

INT-1591

CEPAL (1591)

Borrador para discusión
Sólo para participantes

22 de Enero de 1996

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

VIII Seminario Regional de Política Fiscal
Organizado por CEPAL/PNUD con el copatrocinio de FMI, BID y Banco Mundial

Santiago, Chile, 22-25 de Enero de 1996

***"EL FINANCIAMIENTO DEL RÉGIMEN PREVISIONAL PÚBLICO
EN ARGENTINA DESPUÉS DE LA REFORMA"***

Walter Schulthess
Gustavo C. Demarco

****/ Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.***

**VIII SEMINARIO REGIONAL DE POLITICA FISCAL
CEPAL/PNUD con el copatrocinio del FMI, BM y BID**

22-25 de enero de 1996 - Santiago de Chile

**EL FINANCIAMIENTO DEL REGIMEN
PREVISIONAL PUBLICO EN ARGENTINA
DESPUES DE LA REFORMA.**

**Autores: Dr. Walter E. Schulthess *
Lic. Gustavo C. Demarco ****

* Superintendente de AFJP - Argentina.

** Gerente de Operaciones - Superintendencia de AFJP - Argentina

Las opiniones vertidas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad de los autores, no comprometiendo a la Institución en la cual se desempeñan.

Indice

1. Introducción	Pág. 1
2. Proyecciones financieras del régimen previsional público	Pág. 3
2.1. Proyecciones previas a la reforma	Pág. 3
2.2. Proyecciones posteriores a la reforma	Pág. 10
- Tasa de adhesión al régimen de capitalización	
- Siniestralidad en las contingencias de invalidez y fallecimiento	
- Rentabilidad promedio de las inversiones del RC	
- Impuestos con destino específico al régimen previsional público	
- Tasas de contribución patronal	
3. El financiamiento de la transición	Pág. 29
3.1. Financiamiento actual del SIJP	Pág. 30
3.2. La Ley de Solidaridad Previsional	Pág. 35
3.3. Apreciación final	Pág. 37
4. Perspectivas del SIJP a escala nacional	Pág. 38
- Bibliografía	Pág. 40

EL FINANCIAMIENTO DEL REGIMEN PREVISIONAL PUBLICO EN ARGENTINA DESPUES DE LA REFORMA *

Walter Schulthess
Gustavo Demarco

1. Introducción

Desde la reforma del sistema previsional argentino de 1993-1994², con la creación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), coexisten dos regímenes: uno de reparto, administrado por el Estado a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), y otro de capitalización, administrado por sociedades de capital privado o público, denominadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP).

La transición de un sistema de reparto administrado por el Estado a uno de capitalización individual genera "costos de transición" en la medida en que, en el primero, los aportes previsionales de los trabajadores en actividad contribuyen al financiamiento de las prestaciones.

El costo de la transición interesa desde varios puntos de vista. Por un lado, por las previsiones que deberá adoptar el gobierno a fin de dar continuidad al conjunto de beneficios otorgados por el antiguo sistema. Por otra parte, por la incidencia negativa del déficit del Estado sobre la tasa de ahorro de la economía, lo que limita el efecto de estímulo al ahorro de los fondos de pensiones privados.³

En el caso particular de Argentina, diversas proyecciones realizadas antes de la aprobación de la ley 24.241 (algunas de las cuales integraban los estudios de viabilidad de la reforma) mostraban una tendencia a aumentar el déficit previsional público en los primeros años posteriores a la reforma, pero esa situación se revertía posteriormente en forma gradual hasta la total desaparición del déficit en un período de aproximadamente quince años.

Puesto que el sistema se tomaría a largo plazo superavitario, se consideraba que una estrategia apropiada para financiar el déficit inicial consistiría en la colocación de títulos en las propias AFJP, estimándose que ello no comprometería más de un 40 a un 50% de los fondos.⁴

* Las nuevas proyecciones financieras del régimen previsional público contenidas en este trabajo fueron realizadas por los licenciados Susana Maciel y Gustavo Stirparo.

² La ley de creación del SIJP fue sancionada el 13 de octubre de 1993, y el nuevo sistema entró en vigencia el 15 de julio de 1994.

³ Ver Uthoff, A. 1995.

⁴ Ver Schulthess, W. y G. Demarco (1993), págs. 194-197.

Para efectuar estas proyecciones fue necesario adoptar una cantidad de supuestos respecto al funcionamiento del sistema. En algunos casos debieron asignarse valores a parámetros respecto a los cuales no se contaba con experiencia previa que avalara la confiabilidad de las hipótesis, dado que se trataba de una modalidad de funcionamiento sin precedentes, y, por lo tanto, sin la posibilidad de contar con datos de la realidad.

Por otro lado, las reglas de juego mismas del SIJP resultaron cambiantes, ya que un proyecto de tal envergadura referido a un aspecto de la realidad que afecta la situación de un amplísimo espectro de la sociedad no hubiera podido contar con la aprobación parlamentaria sin que se efectuaran algunos ajustes tendientes a compatibilizar los intereses y puntos de vista de los actores involucrados. Una serie de normas reglamentarias, complementarias y modificatorias de la ley 24.241 generó como consecuencia, cambios de diversa importancia cuantitativa y cualitativa respecto a las previsiones contenidas en los primeros estudios.

El objetivo del presente trabajo es analizar la vigencia de las conclusiones de las anteriores proyecciones a la luz de los cambios producidos en las "reglas de juego" del sistema, y de la experiencia obtenida luego de un año y medio de vigencia del SIJP. Para ello hemos considerado útil establecer la comparación entre las siguientes proyecciones de ingresos y egresos del régimen previsional público: a) la que acompañó al proyecto de reforma en su primera versión (Schulthess y Demarco [1993]) ; b) la que se efectuó antes de la puesta en marcha del SIJP, con el texto legal definitivo (Posadas [1994]); c) la correspondiente a la situación actual, adaptando los parámetros a la experiencia recogida durante la vigencia del nuevo sistema.

Conjuntamente se brindará un examen sobre el procedimiento seguido hasta el presente a los fines de sustituir en el sector público los ingresos perdidos por la implementación del régimen de capitalización, y de esta manera cubrir el bache financiero proveniente del área de la Seguridad Social. Este análisis es necesario pues hasta el presente se ha desistido de la aplicación de un bono sobre los fondos de las AFJP, como se había propuesto originalmente.

Algunos cambios que se contemplan en el futuro respecto al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, tales como la ampliación de su cobertura por inclusión de los regímenes provinciales, y la rebaja de la tasa de contribución patronal, afectan las previsiones respecto a las necesidades de financiamiento. Efectuaremos también algunas consideraciones al respecto dada la importancia que se les ha asignado en el marco de la política económica de más largo plazo.

2. Proyecciones financieras del régimen previsional público

Según el particular diseño adoptado para el sistema previsional en Argentina, el Estado mantiene un conjunto de obligaciones que se extienden en el tiempo, aunque es posible prever que la magnitud de las mismas no será constante en todo momento, sino que, como veremos más adelante, resultará decreciente hasta que el SIJP funcione en "estado de régimen"⁵.

Por el lado de los recursos, sin embargo, es previsible también una evolución según una tendencia decreciente. Esto es así pues parte de los aportes previsionales de los trabajadores afiliados al régimen de capitalización individual dejarán de destinarse al financiamiento del régimen previsional público.

Dicho en forma compacta, si simbolizamos con **IP** los ingresos del régimen previsional público, con **GP** sus gastos, y con **t** a la variable "tiempo", será:

$$[1] \quad GP' < 0 \quad \text{y} \quad [2] \quad IP' < 0$$

donde $GP' = dGP / dt$ e $IP' = dIP / dt$

Para conocer el efecto de la reforma sobre el déficit previsional público será necesario comparar la evolución de GP e IP a lo largo del tiempo, ya que el déficit previsional público es:

$$[3] \quad DP = GP - IP$$

Por consiguiente, la evolución de **DP** dependerá de la evolución comparada, en cada momento del tiempo, de las derivadas [1] y [2]:

$$[4] \quad DP' = GP' - IP'$$

El comportamiento del déficit previsional público en el tiempo dependerá, pues, de la comparación entre las tasas de decrecimiento de los gastos e ingresos del componente público.

2.1. Proyecciones previas a la reforma

Como señaláramos en la sección introductoria, un denominador común de las proyecciones financieras del sistema público anteriores a la reforma fue que

⁵ Se denomina "estado de régimen" a la situación en la cual el sistema funcione de acuerdo a los propios parámetros del SIJP. Esto ocurrirá en un período de tiempo lo suficientemente largo como para que toda la población beneficiaria haya sido afiliada al SIJP, y no existan beneficios generados por legislaciones anteriores.

aumentaría el déficit en el momento inicial, pero que esta tendencia se revertiría en el tiempo.

Esta conclusión se apoyaba en los siguientes comportamientos previsibles de las variables involucradas en el transcurso del tiempo:

1) Los ingresos experimentarían una fuerte caída en el período inmediato posterior a la reforma, debido a la pérdida de aportes personales correspondientes a los afiliados que pasaran al régimen de capitalización.

Con posterioridad a esta caída continuaría una tendencia descendente gradual, dada la previsión de que los nuevos trabajadores no se afiliarían al régimen de reparto estatal, con lo que la participación de este último régimen en el total de afiliados sería descendente.

2) Los gastos no descenderían fuertemente al inicio, pero su tasa de decrecimiento sería mayor.

3) La reforma produciría un efecto positivo sobre la recaudación, dada la mayor transparencia que surge de identificación de aportes a través de la cuenta de capitalización individual. Esto reduciría en parte la brecha inicial entre ingresos y gastos.

En un trabajo anterior⁶ hemos presentado una proyección de ingresos y gastos del sistema previsional público que se ajustaba a las características cualitativas señaladas, arribando a la conclusión de que la reforma del sistema previsional provocaría un mayor déficit en el período denominado "de transición" entre el viejo y el nuevo sistema. Esta transición se extendería por unos quince años, y durante ese lapso iría disminuyendo la magnitud del déficit en forma gradual hasta su total desaparición en el año 2011.

Se contemplaba asimismo que el déficit fuera financiado mediante la colocación de títulos públicos en las propias AFJP, estimándose que si alrededor de un 50% de los fondos de pensiones se dirigía a este tipo de colocaciones sería posible lograr el financiamiento buscado.

El Cuadro 1 reproduce las proyecciones mencionadas, y en el Gráfico 1 se representa la evolución de ingresos, egresos y de déficit.

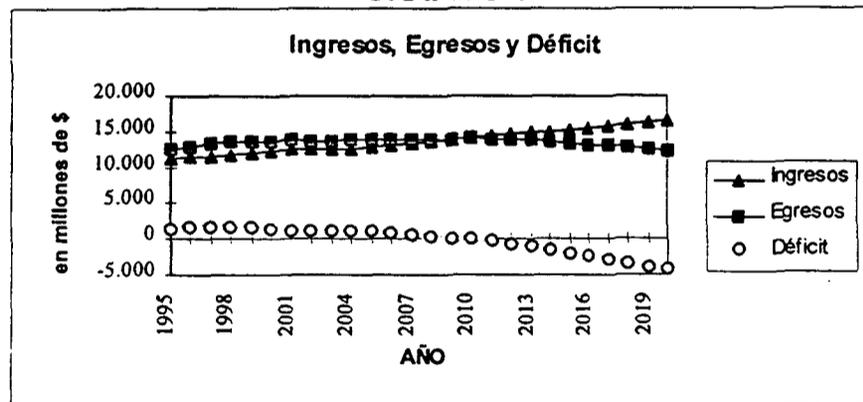
⁶ Schulthess, W. y G. Demarco (1993).

CUADRO 1
PROYECCION DEL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES
COMPONENTE PUBLICO
PERIODO 1995 - 2020
en millones de pesos

AÑO	TOTAL INGRESOS	TOTAL EGRESOS	DEFICIT	DEFICIT ACUMULAD
1995	11.162	12.580	1.418	1.418
1996	11.376	12.928	1.552	2.970
1997	11.602	13.232	1.630	4.600
1998	11.826	13.518	1.692	6.292
1999	12.053	13.638	1.585	7.877
2000	12.284	13.747	1.463	9.340
2001	12.517	13.759	1.242	10.582
2002	12.575	13.738	1.163	11.745
2003	12.498	13.700	1.202	12.947
2004	12.603	13.852	1.249	14.196
2005	12.848	13.970	1.122	15.318
2006	13.095	14.015	920	16.238
2007	13.344	14.001	657	16.895
2008	13.585	13.939	354	17.249
2009	13.829	13.994	165	17.414
2010	14.075	14.121	46	17.460
2011	14.325	13.982	-343	17.117
2012	14.576	13.924	-652	16.465
2013	14.825	13.843	-982	15.483
2014	15.049	13.564	-1.485	13.998
2015	15.312	13.363	-1.949	12.049
2016	15.577	13.217	-2.360	9.689
2017	15.846	13.030	-2.816	6.873
2018	16.112	12.810	-3.302	3.571
2019	16.380	12.559	-3.821	-250
2020	16.653	12.322	-4.331	-4.581

Fuente: SCHULTHESS y DEMARCO (1993)

GRAFICO 1



Las proyecciones anteriores correspondían a un anteproyecto de ley que fue objeto de diversas modificaciones en el tratamiento legislativo. La más importante de ellas es la referida a la posibilidad de optar entre afiliación al sistema de capitalización y al de reparto.⁷

El proyecto original contemplaba la afiliación al nuevo sistema de toda la población, que en al cumplir 65 años de edad y computar 30 años de aporte al sistema previsional, percibiría del Estado una prestación universal y uniforme denominada “**Prestación Básica Universal**” (PBU), y una “**Prestación Compensatoria**” (PC) por los aportes realizados en el viejo sistema, la que se calcularía como un porcentaje por cada año de aporte sobre el salario promedio de los últimos diez años trabajados. A estas dos prestaciones a cargo del Estado se sumaría una renta generada a partir del saldo acumulado en la cuenta de capitalización individual, denominada “**Jubilación Ordinaria**”, de modo que el haber total (HC) resultaría de la suma de los tres componentes:

$$[5] \quad HC = PBU + PC + \text{Jubilación Ordinaria}$$

En el tratamiento legislativo se introdujeron algunos cambios, dando lugar al diseño definitivo, que admite la posibilidad de que todo trabajador opte por afiliarse al régimen de reparto o al de capitalización. Cualquiera sea la opción, todas las personas que reúnan las condiciones de edad y años de aporte pueden acceder a una PBU y una PC.

Desde el punto de vista de las prestaciones que se generan, la diferencia fundamental estriba en un tercer componente. Para quienes opten por el régimen de capitalización, se mantiene la prestación generada a partir del saldo de la CCI. En cambio, los que elijan el régimen de reparto, tendrán derecho a una prestación denominada “**Prestación Adicional por Permanencia**” (PAP) en lugar de la **Jubilación Ordinaria**. Es decir que el haber de la prestación en el régimen de reparto (HR) es igual a lo siguiente:

$$[6] \quad HR = PBU + PC + PAP$$

donde la PAP, al igual que la PC, se calcula como un porcentaje del salario promedio de los últimos diez años aportados, siendo este porcentaje proporcional a la cantidad de años de aporte efectuados **con posterioridad a la reforma**.

⁷ En realidad, como explicaremos más adelante, los afiliados al régimen de capitalización también tienen derecho a prestaciones a cargo del Estado, por lo que, en rigor, correspondería hablar de un régimen mixto y otro de reparto puro, en lugar de aludir a un régimen de reparto y uno de capitalización.

Obviamente, a pesar de la existencia de libertad de opción, subsiste el hecho objetivo de que los beneficios del régimen de capitalización no son independientes del tiempo durante el cual se efectúen imposiciones (y por lo tanto, de la edad del trabajador). Dado que la PAP plantea una relación de correspondencia lineal entre años de aporte y beneficio esperado, en tanto la Jubilación ordinaria esperada aumenta en progresión geométrica, los trabajadores más jóvenes encontrarán mayores incentivos para afiliarse al régimen de capitalización, en tanto los mayores tenderán a preferir el haber de reparto.⁸

Las modificaciones introducidas en el texto legal exigieron reformular las proyecciones financieras del régimen previsional público. Posadas [1994] efectuó una nueva proyección que contemplaba los cambios introducidos en la legislación. Los resultados de la misma se transcriben en el Cuadro 2 y en el Gráfico 2.

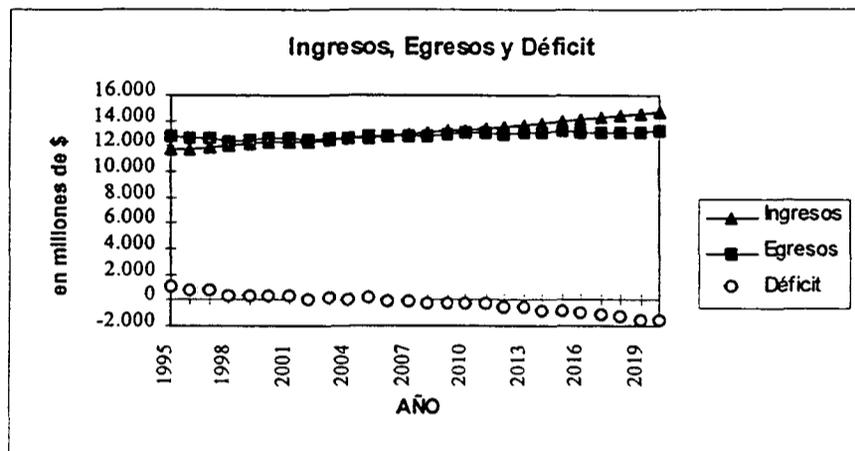
⁸ No efectuaremos comparaciones de regímenes a los efectos de los retiros por invalidez ni de las pensiones por fallecimiento, pues los montos de los haberes correspondientes son similares en ambos regímenes, variando únicamente la fuente de financiamiento y el organismo otorgante.

CUADRO 2
PROYECCION DEL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES
COMPONENTE PUBLICO
PERIODO 1995 - 2020
en millones de pesos

AÑO	TOTAL INGRESOS	TOTAL EGRESOS	DEFICIT	DEFICIT ACUMULADO
1995	11.745	12.811	1.066	1.066
1996	11.829	12.671	842	1.908
1997	11.911	12.640	729	2.637
1998	12.079	12.396	317	2.954
1999	12.222	12.516	294	3.248
2000	12.295	12.673	378	3.626
2001	12.307	12.687	380	4.006
2002	12.403	12.497	94	4.100
2003	12.462	12.597	135	4.235
2004	12.595	12.631	36	4.271
2005	12.681	12.849	168	4.439
2006	12.776	12.710	-66	4.373
2007	12.860	12.784	-76	4.297
2008	13.006	12.736	-270	4.027
2009	13.162	12.946	-216	3.811
2010	13.281	13.029	-252	3.559
2011	13.352	13.038	-314	3.245
2012	13.495	12.903	-592	2.653
2013	13.646	13.064	-582	2.071
2014	13.850	13.064	-786	1.285
2015	13.977	13.208	-769	516
2016	14.079	13.118	-961	-445
2017	14.214	13.056	-1.158	-1.603
2018	14.377	13.049	-1.328	-2.931
2019	14.593	13.094	-1.499	-4.430
2020	14.724	13.182	-1.542	-5.972

Fuente: POSADAS (1994)

GRAFICO 2



Dado que el sistema admite la posibilidad de una opción **individual y voluntaria** por el régimen de reparto o el de capitalización, fue necesario introducir un supuesto respecto a la parte de la PEA que adheriría al sistema. En las proyecciones comentadas se supuso que dicha elección se basaría primordialmente en la proyección de beneficios esperados por el individuo en cada régimen. A tal efecto, se efectuaron proyecciones de ingresos por edad, determinándose que ambos regímenes generarían beneficios similares a las personas que en el inicio del sistema tuvieran 47 años. Definida esa como la “**edad de corte**”, se supuso que toda la población de edades inferiores adheriría al régimen de capitalización, y las de edades superiores lo harían al de reparto.⁹

De la comparación de las proyecciones correspondientes a los Cuadros 1 y 2 se desprende que la versión revisada del sistema presionaría mucho menos sobre las finanzas del régimen público, por cuanto el cambio de signo de déficit a superávit se produciría en el año 2006; esto es, cinco años antes de lo previsto en la primera versión del modelo.

La explicación de este cambio es bastante sencilla. Teniendo en cuenta que el sistema permite permanecer en el régimen público, los aportes de los afiliados a este sistema no se direccionan al régimen de capitalización sino que continúan sustentando el subsistema estatal.

⁹ Se efectuaron también proyecciones con hipótesis alternativas, dividiendo a la población en grupos de edades, y suponiendo tasas de adhesión al régimen de capitalización diferentes para cada grupo (obviamente mayores para los grupos de menores edades). Los resultados no arrojaron diferencias significativas respecto a las conclusiones generales del análisis.

La conclusión que se desprende de lo anterior es que cuanto menor sea la proporción de la fuerza de trabajo que opte por afiliarse al régimen de capitalización, menor será también el impacto negativo inicial de la reforma sobre las finanzas del régimen previsional público.

Por consiguiente, aunque el régimen de capitalización individual (combinado con algunas prestaciones públicas de carácter solidario) es una alternativa superadora a largo plazo frente a las inconsistencias, inequidades y desequilibrios del viejo sistema¹⁰, desde el punto de vista del costo fiscal no parece aconsejable una transición demasiado acelerada a través de una masiva preferencia por ese régimen.

2.2. Proyecciones posteriores a la reforma

Para evaluar la medida en que la realidad confirmó las proyecciones, es preciso tomar en consideración que algunos parámetros necesarios para las proyecciones eran no sólo desconocidos sino además de difícil pronóstico, por obvia ausencia de información empírica respecto a un sistema innovador respecto a aspectos claves de la realidad a analizar.

En razón de ello, en las proyecciones precedentes se adoptaron supuestos simplificadorios a fin de asignar valores a parámetros tales como el grado de adhesión al régimen de capitalización, la tasa de rentabilidad esperada de los fondos, las tasas de siniestralidad de los seguros de invalidez y fallecimiento.

Por otra parte, con el objeto de reducir los altos costos laborales, el gobierno instrumentó, con posterioridad a la reforma previsional, una rebaja en las contribuciones previsionales a cargo del empleador¹¹, situación no contemplada en anteriores proyecciones.

Adoptando una metodología similar a la de las proyecciones comentadas en el ítem anterior, se han realizado nuevas proyecciones basadas en la experiencia luego de un año y medio de vigencia del SIJP.

Es preciso tomar en consideración, sin embargo, que algunos de los comportamientos observados difícilmente se mantengan a largo plazo, dado que el año 1995, en particular, ha evidenciado un desempeño a nivel macroeconómico que difícilmente pueda caracterizar a un "año base" a los fines de proyección. En tal sentido, no se han reproducido en las nuevas proyecciones

¹⁰ Ver Schulthess y Demarco [1993], [1994].

¹¹ Esta "contribución patronal" es obligatoria para todos los empleadores, sea que los trabajadores se encuentren afiliados al régimen de reparto o al de capitalización. Equivale al 16% del salario, y se destina en su totalidad a financiar las prestaciones que otorga el Estado.

exactamente “los datos de la realidad” en todos los casos, sino aquellos que es posible proyectar razonablemente a partir de esa información de la realidad.

Analizaremos separadamente cada una de las hipótesis.

. Tasa de adhesión al régimen de capitalización

Como se recordará, en las proyecciones anteriores se suponía que la población menor de 47 años adheriría al régimen de capitalización (RC). En la realidad, la cantidad de población que optó por este régimen superó ampliamente las previsiones. El Cuadro 3 muestra que en el inicio del SIJP adhirió al RC un 45,6% del total de afiliados, aumentando esa proporción en forma continua hasta alcanzar el 63,8% en noviembre de 1995.

**CUADRO 3
AFILIADOS AL REGIMEN DE CAPITALIZACION Y AL DE REPARTO**

MES	REPARTO		CAPITALIZACION		TOTAL
	NUMERO	%	NUMERO	%	NUMERO
ago-94	2.674.035	54,4	2.242.188	45,6	4.916.223
sep-94	2.914.948	48,3	3.121.684	51,7	6.036.632
oct-94	2.941.235	47,1	3.298.585	52,9	6.239.820
nov-94	2.900.793	45,8	3.431.012	54,2	6.331.805
dic-94	2.913.053	45,4	3.502.106	54,6	6.415.159
ene-95	2.906.206	44,9	3.572.221	55,1	6.478.427
feb-95	2.892.988	44,2	3.647.896	55,8	6.540.884
mar-95	2.876.254	43,6	3.720.264	56,4	6.596.518
abr-95	2.862.303	43,2	3.763.888	56,8	6.626.191
may-95	2.839.948	42,5	3.843.099	57,5	6.683.047
jun-95	2.823.787	41,3	4.020.836	58,7	6.844.623
jul-95	2.806.082	40,1	4.199.023	59,9	7.005.105
ago-95	2.776.267	39,1	4.329.000	60,9	7.105.267
sep-95	2.746.127	38,4	4.398.783	61,6	7.144.910
oct-95	2.740.008	37,0	4.666.492	63,0	7.406.500
nov-95	2.708.948	36,2	4.778.866	63,8	7.487.814

Las nuevas proyecciones de población afiliada parten de proporciones similares a las observadas en la realidad, aumentando año a año el porcentaje de trabajadores adheridos al RC, ya que se supone la mayor parte de la población joven que se va incorporando al mercado laboral prefiere este régimen.

Como contrapartida, se han observado simultáneamente a la tendencia evidenciada en el Cuadro 3, altos índices de incumplimiento. Si bien esta tendencia se observó en ambos regímenes, resulta más marcada en el caso del RC, tal como se observa en el Cuadro 4.

CUADRO 4
RELACION APORTANTES/AFILIADOS. REGIMEN DE CAP. Y DE REPARTO

MES	CAPITALIZACION	REPARTO
<i>ago-94</i>	62,5	80,4
<i>sep-94</i>	49,5	72,7
<i>oct-94</i>	60,2	80,4
<i>nov-94</i>	59,1	78,6
<i>dic-94</i>	60,0	74,6
<i>ene-95</i>	56,2	72,5
<i>feb-95</i>	55,8	74,4
<i>mar-95</i>	53,2	71,0
<i>abr-95</i>	52,8	71,1
<i>may-95</i>	53,3	70,5
<i>jun-95</i>	49,5	67,8
<i>jul-95</i>	48,5	66,8
<i>ago-95</i>	50,1	66,3
<i>sep-95</i>	48,8	65,9
<i>oct-95</i>	49,4	66,2
<i>nov-95</i>	55,3	71,1

No parece razonable, sin embargo, que esta situación se mantenga a largo plazo. Esta baja relación aportantes efectivos/afiliados se encuentra, sin duda, asociada al alto índice de desempleo. Incluso, como cabría esperar, el mayor índice de incumplimiento en el régimen de capitalización se asocia a la mayor incidencia del desempleo en la población juvenil.

Siendo la tasa de desempleo una variable económica fluctuante en el corto plazo, y habiéndose observado en 1995 niveles excepcionalmente fuera de la tendencia, resulta justificable atemperar su efecto en las proyecciones de largo plazo. También inciden sobre esta baja proporción las afiliaciones incorrectamente realizadas, las que irán corrigiéndose con el transcurso del tiempo.

Una razón adicional que avala el criterio adoptado es que el sistema previsional tiene su propio mecanismo autorregulador: en la medida en que no se cumpla con los requisitos de años de aporte, se pierden los derechos a las prestaciones previsionales públicas (y, en ciertos casos, a las pensiones y retiros por invalidez, incluso en el régimen de capitalización).

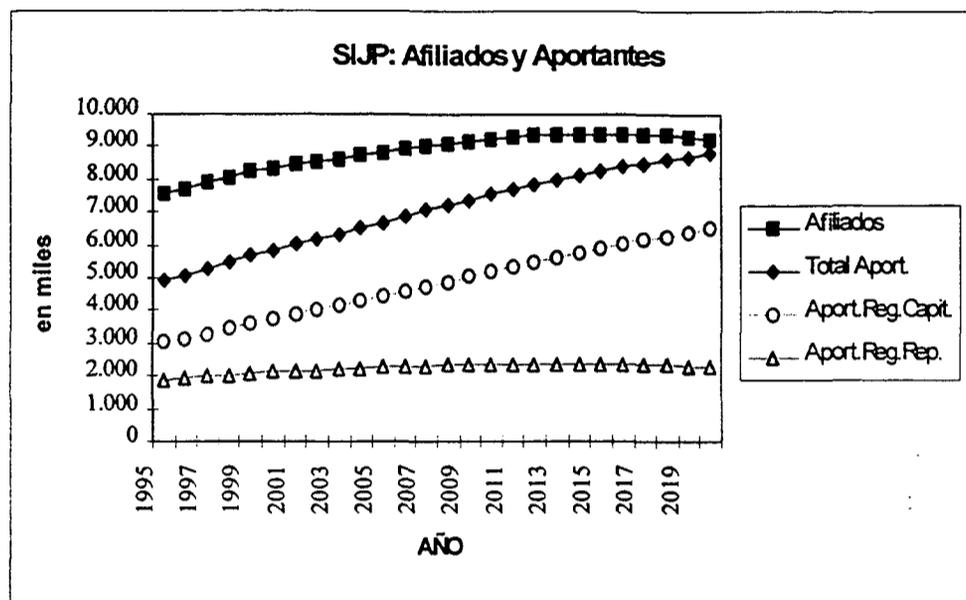
El Cuadro 5 y el Gráfico 3 contienen las proyecciones de población afiliada y aportante a partir de las cuales se efectuaron las proyecciones financieras correspondientes al régimen previsional público.

CUADRO 5

PROYECCION DE AFILIADOS Y APORTANTES

Año	Total Afiliados	Total Aportantes	Aportantes Reg. Capitalización	Aportantes Reg. Reparto
1995	7.599,9	4.939,9	3.033,1	1.906,8
1996	7.720,2	5.094,9	3.151,7	1.943,2
1997	7.895,1	5.290,0	3.296,9	1.993,1
1998	8.083,4	5.499,0	3.452,9	2.046,1
1999	8.238,3	5.690,1	3.599,7	2.090,5
2000	8.337,0	5.846,4	3.726,2	2.120,2
2001	8.438,4	6.008,0	3.857,9	2.150,1
2002	8.541,6	6.174,5	3.994,5	2.179,9
2003	8.645,5	6.345,1	4.135,7	2.209,4
2004	8.748,6	6.519,1	4.280,9	2.238,2
2005	8.849,3	6.694,9	4.429,3	2.265,6
2006	8.946,5	6.872,0	4.580,5	2.291,4
2007	9.038,4	7.048,8	4.733,6	2.315,2
2008	9.123,1	7.223,6	4.887,4	2.336,2
2009	9.197,8	7.394,2	5.040,3	2.353,9
2010	9.260,3	7.558,3	5.190,7	2.367,5
2011	9.309,6	7.714,7	5.337,9	2.376,8
2012	9.347,9	7.865,0	5.482,6	2.382,3
2013	9.375,9	8.009,2	5.625,0	2.384,2
2014	9.392,7	8.146,3	5.764,2	2.382,1
2015	9.397,0	8.274,6	5.898,9	2.375,8
2016	9.388,8	8.393,9	6.028,7	2.365,2
2017	9.370,6	8.505,7	6.154,8	2.350,9
2018	9.343,5	8.610,9	6.277,6	2.333,3
2019	9.307,6	8.709,0	6.396,7	2.312,3
2020	9.262,4	8.799,3	6.511,5	2.287,8

GRAFICO 3



. Siniestralidad en las contingencias de invalidez y fallecimiento

Otro parámetro de significación es la proporción de afiliados que fallece o tiene derecho a retirarse por razones de invalidez. El desconocimiento de esta variable no sólo produjo incertidumbre respecto a las proyecciones financieras del régimen público, sino que se reflejó, en los primeros meses del SIJP, en altas tasas de prima de seguro de invalidez y fallecimiento.

La realidad mostró una caída de la tasa de siniestralidad incluso mayor que la que se preveía con el cambio de sistema. Ello se ve reflejado en la tasa promedio de prima de seguro de invalidez y fallecimiento del régimen de capitalización, que se reproduce en el Cuadro 6.

CUADRO 6
TASAS DE PRIMAS DE SEGURO DE INVALIDEZ Y FALLECIMIENTO

FECHA	MAXIMO	MINIMO	PROMEDIO
jul-94	2,49%	1,90%	2,21%
ago-94	2,49%	1,90%	2,22%
sep-94	2,49%	1,90%	2,15%
oct-94	2,43%	1,50%	2,07%
nov-94	2,43%	1,29%	1,91%
dic-94	2,43%	1,29%	1,87%
ene-95	2,43%	0,51%	1,67%
feb-95	2,28%	0,20%	1,29%
mar-95	2,28%	0,12%	1,11%
abr-95	2,20%	0,12%	0,86%
may-95	2,20%	0,01%	0,73%
jun-95	2,20%	0,01%	0,70%
jul-95	2,20%	0,97%	1,66%
ago-95	2,19%	0,12%	1,01%
sep-95	1,75%	0,12%	0,99%
oct-95	1,75%	0,12%	0,94%
nov-95	1,75%	0,12%	0,95%
dic-95	1,68%	0,20%	0,92%

Nota: (*) Promedio ponderado por número de afiliados
 Fuente: SAFJP

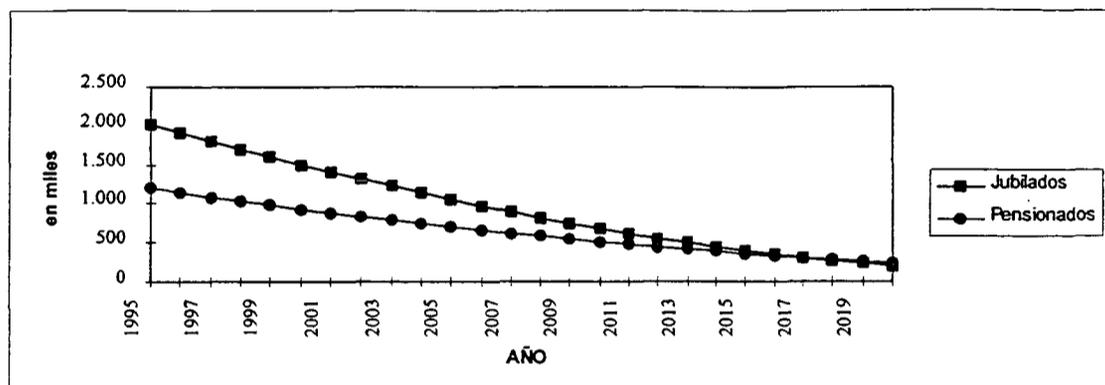
En base a estas observaciones se efectuaron los ajustes en las proyecciones de beneficiarios. Las nuevas proyecciones se consignan en el Cuadro 7 y en los gráficos 4 y 5.

CUADRO 7
JUBILADOS Y PENSIONADOS POR TIPO DE REGIMEN

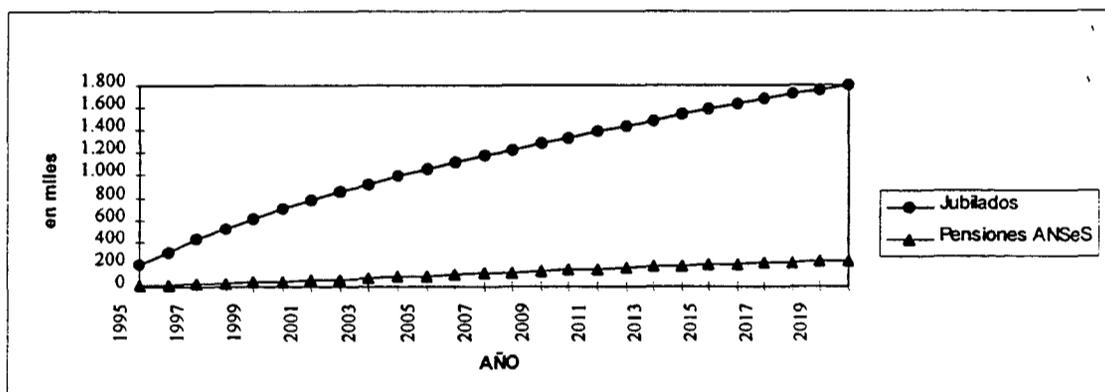
Año	Jubilados VS	Pensionados VS		Jubilados NS	Pensionados RR		Altas anuales Pensiones RCI (*)
1995	2.010,9	1.195,4		193,2	7,8		5,8
1996	1.903,3	1.139,0		310,6	15,7		6,4
1997	1.798,3	1.084,0		425,4	23,8		7,1
1998	1.696,0	1.030,6		522,0	32,0		7,7
1999	1.596,3	978,7		615,9	40,5		8,2
2000	1.499,3	928,4		706,7	49,3		8,7
2001	1.404,8	879,6		781,1	58,4		9,2
2002	1.313,1	832,3		852,6	67,8		9,7
2003	1.224,0	786,6		921,1	77,3		10,3
2004	1.137,7	742,5		986,5	87,1		10,8
2005	1.054,2	699,9		1.048,7	97,1		11,3
2006	973,6	658,8		1.109,7	107,2		11,8
2007	896,1	619,3		1.168,5	117,5		12,3
2008	821,7	581,3		1.225,2	127,8		12,7
2009	750,4	544,9		1.279,8	138,1		13,1
2010	682,5	510,0		1.332,8	148,4		13,5
2011	618,1	476,7		1.385,3	158,6		13,8
2012	557,2	444,8		1.436,6	168,6		14,0
2013	499,9	414,5		1.486,9	178,3		14,2
2014	446,3	385,7		1.535,8	187,6		14,3
2015	396,5	358,4		1.583,0	196,5		14,4
2016	350,5	332,6		1.629,2	204,7		14,4
2017	308,2	308,2		1.673,7	212,3		14,3
2018	269,7	285,3		1.716,6	219,1		14,2
2019	234,8	263,8		1.758,1	225,0		14,0
2020	204,9	244,2		1.798,5	231,0		13,8

(*) Las pensiones por fallecimiento de afiliados al RCI se integran una sola vez, por lo cual el dato no es acumulado.

**GRAFICO 4
JUBILADOS Y PENSIONADOS DEL V.S.**



**GRAFICO 5
JUBILADOS Y PENSIONADOS DEL NUEVO SISTEMA**



. Rentabilidad promedio de las inversiones del RC

Las proyecciones de financiamiento del régimen previsional público también aparecen afectadas por la rentabilidad esperada de las inversiones de los fondos de jubilaciones y pensiones.

Por un lado, una alta tasa de rentabilidad aumenta el beneficio esperado de las prestaciones del régimen de capitalización, alentando la opción por este subsistema. Por otro lado, una mayor acumulación de fondos reduce el capital a

integrar, tanto por las compañías de seguro de vida como por el Estado, en los casos de invalidez y fallecimiento de afiliados al RC.¹²

Como se observa en el Cuadro 8, la rentabilidad anual promedio de las inversiones fue muy elevada en el año y medio de funcionamiento del SIJP, siendo en todos los casos superior al 13%, y alcanzando en diciembre de 1995 casi un 20% respecto al año anterior.

CUADRO 8

RENTABILIDAD PROMEDIO ANUAL DEL REGIMEN DE CAPITALIZACION

Período de 12 meses terminado en anual (en %)	Rentabilidad promedio
Julio 95	13,05
Agosto 95	14,57
Setiembre 95	14,33
Octubre 95	14,34
Noviembre 95	15,51
Diciembre 95	19,72

Fuente : Superintendencia de AFJP. Boletín Estadístico Mensual. Año 2, N° 1. Enero 1996.

Estas tasas de rentabilidad anuales se encuentran muy por encima de las previsiones, que contemplaban un 3,5 a 5 % anual. No obstante ello, también en este caso hemos considerado apropiado mantener una hipótesis conservadora respecto a la tasa de rentabilidad de largo plazo, que se mantiene en las nuevas proyecciones en el 4% anual.

En cualquier caso, el buen desempeño de los fondos de pensiones reforzaría la idea de un fuerte crecimiento relativo de las afiliaciones al RC, en detrimento del RR, tal como aparece reflejado en las proyecciones de afiliados del Cuadro 5.

. Impuestos con destino específico al régimen previsional público

Se incluyen en las nuevas proyecciones entre los ingresos del régimen previsional público impuestos con destino específico. Para actualizar este rubro

¹² A fin de evitar un fuerte impacto sobre el costo del seguro de invalidez y fallecimiento por la cobertura de población de edades avanzadas, el Estado argentino participa, en proporciones variables, en la integración de capitales complementarios en los casos de afiliados nacidos antes de 1968 (varones) o 1973 (mujeres).

se proyectaron las cifras correspondientes al año 1995 que surgen de la ejecución presupuestaria de la Administración Nacional de la Seguridad Social.

Este concepto engloba la parte que se destina a la Seguridad Social de la recaudación del impuesto al valor agregado (IVA), y del impuesto a las ganancias, así como la totalidad del impuesto a los bienes personales no incorporados al proceso productivo ("impuesto a la riqueza").

Podría suponerse un mayor nivel de recaudación, en la medida en que fuera mayor la tasa de crecimiento de la economía. Sin embargo, hemos adoptado una posición "conservadora", suponiendo constante la recaudación por este concepto.

. Tasas de contribución patronal

La reducción de las tasas de contribución previsional a cargo de los empleadores, instrumentada con el objetivo de reducir el costo laboral, afecta al principal tributo sobre la nómina salarial con destino al régimen previsional.

Esta reducción, que se ha ido aplicando en forma gradual, incide obviamente sobre el presupuesto del régimen previsional público, siendo necesario un esfuerzo adicional, tanto por el lado de los recursos como por el de los gastos. En este último sentido debe tenerse en cuenta la ley N° 24.467 "de solidaridad previsional", cuyo significado y efectos serán analizados en la sección siguiente.

Los Cuadros 9 y 10 contienen las nuevas proyecciones de ingresos y egresos del régimen previsional público. Las mismas se han efectuado con similar metodología que las de Schulthess y Demarco [1993] y las de Posadas [1994], pero ajustando los supuestos de acuerdo a las consideraciones precedentes. El Cuadro 11 consigna en forma resumida los ingresos, egresos y el déficit entre los años 1995 y 2020.

Para confeccionar estos cuadros se adoptaron los siguientes **supuestos**:

Contribución Patronal = 16%
 Ingresos por Impuestos y Otros constantes

Salario medio \$660 (constante)
 AMPO \$ 75 (constante)

Jubilación Media del Viejo Sistema \$ 337
 Pensión Media del Viejo Sistema \$ 251

Relación Aportantes Afiliados Inicial = 65%
 Relación Aportantes Afiliados Final = 95%

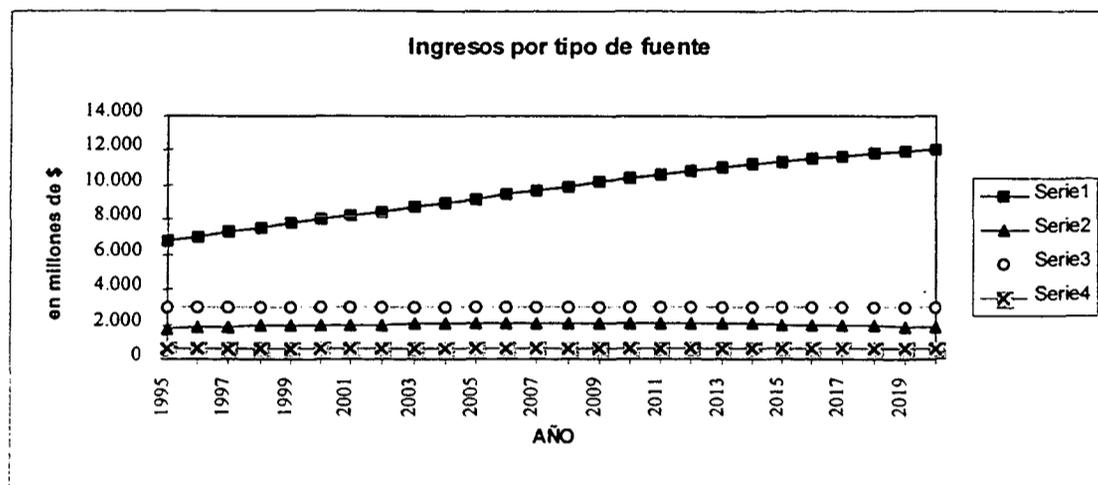
PC y PAP calculadas en función del Salario Medio
 Pensiones del Nuevo Sistema en función del Salario Medio
 Tasa de rentabilidad de capitales acumulados en CCI = 4% anual

**CUADRO 9
 PROYECCION DE INGRESOS DEL REGIMEN PREVISIONAL PUBLICO**

AÑO	CONTRIBUCIONES PATRONALES	APORTES PERSONALES	IMPUESTOS	OTROS	TOTAL INGRESOS
1995	6.782	1.800	3.028	575	12.184
1996	6.994	1.828	3.028	575	12.425
1997	7.262	1.868	3.028	575	12.733
1998	7.549	1.910	3.028	575	13.063
1999	7.811	1.944	3.028	575	13.359
2000	8.026	1.964	3.028	575	13.593
2001	8.248	1.983	3.028	575	13.834
2002	8.476	2.001	3.028	575	14.081
2003	8.711	2.019	3.028	575	14.333
2004	8.949	2.035	3.028	575	14.588
2005	9.191	2.049	3.028	575	14.843
2006	9.434	2.061	3.028	575	15.098
2007	9.677	2.071	3.028	575	15.351
2008	9.917	2.077	3.028	575	15.597
2009	10.151	2.079	3.028	575	15.833
2010	10.376	2.077	3.028	575	16.057
2011	10.591	2.071	3.028	575	16.265
2012	10.797	2.060	3.028	575	16.460
2013	10.995	2.045	3.028	575	16.643
2014	11.183	2.026	3.028	575	16.813
2015	11.359	2.003	3.028	575	16.965
2016	11.523	1.975	3.028	575	17.101
2017	11.677	1.943	3.028	575	17.223
2018	11.821	1.908	3.028	575	17.332
2019	11.956	1.869	3.028	575	17.428
2020	12.080	1.827	3.028	575	17.510

Nota: Contribución Patronal del 16%

GRAFICO 6



CUADRO 10
PROYECCION DE EGRESOS DEL REGIMEN PREVISIONAL PUBLICO

AÑO	EGRESOS DEL SISTEMA ANTERIOR A LA LEY 24241			EGRESOS DEL NUEVO SISTEMA INTEGRADO DE JUBILACIONES Y PENSIONES						TOTAL EGRESOS DEL SISTEMA
	JUBILACIONES	PENSIONES	SUB TOTAL VIEJO SISTEMA	PBU	PC	PAP	PENSIONES DE ANSeS	(*) PENSIONES DE CAPITALIZACION	SUB TOTAL NUEVO SISTEMA	
1995	8.810	3.901	12.711	470	845	11	33	169	1.529	14.239
1996	8.338	3.716	12.055	758	1.348	24	67	184	2.382	14.436
1997	7.878	3.537	11.416	1.036	1.823	44	102	200	3.205	14.621
1998	7.430	3.363	10.793	1.272	2.239	68	137	215	3.932	14.725
1999	6.993	3.194	10.187	1.502	2.611	97	174	228	4.611	14.799
2000	6.568	3.029	9.598	1.723	2.960	133	212	240	5.268	14.865
2001	6.155	2.870	9.025	1.904	3.230	167	251	251	5.802	14.827
2002	5.752	2.716	8.468	2.079	3.520	204	291	262	6.356	14.825
2003	5.362	2.567	7.929	2.245	3.754	244	332	272	6.846	14.775
2004	4.984	2.423	7.407	2.403	4.002	285	374	280	7.344	14.751
2005	4.618	2.284	6.902	2.557	4.194	303	417	287	7.759	14.661
2006	4.266	2.150	6.415	2.706	4.410	341	460	293	8.209	14.625
2007	3.926	2.021	5.947	2.849	4.574	377	504	297	8.601	14.547
2008	3.600	1.897	5.497	2.986	4.751	410	548	298	8.993	14.489
2009	3.288	1.778	5.066	3.120	4.876	441	592	296	9.325	14.391
2010	2.990	1.664	4.654	3.249	5.032	471	637	291	9.680	14.334
2011	2.708	1.555	4.263	3.376	5.134	498	680	282	9.970	14.233
2012	2.441	1.452	3.892	3.503	5.265	522	723	270	10.283	14.175
2013	2.190	1.353	3.543	3.625	5.346	545	765	254	10.535	14.077
2014	1.955	1.259	3.214	3.744	5.417	565	805	237	10.767	13.981
2015	1.737	1.170	2.907	3.859	5.474	581	843	216	10.972	13.879
2016	1.535	1.085	2.621	3.971	5.521	593	878	194	11.156	13.777
2017	1.350	1.006	2.356	4.080	5.573	602	911	169	11.335	13.691
2018	1.181	931	2.112	4.185	5.583	610	940	143	11.461	13.574
2019	1.028	861	1.889	4.285	5.596	616	965	117	11.579	13.468
2020	895	796	1.691	4.383	5.600	622	986	91	11.682	13.373

(*) Corresponde a la integración de capitales según el decreto 55/94.

Nota: Contribución patronal del 16%.

GRAFICO 7

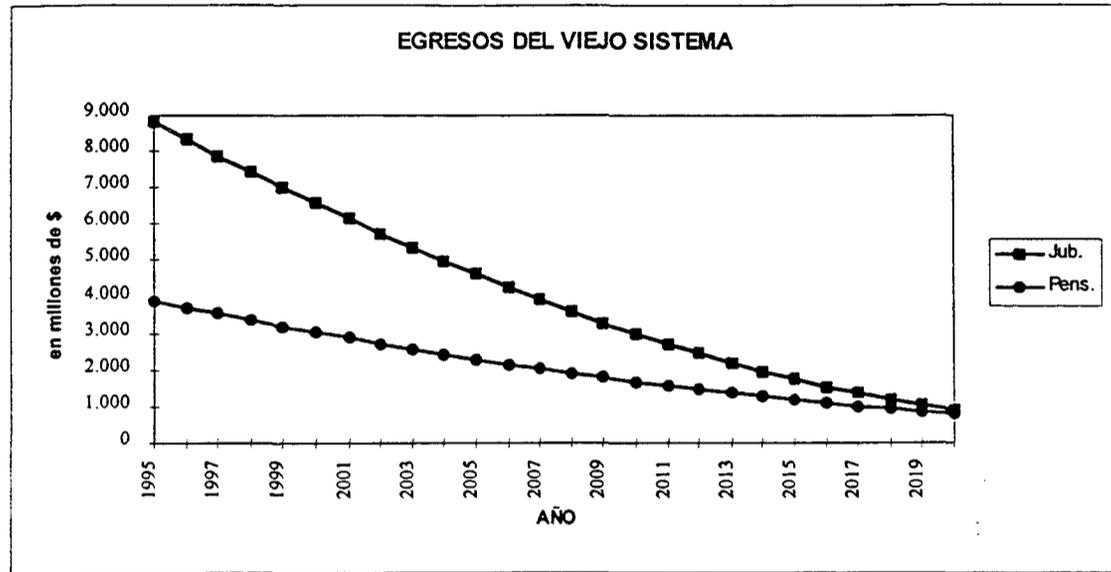
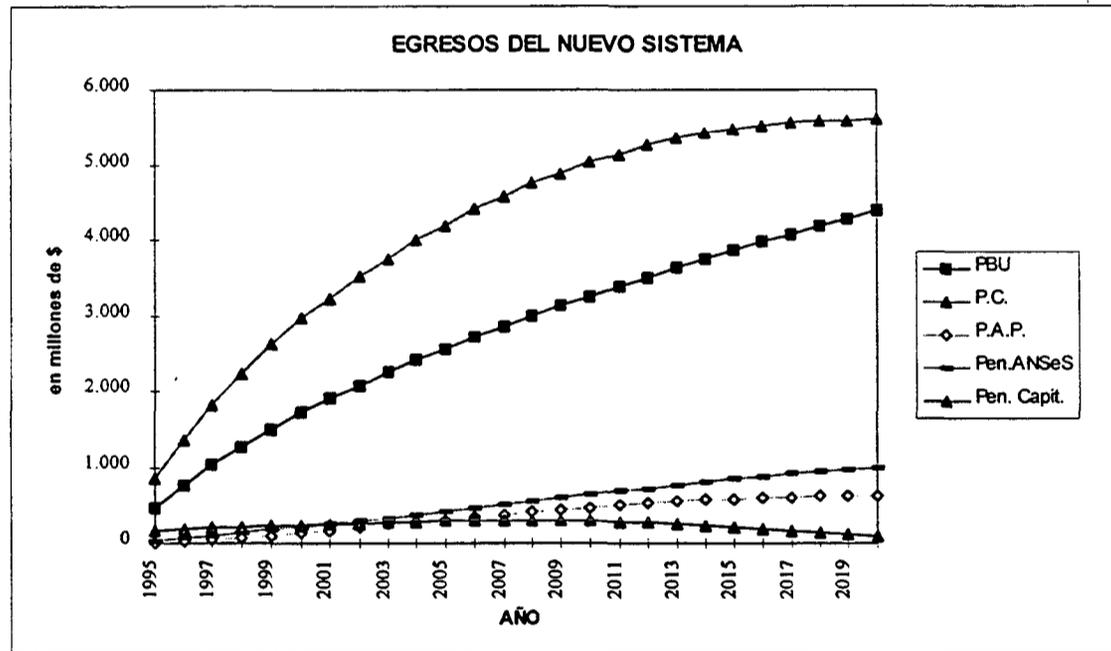


GRAFICO 8

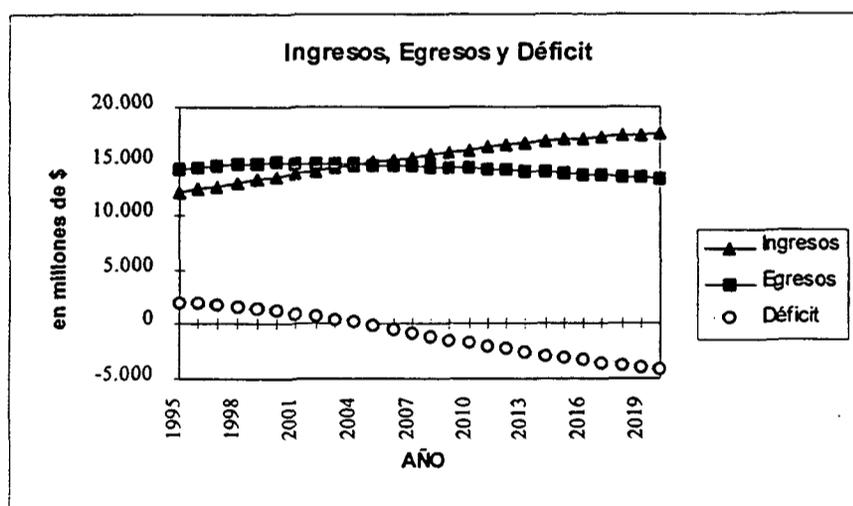


**CUADRO 11
PROYECCION DE INGRESOS, EGRESOS Y DEFICIT DEL REGIMEN
PREVISIONAL PUBLICO**

AÑO	TOTAL INGRESOS	TOTAL EGRESOS	DEFICIT	DEFICIT ACUMULADO
1995	12.184	14.239	2.055	2.055
1996	12.425	14.436	2.011	4.066
1997	12.733	14.621	1.888	5.953
1998	13.063	14.725	1.662	7.616
1999	13.359	14.799	1.440	9.055
2000	13.593	14.865	1.272	10.328
2001	13.834	14.827	993	11.320
2002	14.081	14.825	744	12.064
2003	14.333	14.775	442	12.506
2004	14.588	14.751	163	12.669
2005	14.843	14.661	-183	12.487
2006	15.098	14.625	-474	12.013
2007	15.351	14.547	-803	11.210
2008	15.597	14.489	-1.107	10.102
2009	15.833	14.391	-1.442	8.660
2010	16.057	14.334	-1.722	6.938
2011	16.265	14.233	-2.032	4.906
2012	16.460	14.175	-2.285	2.621
2013	16.643	14.077	-2.566	55
2014	16.813	13.981	-2.832	-2.777
2015	16.965	13.879	-3.087	-5.864
2016	17.101	13.777	-3.325	-9.188
2017	17.223	13.691	-3.532	-12.720
2018	17.332	13.574	-3.759	-16.479
2019	17.428	13.468	-3.960	-20.439
2020	17.510	13.373	-4.137	-24.576

Nota: Contribución Patronal del 16%

GRAFICO 9



Se concluye de la lectura de estos cuadros que la fuerte presión deficitaria sobre el régimen público se encuentra circunscripta al período de diez años comprendido entre 1995 y 2005, resultando particularmente significativa en el primer lustro.

El Gráfico 9 muestra un comportamiento de ingresos, egresos y déficit muy similar al de los Gráficos 1 y 2.

Esto indica que, a pesar de los cambios en la legislación y del relativo desconocimiento que se tenía respecto a los parámetros del modelo, las tendencias cualitativas se ven nuevamente corroboradas, e incluso con un menor déficit y reversión anticipada del signo de esta magnitud.

Si suponemos, en cambio, una menor tasa de contribución patronal, de acuerdo a la reducción programada por el gobierno, las conclusiones difieren en los aspectos cuantitativos, pero mantienen su validez en cuanto a la evolución tendencial cualitativa. Los Cuadros 12 a 14 son similares a los Cuadros 9 a 11, pero suponiendo una tasa de contribución patronal del 12%, en lugar del 16% de las proyecciones anteriores.¹³

Los **supuestos** utilizados para esta segunda variante fueron los siguientes:

Contribución Patronal = 12%
Ingresos por Impuestos y Otros constantes
Salario medio \$660 (constante)
AMPO \$ 75 (constante)
Jubilación Media del Viejo Sistema \$ 337
Pensión Media del Viejo Sistema \$ 251
Relación Aportantes Afiliados Inicial = 65%
Relación Aportantes Afiliados Final = 95%
PC y PAP calculadas en función del Salario Medio
Pensiones del Nuevo Sistema en función del Salario Medio
Tasa de rentabilidad de capitales acumulados en CCI = 4% anual

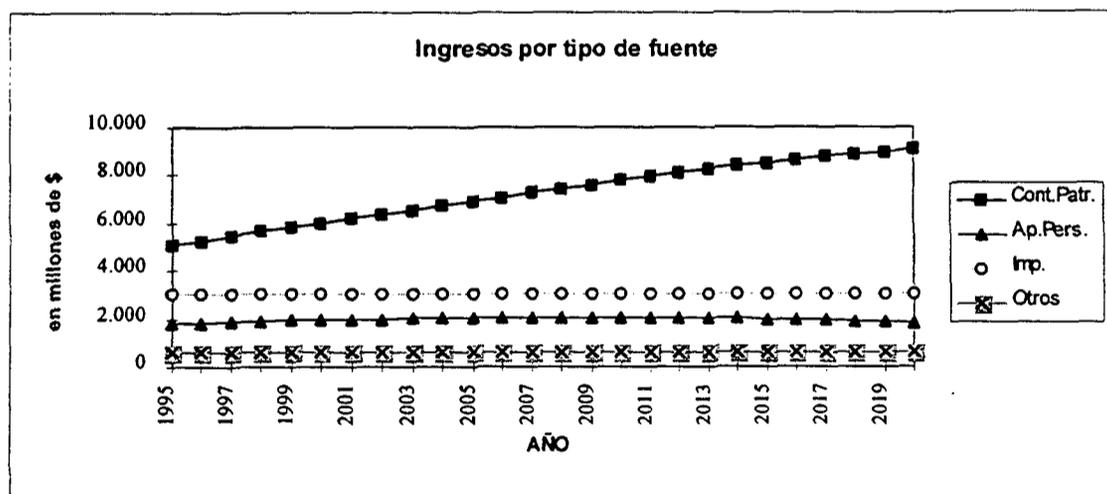
¹³ La reducción de la tasa de contribución patronal no es uniforme para todas las regiones del país, razón por la cual hemos supuesto que la reducción alcanza al 25% en promedio.

**CUADRO 12
PROYECCION DE INGRESOS DEL REGIMEN PREVICIONAL PUBLICO**

AÑO	CONTRIBUCIONES PATRONALES	APORTES PERSONALES	IMPUESTOS	OTROS	TOTAL INGRESOS
1995	5.086	1.800	3.028	575	10.489
1996	5.246	1.828	3.028	575	10.677
1997	5.447	1.868	3.028	575	10.918
1998	5.662	1.910	3.028	575	11.176
1999	5.859	1.944	3.028	575	11.406
2000	6.019	1.964	3.028	575	11.586
2001	6.186	1.983	3.028	575	11.772
2002	6.357	2.001	3.028	575	11.962
2003	6.533	2.019	3.028	575	12.155
2004	6.712	2.035	3.028	575	12.350
2005	6.893	2.049	3.028	575	12.546
2006	7.075	2.061	3.028	575	12.740
2007	7.257	2.071	3.028	575	12.931
2008	7.437	2.077	3.028	575	13.118
2009	7.613	2.079	3.028	575	13.296
2010	7.782	2.077	3.028	575	13.463
2011	7.943	2.071	3.028	575	13.617
2012	8.098	2.060	3.028	575	13.761
2013	8.246	2.045	3.028	575	13.895
2014	8.387	2.026	3.028	575	14.017
2015	8.520	2.003	3.028	575	14.126
2016	8.642	1.975	3.028	575	14.221
2017	8.758	1.943	3.028	575	14.304
2018	8.866	1.908	3.028	575	14.377
2019	8.967	1.869	3.028	575	14.439
2020	9.060	1.827	3.028	575	14.490

Nota: Contribución Patronal del 12%

GRAFICO 10



**CUADRO 13
PROYECCION DE EGRESOS DEL REGIMEN PREVISIONAL PUBLICO**

AÑO	EGRESOS DEL SISTEMA ANTERIOR A LA LEY 24.241			EGRESOS DEL NUEVO SISTEMA INTEGRADO DE JUBILACIONES Y PENSIONES						TOTAL EGRESOS DEL SISTEMA
	JUBILACIONES	PENSIONES	SUB TOTAL VIEJO SISTEMA	PBU	PC	PAP	PENSIONES DE ANS&S	(*) PENSIONES DE CAPITALIZACION	SUB TOTAL NUEVO SISTEMA	
1995	8.810	3.901	12.711	470	845	11	33	169	1.529	14.239
1996	8.338	3.716	12.055	758	1.348	24	67	184	2.382	14.436
1997	7.878	3.537	11.416	1.036	1.823	44	102	200	3.205	14.621
1998	7.430	3.363	10.793	1.272	2.239	68	137	215	3.932	14.725
1999	6.993	3.194	10.187	1.502	2.611	97	174	228	4.611	14.799
2000	6.568	3.029	9.598	1.723	2.960	133	212	240	5.268	14.865
2001	6.155	2.870	9.025	1.904	3.230	167	251	251	5.802	14.827
2002	5.752	2.716	8.468	2.079	3.520	204	291	262	6.356	14.825
2003	5.362	2.567	7.929	2.245	3.754	244	332	272	6.846	14.775
2004	4.984	2.423	7.407	2.403	4.002	285	374	280	7.344	14.751
2005	4.618	2.284	6.902	2.557	4.194	303	417	287	7.759	14.661
2006	4.266	2.150	6.415	2.706	4.410	341	460	293	8.209	14.625
2007	3.926	2.021	5.947	2.849	4.574	377	504	297	8.601	14.547
2008	3.600	1.897	5.497	2.986	4.751	410	548	298	8.993	14.489
2009	3.288	1.778	5.066	3.120	4.876	441	592	296	9.325	14.391
2010	2.990	1.664	4.654	3.249	5.032	471	637	291	9.680	14.334
2011	2.708	1.555	4.263	3.376	5.134	498	680	282	9.970	14.233
2012	2.441	1.452	3.892	3.503	5.265	522	723	270	10.283	14.175
2013	2.190	1.353	3.543	3.625	5.346	545	765	254	10.535	14.077
2014	1.955	1.259	3.214	3.744	5.417	565	805	237	10.767	13.981
2015	1.737	1.170	2.907	3.859	5.474	581	843	216	10.972	13.879
2016	1.535	1.085	2.621	3.971	5.521	593	878	194	11.156	13.777
2017	1.350	1.006	2.356	4.080	5.573	602	911	169	11.335	13.691
2018	1.181	931	2.112	4.185	5.583	610	940	143	11.461	13.574
2019	1.028	861	1.889	4.285	5.596	616	965	117	11.577	13.468
2020	895	796	1.691	4.383	5.600	622	986	91	11.682	13.373

Nota: Contribución Patronal del 12%.

GRAFICO 11

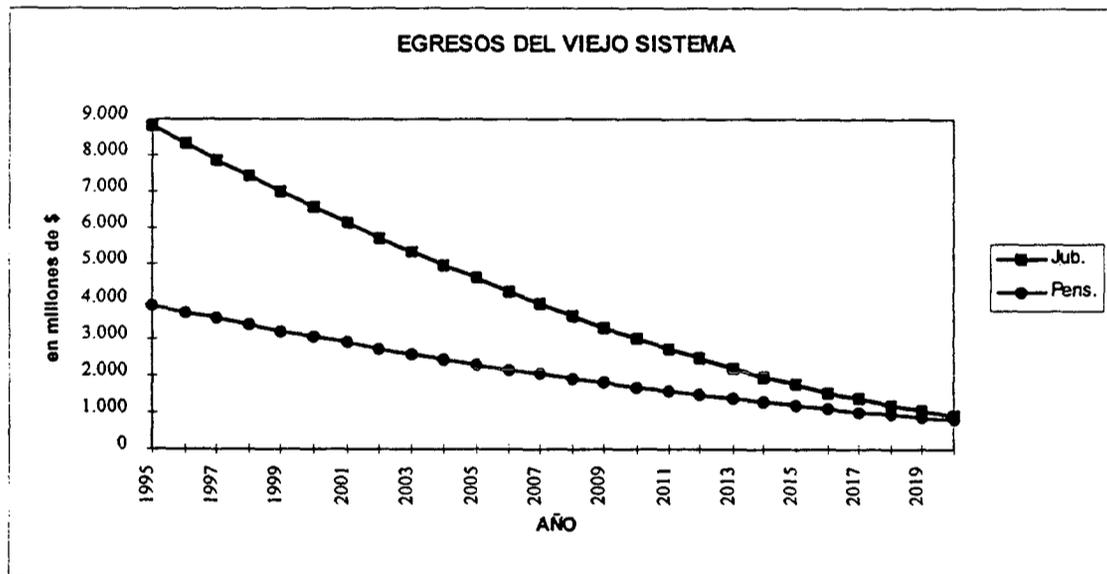
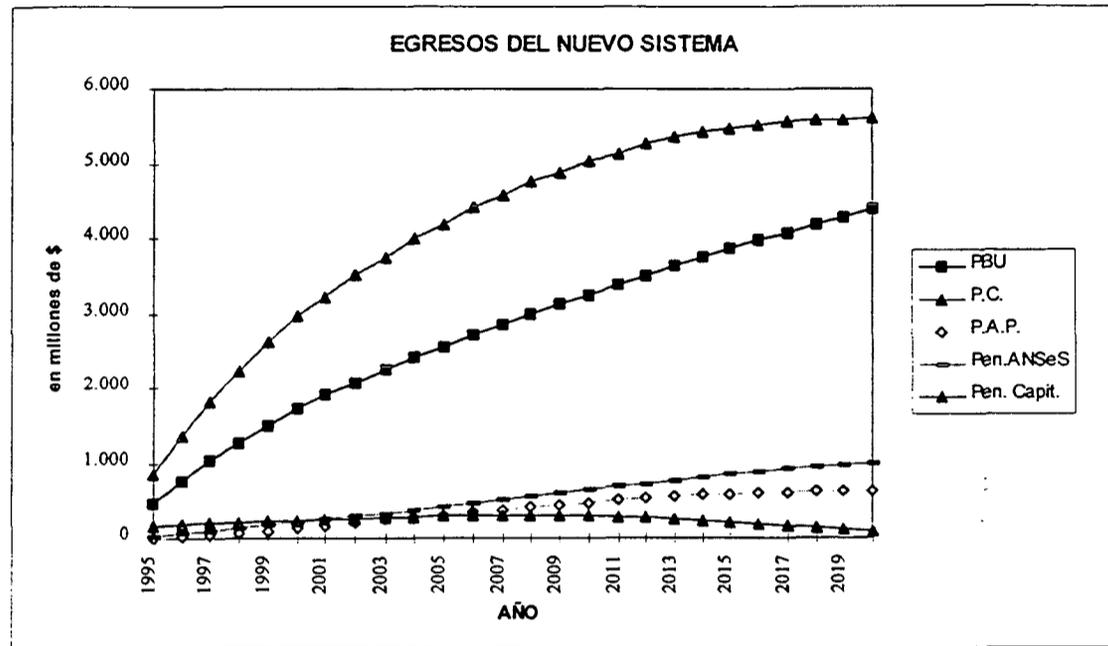


GRAFICO 12



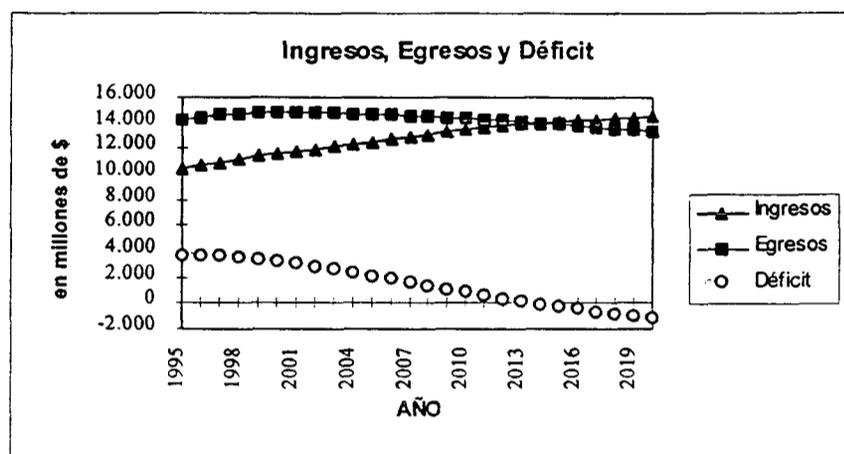
CUADRO 14

**PROYECCION DE INGRESOS, EGRESOS Y DEFICIT DEL REGIMEN
PREVISIONAL PUBLICO**

AÑO	TOTAL INGRESOS	TOTAL EGRESOS	DEFICIT	DEFICIT ACUMULADO
1995	10.489	14.239	3.750	3.750
1996	10.677	14.436	3.760	7.510
1997	10.918	14.621	3.703	11.213
1998	11.176	14.725	3.550	14.762
1999	11.406	14.799	3.392	18.155
2000	11.586	14.865	3.279	21.434
2001	11.772	14.827	3.055	24.488
2002	11.962	14.825	2.863	27.351
2003	12.155	14.775	2.620	29.971
2004	12.350	14.751	2.401	32.371
2005	12.546	14.661	2.115	34.486
2006	12.740	14.625	1.885	36.371
2007	12.931	14.547	1.616	37.987
2008	13.118	14.489	1.372	39.359
2009	13.296	14.391	1.096	40.454
2010	13.463	14.334	872	41.326
2011	13.617	14.233	616	41.942
2012	13.761	14.175	414	42.356
2013	13.895	14.077	182	42.539
2014	14.017	13.981	-36	42.503
2015	14.126	13.879	-247	42.256
2016	14.221	13.777	-444	41.812
2017	14.304	13.691	-613	41.199
2018	14.377	13.574	-804	40.395
2019	14.439	13.468	-971	39.424
2020	14.490	13.373	-1.117	38.308

Nota: Contribución Patronal del 12%

GRAFICO 13



De acuerdo con las últimas proyecciones subsiste la conclusión de que, pasado el período de transición, el subsistema público se tornará superavitario, sólo que ahora la el cambio del signo se produce nueve años después, y además la magnitud del déficit es mayor en todo momento.

A manera de resumen, podemos afirmar que la revisión de las proyecciones financieras del sistema previsional público que contemple el desempeño real del SIJP permite mantener las conclusiones a las cuales hemos arribado en trabajos anteriores: A largo plazo, el sistema es superavitario, resultando así compatible con la una elevación de la tasa de ahorro de la economía; a corto y mediano plazo, en cambio, durante un período de extensión variable que denominamos "transición", es necesario aplicar medidas tendientes a corregir las presiones deficitarias.

3. El financiamiento de la transición

Como ya se advirtiera, de acuerdo a las proyecciones presentadas en el capítulo precedente, desde los primeros desarrollos del proyecto de transformación del régimen provisional argentino, se observó el posible desbalance financiero que lógicamente se iba a producir en las arcas del Gobierno, (sobre todo en los primeros años de vigencia del nuevo sistema), al quitarle por la propia implantación del SIJP una fuente significativa de recursos, al total del sistema previsional a cargo del Estado.

Si bien la pérdida de los aportes personales de aquellos que optasen por el régimen de capitalización podía ser atenuada a través de una mejora en la recaudación por parte del Estado (existiendo para ello un importante margen dada la elevada evasión que mostraba el sistema recaudatorio, estimada como mínimo del orden del 30% en los trabajadores en relación de dependencia y 50%

para los de carácter autónomo), no se desconocía la existencia de un bache financiero que debería cubrirse. Ello se mostró permanentemente en las diferentes proyecciones económico-financieras verificadas en los estudios previos al proyecto definitivo.

Esa necesidad de refuerzos en los fondos destinados a los pagos de los beneficios por parte del Estado se estimó en un primer momento viable de lograr a través de la colocación de un bono obligatorio no transferible a las propias AFJP.⁽¹⁴⁾

De haber adoptado esa medida, que hubiese en definitiva ocurrido?. Posiblemente, dependiendo lógicamente de la condiciones que se hubiese fijado a ese bono, ello implicaría una transferencia a los futuros beneficiarios del régimen de capitalización de parte del peso financiero que conlleva ese período de transición entre el viejo sistema reglado por las Leyes 18.037 y 18.038 y el nuevo SIJP¹⁵.

Hasta el presente se ha preferido no echar mano a tal fuente de financiamiento y en cambio se han utilizado otros instrumentos y procedimientos para salvar los requerimientos financieros causados por la implantación del SIJP.

A tales efectos dos son a nuestro entender, los caminos elegidos. Uno en función de los recursos a destinarse al área previsional y el otro afectando al gasto destinado al pago de las prestaciones jubilatorias.

3.1. Financiamiento actual del SIJP

En primer término examinaremos que está ocurriendo en la actualidad en cuanto al financiamiento previsional⁽¹⁶⁾. En el Cuadro 15 se han subdividido las fuentes de ingresos en tres rubros básicos: 1) Los aportes y contribuciones a cargo de los trabajadores y empleadores; 2) Los impuestos con afectación específica al SIJP; 3) El apoyo del Tesoro de la Nación. Además, se agrega un cuarto ítem "Otros" de menor significación relativa, que incluye ingresos que obtiene la mencionada Institución debido a ventas de servicios, cobros de intereses, etc. Lamentablemente, recién a partir del último trienio fue posible desglosar de este concepto los aportes de la Tesorería de la Nación.

¹⁴ Schulthess, W. y Demarco, G. (1993).op.cit.

¹⁵ Además de resultar una medida inequitativa por no afectar a todos los trabajadores, ello podría transformarse en un desaliento para optar por el régimen de capitalización.

¹⁶ Bajo este concepto se incluye el pago del total de jubilaciones y pensiones a cargo del SIJP, más las prestaciones por pensiones de carácter no contributivo

De contarse con un sistema autofinanciado, con el primero de los ítems precedentemente mencionados debería cubrirse la totalidad de las prestaciones. Ante esta imposibilidad se debió asignar al pago de los beneficios jubilatorios otros instrumentos además de los aportes y contribuciones que pesan sobre la masa salarial. Ello respondió a diferentes políticas adoptadas en distintos períodos. Así se echó mano a la totalidad de la recaudación de algunos tributos, o una determinada participación sobre lo obtenido a través de un impuesto o conjunto de éstos, o solicitó el apoyo de la Tesorería de la Nación, o bien combinaciones de las mencionadas alternativas.

CUADRO 15
INGRESOS DEL SISTEMA PREVISIONAL
(en % de los ingresos totales)

Año	Aportes y Contribuciones	Impuestos Afectados	Otros (²)	Aportes del Tesoro	Ingresos Totales
1970	100,0%	0,0%	0,0%	—	100,0%
1971	100,0%	0,0%	0,0%	—	100,0%
1972	98,1%	0,0%	1,9%	—	100,0%
1973	96,2%	0,0%	3,8%	—	100,0%
1974	97,5%	0,0%	2,5%	—	100,0%
1975	94,8%	0,0%	5,2%	—	100,0%
1976	95,4%	0,0%	4,6%	—	100,0%
1977	89,2%	0,0%	10,8%	—	100,0%
1978	91,1%	0,0%	8,9%	—	100,0%
1979	96,3%	0,0%	3,7%	—	100,0%
1980	87,1%	8,7%	4,2%	—	100,0%
1981	40,3%	47,4%	12,2%	—	100,0%
1982	40,6%	47,4%	12,0%	—	100,0%
1983	41,2%	47,2%	11,6%	—	100,0%
1984	49,0%	46,6%	4,4%	—	100,0%
1985	63,6%	32,8%	3,6%	—	100,0%
1986	63,3%	6,3%	30,4%	—	100,0%
1987	80,2%	0,0%	19,8%	—	100,0%
1988	74,6%	22,7%	2,7%	—	100,0%
1989	75,3%	22,2%	2,5%	—	100,0%
1990	72,5%	24,1%	3,4%	—	100,0%
1991	75,1%	15,6%	9,3%	—	100,0%
1992	72,8%	18,1%	9,0%	—	100,0%
1993	61,3%	15,9%	0,0%	22,8%	100,0%
1994	60,9%	17,8%	1,0%	20,3%	100,0%
1995(¹)	55,4%	19,6%	2,3%	22,7%	100,0%

(¹) Los datos de 1995 corresponden al período enero-noviembre.

(²) El rubro "Otros" incluye, entre 1972 y 1986 los ingresos por cuenta de terceros, intereses del Fondo Nacional de Reserva, transferencias de las Cajas de Asignaciones Familiares y otros rubros no especificados.
A partir de 1986 y hasta 1992 se agregan, adicionalmente, los Aportes del Tesoro, incluyendo ingresos por Privatizaciones entre otros.

FUENTE: ANSeS (1996).

Como puede apreciarse, hace veinticinco años que el sistema previsional argentino no logra su autofinanciamiento. ¹⁷⁾ Sin embargo nuestro examen sólo debe centrarse en lo ocurrido en los últimos años, pues como se recordará el nuevo régimen previsional tiene vigencia a partir de julio de 1994.

Por cierto que se denota en 1995 una pérdida en la importancia relativa de los ingresos provenientes de la masa salarial. Ello en buena medida es fruto de una menor recaudación absoluta lograda por ese concepto, tal como se muestra en el próximo Cuadro.

⁽¹⁷⁾ Es necesario recordar que el gasto considerado a los efectos de este análisis sobre el financiamiento previsional, sólo abarca el pago efectivo de las prestaciones corrientes. Por lo tanto, no se considera lo abonado por deudas a los beneficiarios del sistema, ni tampoco la generación de nuevos compromisos por no cumplimiento de lo que la legislación preveía como beneficio previsional y el Estado no ha reconocido.

Sobre el pago de la deuda que se había contraído hasta 1992, el Gobierno reconoció hasta el 31/12/93 una suma superior a los trece mil millones de dólares, habiéndose efectivamente instrumentado hasta esa fecha, ya sea a través del pago en efectivo o por medio de Bonos de Cancelación de Deudas Previsionales más de diez mil quinientos millones de dólares, de los cuales fueron cancelados aproximadamente tres mil setecientos millones de pesos. Para un examen de este proceso consultar ANSeS (1994) (a).

CUADRO 16
INGRESOS POR APORTES Y CONTRIBUCIONES

	<u>Recaudación</u> (en millones de pesos)	<u>% del PBI</u>
1993	9334,1	3,7
1994	9561,8	3,4
1995 (*)	8798,0	3,0

(*) Cifras provisionarias.
FUENTE: ANSeS (1995).(a)

Dada esa disminución en este tipo de ingresos, del orden del 8% en 1995 con respecto al año inmediato precedente, y del 6% con respecto a 1993, cabe preguntarse si dicho comportamiento ha sido exclusivamente producto de la entrada en vigencia del SIJP o bien de otras causales. Por cierto que este interrogante resulta muy difícil de contestar con exactitud, pues además de las medidas producidas por el SIJP, otras de diversa índole deben ser consideradas porque han ejercido sus efectos sobre la citada recaudación. Ello no nos ha de permitir precisar evaluándolos en forma separada como hubiese sido nuestro propósito, los distintos efectos que en general han jugado sobre la recaudación y en particular la puesta en marcha del SIJP.

Entre aquellas medidas que afectan lo percibido por los gravámenes aplicados sobre los ingresos de los trabajadores, dada la entrada en vigencia del SIJP, cabe citar dos: 1) La pérdida de los aportes personales desde el 1/7/94 (10%) de quienes optan por el régimen de capitalización; 2) El incremento en la alícuota de los aportes personales (para quienes resolvieron quedarse en el sistema de reparto) del 10% al 11%.

A los anteriores motivos deben agregarse los siguientes, no ya producto del cambio en el régimen previsional: 1) Una reducción en las contribuciones patronales diferenciada por áreas geográficas y tipo de actividad que se estima en 25% de la alícuota general que es del 16%; 2) Incorporación como aportantes a partir de enero de 1994 de los trabajadores de la Municipalidad de Buenos Aires y de julio del mismo año de aquellos que prestan sus servicios en los gobiernos provinciales y en los respectivos municipios de Catamarca y Santiago del Estero. 3) Finalmente debe añadirse el mejoramiento registrado en el sistema recaudatorio (tanto de los aportes y contribuciones como de los impuestos en general) alcanzado por una mejora en la administración tributaria, ayudada

además por la estabilidad monetaria⁽¹⁸⁾. Lo anterior sobre todo hasta 1994, pues al año siguiente este proceso de crecimiento en la recaudación se vio afectado por el receso en que entró la economía argentina.

De lo anterior queda claro que ha existido un conjunto de pros y contras en la recaudación previsional, la que como reflejo final ha demostrado un deterioro, sin poder cuantitativamente clarificarse, como incidió cada una de esas causales

Tal situación tuvo necesariamente que ser suplida por mayores montos provenientes o bien de los impuestos con afectación específica al SIJP. (ya sea por mayor recaudación o por incorporación de otros tributos a la batería de recursos permanentes del sistema previsional) o por la ayuda de la Tesorería de la Nación. En realidad este último caso no es más que la transferencia encubierta de recursos similares a los anteriores (impuestos con afectación específica) solo sin una individualización del tipo de tributo del cual provienen los montos ni con sumas obligadas en cada año.

3.2 La Ley de Solidaridad Previsional¹⁹

El Gobierno de la Nación se enfrentaba a fines de 1994 con una realidad que demostraba un aumento durante los últimos años más que significativo en el gasto destinado al sector pasivo. Sin embargo ello no paliaba la situación de muchos jubilados y pensionados pues mientras más de ochocientos mil recibían mensualmente ciento cincuenta dólares, otros en cambio recibían beneficios hasta cien veces el mencionado mínimo.⁽²⁰⁾

¹⁸ Sobre este último particular ver ANSeS - 1995.(b)

¹⁹ Para una mayor comprensión de este tema, ver Schulthess , W (1994)

²⁰ Entre 1991 y 1994 el beneficio mínimo no varió; en cambio el promedio correspondiente a las jubilaciones de quienes se ubican en el quintil de mayor haber pasivo de \$336,9 a \$808,6. ANSeS (1995) (c)

CUADRO 17
GASTOS PREVISIONALES
(en miles de pesos)

1990	2.421.0
1991	6.893.0
1992	11.176.4
1993	12.334.4
1994	14.831.5

Fuente: Schulthess, W (1994)

Esa enorme inequidad sumada al agravamiento del déficit financiero tanto en valores absolutos como por su tendencia, llevó al Poder Ejecutivo propiciar esta nueva legislación, la cual se vio plasmada con el dictado de la Ley N° 24.463, denominada "de Solidaridad Previsional."

Los aspectos básicos que se establecen por medio de la referida norma legal y que mas nos interesan dentro de la problemática que nos atañe en este trabajo, son los siguientes:

- Define expresamente que el Sistema Previsional a cargo del Estado se nutre de una serie de recursos perfectamente individualizados. De esta manera se desea terminar con la quimera de que el Sistema puede hacerse cargo de cualquier volumen de gasto .
- Cambia el régimen de movilidad de las prestaciones, implementando uno factible de cumplir en función de los ingresos del Sistema, propuestos por los representantes del pueblo (Honorable Congreso de la Nación) con el compromiso de privilegiar en los aumentos de los beneficios a aquellos que reciben menores sumas.
- Se establecen valores mínimos y máximos para los beneficios a acordar por el Régimen Previsional Público. En el caso de los máximos se hace extensiva una quita a los beneficios ya concedidos (sin poder ser trasladados a pagos ya efectivizados)
- Para el futuro ambos parámetros deberán ser definidos en la Ley de Presupuesto.
- Se incorpora un sustancial cambio en el procedimiento jurídico, el que por su naturaleza y especificidad no hace al tema de nuestra incumbencia.

A través de esta norma se observa inmediatamente un freno en el crecimiento del gasto previsional, creando la posibilidad de una mayor igualación entre los beneficios, dependiendo de la decisión política que se manifieste en los futuros presupuestos del sector público.

La reducción del gasto gracias a estas medidas fue estimada en 1995 en orden de quinientos millones de dólares. Esa cifra podría en los años sucesivos aumentarse, lo que de por sí solo permite advertir la significación que la Ley 24.463 tiene para el proceso financiero del SIJP, además de incorporar un instrumento válido para el mejoramiento de las prestaciones a quienes más lo requieren.

3.3 Apreciación final

La pérdida de ingresos, debida a la derivación de los aportes previsionales de quienes optan por el régimen de capitalización a sus cuentas particulares, ha implicado cambios en la política previsional que se refleja tanto en el arrea de los recursos como en el de las erogaciones.

En el primer caso esa reducción de ingresos se ha tratado de suplir con una mayor eficiencia en la administración tributaria. Esto no es posible de evaluar en función de cada uno de esos determinantes en particular, pues además de ello, otros como la reducción de las contribuciones patronales y el receso económico también, sin lugar a dudas, también han jugado un rol importante durante 1995.

Por su parte ese bache financiero producto del SIJP también es atacado a través de una reducción del monto destinado al pago de los beneficiarios del antiguo régimen jubilatorio. Conjuntamente con esa medida se establecen otras tendientes a disminuir las notables diferencias entre los haberes previsionales, afectando con una reducción a montos mayores y proponiendo un régimen de aumento a quienes se encuentran recibiendo los haberes mínimos. En otros términos rompiendo, por lo menos por un tiempo, la necesidad de contemplar aumentos proporcionales para todos los beneficiarios y en cambio brindar las mejoras de manera discrecional.

La conjunción de ambas medidas ha permitido hasta el presente, salvar los problemas financieros que acarrea el período de transición entre el viejo sistema previsional y el instaurado a través del SIJP.

4. Perspectivas del SIJP a escala nacional

Una consideración especial merecen las acciones emprendidas con miras a lograr la adhesión de los gobiernos provinciales al SIJP.

En Argentina, en el marco del antiguo sistema, todas las provincias y algunos municipios tenían regímenes previsionales especiales para los empleados y funcionarios públicos. Los mismos no se encontraban integrados al sistema previsional nacional, y principios de federalismo de rango constitucional impedían que el gobierno nacional dictara leyes respecto a dichos regímenes.

En todos los casos, se trata de regímenes cargados de privilegios, y con fuertes tendencias al desequilibrio crónico, producto de reglas de funcionamiento que ignoraron por completo las más elementales restricciones de equilibrio financiero a las que deben ajustarse los regímenes de reparto.

Haberes de jubilaciones y pensiones muy por encima del promedio correspondiente al régimen nacional, condiciones mucho más laxas para acceder a los beneficios, y la posibilidad de optar por la jubilación en uno de estos regímenes con sólo diez años de aportes, son sólo algunas de las características de estos regímenes.

Como contrapartida, se tornó creciente la presión de estos sistemas sobre las finanzas locales, sumándose así a los problemas de por sí críticos de financiamiento en esos niveles de gobierno, y trasladándose en definitiva a la puja por la distribución de los recursos públicos a escala nacional.

La ley 24.241 contempla la posibilidad de que las provincias que así lo deseen, adhieran al SIJP. La materialización de esta prescripción normativa, sin embargo, no resulta demasiado sencilla, requiriendo complejos procesos de carácter técnico-legal y político para efectivizar la adhesión. En virtud de ello, a pesar de la voluntad manifiesta de algunos gobiernos provinciales, a comienzos de 1996 sólo dos provincias (sobre un total de veinticuatro) han hecho efectivos los convenios de adhesión, además de la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires.

La unificación de todos los sistemas previsionales en uno solo a escala nacional es un deseo mediante en cual se pretende no sólo contribuir a paliar las crisis financieras provinciales, sino también eliminar los tratamientos marcadamente inequitativos a favor de un reducido conjunto de trabajadores y en detrimento de una amplia mayoría.²¹

²¹ El sistema nacional de previsión social abarcaba, antes de la reforma, más de un 90% de la fuerza laboral.

Desde este punto de vista, el interés de parte del gobierno central de unificar el sistema previsional a escala nacional podría aparecer como una expresión de voluntad política. Esto es tanto así como que los convenios de adhesión implican el respeto por las leyes y normas según las cuales hubieran sido otorgados los beneficios.

Sería previsible, entonces, un agravamiento de los desequilibrios financieros del régimen previsional público que analizáramos en la sección 2.

No disponemos de información adecuada para cuantificar la magnitud de los cambios previsibles en el financiamiento. Sin embargo, parece claro que, más allá del impacto directo sobre el presupuesto anual en lo inmediato, existe una búsqueda de limitar en el largo plazo las fuertes presiones deficitarias de las finanzas provinciales y municipales.

En otras palabras, al evaluar el impacto de la adhesión a los regímenes previsionales provinciales (tarea que excede ampliamente el marco del presente trabajo) debe tenerse en cuenta no sólo la mayor presión sobre el lado de los gastos, sino adicionalmente la descompresión que producirá, a corto y largo plazo, la eliminación de fuentes de presión sobre el presupuesto nacional tan importante como lo son las erogaciones de los sistemas previsionales públicos provinciales.

Bibliografía citada

ANSES [1994] (a) "Cancelación de las Deudas con los Jubilados" - Serie Divulgación N° 5 - Subgerencia General Económico Financiera.

_____ [1995] (a) "Situación Financiera del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones y Proyección de cinco Ejercicios Presupuestarios" - Informe Técnico N° 14 - Subgerencia General Económico Financiera. Buenos Aires.

_____ [1995] (b) "El efecto Olivera-Tanzi: una aplicación a la recaudación previsional". Serie Divulgación N° 9 - Subgerencia General Económico Financiera. Buenos Aires.

_____ [1995] (c) "Determinantes Financieros de la Ley de Solidaridad Previsional "Informe Técnico N° 36. Subgerencia General Económico Financiera. Buenos Aires.

_____ [1996] Información brindada por la Subgerencia General Económica financiera.

FIEL [1995] "El sistema de Seguridad Social. Una propuesta de reforma". Consejo Empresario Argentino. Buenos Aires.

Posadas, L.[1994]: "El nuevo sistema de jubilaciones y pensiones y el déficit previsional público". **Estudios**. Año XVII, N° 68. Enero-Marzo.

S.A.F.J.P. [1996] - Boletín Estadístico Mensual - Año 2 - N° 1 enero.

Schulthess, W. [1994]: "Antecedentes y fundamentos del anteproyecto de ley de solidaridad previsional". **Previsión Social**. Año V. Nro. 16. Buenos Aires, octubre-diciembre.

Schulthess, W. y G. Demarco [1993] "Argentina: Evolución del Sistema Nacional de Previsión Social y propuesta de reforma". CEPAL, Santiago.

_____ [1994]: "Reforma previsional en Argentina". Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires.

Uthoff, A. [1995] "Promoción del ahorro y los sistemas de Pensiones". CEPAL - (mimeo).

1
2
3

4
5
6

7
8
9

