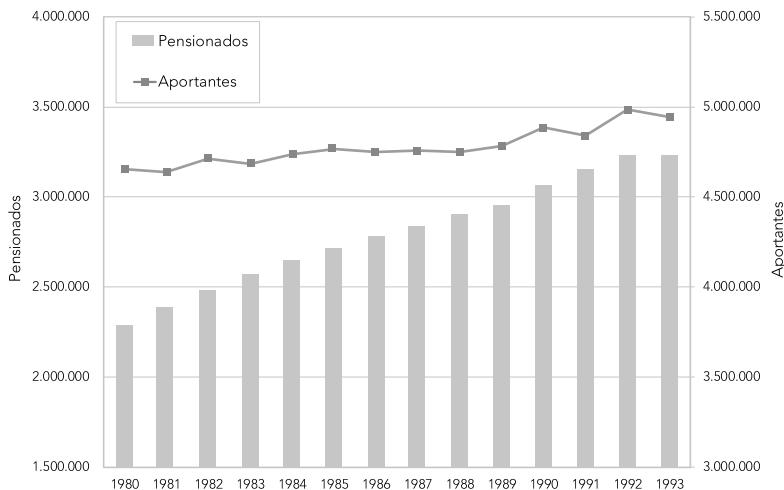
El crecimiento de los beneficios a lo largo de los 70 se dio en un contexto mayormente de superávit del sistema. En los primeros años de la década siguiente, sin embargo, la baja de las contribuciones patronales llevó el déficit a 2,5 puntos del PBI, mientras que posteriormente la expansión de la cobertura con aportantes que no mostraban crecimiento mantuvo el desequilibrio (aunque a niveles más bajos que los anteriores debido a una reintroducción progresiva de las contribuciones patronales). Ver el Gráfico 1.

En efecto, como se observa en el Gráfico 2, a lo largo de toda la década del 80 el total de aportantes se mantuvo prácticamente en el mismo número: mientras en 1980 los ocupados formales, y por lo tanto cubiertos por el sistema, rondaban los 6,5 millones, a comienzos de los 90 ese número era 6,8 millones (aunque en el mismo lapso el empleo total pasaba de 9 millones a 11 millones). Es decir, mientras los pasivos crecían al 3,2% anual, los aportantes lo hacían a sólo el 0,3% anual, dando signos de la baja viabilidad del sistema.

Las proyecciones basadas en este crecimiento dispar entre activos y pasivos, más el déficit, que hacia fin de la década del 80 era de poco menos de un punto del PBI, en 1990 de 1,2% y en 1991 de 0,8%, contribuyeron a consolidar la idea de un cambio radical en la organización del sistema.

Hacia fines de esta etapa se hizo un reordenamiento de las jubilaciones, ajustándose aquellas que –tras haber cumplido con los años de servicio y de aportes comprobables– habían quedado al nivel del haber mínimo debido a la ausencia de ajustes. Esto significó que mientras que en 1992 el 62,2% de los beneficiarios cobraban la jubilación mínima, en 1995 ese porcentaje se redujo a solamente 25,7%, llevando a un aumento del haber medio del 30% en términos reales.

Gráfico 2. Sistema jubilatorio. Evolución de activos y pasivos en el viejo reparto



La reforma previsional de 1993

Las soluciones parciales adoptadas para reencauzar el sistema previsional se hicieron insuficientes a partir de 1991, cuando el gasto en pensiones se ubicó ya por encima del 6% del PBI y su evolución se proyectaba inconsistente con el equilibrio fiscal y la estabilidad que requería el Plan de Convertibilidad. A fines de 1991 el Poder Ejecutivo Nacional decidió encarar una reforma profunda del sistema y envió un proyecto de ley al Congreso, cuyo tratamiento insumió dos años y fue concretado con la sanción de la Ley 24.241 en octubre de 1993. Esta ley creó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJYP), que comenzó a operar en julio de 1994 e incluía un nuevo régimen voluntario de capitalización.

Como paso previo a la reforma, el gobierno fue adoptando diversas disposiciones con miras a dotar de mayor solvencia al sistema previsional:

- elevó de 3 años a 10 años el período computable para determinar la remuneración al cese (acotando la capacidad de subdeclarar ingresos hacia el final de la vida laboral activa);
- redujo el fraude detrás del otorgamiento de jubilaciones por invalidez a través de una reorganización de las comisiones médicas;
- modificó el sistema de control y fiscalización de aportes, pasándolos de la órbita de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) al responsable de la recaudación tributaria (la Dirección General Impositiva, hoy AFIP);
- aumentó las edades de retiro de 55 años a 60 años para mujeres y de 60 años a 65 años para los hombres;
- elevó a 30 años de aportes el requisito para acceder al beneficio; y
- aumentó la tasa de aporte personal del 10% al 11%.

El nuevo sistema previsional era mixto (incluyendo opciones de acceso voluntario a un régimen de reparto o un régimen de capitalización parcial), obligatorio para todo trabajador en relación de dependencia o autónomo del sector público nacional o privado (con excepción del personal de seguridad y empleados públicos provinciales), y a su vez también asimilable a un sistema de tres pilares. El primer pilar proporcionaba una jubilación mínima uniforme a todos los beneficiarios (cualesquiera

fuerza el régimen que eligieran), y constituía un “pilar solidario” cuyo objetivo era la redistribución de ingresos. El segundo pilar tenía el objetivo de introducir un componente de ahorro individual obligatorio para la vejez, y en él se otorgaba la opción entre un régimen de capitalización (administrado por el sector privado) y un régimen de reparto (administrado por el sector público). Un tercer pilar, finalmente, establecía beneficios impositivos para sumar ahorro voluntario a lo que se acumulara en el segundo pilar.

Para quienes optaban por el régimen de capitalización, el aporte personal mensual obligatorio era derivado a una Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), la cual descontaba del mismo una comisión por administración y las primas de seguro correspondientes (invalidez y muerte). En este segmento, el rol del sector público era la regulación y la fiscalización por medio de la Superintendencia de AFJP (SAFJP).

Los beneficios del sistema incluían:

- a) la Prestación Básica Universal (PBU), correspondiente al primer pilar, como suma fija independiente del monto aportado;
- b) la Prestación Complementaria (PC), cuyo objetivo era reconocer los aportes realizados en el pasado al viejo sistema previsional;
- c) la Prestación Adicional por Permanencia (PAP), un haber correspondiente a quienes optaran continuar aportando al régimen de reparto;
- d) el Haber de Capitalización (HC), conformado a partir de los aportes (obligatorios y voluntarios) realizados al sistema de capitalización; y

- e) la Jubilación por Edad Avanzada, para personas mayores de 70 años con al menos 10 años de aportes.

De este modo, el haber jubilatorio quedaba compuesto de la siguiente forma:

$$\text{Haber Jubilatorio: } PBU + PC + PAP/HC$$

El sistema también otorgaba, como ya lo hacía el sistema previo, pensión por fallecimiento del beneficiario y cobertura por invalidez y muerte en etapa activa.

Las personas podían optar libremente entre las diversas AFJP y cambiar de administradora dos veces por año calendario. Cada AFJP elegía la composición de sus inversiones. Sin embargo, existían regulaciones a este respecto, a fin de proteger a los trabajadores contra conductas imprudentes de la Administradora. También regulaciones sobre rentabilidad mínima y máxima, lo que en definitiva derivó en que las inversiones de las AFJP no difirieran notablemente entre sí. Aproximadamente el 50% de los afiliados optó por pasar al régimen de capitalización⁵.

Las reformas de la reforma

Luego de la reforma de 1993 la ley experimentó múltiples modificaciones e intentos fallidos de reforma, a la vez que hubo otras reformas que, si bien no estaban referidas al diseño del sistema, igualmente afectaban su equilibrio financiero.

5 FIEL (1998) describe en detalle la reforma previsional de 1993, incluyendo una evaluación temprana de su funcionamiento.

Además, en marzo de 1994 el gobierno había puesto en práctica un esquema de reducción de aportes patronales, con el objeto de mejorar las condiciones para el empleo privado, que –con variaciones– se mantuvo hasta el año 2001. La tasa de contribución patronal al sistema de seguridad social fue incrementada, estableciéndose un valor más alto para las empresas más grandes de comercio y servicios, dejando en 17% la tasa general y en 21% la aplicable a empresas grandes. Por su parte, la tasa de contribución patronal al subsistema jubilatorio quedó en aproximadamente 9,9% del salario como tasa general, elevándose a 12,3% para las empresas de servicios y comercio de gran tamaño⁶, lejos del 16% previsto en la legislación de 1993⁷.

Por otra parte, el gobierno nacional se comprometió a aceptar la transferencia de las Cajas de Jubilaciones Provinciales respetando los derechos adquiridos de los beneficiarios existentes. Bajo este último acuerdo, 11 provincias transfirieron sus cajas.

Ambas medidas repercutieron en un mayor déficit del sistema, dados los menores ingresos por la reducción de contribuciones patronales y las mayores erogaciones (netas de nuevos ingresos), ya que las Cajas Provinciales eran deficitarias. Otra modificación que afectó al sistema fue el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo) introducido en 1998, que permitió ingresar al sistema con una baja contribución (menor que la re-

6 Los aportes al sistema de pensiones serían en caso de mantenerse la proporcionalidad existente previa al cambio en el 2001.

7 Esos porcentajes se mantuvieron hasta la Reforma Tributaria de fines de 2017, que implementó un cronograma de unificación de las tasas en 19% en el año 2022 y se implementó un “mínimo no imponible” para el cómputo de aportes. La tasa de contribución patronal general promedio para el 2018 en el SIPA se ubicaría en 10,2%.

querida en el régimen general para obtener el beneficio mínimo), induciendo el traspaso de muchos autónomos –que aportaban montos superiores a los de este régimen– hacia el nuevo sistema.

Si bien la reducción del déficit previsional era un objetivo de la reforma de largo plazo, ya que era claro al inicio del sistema que este se ampliaría en la medida en que los trabajadores optaran por la capitalización, la pérdida de los aportes personales de una significativa porción de la población (en particular aquella con al menos un par de décadas de aportes por delante) comenzó a visualizarse como un problema fiscal serio, lo que profundizó la credibilidad de la reforma. En 1999 el gobierno intentó eliminar la PBU para los aportantes con niveles más elevados de ingreso, pero la medida fue suspendida por vía judicial, por lo cual la intención de contener el déficit del sistema en el corto plazo quedó aplazada.

En noviembre del 2001, en el contexto de una recesión y con el objetivo de estimular el consumo, se redujo al 5% el aporte personal de quienes aportaban al sistema de capitalización, afectando por lo tanto las jubilaciones futuras pero no los ingresos de la ANSES. Esta reducción debía durar un año, pero luego fue prorrogada hasta febrero del 2003, estableciéndose un cronograma de recuperación de aportes hasta volver al nivel original, a razón de 2 puntos adicionales en marzo, julio y octubre del 2003. En marzo de ese año fueron restablecidos los primeros 2 puntos porcentuales, pero los siguientes aumentos fueron suspendidos, manteniéndose el aporte en 7% hasta fines de 2007.

Estas medidas, cuyos objetivos eran ajenos al funcionamiento del sistema jubilatorio ya que pretendían estimular la demanda de trabajo y el consumo en un contexto fuertemente recesivo, derivaron en una fuerte caída de los ingresos del régimen de ca-

pitalización, que repercutió en la proyección de las jubilaciones alcanzables por sus afiliados al disminuir significativamente los aportes realizados durante varios años.

El cambio de modelo económico: la vuelta al reparto en dos etapas

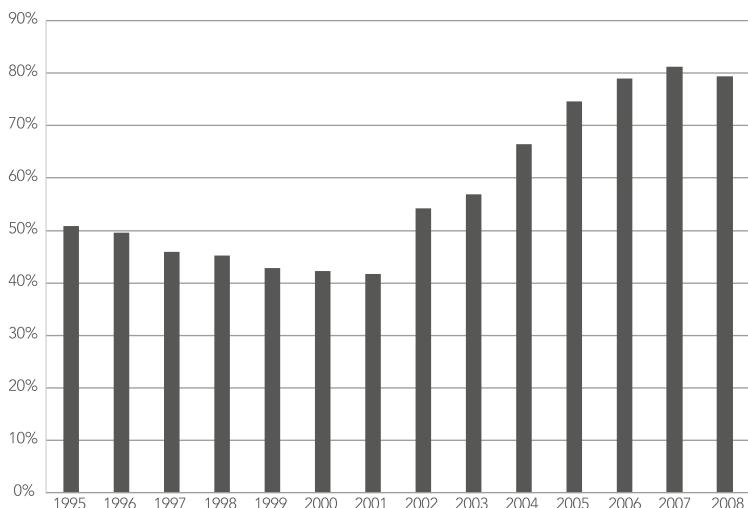
A partir del nuevo milenio se produjo un quiebre en la concepción de las políticas públicas en relación con las décadas anteriores. Hasta ese momento, las políticas públicas de inserción social estaban básicamente orientadas hacia la promoción del empleo formal (reducción de aportes patronales, habilitación de formas flexibles de contratación, seguro de desempleo). A partir del año 2000, en cambio, estas presentan un fuerte sesgo a la redistribución de ingresos, operando en dos ejes: el aumento de los ingresos de quienes perciben los ingresos más bajos y el aumento del número de perceptores de ingresos.

En relación con la política ingresos, los mayores incrementos se focalizaron en el salario mínimo, los salarios de convenio y la jubilación mínima, que tuvieron aumentos muy por encima de la inflación. En lo que respecta a aumentar el número de perceptores, los principales ejes fueron la introducción de la Asignación Universal por Hijo y el aumento de la cobertura jubilatoria.

En tal sentido, el sistema previsional fue uno de los principales bastiones de estas políticas redistributivas. En lo que se refiere al incremento de los ingresos más bajos, dado que la movilidad jubilatoria que establecía la ley había sido eliminada en 1995, y en el contexto de una inflación importante en el año 2002, hubo espacio para la implementación de ajustes discretionales, que fueron, además, diferenciales por niveles de haberes. De este modo,

mientras la jubilación mínima creció 230% entre 2001 y 2006, en un lapso en que la inflación acumuló 91%, las restantes prestaciones recibieron su primer ajuste del 11% recién en el año 2006. De hecho, la jubilación mínima fue uno de los ingresos que mayor incremento tuvo, acumulando una mejora real superior al 50% desde 2001 hasta 2008.

Gráfico 3. Relación entre el haber mínimo y el haber medio



Esto tuvo otros efectos. En primer lugar, beneficiarios que inicialmente tenían haberes superiores a la mínima fueron quedando en el grupo más bajo de perceptores, con lo cual ya hacia el año 2005 (previo a la moratoria) el 57% de los beneficiarios del sistema cobraba la jubilación mínima. En segundo lugar, la diferencia entre el haber mínimo y el haber medio era cada vez menor (Gráfico 3). Es decir, la mayoría de los jubilados terminaba co-

brando el mismo haber pese a que sus aportes habían sido sumamente disímiles. Por otro lado, esta política no tuvo en cuenta que el retraso en el haber de las jubilaciones y pensiones mayores a la mínima constituía un pasivo contingente que explotó posteriormente en un sinnúmero de juicios contra el Estado.

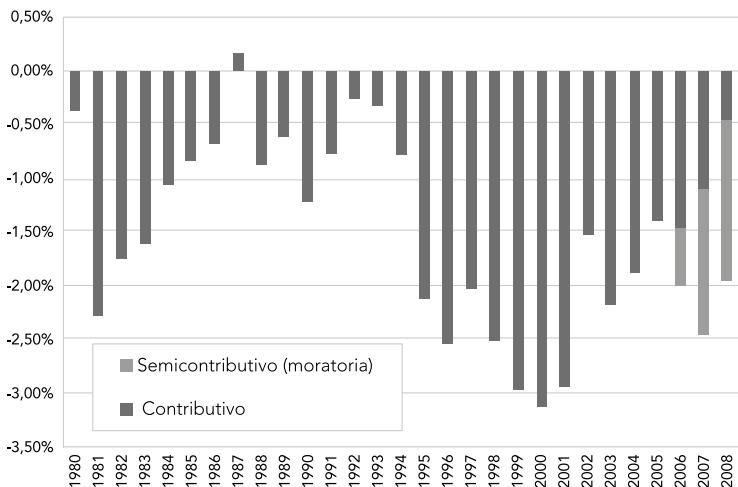
En lo que se refiere al incremento de la población que percibe ingresos, el principal instrumento utilizado fue la apertura de una moratoria previsional excepcionalmente generosa –que aún sigue vigente–.

La introducción de esta moratoria excepcional tiene explicación en la baja cobertura del sistema a mediados de los años 2000. En materia de cobertura previsional, la etapa de capitalización mostró una evolución bien diferente a las anteriores. El aumento en las edades de retiro, unido al aumento en los años de aportes requeridos para acceder al beneficio, controles más rigurosos desde 1991 y al menos una década previa sin crecimiento en el empleo formal, hicieron que el total de beneficiarios no sólo dejara de crecer sino que comenzara incluso a caer desde 1998. Los 3,2 millones de beneficiarios que se registraron al comienzo del nuevo sistema seguían siendo prácticamente el mismo número 10 años más tarde, con lo cual la cobertura previsional –el porcentaje de la población en edad de retiro que percibe un beneficio–, que había crecido al momento de la reforma debido a la reducción de la población en edad de retiro al aumentar las edades mínimas, fue también declinando a partir de 1999.

Si se comparan los beneficios del sistema público de reparto con la población en edad de jubilarse en cada momento del tiempo (55-60 antes de la reforma y 60-65 después), el porcentaje de la

población cubierta una década después de la reforma era prácticamente el mismo que a lo largo de la década del 80 (Gráfico 4).

Gráfico 4. Proporción de la población en edad de jubilarse que percibe un beneficio previsional



La caída de la cobertura respecto del máximo logrado al promediar la década del 90 fue la excusa para la moratoria que se instrumentó a partir de 2005 y que se basó en una ley de 1995 (Ley 24.476, reglamentada en el año 2005) que permite a los autónomos, inscriptos o no, regularizar aportes devengados hasta 1993. La reglamentación del 2005, además de facilitar el trámite, permitió que las cuotas de la moratoria se descontaran del haber, lo que marcó una diferencia con las moratorias anteriores, que debían abonarse previo a acceder al beneficio.

Así, producto de los desincentivos para el empleo formal que surgen tanto de la elevada presión tributaria y regulatoria sobre

el mercado de trabajo como de la rigidez respecto del número de años con aportes para acceder a un beneficio (cuyo incumplimiento con mayor probabilidad al aumentar el desempleo convierte los aportes previsionales en impuestos –esto es, en cargos que no generan una devolución o beneficio identificable y directo–), la caída de la cobertura luego de la reforma de 1993 fue atacada por medio de la moratoria y la igualación de haberes previsionales de aportantes y no aportantes, consagrando así un desincentivo aún mayor a la formalización laboral y la realización de aportes al sistema previsional.

Dado que con la moratoria se permitía regularizar aportes anteriores a 1993, en el año 2005 toda persona mayor de 60 años estuvo habilitada a compensar aportes por 30 años completos⁸, con lo cual fue posible acceder a un beneficio mínimo sin realizar ningún aporte real, ya que las 60 cuotas sin ajuste de la moratoria eran descontadas del haber de jubilación.

Es así que accedieron a un beneficio del sistema contributivo más de 1.700.000 personas en los primeros tres años (y más de 4 millones hasta el presente), lo cual generó un incremento del gasto del sistema previsional de 0,6% del PBI en el año 2006 y de

8 Justificar 30 años hasta 1993 significaba que toda persona que hubiera ingresado al mercado de trabajo antes de 1963 con al menos 18 años podía acceder a esa moratoria. Esto habilitaba a todas las mujeres que jamás hubieran aportado a obtener una jubilación. Los hombres también pudieron acceder sin realizar aportes, pero dado que la participación de los hombres en edad activa en el mercado de trabajo fue históricamente superior al 90% en tanto que la de las mujeres era en las décadas del 60 al 90 menor del 40%, esta jubilación se denominó “jubilación de amas de casa”, ya que pudieron acceder a ella mujeres que no trabajaron en el mercado formal ni en el informal.

más del doble al año siguiente, con perspectivas de seguir creciendo, no sólo porque siguieron ingresando beneficiarios a través de esta ventana sino porque el gasto fue aumentando a medida que los nuevos beneficiarios terminaban de pagar las cuotas de la moratoria.

De este modo, se fue revirtiendo la tendencia decreciente del déficit previsional que venía observándose desde el año 2003 como consecuencia del incipiente incremento en el número de aportantes.

La regularización de aportes bajo esta moratoria sigue vigente, aunque ya no pueden regularizarse 30 años. Al año 2019, un hombre de 65 años puede regularizar 21 años⁹, y de no mediar cambios en los parámetros del sistema la moratoria permitirá completar años de aportes durante al menos un par de décadas más.

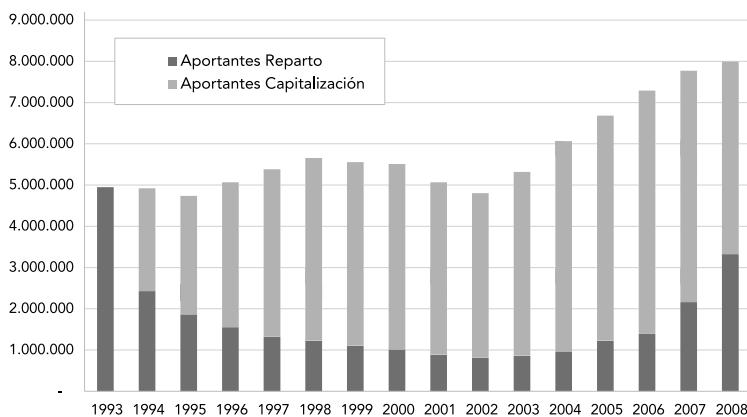
Por el lado de los ingresos del sistema, los aportantes totales durante los primeros 10 años de la capitalización tuvieron poca variación. Recién a partir del 2003, tras más de 20 años de estancamiento, estos comenzaron a crecer (Gráfico 5). El aumento en la formalidad laboral fue en parte consecuencia de una mayor fiscalización –resultado de los avances de la tecnología–, pero principalmente resultado del crecimiento económico del período 2003-2008, con el cual fue posible capitalizar las reformas previas en materia de simplificación registral para los monotributistas y en el régimen de servicio doméstico.

En todo caso, la evolución de los aportantes al reparto fue bien diferente de la de los aportantes totales. Tras abrir la apertura

9 Una persona de 65 años en 2019 puede haber ingresado al mercado de trabajo en 1972 a los 18 años, lo que deja 21 años hasta 1993.

de la opción para elegir el régimen al cual aportar (capitalización o reparto), más de la mitad de los trabajadores rápidamente derivaron sus aportes a las AFJP, al tiempo que el flujo de nuevos aportes de los ingresantes al mercado laboral se dirigió abrumadoramente hacia la capitalización, de forma tal que en el año 2004 este ya contenía al 84% de los trabajadores formales activos, provocando una fuerte caída en los ingresos del sistema público y, con ella, su desfinanciamiento.

Gráfico 5. Sistema jubilatorio. Aportantes etapa de capitalización



Cabe notar que los ingresos del sistema de reparto no se movieron igual que el número de aportantes, ya que el sistema público sólo perdió los aportes personales y continuó recibiendo los aportes patronales, con lo cual la caída de los ingresos por esta migración fue proporcionalmente menor que la caída de aportantes que abandonaron el sistema.

Es importante tener en cuenta, además, que la incorporación de los regímenes simplificados con niveles de aporte muy inferiores al que realizan los aportantes al régimen general (trabajadores en relación de dependencia y autónomos) a partir del 1998 hizo que el incremento de los recursos tampoco fuera proporcional al crecimiento del número de aportantes. Este aspecto se desarrolla más adelante estimando el crecimiento de “aportantes equivalentes”.

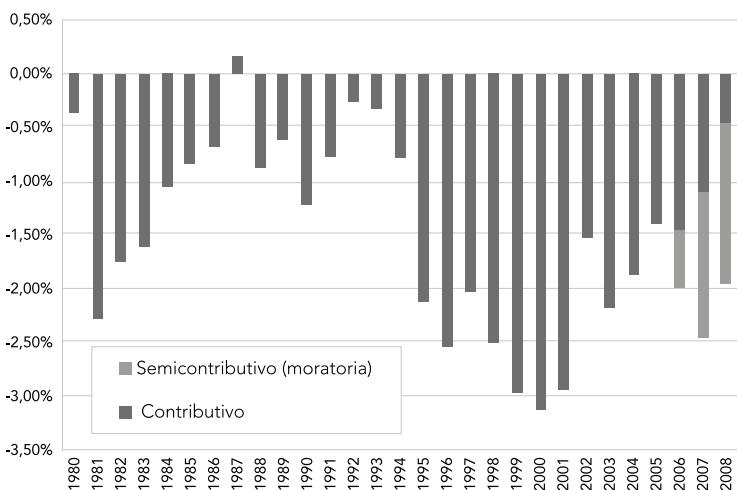
En todo caso, tal como estaba previsto con la reforma de 1993, el desfinanciamiento debido a la pérdida de aportes elevó el déficit previsional. Desde la implementación de la capitalización el déficit se ubicó por encima del 2% y se mantuvo así (salvo en el año 2002 consecuencia de la crisis) hasta que a partir del 2003 el empleo formal y, por lo tanto, los aportantes, comenzaron a crecer. Tampoco es de despreciar el efecto que tuvo el hecho de que luego de transcurrida la primera década postreforma el número de beneficiarios del régimen de capitalización comenzaba a crecer (en el año 2008 ya alcanzaban a casi el 10% del total de jubilados y pensionados), reduciendo paulatinamente el gasto en el sistema público y aportando así a la reducción del déficit del sistema contributivo.

El aumento de aportantes que ayudaron a recuperar el financiamiento del sistema desde 2003 fue un aliento adicional a la introducción de la “moratoria previsional”, la cual –si bien fue habilitada ya en el 2005– comenzó a expandirse en años subsiguientes, hasta llegar a cubrir en 2018 a más de 3,6 millones de personas.

Sin embargo, la cobertura universal requería más recursos. La necesidad de financiar los mayores gastos asociados a la moratoria fue el puntapié inicial para una contrarreforma que elimi-

nara el régimen de capitalización. El primer año de la moratoria (2005) sumó sólo 0,02 puntos del PBI a los 1,38 puntos del PBI de déficit contributivo, mientras que ya hacia el año 2008 –en los prolegómenos de la contrarreforma– la moratoria llevaba el déficit previsional a 2 puntos del PBI (Gráfico 6). El sistema contributivo había reducido el déficit a sólo 0,5 puntos del PBI en 2008 gracias a los traspasos forzados, los mayores ingresos por aportes y contribuciones, el mecanismo de ajuste de las pensiones y la creciente sustitución de beneficiarios del reparto por beneficiarios de la capitalización.

Gráfico 6. Déficit previsional 1980-2008



Pero no alcanzaba. La necesidad de otorgar más recursos a la ANSES llevó al gobierno nacional a tomar una serie de medidas para mejorar los ingresos del sistema de reparto. A fines del 2005

se eliminó el límite máximo de la remuneración imponible sujeta al pago de las contribuciones patronales, lo que implicó un aumento en los recursos sin contrapartida en un aumento de haberes, cuyo tope se mantuvo.

Las medidas adoptadas en el año 2007 fueron más drásticas. Primero, los indecisos que hasta ese momento se distribuían entre las AFJP pasaron a ser asignados directamente al sistema de reparto, cuando originalmente era al revés, y sólo desde allí un aportante podía optar por solicitar su traspaso a una AFJP. Por otra parte, los saldos de las cuentas individuales de los hombres mayores de 55 años y las mujeres mayores de 50 años que fueran inferiores a \$20.000 (alrededor de 6.500 dólares) fueron trasladados compulsivamente al sistema de reparto. Lo mismo se dispuso para los afiliados pertenecientes a algún régimen especial que permitiera jubilarse a edades menores a las generales.

La medida más importante ese año fue, sin embargo, la apertura de la opción de abandonar el sistema de capitalización y retornar al de reparto. Para ello, previamente y con el objeto de generar incentivos para el traspaso, se aumentó del 0,85% al 1,5% la PAP (es decir, la tasa de reconocimiento por año de permanencia en el sistema de reparto), mejorando así las prestaciones y, por lo tanto, los incentivos para incorporarse al régimen de reparto.

A pesar de esto, se estima que como consecuencia de todos estos cambios los afiliados al régimen de reparto aumentaron del 20% al 25% de los aportantes efectivos a la capitalización (existentes más indecisos del año 2007)¹⁰.

10 Los afiliados al régimen de capitalización eran alrededor de 10 millones de personas, pero hacían aportes regulares unos 4,5 millones.

La contrarreforma de 2008

En vista de las dificultades para lograr el traspaso voluntario masivo de la población desde la capitalización hacia el reparto, en noviembre de 2008 el gobierno nacional promovió una ley para cerrar el régimen de capitalización.

Por ese entonces, la crisis financiera mundial comenzaba a afectar los fondos acumulados por las AFJP. La rentabilidad real anual correspondiente al mes de septiembre de 2008 fue negativa (alrededor de -10%), en línea con la tendencia imperante desde comienzos de ese año, lo cual fue usado para esgrimir una mayor carga fiscal contingente dada por la garantía de un haber mínimo a cargo del Estado, y postular que ello justificaba el cierre del régimen de capitalización. Claro que se trató de un argumento engañoso e inconsistente: como era de esperarse (y luego ocurrió, en particular considerando la cercana experiencia chilena), los rendimientos negativos sólo hubieran sido temporarios y acotados a la duración de la crisis internacional, habiéndose restablecido ya desde 2010 las tasas de retorno históricas habituales (que eran especialmente elevadas en la Argentina)¹¹.

Los activos de las AFJP, incluidos los aportes voluntarios a los fondos de pensión, que representaban en ese momento un valor de casi 9 puntos del PBI, pasaron a ser administrados por el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), mientras que el sistema de reparto volvía a finanziarse con los aportes de más de 5 millones de trabajadores que fueron devueltos de la capitalización.

11 Ver Urbiztondo (2009).

Así, tras 15 años se dio por concluida la experiencia de la capitalización. La transición fiscalmente exigente que requería la inclusión de un régimen de capitalización como el adoptado por la Ley 24.241 desde 1994 (y que en 2008 ya mostraba un alivio incipiente al aumentar rápidamente el número de jubilados y pensionados de las AFJP, que en ese entonces ya representaban el 9,7% del total de jubilados regulares del sistema) fue abruptamente terminada, logrando un efecto fiscal positivo en el corto plazo por el alto ratio de aportantes/beneficiarios que regresaron al régimen de reparto de la ANSES en forma intempestiva y obligatoria.

El nuevo reparto

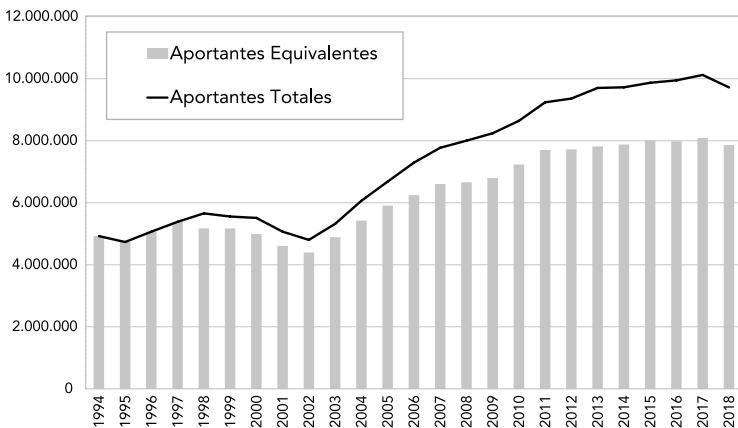
Esencialmente, el retorno al reparto incorporó financiamiento al sistema público. De un momento para otro se incorporaron al sistema los aportes personales de 5,6 millones de trabajadores.

Vale la pena hacer una aclaración sobre la evolución del número de aportantes, ya que su fuerte crecimiento desde 1998 puede inducir a error. Gran parte de este crecimiento se debe al ingreso al sistema de trabajadores a través de regímenes simplificados como el monotributo y trabajadores de casas particulares en los que se establece que los aportes totales son muy inferiores a los efectuados por los afiliados al régimen general (trabajadores en relación de dependencia y autónomos). Así, la mayor cantidad de aportantes da lugar a un aumento menor en los ingresos del sistema.

Para clarificar esto se introduce aquí el concepto de “aportante equivalente”. El “aportante equivalente” indica cuántos trabajadores del régimen general –considerados por su aporte promedio– se requieren para obtener la recaudación total observada.

Este concepto permite conocer cuántos aportantes del régimen general serían requeridos para generar un ingreso total equivalente al aporte que realizan monotributistas y servicio doméstico. Por lo dicho previamente, para generar un mismo monto de ingresos se requieren más monotributistas y empleados de servicio doméstico que del régimen general.

Gráfico 7. Sistema jubilatorio. Aportantes totales y aportantes equivalentes

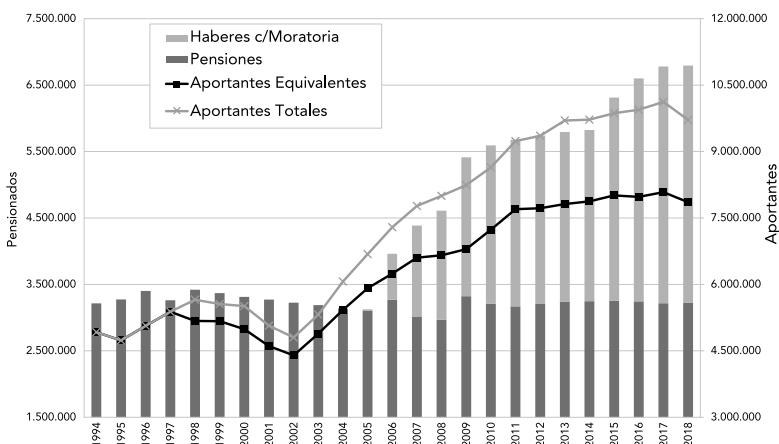


Como se puede apreciar en el Gráfico 7, si bien los números oficiales sobre el total de aportantes muestran un importante crecimiento, los ingresos del sistema en términos de “aportantes equivalentes” fueron mucho menores. Mientras los aportantes totales pasaron de poco menos de 5 millones en 1994 a 9,7 millones en el 2018, los “aportantes equivalentes” sólo crecieron hasta 7,8 millones. Esto significa que los 2,2 millones de monotributistas y trabajadores de casas particulares generan un ingreso equivalente a

aproximadamente un tercio de lo que generan los aportantes del régimen general (equivalen a sólo 705 mil trabajadores del régimen general).

Por el lado de los beneficiarios, el número de jubilados del sistema contributivo (sin acceso por vía de moratoria) continuó estancado, mientras que el número de beneficiarios totales continuó expandiéndose a través de la moratoria (Gráfico 8). Los 2,3 millones de aportantes equivalentes ingresados no alcanzaban para financiar los 2 millones de nuevos jubilados ingresados con moratoria que se acumulaban ya en el año 2009.

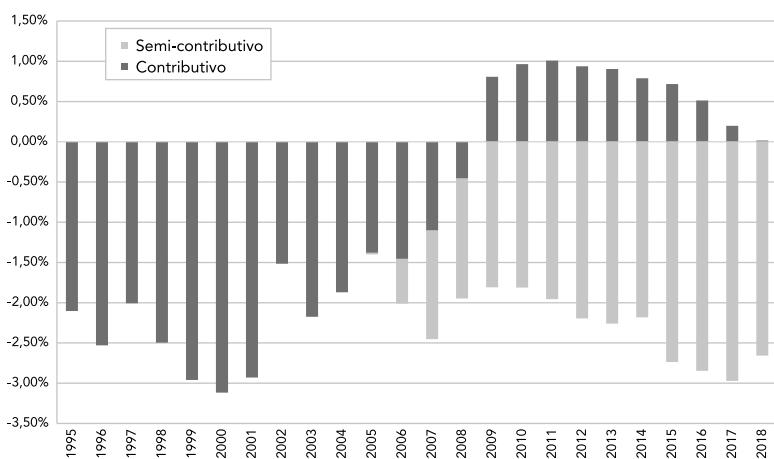
Gráfico 8. Sistema jubilatorio. Evolución de activos y pasivos nuevo reparto



De este modo, el impacto inicial de la contrarreforma en la reducción del déficit previsional tuvo corta duración, y al año 2018 el

sistema público de pensiones (SIPA) enfrentaba un déficit de 2,7 puntos del PBI (Gráfico 9). El superávit del sistema contributivo logrado tras la contrarreforma de 2008 se había desvanecido, y había que enfrentar el déficit creciente que provenía de la parte semi-contributiva del régimen de jubilaciones y pensiones.

Gráfico 9. Déficit previsional 1995-2018 –como % del PBI–



En relación con los haberes previsionales, los ajustes diferenciales (mayores ajustes para los haberes mínimos, menores ajustes para los haberes medios y altos) se mantuvieron hasta el año 2008, cuando tras una multiplicidad de juicios reclamando ajustes la Corte Suprema intimó al Poder Ejecutivo Nacional para que introduzca una forma o mecanismo de actualización de las prestaciones, que derivó en la propuesta y sanción de la Ley de Movilidad Previsional, que modificó el mecanismo de ajuste desde 2009. Por la nueva normativa se

estableció que todos los haberes debían ajustarse de acuerdo con una fórmula que tenía en cuenta la evolución de los salarios y de los recursos tributarios, que en situaciones normales (con salarios reales crecientes por mayor productividad y recursos tributarios crecientes además por una mayor formalización de la economía) llevaría a incrementos en el valor real de los haberes previsionales. Los ajustes se realizaban dos veces al año (marzo y septiembre) sobre la base de la variación de índices del semestre anterior.

Este esquema se mantuvo hasta fines del 2017. A partir del segundo trimestre del año siguiente comenzó a aplicarse una nueva fórmula, donde se pondera con un 70% de la inflación minorista y con un 30% la evolución salarial del segundo trimestre anterior a la fecha de ajuste. La actualización se realiza 4 veces al año (marzo, junio, septiembre y diciembre), con el rezago señalado de dos trimestres. De este modo, a partir del año 2009 todos los haberes se mueven en igual proporción, pero la disparidad generada entre el 2003 y el 2008 sobre el stock de beneficiarios preexistentes se mantuvo sin cambios porcentuales.

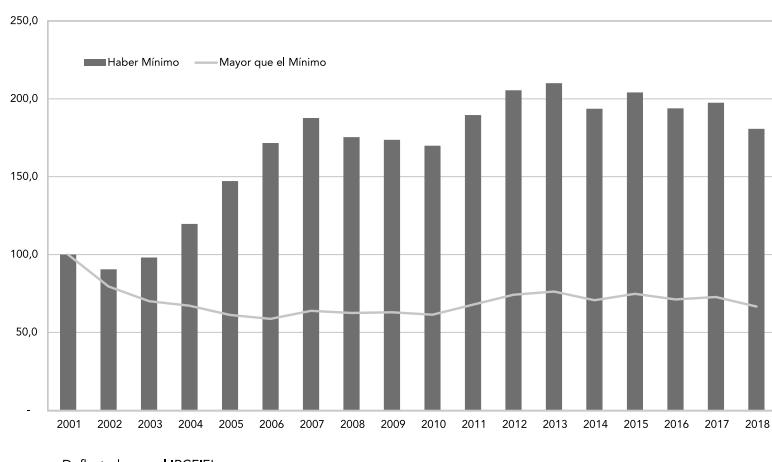
Tal como se observa en el Gráfico 10, las diferencias de ajuste entre los haberes mínimos y el resto respecto de la situación observada al finalizar la Convertibilidad persistieron, aun cuando el mecanismo de indexación adoptado desde 2009 frenó su ampliación. En el año 2016, la nueva administración sancionó la Ley de Reparación Histórica, que establece la recomposición de los haberes para jubilados que hubieran iniciado acciones legales contra el ANSES por ajuste insuficiente en sus haberes o que, sin haberlas iniciado, estuvieran en condiciones de hacerlo, restableciendo las diferencias en los haberes vinculadas con las dife-

rencias en los aportes según lo establecido en la legislación pero violentado entre 2002 y 2008.

La ampliación de la Moratoria

En septiembre del 2014 se abrió una ampliación de la moratoria. Quienes a esa fecha hubieran cumplido la edad jubilatoria o la fueran a cumplir en los 2 años siguientes pudieron regularizar aportes hasta el año 2003, lo que permitía, nuevamente, obtener una jubilación sin haber realizado aporte alguno (ya que quienes tenían 60/65 años de edad en ese momento podían regularizar 30 años previos al 2003). En este caso, la moratoria también podía pagarse en cuotas, pero las mismas se ajustarían del mismo modo que los haberes previsionales.

Gráfico 10. Evolución del haber en términos reales. Base 2001:100



A diferencia de la moratoria del 2005, en este caso se excluía del acceso a la misma a quienes en el último año hubieran tenido ingresos superiores al límite para cobrar asignaciones familiares y aquellos cuyo patrimonio supere 4 veces ese límite, tengan vehículos 1,5 veces el mismo, o gastos con tarjeta de crédito mayores al 30% de ese nivel tope.

Originalmente esta moratoria (Ley 26.970) estaba abierta por dos años. Sin embargo, en el año 2016 se extendió hasta julio del 2019, aunque solamente para mujeres, y a su vencimiento fue extendida por 3 años más, de manera tal que actualmente está vigente para las mujeres hasta 2022.

La nueva pensión no contributiva –de la universalización a la focalización en un año

En marzo de 2016 se dio un paso hacia la universalización de la pensión no contributiva –introducida en forma desordenada a través de la moratoria previsional–, creando una institución fuera del ámbito del sistema de pensiones, es decir, una prestación no financiada con aportes y contribuciones. El nuevo instituto se llama Pensión Universal para el Adulto Mayor, PUAM.

La normativa inicial estableció que podía acceder a la PUAM todo individuo de al menos sesenta y cinco años que no fuera beneficiario de jubilación, pensión o retiro de carácter contributivo o no contributivo, ni seguro de desempleo, o que optara por la PUAM dejando de percibir otro beneficio. El monto de la PUAM se estableció en el 80% del haber mínimo previsional, pero a diferencia de la moratoria contiene un beneficio personalísimo, que no genera derecho a pensión derivada para derecho-habientes.

En su versión original la PUAM era compatible con la continuidad laboral, ya sea en relación de dependencia o por cuenta propia, y los meses de aporte eran computados como tiempo de servicio a los fines de obtener un beneficio previsional contributivo. Sin embargo, a comienzos del 2018 se limitó la compatibilidad del derecho al trabajo, estableciendo que quienes reunieran los requisitos para acceder al beneficio contributivo no calificaban para acceder a la PUAM.

Finalmente, la Ley de presupuesto para el año 2019 limitó totalmente la posibilidad para los perceptores de la PUAM de continuar la actividad laboral (salvo a los monotributistas sociales). Esta ley también estableció un límite al acceso de la PUAM a quienes durante el año anterior hubieran percibido ingresos brutos por un importe mayor al que rige para la percepción de asignaciones familiares; tengan declarado en Bienes Personales un patrimonio que supere en 4 veces dicho monto; tengan registrados bienes en los Registros Nacionales de la Propiedad Automotor y de Créditos Prendarios que superen 1,5 veces el importe anualizado del referido ingreso; tengan gastos o consumos que superen en 30% dicho límite; sean titulares de bienes en los registros de la Administración Nacional de Aviación Civil; y/o posean embarcaciones de más de 9 metros de eslora.

Es decir, en menos de 3 años y al igual que la moratoria del año 2014, el beneficio universal (PUAM) pasó a estar focalizado hacia la población vulnerable.

De este modo, todas las personas que hayan nacido antes del año 1975 (y por ende hayan cumplido 18 o más años en 1993) tienen, a la edad de retiro, la posibilidad de justificar años de aportes a través de la moratoria del 2005. Además, desde 2014 y hasta

2022, las mujeres mayores de 60 años pueden acceder al beneficio previsional aun sin haber realizado aportes. Finalmente, los hombres que no puedan ingresar en la moratoria del año 2005, y las mujeres que cumplan 60 años después del 2022 y no puedan ingresar a la moratoria del año 2005, pueden todos ellos solicitar y recibir la PUAM si cumplen las condiciones requeridas.

3. Otros problemas del sistema

La composición de los aportantes y las inequidades entre regímenes

Si bien el Sistema Nacional (SIPA) se rige por una legislación común, el mismo está compuesto por diferentes modalidades y regímenes especiales que generan contribuciones diferentes y beneficios también diferentes financiados desde una misma caja. La Tabla 2 describe los distintos regímenes del SIPA según su importancia en términos de la cantidad de aportantes de cada uno.

Si bien la mayor parte de los aportantes corresponden al régimen general (un 65%), existe un 35% de trabajadores que tienen condiciones especiales, de los cuales casi un 70% (23% del total) corresponde al régimen del monotributo y de casas particulares introducidos a fines de los 90.

Estos regímenes introducen una nueva distorsión en el concepto de “sistema contributivo”, al romper, una vez más, el vínculo entre el aporte realizado y los beneficios obtenidos.

El régimen del monotributo permite a trabajadores de hasta cierto nivel de ingreso cubrir a través de un aporte mensual fijo las obligaciones impositivas y de la seguridad social. El aporte varía

por categorías (las cuales tienen que ver con los ingresos brutos del trabajador), pero independientemente de la categoría tras 30 años de aportes todos acceden a la misma jubilación: la jubilación mínima.

Tabla 2. Composición aportantes al SIPA –año 2018–

		Puestos de Trabajo	%
Total		10.110.945	100,0%
Independientes	Autónomos	490.656	4,9%
	Monotributo con aporte SIPA	1.452.528	14,4%
	Monotributo sin aporte SIPA	387.141	3,8%
Relación de Dependencia	General	6.601.058	65,3%
	Especiales	608.905	6,0%
	Poder Judicial	16.818	0,2%
	Servicio Exterior	1.117	0,0%
	Docentes no Universitarios	410.895	4,1%
	Investigadores Científicos y Tecnológicos	31.239	0,3%
	Docentes Universitarios	106.380	1,1%
	Luz y Fuerza	40.401	0,4%
	YCRT	2.055	0,0%
	Policía y Servicio Penit. Prov. Transferidas	78.831	0,8%
	Casas Particulares	491.826	4,9%

Fuente: Boletín de la Seguridad Social. III Trimestre 2018.

Un esquema similar es el de casas particulares. Existen tres categorías del aporte que se destina al sistema de pensiones, el

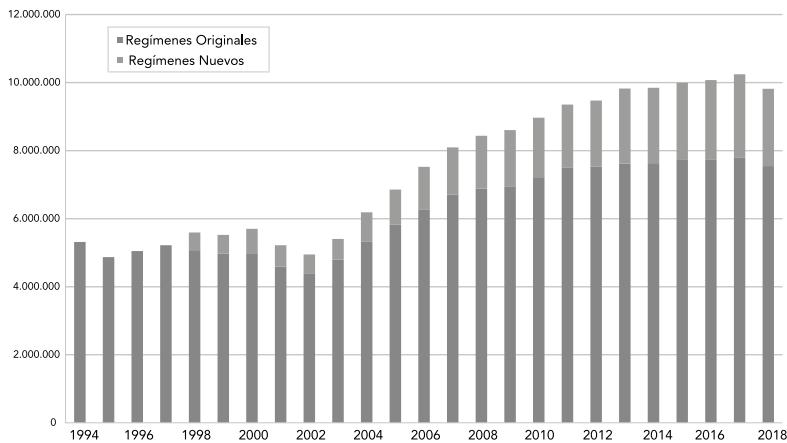
cual varía según las horas trabajadas para ese empleador en la semana. Los aportes de los distintos empleadores se acumulan y deben haberse logrado aportes en la categoría más alta para acceder a una jubilación, nuevamente equivalente a la mínima. El trabajador puede completar el aporte para acceder a la jubilación.

En el caso de los monotributistas se generan inequidades no sólo respecto de los demás regímenes sino dentro del mismo sistema, ya que personas con diferentes niveles de aporte terminan recibiendo el mismo beneficio.

Un punto relevante con respecto a la existencia de inequidades es que estos nuevos regímenes tienen cada vez más peso dentro del sistema. Cuando el monotributo y el régimen de casas particulares fueron introducidos, tardaron unos años en expandirse. Hasta el año 2003 no superaban más del 13% del total de aportantes. Sin embargo, diferentes normas fueron alentando estas modalidades y ya hacia el año 2011 representaban el 20% de los aportantes, mientras que el último dato disponible muestra una participación cercana al 23%.

Pero además de esto, cabe mencionar que desde el año 2011 casi todo el crecimiento de los aportantes se produce en estos segmentos (Gráfico 11): mientras que en el período 2011-2018 el total de aportantes tradicionales (relación de dependencia y autónomos) creció menos de un 2%, incorporando apenas 143 mil aportantes al sistema, el monotributo y el régimen de casas particulares crecieron un 23%, incorporando 426 mil trabajadores que tienen derecho a una jubilación futura con un aporte mucho menor.

Gráfico 11. Evolución de los aportantes –Diciembre de cada año–



El siguiente ejercicio, presentado en la Tabla 3, ilustra las inequidades entre los aportantes de distintos regímenes dentro del SIPA^{12,13}.

12 Los cálculos realizados no tienen por objeto establecer (ni deben ser interpretados en tal sentido) valores absolutos de la relación entre aportes y beneficios previsionales recibidos por una misma persona a lo largo de toda su vida, sino solamente comparar el ratio entre beneficios y aportes para aportantes con iguales ingresos bajo estos distintos regímenes. Más adelante, en el capítulo 3, se incluye una estimación del subsidio jubilatorio diferencial recibido por monotributistas y autónomos respecto de la situación de un trabajador en relación de dependencia en el Régimen General, adoptando un criterio de homogeneización de prestaciones levemente diferente.

13 Dentro de las inequidades podría incluirse el hecho de que en el caso de los regímenes simplificados, además de tener derecho a un haber del sistema de pensiones se puede acceder a las prestaciones del PAMI, con lo cual el beneficio sería mayor al que aquí se considera.

Tabla 3. Ejercicio ilustrativo de las inequidades de los distintos regímenes del SIPA –año 2018–

	Monotributistas		Trabajadores Casas Particulares	Relación de Dependencia (Salario Mínimo)	Autónomos
	Cat. A	Cat. K			
Salario de Aporte	-	-	-	\$12.500	\$5.571
Aporte	\$618	\$1.601	\$72	\$3.558	\$1.629
Apote como % Haber	5,5%	14,2%	0,6%	31,6%	14,5%
Haber Jubilatorio	\$11.267	\$11.267	\$11.267	\$11.267	\$11.267

En primer lugar, se simula el aporte a lo largo de 30 años de trabajadores bajo diferentes modalidades (relación de dependencia, monotributista, autónomo y empleado de casas particulares), que en todos los casos terminan recibiendo el haber mínimo. Concretamente, se tomó el caso de trabajadores en relación de dependencia que perciben el salario mínimo a lo largo de toda la vida laboral, monotributistas de la categoría más baja y la categoría más alta, y trabajadores de casas particulares que realizan el aporte máximo.

En segundo lugar, se tiene en cuenta un nivel de rentabilidad para los aportes y contribuciones. En los sistemas de reparto la “rentabilidad” de los fondos resulta de la suma de la tasa de crecimiento de los activos, la cual se asumió en 1,5% anual, y el crecimiento del salario real, el cual se supuso constante¹⁴.

14 Considerando el período 1996-2019, la población y el salario real en la Argentina han crecido a una tasa promedio del 1% y 0,5% anual, respectivamente. Por otra parte, dentro del ciclo de vida de cada persona, su salario real típicamente crece a una tasa superior al 2% anual. En tal sentido, los valores utilizados en

En tercer lugar, se computan los aportes (más contribuciones) relativos al haber recibido que realiza cada uno de ellos, los cuales, como puede verse, son muy diferentes. El trabajador en relación de dependencia realiza un aporte promedio equivalente al 31,6% del haber que percibirá al momento del retiro. En el caso del monotributista en la categoría más baja, su aporte equivale al 5,5% del haber de retiro, mientras que ese porcentaje asciende a 14,2% para la categoría más alta y a 14,5% para la categoría más baja de los trabajadores autónomos. Por su parte, los trabajadores bajo el régimen de casas particulares apenas aportan 0,6% del haber previsional que reciben. Una categoría aparte son los monotributistas sociales, que adquieren derecho a la prestación previsional sin haber realizado aporte alguno.

Más generalmente, existen otros regímenes especiales distintos del monotributo y de casas particulares que concentran el 5,7% de los aportantes, y que si bien son contributivos y relacionan el haber con los aportes realizados, igualmente tienen condiciones de retiro –ya sea en las edades de retiro y/o en el cálculo del beneficio– más generosas que la regla general, no existiendo en muchos casos claros justificativos para que estos casos tengan beneficios particulares que fueron obtenidos como mecanismos de excepción por parte de los colectivos involucrados. Estos regímenes son:

- a) Docentes nacionales
- b) Docentes de universidades nacionales
- c) Investigadores científicos y técnicos

este ejercicio (que también suman 1,5% anual) contienen una simplificación que obedece a su objetivo (el cómputo de beneficios relativos para un mismo aportante que se encuentre alcanzado por los distintos regímenes).

- d) Poder Judicial
- e) Servicio Exterior
- f) Personal bajo el convenio de Luz y Fuerza
- g) Personal de Yacimientos Carboníferos de Río Turbio (YCRT)

En el caso de los docentes nacionales, las edades de retiro son de 60 años para los hombres y 57 años para las mujeres. El haber se fija como el 82% del cargo en actividad, al tiempo que realizan un aporte personal 2 puntos superior a la regla general.

Los docentes universitarios e investigadores científicos y tecnológicos tienen un esquema similar, salvo por las edades de retiro, que son de 60 años y 65 años, respectivamente. En todos los casos se requieren 25 años de aporte en total y al menos 15 o 20 años al régimen en particular, realizando también un aporte personal 2 puntos superiores al del régimen general.

El personal de Luz y Fuerza tiene un régimen especial para el personal en tareas riesgosas. La edad de retiro es de 55 años y el haber se fija en el 70% del salario de retiro, realizando también un aporte adicional del 2%.

En el caso de YCRT, la empresa aporta un 2% más y sus empleados al jubilarse reciben el haber que les corresponde de la ANSES más un complemento a cargo de YCRT por la diferencia hasta alcanzar el 82% de la remuneración al retiro.

En el caso de los magistrados y funcionarios del Poder Judicial, la edad de retiro es de 60 años para hombres y mujeres, y el haber de retiro se fija en el 85% de la categoría que revistaba al momento del retiro. El régimen de los funcionarios del Servicio Exterior es similar, excepto porque en este caso la edad de retiro es de 65 años para hombres y mujeres.

Un aspecto general a notar es que aun en aquellos sistemas que tienen aportes adicionales, estos no alcanzan para compensar las mayores erogaciones que se derivan de una jubilación a edad más temprana. En efecto, un aporte extra del 2% sobre el salario durante 30 años significa que a lo largo de todo ese período se aportó un adicional de aproximadamente un 60% de un año de remuneración (2% por 30 años, que resulta exactamente en el 60% del salario promedio de aporte si la evolución salarial tiene una velocidad constante de principio a fin de la vida laboral activa). Sin embargo, en el caso de los docentes nacionales, que acceden a la jubilación a los 57 años las mujeres y 60 años los hombres, la jubilación que reciben es del 82% del salario de cómputo (el promedio de los mejores 3 años de los últimos 10 años aportados), por lo que el 2% adicional acumulado sólo logra financiar menos de un año adicional de beneficios, mientras que los años adicionales en que estos se perciben son entre 3 (mujeres) y 5 (hombres), el porcentaje de beneficio sobre el salario de cómputo (82%) es mayor que en el régimen general, y el propio salario de cómputo es mayor (al considerarse los 3 mejores años de los últimos 10 años para definirlo). Lo mismo puede señalarse del caso de Luz y Fuerza, donde la jubilación alcanza al 70% y el aporte del 2% a lo largo de 30 años cubre menos de un año de retiro, cuando en este caso pueden retirarse 5 años antes las mujeres y 10 años antes los hombres.

CAPÍTULO 2

El desafío del envejecimiento poblacional: proyecciones del *status quo*¹⁵

1. El impacto del envejecimiento

Uno de los grandes desafíos que enfrenta el mundo es el del envejecimiento poblacional. Los cambios demográficos de los últimos decenios se insertan en el denominado proceso de *transición demográfica*. La *transición demográfica* es un proceso de larga duración por el cual, debido a los avances en el plano de la salud, se pasa de una situación de alta fertilidad y alta mortalidad a otra de baja fertilidad y baja mortalidad, generando una pirámide poblacional más alta y empinada.

Al inicio del proceso de transición, el descenso de la tasa de mortalidad lleva a un aumento de la tasa de crecimiento de la población, mientras que la posterior caída en la tasa de natalidad hace que dicho crecimiento disminuya.

Este proceso ha venido profundizándose en todo el mundo desde mediados del siglo pasado. La tasa de natalidad de la población

15 Nuria Susmel.

mundial ha descendido desde 36,9 nacimientos por cada mil habitantes en el año 1950 hasta 19,6 en el año 2015, mientras que la tasa de mortalidad pasó de 19,1 defunciones por cada mil habitantes a 7,7 en el mismo período. Con ello, la tasa de crecimiento de la población mundial pasó de 1,75% a 1,1% anual.

La transición demográfica fue y es diferente en las distintas regiones, dependiendo en particular de los distintos niveles de ingreso.

La caída en la tasa de natalidad y mortalidad comenzó antes en Europa, América del Norte y Oceanía. Hacia 1950 la tasa de natalidad en estas regiones era de 21,5‰, 24,4‰ y 27,5‰ respectivamente, mientras que la tasa de mortalidad era menor al 12‰. Para ese entonces, en Latinoamérica la mortalidad era superior a la de las regiones más desarrolladas, mientras que la tasa de natalidad estaba más alineada con las regiones de menor desarrollo. A partir de allí, las tasas de nacimientos y muertes se redujeron más rápidamente en Latinoamérica y Asia que en el resto del mundo.

La reducción en las tasas de natalidad y mortalidad es un proceso que aún no se ha agotado. Las proyecciones poblacionales indican que salvo en Europa, donde la natalidad parece haberse estabilizado en una tasa baja de 10 nacimientos cada mil habitantes, en el resto del mundo la tasa continuará descendiendo, aunque a un ritmo cada vez menor.

En Latinoamérica se espera que hacia el año 2050 la natalidad se reduzca hasta 11,6 nacimientos por cada 1000 habitantes –una caída de más de 12 nacimientos cada mil habitantes en los últimos 50 años– y hasta 9,5 nacimientos por cada mil habitantes en los siguientes 50 años –es decir, una caída de sólo 2,1 nacimientos por cada mil habitantes hasta fines del siglo–.

Si bien la tendencia es hacia un aumento en la expectativa de vida, la tasa de mortalidad no muestra una trayectoria continuamente descendente sino en forma de "U" –descenso al comienzo y posterior incremento–, ya que el aumento en el peso de la población adulta sobre el total de población hace que el número de decesos aumente en términos absolutos y relativos, lo que se manifiesta en una tasa que vuelve a crecer. Salvo en África, la tasa de mortalidad alcanzó el menor nivel entre los años 2005 y 2015. En África la tasa aún continúa cayendo y se espera que esto continúe hasta mediados de siglo (Tabla 4), en tanto que en Europa el mínimo ya se había alcanzado alrededor de los años 1960.

Tabla 4. Mundo: tasas de natalidad y mortalidad por regiones

	África	Asia	Europa	América Latina	América del Norte	Oceanía	Mundo
Tasa de Natalidad							
1950-1955	48,3	41,8	21,5	42,8	24,4	27,5	36,9
1995-2000	38,9	21,2	10,3	23,4	14	18,6	22
2010-2015	35,9	17,7	10,8	17,8	12,4	17,2	19,6
2045-2050	24,2	12	9,9	11,2	11,3	13,6	14,8
2070-2075	18,6	10,5	9,9	9,6	10,9	12	13,1
2095-2100	14,8	9,8	9,6	9,1	10,5	10,8	11,8
Tasa de Mortalidad							
1950-1955	26,8	22,5	11,2	15,7	9,5	11,8	19,1
1995-2000	13,7	7,5	11,5	6,1	8,5	7,2	8,7
2010-2015	9,4	7	10,9	5,8	8,1	6,7	7,7
2045-2050	6,5	10,1	13,3	8,8	10,6	8,4	9,4
2070-2075	7,5	12,7	13,5	11,6	10,3	9	10,6
2095-2100	8,7	13	11,9	13,2	10,1	9,3	11,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Naciones Unidas.

La transición demográfica ha llevado a que la tasa de crecimiento de la población mundial sea cada vez menor. Según las proyecciones poblacionales de Naciones Unidas (Revisión 2017), la población mundial aumentará desde 7,8 mil millones en el año 2020 a 10,2 mil millones en 2060 y a 11,2 mil millones a fines de siglo (Tabla 5). Dicho crecimiento poblacional será liderado por África, donde la población pasará de 1,3 mil millones a 4,5 mil millones hasta el fin del siglo –un crecimiento de 238%–, con trayectorias similares –crecimiento permanente, aunque con menores tasas– en Oceanía (72% de incremento hacia fines de siglo) y Norteamérica (32%).

Tabla 5. Proyección de la población por región –en millones de personas–

	2015	2020	2040	2060	2080	2100	Tasa de Crecimiento Promedio anual
Mundial	7.383,0	7.795,5	9.210,3	10.222,6	10.848,7	11.184,4	0,5%
África	1.194,4	1.352,6	2.100,3	2.964,4	3.798,7	4.467,6	1,6%
Asia	4.419,9	4.623,5	5.154,4	5.259,7	5.069,8	4.780,5	0,1%
Europa	740,8	743,4	728,8	698,6	668,3	653,3	-0,1%
América Latina y Caribe	632,4	664,5	757,0	787,5	763,5	712,0	0,1%
América del Norte	356,0	369,2	417,2	451,3	480,7	499,2	0,4%
Oceanía	39,5	42,4	52,6	61,2	67,7	71,8	0,7%

Fuente: Naciones Unidas (2017).

Europa, por su parte, ya desde hace tiempo viene mostrando una reducción permanente de su población, y se espera que para el final de siglo esta se reduzca en casi 100 millones de personas, pasando de 740 millones a 650 millones de habitantes.

Asia y América Latina y el Caribe muestran un bajo crecimiento medido entre puntas. Sin embargo, su dinámica de crecimiento en este siglo será bien diferente del resto de los países, ya que estas regiones aún están en la etapa de incremento poblacional, estimándose que a mediados del siglo la población total comenzará a declinar.

El crecimiento poblacional tiende a desaparecer en el largo plazo. Europa, Asia y Latinoamérica comienzan a mostrar reducciones absolutas en la población durante el presente siglo, mientras que Norteamérica, Oceanía y África continúan mostrando crecimiento hasta el año 2100, aunque sólo África continúa con incrementos significativos en ese momento.

Ese proceso generalizado, que incluye el crecimiento más lento del número de habitantes del planeta, la convergencia de tasas entre países y una leve declinación en algunos de ellos, produce un cambio en la estructura de edades de la población con un peso creciente de los adultos mayores de 65 años sobre la población total.

En 1950 el porcentaje de adultos mayores con respecto a la población total era de aproximadamente el 4,5%. Hoy ese porcentaje ha crecido al 8,4% y bajo las tendencias previstas se estima que ascienda al 19,7% hacia el fin de siglo. En otras palabras, mientras que en 1950 una de cada 22 personas tenía más de 65 años, en el presente 1 cada 12 tiene más de 65 y hacia fines

de siglo se estima que 1 de cada 5 personas tendrá 65 o más años¹⁶.

Latinoamérica presenta una evolución más acentuada que el conjunto mundial. La participación de la población adulta en el total, que era de 3,1% en 1950 (inferior al promedio mundial), es 8,8% en el presente, en tanto que se estima sea 31,5% en 2050 y 33% a fin de siglo. Es decir, 1 de cada 31 personas era un adulto mayor en 1950, 1 cada 11 lo es en la actualidad, y se proyecta que 1 de cada 3 lo será a fin de siglo.

Argentina presenta una evolución más parecida a los países más desarrollados. En 1950 la tasa de natalidad era de 25,4 cada mil habitantes, mientras que la de mortalidad era de 9,1 por mil, con lo cual la tasa natural de crecimiento se ubicaba en 1,6% al año (Tabla 6). En el 2015 la natalidad había descendido casi 9 puntos mientras que la mortalidad había caído en 2 puntos, ubicando la tasa natural de crecimiento en poco menos de 0,9% al año. Las proyecciones demográficas indican que se espera que la natalidad siga descendiendo, estabilizándose en poco menos de 10 por mil para el año 2075, mientras que la mortalidad comenzará a crecer dentro de 25 años, con lo cual la tasa de crecimiento natural se estima se tornará negativa para el quinquenio 2075-2080. Dado que la tasa natural de crecimiento excluye los movimientos migratorios, la tasa de crecimiento podría tornarse negativa an-

16 La definición de “adulto mayor” podría modificarse con el aumento de la esperanza de vida (la capacidad laboral a los 65 años de edad crece en el tiempo, y serán muy distintas en 1950 y en 2100), pero en este análisis se la mantiene constante para permitir una clara identificación del efecto del envejecimiento en las finanzas de los sistemas previsionales en caso de que no se actualicen las edades mínimas de retiro.

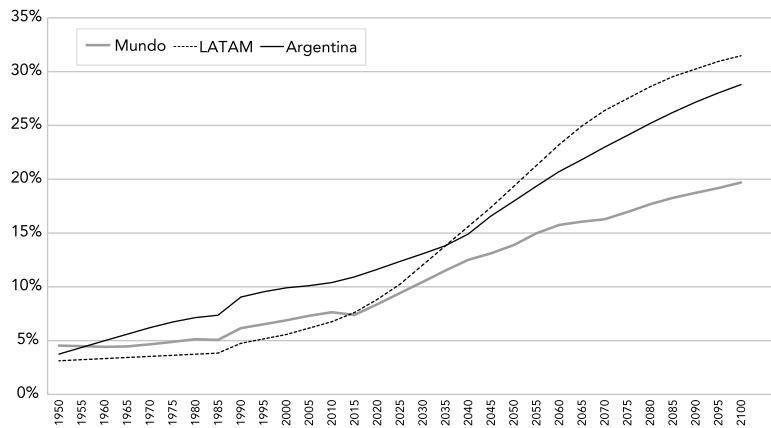
tes de ese período en caso de verificarse una caída de la tasa neta de migración, o bien mantenerse todavía positiva en caso de que la Argentina reciba un flujo creciente de población procedente de otros países (aumento de la tasa de migración neta).

Tabla 6. Argentina. Indicadores demográficos –cada mil habitantes–

	Tasa de natalidad	Tasa de mortalidad	Tasa natural de crecimiento
1950-1955	25,4	9,1	16,3
1995-2000	19,7	7,9	11,8
2015-2020	16,5	7,6	8,9
2020-2025	15,4	7,6	7,8
2045-2050	11,6	8,8	2,8
2050-2055	11,0	9,2	1,8
2075-2080	9,9	11,6	-1,7
2095-2100	9,9	12,8	-2,9

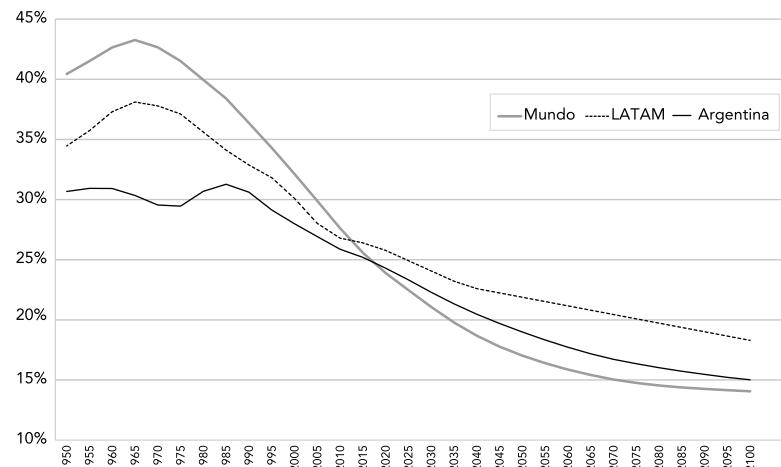
En lo que se refiere al crecimiento de la población adulta mayor (Gráfico 12), esta presenta en Argentina una evolución más aplanada (crecimiento más estable) que la de Latinoamérica: la proporción de adultos mayores es más elevada hasta el año 2035, momento a partir del cual dicha proporción se proyecta por debajo del promedio regional. Es así que la proporción de población mayor de 65 años era de 3,7% a comienzos de 1950 (frente a 3,1% como promedio para Latinoamérica), creció hasta 11,6% en la actualidad (8,8% en la región), y se proyecta que alcance cerca del 30% a fin de siglo (frente al 33% regional).

Gráfico 12. Porcentaje de la población mayor de 65 años



Fuente: Naciones Unidas (2017).

Gráfico 13. Porcentaje de la población hasta 14 años



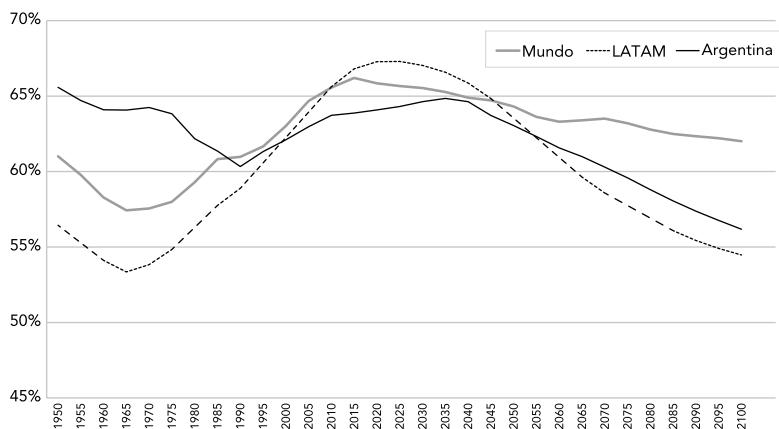
De forma inversa, la proporción de la población de menores (considerando menores hasta 14 años de edad, Gráfico 13) se ha venido reduciendo desde el siglo pasado y mantendrá esta tendencia, pasando de poco más de 30% hacia 1950 a reducirse hasta cerca del 15% a fines de siglo.

El cambio en la composición etaria tiene un impacto directo sobre distintos aspectos socioeconómicos: la menor tasa de natalidad implica un menor crecimiento de los futuros trabajadores que sostendrán al resto de la población. En efecto, si bien la población de 15 a 64 años (típicamente definida como población en edad de trabajar) aún se encuentra en expansión tanto en Argentina como en Latinoamérica (Gráfico 14), como consecuencia del proceso de transición demográfica cabe esperar que en las próximas décadas la misma comience a reducirse –como porcentaje de la población total–, lo que representa una caída del porcentaje de población que “financia” al resto (población “dependiente” conformada por adultos mayores y población de menores).

La transición demográfica también trae aparejado un cambio en las demandas de la sociedad. El aumento en la expectativa de vida, que aumenta la proporción de población adulta mayor, se asocia, por un lado, con el incremento de la probabilidad de contraer enfermedades, lo que obliga a reorientar las estrategias de atención de la salud hacia tecnologías más especializadas y costosas, provocando un incremento en el gasto agregado en salud; y por otro lado, con un aumento del gasto en los sistemas previsionales, ya que más población llega a la tercera edad y además vive más años, afectando por ende la viabilidad económico-financiera tanto de los sistemas de salud como los de jubilaciones y pensiones.

En lo que sigue de este capítulo, primero se realiza una evaluación del impacto del envejecimiento sobre el sistema de jubilaciones y pensiones en Argentina –haciendo foco en el largo plazo–, y luego se procede a proyectar la evolución del sistema previsional en un horizonte de mediano plazo.

Gráfico 14. Población en edad de trabajar –15 a 64 años–



2. El impacto del envejecimiento en gasto previsional

Las proyecciones de largo plazo del impacto del envejecimiento sobre el sistema previsional se realizan siguiendo la metodología de Miller et al. (2007). Estos autores utilizan un modelo de simulación agregado en el cual, a partir de identidades contables, proyectan el gasto del sistema considerando diferentes supuestos sobre la evolución de las condiciones económicas e institucionales.

Así, el gasto público en pensiones –expresado en términos del tamaño de una economía, dado por su PBI– puede descomponerse en diferentes factores. Así, partiendo de, $\frac{G}{PBI} = \frac{(h^* P)}{PBI}$ donde G denota el gasto total en pensiones, h es el haber promedio y P es el número total de pensionados, pueden identificarse ratios que permiten identificar sus distintas fuentes centrales. En efecto, multiplicando y dividiendo esta expresión por la tasa de dependencia de la población mayor de 65 años y por la población total, y reorganizando los términos, se llega a: $\frac{G}{PBI} = \frac{\text{Población 65+}}{\text{Población Total}} \times \frac{\text{Pensionados}}{\text{Población 65+}} \times \frac{\frac{h}{PBI}}{\frac{\text{Población 65+}}{\text{Población Total}}}$, donde $\frac{\text{Población 65+}}{\text{Población Total}}$ es la tasa de dependencia de la población mayor (es decir, el porcentaje que la población mayor de 65 años de edad representa dentro de la población total), $\frac{\text{Pensionados}}{\text{Población 65+}}$ es la tasa de cobertura de la población mayor (es decir, el porcentaje de la población que recibe beneficios), y $\frac{h}{PBI \text{ per cápita}}$ es el costo del beneficio previsional medido como porcentaje del PBI per cápita.

Así, la expresión anterior muestra que la importancia del gasto en pensiones en relación con el PBI depende del nivel de cobertura del sistema, del cociente entre el beneficio medio y el PBI per cápita, y de la tasa de dependencia de la población mayor.

¿Y cuáles son las magnitudes relevantes en el caso argentino? La estimación que sigue parte del gasto total en pensiones incluyendo todos los regímenes existentes (sistema nacional, provincias no transferidas y fuerzas de seguridad). La Tabla 7 muestra los valores de las variables para el año 2018. El gasto en pensiones asciende a 9,8% del PBI, correspondiendo 7,1% al SIPA, mientras que el resto corresponde al gasto que realizan las provincias en sus cajas de previsión no transferidas, las cajas de fuerzas de seguridad y el gasto a través de la PUAM. La información sobre el porcentaje de la población cubierta por alguno de

los sistemas previsionales se obtuvo de la Encuesta Permanente de Hogares, que permite identificar las personas que perciben un haber previsional.

Tabla 7. Argentina. Datos base para proyección

Variables	2018
Gasto en Pensiones (%GDP)	9,8%
Tasa Dependencia Población Mayor	13,6%
Población con Edad de Retiro	6.069.070
Población Total	44.521.895
Población Cubierta	90,7%
Beneficiarios	5.506.552
Población 65 y más	6.069.070
Costo Relativo por Beneficio	79,5%
Gasto Medio por Beneficiario	21.673
GDP per cápita	27.265

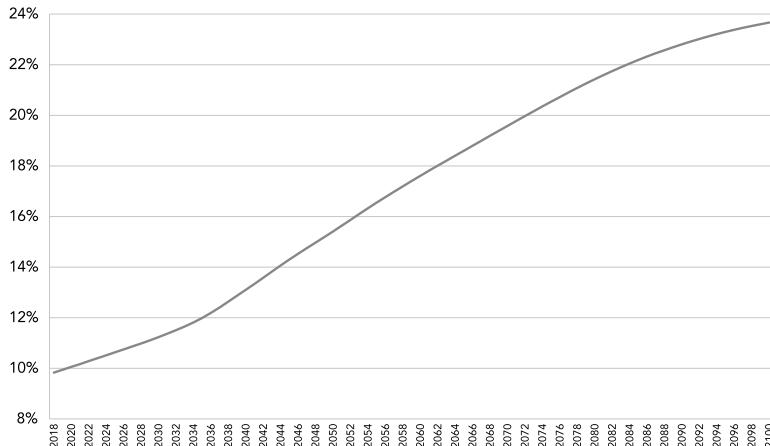
Fuente: elaboración propia sobre la base de Ministerio de Hacienda (cuenta de Inversión), INDEC y Naciones Unidas.

Para el año 2018 el porcentaje de población mayor de 65 años con algún beneficio ascendía al 90,7% (se trata de población que percibe uno o más beneficios). El haber medio que se utiliza en este caso es el gasto total en pensiones dividido por la población cubierta. Esto significa que el haber medio no representa el haber promedio del sistema de pensiones, ya que dentro del sistema previsional existen beneficiarios fuera de ese rango de edad, entre ellos los de aquellos que perciben una pensión derivada de una jubilación, los jubilados por invalidez y los que pertenecen a regímenes especiales con edades de jubilación más bajas. De hecho,

el gasto promedio por beneficiario con edad de retiro es un 70% superior al beneficio promedio.

Utilizando este modelo agregado se realizó una estimación del impacto del envejecimiento sobre el gasto en pensiones. Dado que este ejercicio sólo intenta mostrar el efecto que el envejecimiento podría tener sobre el gasto en pensiones (incluyendo en este concepto el gasto agregado en jubilaciones ordinarias, pensiones de sobrevivencia e invalidez, etc.), se supone que la única variable que se mueve a lo largo del tiempo es la tasa de dependencia demográfica (es decir, Población con edad de retiro / Población Total), mientras que el nivel de cobertura y el costo relativo del beneficio se mantienen constantes.

Gráfico 15. Proyección del gasto en jubilaciones y pensiones por envejecimiento poblacional –en % del PBI–



Como se observa en el Gráfico 15, dada la dinámica demográfica que se espera para Argentina en las próximas décadas, y mante-

niendo constante tanto el nivel de cobertura (90,7%) como el costo relativo de los beneficios (79,5% del PBI promedio por habitante), es probable que el sistema de pensiones absorba a mediados del siglo casi 16% del PBI, mientras que hacia fines de siglo el sistema podría insumir casi el 25% del PBI –frente a casi 10% en la actualidad–.

Estas proyecciones, que sólo contemplan la dimensión demográfica, ilustran las exigencias a las que se podría someter al sistema de jubilaciones y pensiones en caso de mantenerse invariable, sin ajustes que cambien la dinámica que lo lleva a un pronunciado desequilibrio.

De todos modos, este ejercicio dista de proyectar la evolución real del gasto previsional, dado que este depende de otros factores relacionados tanto con el desempeño económico –crecimiento del PBI y del empleo, salarios reales, formalidad, etc.– como con aspectos regulatorios (la forma en que se ajustan los haberes y las condiciones en que se puede acceder al beneficio, entre otros), pero señala la problemática que imprime el envejecimiento en sistemas organizados bajo la forma de reparto, ya que a medida que la población envejece el sistema de jubilaciones y pensiones requiere cada vez de mayores recursos, mostrando la necesidad de ajustar periódicamente los parámetros o encarar una reforma integral que amortigüe la necesidad de tales ajustes recurrentes.

3. La proyección del SIPA

A continuación se presentan proyecciones del gasto previsional a cargo del Estado Nacional manteniendo sin cambios las reglas vigentes en la actualidad. Las mismas distinguen tres elementos. Primero, el gasto del sistema contributivo, es decir, aquel al cual

acceden aquellos trabajadores que han cumplido con los requisitos para cobrar un beneficio. Segundo, el sistema *semi-contributivo*, entendido como aquel al que acceden extrabajadores que hicieron aportes parciales al sistema durante su vida laboral activa pero no han cumplido con la totalidad de años de aportes requeridos y completan los requisitos por medio de una moratoria. Y tercero, el sistema no contributivo constituido por la PUAM.

Las hipótesis sobre la evolución de las variables son las siguientes:

- a. Aportantes: se hicieron hipótesis diferentes según el régimen en el cual están inscriptos. Para el año 2019, con el fin de reflejar la información parcial disponible al momento de proyección tomando en cuenta la recesión actual, se supuso una reducción del número de aportantes en todas las categorías –a excepción de los trabajadores de casas particulares-. A partir de allí se supuso un crecimiento a tasas históricas, admitiendo un ligero crecimiento en la tendencia asociado a una mayor formalización.
- b. Ingresos: en este caso no se supuso que los ingresos de todas las categorías evolucionan igual. En el caso de los trabajadores en relación de dependencia, se tuvieron en cuenta los menores ingresos para el sistema debido a la reducción de contribuciones patronales establecida en la reforma tributaria del 2017, que genera una tasa efectiva de aporte más baja¹⁷. Para el año 2019 se estimó una reducción del orden del 6% en términos reales, variación nula en el siguiente año

17 La Reforma Tributaria estableció un cronograma de incremento de la tasa de contribuciones para el caso general y un mínimo no imponible para las contribuciones que se ajusta por la tasa de inflación.

y un aumento de los salarios reales en los años subsiguientes, consistente con las tendencias históricas.

- c. Pasivos: se estimaron para cada año las altas y bajas de beneficiarios. Para las bajas se calculó la probabilidad de muerte sobre la base de tablas de mortalidad para Argentina, teniendo en cuenta la distribución de los beneficiarios por edad que surge del Boletín Estadístico de la Seguridad Social¹⁸. En relación con las altas, dado que los activos deben mantenerse al menos 30 años en el sistema para conseguir un haber contributivo, se supuso que el crecimiento de los pasivos está relacionado con el incremento del empleo de 25 años antes, bajo la hipótesis de que los ingresantes de aquel momento tenían 5 años previos de aportes al sistema de pensiones.
- d. Haberes: el haber promedio que paga el sistema evoluciona con el ajuste que se hace a los beneficios de acuerdo con la regla de movilidad previsional actual y con el haber de los beneficiarios que ingresan al sistema. El haber de los beneficiarios que se mantienen en el sistema se ajusta con el porcentaje que surge de ponderar 70% la inflación y 30% la evolución del salario nominal de dos trimestres anteriores. El haber de los nuevos beneficiarios (altas en cada año) se calcula para cada régimen de aporte según las respectivas normas vigentes. En el caso de los monotributistas, los monotributistas sociales y los trabajadores del régimen de casas particulares, el haber previsional que les corresponde es el mínimo del sistema general. Para el cálculo del salario promedio de los últimos 10 años, necesario para determinar el

haber de ingreso al sistema de los nuevos jubilados, los salarios nominales se actualizaron con la regla de la movilidad jubilatoria.

Con estos elementos se calculó la evolución del haber promedio en cada momento del tiempo. Las proyecciones toman como base el año 2018, estimándose la evolución del sistema contributivo, semi-contributivo y no contributivo por separado. Se hicieron dos estimaciones correspondientes a dos escenarios diferentes:

- a. **Escenario base:** supone la continuidad de la política actual, que consiste en mantener un alto porcentaje de la población cubierta, usándose como parámetro a seguir el porcentaje actual de la población de 65 años y más cuberto a través de algún beneficio. En este escenario, la población que no accede a un beneficio contributivo obtiene la cobertura a través de una moratoria, y quien no cumple con los requisitos para acceder a la misma recibe la PUAM. Se supone que la población cubierta por el sistema contributivo mantiene una proporción estable con los aportantes históricos, tal como se observó en las tres décadas previas. Se supuso que en los primeros años la población no cubierta por el sistema contributivo se distribuye un 92% a través de alguna moratoria (existente o nueva), mientras que a partir del 2025 ese porcentaje disminuye al 90%.
- b. **Escenario alternativo:** supone que –agotado el ingreso vía moratorias según las normas vigentes (aquí denominado sistema semi-contributivo)– para quien no accede a una pensión contributiva, la única opción existente es la PUAM. En este escenario, las altas a través de moratorias son cada vez menores, siendo 2039 el último año (estadísticamente relevante) en que alguien puede obtener beneficios previsionales.

les por esa vía¹⁹. Dado que en este escenario se reduce la posibilidad de entrar al sistema a través de una moratoria, se supuso que –relajando en el margen las condiciones de acceso– el porcentaje de la población sin cobertura que ingresa por la PUAM es algo mayor que en el ejercicio anterior (la cobertura total en este escenario es decreciente debido a la focalización emergente de la aplicación de criterios de elegibilidad según ingresos y patrimonio de la PUAM).

A continuación se muestra la evolución proyectada de las principales variables para los próximos años.

Tabla 8. Proyección del sistema contributivo

	Aportantes	Beneficios Contributivos	Relación Activos/ Pasivos	Ingresos	Egresos Contributivos	Superávit/ Déficit -% PBI-Contributivo
2018	9.333.758	3.227.597	2,89	682.054	679.681	0,02%
2019	9.187.242	3.308.409	2,78	589.693	642.554	-0,37%
2020	9.208.630	3.369.061	2,73	558.621	665.065	-0,76%
2025	9.786.792	3.741.003	2,62	582.241	835.826	-1,60%
2030	10.305.735	4.079.512	2,53	627.067	921.828	-1,60%
2040	11.431.728	5.639.786	2,03	727.414	1.312.717	-2,37%

En la parte contributiva del sistema, presentada en la Tabla 8, las caídas tanto de los aportantes como de los salarios reales estimadas para el corriente año, sumadas a la reducción de la tasa de contribución patronal de la reforma tributaria, que contrajo

19 La ley 24.476 permite incluir años de aporte antes de 1993, con lo cual hasta el año 2039 hay trabajadores de hasta 65 años que a principios de 1993 tenían como mínimo 18 años, edad piso para alegar haber trabajado sin realizar aportes hasta 1992 inclusive.

los ingresos del sistema, provocan la desaparición del superávit contributivo del año 2018, a pesar de la caída estimada en el haber medio real en el año 2019. Esto se potencia en los años siguientes debido al aumento del haber previsional en moneda constante, producto de la desaceleración esperada en la inflación en los primeros años de proyección, ya que al ajustar los haberes en función de la inflación pasada estos terminan creciendo por encima de los salarios, incrementando el déficit en la transición. A partir del año 2030 crece el número de beneficiarios en función del aumento ya observado de aportantes desde 2003, provocando un aumento del déficit como reflejo de la convergencia a un ratio más elevado de beneficiarios a aportantes. En pocos años el aumento de la relación de pasivos a activos –en la medida en que se mantienen las tendencias históricas– aumenta el desequilibrio del sistema, convergiendo a un déficit algo mayor a 1,5% del PBI que va creciendo hasta 2,4% del PBI en 2040.

La Tabla 9 presenta los resultados de la proyección de los sistemas semi-contributivo y no contributivo en el escenario base. Allí crecen el gasto no contributivo y semi-contributivo –excepto en el corto plazo, por la caída de jubilaciones y pensiones en términos reales– como consecuencia de la expansión de las moratorias actuales (otorgadas universalmente para mantener estable la cobertura actual, y dada la evolución del sistema contributivo). Estos subsistemas aumentan el desequilibrio financiero desde el 2,8% del PBI en 2018 al 3% en 2025, pero luego tienden a reducir su déficit al estabilizarse el número de beneficios desde 2025 y luego caer en la década de 2030. En cualquier caso, el sistema previsional en su conjunto (sumando los tres subsistemas –contributivo, semi-contributivo y no contributivo–) converge a un

déficit que supera el 4% del PBI desde 2025 en adelante, sumando casi 2 puntos al déficit de 2018 en los próximos 7 años.

Tabla 9. Proyección demográfica y financiera del Sistema no Contributivo. Escenario base: se mantiene cobertura a través de moratoria y PUAM

	2018	2019	2020	2025	2030	2040
Beneficiarios No Contributivos (PUAM)	92.979	122.979	119.905	162.700	262.755	458.523
Beneficios Semi-Contributivos (Moratoria)	3.614.158	3.740.368	3.777.462	4.015.844	3.976.933	3.315.875
Beneficios Totales	6.934.734	7.171.756	7.266.428	7.919.547	8.319.199	9.414.184
Relación Activos/Pasivos	1,35	1,28	1,27	1,24	1,24	1,21
Egresos No Contributivo	8.088	9.794	9.679	14.832	24.134	42.751
Egresos Semi-Contributivo	392.974	372.366	381.155	457.619	456.594	386.447
Egresos No Contributivos y Semi-Contributivos	401.062	382.160	390.834	472.451	480.728	429.197
Superávit/Déficit No Contributivo -% PBI-	-2,8%	-2,7%	-2,8%	-3,0%	-2,6%	-1,7%
Superávit/Déficit -% PBI- Total	-2,7%	-3,1%	-3,6%	-4,6%	-4,2%	-4,1%

Claramente, estas cifras estimadas podrían elevarse si se alarga la expectativa de vida de jubilados y pensionados, si aumenta la volatilidad macroeconómica (porque disminuye la probabilidad de que se completen los años de aporte a la edad de jubilación), si se estabiliza la tasa de informalidad (lo que reduce el porcentaje de población que ingresa vía el sistema contributivo) o si se relajan las condiciones de las moratorias (en cuyo caso parte de los beneficiarios imputados a la PUAM ingresan por mecanismos

semi-contributivos, recibiendo mayores prestaciones y elevando el gasto del sistema).

Tabla 10. Proyección demográfica y financiera del Sistema no Contributivo. Escenario alternativo: cierre de moratorias. Sistema NC crece sólo vía PUAM

	2018	2019	2020	2025	2030	2040
Beneficiarios No Contributivos (PUAM)	92.979	122.979	107.635	292.357	873.905	1.983.644
Beneficios Semi-Contributivos (Moratoria)	3.614.158	3.740.368	3.843.865	3.807.467	2.994.726	864.788
Beneficios Totales	6.934.734	7.171.756	7.320.561	7.840.827	7.948.143	8.488.218
Relación Activos/ Pasivos	1,35	1,28	1,26	1,25	1,30	1,35
Egresos No Contributivo	8.088	9.794	8.688	26.652	80.267	184.946
Egresos Semi-Contributivo	392.974	372.366	387.855	433.874	343.826	100.786
Egresos No Contributivos y Semi-Contributivos	401.062	382.160	396.544	460.526	424.093	285.732
Superávit/Déficit No Contributivo -% PBI-	-2,8%	-2,7%	-2,8%	-2,9%	-2,3%	-1,2%
Superávit/Déficit -% PBI- Total	-2,7%	-3,1%	-3,6%	-4,5%	-3,9%	-3,5%

En la Tabla 10, por último, se muestran las estimaciones correspondientes al Escenario Alternativo, donde se asume que no se abren nuevas moratorias, y por tanto el sistema semi-contributivo tiende a desaparecer. Este caso muestra una reducción del déficit no contributivo y semi-contributivo (en conjunto), de forma tal que el déficit total, tras tocar un nivel de 4,5% del PBI en 2025, se reduce al 3,5% del PBI hacia 2040. La reducción del

déficit total en este caso de sólo 0,6% del PBI respecto del escenario base se logra, por un lado, por un uso más intensivo de la PUAM, pero también por una disminución de la cobertura debido a la mayor focalización del programa de vejez. Ello no evita un crecimiento del déficit del sistema en su conjunto (contributivo, semi-contributivo y no contributivo) desde el 2,7% observado ya en el año 2018 hasta 3,5% del PBI en 2040 (pero de todas formas 4,5% en 2025), dado que las ganancias de la mayor focalización más que se compensan por los crecientes desequilibrios del sistema contributivo.

Cabe notar, finalmente, que estas proyecciones contienen un supuesto implícito en cuanto a la independencia del régimen contributivo respecto del otorgamiento futuro de beneficios semi-contributivos con nuevas moratorias. Un supuesto más realista podría prever que la evolución de aportantes en la Tabla 8 evolucione negativamente al considerar el escenario base (con renovación de moratorias), de lo cual se desprende que el supuesto de un ligero crecimiento en la formalización (y por ende en el número de aportantes) es cuanto menos optimista, por lo cual una proyección más realista del escenario base debería resultar en un déficit proyectado superior para el total del sistema previsional.

CAPÍTULO 3

Una propuesta de reforma del Régimen General y los Regímenes de Empleo Independiente del SIPA²⁰

1. Introducción

Argentina necesita una reforma previsional importante. La relación aportante/beneficiario del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) es (sep-2018) una de las menores en la historia, en torno de 1,7 (es decir, hay 17 aportantes por cada 10 beneficiarios del sistema –incluyendo jubilados y pensionados). Excluyendo las pensiones, el ratio sube a 2,4, y si se excluyen tanto las pensiones como las jubilaciones obtenidas con aportes parciales complementados a través de facilidades excepcionales (contenidas en las denominadas “moratorias”, programas ofrecidos por la ANSES sobre la base de la Ley 24.476 sancionada en 1995 y legislación posterior –en particular el DNU 1.454 sancionado en Dic-2005– que permiten comprar en condiciones muy favorables años de aportes faltantes para obtener una jubilación a la edad de retiro), dicho ratio sube hasta 4,4. Esto indica, obvia-

20 Santiago Urbiztondo.

mente, que más de la mitad de los jubilados y pensionados actuales accedieron a sus beneficios debido a la aplicación de algún tipo de moratoria (en efecto, de los 5,7 millones de beneficiarios titulares del SIPA, 3,4 millones –un 60%– utilizaron alguna moratoria, mientras que en el caso del Régimen General del SIPA dicho porcentaje asciende al 67%)²¹. Desde hace años los aportes y contribuciones previsionales (personales y patronales, respectivamente) sólo permiten cubrir una parte de las prestaciones de la seguridad social (sin incluir transferencias y gastos de capital), siendo el déficit operativo propio del sistema (sin considerar ingresos tributarios ni erogaciones fuera de la seguridad social) de aproximadamente 2,7% del PBI en 2018.

Las perspectivas del SIPA son además muy complejas:

- a. casi un tercio de la fuerza laboral ocupada no realiza aportes al sistema previsional;
- b. los nuevos empleos generados por la economía del conocimiento y la innovación tecnológica presentarán cambios inéditos respecto de la evolución verificada en el último siglo, y seguramente incluirán cambios de ocupación y períodos de desempleo que pueden aumentar la proporción de la pobla-

21 Los beneficios otorgados por moratoria incluyen distintas realidades, desde casos en que los beneficiarios no realizaron aporte alguno al sistema (por ejemplo, la jubilación accesible para las amas de casa, ampliada recientemente hasta el año 2022) hasta otros en que estos aportaron durante más de 20 años pero no alcanzaron a cumplir con los 30 años mínimos de aportes requeridos y completaron los años de aportes faltantes por medio de una declaración jurada donde afirman haber trabajado pese a no haber realizado aportes al sistema. Debido a esta multiplicidad de casos distintos, el porcentaje de jubilados que accedieron a un beneficio por moratoria no informa cuál es el monto de los aportes y contribuciones previsionales que no fueron realizados por estas personas.

- ción ocupada que no logre cumplir con 30 años de aportes durante su vida laboral activa;
- c. el incremento en la expectativa de vida (a razón de 1 año cada 7 años durante las últimas décadas en Argentina) y el envejecimiento promedio de la población (por el angostamiento de la pirámide poblacional asociado a la menor tasa de natalidad, adicional al aumento de la expectativa de vida) provocará (sin cambios en las edades mínimas de retiro actuales) una reducción paulatina en el ratio aportantes/beneficiarios; y
 - d. la reducción de las contribuciones patronales (ampliando el “salario mínimo no imponible” hasta 2022 según lo establecido en la Ley 27.430 de Reforma Tributaria) provocará un aumento en el déficit operacional del sistema (al menos en el corto plazo).

Así, la prolongación de este *statu quo* (es decir, la ausencia de una reforma previsional) conduce a una mayor dependencia de recursos fiscales para cumplir con las prestaciones legisladas, algo claramente inconveniente e inviable en el contexto económico actual (que demanda no sólo una reducción del déficit fiscal, sino también del gasto público y la presión fiscal asociada al mismo).

Frente a esta situación, y considerando la contrarreforma previsional del año 2008 (que eliminó el régimen de capitalización aprobado por la Ley 24.241 del año 1993, provocando un fuerte daño a los aportantes que esperaban recibir jubilaciones por encima de la mínima y una mayor pérdida de credibilidad sobre la futura viabilidad de un sistema de capitalización donde compitan distintas empresas administradoras de jubilaciones y pensiones como lo hicieron las AFJP entre 1994 y 2008), las opciones abiertas en el

contexto actual parecen estar limitadas a reformas paramétricas del régimen de reparto existente. En efecto, el hipotético restablecimiento de un régimen de capitalización debería superar dos escollos mayúsculos: primero, una transición fiscal adicionalmente deficitaria (con aportes personales que son ahorrados y detraídos del sistema público de reparto en el corto plazo, al tiempo que el sistema público debe continuar con iguales erogaciones para pagar los beneficios ya otorgados y los beneficios plenos de los nuevos jubilados que se incorporen al sistema durante al menos las próximas dos décadas); y segundo, la falta de representantes privados creíbles de tal régimen luego de que los accionistas de las AFJP, en la traumática experiencia de 2008, escogieron privilegiar sus otros negocios domésticos en vez de representar a sus afiliados y a sí mismos resistiendo la confiscación sufrida.

Otras reformas distintas a la capitalización también enfrentan serias dificultades, incluyendo la limitación fiscal que caracteriza a la Argentina. Un primer ejemplo es una reforma en la cual los aportes personales fueran aplicados como colocaciones financieras administradas centralmente (sin reeditar el régimen competitivo de las AFJP). En efecto, los aportes personales son una fuente principal del financiamiento de las jubilaciones y pensiones actuales (representan el 50% de los ingresos operativos de la ANSES), por lo cual la pérdida de los mismos (ya sea a manos de AFJP o en colocaciones administradas por la propia ANSES) requiere el acceso al financiamiento de las obligaciones de pago actuales, lo que reeditaría la experiencia de la década de 1990 (es decir, que las inversiones de las AFJP o ANSES deberían consistir básicamente en títulos de deuda pública –con todas las implicancias ya conocidas, posiblemente agravadas). Un segundo ejemplo es una reforma en la cual en el

futuro sólo subsistieran los aportes patronales para pagar un haber mínimo uniforme y universal en la vejez, eliminando la obligatoriedad de realizar aportes personales para incrementar el haber previsional alcanzable en la vejez (dejando total libertad a las personas para que ahorren para la vejez de la forma que ellas elijan). Al respecto, una limitación obvia es que tal reforma sólo podría aplicarse a los nuevos ingresantes al mercado laboral (ya que de lo contrario, los aportes personales ya realizados por los trabajadores activos pasarían a ser confiscados, dejando además a los trabajadores de edad media y avanzada sin opciones de ahorro suficientes), perdiendo los aportes personales para financiar las prestaciones existentes y las ya comprometidas para las próximas décadas. Además, tal tipo de esquema no modificaría sustancialmente los incentivos actuales a la informalidad laboral (cualquiera sea el salario o cantidad de años donde se hubieran realizado contribuciones patronales –que detraen del ingreso neto que puede obtener un trabajador informal–, la prestación recibida sería la misma), otorgando una prestación universal muy baja: considerando los datos de septiembre de 2018, las contribuciones patronales (por \$24.351 mil millones) alcanzan para pagar un haber previsional (sin distinguir jubilaciones y pensiones) de \$4.300 al mes, con una jubilación promedio en torno de \$4.400 y una pensión promedio en torno de \$4.200 (siendo los valores en mar-19 un 20% superiores, aproximando así el 50% de la jubilación mínima de \$10.400 al mes en ese mes).

Vale decir, la reforma del sistema previsional existente enfrenta un contexto fiscal fuertemente limitante respecto de las opciones posibles: se requiere lograr un sistema más justo y eficiente, que induzca una mayor formalidad laboral y cumplimiento de aportes y contribuciones para financiar el sistema previsional, sin es-

pacio para financiar una transición deficitaria y con la necesidad de lograr limitar el crecimiento del déficit operativo actual en el corto plazo y reducirlo en el largo plazo.

¿Existe tal solución? Comprendiendo que la respuesta está dentro del mundo del “segundo mejor”, es decir, que no existe una solución perfecta o comparable a la alcanzable sin las distintas restricciones mencionadas, la respuesta es afirmativa. La clave, desde nuestro punto de vista, está en mejorar la correspondencia entre los aportes y los beneficios recibidos a lo largo del tiempo por medio de una modificación sustancial de las exigencias y parámetros que determinan los derechos y obligaciones del sistema de reparto vigente, es decir, por medio de una reforma paramétrica. En efecto, la baja relación aportante/beneficiario del SIPA resulta de la elevada informalidad laboral, alimentada, entre otros factores (además de la legislación laboral y la baja productividad global de la economía), por el otorgamiento de jubilaciones mínimas frecuentemente obtenidas con moratorias. Estas moratorias, a su vez, se originan en la existencia de una elevada porción de la población que llega a la edad de retiro sin haber realizado aportes suficientes según la legislación vigente, cerrando un equilibrio de muy baja calidad: la legislación contiene requisitos formales no cumplibles, por lo cual también por medio de nueva legislación se construye el escape para permitir incumplir tales exigencias, recayendo el desequilibrio tanto en el fisco como en quienes cumplen y sobrecumplen con los requisitos previsionales vigentes.

En tal sentido, restablecer los incentivos a realizar aportes al sistema, mejorando sustancialmente la correspondencia entre aportes y beneficios (tal como ocurre en los regímenes de capitalización y en los regímenes de reparto con cuentas nacionales –que compu-

tan haberes sobre la base del rendimiento simulado de los aportes realizados a lo largo de la vida laboral activa–), es la piedra angular de la mejora fiscal en el mediano y largo plazos, con ventajas además respecto de la equidad vertical y horizontal entre beneficiarios, donde los trabajadores activos –cualquiera sea el régimen al cual aporten, y más allá de contener una protección mínima para quienes carezcan de otros ingresos en la vejez– reciban (en términos esperados) beneficios jubilatorios totales directamente vinculados con los aportes realizados durante toda su vida laboral activa.

Este documento contiene un breve análisis y propuesta de reforma de los regímenes salientes del SIPA, en particular el Régimen General para trabajadores en relación de dependencia y los regímenes de trabajadores independientes (Monotributistas y Autónomos)²². Quedan fuera del mismo, por ende, distintos regímenes específicos (ya sea que son administrados por ANSES –diferenciales, especiales, policías y servicio penitenciario de provincias transferidos a la Nación, servicio doméstico– o no –de retiro de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, regímenes provinciales y municipales de empleados públicos, regímenes provinciales de profesionales independientes, etc.)²³.

Además de la discusión conceptual, el capítulo incluye cómputos numéricos comparando las jubilaciones del Régimen General bajo el sistema actual y las jubilaciones emergentes con los cambios

22 En conjunto, estos regímenes incluyen 8 millones de aportes (siendo el número de aportantes algo menor en tanto existan aportes a más de un régimen por parte de un mismo trabajador), frente a un total de 9,7 millones de aportes al SIPA.

23 Sobre los regímenes vigentes en las provincias que no transfirieron sus sistemas previsionales a la Nación y las perspectivas a partir del pacto fiscal 2008, ver Cetrángolo y Folgar (2018).

paramétricos propuestos. Dichos cómputos distinguen dos situaciones. Primero, se mantiene la jubilación promedio en el mismo nivel que el vigente, y por lo tanto se evita considerar cambios en el déficit financiero del sistema (que sólo podría aliviarse una vez que se compute el efecto positivo de la reforma sobre los incentivos a realizar mayores aportes al sistema, mejorando la relación aportante/beneficiario en el mediano y largo plazos). Dicho ejercicio se denomina “rebalanceo”. Segundo, se explora el impacto de la reforma en materia fiscal, examinando conjeturalmente su efecto sobre la mayor formalización en los aportes personales y contribuciones patronales realizados durante la transición y considerando cambios paramétricos más exigentes (que permitan mantener igual jubilación promedio a la actual sólo postergando, voluntariamente, 5 años la edad de retiro) en el largo plazo. Dichos ahorros fiscales se suman entonces a los resultantes por la igualación de subsidios –en el futuro más focalizados– entre los trabajadores en relación de dependencia y los trabajadores independientes que acceden actualmente a una jubilación mínima.

2. La Reforma del Régimen General del SIPA

En esta sección se presenta y cuantifica una propuesta de reforma paramétrica del Régimen General del SIPA, en la cual se mantiene la estructura institucional básica existente al presente pero se introducen modificaciones en las fórmulas para el cálculo de las prestaciones previsionales en función de los aportes realizados durante la vida laboral activa y de la edad efectiva de retiro. Dichas modificaciones paramétricas, por otra parte, contrastan con lo que ha sido habitual en reformas paramétricas pasadas –aumentar la cantidad de años de aportes requeridos y la

edad mínima de retiro para así mejorar el ratio entre aportantes y beneficiarios, buscando de esta manera reducir el déficit previsional–, y tienen por objeto recuperar fuertemente la correspondencia entre aportes y beneficios desde una perspectiva del ciclo de vida completo: todos los aportes realizados al sistema durante la vida laboral activa son tomados en cuenta para el cómputo del haber jubilatorio, incluso cuando se hubiera aportado por un período menor al mínimo actualmente exigible de 30 años, mientras que los ahorros del sistema resultantes del retraso de la edad de retiro que voluntariamente defina cada aportante son propiedad de este (permitiéndole un incremento jubilatorio similar a la reducción de la expectativa de sobrevida derivada de tal retraso).

Concretamente, los rasgos salientes de la propuesta de reforma del Régimen General del SIPA son los siguientes²⁴:

- la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) continúa con la administración central del sistema;
- se mantienen sin cambios las tasas de aportes personales y contribuciones patronales vigentes (11% del salario sujeto a aportes, y 16% del salario sujeto a contribuciones –que contiene un valor mínimo exento que crece hasta el año 2021 inclusive, resultando en una tasa de contribución efectiva promedio

24 Los cambios propuestos en este documento no necesariamente son los únicos que debe contener una reforma, en particular por cuanto no se agota el análisis de todas las dimensiones relevantes del sistema y porque los aspectos cuantitativos presentados aquí son en gran medida ilustrativos. En tal sentido, la propuesta esbozada en este documento tiene por objeto presentar los cambios paramétricos que se consideran más importantes, aproximando a grandes rasgos las consecuencias salientes de los mismos, dejando diversos detalles importantes (pero conceptualmente menos desafiantes) para ser definidos en otra instancia.

- en torno al 11% del salario sujeto a aportes y, por ende, una tasa de aportes más contribuciones promedio en torno al 22%);
- se mantienen las edades mínimas de retiro vigentes actualmente, esto es, 60 años para las mujeres y 65 años para los hombres (reevaluando periódicamente –cada 10 años, por ejemplo– la necesidad de ajustes de estas edades según sea la evolución de la expectativa de vida);
 - se elimina la Prestación Básica Universal (PBU);
 - el haber jubilatorio a las edades mínimas de retiro queda definido por la Prestación Personal (PP que reemplazaría la actual Prestación Adicional por Permanencia o PAP), calculada sobre la base de los aportes realizados durante toda la vida laboral activa (no sólo los últimos 10 años como ocurre actualmente), y cualquiera haya sido el número de años aportados (eliminando por lo tanto el requisito existente de un mínimo de 30 años con aportes en el actual sistema), tanto para los hombres como para las mujeres;
 - el retiro efectivo con más de 2 años de posterioridad a las edades mínimas exigibles permite incrementar el haber jubilatorio resultante de la PP acumulada en igual proporción que la reducción en el período esperado de sobrevida al retiro; y finalmente,
 - a partir de los 70 años de edad, si no lo hubieren hecho con la prestación regular vía la PP y sujeto a iguales limitaciones patrimoniales y de ingresos actualmente vigentes para el acceso a la PUAM, tanto los hombres como las mujeres acceden a una Prestación Universal (PU) equivalente a la jubilación mínima actual (en tal sentido, la PU reemplaza a la PUAM actual, con un nivel 25% mayor pero con acceso sólo desde los 70 años de edad).

El ejercicio que se realiza aquí contempla inicialmente el equilibrio económico-financiero del Régimen General del SIPA de forma tal que los parámetros de la nueva PP permitan que la jubilación promedio de dicho régimen se mantenga inalterada, es decir, manteniendo sin cambios las erogaciones totales del mismo en tanto no hubiera cambios en la cantidad de años y salarios aportados al sistema como producto de la reforma, suponiendo además que antes y después de la reforma todos los jubilados se retiran dentro de los dos años de cumplir las edades mínimas de retiro exigibles^{25,26}. Este ejercicio de “rebalanceo” (esto es, de

25 Este último supuesto es inexacto, por cuanto si bien las edades de las altas del SIPA –dejando de lado aquellas inferiores a las edades mínimas de retiro del Régimen General, que corresponden a otros regímenes especiales no identificados– son 65,9 años para los hombres y 64 años para las mujeres, lo cual si bien supone un retraso promedio ponderado de 2 años respecto de las edades mínimas de retiro no debe esconder que un 10% de las altas son personas con 71 años o más de edad. En todo caso, suponemos que la sobrevida esperada o promedio al momento del retiro efectivo es 2 años menor a la sobrevida esperada a las edades mínimas de retiro (18,6 años, promediando los 15,4 años de los hombres –que representan el 65% de los aportantes al Régimen General del SIPA– y los 24,4 años de las mujeres), por lo cual en el ejercicio realizado se toma 16,6 años como esperanza de sobrevida al momento del retiro efectivo.

26 Ciertamente, la expectativa de vida al momento del retiro efectivo crece cuando el mismo ocurre a mayor edad, por lo cual la expectativa de años de sobrevida al momento del retiro cae sólo parcialmente. Sin embargo, parece preferible adoptar una regla lineal en la cual, respecto de la edad esperada de sobrevida a la edad mínima de retiro, cada año de retraso en el retiro efectivo (por encima de los 2 años) obtiene igual incremento porcentual en el haber previsional posterior. Ello es así no solamente porque tal regla contiene un incentivo más simple y transparente para los aportantes, sino porque, dado que los deudos de un beneficiario que fallece antes de la edad esperada según la media poblacional no reciben los beneficios que aquel no percibió, no parece claro –y luce injusto– que un trabajador que retrase su edad de retiro suficientemente deba verse penalizado con una

modificación de las prestaciones otorgadas al universo actual de aportantes según sus aportes históricos, manteniendo la misma prestación en promedio con las edades promedio de retiro observadas al presente) refleja una reforma paramétrica que debe aplicarse sólo a la población más joven (por ejemplo, menor a 45 años), ya que sólo tal población tiene el tiempo suficiente como para reaccionar incrementando sus aportes frente a los mejores incentivos establecidos (y porque sus aportes más lejanos al SIPA son posteriores al año 1993, fecha desde la cual existen registros de aportes completos en la ANSES, de forma tal que sus montos pueden utilizarse fácilmente en el cómputo del haber previsional resultante de la PP acumulada).

Reformas paramétricas habituales

Las reformas paramétricas de los sistemas previsionales están orientadas a incrementar los ingresos y reducir los egresos de dichos sistemas sin alterar sus reglas básicas. ¿Qué cambia y qué sigue igual con una reforma paramétrica? Considerando el actual sistema vigente en el SIPA, una reforma paramétrica mantendría inalterada la administración centralizada de los fondos y el principio de beneficios definidos en relación con los aportes realizados al sistema durante la vida laboral activa, combinando un reconocimiento al esfuerzo individual de cada aportante y transferencias solidarias para favorecer a quienes lleguen a la vejez en clara inferioridad de condiciones de subsistencia. Pero modificaría, entre muchos parámetros relevantes, los requisitos para acceder a los

menor prestación previsional por alcanzar una expectativa de vida al momento del retiro efectivo que sea superior a la media poblacional.

distintos beneficios otorgados y la fórmula que vincula los aportes realizados con los beneficios a recibir durante el retiro²⁷.

Distintas experiencias históricas muestran un patrón definido de reformas paramétricas tendientes a responder a una mayor expectativa de vida. En los países desarrollados, las reformas paramétricas típicamente se han llevado a cabo modificando los requisitos de aportes (aumentando la tasa de aportes sobre el salario o el número de años de aportes) y/o los cómputos de beneficios respecto de dichos aportes, aumentando la edad mínima para acceder a la jubilación, etc.²⁸. En el caso argentino, las reformas paramétricas aplicadas en distintas instancias (incluso con la reforma de la Ley 24.241 de 1993 en lo referido al régimen público de reparto subsistente en 2008) hicieron precisamente eso: aumentar el número mínimo exigido de años con aportes, aumentar la edad mínima para acceder a la jubilación, reducir los beneficios (del 82% móvil del salario promedio de los tres mejores de los últimos 10 años con aportes, al cómputo de porcentajes –variables según la incidencia de la PBU– típicamente menores asociados al número de años aportados valorizados según los salarios de los últimos 10 años aportados), etc.²⁹.

27 Otros cambios podrían incluir, por ejemplo, modificaciones en la fórmula utilizada para el ajuste posterior de haberes (sobre la base de distintas medidas de salarios o inflación), en la definición del alcance del impuesto a las ganancias sobre las jubilaciones (incorporando la obligación de pago por parte de los jubilados del Poder Judicial), etc., pero estos quedan fuera del análisis desarrollado aquí.

28 Últimamente también hay cambios en búsqueda de una mayor flexibilidad en la determinación de la edad de retiro cuidando las implicancias actuariales de tales decisiones (premiando el retraso y reduciendo las prestaciones en los retiros tempranos). Ver OECD (2017).

29 Hay dos trabajos recientes que tratan la evolución del sistema previsional argentino, en los cuales también se consideran (de forma más genérica que aquí)

Los resultados de estos cambios paramétricos en el caso argentino no han sido buenos más allá del impacto fiscal de corto plazo: en el camino de estas reformas, y aunque fuera sólo parcialmente debido a ellas, la informalidad laboral creció notablemente (siendo actualmente cercana al 33% según el INDEC, superior al 20% existente antes de la década de 1980)³⁰, planteando una situación de dualidad creciente en el mercado laboral y en el sistema previsional, donde las mayores exigencias por las reformas paramétricas del sistema previsional implementadas en el pasado –tendientes a limitar el ratio entre beneficiarios y aportantes– han sido finalmente combinadas con el otorgamiento casi irrestricto de beneficios previsionales a la población en edad de jubilación que no había realizado los aportes exigidos, lo cual, además de económicamente inviable, resultó altamente injusto al igualar beneficios (definidos por la jubilación mínima) para personas con aportes previsionales absolutamente diversos a lo largo de su vida laboral activa.

En efecto, en diciembre de 2005, cuando todavía prácticamente no se habían otorgado beneficios jubilatorios por medio de moratorias –esto es, a personas en edad de jubilación pero sin haber completado los aportes requeridos a tal fin–, el ratio de aportantes a beneficiarios totales del SIPA rondaba 2,1 considerando beneficiarios tanto jubilados como pensionados y 3,6 considerando sólo jubilados. Al comparar esta situación con la del año 2018 se observa claramente el deterioro de los ratios

algunas dimensiones de reformas del sistema previsional nacional, incluyendo no sólo mejoras en la correspondencia entre aportes y contribuciones sino también en la integración y consistencia de los distintos regímenes existentes en el país. Ver Bertranou et al. (2018) y Bertín (2019).

30 Ver Jiménez (2013).

globales (considerando los beneficios otorgados por moratoria), pasando de 2,1 a 1,7 y de 3,6 a 1,9 según se incluya o no las pensiones, explicado casi enteramente por el crecimiento del número de beneficiarios que accedieron por vía de moratorias (a punto tal que el número de beneficiarios que completaron aportes con alguna moratoria casi duplica el número de quienes tienen prestaciones obtenidas con el cumplimiento pleno de los aportes requeridos).

En vistas de estos antecedentes, tampoco sería recomendable (aunque fuera políticamente viable) llevar a cabo una reforma tendiente a lograr un respiro fiscal inmediato (por ejemplo, incrementando las edades mínimas de retiro, aumentando las tasas de aportes y contribuciones, subiendo la cantidad de años requeridos para acceder a una jubilación ordinaria y/o directamente reduciendo todas las prestaciones en términos reales), ya que por su intermedio se estaría acelerando la tendencia hacia la informalidad laboral, la atención de los no aportantes por medio de moratorias, etc., características que han vuelto ineficiente e injusto el sistema previsional argentino, y que recurrentemente ponen en jaque su sustentabilidad fiscal.

Una reforma paramétrica diferente

Como señalan Bertranou et al. (2018), los diseños o reformas previsionales típicamente difieren según sean los objetivos perseguidos (suavizar el consumo de cada aportante en la vejez, redistribuir ingresos, etc.). Podemos concluir entonces que el diseño de una reforma debe considerar la magnitud de los *trade-offs* que están detrás de la persecución de cada objetivo. Así, en un contexto en el cual la informalidad laboral no es una pre-

ocupación seria, la redistribución de ingresos –desvinculando aportes y beneficios previsionales– puede lograrse con menores costos que cuando existe una importante (y variable) informalidad laboral, bajo la cual la profundización de un objetivo redistributivo induce una mayor evasión del sistema, agravando su sostenibilidad e imponiendo un costo fiscal mayor. Por lo tanto, en el contexto argentino, caracterizado por una fuerte informalidad, el espacio existente para perseguir una redistribución del ingreso en la vejez por medio del sistema previsional es prácticamente nulo, debiendo orientarse el sistema hacia la mayor correspondencia posible entre aportes y beneficios previsionales, suavizando el consumo de cada trabajador intertemporalmente y asignando los objetivos redistributivos a otros instrumentos fiscales.

En efecto, no puede omitirse que bajo el actual esquema, una parte sustancial de los beneficiarios del sistema previsional argentino no son ni serán aportantes del sistema, por lo cual incrementar las exigencias sobre los aportantes para recibir beneficios previsionales –en buena medida licuados para poder atender a la población no aportante– no hace más que profundizar los incentivos perversos ya existentes: ante la virtual imposibilidad de cumplir con los mayores requisitos mínimos exigidos para acceder a una prestación “regular”, y teniendo en cuenta la garantía existente en cuanto a que a la edad de retiro mínima exigible se obtendrá una “jubilación mínima” simplemente cumpliendo con 30 años de aportes aunque los montos aportados sean mínimos a lo largo de toda la vida laboral activa (o incluso sin cumplir con los 30 años requeridos en caso de poder aprovechar alguna de las moratorias vigentes), la informalidad del mercado laboral

seguramente será creciente y el problema de sustentabilidad del sistema previsional será explosivo^{31,32}.

Un cambio paramétrico diametralmente opuesto resulta a partir de examinar y corregir los fuertes desincentivos al trabajo formal (y por ende a la realización de aportes al sistema) debidos a la discontinuidad o falta de correspondencia entre aportes y beneficios jubilatorios. Básicamente, dicho cambio consiste en eliminar el requisito de una cantidad mínima de años con apor-

31 Desde abril 2019, por medio de la Resolución ANSES 17/2019, quedan excluidas de la PUAM aquellas personas con patrimonio e ingresos que superen ciertos umbrales mínimos (que no excluyen claramente a la clase media, sin embargo). En particular, no se otorgará la PUAM cuando los ingresos brutos durante el año previo hubieran superado los ingresos que permiten obtener asignaciones familiares -\$107,6 mil al mes-, se acrediten gastos con tarjeta de crédito o débito que excedan el 30% de tal valor, y/o si su patrimonio registrado para el pago de bienes personales superase en más de 4 veces el valor anualizado de dicho umbral de ingresos –unos \$5,6 millones de pesos, equivalente a unos US\$135 mil en marzo 2019.

32 Resulta ilustrativo notar, por ejemplo, que aun cuando en sep-19 el salario mínimo, vital y móvil era \$10.700 al mes, el 12% de los salarios de aporte de los trabajadores en relación de dependencia era menor a los \$10.000 mensuales (la tercera parte de los cuales eran menores a \$5.000 por mes). Vale decir, al menos un 12% de los salarios de aporte era menor al mínimo legal, posiblemente por declarar empleos con menos de 48 horas semanales que igualmente luego califican para obtener una jubilación mínima o son inocuos para la determinación del haber jubilatorio percibido (si no forman parte de los salarios de aporte durante los 10 años previos al retiro). Así, si bien es posible y razonable que los aportantes cuyos salarios promedio durante su vida activa igualan al salario mínimo hayan tenido ingresos reales inferiores durante varios de esos años (especialmente al principio de su incorporación al mercado de trabajo), no deja de ser cierto que la forma de cálculo de la PAP, sobre la base de los salarios de aporte de los últimos 10 años solamente, representa un vehículo muy atractivo para eludir las cargas laborales conjuntas (previsionales e impositivas) del empleador y sus empleados.

tes (*contrario sensu* a las reformas paramétricas históricas) y en cambio vincular los beneficios previsionales con los aportes realizados y con la expectativa de sobrevida al retiro de manera más amplia y continua que la actual, de forma tal que la realización de aportes por períodos breves (por ejemplo, de 10 a 15 años) permita obtener beneficios superiores a los otorgados a quienes no realizaron aportes siquiera durante 5 años, y que quienes se retiran a edades mayores puedan recibir beneficios más altos durante un tiempo esperado en promedio menor.

En los hechos establece una regla de acumulación de beneficios previsionales según los aportes históricos de manera similar al de las “cuentas nacionales”, que atribuyen una cierta tasa de rendimiento a dichos aportes para el cómputo de los beneficios al momento del retiro³³. En definitiva, el objetivo es que tras la eliminación de las discontinuidades existentes (por ejemplo, la perdida de una parte sustancial de los beneficios previsionales por no poder completar los 30 años con aportes mínimos exigidos, y la irrelevancia para el cómputo del beneficio previsional de los montos aportados antes de los últimos 10 años previos al retiro), en el futuro (una parte más sustancial de) todos los beneficia-

33 Las “cuentas nacionales” fueron introducidas con la reforma previsional llevada a cabo en Suecia (ver <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmTIPO=DOCUMENTOCOMUNICACIONCUENTA&prmID=59492> para una descripción sintética). Las mismas replican, en un sistema con manejo centralizado de fondos, los beneficios que entre 1994 y 2008 en la Argentina se obtenían por medio del régimen de capitalización administrado por las AFJP, de manera tal que cambian el cálculo de la jubilación pero no el concepto de reparto, según el cual los trabajadores activos financian lo que cobran los jubilados presentes (eliminando entonces la transición deficitaria que inevitablemente se produce en una reforma que adopte un régimen de capitalización).

rios del sistema hayan aportado (sus salarios efectivos durante la vida laboral activa) al mismo.

DESCRIPCIÓN DE LAS DISCONTINUIDADES SALIENTES DEL RÉGIMEN PREVISIONAL GENERAL

El Régimen General del SIPA está definido por la Ley 24.241 y sus modificatorias, e incluye un sistema de reparto con aportes obligatorios y beneficios definidos. Este sistema contiene cierta proporcionalidad (atenuada respecto de niveles de ingresos y años con contribuciones) entre aportes y beneficios previsionales aunque, como se discute a continuación, la misma es muy parcial.

Para los trabajadores en relación de dependencia, el haber previsional se determina en lo sustancial (aunque en menor medida para las jubilaciones más bajas) por la Prestación Adicional por Permanencia (PAP), en la cual cada año de aporte suma al beneficio recibido un monto computado como el 1,5% de los salarios promedio (base de los aportes realizados) de los últimos 10 años con aportes (actualizados mensualmente al momento del alta en el SIPA) por cada año con aportes al sistema, exigiéndose un mínimo de 30 años de aportes y una edad mínima de retiro de 60 años para las mujeres y 65 años para los hombres³⁴. Además, el

34 En el caso de no contar con 30 años de aportes a la edad de retiro, la permanencia en el mercado laboral permite que cada año de aporte adicional sea contabilizado doble para cumplir con tal requisito. En tal sentido, los aportes realizados más allá de la edad de retiro, aunque no están acompañados por una PAP mayor al 1,5% correspondiente a los aportes previos, contienen un reconocimiento extra en el cómputo del haber previsional que no será computado el ejercicio realizado más adelante. Vale la pena notar, en todo caso, que este reconocimiento por el retraso en la edad de retiro sólo rige con el fin de dar cumplimiento a los 30 años de aportes mínimos requeridos y (como se deduce del texto más adelante) es

haber previsional se completa con la Prestación Básica Universal (PBU), igual para todos los beneficiarios (cuyo valor en marzo 2019 es de \$4.918 mensuales).

En tal sentido, cuando los aportes al sistema son mayores (por un mayor número de años aportados por encima de los 30 años requeridos, y/o por un mayor salario promedio aportado durante los últimos 10 años con aportes al sistema) se reciben mayores beneficios, pero la proporcionalidad es muy parcial dada la PBU (uniforme e independiente de los montos aportados), la irrelevancia de los salarios de aporte previos a los últimos 10 años aportados, la existencia de una jubilación mínima para quienes incluso durante los últimos 10 años aportados no logran una jubilación regular similar o mayor y el acceso a jubilaciones obtenidas sobre la base de aportes no realizados que son sustituidos por declaraciones juradas y deudas subsidiadas permitidas por diversas moratorias.

Por último, aun si se cerraran definitivamente los planes de moratorias aún vigentes, las personas de bajos recursos (en los términos explicados en la nota al pie 31) que al cumplir 65 años no cuenten con los requisitos mínimos para recibir un haber previsional regular igualmente tienen acceso a la PUAM, de \$8.328 por mes (esto es, el 80% de la jubilación mínima), dañando aún más la correspondencia y los incentivos a realizar aportes que permitan obtener una jubilación ordinaria.

El sistema actual del Régimen General del SIPA, entonces, define una relación aporte/beneficio discontinua. Primero, de-

igualmente mucho menor que la reducción esperada en el monto total del beneficio jubilatorio correspondiente al retraso en la edad efectiva de retiro.

bido a los aportantes que no logran cumplir con los requisitos mínimos para recibir la prestación plena establecida por la ley (quienes no completen 30 años de aportes o no puedan sustituir los años faltantes con años de aportes doblemente contabilizados al superar los 60 años las mujeres y 65 años los hombres) no tienen derecho a recibir su jubilación computada siquiera con la proporcionalidad establecida por la PAP. Segundo, porque con las moratorias recurrentes en la última década y la PUAM introducida en 2016, tanto esos aportantes como quienes jamás aportaron al sistema reciben beneficios previsionales (el 70% de la jubilación mínima establecido por la pensión para la vejez a partir de los 70 años o el 80% de la mínima sin pensión para deudos a partir de los 65 años bajo la PUAM –aunque no ambas). Tercero, porque la jubilación mínima a la edad mínima de retiro establece un piso que torna irrelevante la realización de mayores aportes por parte de trabajadores con salarios muy bajos (aproximadamente menores a \$12.500 por mes, aunque ello depende del número de años con aportes y de la evolución salarial durante la vida laboral activa). Y cuarto, porque quienes cumplen con los requisitos para acceder a una prestación regular (vía PAP y PBU) no reciben beneficios directamente vinculados con sus aportes efectivos a lo largo de su vida laboral activa debido a que la PAP sólo depende del salario promedio sujeto a aportes durante los últimos 10 años aportados (y la PBU es fija), y pobre y arbitrario reflejo del volumen total (y su valor presente) de los aportes realizados a lo largo del tiempo.

Estas no-linealidades y discontinuidades introducen fuertes distorsiones en los incentivos a aportar al sistema y, por ende, afec-

tan en el mediano y largo plazos –de manera creciente *ceteris paribus* (esto es, sin cambios en la legislación y funcionamiento del mercado laboral, y tomando en cuenta la profundización de la informalidad laboral que cabe esperar en consecuencia)– la relación no sólo entre aportantes y beneficiarios del sistema, sino también entre los aportes promedio realizados por cada aportante a lo largo de su vida laboral activa y sus jubilaciones, en ambos casos reduciendo los haberes previsionales financierables dentro del sistema o requiriendo la asistencia de recursos fiscales provenientes de distintos impuestos.

No es extraño entonces que más allá del deterioro financiero que generan las moratorias, el aumento en el número de aportantes de la última década esté concentrado en la población cuyos aportes no permiten financiar siquiera la prestación mínima, llevando en poco tiempo a un fuerte aumento del déficit del sistema, tal como revelan las proyecciones realizadas en capítulo previo.

LOS CAMBIOS PARAMÉTRICOS CORRESPONDIENTES A UN EJERCICIO DE REBALANCEO

La implementación de una reforma previsional paramétrica como la sugerida previamente requiere calibrar cada elemento de los requisitos y cómputos de las prestaciones respetando la viabilidad presupuestaria, de forma tal que la transición del sistema actual al propuesto al menos no requiera realizar mayores aportes fiscales en el corto plazo, permitiendo resolver en el mediano y largo plazo las distorsiones y desincentivos apuntados. Ello requiere caracterizar edades, número y composición de los distintos aportantes y beneficiarios

actuales del Régimen General del SIPA, sus respectivos salarios y beneficios, la evolución de las distintas fuentes de financiamiento del sistema previsional, etc. En una segunda instancia, una vez definidos los parámetros del nuevo régimen que permitan mejorar la correspondencia entre aportes y beneficios sin provocar mayores erogaciones (manteniendo el actual equilibrio o desequilibrio presupuestario, dado que al inicio no hay modificaciones respecto de los recursos del sistema), debe estimarse el impacto de la mayor correspondencia entre aportes y beneficios previsionales sobre la formalización del mercado laboral y el aumento de los aportes a lo largo del tiempo. Y dependiendo de todo ello, revisar y redefinir cuáles son los valores paramétricos (vgr., el porcentaje de reconocimiento por año de aporte, las edades mínimas para el retiro, la edad para acceder a una pensión por vejez, la prestación por vejez, las tasas de aportes y contribuciones, etc.) más razonables para determinar los nuevos cómputos de las prestaciones (incluyendo allí restricciones u objetivos fiscales más ambiciosos para el largo plazo).

En esta sección se presenta un “ejercicio de rebalanceo”, en el cual se mantiene inalterada la jubilación promedio del Régimen General del SIPA a edades que no superen en más de dos años las edades mínimas de retiro actuales (y que coinciden con las edades promedio de retiro actuales en el Régimen General), dejando por ende constante (dado el número de beneficiarios existente al presente) el gasto previsional. En tal sentido, si bien los valores paramétricos elegidos respetan tal restricción, los mismos no deben ser interpretados como valores específicos propuestos sino sólo como aquellos emergentes de un ejercicio

numéricamente consistente con las virtudes de la reforma que se busca explicar.

Concretamente, como se verifica a continuación, una reforma paramétrica con efectos inmediatos nulos sobre la jubilación promedio del Régimen General del SIPA podría consistir en la adopción de un nuevo sistema con las siguientes características:

- a. Se mantiene sin cambios la administración centralizada en la ANSES de un sistema de reparto con beneficios definidos, y edades mínimas de retiro a los 60 años las mujeres y 65 años los varones.
- b. Se eliminan la PBU, la PUAM y el número mínimo de años (30) de aportes requerido para obtener una jubilación regular³⁵.
- c. Se mantienen las tasas de aportes y contribuciones sobre el salario sujeto a aportes (11% en el caso de los aportes personales y también 11% en promedio en el caso de las contribuciones patronales), y se mantienen inalterados los

35 Nótese que la existencia de un salario mínimo no imponible en materia de contribuciones patronales, introducido con la Reforma Tributaria de fines de 2017 y de aplicación paulatina hasta el año 2022, representa un subsidio relativo mayor para los aportantes de menores ingresos (ya que realizan menores aportes y contribuciones porcentuales respecto de sus salarios de aporte pero obtienen un beneficio previsional que crece directamente con estos), de manera tal que el carácter redistributivo contenido en la PBU –más allá del juicio de valor sobre su razonabilidad– ha sido parcialmente reemplazado a través de tales cambios tributarios, lo cual aporta un elemento de juicio adicional para su eliminación.

recursos fiscales que actualmente financian el déficit del sistema previsional^{36,37}.

- d. Las personas con aportes al Régimen General del SIPA durante períodos entre 1 año y hasta 9 años podrán acceder a una Prestación Propia (PP) desde la edad mínima de retiro,

36 Actualmente existen topes sobre los salarios máximos sujetos a aportes personales –pero no los aportes patronales– y sobre los haberes previsionales correspondientes (en torno a los \$117.682 y \$76.268 mensuales en mar-19, respectivamente), que son omitidos en nuestros cálculos. Si bien esta omisión podría representar una distorsión al computar los nuevos parámetros que permiten prestar una misma jubilación promedio a la vigente actualmente, la misma es sin dudas menor por cuanto afecta a menos del 1% de los aportantes al Régimen General del SIPA –tomando en cuenta la distribución observada de salarios de aporte de trabajadores en relación de dependencia.

37 Con respecto al 11% de aporte patronal promedio, el mismo es una aproximación en el contexto de la aplicación paulatina de un “salario mínimo no imponible” por debajo del cual los aportes patronales, típicamente del 16%, son eximidos. En efecto, por un lado, el salario mínimo no imponible para el cálculo de las contribuciones patronales introducido por la Ley 27.430 –de Reforma Tributaria, sancionada a fines de 2017–, en el inciso c) de su artículo 173, fue fijado en \$12.000, con una implementación gradual partiendo de tomar el 20% el primer año (esto es \$2.400 en 2018), el 40% en el año siguiente, y así progresivamente hasta llegar al 100% en el año 2022. Además, se estableció que el monto de origen sería actualizado desde enero de 2019 sobre la base del IPC. En tal sentido, la Secretaría de Seguridad Social, por Resolución 03/2018, definió que los \$12.000 actualizados equivalen a \$17.509 durante 2019. Así, el salario mínimo no imponible durante el año 2019 es de \$7.004. Mientras que por otro lado, las contribuciones patronales al Régimen General en septiembre de 2018 representaron el 50,3% del total de los aportes personales y contribuciones patronales a dicho Régimen General (ver Cuadro 1.1.1.a del Boletín Estadístico de la Seguridad Social), de forma tal que suponer el 11% en 2018 (dado que los datos financieros disponibles, utilizados en el ejercicio del rebalanceo –más allá de haber actualizado los valores de la PBU, Jubilación Mínima, PUAM, etc., al mes de marzo de 2019–, corresponden a dicho año) resulta razonable.

calculada como el 2,6% por año del salario promedio aportado en esos años, con valores actualizados por inflación hasta la fecha de alta como beneficiario del sistema³⁸.

- e. Las personas con aportes al Régimen General del SIPA durante períodos entre 10 y 19 años que hayan cumplido las edades mínimas requeridas para el retiro podrán sumar a la PP del inciso anterior un monto adicional, calculado como el 2,3% del salario aportado en cada año adicional, en todos los casos con valores actualizados según la inflación.
- f. Las personas con aportes al Régimen General del SIPA durante períodos entre 20 y 29 años que hayan cumplido las edades mínimas requeridas para el retiro podrán sumar a las

38 Nótese que el 2,6% de la PP, comparado con el 1,5% de la PAP actual, implica un fuerte incentivo a la realización de los primeros aportes previsionales durante la vida laboral activa. Como se observa más abajo, este incentivo es además superior al aplicado a la PP correspondiente a los últimos años con aportes previsionales. Ello es razonable por varios motivos. En primer lugar, desde el punto de vista de cada individuo que accede a una jubilación ordinaria con 30 o más años con aportes, y evaluado *ex ante* (es decir, sin saber si sus salarios reales serán crecientes o decrecientes a lo largo de su vida), una ponderación levemente diferente de los primeros vs. los últimos años en el cómputo de su haber es secundaria y no-discriminatoria. En segundo lugar, más importante, los aportes más distantes en el tiempo hubieran recibido una rentabilidad acumulada mayor en caso de haber sido destinados a inversiones alternativas (vía evasión del sistema), por lo cual medidos en valor presente son mayores y, por ende, es lógico remunerarlos adicionalmente. Por último, tal incentivo adicional para los primeros años aportados luce importante para revertir radicalmente la miopía inter-temporal que exhiben los trabajadores en edades tempranas, cuando su propensión al ahorro (y a contribuir al sistema previsional) son menores (resultando *ex-post* en una carga para el sistema público que igualmente debe hacerse cargo de otorgar haberes mínimos universales para quienes hayan tenido tal comportamiento). Más adelante se presenta una alternativa de reconocimiento de aportes iniciales más extrema.

PP de los incisos anteriores un monto adicional, calculado como el 2% del salario portado en cada año adicional, en todos los casos con valores actualizados según la inflación.

- g. Las personas con aportes al Régimen General del SIPA durante 30 años o más (sin límites) que hayan cumplido las edades mínimas requeridas para el retiro podrán sumar a las PP de los incisos anteriores un monto adicional, calculado como el 1,8% del salario aportado en cada año adicional, en todos los casos con valores actualizados según la inflación.
- h. Las personas que hagan efectivo su retiro al menos dos años después de haber cumplido con las edades mínimas de retiro verán incrementado su haber computado sobre la base de las PP acumuladas en un 7,5% real por año de retraso adicional si es hombre y en un 4,5% real por año de retraso adicional si es mujer^{39,40}.

39 Actualmente, la expectativa de vida en la Argentina en las edades de retiro (60 años las mujeres y 65 años los hombres) es de 80,4 años para los varones y 84,4 años para las mujeres. Así, las esperanzas de sobrevida a las edades mínimas exigibles para el retiro son 15,4 años para los hombres y 18,6 años para las mujeres, y por lo tanto las esperanzas de vida a los 67 años los hombres y 62 años las mujeres son 13,4 años y 16,6 años, respectivamente. En consecuencia, cada año de retraso de la edad de jubilación efectiva adicional que exceda los 2 años reduce la expectativa de sobrevida al retiro en 7,5% los hombres y 4,5% las mujeres. Y por lo tanto, cada año de retraso en la jubilación efectiva permite incrementar la jubilación en 7,5% para los hombres y 4,5% para las mujeres. (Nótese que el menor porcentaje correspondiente a las mujeres no es discriminatorio, sino que se origina tanto por la menor edad de retiro exigible como por la mayor expectativa de vida de estas –ya que ambas reducen la incidencia porcentual de 1 año de retraso en el monto total esperado de beneficios jubilatorios a ser recibidos–. La discriminación a favor de las mujeres, tanto del régimen actual como del propuesto, está implícita en la ausencia de cualquier tipo de diferencia en el cómputo

- i. A partir de los 70 años de edad, si no lo hubieran hecho con la prestación regular vía la PP y sujeto a iguales limitaciones patrimoniales y de ingresos actualmente vigentes para el acceso a la PUAM, tanto los hombres como las mujeres acceden a una Prestación Universal (PU) equivalente a la jubilación mínima actual. Finalmente, los distintos valores paramétricos (en particular las edades mínimas de retiro y de acceso a la PU) serán reevaluados periódicamente –cada 10 años– en función de la necesidad de realizar ajustes que reflejen cambios en la expectativa de vida y aseguren la sostenibilidad financiera del sistema.

En tal caso, la Tabla 11 a continuación muestra algunas dimensiones salientes de las prestaciones jubilatorias que se obtendrían bajo el sistema actual y el sistema incluyendo los cambios paramétricos propuestos en este ejercicio de rebalanceo, supo-

jubilatorio pese a mantener edades mínimas de retiro distintas por género. En todo caso, la ausencia de todo tipo de discriminación por género requeriría, además de unificar el incremento en los haberes previsionales al retrasar la edad de retiro –en 6% por año luego de superar en 2 o más años la edad mínima requerida, por ejemplo–, igualar las edades de retiro de hombres y mujeres).

40 Los beneficios de las pensiones para deudos (viudez, etc.) mantendrán los cálculos actuales respecto de las prestaciones principales. Naturalmente, una reforma requiere precisiones sobre varias cuestiones adicionales (por ejemplo, si al igual que la PUAM actual, la PU dada por la jubilación mínima desde los 70 años en el nuevo régimen tampoco generará derechos a los deudos, cómo se actualizan los distintos valores según la inflación y los salarios, etc.). A los fines prácticos, implícitamente se omite la existencia de inflación (haciendo referencia siempre a los valores nominales como valores reales), suponiendo que todo beneficio previsional otorgado en el futuro genera derechos a los deudos (razón por la cual se supone constante el ratio actual entre la cantidad de jubilados y pensionados –y el ratio entre las erogaciones respectivas).

niendo edades de retiro entre 65 y 67 años los varones y 60 y 62 años las mujeres, según los datos disponibles para marzo de 2019 en el Boletín Estadístico de la Seguridad Social del primer trimestre de 2019.

Tabla 11. Ejercicio de rebalanceo de haberes previsionales, del sistema de reparto vigente en el Régimen General del SIPA a un nuevo sistema con cambios paramétricos, con edad de retiro hasta 2 años posterior a la mínima exigida, marzo 2019

SIPA actual, Régimen General (mar-2019)	PAP	1,5% por año, últimos 10 años				
	PBU	4.918 pesos por mes				
	Jubilación mínima	10.410 pesos por mes				
	PUAM	8.328 pesos por mes, desde los 65 años				
Nuevos parámetros	años aportados	Hasta 9	de 10 a 19	de 20 a 29	de 30 a 40	
	PP	2,6%	2,2%	2,0%	1,9%	
	PU	10.410 pesos por mes, desde los 70 años				
Salario (W) real y aportes al sistema	W1	W2	W3	W4	W5	Total
5 niveles (\$/mes)	11.165	26.728	43.892	68.254	110.410	36.938
Share (sobre 5,7 millones de aportantes)	27,6%	31,4%	25,3%	7,0%	8,7%	100%
Crecimiento anual del salario real (hasta 50 años)	3,5%					
Aportes y contribuciones totales sistema actual (\$ MM/mes)	3.881	10.575	13.992	5.990	12.072	46.510
Beneficios jubilatorios según años aportados	Hasta 10 años	20 años	30 años	35 años	40 años	19,7
Jubilaciones promedio del sistema actual, mar-19 (\$/mes)	10.410	10.410	25.014	29.558	33.078	14.999
Share (sobre 5,05 millones de jubilados)	36%	35%	22%	6%	1%	100,0%
Jubilaciones sistema nuevo, mar-19 (\$/mes)	7.576	16.198	21.662	25.651	29.640	14.998
Jubilaciones totales, nuevo sistema (\$ MM/mes), con 5,05 millones de jubilados						75.747

110 - EL SISTEMA PREVISIONAL ARGENTINO

Años de aporte	W1	W2	W3	W4	W5	Prom. Pond.
1	6.003	14.370	23.598	36.696	59.361	19.859
10	8.181	19.585	32.162	50.013	80.903	27.066
20	11.540	27.627	45.368	70.549	114.122	38.180
30	14.186	33.960	55.769	86.723	140.285	46.933
35	14.186	33.960	55.769	86.723	140.285	46.933
40	14.186	33.960	55.769	86.723	140.285	46.933
Prom 30 años	10.158	24.317	39.933	62.098	100.451	33.606
Prom 35 años	10.733	25.695	42.195	65.616	106.142	35.510
Prom 40 años	11.165	26.728	43.892	68.254	110.410	36.938
Sistema actual del SIPA, Régimen General*						
PAP 30	6.074	14.541	23.879	37.133	60.067	20.096
PAP 35	7.448	17.829	29.279	45.529	73.650	24.640
PAP 40	8.511	20.376	33.461	52.034	84.171	28.160
PBU	4.918	4.918	4.918	4.918	4.918	4.918
Jubilación mínima	8.328	8.328	8.328	8.328	8.328	8.328
PUAM	10.410	10.410	10.410	10.410	10.410	10.410
Beneficio 5 años	10.410	10.410	10.410	10.410	10.410	10.410
Beneficio 10 años	10.410	10.410	10.410	10.410	10.410	10.410
Beneficio 20 años	10.410	10.410	10.410	10.410	10.410	10.410
Beneficio 30 años	10.992	19.459	28.797	42.051	64.985	25.014
Beneficio 35 años	12.366	22.747	34.197	50.448	78.568	29.558
Beneficio 40 años	13.430	25.294	38.379	56.952	89.089	33.078
Sistema con cambios paramétricos**						
"PU efectiva equivalente"	6.246	6.246	6.246	6.246	6.246	6.246
PP 5 años	1.371	3.283	5.391	8.383	13.561	4.537
PP 10 años	2.692	6.444	10.582	16.456	26.620	8.906
PP 20 años	4.896	11.721	19.248	29.931	48.418	16.198
PP 30 años	6.547	15.674	25.740	40.026	64.748	21.662
PP 35 años	7.753	18.561	30.480	47.398	76.672	25.651
PP 40 años	8.959	21.447	35.220	54.769	88.596	29.640

Fuente: Elaboración propia en base al Boletín Estadístico de la Seguridad Social, 1er trimestre 2019.

* Para calibrar el nuevo sistema de forma tal que sus nuevas prestaciones puedan compararse con las recibidas por los beneficiarios actuales, se aplica la jubilación mínima como opción, tomando como jubilación el valor máximo entre dicha mínima y la suma de la PAP y la PBU. No se aplica el tope máximo de \$ 117.682 al mes a la base imponible, mientras que el tope mínimo de \$ 3.621 no es operativo.

** Cuando los aportes se realizan por menos de 30 años, se supone que corresponden a años dispersos dentro de la vida laboral activa y se toma como representativo el salario promedio de los primeros 30 años.

La lectura de esta tabla requiere cierto cuidado. En su parte superior se incluyen los parámetros básicos del sistema actual que permiten computar el haber previsional para distintos salarios reales (respecto de la inflación) y diversa cantidad de años con aportes al sistema, considerando 5 niveles salariales diferentes cuya frecuencia en la población corresponde a la distribución observada en el caso de los aportantes al SIPA en relación de dependencia, y cuya evolución temporal durante la vida laboral activa replica de forma simple la evolución promedio del salario real del sector privado observada en estudios previos sobre la base de encuestas de hogares (creciendo 3,5% por año hasta los 50 años de edad, y quedando constantes desde entonces hasta el retiro, de manera tal que el salario real a partir de los 50 años de edad resulta ser un 40% mayor que el salario real promedio de los primeros 30 años aportados)⁴¹. Dichos salarios medios sujetos a aportes y contribuciones, con tal distribución, dan lugar a ingresos totales de \$46.510 millones en mar-19, monto coincidente con el monto total efectivamente recaudado en concepto de aportes y contribuciones al Régimen General del SIPA en mar-19 según el Boletín Estadístico de la Seguridad Social (con aportes y contri-

41 Se seleccionaron 5 niveles salariales a partir de la distribución de aportantes en relación de dependencia al SIPA según sus salarios informada en el Cuadro 1.1.2.e del Boletín Estadístico de la Seguridad Social (salario muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto), que se supone corresponden al salario en el año 26 trabajado (partiendo de los 25 años de edad supuestos con los primeros aportes en esta simulación), asignando a cada uno de ellos una participación dentro del total de aportantes según surge de dicha fuente (suponiendo su validez también para el Régimen General del SIPA). Sobre la evolución de los salarios privados según las edades de cada aportante, los datos en Winkler (2004) fueron aproximados suponiendo una tasa de crecimiento anual del 3,5% hasta los 50 años de edad, manteniéndose constantes desde entonces.

buciones promedio de \$8.180 al mes por parte de sus 5,7 millones de aportantes). Así, estos perfiles permiten computar un salario real promedio ponderado que aproxima bien el perfil del aportante medio al Régimen General del SIPA.

Luego, entonces, deben definirse los parámetros del nuevo sistema, lo cual (en este ejercicio de rebalanceo) requiere asegurar que los beneficios jubilatorios otorgados sumen una erogación total en jubilaciones igual a la incurrida bajo el sistema actualmente vigente, para lo cual debe caracterizarse primero esta situación. Así, todavía en la parte superior de la Tabla 11, primero se calcula –según los distintos años de aportes al sistema (considerando 5 años, 10 años, 20 años, 30 años, 35 años y 40 años solamente para simplificar)– la PAP con 30, 35 y 40 años de aportes y la PBU en el sistema actual correspondientes al salario de aporte promedio del sistema (con la evolución temporal descripta previamente), que (sumadas, y siempre que en conjunto superen a la jubilación mínima) resultan en distintos beneficios jubilatorios (para un aportante con un salario promedio) según el número de años aportados.

En tal sentido, las jubilaciones del sistema actual correspondientes a distintos años aportados que se informan en la parte superior de la Tabla 11 resultan de la aplicación de los valores de la PAP, la PBU y la jubilación mínima al perfil promedio del salario sujeto a aportes previsionales que se presenta en la última columna de la parte media de la tabla, ponderando los haberes previsionales correspondientes a los distintos años aportados por la estimación de la cantidad de beneficiarios que realizaron aportes al sistema durante distintas extensiones de tiempo, de forma tal que la jubilación actual promedio computada coincida

con la jubilación promedio vigente en mar-19 (\$15.000 al mes). A tal fin, se ha supuesto que el 36% de los actuales jubilados bajo el Régimen General realizaron hasta 10 años de aportes al sistema, 35% aportaron 20 años, 22% aportaron 30 años, 6% aportaron 35 años y 1% aportaron 40 años, de forma tal que la jubilación computada para al aportante con salario promedio según el número de años aportados resulta igual a \$15.000 al mes^{42,43}.

42 La distribución de beneficiarios según el número de años aportados al sistema actual no es informada en el Boletín Estadístico de la Seguridad Social (sólo se informa si los beneficios se obtuvieron contabilizando alguna moratoria o no, pero no se indica cuántos años de aportes requeridos fueron cubiertos por medio de la misma), por lo cual la frecuencia de jubilaciones correspondientes a dichos años de aportes debe ser estimada. Tal aproximación tiene como únicas dos restricciones: lograr que el haber jubilatorio promedio ponderado coincida con el haber jubilatorio promedio verificado en el Régimen General del SIPA y tener en cuenta que aproximadamente el 67% de las jubilaciones actuales del mismo coinciden con la jubilación mínima. Así, considerando la muy poco frecuente existencia de trabajadores con 35 o más años aportados al sistema y la elevada participación de jubilados que accedieron por moratoria a sus prestaciones, se supuso que 36% de los jubilados aportaron menos de 10 años, 35% aportaron 20 años, 22% aportaron 30 años, 6% aportaron 35 años y 1% aportaron 40 años, lo cual arroja un haber jubilatorio mensual promedio ponderado igual a \$15.000 (consistente con el haber efectivamente verificado en mar-19 en el Régimen General y con aproximadamente 19,7 años de aportes realizados en promedio –dato no publicado en el Boletín).

43 La calibración de estos porcentajes en principio debería arrojar una frecuencia algo menor de aportantes con menos de 30 años de aportes –siendo que 67% accedieron por moratoria, luce excesivo que 36% hayan aportado menos de 10 años y 35% lo hayan hecho por 20 años– y un porcentaje algo mayor de aportantes con 30 o más años aportados –por parte de hombres que con menos de 30 años de edad accedieron a un empleo formal que pudieron mantener hasta la edad de retiro–, pero ello implicaría una jubilación promedio superior a la observada. Así, si bien es posible que actualmente existan –para el promedio de los jubilados del Régimen General– jubilaciones menores a las que les corresponderían por la

Por último, los valores que definen la PU y la PP del nuevo régimen en el ejercicio de rebalanceo llevado a cabo aquí son escogidos de forma tal que los jubilados actuales, con la distribución de años de aportes supuesta previamente, obtengan en promedio en el nuevo sistema una jubilación similar a la obtenida bajo el sistema vigente⁴⁴. Habiendo definido previamente la PU como la jubilación mínima (aunque a partir de los 70 años, y sujeto a la evaluación de ingresos y patrimonio referida en la nota al pie 13), la “PU efectiva equivalente” computada se supone igual al 60% de la jubilación mínima actual por obtenerse durante aproximadamente ese porcentaje de la sobrevida esperada a las edades de retiro efectivo actuales⁴⁵. De esta manera, la PP toma valores entre 2,6% y 1,9% según el número de años aportados, y con tales

cantidad de años aportados, en el texto se mantienen los valores consignados previamente aunque pudieran implicar una subestimación de la cantidad de años aportados promedio del sistema.

44 En el nuevo sistema, como no corresponde sumar la PU y la PP para computar el beneficio previsional de cada aportante, ya que son prestaciones excluyentes entre sí, en la parte inferior de la Tabla 11 se resaltan en negrita los valores de la PP que son inferiores a la PU, computándose luego en estos casos un haber jubilatorio que promedia la PU con la PP (recibida durante los primeros 7,5 años del retiro, hasta recibir la PUAM desde los 70 años y durante 7,5 años adicionales).

45 Dado que a los 70 años se ha transitado aproximadamente el 40% de la expectativa de sobrevida a las edades mínimas de retiro (unos 18,6 años promedio ponderado), el valor promedio de la PU a partir de las edades mínimas de retiro rondaría el 60% de su valor nominal. Desde otro punto de vista, aproximadamente el 60% de los beneficiarios de jubilaciones del SIPA tienen más de 70 años. Nótese igualmente que los cómputos realizados aquí suponen que la PU será de acceso universal (y no sólo para quienes superen el examen patrimonial y de ingresos aplicado actualmente en la PUAM), por lo cual se está omitiendo alternativamente un ahorro fiscal o mayores prestaciones regulares factibles bajo el esquema propuesto con igual erogación previsional a la actual.

valores efectivamente se obtiene una jubilación promedio igual a la recibida en marzo 2019 (aproximadamente \$15.000 por mes)⁴⁶.

En conjunto, entonces, los parámetros del nuevo sistema definidos en la Tabla 11 permiten que los aportantes al Régimen General del SIPA reciban un monto total de beneficios jubilatorios similar al recibido bajo el sistema actual, manteniéndose el déficit mensual de la prestación de jubilaciones (sin incluir pensiones) en unos \$29,2 mil millones en mar-2019 (\$46,5 mil millones de aportes y contribuciones vs. \$75,7 mil millones de jubilaciones). Considerando que los aportes y contribuciones también deben financiar los beneficios por pensión, y que tomando el SIPA en su conjunto estos insumen un

46 Los datos del Boletín Estadístico de la Seguridad Social no informan cuántos años de aportes fueron justificados por medio de declaraciones juradas por parte de quienes accedieron a sus beneficios vía moratorias, pero sí (Cuadro 1.5.6) cuál es el haber previsional que estos beneficiarios reciben. Al respecto, 88% de los beneficiarios que accedieron vía moratoria reciben la jubilación mínima (comparado con un 37% de los beneficiarios regulares u ordinarios). En la simulación construida se aproxima una distribución en la cual la cantidad de años aportados ha sido y es independiente del salario de aporte, suponiendo además que el haber previsional recibido por todo aquel que accedió a un beneficio vía moratoria coincide con la jubilación mínima, omitiendo que un 12% obtiene beneficios superiores (algo lógico considerando por ejemplo un caso en que el beneficiario justifica pocos años de aportes no realizados al inicio de su vida laboral activa pero se cuenta con aportes medianos o elevados durante los últimos 10). En todo caso, del 12% de beneficiarios con jubilaciones obtenidas vía moratoria superiores a la mínima, el 95% tiene una jubilación inferior a \$25.000 al mes, por lo cual modificar este supuesto no tendría efectos particularmente relevantes en el ejercicio de rebalanceo realizado –ya que los niveles de la PP y las nuevas prestaciones son determinados por la restricción de mantener constante la jubilación promedio, que es un dato cierto–, aunque sí modificaría levemente la cantidad de “ganadores” y “perdedores” respecto del *statu quo*.

monto igual al 22,5% del total de pagos brutos en concepto de jubilaciones y pensiones, los beneficios por jubilación y pensión del Régimen General expresados en moneda de mar-19 pueden estimarse en \$92,7 mil millones mensuales, que comparados con \$46,5 mil millones de aportes y contribuciones arrojan un déficit operativo mensual de \$46,2 mil millones (igual al 50% de lo erogado en concepto de jubilaciones y pensiones), equivalentes a unos \$600 mil millones anuales (en moneda de mar-2019), a su vez equivalentes a US\$14,5 mil millones anuales o 3,1% del PBI^{47,48}.

En los siguientes párrafos se discuten los resultados salientes detrás de este ejercicio de rebalanceo.

47 El tipo de cambio utilizado es 41,4 \$/US\$. El PBI proyectado en marzo de 2019 para el año 2019 por el *FIEL Macroeconomic Forecast* –FMF– era de US\$461 mil millones, y ese es el valor considerado aquí. Claramente, los valores promedio del año 2019, con la fuerte devaluación post Elecciones Primarias Simultáneas y Obligatorias (PASO) en el mes de agosto mediante, supondrán un deterioro tanto del déficit previsional como (en menor medida) del PBI medido en dólares, pudiendo implicar por ende un ratio ligeramente menor.

48 A lo largo del ejercicio se supone que las pensiones y jubilaciones por invalidez son proporcionales a las jubilaciones por vejez, de forma tal que el cálculo realizado corresponde efectivamente a un rebalanceo que deja inalterado el déficit previsional existente luego de las reformas paramétricas introducidas. Sin embargo, dado que la discontinuidad existente al presente debido a la exigencia de realizar aportes durante al menos 30 años para recibir una jubilación no se aplica a las pensiones asociadas a aportantes fallecidos sin haber completado tal cantidad de aportes, cabe esperar que en el mediano y largo plazos las prestaciones por pensión aumenten menos que las jubilaciones, por lo cual una reforma como la esbozada en el ejercicio de rebalanceo tendría un impacto fiscal positivo por este motivo, omitido aquí.

Tabla 12. Comparación de tasas de reemplazo (haberes previsionales relativos al último salario aportado previo al retiro) y ratio de beneficios previsionales, con edad de retiro hasta 2 años posterior a mínima exigida*

	W1	W2	W3	W4	W5	Prom. Pond.
Sistema actual del SIPA, Régimen General						
Beneficio 5 años	102%	43%	26%	17%	10%	31%
Beneficio 10 años	102%	43%	26%	17%	10%	31%
Beneficio 20 años	102%	43%	26%	17%	10%	31%
Beneficio 30 años	77%	57%	52%	48%	46%	53%
Beneficio 35 años	87%	67%	61%	58%	56%	63%
Beneficio 40 años	95%	74%	69%	66%	64%	70%
Sistema con cambios paramétricos						
Beneficio 5 años	61%	26%	16%	14%	14%	19%
Beneficio 10 años	61%	27%	27%	27%	27%	27%
Beneficio 20 años	61%	48%	48%	48%	48%	48%
Beneficio 30 años	46%	46%	46%	46%	46%	46%
Beneficio 35 años	55%	55%	55%	55%	55%	55%
Beneficio 40 años	63%	63%	63%	63%	63%	63%
Ratio entre el beneficio nuevo y el beneficio en el Régimen General del SIPA						
Beneficio 5 años	0,60	0,60	0,60	0,81	1,30	0,60
Beneficio 10 años	0,60	0,62	1,02	1,58	2,56	0,86
Beneficio 20 años	0,60	1,13	1,85	2,88	4,65	1,56
Beneficio 30 años	0,60	0,81	0,89	0,95	1,00	0,87
Beneficio 35 años	0,63	0,82	0,89	0,94	0,98	0,87
Beneficio 40 años	0,67	0,85	0,92	0,96	0,99	0,90

* En el sistema propuesto, cuando la PP es menor a la PU se considera un beneficio igual al promedio ponderado con PP y con PU (habiendo 16,6 años de beneficios a partir de 62,5 años en promedio, sólo puede obtenerse la PU a partir de los 70 años, es decir, el 55% del tiempo en el retiro). Cuando no se completan 30 años con aportes, el último salario aportado se supone es el promedio de las primeros 30 años.

La Tabla 12 presenta los resultados anteriores reexpresados como tasas de reemplazo, es decir, el haber previsional computado como porcentaje del salario al momento del retiro (considerado como el salario correspondiente al año 30 en todos los casos excepto cuando se realizan aportes por más de 30 años, en cuyo caso se considera el salario correspondiente al año 35 o 40 con aportes según fuera el caso). Puede verse allí que hay distintos efectos según sea el nivel del salario real de cada aportante: los aportantes con bajos salarios y pocos años aportados reciben jubilaciones menores bajo el nuevo sistema post-rebalanceo que bajo el "sistema actual" (suponiendo que se mantiene el acceso a la jubilación mínima a la edad mínima de retiro por vía de una moratoria ante la falta de 30 años de aportes de manera universal, lo cual posiblemente exagera la cobertura futura del sistema actual), ocurriendo lo opuesto con los aportantes de salarios mayores y mayor cantidad de años con aportes.

Por otra parte, cabe notar que las diferencias más marcadas corresponden a los aportantes con salarios altos que tuvieran un número intermedio de años con aportes (entre 10 y 29 años), ya que en el nuevo sistema recibirían beneficios varias veces superiores a los obtenidos bajo el sistema actual (en el cual los jubilados existentes reciben en su gran mayoría la jubilación mínima a la edad mínima de retiro), verificándose un efecto similar pero más suave en el caso de los aportantes con salarios medios y medios altos. Puesto de otra manera, sólo cuando el salario real de aporte es bajo y/o cae de forma continua a lo largo de la vida laboral activa del trabajador (una situación poco frecuente en general, y no incluida en los perfiles consignados en las tablas pre-

vias) el nuevo sistema planteado (con los parámetros definidos en la Tabla 11, y para iguales edades efectivas de retiro) otorga menores beneficios que el sistema vigente actualmente⁴⁹.

La última parte de la Tabla 12 permite ver que los nuevos parámetros del sistema post-rebalanceo en general perjudican a los aportantes de bajos ingresos y benefician a los de altos ingresos, aunque los mayores beneficiados son quienes realizan aportes durante un número intermedio de años, menor a los 30 años mínimos requeridos actualmente, quienes con la reforma dejarían de ser castigados como lo son hoy (siendo dicho castigo, por otra parte, una fuente fundamental de la reticencia a realizar aportes por parte de la población con mayor dificultad en lograr empleos estables y duraderos). En efecto, excepto los aportantes de ingresos más bajos, quienes realizan aportes en el entorno de los 20 años típicamente perciben una mejora importante en sus beneficios (ya que si bien en el sistema actual reciben la PUAM –o incluso la jubilación mínima–, en el nuevo sistema esos años de aportes son reconocidos en su jubilación regular a través de una PP que crece según sus aportes efectivos). Observados en conjunto, es claro que al eliminar la PBU como prestación adicional a la PP los mayores porcentajes de reconocimiento de beneficios

49 Las distintas tasas de reemplazo observadas cuando se realizan aportes parciales (por menos de 30 años) en el Régimen General del SIPA actual y post-rebalanceo tienen que ver, por un lado, con la diferencia entre la PBU y la PAP (o la jubilación mínima desde la edad mínima de retiro) vs. la PP y la PU (desde los 70 años), pero también dependen de cómo evolucione el salario real en el tiempo. Sobre este último punto, sin embargo, en la Tabla 11 se supuso que el salario real de los aportantes, cualquiera sea su nivel promedio, siempre tiene la misma evolución temporal (creciente durante los primeros 25 años trabajados y constante desde entonces), por lo cual tal efecto no puede observarse aquí.

según aportes incluidos en la PP (vs. la PAP) en el nuevo sistema post-rebalanceo no logran una compensación suficiente excepto para quienes realizan aportes durante un número intermedio de años, y en mayor medida al haber realizado aportes con salarios más altos⁵⁰.

En efecto, debe notarse que este aumento en los beneficios a ser percibidos por aportantes con un número significativo de años con aportes (pero menos de 30) constituye el punto fundamental de la reforma paramétrica propuesta, ya que el mismo representa una mejora importante en la correspondencia entre aportes y beneficios (sólo parcial pese a la eliminación de la PBU por cuanto la jubilación mínima no desaparece, sino que se postergan las edades para su acceso y se requiere constatar que el patrimonio y los ingresos del beneficiario no excedan ciertos niveles). Con tal reforma no sólo se logra un resultado más justo al reconocer los aportes efectivos de cada trabajador (dejando de lado la existencia de un salario mínimo no imponible en materia de contribuciones patronales, y combinado con una prestación mínima universal desde los 70 años con financiamiento conjunto o “solidario”), sino que también se introduce un mayor

50 En caso de haber aportantes con salarios reales que caen a lo largo del tiempo, el beneficio relativo (o tasa de reemplazo) post-rebalanceo aumentaría sustancialmente, por cuanto sus haberes jubilatorios se computarían sobre la base de todos sus salarios, e incluso con mayor ponderación en el caso de los (mayores) salarios reales más distantes aportados, mientras que en el sistema actual sólo los últimos salarios (menores) son tenidos en cuenta. La inclusión de tal tipo de aportantes en los cómputos vuelve engoroso el tratamiento en un único cuadro, pero seguramente obligaría a acotar levemente (dado que se trata de casos poco frecuentes relativamente) los valores de la PP (u otros parámetros del nuevo sistema), cuestión omitida aquí.

incentivo para realizar aportes al sistema incluso descreyendo poder alcanzar un mínimo de 30 años de aportes como los requeridos actualmente.

Cabe notar finalmente que la situación descripta hasta aquí mantiene dos supuestos importantes: primero, que en el futuro el sistema actual no se torna más oneroso, es decir, que la importancia de los beneficios otorgados por vía de moratoria no aumenta a pesar del deterioro creciente del desincentivo a la formalización laboral como resultado, precisamente, de la existencia de estas moratorias; y segundo, que en el nuevo sistema continuarán retirándose dentro de los 2 años siguientes a cumplir con las edades mínimas de retiro pese al fuerte premio que obtienen al retrasar su retiro. Si se modifica cualquiera de estos supuestos, las ganancias del rebalanceo propuesto son mayores y más generales.

Incorporemos ahora el análisis de un retraso voluntario en las edades de retiro efectivo. Los Gráficos 16 a 19 a continuación permiten visualizar, para distintos niveles y evoluciones de los salarios de los aportantes, los haberes jubilatorios correspondientes a distintos años de aportes bajo el régimen actual y el régimen post-rebalanceo considerando la ausencia de moratorias en el régimen vigente y la posibilidad de retrasar en 5 años el retiro respecto de las edades mínimas respectivas post-rebalanceo. Así, las jubilaciones bajo el régimen actual corresponden a las prestaciones regulares (sin acceder a la jubilación mínima a la edad mínima de retiro, dadas por la suma de la PBU y la PAP sobre la base del salario de aporte promedio de los últimos 10 años aportados previos al retiro), siendo la jubilación efectiva el mayor valor entre la jubilación regular y la ju-

bilación mínima, mientras que las jubilaciones post-rebalanceo toman el valor máximo entre la “PU efectiva equivalente” (obtenida desde los 70 años pero computada como un valor promedio anual desde las edades mínimas de retiro igual al 60% de la jubilación mínima) y la PP sobre la base del salario de aporte promedio en los primeros 30 años de vida laboral activa cuando se hicieron aportes por menos de 30 años y sobre los salarios de aporte de cada año cuando se realizan aportes por 30 años o más, incrementadas en 22,5% para los hombres y 13,5% para las mujeres en el nuevo régimen si su retiro efectivo ocurre a los 70 años y 65 años respectivamente.

Si se omiten por el momento los mayores haberes jubilatorios percibidos cuando los trabajadores deciden retrasar su edad de retiro en 5 años respecto de las edades mínimas requeridas (para igual cantidad de años aportados), y se consideran aportantes con salarios que crecen a lo largo del tiempo de igual forma que crece el salario de un trabajador promedio (3,5% anual hasta los 50 años de edad), el Gráfico 16 permite ver que, post-rebalanceo, los aportantes de salarios más bajos (levemente menores al SMVM) reciben haberes previsionales menores que los actuales, cualquiera sea la cantidad de años aportados (en particular porque la PU se recibe a partir de los 70 años y no desde los 65 como la PUAM actual), mientras que el Gráfico 17 muestra que en el caso de los aportantes de salarios más altos (\$110.000 mensuales) ocurre lo opuesto, siendo la mejora post-rebalanceo de quienes realizan aportes durante menos de 30 años muy significativa.

Gráfico 16. Haber jubilatorio con sistema actual y con rebalanceo, según cantidad de años aportados, en \$/mes: salario bajo (\$11.150/mes), evolución normal

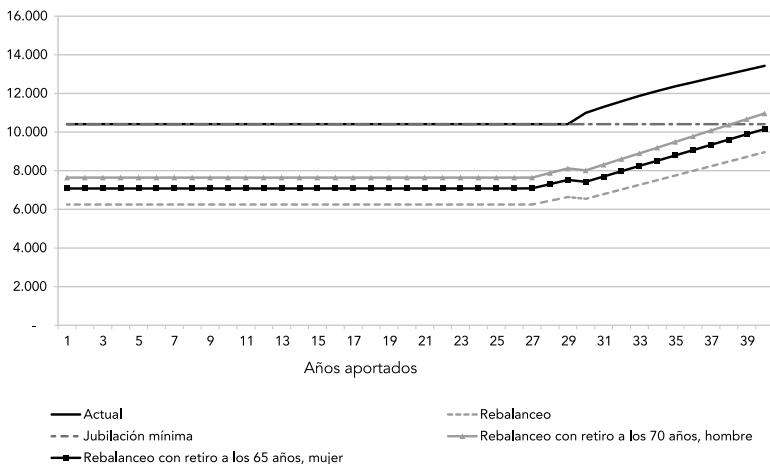


Gráfico 17. Haber jubilatorio con sistema actual y con rebalanceo, según cantidad de años aportados, en \$/mes: salario alto (\$110.000/mes), evolución normal

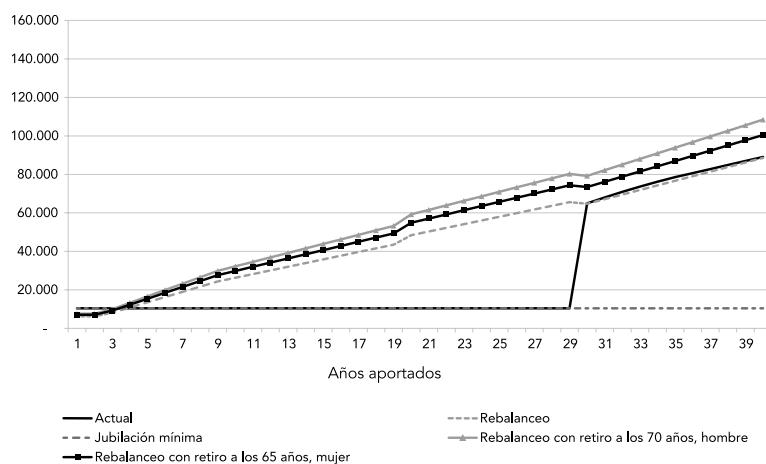


Gráfico 18. Haber jubilatorio con sistema actual y con rebalanceo, según cantidad de años aportados, en \$/mes: salario promedio SIPA (\$36.900/mes), evolución normal

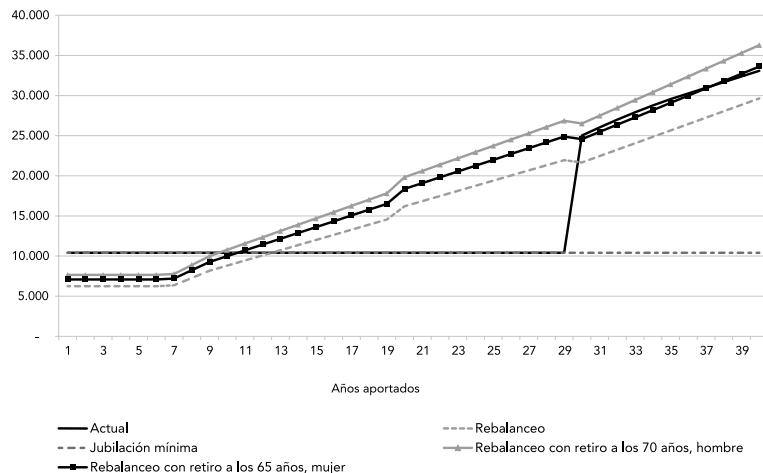
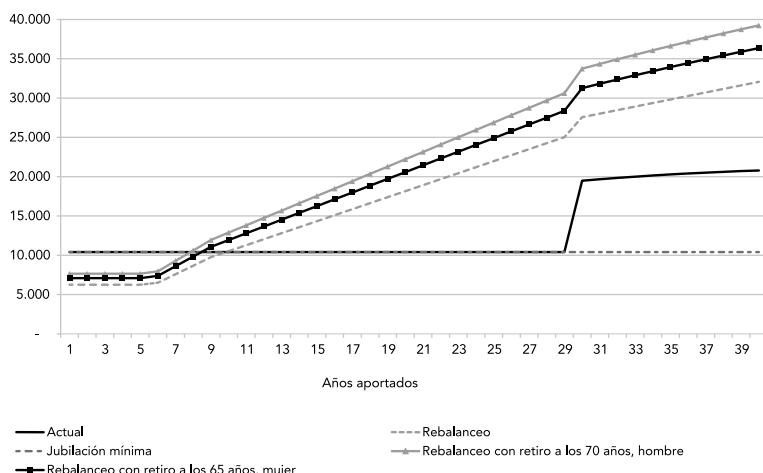


Gráfico 19. Haber jubilatorio con sistema actual y con rebalanceo, según cantidad de años aportados, en \$/mes: salario promedio SIPA (\$36.900/mes), cayendo 2% anual



Por otro lado, considerando el aporte promedio del Régimen General (en nivel y evolución salarial), el Gráfico 18 permite ver que las mejoras son muy importantes para quienes aportan entre 10 y 29 años pero desaparecen (y se vuelven pérdidas si no aumenta la edad de retiro efectivo) cuando los años aportados superan el requisito mínimo actual (quienes realizan menos de 10 años de aportes, por otra parte, pasan a estar algo peor que en el sistema actual al retrasarse la obtención del beneficio universal –aunque este se incrementa en un 25% dado que se reemplaza la PUAM por la PU y esta equivale a la jubilación mínima actual).

Por último, una diferencia importante del sistema propuesto es que cuando la evolución temporal del salario real es negativa (en el Gráfico 19, el salario del aporte promedio cae 2% real por año durante su vida laboral activa), la jubilación bajo el régimen actual cae sustancialmente (porque sus aportes se computan considerando sólo los salarios de los últimos 10 años, que son mucho menores que los iniciales), mientras que con el rebalanceo propuesto la misma aumenta (por el mayor valor de la PP para los primeros años aportados, cuando los salarios reales eran mayores). En tal sentido, más allá de cuál sea el porcentaje de aportantes que resulten beneficiados *ex post* en el sistema propuesto debido a que su salario real de aporte tuvo una evolución negativa (o menos positiva que el promedio poblacional) a lo largo de su vida laboral activa, la mayor correspondencia entre aportes y contribuciones post-rebalanceo contiene una cobertura (*ex ante*) contra el riesgo de ver licuado el haber previsional en caso de que el empleo logrado en los últimos años de la vida laboral activa sea de mucho menor calidad que el de años previos, que es valiosa para todos.

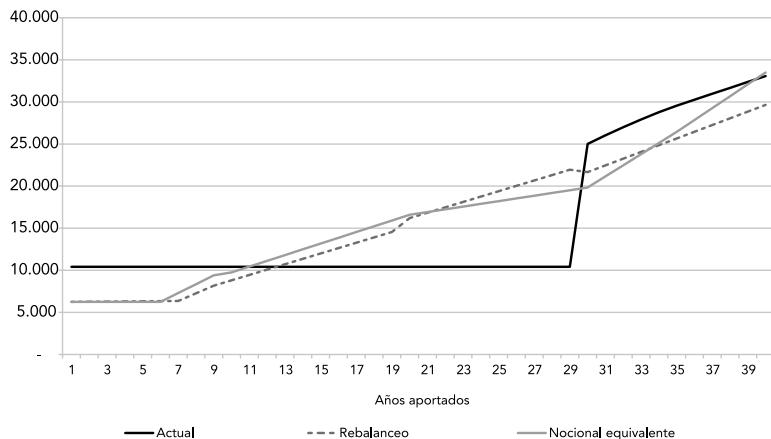
Ahora bien, al considerar las mejoras alcanzables por retrasar la edad del retiro, que en promedio permiten incrementar 22,5% la jubilación de un hombre y 13,5% la jubilación de una mujer, los Gráficos 16 a 19 muestran que en general será posible obtener mayores beneficios previsionales luego de la reforma, incluso por parte de quienes actualmente cumplen con el requisito vigente de realizar 30 años de aportes. La única excepción son los aportantes con salarios muy bajos, quienes post-rebalanceo reciben una jubilación menor que la vigente actualmente aun retrasando 3 años sus edades de retiro (siempre, claro está, que su salario real de aporte hubiera sido creciente durante su vida laboral activa). Tal resultado podría juzgarse inaceptable desde el punto de vista distributivo (o en términos de la viabilidad política de la reforma), pero ello no debería ser necesariamente así. Por un lado, debe quedar claro que este perjuicio no responde a un objetivo distributivo de la reforma, sino a la necesidad de fortalecer la correspondencia entre aportes y contribuciones, lo cual –dado el conjunto de prestaciones no contributivas otorgadas al presente– exige eliminar (o al menos reducir significativamente) la PBU, con mayor impacto negativo sobre los haberes previsionales más bajos. Por otro lado, cabe notar que los cómputos realizados en este ejercicio de rebalanceo omiten considerar los mayores salarios de aporte (y mayores haberes previsionales futuros) que corresponde esperar por dos vías: primero, al completarse desde el año 2022 el aumento del salario mínimo no imponible dispuesto por la Reforma Tributaria del año 2017, quedando exentos de aportes los primeros \$17.500 mensuales (en moneda del año 2019), lo cual disminuye el costo laboral y permite que dicho ahorro sea repartido entre empleadores y empleados por medio de un aumento en el salario luego utilizado para el cómputo de

la PAP; y segundo, al aumentar los incentivos al blanqueo del empleo y los salarios propios de esta reforma, lo cual reducirá el porcentaje de jubilados que reciben las jubilaciones más bajas del sistema.

Un último elemento valorativo es importante en la comparación. Considerando como hipótesis un régimen de reparto donde los beneficios previsionales son computados sobre la base de cuentas nacionales (capitalizando 20 puntos de los actuales aportes personales y patronales en torno al 22% del salario sujeto a aportes –siendo los 2 puntos restantes costos del sistema que incluyen gastos administrativos y el seguro de vida), con igual jubilación mínima accesible desde los 70 años de edad, y suponiendo además la obtención de un haber jubilatorio por 15 años con los fondos acumulados al momento del retiro –algo menos de los 16,6 años de sobrevida esperada al momento del retiro efectivo actual para compensar aproximadamente la falta de capitalización del fondo remanente durante el período en que se recibe el beneficio previsional–, el Gráfico 20 muestra que el beneficio previsional del Régimen General y (especialmente) el beneficio emergente del ejercicio del rebalanceo sin retraso en el retiro para un aportante de salario (en cuanto a nivel y evolución) promedio (ambos incluidos en el Gráfico 18) equivalen al beneficio obtenido bajo un esquema nacional en el cual la rentabilidad de los aportes acumulados es del 2,86% anual⁵¹.

51 El haber jubilatorio alcanzado sobre la base de un cómputo de rentabilidad de una cuenta nacional, como el presentado en el Gráfico 20, naturalmente varía según la cantidad de años aportados, pero tal aumento no resulta claramente “diferenciable” cuando la cantidad de años aportados es relativamente baja, ya que tales aportes pudieron o no corresponder a los salarios iniciales (menores

Gráfico 20. Haber jubilatorio con sistema actual, con rebalanceo y con cuentas nacionales equivalentes (aporte total neto 20% rinde 2,86% anual), según cantidad de años aportados, en \$/mes, para el Salario Promedio del SIPA con evolución normal, sin retrasar la edad de retiro



Esta tasa de rendimiento anual implícita de los aportes y contribuciones realizados por un aportante promedio en el sistema actual luce algo elevada al ser comparada con la tasa de rentabilidad sostenible en un régimen de reparto puro –dada por la suma de la tasa de crecimiento de la población y la tasa de crecimiento del salario real de la economía–, dado que entre 1996 y 2019 la tasa de

que el promedio suponiendo el crecimiento del 3,5% anual hasta los 50 años de edad, pero más lejanos y, por ende, capitalizados durante un período relativamente extenso). Por tal motivo, en el caso de haber aportado menos de 30 años, el supuesto realizado es que los aportes realizados cada año coinciden con el salario promedio de los primeros 30 años trabajados, interpolando además los valores que no se corresponden con 5, 10, 20, 30, 35 o 40 años aportados (todas razones por las cuales el haber nacional equivalente computado tiene un comportamiento no diferenciable en el Gráfico 20).

crecimiento poblacional supera levemente el 1% anual y el salario real ha crecido a sólo el 0,5% promedio anual), lo cual indica cierta “generosidad global” del sistema (con beneficios relativamente altos dados los aportes y contribuciones efectivamente realizados). Concretamente, dicha tasa de retorno promedio corresponde a una situación deficitaria del Régimen General, en la cual los aportes y contribuciones previsionales alcanzan a pagar sólo el 50% del total erogado en concepto de jubilaciones y pensiones. Si bajo el actual sistema hubiera que eliminar ese déficit operativo (haciendo que los aportes y contribuciones actuales alcancen a cubrir las jubilaciones y también las pensiones del Régimen General), el haber previsional promedio debería caer 50%, y en ese caso la tasa de retorno de los aportes y contribuciones debería ser igual a -1% anual, es decir, una rentabilidad negativa.

La explicación de esta situación está en que el aportante promedio del sistema (en nivel y evolución salarial) también está caracterizado por realizar aportes sólo unos 20 años, de manera tal que la tasa de retorno nocial implícita de quien realizó aportes sobre la base de un salario decreciente en el tiempo, o de quien lo hizo por un número muy superior de años que el promedio sin recibir una jubilación mayor, ha sido mucho menor a la del promedio, mientras que quienes accedieron a jubilaciones vía moratoria habiendo aportado un puñado de años o ninguno obtuvieron una rentabilidad muy superior a la del promedio. Vale decir, el régimen actual es globalmente generoso, pero absolutamente injusto, otorgando iguales beneficios a aportantes que realizaron esfuerzos (aportes) muy distintos y otorgando beneficios muy distintos a quienes realizaron esfuerzos (aportes) similares a lo largo de su vida laboral activa.

Las ganancias del blanqueo laboral, primera aproximación

Ahora bien, si una reforma de este tipo lograra aumentar sustancialmente la cantidad de años aportados por parte de un número relevante de trabajadores (e incrementar los salarios de aporte reales –en blanco– a lo largo de toda la vida laboral activa), aumentando significativamente la recaudación total del sistema previsional, entonces sería posible aumentar la PP del nuevo sistema de forma tal que (prácticamente) todos los jubilados recibieran mayores beneficios que los actuales, y/o lograr importantes ahorros fiscales.

En efecto, si la reforma paramétrica provocara un aumento del 25% de los aportes y contribuciones al Régimen General del SIPA, ello daría lugar a diversas ganancias identificables en distintos plazos. En el corto y mediano plazos, los mayores ingresos del sistema no darían lugar a mayores beneficios jubilatorios sino hasta que los aportantes que realizan los mayores aportes alcanzarán la edad de retiro (no ocurre lo mismo con las pensiones por fallecimiento o viudez asociadas, pero se trata de un porcentaje bajo por tal razón –y por simplicidad– omitido), mejorando el resultado financiero del sistema previsional. En el largo plazo, una vez que los afiliados que aumentan sus aportes al nuevo sistema por los mayores incentivos existentes se jubilan, estos obtendrán prestaciones superiores (tanto respecto de las que hubieran recibido sin aumentar los aportes como de las que hubieran recibido aumentando los aportes bajo el sistema vigente), logrando aumentar el bienestar del conjunto de la población. Pero en el largo plazo también habría una mejora en la posición financiera del sistema previsional, dado que al aumentar los aportes la pensión por vejez contenida en la PU será utilizada con menor fre-

cuencia (por un número menor de beneficiarios), de forma que ello resultaría en un aumento relativamente menor al 25% en las erogaciones del sistema previsional⁵².

Así, en una primera aproximación, considerando un aumento de aportes en forma de un blanqueo de salarios del 25% (pero manteniendo el resto de los parámetros detallados en la Tabla 11), en el largo plazo las jubilaciones aumentarían 23% (dando lugar a un ahorro fiscal permanente del 2% de las erogaciones totales, que sumaría unos \$20 mil millones anuales), y la Tabla 12 cambiaría a la Tabla 13 a continuación, observándose una mejora relativa en el beneficio jubilatorio bajo el sistema propuesto *vis-à-vis* el sistema actual (la cual, considerando el beneficio jubilatorio promedio ponderado, permitiría mejorar el beneficio jubilatorio en torno al 11,5% respecto del valor que se obtendría bajo el sistema actual –si en este aumentara la PAP por los mayores salarios sujetos a aportes pero tanto la PBU como la jubilación mínima se mantuvieran invariantes). En este caso, como se observa en la primera columna de la parte inferior de la tabla, los aportantes de menores ingresos que cumplen con la cantidad mínima de 30 años aportados al sistema reciben post-rebalanceo haberes previsionales entre 19% y 32% menores que los que les otorga el sistema actual, diferencias compensables retrasando algunos

52 Otra forma de ver esto es notar que los aumentos de aportes por parte de beneficiarios con salarios reales iniciales muy bajos y/o con muy pocos años de aportes no generarán mayores erogaciones al sistema, por cuanto buena parte de ellos continuarán recibiendo la PU (que seguiría siendo superior a la PP desde los 70 años de edad), de forma tal que al aumentar los salarios reales sujetos a aportes el efecto sería simplemente reducir el subsidio cruzado residual que el nuevo sistema mantiene a través de la PU.

años (entre 4 y 7 años las mujeres, y entre 3 y 5 los hombres) las edades de retiro de forma voluntaria.

Tabla 13. Comparación de tasas de reemplazo (haberes previsionales relativos al último salario aportado previo al retiro) y ratio de beneficios previsionales, con edad de retiro hasta 2 años posterior a mínima exigida, con PP definida en Tabla 11 y aumento del 25% del salario de aporte*

	W1	W2	W3	W4	W5	Prom. Pond.
Sistema actual del SIPA, Régimen General						
Beneficio 5 años	82%	34%	21%	13%	8%	25%
Beneficio 10 años	82%	34%	21%	13%	8%	25%
Beneficio 20 años	82%	34%	21%	13%	8%	25%
Beneficio 30 años	59%	54%	50%	47%	46%	51%
Beneficio 35 años	80%	64%	60%	57%	55%	61%
Beneficio 40 años	88%	72%	67%	65%	63%	68%
Sistema con cambios paramétricos						
Beneficio 5 años	49%	21%	14%	14%	14%	15%
Beneficio 10 años	49%	247%	27%	27%	27%	27%
Beneficio 20 años	49%	48%	48%	48%	48%	48%
Beneficio 30 años	46%	46%	46%	46%	46%	46%
Beneficio 35 años	55%	55%	55%	55%	55%	55%
Beneficio 40 años	63%	63%	63%	63%	63%	63%
Ratio entre el beneficio nuevo y el beneficio en el Régimen General del SIPA						
Beneficio 5 años	0,60	0,60	0,65	1,01	1,63	0,60
Beneficio 10 años	0,60	0,77	1,27	1,98	3,20	1,07
Beneficio 20 años	0,60	1,41	2,31	3,59	5,81	1,94
Beneficio 30 años	0,79	0,85	0,93	0,97	1,01	0,90
Beneficio 35 años	0,68	0,85	0,92	0,96	0,99	0,90
Beneficio 40 años	0,72	0,88	0,94	0,98	1,01	0,92

* En el sistema propuesto, cuando la PP es menor a la PU se considera un beneficio igual al promedio ponderado con PP y con PU (habiendo 16,6 años de beneficios a partir de 62,5 años en promedio, sólo puede obtenerse la PU a partir de los 70 años, es decir, el 55% del tiempo en el retiro). Cuando no se completan 30 años con aportes, el último salario aportado se supone es el promedio de los primeros 30 años.

Otras aproximaciones al “efecto blanqueo laboral” de la reforma previsional pueden considerar un aumento en el número promedio de años aportados, incrementando la participación de quienes reciben jubilaciones con más años de aportes y reduciendo la participación de quienes lo hacen con un número menor de años aportados. En ese caso el resultado podría ser cuantitativamente distinto, aunque cualitativamente similar: en el corto y mediano plazos (en los primeros 20 años de la reforma, mientras no se jubilen los aportantes que reaccionan a los nuevos incentivos incorporados con la reforma previsional, y diluyéndose paulatinamente el efecto desde entonces), los mayores aportes representan una ganancia financiera significativa para el sistema, permitiendo reducir significativamente los recursos tributarios asignados al sistema previsional y/o las contribuciones patronales, dejando espacio en general para reducir el déficit fiscal; y en el largo plazo, el ratio aportantes/beneficiarios tendería a recuperarse a niveles más razonables que el actual, cayendo la proporción de jubilados y pensionados quienes acceden a beneficios por los cuales no habían aportado previamente⁵³.

53 El efecto de largo plazo es cuantitativamente bastante acotado pese a la reducción y, eventualmente, la eliminación de prestaciones mínimas garantizadas (que en todo caso se otorgarían desde los 70 años de edad con la reforma) debido a que junto con esa reducción de erogaciones también se produce un aumento de prestaciones regulares para quienes realizan aportes durante menos de 30 años, y tales erogaciones pueden ser magnitudes incluso mayores en caso de tratarse de aportantes con salarios de aporte muy elevados. En el texto se menciona que en caso de que el blanqueo provoque un aumento del 25% en los salarios reales de aporte ello redundaría en un aumento de las jubilaciones del 23%, y por ende el ahorro de largo plazo resultante sería del 2% del monto total erogado en jubilaciones y pensiones en el Régimen General del SIPA. Similarmente, en una simulación alternativa, suponiendo un aumento del 25% en la cantidad promedio

Vale decir, en el corto y mediano plazos, hasta tanto los mayores aportes den lugar a mayores prestaciones previsionales (por ejemplo, si la reforma se implementa inmediatamente sólo para los aportantes menores de 45 años de edad, durante los primeros 17,5 años aproximadamente sólo se acumularían mayores ingresos sin mayores egresos), el sistema tendrá una mejora financiera muy significativa, que en el caso de un aumento del 25% en los salarios sujetos a aportes (de los aportantes de hasta 45 años) representaría (considerando que actualmente el 70% de los aportantes al Régimen General del SIPA tienen 45 años o menos, y que sus salarios promedio son aproximadamente 30% menores que los salarios promedio de los aportantes mayores de 46 años, por lo cual tales aumentos se aplicarían sobre una masa de aportes levemente por debajo del 50% del total) unos \$5,7 mil millones mensuales (un 12,2% de los \$46.500 millones de aportes y contribuciones del mes de marzo de 2019) por mayores aportes y contribuciones al sistema, equivalentes a US\$1,8 mil millones anuales (al tipo de cambio de 41,4 AR\$/US\$vigente en marzo 2019), es decir, aproximadamente 0,4 puntos del PBI. Puede que sea un supuesto de crecimiento de aportes y contribuciones de-

de años aportados sin cambios en los salarios reales de aporte, el aumento de las jubilaciones del nuevo sistema rondaría el 22,5%, arrojando un ahorro fiscal en torno al 2,5% del total erogado en prestaciones del Régimen General. Sin embargo, si se considera la reducción de las prestaciones otorgadas por moratoria dentro del sistema vigente (retrasando la edad de acceso, por ejemplo), tal ahorro no está asociado con el otorgamiento de mayores prestaciones para quienes realizan aportes por un número de años significativo pero menor a 30, siendo el ahorro fiscal asociado mucho mayor. Esta alternativa es considerada más adelante, al proponer reformas para la transición orientadas al logro de un mayor ahorro fiscal de corto/mediano plazo que logre al menos neutralizar las proyecciones negativas presentadas en el Capítulo 2.

masiado optimista como impacto inmediato, pero no parece excesivo considerando un período en torno o superior a una década. Así, si se acumulan dichos ingresos previsionales adicionales durante un período de 20 años post-reforma, los mismos permitirían reducir los impuestos destinados a su financiamiento en unos 7 puntos del PBI, un valor para nada despreciable. En el largo plazo, por otra parte, el ahorro fiscal logrado por una reforma como la considerada hasta aquí provendría del mayor aumento de los ingresos que el de los egresos, al caer la incidencia de la prestación universal subsidiada, estimado antes en sólo un 2% de las erogaciones totales (que representan unos US\$500 millones anuales, o 0,1% del PBI).

Obviamente, efectos combinados de mayores salarios declarados y mayores años con aportes podrían fácilmente duplicar estas cifras todavía muy especulativas (y sujetas eventualmente a otras reformas complementarias en el mercado laboral, tendientes a reducir la carga impositiva y promover la formalización del empleo).

La búsqueda de ahorro fiscal de largo plazo

Las subsecciones previas en este capítulo demostraron que una reforma paramétrica como la considerada aquí permite obtener ganancias de eficiencia (formalización mediante) y mejoras en términos de equidad (igualando beneficios de quienes hicieron iguales aportes, y otorgando mayores beneficios a quienes hicieron mayores aportes, con un impacto negativo no deseado pero en definitiva bastante acotado sobre los aportantes de ingresos más bajos que logran hacer aportes al sistema por más de 30 años), manteniendo la jubilación promedio inalterada y de ma-

nera sostenible en el tiempo, de manera tal que el reiterado otorgamiento de moratorias observado en la última década pueda ser efectivamente abolido (por cuanto, a diferencia de la situación actual, y debido a la eliminación del requisito de un número de años mínimo de aportes, luego de la reforma caerá fuertemente el número de personas que llegan a la edad de retiro sin haber realizado aportes que les permitan obtener un beneficio previsional regular). Más aún, dado que con la reforma propuesta el retraso en la edad de retiro efectiva permite al aportante capitalizar en una mayor prestación previsional la menor erogación total del sistema al disminuir la cantidad de años en que será beneficiario del sistema, el retraso voluntario en la edad de retiro efectivo permitiría mejorar los haberes previsionales significativamente, en torno al 19% con un retraso de 3 años respecto de la edad promedio de retiro efectiva actual (65,9 años los hombres y 64 años las mujeres –es decir, una edad de retiro promedio ponderada por género 2 años posterior a la edad mínima de retiro)⁵⁴.

Sin embargo, teniendo en cuenta el envejecimiento poblacional y la acuciante situación fiscal, el ahorro fiscal logrado con la refor-

54 Dado que el 65% de los aportantes del SIPA son hombres y el 35% son mujeres, la edad promedio ponderada del retiro efectivo es de 65,2 años, mientras que la edad promedio ponderada mínima de retiro es de 63,3 años. De ese modo, también la reducción de sobrevida esperada al retrasar 1 año el retiro más allá de las edades mínimas, considerando el promedio ponderado de hombres y mujeres (7,5% y 4,5% respectivamente), es de 6,4%. De manera tal que, retrasando 3 años las edades de retiro efectivas respecto de la situación presente –y sin tener en cuenta que dicho retraso en la edad de retiro efectiva podría contener además un aumento de 3 años en la cantidad de años con aportes al sistema (de manera tal que implícitamente son retenidos como mayores ingresos por el sistema)–, es posible incrementar la jubilación en un 19,2% (=6,4%*3).

ma durante la transición y en el largo plazo (según se estimó en la subsección 2.3) puede resultar insuficiente: la situación fiscal de largo plazo puede requerir hacer esfuerzos mayores dentro de las prestaciones previsionales otorgadas, y obtener ahorros más allá del período de transición (mientras se incrementa la formalización del empleo y suben los aportes sin aumentar los beneficios de los jubilados y pensionados bajo el régimen actual).

Ciertamente, la (previsible) eliminación con la reforma de los beneficios jubilatorios otorgados por medio de moratorias como ocurre actualmente (al menos cuando esté plenamente operativo el nuevo régimen –con jubilados que actualmente no alcanzan los 45 años de edad y que habrán hecho aportes suficientes para acceder a un beneficio previsional tal vez menor que la jubilación mínima actual pero suficientes como para que el acceso a una jubilación mínima recién desde los 70 años de edad, y sólo cuando se supera una verificación patrimonial y de ingresos bajos y/o moderados como la existente para la PUAM, descripta en la nota al pie 31– sea creíble y parte de un nuevo equilibrio político futuro–) conlleva una mejora fiscal de largo plazo adicional al leve ahorro estimado previamente en tanto evitará el progresivo deterioro que continuará sufriendo el SIPA (y su Régimen General) mientras siga cayendo la formalidad laboral de quienes están próximos a jubilarse y no han realizado aportes suficientes pero confían (con razón, bajo un equilibrio político donde resulta inviable no otorgar una prestación mínima a quien no haya realizado aportes suficientes) en acceder a la jubilación mínima a la edad mínima de retiro por medio de una moratoria. Pero este ahorro fiscal de largo plazo puede ser insuficiente, razón por la cual los términos de la reforma deben ser revisados.

En todo caso, vale la pena computar cuál sería el impacto fiscal de una reforma como la planteada aquí si, a diferencia de lo realizado en el ejercicio del rebalanceo en la subsección 2.2 (en el cual la jubilación promedio se mantiene constante para igual distribución de años aportados y edades de retiro a las observadas al presente), la PP se computa de forma tal que la jubilación promedio regular resulte 16% menor que la actual a las edades mínimas de retiro vigentes, pudiendo los aportantes lograr igual jubilación promedio a la actual por medio de una postergación de 3 años de sus edades de retiro respecto de las observadas al presente.

El resultado de ese ejercicio es el logro de un ahorro fiscal permanente (vía reducción de beneficios previsionales, una vez que el nuevo régimen esté plenamente operativo para quienes hoy tienen menos de 45 años de edad) de unos \$11,2 mil millones mensuales (equivalente a \$145 mil millones anuales, unos US\$3.500 millones anuales en mar-19), producto de una reducción del 16% de la jubilación regular promedio bajo el nuevo sistema manteniendo los valores actuales de las edades de retiro, el número de años aportados, los salarios de aporte y la PU otorgada desde los 70 años de edad. Ello obviamente representa en promedio una reducción en los beneficios previsionales para los futuros jubilados, que en general puede ser recuperada (respecto de las prestaciones emergentes post-rebalanceo sintetizadas en la Tabla 12 de la subsección 2.2, y teniendo en cuenta el promedio de cada tipo de aportante considerado) simplemente postergando en 3 años las edades de retiro efectivo respecto de las edades actuales (aunque se requiere un retraso adicional en el caso de los aportantes de ingresos más bajos), sin que ello altere el aho-

rro fiscal anterior (por cuanto hay una correspondencia plena entre el retraso en la edad efectiva de retiro y el aumento en las prestaciones mensuales para mantener constante el monto total esperado de los beneficios previsionales durante todo el período del retiro, mientras que el mayor número de años aportados redonda en mayores ingresos al sistema que son transformados en ahorro fiscal).

Las reformas mínimas imprescindibles en la transición

La existencia de un déficit operativo del SIPA (y de su Régimen General) en torno a 2,7 puntos del PBI, con una perspectiva creciente en el corto y mediano plazo al madurar el sistema contributivo y quedar abiertos los mecanismos semi-contributivos y no contributivos según se observó en el capítulo previo, requiere no sólo de correcciones de largo plazo y leves mejoras alcanzadas durante la transición como las contenidas en la reforma paramétrica presentada previamente, sino también de otros cambios paramétricos que tengan efecto de forma inmediata, los cuales obviamente enfrentarán una oposición más definida al afectar beneficiarios actuales o futuros inminentes (la población mayor de 45 años que hasta aquí no fue alcanzada por ningún cambio previsional en la reforma propuesta).

Al respecto, un aspecto central es avanzar hacia una eliminación creíble del acceso irrestricto a la jubilación mínima por moratoria a la edad mínima de retiro actual, en particular para amas de casa sin aportes durante toda su vida, imponiendo por ley (en la misma legislación que establezca la reforma del Régimen General del SIPA a futuro) alguna de las siguientes restricciones (además de limitarse el acceso a personas con ingresos o activos que exce-

dan los límites actualmente vigentes para el acceso a la PUAM), aplicables para quienes tengan 45 años o más al momento de la reforma:

- a. aceptar declaraciones juradas para cumplir con los años de trabajo requeridos para acceder a la jubilación mínima por moratoria (permitiendo el pago de los aportes personales no realizados en hasta 60 cuotas como ocurre actualmente) sólo respecto de aquellos no realizados hasta el año 2000 (así, las mujeres que en 2020 cumplan 60 años –nacidas en 1960 y por ende mayores de edad desde 1978– podrán obtener una jubilación mínima sólo si pueden certificar aportes efectivos realizados durante al menos 8 años, ya que como máximo podrán aceptarse 22 años –entre 1978 y 2000– por declaración jurada; y quienes hayan nacido posteriormente deberán acreditar aportes efectivos por una cantidad creciente de años desde el momento de la reforma hasta que cumplan con la edad de retiro); y/o
- b. definir un número máximo de años de trabajo certificables por medio de declaraciones juradas (algo también sólo relevante durante la transición, ya que bajo el nuevo régimen, al eliminarse el número mínimo de años con aportes para acceder a una jubilación regular, no tendrá sentido ningún tipo de moratoria); y/o
- c. retrasar la percepción de la jubilación mínima para quienes accedan por vía de moratoria, de forma paulatina al cabo de los próximos 20 años, estableciendo por ejemplo que cada 2 años la edad requerida para dicho acceso sube 1 año para las mujeres y medio año para los hombres (pudiendo eventualmente recibir desde los 65 años sólo la PUAM como ocurre al presente).

En efecto, es fundamental reducir de forma inmediata las altas por moratoria actuales (240 mil/año promedio entre 2010 y 2017, un valor que triplica la cantidad de altas sin moratoria en el SIPA). En caso de reducir 100 mil altas anuales (lo cual se lograría simplemente retrasando hasta los 70 años el acceso, ya que sólo el 60% de los actuales beneficiarios mayores de 60 años tienen al menos tal edad, sin siquiera recurrir a la evaluación patrimonial y de ingresos), el ahorro fiscal sería de unos \$13.500 millones anuales (considerando la jubilación mínima de \$10.400 al mes durante 13 meses, y omitiendo el pago de las 60 cuotas), acumulativos por una esperanza de sobrevida al retiro superior a los 20 años (por la alta incidencia de las mujeres), es decir, unos US\$320 millones al año por las primeras 100 mil altas evitadas, US\$720 millones de ahorro al año siguiente (cuando se suman 200 mil altas evitadas en los primeros 2 años), y hasta US\$7.200 millones al cabo de 20 años. Este ahorro anual al cabo de 20 años representa, finalmente, aproximadamente la mitad del total de beneficios pagados a beneficiarios que han accedido al sistema por moratoria, o 1,4% del PBI del año 2018, por lo cual al menos se evitaría una parte sustancial del deterioro financiero proyectado en el capítulo anterior. Por supuesto que estos retrasos implicarían una reducción de la cobertura respecto de la población de 60/65 años, aunque no necesariamente respecto de la población de 70 años y más.

Otro aspecto que ofrece cierto espacio para el ahorro fiscal de manera más pronta durante la transición es inducir desde ahora (aplicable a los aportantes con más de 45 años de edad) el retraso en las edades de retiro efectivas, incrementando las prestaciones regulares en porcentajes inferiores a los actuarialmente justos

(7,5% para los hombres y 4,5% para las mujeres, según se explicó previamente)⁵⁵. Así, por ejemplo, si las jubilaciones aumentaran 3% por cada año de retraso en la edad efectiva del retiro (con al menos 2 años por encima de las edades mínimas de retiro), quienes posterguen 3 años la edad de retiro efectiva respecto de las edades mínimas requeridas verán sus jubilaciones incrementadas en un 9% (3 años con incrementos del 3% del valor resultante de sus PP acumuladas –sin contar un aumento en la cantidad de años aportados al retrasar el retiro), mientras que el sistema previsional percibirá una reducción de erogaciones jubilatorias en aproximadamente igual porcentaje (el promedio lineal de 7,5% y 4,5% es 6%, pero el promedio ponderado es algo mayor, dado que el SIPA contiene el doble de beneficiarios hombres que mujeres). Así, si como resultado de este incentivo a posponer la edad de retiro, al cabo de 20 años la edad promedio del retiro efectivo aumentara –

55 Estos porcentajes de aumento de las jubilaciones, al retrasar la edad de retiro (7,5% para los hombres y 4,5% para las mujeres), contienen en realidad la PP por los años adicionales aportados al retrasar el retiro. Así, siendo la PP para los aportes de 30 o más años igual a 1,7% por año, el aumento neto de las jubilaciones al retrasar la edad de retiro efectiva se aproxima a 5,8% para los hombres y 2,8% para las mujeres (o 5,6% y 2,6% si el total de años aportados estuviera entre 20 y 29 años dada una PP del 1,9% anual, respectivamente, etc., cuando el total de años aportados fuera aún inferior, restando PP más elevadas al incremento bruto en las jubilaciones). Una forma similar (aunque no idéntica) de incluir un incentivo para postergar la edad de retiro sería definir valores más elevados de la PP a partir de superar en dos años la edad de retiro mínima exigible. En cualquier caso, la transferencia a los jubilados de la reducción de la prestación anual al disminuir la expectativa de sobrevida post retiro deja para el sistema mayores ingresos por el aumento en la cantidad de años aportados (según las PP aplicables a cada jubilado que retrase la edad de retiro en 2 años o más), siendo este (junto con la reducción en las prestaciones de quienes no retrasen sus retiros) el ahorro fiscal obtenido.

voluntariamente— 3 años respecto de la situación actual (y llegara a 65 años las mujeres y 70 años los hombres, por ejemplo), ello permitiría reducir el gasto previsional entre 5% y 9% (según la incidencia de las moratorias), lo cual representaría un ahorro de entre US\$1.100 millones y US\$1.900 millones al año.

Finalmente, también debe avanzarse de manera inmediata en la eliminación de subsidios previsionales adicionales percibidos por los trabajadores con regímenes de empleo independiente, según se discute en la próxima sección.

3. Los regímenes de empleo independiente: Monotributos y Autónomos

Esta sección presenta un breve análisis de los regímenes previsionales aplicables a los trabajadores independientes (Monotributos y Autónomos), computando los subsidios que estos contienen respecto de trabajadores en relación de dependencia en el Régimen General del SIPA que acceden a iguales haberes jubilatorios. Al realizar dicho cómputo, aislando los aportes para el acceso a la jubilación dentro del total de aportes previsionales y para la cobertura de la salud en la vejez realizados, resulta natural concluir que la reforma previsional aplicable a estos regímenes de empleo independiente debe contener, en primer lugar, la eliminación del subsidio relativo recibido respecto de los trabajadores en relación de dependencia que están bajo el Régimen General, para luego aplicar sobre todos la misma reforma que la propuesta para este último régimen en la sección 2 del presente capítulo.

El Monotributo es un régimen simplificado para el pago de impuestos y obligaciones de la seguridad social por parte de pe-

queños contribuyentes independientes, con diversas ventajas en relación con el régimen impositivo general en el cual se inscriben los trabajadores autónomos. En materia previsional, además de recibir en ambos casos la cobertura del PAMI (Programa de Atención Médica Integral) al momento de jubilarse, los aportantes bajo el régimen del Monotributo reciben una jubilación mínima al cabo de 30 años de aportes y edades mínimas similares a las del Régimen General, mientras que los aportantes bajo el régimen de Autónomos reciben una jubilación similar a la obtenida en el Régimen General al tomar su ingreso de referencia como el salario de aporte⁵⁶. En este último caso, sin embargo, dado que los ingresos de referencia de las distintas categorías de Autónomos son bajos, ello implica en general la obtención de jubilaciones mínimas o levemente mayores en el caso de las categorías más altas.

Las mayores diferencias entre el régimen de Autónomos y el Monotributo en materia previsional están en los aportes personales que deben realizar los trabajadores independientes para acceder a dichas jubilaciones. En efecto, como se detalla a continuación, los aportes previsionales en el Monotributo son significativamente inferiores a los que realizan los trabajadores en relación de dependencia (que suman aportes personales y contribuciones patronales) para igual beneficio previsional, mien-

56 Formalmente, el régimen de Monotributo se denomina como “Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (RS)”, mientras que quienes ingresan al Monotributo Social (y no deben realizar aportes previsionales para acceder también a una jubilación mínima a la edad mínima de retiro del Régimen General) deben ser sujetos inscriptos en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social.

tras que en el caso de los Autónomos hay diferencias entre las distintas categorías con un efecto agregado prácticamente nulo.

La Tabla 14 presenta, en primer lugar, un cómputo de los aportes previsionales de un trabajador independiente según sea la categoría del régimen en el cual está inscripto (Monotributo Social, Monotributo y Autónomo). A tal fin, las distintas categorías son las que se definen por los topes de ingresos brutos anuales en el caso de los Monotributos (expresados aquí en su equivalente mensual, considerando 13 meses en el año para que resulten comparables con los salarios de aportes en el Régimen General) y por los ingresos mensuales de referencia en el caso del régimen de Autónomos^{57,58}. Bajo el régimen del Monotributo Social no de-

57 Existen distintos requisitos para que un trabajador independiente pueda adherirse a alguna categoría del Monotributo (incluido el Monotributo Social). En el caso del Monotributo Social, existe una única categoría, requiriéndose ingresos anuales que (en marzo-2019) no superen los \$138.128, que además sean los únicos ingresos que obtienen los aportantes del régimen, no provengan del ejercicio profesional, etc. Fuera del Monotributo Social, las categorías del Monotributo distinguen entre la prestación de servicios y la venta de cosas muebles (productos), y su asignación depende del lugar donde se lleva a cabo la actividad del aportante (en un local o establecimiento en particular), la superficie afectada, la energía eléctrica consumida en el año, el monto anual del alquiler, y el ingreso bruto anual (esto es, la facturación anual sin descontar gastos e inversiones). Los aportes obligatorios en cada categoría –desde la “A” hasta la “H” para los prestadores de servicios y de la “A” a la “K” para quienes venden productos– contienen una parte impositiva (el impuesto integrado), un aporte jubilatorio (al SIPA) y un aporte a la obra social. En tal sentido, los ingresos netos de los aportantes dentro de cada categoría, especialmente en el caso de quienes venden productos, pueden ser sustancialmente menores a los ingresos brutos que determinan sus aportes.

58 La inscripción en el régimen del Monotributo está vedada en los siguientes casos: integrantes de Sociedades Anónimas, de Responsabilidad Limitada, Colectiva, etc.; directores o administradores de esas sociedades aun cuando pue-

ben realizarse aportes al SIPA (recibiendo un descuento del 50% respecto del pago por el seguro médico y la cobertura eventual de su grupo familiar –art. 158 de la Ley 27.430), mientras que el resto de los monotributistas realizan aportes (brutos) al SIPA (adicionales a los aportes que realizan para la cobertura médica) definidos en el Régimen del Monotributo⁵⁹. Los Autónomos, a su vez, aportan al SIPA el 32% de sus ingresos de referencia. Esta información permite computar las tasas de aporte bruto al SIPA (columna 3 de la Tabla 14).

dan estar adheridos al Monotributo por otra actividad; quienes realicen más de 3 actividades simultáneas o posean más de 3 locales de ventas; quienes vendan productos cuyos precios superen los \$2.500 cada uno; y quienes se dediquen a la importación de bienes. Los contribuyentes Autónomos, además de ser responsables inscriptos en el IVA, no reciben una obra social ni asignaciones familiares pero sí obtienen la afiliación al PAMI en la edad de retiro (por la cual contribuyen 5% de su ingreso de referencia).

59 Desde mayo de 2016, por medio del Decreto 593/16 que modificó la Ley 24.714 de Asignaciones Familiares, aproximadamente un tercio de los aportes previsionales de los monotributistas tienen por objeto el financiamiento de asignaciones familiares. En los cómputos realizados a continuación se supone que todo el aporte al SIPA de los monotributistas constituye un aporte jubilatorio, de manera tal que el acceso a beneficios de asignaciones familiares de los monotributistas (levemente más acotados que en el caso de los trabajadores en relación de dependencia) son cubiertos por medio de un subsidio fiscal. Ello implica sobreestimar los aportes jubilatorios dentro del total de aportes al SIPA en el monotributo, por lo cual el subsidio previsional incremental que reciben los monotributistas actualmente resulta mayor que el computado aquí. En todo caso, en una lectura alternativa, la eliminación del subsidio previsional incremental de los monotributistas vis-à-vis los trabajadores del Régimen General se realiza manteniendo el subsidio de asignaciones familiares dispuesto desde 2016.

Tabla 14. Aportes y Subsidios (Relativos al Régimen General) en Regímenes de Empleo Independiente (Monotributo Social, Monotributo y Autónomos), marzo 2019

Categoría	Ingresos brutos al SIPA, \$/mes* (1)	Aportes brutos al SIPA, \$/mes (2)	Tasa bruta de aporte al SIPA (3)	Tasa de aporte jubilatorio al SIPA (neta del PAMI) (4)	Aporte jubilatorio neto al SIPA, \$/mes (5)	Aporte que otorga jubilación similar e el Régimen General \$/mes** (6)	Subsidio de aporte jubilatorio vs. Régimen General por persona, \$/mes (7)	Cantidad de aportantes, Mar-2018, miles *** (8)	Subsidio de aporte jubilatorio, por categoría, MM de \$/año (9)	
Monotributo	10.625	-	0,0%	-1,2%	-132	2.254	2.386	387	12.009	
Monotributo	A	10.625	455	4,3%	-1,2%	-132	2.254	2.386	502	15.586
	B	15.938	501	3,1%	-0,5%	-82	2.254	2.337	191	5.791
	C	21.250	551	2,6%	-0,1%	-28	2.254	2.282	174	5.161
	D	31.876	606	1,9%	0,1%	32	2.254	2.223	242	6.988
	E	42.501	667	1,6%	0,2%	97	2.254	2.157	132	3.691
	F	53.123	733	1,4%	0,3%	169	2.254	2.085	70	1.887
	G	63.751	807	1,3%	0,4%	249	2.254	2.005	70	1.816
	H	88.544	887	1,0%	0,4%	336	2.254	1.918	70	1.736
	I	104.039	976	0,9%	0,4%	432	2.254	1.822	1	25
	J	119.534	1.074	0,9%	0,5%	538	2.254	1.716	1	23
	K	132.815	1.181	0,9%	0,5%	655	2.254	1.600	1	22
Sub-total								1.840	54.734	
Autónomos	I	5.571	1.783	32,0%	27,0%	1.504	2.254	750	128	1.244
	II	7.799	2.496	32,0%	27,0%	2.106	2.254	149	123	237
	III	11.142	3.565	32,0%	27,0%	3.008	2.254	(754)	59	(577)
	IV	17.826	5.704	32,0%	27,0%	4.813	4.094	(720)	103	(964)
	V	24.511	7.844	32,0%	27,0%	6.618	6.049	(569)	79	(581)
	Sub-total							491	(640)	
	TOTAL							2.330	54.094	

* En el Monotributo, el ingreso bruto anual que define los topes de cada categoría es dividido por 13 para calcular el ingreso mensual equivalente (comparable con el de los trabajadores en relación de dependencia del Régimen General). En Autónomos, los ingresos de referencia mensuales se obtienen aplicando a los aportes mensuales la tasa de aporte del 32% legislada (y aquí también, los 12 aportes anuales son normalizados a un equivalente de 13 meses por año para permitir la comparación con los otros casos). Por ello, al computar los subsidios anuales en la última columna del cuadro se consideran 13 meses.

** El salario de aporte que permite obtener una jubilación ordinaria similar a la jubilación mínima en el Régimen General, aportando entre 30 y 35 años con una evolución salarial similar a la población, se aproxima al SMVM (\$12.500 en mar-19). Al igual que en el Régimen General, las categorías IV y V de Autónomos, con ingresos de referencia superiores al SMVM, reciben jubilaciones superiores a la mínima. En el Régimen General, durante 2019 los aportes patronales del 16% por salarios inferiores a \$7.004 mensuales estan exentos, y por lo tanto este valor también queda exento en los cálculos realizados aquí para computar los aportes equivalentes bajo Monotributo y Autónomos.

*** El número total de individuos en cada régimen es el informado por ANSES en su Boletín Estadístico de la Seguridad Social del 3er Trimestre de 2018. La distribución de estos individuos según las categorías de Monotributo es una estimación en base al número de inscriptos en cada categoría en 2017 (siendo el total de inscriptos mayor al total de aportantes informado por ANSES). En cuanto a la distribución por categoría dentro de Autónomos, se utilizan datos del año 2009, último disponible por el momento (ver https://www.srt.gob.ar/wp-content/uploads/2016/04/2009_Autonomos.pdf).

No obstante ello, estos aportes previsionales al SIPA también incluyen la afiliación al PAMI al momento del retiro (por la cual los trabajadores en el Régimen General realizan pagos adicionales, por separado de los aportes personales y las contribuciones patronales para acceder a la jubilación y/o pensión), de manera tal que las tasas de aporte jubilatorio netas de la cobertura del PAMI en el retiro son menores, debiendo realizarse dos tipos de correcciones diferentes para su cómputo: a) en el caso del Monotributo, se supone que los aportes (brutos) al SIPA contienen un aporte al PAMI del 5% del salario mínimo, vital y móvil (SMVM), que se corresponde con la jubilación mínima recibida, practicándose tales deducciones para el cómputo del aporte jubilatorio neto; mientras que b) en el caso de los Autónomos, tal como lo establece el art. 11 de la Ley 24.241, el aporte neto es del

27% (implicando un aporte del 5% al PAMI, similar al que realizan los trabajadores en relación de dependencia)^{60,61}.

60 En el Régimen General, los trabajadores en relación de dependencia deben realizar los siguientes aportes (y contribuciones patronales): 8% de sus salarios a la obra social (3% como aporte directo y 5% como contribución del empleador), 5% al PAMI (3% en forma directa y 2% por parte del empleador) y 7,5% para las asignaciones familiares (por parte del empleador), que en conjunto suman 6% de aportes personales y 14,5% de contribuciones patronales y, entonces, equivalen al 20,5% del salario del aportante. En tal sentido, la deducción del 5% del ingreso bruto del SMVM de los aportes brutos al SIPA para el cómputo del aporte jubilatorio neto de los Monotributistas realizada en la Tabla 14 computa el subsidio jubilatorio relativo que tienen los monotributistas respecto del aporte del 5% al PAMI que realizan los empleados en relación de dependencia bajo el Régimen General, ya sea de forma directa (3%) como por medio de sus empleadores (2%), pese a que contablemente no existe un subsidio explícito para la cobertura del PAMI a los monotributistas.

De igual manera que ocurre con el supuesto adoptado en la nota al pie anterior (esto es, que los beneficios de asignaciones familiares recibidos por los monotributistas son financiados con subsidios fiscales y no con una porción de sus aportes al SIPA), la deducción del 5% del SMVM con destino al PAMI en los aportes de los monotributistas arroja un cálculo del subsidio jubilatorio relativo de mínima (exigiendo un aporte al PAMI –que funciona como un sistema solidario con iguales prestaciones independientemente de los aportes realizados en función de los ingresos en actividad de cada afiliado– que sea igual al de los aportantes con ingresos más bajos en el Régimen General), ya que en caso de restar un aporte al PAMI igual al 5% del ingreso de referencia (mayor al SMVM para las categorías B en adelante del monotributo) el aporte jubilatorio neto sería menor y, por ende, el subsidio jubilatorio relativo al Régimen General sería mayor.

61 Los ingresos de referencia de los Autónomos en la Tabla 14 son obtenidos a partir de considerar los aportes legislados para cada categoría como el 32% de los ingresos de referencia. Sin embargo, los ingresos brutos que definen las distintas categorías de Autónomos son distintos dependiendo de la actividad realizada: las Categorías I y II corresponden a profesionales y otros sujetos que no realicen prestaciones de servicios ni sean directores o administradores de sociedades (el ingreso mensual que divide ambas categorías es de \$20.000 en el caso de los profesionales –es decir, si el ingreso mensual de un profesional independiente su-

Así, la cuarta columna de la Tabla 14 informa las tasas de aporte previsional (neto) al SIPA resultantes de restar la contribución implícita al PAMI referida previamente. Como se observa, tales tasas son muy bajas (incluso negativas en las categorías más bajas) en el caso del Monotributo y muy altas (del 27%, sin la exención de aportes patronales para ingresos iguales o menores a los \$7.004 mensuales en el Régimen General) en el caso de los Autónomos⁶².

pera los \$20.000 entonces pertenece a la Categoría II – y \$25.000 para el resto); las Categorías III, IV y V contienen a personas físicas que realicen la dirección, administración o conducción de sociedades comerciales o civiles, y socios de cualquier tipo, y los ingresos mensuales que las distinguen son de hasta \$15.000 para la Categoría III, entre \$15.001 y \$30.000 para la Categoría IV, y desde \$30.001 para la Categoría V. Así, los ingresos mensuales efectivos de los Autónomos (en especial los de las Categorías II y V) pueden ser muy superiores a los ingresos de referencia informados en la tabla, de manera tal que más allá de que estas personas reciban o no un subsidio (o impuesto) previsional vis-à-vis un aportante de igual ingreso (al de referencia) del Régimen General, e independientemente de si deben o no pagar otros impuestos que no alcanzan a los trabajadores en relación de dependencia, cuentan con una ventaja previsional, producto de poder retener para sí ingresos que excedan los de referencia para construir por sí mismos –fuera del sistema previsional– los ahorros para su retiro. Este punto, sin embargo, será prácticamente omitido en lo que sigue.

62 Dado que en el Régimen General las contribuciones patronales –nominalmente en torno al 16% en todo el ámbito nacional– son realizadas respecto de los salarios que exceden el mínimo no imponible (de \$7.004 mensuales en 2019), la contribución patronal promedio resulta menor al 16% (concretamente, en la sección 2, observando los montos efectivamente recaudados por aportes y contribuciones a dicho régimen en el Boletín Estadístico de la Seguridad Social en 2018, la contribución patronal neta promedio fue estimada en un 11%, igual a la tasa de aporte personal). Así, los aportes que deberían realizar los trabajadores independientes para estar en igualdad de condiciones están calculados respecto de un salario de \$12.500 mensuales con el cual actualmente se logra una jubilación similar a la mínima (aportando entre 30 y 35 años, y si el salario crece al 3,5%

En efecto, se observa que los aportes jubilatorios netos realizados por los trabajadores Monotributistas (columna 5) son menores a los que debe realizar un aportante al Régimen General con el fin de acceder a una jubilación similar (en este caso la jubilación mínima), ocurriendo lo mismo para las categorías I y II de Autónomos pero no así para las categorías III a V, cuyos inscriptos deben realizar (respecto de sus ingresos de referencia; ver nota al pie 61) aportes jubilatorios mayores a los que realizan los trabajadores en relación de dependencia del Régimen General para obtener igual jubilación (superior a la jubilación mínima en el caso de las categorías IV y V), incluidos en la columna 6. Los cómputos incluidos en esta columna 6 tienen en cuenta que en el Régimen General un trabajador en relación de dependencia, con las reglas de cómputo de beneficios actualmente vigentes, accede a una jubilación similar a la mínima (\$10.410 por mes en marzo 2019) si su salario de aporte (promedio durante su vida laboral, y con una evolución temporal similar a la observada para toda la población) ronda los \$12.500 mensuales (valor coincidente con el SMVM en marzo de 2019), y que las contribuciones patronales sin exenciones rondan el 16% del salario pero los primeros \$7.004 mensuales de cualquier salario de aporte están exentos⁶³. Por lo tanto, la diferencia entre los aportes de los tra-

anual hasta los 50 años de edad), y en consecuencia corresponde pagar aportes patronales del 16% sólo sobre el excedente de dicho valor respecto de los \$7.004 mensuales exentos. En tal sentido, la tasa agregada de aportes y contribuciones previsionales de los trabajadores en relación de dependencia (sumando aportes personales del 11% a los patronales) es creciente según el ingreso de cada trabajador, desde un valor en torno al 18% del salario para los de ingresos más bajos hasta un 26% para los de ingresos más altos (donde el mínimo no imponible es menos relevante).

63 En el caso del Monotributo y Autónomos, con ingresos en promedio menores que los de los trabajadores del Régimen General (y en particular –salvo en las categorías IV y V de Autónomos– con aportes topeados para la obtención de una

jadores independientes y los del Régimen General, considerando tanto aportes personales como patronales, representa un subsidio previsional relativo al subsidio contenido en el Régimen General en todos los casos, excepto para las categorías III a V de Autónomos⁶⁴.

En conjunto, el cómputo arroja un subsidio del orden de los \$54.100 millones anuales (unos US\$1.300 millones al año dada la cotización promedio del dólar mayorista en marzo de 2019 de 41,4 \$/US\$), una cifra en torno a 0,3% del PBI en 2019⁶⁵. Ello re-

jubilación mínima solamente), las tasas de contribución patronal netas de la exención sobre los primeros \$7.004 mensuales son menores al 11% tomado como promedio en el Régimen General.

64 Ciertamente hay trabajadores en relación de dependencia pertenecientes al Régimen General cuyos salarios de aporte son inferiores a los \$12.500 al mes, quienes por lo tanto (si tal situación fuera representativa de su vida laboral activa y no sólo de un puñado de años) reciben un subsidio fiscal al percibir una jubilación mínima por la cual no han hecho los aportes suficientes según la regla general. Y en tal sentido, podría pensarse que tal subsidio también debe ser recibido por los trabajadores independientes, al menos si pertenecen a la categoría A del Monotributo (o al Monotributo Social). En todo caso, siendo el SMVM vigente en marzo de 2019 de \$12.500 al mes, la posibilidad o frecuencia de esta situación es muy pequeña, y debería ser prácticamente nula en el contexto de una reforma del Régimen General como la desarrollada en la sección anterior.

65 La distribución de los aportantes de las distintas categorías del Monotributo es estimada sobre la base de la distribución de inscriptos –un universo que duplica la cantidad de aportantes informada por ANSES– publicada en una nota de *Ámbito Financiero* el 16-10-2017, con información de AFIP, disponible en <https://www.ambito.com/monotributo-categorias-altas-solo-tienen-02-inscriptos-n4000427>. El PBI estimado en el año 2019 es de US\$461 mil millones según lo proyectado en *FIEL Macroeconomic Forecast* (FMF) a mediados de año. Ciertamente, la devaluación y recesión post PASO del mes de agosto provocará un PBI seguramente menor a este valor (en el entorno de US\$440 mil millones), pero también reducirá el valor en dólares del subsidio estimado en la Tabla 14, por lo cual el 0,3% del PBI se mantiene como una aproximación razonable.

sulta de un subsidio de \$54.734 millones para el Monotributo (incluyendo \$12.009 millones de subsidio al Monotributo Social) y de un impuesto de \$640 millones para los Autónomos (debido a que las categorías III a V enfrentan contribuciones jubilatorias excesivas *vis-à-vis* las del Régimen General que sobre-compensan los subsidios recibidos por los aportantes de las categorías I y II)⁶⁶.

Recapitulando, los cómputos previos permiten aproximar el subsidio jubilatorio incremental (respecto del Régimen General) que contienen los regímenes previsionales para los trabajadores independientes respecto de la situación simétrica (para iguales beneficios previsionales) que enfrentan los trabajadores en relación de dependencia del Régimen General del SIPA. Tales subsidios, estimados actualmente en torno a 0,3% del PBI, no incluyen otros subsidios recibidos por estos trabajadores (respecto del acceso a asignaciones familiares y a planes de salud) ni eliminan los subsidios que actualmente recibe el conjunto de beneficiarios del SIPA (medidos según su déficit operativo, aunque claramente

66 Cabe notar que si no rigiera la exención al salario mínimo no imponible de aportes patronales, el subsidio jubilatorio a los trabajadores independientes (siempre relativo al Régimen General) sería de \$88.043 millones anuales, es decir, 63% mayor. En los años siguientes, hasta 2022 cuando se termine de implementar la exención gradual de los salarios menores a los \$17.500 mensuales (a valores de hoy), el monto del subsidio jubilatorio relativo al régimen general disminuirá hasta \$25.566 millones anuales, producto de un subsidio de \$33.704 millones al Monotributo y sobrecargos previsionales de \$8.138 millones a los Autónomos (aunque, obviamente, también caerán los recursos operativos generales del sistema previsional, producto de la mayor exención general, por lo cual el subsidio global implícito en los beneficios previsionales futuros de todos los aportantes –cuálquiera sea el régimen al que aporten– será mayor).

hay subsidios cruzados donde los aportantes de mayores ingresos y más años con aportes realizados subsidian a quienes acceden sólo a una jubilación mínima o a la PUAM sin haber realizado los aportes y las contribuciones correspondientes), sino que se limitan a computar los aportes y contribuciones previsionales no realizados *vis-à-vis* los trabajadores del Régimen General que reciben igual beneficio previsional, es decir, se computa el subsidio jubilatorio incremental de los trabajadores de regímenes de empleo independiente respecto de los trabajadores empleados en relación de dependencia del Régimen General. Tampoco computan el trato preferencial recibido por parte de los Autónomos cuyos ingresos efectivos superan holgadamente los ingresos de referencia de cada categoría, quienes deben enfrentar obligaciones previsionales por los segundos pero pueden ahorrar por sí mismos los excedentes no aportados al sistema.

Una pregunta fundamental, entonces, es determinar si la existencia de tal subsidio previsional incremental al empleo independiente tiene o no razón de ser. Una primera observación es que el Estado ya subsidia de forma explícita los aportes patronales de los primeros \$7.004 mensuales del salario de los trabajadores en relación de dependencia, y en tal caso resulta razonable que haga lo propio con los aportes de los trabajadores independientes. Sin embargo, cuando los ingresos superan dichos mínimos, los aportes previsionales de los trabajadores independientes (tanto para obtener una jubilación como para acceder a la cobertura de salud que brinda el PAMI en la vejez) deberían ser similares a los que realizan los trabajadores en relación de dependencia, evitando todo tipo de trato discriminatorio entre aportantes de distintos regímenes. Así, aun cuando el mantenimiento de los subsidios a

los monotributistas en concepto de asignaciones familiares y cobertura de la salud durante la vida laboral activa podría resultar razonable desde el punto de vista social, ello tiene menos sentido en el caso de una prestación previsional, máxime cuando, paralelamente, el Estado está garantizando una prestación mínima (tanto sea la jubilación mínima por medio de moratorias como la PUAM desde los 65 años de edad) para quienes no logren completar una cantidad mínima de años con aportes (y/o, en el futuro, no alcanzaran a acumular aportes suficientes para obtener una jubilación regular superior). Mucho más dudosa es la razonabilidad de tales subsidios previsionales diferenciales cuando son recibidos por monotributistas de categorías altas, con ingresos brutos –y quizás netos– superiores a \$60.000 por mes.

En todo caso, la reforma previsional aplicable al Monotributo (incluido el Social) y a los Autónomos no debe agotarse en la eliminación del subsidio jubilatorio incremental respecto del Régimen General (que puede implementarse de forma inmediata redefiniendo la magnitud de los aportes correspondientes a las distintas categorías del Monotributo y Autónomos), sino que más generalmente debería también incorporar en ellos iguales reformas que las previstas en este, según lo propuesto en la sección 2 de este capítulo: los haberes previsionales deben computarse sobre la base de los aportes personales realizados durante toda la vida laboral activa (sin un número mínimo de años de aportes requeridos para el retiro, sin PBU ni jubilación mínima, etc.), debiendo los trabajadores independientes realizar las contribuciones previsionales correspondientes al empleador (en caso de que los ingresos de referencia superen el mínimo no imponible, igual a \$17.500 mensuales de 2019 desde 2022 –lo cual sólo ocu-

rrirá con las categorías IV y V de Autónomos), de forma tal que también en este régimen exista una mejor correspondencia entre aportes y beneficios previsionales computando la totalidad de la vida laboral activa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Artana, D. y N. Susmel. "La vuelta al sistema de reparto. El caso argentino". Julio 2015.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2011). One region, two speeds?: Challenges of the new global economic order for Latin America and the Caribbean. Coordinado por A. Izquierdo y E. Talvi.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2013). "Replantear las reformas", Informe Macroeconómico de América Latina y el Caribe, 2013. Coordinado por A. Powell.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2018). Izquierdo, A., Pessino, C. y G. Vuletin. "Mejor Gasto para Mejores Vidas. Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos".
- Banco Mundial (2014). Los años no vienen solos. *Oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en Argentina*. Editores Gragnolati, M., Rofman, R., Apella, I. y S. Troiano.
- Bertín, H. (2019). *Hacia una historia de la previsión social nacional en Argentina: 1904-2018*, Ed. Hugo Bertín, FCE-UNLP.
- Bertranou, F., P. Casalí y O. Cetrángolo (2018). "¿A mitad de camino entre Bismark y Beveridge? La persistencia de los dilemas en el sistema previsional argentino", OIT Cono Sur, Informes Técnicos.
- Bloom, D.E., Canning, D., Fink, G. y J. E. Finlay (2012). "Microeconomic Foundations of the Demographic Dividend".

Working Paper Series N°93, Program on the Global Demography of Aging, Harvard University.

Cetrángolo, O. y J. Folgar (2018). "Las Cajas Previsionales de las provincias y el Pacto Fiscal", CECE, Febrero, en <http://fcce.org.ar/wp-content/uploads/informes/cajas-previsionales-pacto-fiscal.pdf>.

D'Elia, V. (2018). "Una aproximación a los Indicadores de Desempeño para el Sistema Previsional Argentino". UCEMA. Serie Documentos de Trabajo Nro. 661. Septiembre.

FIEL (1987). *El fracaso del estatismo: una propuesta para la reforma del sector público argentino*. Ed. Sudamericana/Planeta.

FIEL (1995). *El sistema de seguridad social. Una propuesta de reforma*. CEA/FIEL, Buenos Aires.

FIEL (1998). *La reforma previsional en Argentina. El impacto macroeconómico y la organización del mercado de las AFJP*. ASAP/FIEL, Buenos Aires.

FIEL (2005). *El sistema de jubilaciones en la Argentina. Una evaluación de la reforma y el impacto del default*. FIEL, Buenos Aires.

Huenchuan, S. (2013). "Envejecimiento, solidaridad y protección social en América Latina y el Caribe: La hora de avanzar hacia la igualdad". CEPAL

Jiménez, M. (2013). "La informalidad laboral en el sector formal: Un análisis preliminar", IELDE-FCEJS, Universidad Nacional de Salta, (Gráfico 1 del Apéndice), disponible en http://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/3135/items_upload-WPIelde_Nro10.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

La Ruffa, G. (coord.) (2019). *Evolución y financiamiento de la Previsión Social en Argentina*. ASAP.

Miller, T. (2007). "Modelos demográficos para la proyección de la demanda del sector social". CEPAL.

- Miller, T., Mason, C. y M. Holz (2010). "The Fiscal Impact of Demographic Change in Ten Latin American Countries: Projecting Public Expenditures in Education, Health, and Pensions", en Cotlear, D. (2010). *Population aging: is Latin America ready? Directions in development: human development*. Washington, DC: World Bank, disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/117291468299147625/Population-aging-is-Latin-America-ready>.
- Naciones Unidas (2017). World Population Prospects. The 2017 Revision. Population Division.
- OECD (2017). Pensions at a Glance 2017, disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/pensions-at-a-glance-2017_pension_glance-2017-en.
- UCEMA. D'Elia V.V. (2008). "Los determinantes de pasarse de las AFJP al sistema jubilatorio de reparto". CEMA Working Papers, serie Documentos de Trabajo #386.
- Urbiztondo, S. "Las enseñanzas de la contrarreforma previsional: ¿alguien se arrepiente?". Indicadores de Coyuntura No. 499, FIEL, Junio 2009.
- Vollmer, S., Holzmann, H., Ketterer, F., Klases, S. y D. Canning (2013). "The Emergence of Three Human Development Clubs". PLOS ONE 8(3):e57624, disponible en: <http://dx.plos.org/10.1371/journal.pone.0057624>.
- Winkler, H. (2004). "Estructura de edades de la fuerza laboral y distribución del ingreso: un análisis empírico para la Argentina", Documento de Trabajo No.6, CEDLAS, disponible en http://se-dici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/3534/Documento_completo__.pdf?sequence=1&isAllowed=y.



La Fundación Konrad Adenauer es una institución política alemana creada en 1964 que está comprometida con el movimiento demócrata cristiano. Ofrece formación política, elabora bases científicas para la acción política, otorga becas a personas altamente dotadas, investiga la historia de la democracia cristiana, apoya el movimiento de unificación europea, promueve el entendimiento internacional y fomenta la cooperación en la política del desarrollo. En su desempeño internacional, la Fundación Konrad Adenauer coopera para mantener la paz y la libertad en todo el mundo, fortalecer la democracia, luchar contra la pobreza y conservar el entorno de vida natural para las generaciones venideras.

ISBN 978-987-1285-84-6

9 789871 285846