

3. Ciencias Políticas y Sociales

Análisis de la evolución y la sustentabilidad del sistema previsional argentino

Correa, Belén

bec_orea@hotmail.com

Facultad de Ciencias Económicas

Universidad Nacional del Nordeste

Resumen

El Sistema Previsional constituye uno de los pilares de la Seguridad Social, siendo el fin primario de esta la protección de las personas frente a determinadas contingencias como: la vejez, la invalidez, enfermedades, pobreza, etc. Ante esto, el subsistema previsional cumple un rol fundamental para la sociedad al proteger a las personas de las vulnerabilidades que acarrea la vejez, por lo que es sustancial velar por su sustentabilidad.

El objeto de investigación del siguiente trabajo fue el análisis del desempeño, específicamente de la sustentabilidad, del Sistema Previsional Argentino. El conocimiento que se propuso encontrar con esto fue la determinación de cuán sustentable es el Sistema Previsional Argentino actual, luego de las últimas reformas vistas a lo largo del año 2017 que afectan directa e indirectamente al sistema, para luego, determinar el impacto fiscal de la asistencia financiera por parte de los recursos tributarios.

Para esto, se estudió su evolución y se realizó una descripción del Régimen Previsional actual junto con un análisis de su situación financiera. Luego, a partir de proyecciones del flujo de los gastos en prestaciones y el financiamiento contributivo para el periodo 2018-2022, se determinó el resultado financiero bajo los parámetros actuales y el impacto fiscal de la asistencia financiera por parte de los recursos tributarios.

De esta manera, se obtuvo que los ingresos previsionales puros (por aportes y contribuciones) en términos del PBI se estima irán disminuyendo, asimismo, los egresos previsionales en jubilaciones y pensiones (incluidos los beneficiarios por moratoria) irán aumentando, lo que da como resultado un aumento del déficit previsional, pasando de -1,59% del PBI para 2018 a un -3,55% para 2022.

Palabras clave: pensiones, proyecciones, financiero

Introducción

Los sistemas previsionales, o de jubilaciones y pensiones son, en términos generales, programas de transferencia instituidos por el Estado – que pueden o no ser administrados por este- con la función primaria de proporcionar ingresos a los ancianos (Rofman & Oliveri, 2011).

Una vez definidos los aspectos que configuran el diseño del sistema previsional; es decir, su lógica de funcionamiento, su administración y sus mecanismos de financiamiento; se debe evaluar su desempeño según los objetivos establecidos en la política pública que dio origen a este. El desempeño de todo sistema, se mide según tres criterios: la cobertura, la adecuación de los beneficios y, por último, el tema que compete a este trabajo de investigación, la sustentabilidad (Banco Mundial, 2013).

Tanto una mejora en el nivel de los beneficios (adecuación) como en la cobertura, impactan en sentido negativo a la sustentabilidad. Esto se debe, a que existe un *trade off* entre los tres conceptos, no siendo posible mejorar alguno de los componentes del desempeño sin afectar a los otros. Es por esto, que el hacedor de política previsional debe tener en cuenta y armonizar los efectos de las reformas que proponga, sobre las tres dimensiones que definen el desempeño del sistema (Banco Mundial,

2013) Los conceptos de estos criterios se describen a continuación.

En primer lugar, la cobertura se refiere al alcance del programa previsional respecto de determinada población. Esta abarca dos etapas; la primera está asociada con la parte de la población económicamente activa (PEA) que está alcanzada por el sistema, la segunda por otro lado, se refiere a la población que ya se encuentra retirada del mercado que está cubierta por el sistema (Bertranou, Cetrángolo, Grushka, & Casanova, 2011). Según el objetivo particular que se persigue con la política previsional, se deriva el alcance, y este a su vez, define los instrumentos utilizados para la identificación y selección de beneficiarios (Banco Mundial, 2013).

La adecuación, por otro lado, mide cuan suficientes son los haberes recibidos por los beneficiarios del sistema, según los objetivos de la política previsional planteados. En el caso de que se persiga suavizar el nivel de consumo de las personas, se evalúa el desempeño bajo este criterio, comparando los beneficios recibidos por estas una vez retirados del mercado de trabajo, con los salarios que se recibieron en periodos de actividad. Por otro lado, si el objetivo es la prevención de la pobreza en los adultos mayores, se mide la adecuación de los beneficios comparando estos con líneas de pobreza

o canastas básicas (Banco Mundial, 2013).

Por último, se puede definir a la sustentabilidad como la capacidad que tiene el sistema de sostener un flujo de recursos suficientes para financiar el flujo de erogaciones esperado en el corto, mediano y largo plazo (Banco Mundial, 2013).

Según estudios realizados por Bertranou et al (2012) y el Banco Mundial (2013), respecto del desempeño del SIPA, este ha mejorado en los últimos años en cuanto a la cobertura -aunque aún no se ha logrado su consolidación- y en cierta medida, respecto a la adecuación del beneficio; si se compara con los beneficios recibidos en los sistemas de otros países de América Latina y si su fin primordial es la prevención de la pobreza en adultos mayores. No obstante, aún persisten problemas en la equidad vertical ya que no se atiende a las aspiraciones de mejorar las tasas de reemplazo (Bertranou, Centrángolo, Grushka, & Casanova, 2012).

Por otro lado, también se han realizado estudios respecto de la sustentabilidad del sistema, en los que se estiman proyecciones de egresos e ingresos calculando el resultado puro del régimen previsional. En primer lugar, se encuentran las estimaciones realizadas por Centrángolo y Grushka (2008), para el periodo 2005-2015 sobre la base de un sistema aún desdoblado entre un régimen

de reparto y uno de capitalización. Más adelante, Grushka (2016) actualiza estas estimaciones y realiza proyecciones para el periodo 2015-2050, a la vez que propone una metodología compatible con la estructura en términos generales del SIPA. Ambos, muestran la persistencia de un resultado deficitario puro, lo que da cuenta de la relevancia que tienen los recursos tributarios para sostener el financiamiento del sistema.

Lamentablemente, estas estimaciones quedaron desactualizadas luego de las reformas vistas a lo largo del 2017, que afectan tanto directa como indirectamente al Sistema Previsional. Dentro de las más relevantes se pueden mencionar: los cambios en las fórmulas del Índice de Movilidad Jubilatoria, la unificación de las alícuotas de las Contribuciones Patronales, y el establecimiento de un Mínimo No Imponible, que tiene como finalidad crear un importe exento a pagar Contribuciones Patronales. Todas estas medidas definen el escenario actual y futuro del Sistema Previsional Argentino, por lo que es menester medir la sustentabilidad financiera de este bajo estos nuevos parámetros.

Objetivos

Ante esto, el objetivo general de este trabajo de investigación ha sido analizar el desempeño del Sistema Previsional Argentino, en cuánto a su sustentabilidad, a partir de proyecciones de sus ingresos y egresos para el periodo 2018-2022 bajo

los parámetros actuales, para luego determinar el impacto fiscal de la asistencia financiera por parte de los recursos de naturaleza tributaria.

Luego, los objetivos particulares fueron:

- Analizar la evolución del Sistema Previsional Argentino
- Determinar la evolución para el periodo 2018-2022 de la cobertura del sistema previsional

Materiales y Métodos

Para la proyección de las variables relevantes del sistema, se utilizaron las bases técnicas definidas por Grushka (2016). A continuación, se describen los conceptos y supuestos seguidos:

VARIABLES DEMOGRÁFICAS:

- Se partió de las proyecciones de población por sexo y grupos quinquenales de edad para Argentina elaborada por el Centro Latinoamericano de Demografía – CELADE- (Revisión 2015), disponibles para el periodo 2015 - 2050.

VARIABLES SOCIOECONÓMICAS:

- De las proyecciones elaboradas por el CELADE (Revisión 2015), también se siguió la estimación de la Población Económicamente Activa.
- Para la estimación de la Población Ocupada, se requirió de las tasas de desempleo. A su vez, para obtener estos datos se partió de las tasas de desempleo por estructura de sexo y edades quinquenales estimadas a partir de la Encuesta Permanente de Hogares en el 2° trimestre del año 2017, y se supuso

que estos guarismos se mantendrán constantes en el periodo proyectado.

- Para la estimación de la proporción de aportantes sobre la población ocupada de determinada edad y sexo, se sacó la proporción de aportantes al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) para junio 2017 sobre la población ocupada estimada para este mismo año, y se mantuvo constante esta proporción para el periodo bajo estudio.

- Para poder realizar las proyecciones del número de jubilados se consideró cada sexo por separado partiéndose de la acumulación por cohorte de los años-persona aportados, esto es, la cantidad de aportes anuales acumulados desde el inicio de la vida activa por la generación que alcanza la edad de jubilación, definida de ahora en más edad jubilable. Para esto, se utilizó el límite de edad legal vigente para hombres, 65 años, y se supuso 62 años para las mujeres (aunque el límite legal es de 60 años) para reflejar la dificultad de este sexo en completar los 30 años requeridos de aporte.

Luego, se distribuyeron esos años-persona aportados entre la población jubilable, para lo cual se utilizó una distribución bimodal, considerándose cada sexo por separado con dos subpoblaciones con niveles diferentes de formalidad. Así, se supuso que las mujeres que logran entrar al sector formal, promedian 31 años de aporte y las que no logran entrar solo 1,5 años de aporte, en

ambos casos con desvío estándar de 3,5 años. En cambio, para los hombres se consideraron promedios de 33 años para los que están en el sector formal, y 6 para los informales, con desvío estándar de 4 años en ambos casos. Finalmente, mediante la acumulación de la población jubilable en los distintos tramos (entre 10 y 30 y 30 años o más), fue posible establecer el potencial acceso a distintos tipos de beneficios –con o sin moratoria–.

Variables Financieras:

- Para determinar el salario de los aportantes, se tomó la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables para diciembre de 2017, y se supuso que se mantendrá constante en términos reales para el periodo bajo estudio.

- Para el caso de las Contribuciones Patronales, se siguió la metodología impuesta por la Reforma Tributaria (Ley N° 27.430) que establece la unificación de la alícuota con alcance general para los empleadores pertenecientes al sector privado, del orden del 19,50%, y con una implementación gradual de la misma. Asimismo, se aplicó la detracción de un mínimo no imponible en forma gradual sobre los Ingresos brutos. Luego, para el caso de los Aportes Personales, se utilizó la alícuota del 11%.

-Para el ajuste de los haberes, se siguió la metodología impuesta en la Reforma Previsional (Ley N° 27.426), que se basa en un promedio ponderado de las

variaciones del Nivel General del Índice de Precios al Consumidor Nacional, elaborado por el INDEC, y el índice establecido por la Remuneración Imponible Promedio de las Trabajadores Estables (RIPE). Ambos conceptos se ponderaron en un setenta por ciento (70 %) y treinta por ciento (30 %), respectivamente. Este nuevo ajuste se hizo en forma trimestral, con rezago de un semestre en la variación de los dos conceptos ponderados.

- Por último, los haberes determinados se llevaron a moneda de diciembre 2017, deflactando los mismos una vez ajustados.

- Para proyecciones de variables como Inflación y PBI, se utilizó el Relevamiento de Expectativas de Mercado elaborado por el Banco Central de la República Argentina.

Resultados y Discusión

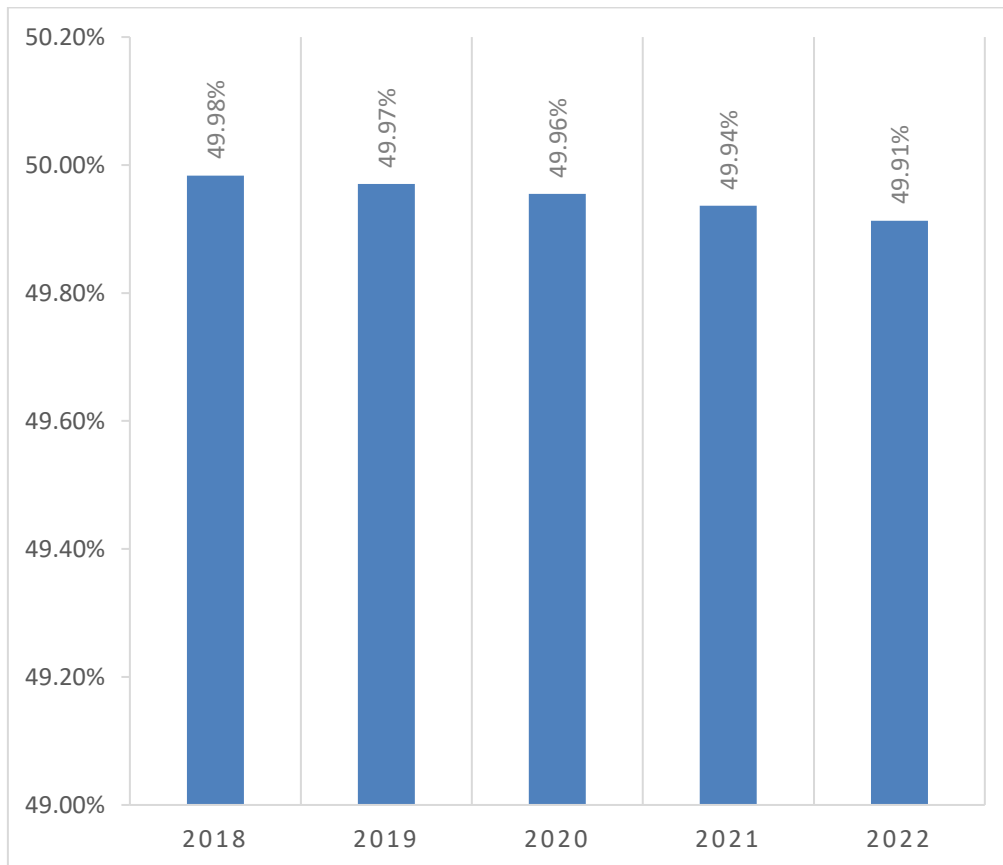
Uno de los primeros resultados relevantes que se obtuvo, es que la proyección de la cobertura de la población activa estimada para el periodo 2018-2022, irá disminuyendo desde un 49,98% de la población ocupada en 2018, a un 49,91% en 2022 (Figura 1).

Por otro lado, como se aprecia en la Figura 2, los ingresos previsionales puros (por aportes y contribuciones) en términos del PBI se estima irán disminuyendo, pasando de un 6,77% en 2018 a un 5,13% en 2022. A su vez, los egresos previsionales en jubilaciones y pensiones

(incluidos los beneficiarios por moratoria) irán aumentando de un 8,36% del PBI, a un 8,69%. Esto da como resultado, un aumento del déficit previsional, pasando

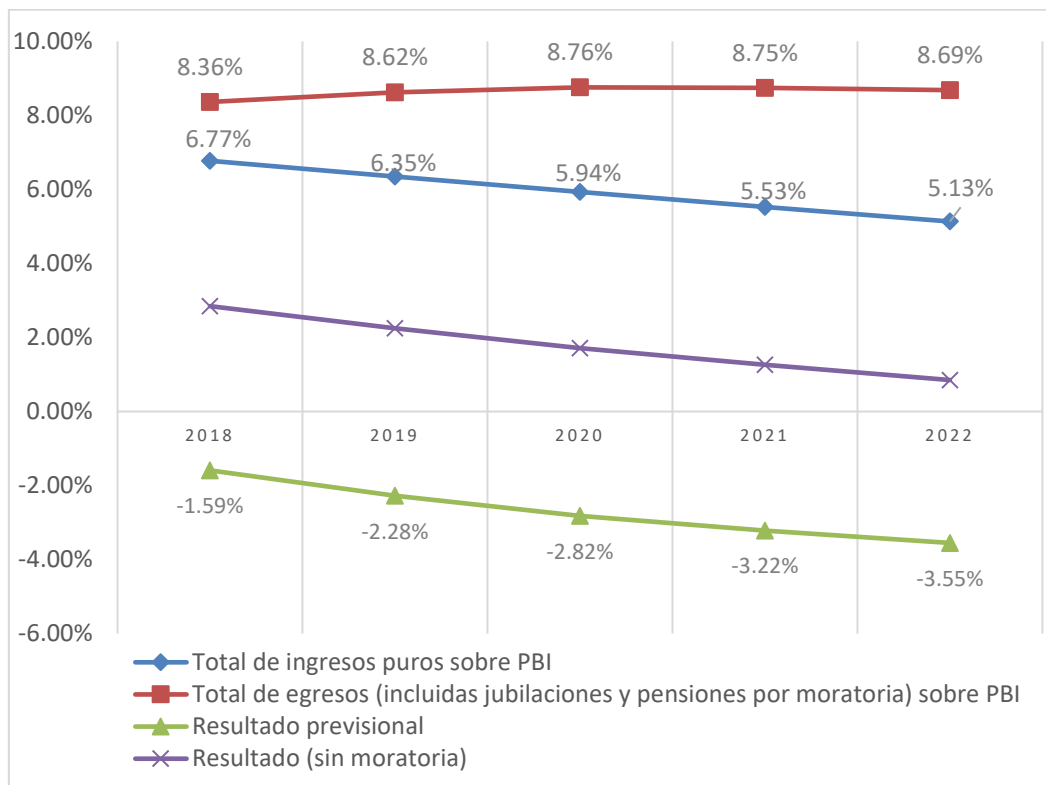
de -1,59% del PBI para 2018 a un -3,55% para 2022.

Figura 1: Proyección de la cobertura de la población activa estimada para el periodo 2018-2022



Fuente: Elaboración propia

Figura 2: Ingresos y Egresos previsionales del SIPA (en porcentaje del PBI), 2018-2022



Fuente: Elaboración propia

Conclusiones

Finalmente, de los resultados obtenidos se concluye que, sin considerar las erogaciones no contributivas que por su naturaleza son cubiertas por las arcas estatales, el sistema luego de las reformas vistas en 2017 tendería a aumentar su resultado deficitario, significando un mayor peso sobre la problemática fiscal del país. Esto se presenta como una gran vulnerabilidad ya que, si bien en la actualidad el mismo puede estar cofinanciado por los recursos de naturaleza impositiva, su continuidad dependerá de la decisión política de priorizar las condiciones de vida de los adultos mayores frente a muchas otras

necesidades de gasto social e inclusive metas para disminuir déficit fiscal.

Ante esto, un aspecto clave para disminuir la dependencia del sistema a los recursos tributarios, o al menos no empeorar la situación actual, es mejorar la fuente de financiamiento proveniente de los aportes y contribuciones, lo que está relacionado con la mejora del empleo registrado, el aumento de los salarios reales y aumento del producto. A su vez, esto se debe lograr con reformas que no vayan en detrimento de la cobertura ni de la adecuación de los beneficios, es decir, que contrarresten o armonicen los efectos sobre las otras dimensiones del desempeño del sistema previsional.

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo, OCDE, Banco Mundial. (2015). Panorama de las Pensiones: América Latina y el Caribe.
- Banco Mundial. (2013). Más allá de las Pensiones Contributivas. Catorce experiencias en América Latina (Primera ed.). Buenos Aires, Argentina.
- Basualdo, E., Arceo, N., González, M., & Mendizábal, N. (Noviembre de 2009). La evolución del Sistema Previsional argentino. CIFRA - Centro de Investigación y Formación de la República Argentina.
- Bertranou, Fabio, Oscar Cetrángolo, Carlos Grushka y Luis Casanova. "Más allá de la privatización y la reestatización del sistema. previsional de Argentina: cobertura, fragmentación y sostenibilidad" Desarrollo Económico Vol. 52, No. 205 (Abril-Junio 2012), pp. 3-30
- Bertranou, F., O. Cetrángolo, C. Grushka y L. Casanova (2011), "Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones", OIT y CEPAL, Buenos Aires.
- Cetrángolo, O., & Grushka, C. (2008). Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura. Santiago de Chile: CEPAL; Naciones Unidas; SIDA.
- Cetrángolo, O., & Grushka, C. (2004). Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma. Santiago de Chile: CEPAL; Naciones Unidas.
- Gujarati, D. N., & Porter, D. C. (2010). Econometría (quinta ed.). México D.F.: MCGRAW-HILL/INTERAMERICANA EDITORES.
- Grushka, C. O. (2016). Perspectivas del Sistema Integrado Previsional Argentino y de ANSES, años 2015-2050.
- Rofman, R., & Oliveri, M. (2011). La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores. Banco Mundial.
- Stock, J. H., & Watson, M. W. (2012). Introducción a la Econometría (tercera ed.). Madrid: Pearson Educación.
- Wooldridge, J. M. (2010). Introducción a la Econometría (cuarta ed.). México D.F.: Cengage Learning Editores.