



El Nuevo Sistema Previsional ¿Una Reforma Definitiva?

Octubre 1994

Informe Elaborado por:
OSCAR CETRÁNGOLO

Fundación CECE
Presidente: JUAN VITAL SOURROUILLE

ÍNDICE TEMÁTICO

- I. Introducción.
- II. La reforma.
- II.1. Lineamientos generales.
- II.2. Las prestaciones.
- III. Evaluación del nuevo sistema previsional.
- IV. Reflexiones finales.

I. Introducción

La reciente reforma al Sistema Nacional de Previsión Social ocupa un lugar de privilegio entre las políticas públicas que se han discutido e instrumentado en los últimos años. La situación de partida es sumamente compleja: la magnitud de los recursos que la sociedad argentina destina a la atención de su clase pasiva no alcanza a modificar la profunda disconformidad que domina el ánimo de los beneficiarios del sistema y de la casi totalidad de la población, por el nivel de los haberes.

Dos elementos diferencian, en lo sustancial, la reforma previsional de las restantes políticas de gasto social. En primer lugar, sus problemas obedecen a una lógica esencialmente financiera, lo que evita todo tipo de discusión acerca de las características y organización de su provisión, como sucede en los casos de salud, educación o vivienda. En segundo lugar, y en parte debido a la consideración previa, la crisis previsional es la única que cuenta con diagnóstico preciso sobre sus causas y alcances. Hay coincidencia entre los diferentes autores que se han ocupado del tema en que las causas que desencadenaron la crisis del sistema previsional se relacionan con factores demográficos; macroeconómicos; agotamiento del excedente y financiamiento del Tesoro, y expansión de la cobertura.

Más allá de la existencia de factores exógenos a la política previsional de los últimos años, la inviabilidad del sistema (tal como funcionaba antes de la reforma) radicaba en una clara falla de diseño que surge de su carácter híbrido: aunque se proclamaba el principio de reparto, al



consagrarse el derecho de cada jubilado a cobrar una proporción (entre el 70 y el 82 %) del sueldo percibido durante los últimos años se disociaron las erogaciones de los ingresos del sistema (impuestos sobre la nómina salarial) y se rompió la lógica del reparto. Debido a esta peculiaridad del sistema previsional argentino, su crisis se transformó en endógena a su propio funcionamiento y resultó inevitable. Al estar establecido el nivel de prestaciones, si la tasa de sostenimiento y los ingresos del sistema no permitían afrontar los compromisos, cabían cuatro alternativas:

- i. incrementar las alícuotas de los “impuestos sobre los salarios”;
- ii. buscar financiamiento de otras fuentes;
- iii. tratar de modificar la tasa de sostenimiento mediante el cambio en la edad de jubilación, los requisitos para acceder al beneficio o todo tipo de acción tendiente a combatir la evasión y aumentar la cantidad de aportantes;
- iv. no cumplir con la ley.

A excepción de la tercer alternativa, difícil de instrumentar y no siempre fructífera en el corto plazo, en los últimos veinticinco años el sistema previsional argentino ha utilizado los restantes tres mecanismos de emergencia mencionados.

Veamos el problema de una manera más clara: antes de su reforma, el Sistema Nacional de Previsión Social tenía alrededor de 3.2 millones de beneficiarios; la tasa de sostenimiento no superaba 1.3, y el total de impuestos (“aportes y contribuciones”) que lo financiaba era el 26 % del salario. Si suponemos que las prestaciones se financiaban exclusivamente con cargas sobre la nómina salarial (supuesto bajo el que surgió y se desarrolló el sistema), el haber medio no podría haber superado al 34 % del salario medio de la economía. También podría decirse que para que pudiera pagar haberes equivalentes al 70% de los salarios, la carga sobre éstos destinada al sistema previsional nacional debiera haber alcanzado al 54 %, lo que sumado a los restantes 23 puntos de alícuotas sobre los salarios con otros destinos hubiera implicado el establecimiento de cargas equivalentes al 77% de las remuneraciones brutas, hecho que nos evita entrar en mayores detalles.

A medida que se agravaba la crisis previsional y ante la imposibilidad de incrementar las alícuotas de los “impuestos sobre la nómina”, se incorporaron diferentes tipos de recursos adicionales para financiar los gastos del sistema. Así como en su momento fueron los impuestos sobre los pulsos telefónicos, combustibles líquidos y gas, hoy contribuyen a financiar el sistema previsional las asignaciones del 11% de la recaudación del IVA, el 20% de ganancias, la totalidad del impuesto sobre los bienes personales y el 15% de los recursos coparticipables (netos de las deducciones anteriores). Adicionalmente, también se destina a este sistema la parte de los fondos provenientes de la privatización de YPF correspondiente al Tesoro.

El objeto de esta nota es evaluar si la reforma realizada logra solucionar sus problemas de diseño, atendiendo a su impacto sobre la determinación de las prestaciones, la equidad y la situación fiscal. Para ello, en la sección siguiente se presentarán las características centrales de la reforma que resulten útiles para emprender, en la sección III, una evaluación de la misma.



II. La reforma

II. 1. Lineamientos generales

El nuevo sistema previsional es obligatorio y mixto. Combina prestaciones de capitalización y de reparto que son brindadas por entes públicos y privados. El componente de reparto (Prestación Básica Universal) está a cargo del sector público, al igual que las compensaciones (Prestación Compensatoria) a que son acreedores quienes, sin estar retirados a la fecha de la reforma, hayan realizado aportes al sistema jubilatorio antiguo, con independencia de qué sistema elijan.

Por su parte, existen tres alternativas a donde cada trabajador puede destinar sus aportes personales (que se incrementaron desde el 10 al 11 % del salario): sistema público de reparto (Prestación Adicional por Permanencia), sistema público de capitalización (administrado por el Banco de la Nación Argentina) y sistema privado de capitalización (a cargo de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones).

Para mejorar le situación financiera del sistema público, la reforma intenta modificar la tasa de sostenimiento aumentando las edades de retiro en cinco años para cada sexo, llevándolas a 60 años para las mujeres y 65 para los varones. Sin embargo, ello no tendrá un impacto significativo sobre las finanzas del sistema ya que con anterioridad a la reforma las edades efectivas de retiro se ubicaban en niveles cercanos a los correspondientes a la nueva legislación (mayor a los 62 años en promedio). Otro cambio que apunta en la misma dirección, pero que seguramente tendrá un impacto más significativo, es la modificación en el modo de cómputo de los salarios para la determinación del haber en las prestaciones públicas. Antes de la reforma se computaba el promedio de los tres mejores salarios anuales de los últimos diez; ahora, en cambio se considerará el promedio de los últimos diez años antes del retiro. Se piensa, con esa medida, desalentar la práctica de algunos trabajadores (fundamentalmente autónomos) consistente en realizar aportes mínimos hasta tres años antes del retiro.

II. 2. Las prestaciones

Prestación Básica Universal (PBU): Tienen derecho a ella todos quienes habiendo alcanzado la edad de retiro, acrediten un mínimo de 30 años de aportes a cualquier sistema, y es relativamente uniforme para todos los beneficiarios. Se establece en 2.5 veces el aporte medio previsional obligatorio (AMPO). Dado que éste es igual al cociente entre el total de aportes personales (11 % de la nómina salarial) y la cantidad de aportantes, la PBU representa el 26.5 % del salario medio de la economía. Considerando que hay un pequeño adicional cuando los aportes superen los 30 años, el valor de esta prestación se estima en 27.5 % de el salario promedio de la economía. Esta prestación introduce un componente netamente distributivo que estaba ausente en el sistema anterior. Si se financiara totalmente con contribuciones patronales, como estas alcanzaban al momento de la reforma a 16 % del salario, el financiamiento de esta prestación hubiera estado asegurado con una tasa de sostenimiento de 1.7, posible de alcanzar en el mediano plazo. Sin embargo, la reducción de contribuciones patronales afecta al equilibrio financiero que debe caracterizar a todo sistema



de reparto (los gastos dejan de ser iguales a los ingresos) y, como se verá en la última sección de esta nota, también modifica el criterio distributivo que orienta la prestación.

Haber de Capitalización (HC): Si el trabajador elige el sistema de capitalización, obtendrá el derecho a percibir haberes que dependerán de los aportes realizados por cada individuo durante su actividad más la rentabilidad que le brinde la Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) elegida. Se debe tener en cuenta que del 11 % del salario que se aporta, alrededor de 3.5 puntos porcentuales se destinan a cubrir la contratación de un seguro de invalidez y muerte y el pago de las comisiones a las AFJP. En consecuencia, se capitaliza alrededor de 7.5 % del salario. Obviamente, la lógica de esta prestación se relaciona con el riesgo que asume cada trabajador, pero, a diferencia de las otras prestaciones, no existe conflicto posible entre el flujo de ingresos y de egresos.

III. Evaluación del nuevo sistema previsional

¿Logrará la reforma solucionar los problemas de diseño que determinaban una tendencia irreversible hacia el desequilibrio? ¿De qué manera se ha cambiado el compromiso establecido en el sistema anterior de pagar haberes en una proporción preestablecida (70-82 %) del salario, sin prever mecanismo alguno de ajuste en el nivel de prestaciones ante cambios en el financiamiento, o viceversa? Desde esta óptica serán evaluadas las diferentes prestaciones que componen el nuevo sistema público previsional.

:En primer lugar, con relación a la PC, ésta no compensa lo que hubieran cobrado cada individuo de no ser modificado el sistema, sino lo que hubiera cobrado si el mismo no hubiera entrado en crisis. Es interesante analizar el caso de un trabajador con 35 años de aportes al sistema viejo de jubilaciones que decide jubilarse con posterioridad a la reforma. En ese caso, tiene derecho a un haber compuesto por una PBU del 27.5 % del salario medio de la economía y una PC equivalente al 52.5 % del salario de actividad (35 veces 1.5 % del salario); si el salario de esa persona era similar al promedio de la economía, la prestación total alcanza al 80 % del salario. Ese mismo trabajador, si hubiera decidido jubilarse antes de la reforma, habría ingresado como pasivo en un sistema que estaba pagando retiros que, en promedio, no superaban el 60 % del salario medio de la economía. Queda claro, entonces, que esta prestación compensa un nivel de prestaciones que el sistema anterior no era capaz de pagar. La duda recae sobre el financiamiento de ese gasto. Si bajo el sistema anterior no era posible, ¿por qué ha de serlo ahora, cuando se resignan los aportes personales para fundar un nuevo sistema de capitalización? Esto indicaría un primer problema en el diseño de la reforma que, en principio, no sería resuelto hasta finalizar la transición de un sistema a otro, o, dicho de otra forma hasta que no queden personas que hayan realizado aportes al sistema antiguo y, en consecuencia, tengan derechos a alguna compensación. Esto último no sucederá hasta aproximadamente el año 2050, aunque tendrá un efecto significativo sólo hasta la tercer década del próximo siglo.

En segundo lugar, y aun cuando parezca un problema muy de largo plazo, cabe preguntarse cuál será la situación una vez terminada la transición y sólo queden la PBU y la PAP a cargo del Estado. Allí puede comprobarse que, extrañamente, la PAP tiene un diseño tan inviable como el sistema que se abandonó. Pretende financiar una prestación igual al 30 % del salario con



aportes del 11 % del salario, lo que es equivalente a la proporcionalidad implícita en el régimen anterior, en donde se quería pagar haberes del 70 % del salario financiándolos con cargas del 26 % de los salarios. Ello muestra que la proporcionalidad que determinó la quiebra del sistema previsional antiguo es similar a la que se inaugura con el nuevo sistema. Como resulta claro, al ser afectados sólo los aportes personales por esa proporcionalidad, la magnitud de los desequilibrios será menor y, por la misma razón, las prestaciones garantizadas por el sistema público en el largo plazo son menores al régimen anterior: antes eran equivalentes al 82% y en el futuro no superarán el 57.5%.