

Sistema de Pensiones
en América Latina

ARGENTINA:
EVOLUCION DEL SISTEMA NACIONAL
DE PREVISION SOCIAL
Y PROPUESTA DE REFORMA



331.252/5386ar
c.2

**Sistema de Pensiones
en América Latina**



**Argentina:
Evolución del Sistema Nacional
de Previsión Social
y propuesta de reforma**

**Walter Schulthess
Gustavo Demarco**



Proyecto Regional Políticas Financieras para el Desarrollo
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

- 51755 -

Los puntos de vista expresados en este documento son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen a las instituciones a las que están vinculados.

Colección: Estudios Políticos y Sociales

Inscripción: 87.649

I.S.B.N.: 956-7097- 03- 8

© S.R.V. Impresos S.A., Tocornal 2052, Santiago, Chile.

Impreso en Chile / Printed in Chile

Diagramación: Patricio Velasco García

Impreso por: S.R.V. Impresos S.A. - Fono 556 57 96

Santiago, Junio de 1993

AGRADECIMIENTOS

En la preparación y revisión del material se contó con la inestimable ayuda de la Lic. Laura Posadas. A su vez, el Lic. Eduardo Rondina preparó parte de la información estadística utilizada. Marta Crespo estuvo a cargo del indispensable trabajo de secretaría. A todos ellos expresamos nuestro reconocimiento. Los errores que se puedan haber deslizado corren, obviamente, por única cuenta de los autores.

W. E. Schulthess

G. C. Demarco

INDICE

| | | |
|----------------|---|-----|
| PROLOGO | 11 | |
| PREFACIO | 15 | |
| Capítulo I | DESCRIPCION Y EVOLUCION DEL SNPS | 23 |
| 1.1 | Antecedentes | 24 |
| 1.2 | Características básicas | 25 |
| 1.3 | Importancia del sistema | 30 |
| 1.4 | Evolución y situación de los pasivos | 36 |
| 1.5 | Conclusiones | 40 |
| Capítulo II | FINANCIAMIENTO | 41 |
| 2.1 | Ingresos y egresos totales | 42 |
| 2.2 | Situación financiera global y por subsistemas | 50 |
| 2.3 | Endeudamiento con los beneficiarios | 53 |
| 2.4 | Conclusiones | 57 |
| | Anexo 2.1: Conceptos que abarca la deuda consolidada a abril de 1991 | 59 |
| | Anexo 2.2: Clasificación de las deudas por monto y edad del beneficiario | 64 |
| | Anexo 2.3: Deuda mensual generada luego de la consolidación de 1991 | 66 |
| Capítulo III | CAUSAS DE LOS DESEQUILIBRIOS FINANCIEROS | 69 |
| 3.1 | Condiciones del equilibrio | 69 |
| 3.2 | Factores de mayor gravitación | 72 |
| 3.3 | Factores de corto y de largo plazo | 88 |
| Capítulo IV | SITUACION FINANCIERA DE LOS SUBSISTEMAS | 91 |
| 4.1 | Evolución financiera de los subsistemas | 92 |
| 4.2 | Determinantes de la capacidad financiera | 96 |
| 4.3 | Conclusiones | 113 |

| | | |
|-----------------|---|-----|
| Capítulo V | PROGNOSIS DEL ACTUAL SISTEMA | 115 |
| | 5.1 Proyecciones del SNPS | 115 |
| | 5.2 Cambios en los parámetros fundamentales | 122 |
| | 5.3 Conclusiones | 128 |
| | Anexo 5.1: Apéndice metodológico | 130 |
| Capítulo VI | INEQUIDADES DEL SISTEMA | 139 |
| | 6.1 Equidad en la previsión social | 140 |
| | 6.2 Inequidades en el SNPS | 141 |
| | 6.3 Magnitud de las inequidades en los regímenes especiales | 149 |
| | 6.4 Algunas consecuencias de los fallos judiciales | 154 |
| | 6.5 Conclusiones | 155 |
| | Anexo 6.1: Apéndice metodológico | 157 |
| | Anexo 6.2: Algunas consecuencias económicas de los fallos judiciales | 165 |
| Capítulo VII | REFORMA DEL SISTEMA PREVISIONAL ARGENTINO | 171 |
| | 7.1 Principios a los que debe ceñirse el nuevo régimen | 172 |
| | 7.2 Lineamientos del proyecto de reforma | 178 |
| | 7.3 Previsiones acerca del funcionamiento del nuevo régimen | 188 |
| | 7.4 Conclusiones | 206 |
| | Anexo 7.1: Metodología aplicada para las proyecciones | 208 |
| BIBLIOGRAFIA | | 219 |
| NOTA DE AUTORES | | 227 |

PROLOGO

Los sistemas tradicionales de pensiones en muchos países de América Latina y el Caribe, adolecen en la actualidad de serias deficiencias y limitaciones. Estas últimas se refieren principalmente a bajas coberturas, alta evasión en las cotizaciones, déficit financieros y actuariales crecientes, reducidas pensiones y falta de equidad entre aportes y beneficios. La mayor parte de estos resultados apunta a deficiencias de orden estructural. Se comprende entonces la importancia que la CEPAL ha asignado al análisis de los factores que influyen en el desempeño de los sistemas de pensiones en los países de la región.

El Proyecto Regional Conjunto CEPAL/PNUD "Políticas financieras para el desarrollo" ha llevado adelante desde 1990 a la fecha un gran número de estudios relativos al diagnóstico y alternativas de reforma de sus sistemas de pensiones. En 1991 se publicaron los primeros dos volúmenes que recogieron las experiencias de Costa Rica, Ecuador, Uruguay y Venezuela, el primero, y la experiencia de Chile con el régimen de capitalización individual puesto en marcha en 1981, el segundo. En mayo de 1993 se publicó un volumen con los estudios de caso de Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala y México. Hacia fines del primer semestre del presente año se publicará el último libro de esta serie, incluyendo los estudios referidos a: El Salvador, Honduras, Jamaica, Paraguay y Trinidad & Tobago.

El Proyecto Regional se complace en presentar en este libro el estudio sobre el sistema de pensiones de Argentina. Se trata, sin duda, de un aporte muy sustancial al análisis sistemático de los diversos problemas que afectan al sistema de pensiones de ese país y de las alternativas de solución a los mismos. El estudio fue preparado por el señor Walter Erwin Schulthess, actual Secretario de Seguridad Social del Gobierno de la República Argentina, y del señor Gustavo Cesar Demarco, consultor del PNUD en el proyecto sobre Reforma de la Seguridad Social en ese país.

Los autores señalan que en el caso argentino, el Sistema Nacional de Previsión Social (SNPS) vigente, recurre a una modalidad de reparto con el objeto de otorgar jubilaciones y pensiones. Pero, a diferencia de lo que sucede con este tipo de esquema en otros países latinoamericanos, la capacidad de recaudación del sistema previsional no determina los haberes del sector pasivo. Argentina muestra un alto grado de cobertura en materia previsional; sin embargo, los beneficios previsionales han tendido a la uniformización y muestran un progresivo deterioro en relación con los salarios reales.

Los aportantes y beneficiarios han encarado un panorama de gran confusión y de expectativas frustradas. El sistema no ha estado en condiciones de asegurar dos condiciones sin duda centrales para los cotizantes: la entrega de un razonable ingreso sustitutivo del salario en su etapa de vida pasiva, y la devolución en esa etapa de los montos aportados a los fondos de pensiones durante su vida activa.

Las graves inconsistencias entre contribuciones y beneficios han redundado en una fuerte tendencia al desequilibrio financiero del sistema. Esta situación ha obligado al SNPS a recurrir de manera sistemática a fuentes de financiamiento externas. No obstante lo anterior, se ha producido un fuerte deterioro en las jubilaciones y pensiones. Puesto que la ley obliga a pagar beneficios definidos, el desequilibrio financiero también se ha traducido en una deuda de extraordinaria magnitud del Estado con los beneficiarios del SPNS.

La creciente incapacidad del SNPS para garantizar a la población pasiva el mantenimiento de su capacidad adquisitiva dentro de límites razonables, ha llevado a igualar hacia abajo los haberes percibidos por este sector. Cuando una persona pasa al sector pasivo, sus ingresos disminuyen habitualmente a menos de la mitad, los que tienden a deteriorarse aún más con el transcurso del tiempo.

Entre los factores determinantes de la tendencia del SNPS a los desequilibrios financieros y al endeudamiento, es útil diferenciar aquellos que por su naturaleza pueden considerarse de corto plazo (coyunturales), de los de largo plazo (estructurales). Los factores señalados como responsables de los desequilibrios financieros de corto plazo, generan efectos coyunturales. Sin embargo, de no mediar acciones de política de largo alcance será difícil remover los factores de naturaleza estructural, que tienen un mar-

cado predominio. La mayor parte de estos factores de largo plazo pueden, a su vez, asociarse a las características particulares del régimen vigente.

La relación entre aportantes y beneficiarios (tasa de sostenimiento) ha caído a raíz de tres factores: los de carácter demográfico (envejecimiento poblacional), económico (crecimiento de la informalidad) y aquellos relativos a la administración del sistema (amplitud de la cobertura y laxitud en los criterios para el otorgamiento de beneficios). Los dos primeros revisten, claramente, carácter estructural, y son exógenos a la acción de variables de política previsional, por lo que no cabe encararlos con meros paliativos. Por otra parte, la búsqueda de una ampliación de los recursos financieros para mejorar en forma transitoria la situación de los actuales beneficiarios es una fórmula por completo insuficiente. Sólo una mejora en la administración del sistema puede revertir, al menos parcialmente, la caída en la relación entre aportantes y beneficiarios.

Las proyecciones acerca del futuro del SNPS, que realizan los autores, son elocuentes. Estas muestran que si se desea obtener el equilibrio financiero a través del aumento en las tasas contributivas, éstas deberían aumentar como mínimo del actual 26% al 37% en el caso de los trabajadores dependientes; y a una tasa cercana al 100% en el de los autónomos. Todo ello haría que la tasa promedio de cotización fuese superior al 45%.

En consecuencia, el SPNS carece de viabilidad si no se introducen cambios profundos en sus mecanismos de financiamiento. Las alternativas han de considerar fuentes de ingresos más allá de la base salarial, o bien la disminución del compromiso de pago de pensiones al nivel que posibilita la tasa de sostenimiento. El análisis de la información disponible refuerza la idea de que, a largo plazo, una solución equitativa y permanente demanda una transformación estructural del sistema.

Las consideraciones precedentes han originado un activo debate nacional sobre la necesidad de reformular el actual régimen de jubilaciones y pensiones. Este debate ha culminado con el Proyecto de Reforma elevado por el Poder Ejecutivo al Congreso de la Nación en agosto de 1992.

La propuesta del Ejecutivo contempla las siguientes aspectos principales:

- i) Una reforma integral del SNPS sobre la base de establecer un sistema de prestaciones basado en la capitalización de los aportes individuales de los cotizantes y el reparto de las contribuciones patronales.

- ii) Cambios en la legislación del sistema vigente para adecuarla a las nuevas condiciones.
- iii) Modificaciones en los mecanismos de financiamiento del subsistema público, a fin de garantizar las prestaciones de los actuales jubilados y pensionados de acuerdo con las condiciones estipuladas en la actual legislación.
- iv) Reglamentación del funcionamiento de las compañías de seguro de retiro con el objeto de diferenciarlas de las que cubren riesgos de invalidez y muerte, para así preservar la integridad patrimonial de la compañía en beneficio de los asegurados.
- v) Instauración de un nuevo régimen para las prestaciones no contributivas.

El sistema propuesto se ha inspirado en principios y valores muy destacables: libertad de elección de los cotizantes y acceso a nuevas alternativas de pensiones; eficiencia, transparencia y credibilidad a partir de un sistema de pensiones financiera y actuarialmente solvente; equidad en la relación entre aportes y beneficios, y solidaridad con los cotizantes de menores ingresos. Se trata, pues, de un proyecto que satisface los requisitos que actualmente se formulan a reformas estructurales a los sistema de pensiones.

El Proyecto Regional Conjunto CEPAL/PNUD "Políticas Financieras para el Desarrollo" agradece a los señores Walter Schulthess y Gustavo Demarco su valiosa contribución al análisis y evaluación del Sistema de Pensiones de Argentina y de sus alternativas de reforma. El proceso de producción de este libro estuvo a cargo de Raquel Szalachman y la edición la efectuó Raúl Gutierrez. Desde luego, los puntos de vista y los juicios expresados en este estudio son de responsabilidad de sus autores y no comprometen los puntos de vista de CEPAL y del PNUD en estas materias.

Günther Held

Asesor Técnico Principal

Proyecto Conjunto CEPAL/PNUD

"Políticas Financieras para el Desarrollo"

PREFACIO

I

El Sistema Nacional de Previsión Social (SNPS) vigente en Argentina se basa en el otorgamiento de jubilaciones y pensiones mediante un sistema de reparto. En su estado ideal el financiamiento de las prestaciones de este tipo de regímenes tiene lugar básicamente mediante el aporte de los trabajadores autónomos y en relación de dependencia y las contribuciones de los empleadores. Sin embargo, no se establece una correlación entre el total de los aportes realizados por un individuo a lo largo de su vida activa y los beneficios que el sistema le otorga.

Esta desvinculación entre aportes y beneficios para cada individuo se pone de manifiesto en la forma de determinar, que hace referencia al salario percibido en los últimos años previos al cese de actividad, los haberes de jubilaciones y pensiones para trabajadores en relación de dependencia.

Una consecuencia de la disociación entre aportes y beneficios es la falta de garantías respecto a la capacidad del sistema para generar los recursos necesarios con el fin de dar cumplimiento a las obligaciones emanadas de la propia ley. Hasta cierto punto estas deficiencias han tendido a ser cubiertas con la participación del producido de algunos recursos tributarios, impuestos de afectación específica, recursos de rentas generales e incluso, hasta la vigencia de la ley de convertibilidad, adelantos del Banco Central de la República Argentina (BCRA). La necesidad de recurrir a estas fuentes exógenas se ha tornado creciente con el transcurso del tiempo, lo que revela las limitaciones del sistema para autosustentarse.

Por otra parte, la mencionada desvinculación entre aportes y beneficios permite al sistema efectuar redistribuciones de carácter inter e intrageneracional. Puesto que los derechos de los afiliados no derivan de los montos totales integrados, algunos de ellos pueden recibir durante la etapa

pasiva más de lo que aportaron; y otros, menos, quedándoles vedada a estos últimos la posibilidad de reclamo. Esta redistribución podría, en principio, exhibir un carácter progresivo, pero también es factible que asuma el sentido opuesto, dependiendo de la particular estructura jurídica que sustenta al sistema. Por razones que desarrollaremos más adelante, el funcionamiento del sistema previsional argentino ha incorporado elementos redistributivos de carácter regresivo.

El funcionamiento mismo del SNPS ha evidenciado, pues, un conjunto de deficiencias tanto desde el punto de vista financiero como desde el relativo a la equidad.

II

Cualquier enumeración de los principales problemas que presenta el SNPS tendría que incluir: i) las bajas remuneraciones que se pagan al sector pasivo; ii) endeudamiento del sistema; iii) las significativas inequidades en el tratamiento a distintos integrantes del sector pasivo; iv) la falta de transparencia y confiabilidad.

A diferencia de lo que sucede en los esquemas de reparto de otros países latinoamericanos, en Argentina los haberes del sector pasivo no se encuentran determinados por la capacidad de recaudación del sistema previsional. Las remuneraciones se definen exógenamente, en función del ingreso que percibía el afiliado antes de jubilarse o de generar la pensión respectiva.

Sin embargo, la limitación de naturaleza financiera es un dato objetivo que acota las posibilidades reales para hacer frente al pago de los haberes de jubilados y pensionados. De esta manera, y a pesar de haber apelado en forma continua y creciente a la aplicación de recursos tributarios y de rentas generales, el sistema viene incurriendo en incumplimiento en lo tocante al pago de beneficios.

Junto con el deterioro sistemático del haber real de las prestaciones del sistema, se observa el "achataamiento" de la estructura de remuneraciones, en torno de los niveles de subsistencia.

La incapacidad del sistema previsional para cumplir con el pago de haberes en los términos que fija la ley no limita el derecho de los jubilados y pensionados a reclamar los montos que surgen de la misma. Un

número importante de beneficiarios se ha querellado contra el Estado, reclamando por vía judicial el pago de los beneficios que les corresponden.

El incumplimiento de las pautas legales no es, en general, producto de errores en los cálculos de haberes en casos particulares. Se trata más bien de un hecho generalizado, que afecta a las dos terceras partes del sector pasivo y se fundamenta en la aplicación de fórmulas de movilidad ajustadas a la limitación de recursos, las cuales generan haberes inferiores a los definidos en la ley.

Esto significa que el derecho a la recomposición de haberes no es privativo de aproximadamente veinte mil casos resueltos hasta hoy por los tribunales y ni siquiera de los sesenta mil que esperan resolución, sino que corresponde a unos dos millones de jubilados y pensionados.

El reconocimiento del derecho de todo pasivo a percibir lo que indica la ley se materializó en la consolidación de deudas previsionales por más de siete mil millones de dólares llevada a cabo por el gobierno en 1991. Pero esa consolidación alcanzó apenas a la deuda generada en el pasado. A partir de abril de 1991 comenzó a generarse nueva deuda, en la medida en que el nivel de los haberes de prestaciones siguió por debajo de lo estipulado en la legislación.

Se ha estimado que desde ese entonces la deuda ha venido expandiéndose en una cifra mensual superior a los 200 millones de dólares. Para detener la generación de deudas, el sistema debería ser capaz de obtener recursos financieros adicionales por ese monto (un 35% de lo que actualmente se recauda), lo cual carece de viabilidad con los medios disponibles.

Ante la limitación financiera planteada y su consecuencia, el apartamiento respecto a las pautas de determinación de haberes y de movilidad, diversos sectores sociales han buscado protegerse mediante variados mecanismos, con el propósito de lograr una posición preferente en el esquema de aportes-beneficios. Entre los mecanismos de protección podemos mencionar: i) los denominados "régimenes especiales", también conocidos como "jubilaciones de privilegio"; ii) la evasión de las obligaciones previsionales; iii) la interposición de juicios contra el Estado por incumplimiento o por la supuesta inconstitucionalidad de las fórmulas legales.

Los sectores con capacidad de presión sobre el poder político han procurado que éste los ponga al amparo de un régimen especial. Pero esta modalidad de tratamiento discriminatorio ha sido crecientemente cuestio-

nada por el conjunto de la sociedad argentina. Aunque estos regímenes nunca llegaron a representar una proporción muy considerable del monto total de beneficios erogados por el sistema, a partir de la década de los ochenta su significación comenzó a incrementarse en forma sostenida. La convicción de que se trataba de un mecanismo altamente discriminatorio a favor de algunos beneficiarios y en desmedro del conjunto llevó al Poder Ejecutivo Nacional a la derogación de esos tratamientos especiales. El Decreto 1324/91 constituyó la primera manifestación expresa de la voluntad del Poder Ejecutivo en orden a eliminar los tratamientos discriminatorios. Con posterioridad el Congreso restituyó algunos de los regímenes preferenciales, aunque con limitaciones.

Otros sectores encontraron en la evasión una adecuada fórmula de resguardo. A menos que se disponga de un amplio poder fiscalizador para detectar y castigar a quienes eluden sus obligaciones de aporte y contribución previsional, la evasión es, en cierta manera un producto natural del sistema de reparto.

La evasión tiene lugar a través no sólo del incumplimiento de la obligación de aportar, sino también de la realización de cotizaciones por valores inferiores a los que correspondería por ley. Para este propósito se hace uso frecuente de la declaración de remuneraciones inferiores a las efectivamente pagadas, sobre todo durante los primeros años de actividad del trabajador.

Cabe destacar que las situaciones descritas se presentan no sólo en el régimen de trabajadores en relación de dependencia, sino también en el de los autónomos. En el primer caso la evasión en que incurre el empleador cuenta a menudo con la aceptación de los asalariados, fundamentalmente los más jóvenes, quienes prefieren lograr algún aumento de sus remuneraciones netas, toda vez que no visualizan sus aportes previsionales como una forma de ahorro (de hecho, no lo es) para prevenir las contingencias que pudieren presentarse en un futuro que les parece remoto.

Debe recalcar que esta práctica envuelve una redistribución no sólo de una generación a otra, sino además entre los individuos de una misma generación, dado que en cada momento del tiempo son diferentes los grados de incumplimiento en los diversos sectores o actividades. Por consiguiente, la evasión no genera únicamente problemas financieros, sino también de equidad.

Por último, un número importante de beneficiarios ha buscado mejorar su situación relativa demandando judicialmente al Estado por incumplimiento de las leyes previsionales en lo tocante a la determinación de haberes y a las fórmulas de movilidad. Por añadidura, los juicios de carácter previsional se excedieron del mero reclamo por incumplimiento de la norma, llegando incluso a cuestionar la constitucionalidad de la misma, especialmente en lo relativo a la fijación de topes a los haberes.

Una jurisprudencia que por su naturaleza se limita a fallar ante reclamos individuales puede, en caso de dar la razón a los demandantes, desencadenar una oleada de juicios, cuyas resoluciones apuntarán en la misma dirección. Sin embargo, resultaría materialmente imposible aplicar sus prescripciones a la totalidad de los beneficiarios, sin que ello provocare la quiebra del sistema. En tales circunstancias los fallos judiciales constituyen una solución de carácter parcial y selectivo. No pueden tomarse como base para revisar los criterios de determinación de haberes y movilidades de todos los pasivos. En la práctica, empero, también por esta vía el sistema se torna discriminatorio y, por lo tanto, arroja una solución que debe calificarse de inequitativa para el conjunto.

Como consecuencia de estas irregularidades y deficiencias, aportantes y beneficiarios encaran un panorama de gran confusión y de expectativas frustradas. El sistema no está en condiciones de asegurar al trabajador ni la entrega de una remuneración sustitutiva del salario que éste percibía en actividad, ni el reintegro de los montos aportados durante la permanencia del afiliado en el mercado laboral, dos cuestiones centrales, sin duda, para los cotizantes.

A los trabajadores en relación de dependencia el sistema actual les promete una pensión cuyo monto se ubicará entre el 70 y 82% del salario que perciben en actividad, ofreciéndoles además un mecanismo de ajuste o movilidad, de acuerdo a la evolución del nivel general de las remuneraciones. Sin embargo, mediante complicados procedimientos de cómputo y actualización se determinan haberes que distan sustancialmente del rango mencionado. Así, cuando el individuo pasa al sector pasivo sus ingresos disminuyen a menos de la mitad, situación que tiende a deteriorarse con el transcurso del tiempo.

La frustración de las expectativas de quienes esperan que el sistema les reintegre sus aportes alcanza especial intensidad en el caso de nume-

rosos trabajadores que tras un largo período como afiliados perciben una retribución de pasividad alejada de la que obtenían como activos. En realidad, ésta es una expectativa infundada, ya que la naturaleza misma del sistema de reparto disocia los aportes del beneficio a que una persona se hace acreedora. A pesar de ello, situaciones como las mencionadas reflejan que muchos trabajadores, sobre todo los que han efectuado sus aportes de manera regular, esperan que el sistema les retribuya en forma proporcional, dentro de márgenes razonables.

III

Complejo es el análisis de las causas de estas fallas y deficiencias. De hecho, la situación ha dado lugar a un importante número de estudios en diferentes ámbitos, tanto de gobierno como de otros organismos o instituciones. A la hora de buscar soluciones que no tengan el carácter de meros paliativos temporarios es indispensable una consideración siquiera sintética de algunos de los factores que explican la situación imperante.

Entre ellos destacan los asociados a la dinámica poblacional y a la cobertura del sistema, los relativos al funcionamiento del mercado de trabajo, la evasión y los problemas estructurales que hacen al diseño, la instrumentación y la concepción misma del sistema de reparto.

El principal factor demográfico que explica el progresivo deterioro del desempeño del sistema previsional vigente es el envejecimiento poblacional. La mejora de las condiciones socioeconómicas, con el incremento consiguiente de las expectativas de vida, y el descenso de la tasa de natalidad redundan en el aumento de la significación de las personas de edad avanzada. El número de integrantes de este segmento se expande a ritmo muy superior al de los activos.

Puesto que en el régimen de reparto los beneficios derivan del aporte de los trabajadores en actividad, y no del volumen de los fondos capitalizados, el desequilibrio en el crecimiento de los diferentes grupos etarios se traduce una baja de la relación entre activos y pasivos. Un creciente número de beneficios debe ser financiado mediante los aportes de un segmento, el de los trabajadores en actividad, cuya significación relativa va declinando. La consecuencia obvia es un persistente agravamiento de las dificultades financieras.

La progresiva ampliación de la cobertura del sistema previsional a través del tiempo ha reforzado los efectos de esta dinámica poblacional.

También el funcionamiento del mercado de trabajo ha contribuido a la agudización de las dificultades financieras del sistema previsional. Entre las tendencias de mediano o largo plazo del mercado laboral observadas en las últimas décadas señalaremos específicamente la lenta expansión del empleo en los sectores formales y la terciarización de la economía. Esta última tendencia conlleva un aumento del peso relativo de las actividades informales, que se caracterizan por un menor grado de cumplimiento de las obligaciones impositivas y previsionales, lo cual redundando en el debilitamiento de la capacidad recaudadora del SNPS.

La terciarización y el incremento de la informalidad no se traducen necesariamente en una disminución de los beneficios, puesto que el sistema de reparto financia con los recursos actuales las prestaciones de la generación precedente. A través de moratorias o planes de pagos se ha procurado, en diversas ocasiones, incorporar al sistema incluso a individuos que efectuaron aportes en condiciones muy irregulares.

Es necesario reiterar, de otro lado, que la evasión no sólo atenta contra la equidad, sino que erosiona la capacidad financiera del sistema. Cuando los niveles de evasión superan el 30% de las recaudaciones, que es el caso de Argentina, los recursos disponibles resultan insuficientes incluso para garantizar el pago regular de prestaciones que se ubican por debajo de los montos legales.

Estos problemas revisten carácter estructural, por lo que no cabe encararlos con meros paliativos. Carente de garantías de autofinanciamiento y de un esquema de estímulos diferenciales para los aportantes y expuesto a la evolución de variables exógenas (demográficas, del mercado de trabajo, etc.), el sistema previsional vigente carece de viabilidad. De acuerdo con este diagnóstico, la búsqueda de una ampliación de los recursos financieros para mejorar en forma transitoria la situación de los actuales beneficiarios es una fórmula por completo insuficiente.

Las consideraciones precedentes están dando pábulo a un gran debate nacional sobre la necesidad de reformular el régimen de jubilaciones y pensiones. En el eje de esta discusión se encuentra el proyecto elevado por el Poder Ejecutivo al Congreso de la Nación en agosto de 1992.

La propuesta contempla las siguientes cuestiones principales: i) una

reforma integral del SNPS, que incluye el establecimiento de un sistema de prestaciones derivadas de la capitalización de aportes individuales y el reparto de las contribuciones patronales; ii) cambios en la legislación del sistema vigente; iii) modificaciones en los mecanismos de financiamiento del subsistema público, a fin de garantizar los haberes de prestaciones de los actuales jubilados y pensionados de la manera y en virtud de los mecanismos estipulados en la legislación vigente al momento de impetrar el beneficio; iv) reglamentación del funcionamiento de las compañías de seguro de retiro; y v) instauración de un nuevo régimen para las prestaciones no contributivas. Por la relevancia y las especificidades de cada uno de estos problemas, el proyecto de ley dedica un libro a cada uno de los cinco grandes problemas enumerados precedentemente.

Nuestro estudio del sistema previsional argentino se divide en siete capítulos. El primero describe el sistema vigente en la actualidad, en tanto que el segundo analiza sus principales problemas financieros. Una de las principales consecuencias de tales problemas es el abultado endeudamiento con los beneficiarios, fenómeno que es abordado en el capítulo tercero. En el cuarto capítulo se presentan algunas proyecciones encaminadas a visualizar las situaciones que podrían verificarse en caso de que no se llevara a cabo la reforma. El capítulo siguiente está destinado a la evaluación de los problemas de equidad que existen en el sistema actual, y que, según hemos señalado, constituyen, junto a los desequilibrios financieros, los argumentos más sólidos en favor de una reforma integral del SNPS. Finalmente, los capítulos sexto y el séptimo describen el sistema propuesto y analizan los efectos que cabe esperar de su puesta en funciones.

CAPÍTULO I

DESCRIPCION Y EVOLUCION DEL SISTEMA

En la Argentina las prestaciones previsionales (jubilaciones y pensiones por invalidez, vejez y muerte) son otorgadas por un significativo número de instituciones públicas y privadas, que responden a distintos tipos de organizaciones. Entre las primeras se encuentran instituciones de las tres jurisdicciones políticas: nacional, provincial y municipal. Por su parte, las privadas incluyen los entes aseguradores¹ y las genéricamente denominadas cajas complementarias. La mayoría de éstas pertenecen a organizaciones de empleados (gremios) o de profesionales y, en principio, se encuentran adscritas jurídicamente al derecho privado².

A los efectos de nuestro estudio se tomará en cuenta únicamente el denominado Sistema Nacional de Previsión Social (SNPS), el cual comprende casi el 90% de la PEA y se halla constituido por dos subsistemas: el correspondiente a los trabajadores en relación de dependencia, regulado en su parte general por la ley 18.037, y el de los independientes o autónomos, regido por la ley 18.038.

En el orden nacional se encuentran además el Instituto de Ayuda Financiera para el pago de Retiros y Pensiones Militares, dependiente del

¹ Por resolución de la Superintendencia de Seguros de la Nación Nº 19.106 de 1987, las compañías de seguro están autorizadas para ofrecer los denominados seguros por retiro.

² Debido a las múltiples particularidades que exhiben estos entes, algunos de los cuales incluso han sido creados por ley, se está haciendo necesario profundizar en el conocimiento de los mismos para, entre otras cosas, caracterizar con mayor precisión su naturaleza jurídica.

Ministerio de Defensa, y la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal, en el área del Ministerio del Interior. Por contar con regímenes totalmente distintos, tanto en los aportes como en los beneficios que prestan, estas dos entidades no forman parte del SNPS.

1.1 ANTECEDENTES

En 1904 la Ley 4.349 crea la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles, acontecimiento que se asimila en general al inicio orgánico de los regímenes previsionales en la República Argentina.

A esa creación le suceden otras múltiples, primero bajo la caracterización de una verdadera atomización institucional, prevaleciendo en el caso de las prestaciones el régimen de capitalización. A partir de 1954 se produce un cambio trascendente, ya que en virtud de la Ley 14.370 se tiende a la unificación de los subsistemas y, de otro lado, el régimen de entrega de beneficios pasa a asimilarse más al de reparto que al de capitalización, a la inversa de lo ocurrido durante la primera mitad del siglo³.

La Ley 15.575, de 1967, reduce de 13 a tres el número de cajas en funcionamiento. Las sobrevivientes son las de (I): i) Industria, Comercio y Actividades Civiles; ii) Estado y Servicios Públicos; iii) Autónomos. En 1969 se procede a la fusión de las dos primeras, conformándose así el régimen de trabajadores en relación de dependencia (Ley 18.037), mientras que con la tercera se define el régimen de trabajadores autónomos o independientes (Ley 18.038).

En 1990 la Ley 23.769 crea el Instituto Nacional de Previsión Social, cuya finalidad básica consiste en unificar la administración del Sistema Nacional de Previsión Social (SNPS). Este organismo es disuelto por el Decreto 2.284/91 y sustituido por la Administración Nacional de la Seguridad Social, (ANSeS), de acuerdo al Decreto 2.741/91. La ANSeS aglutina, además de las prestaciones previsionales, el sistema de asignaciones familiares, el fondo de nacional de desempleo (de reciente creación) y el régimen recaudatorio del Sistema Unico de Seguridad Social (SUSS).

³ La evolución del régimen previsional argentino puede consultarse en Feldman, Goldberg e Isuani (1986); Hunicken (1989); y Frediani, Sandrini y Tomasetti (1978).

En el largo tiempo transcurrido desde la creación de la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles a comienzos del siglo se han sucedido variados acontecimientos. Sin embargo, hemos estimado oportuno en este capítulo limitarnos a brindar una perspectiva de la situación presente, ofreciendo una especie de fotografía de la actualidad, complementada con un examen de carácter intertemporal únicamente para aquellos casos en el que la índole del tema lo aconseje.

A tales fines se han de utilizar aquellos indicadores que permitan por un lado observar la significación que el SNPS tiene en el contexto socio-económico de la Argentina y por otro mostrar la estructura y situación de la clase pasiva.

1.2 CARACTERÍSTICAS BASICAS

En este punto presentaremos las características fundamentales que hacen a la configuración del SNPS, para de esta manera contar con un marco para el posterior análisis de la evolución de las cifras del régimen. Se pretende considerar en forma sucinta los temas que juegan un papel significativo en el desenvolvimiento del SNPS, cuyos resultados económico-financieros dependen en buena medida de las características estructurales que a continuación se detallan.

En primer término se examinará el método aplicado a los efectos de brindar las prestaciones; luego se enumerarán diversos aspectos asociados a la conformación institucional del régimen, para finalmente realizar algunas consideraciones, en particular sobre la equidad, principio básico, en conjunto con el de solidaridad, de todo régimen previsional que se precie justo y ampliamente aceptable por la sociedad.

1.2.1 Régimen de prestaciones

Desde un punto de vista teórico se reconoce la posibilidad de aplicar dos diferentes métodos para definir los beneficios de un régimen jubilatorio. Uno, genéricamente denominado de capitalización (MC), donde los beneficios percibibles por una persona dependen exclusivamente de los aportes efectivamente realizados por ella a través de su vida activa. El otro es el conocido como método de reparto (MR), donde los beneficios jubi-

latorios concedidos dependen de los aportes efectuados por los trabajadores durante su período de actividad laboral.

Amplia es la bibliografía existente respecto de los beneficios e inconvenientes de cada uno de estos métodos. Los análisis se han llevado a cabo desde el punto de vista de los montos por concepto de pensiones en relación a los aportes realizados⁴, según lo ilustran la conocida controversia suscitada luego del artículo de Feldstsein (1978) en cuanto a las consecuencias de los regímenes previsionales sobre el ahorro privado⁵ y la discusión referida al efecto desaliento que esos sistemas pueden llegar a tener sobre las personas, haciendo que éstas alteren sus decisiones anticipando o postergando su retiro de la fuerza laboral⁶. Gran interés han suscitado, igualmente, los efectos redistributivos de carácter inter e intra-generacional de estos métodos⁷.

A manera de síntesis, puede señalarse que en el MC los montos de los beneficios estarán en función del esfuerzo realizado durante el período de actividad laboral, de la edad de retiro y de la expectativa de vida de cada afiliado, así como de la rentabilidad obtenida en la colocación de sus ahorros. En este esquema, el Estado se halla en la práctica impedido de aplicar políticas redistributivas del ingreso. Como contrapartida, tiene la ventaja de que los aportantes poseen fuertes incentivos para cumplir con sus obligaciones, pues de ello dependerá el monto de las prestaciones más adelante, lo que elimina el problema de la evasión que es característico de los regímenes de reparto.

Por su parte, el MR se funda en una especie de acuerdo social, en virtud del cual las generaciones aportantes sostienen a las que se encuentran en su etapa pasiva, bajo el supuesto de que cuando aquellas, con el transcurso del tiempo, pasen a conformar el sector pasivo de la población recibirán, tal como está ocurriendo en el presente, las transferencias necesarias de quienes se encuentren en actividad. El MR permite la apli-

⁴ Aarón, H. (1966); Browning (1973); López (1986); Shome and Squire (1983).

⁵ Diamond and Hausmen (1984); Evans (1983); Feldstein (1987); Feldstein and Pelecchio (1979); Mackenzie (1988); Mannell (1983); Palmer (1988); Perelman and Pestieau (1983); Sheshinski and Weiss (1981).

⁶ Boskin (1987); Thompson (1983).

⁷ Boskin, Kotlikoff, Puffert and Shoven (1987); Browning (1973); Burkhauser and Warlick (1981); Howe (1986); Warlick and Burkhauser (1986).

cación de políticas redistributivas, toda vez que no necesariamente los beneficios jubilatorios resultan determinados por el monto total de los aportes efectuados en el pasado.

No obstante, cabe advertir que aun si se adopta una política de asignación de beneficios de carácter neutral en lo tocante a los aspectos redistributivos (esto es, que los mismos se determinen en función de lo aportado), existe la posibilidad de que lo percibido resulte superior al beneficio resultante de la aplicación del MC. Para que ello ocurra deberá darse la siguiente desigualdad⁸:

$$p + w > i$$

donde:

p = tasa de crecimiento del número de aportantes.

w = tasa de crecimiento de los salarios sobre los cuales se realiza el cálculo de aportes al régimen previsional.

i = tasa de interés del mercado.

Como en toda disyuntiva en que se confrontan aspectos de eficiencia y redistributivos, la mayor incidencia de estos últimos afectará la predisposición de aportar de quienes se verán relativamente perjudicados por tales políticas.

El sistema previsional vigente en Argentina se asimila al MR, toda vez que los haberes de los pasivos se determinan a partir de los aportes y las contribuciones de los trabajadores en actividad, y no de los fondos capitalizados por los actuales jubilados y pensionados. Sin embargo, no cabe hablar de un MR puro, ya que al beneficiario se le garantiza una suma que es calculada en función de los aportes realizados en un número limitado de años previos a la obtención del beneficio previsional.

1.2.2 Funcionamiento

El régimen de prestaciones ha condicionado en buena medida la selección de formas de organización de la previsión social, determinando así un sistema que es universal y obligatorio.

⁸ El desarrollo algebraico que explica esta relación proviene de Aarón (1966).

El SNPS abarca a la totalidad de trabajadores del sector privado y de la administración pública nacional. Sus dos subsistemas exhiben una amplísima cobertura a nivel nacional, de manera que toda persona no comprendida en alguno de los regímenes previsionales provinciales, municipales, de seguridad y defensa puede gozar de sus beneficios, sean cuales fueren su tipo de empleo o relación laboral.

Aportar al SNPS es en principio obligatorio para todo aquel que lleve a cabo una actividad laboral remunerada. Quedan exceptuados aquellos que contribuyen a otros regímenes (también obligatorios), sean éstos de carácter nacional (por ejemplo las fuerzas armadas y de seguridad), provincial o municipal⁹. En cada provincia existe como mínimo un régimen previsional para quienes se desempeñan dentro de la administración pública provincial o local. Se encuentran también excluidos los profesionales que aportan a cajas reguladas por los poderes provinciales o municipales.

Además se encuentran exceptuados de aportar al SNPS todos los contratados en el extranjero que presten sus servicios por un tiempo reducido, así como el personal de las representaciones diplomáticas y de organismos internacionales.

Las prestaciones que otorgan ambos subsistemas previsionales son las siguientes: i) jubilación ordinaria; ii) jubilación por edad avanzada; iii) jubilación por invalidez; iv) pensión; v) subsidio por sepelio.

Los requisitos para obtener el primero de estos beneficios difieren según el subsistema. Tanto los trabajadores en relación de dependencia como los autónomos han de acreditar 30 años de servicios, de los cuales 20 deben ser con aportes. Pero a los primeros se les exige una edad mínima de 60 años para los varones y 55 para las mujeres; ésta aumenta a 65 y 60 años, respectivamente en el caso de los segundos.

Para los trabajadores en relación de dependencia el monto del haber jubilatorio se calcula a partir del promedio de los ingresos percibidos en los tres años de mayores retribuciones dentro de los últimos diez años de aportes. Tales ingresos son actualizados a la fecha de cese de actividad mediante un índice, confeccionado por la Secretaría de Seguridad So-

⁹ En cada provincia existe como mínimo un régimen previsional para quienes se desempeñan dentro de la administración pública provincial o local.

cial, que refleja la evolución del nivel general de las remuneraciones de la economía. El haber jubilatorio es igual a un porcentaje, que oscila entre el 70 y el 82, de acuerdo a la edad a la que se produce el retiro del trabajador¹⁰, sobre el promedio de ingreso así determinado.

Para los trabajadores autónomos el haber jubilatorio depende de la categoría en la cual se hayan integrado los aportes. La ley 18.038 establece criterios para encuadrar a cada trabajador independiente en una categoría determinada en función de las características de la actividad que desarrolle. Los aportes y los haberes de cada una de ellas están definidos en unidades de haber previsional mínimo.

Las jubilaciones por edad avanzada se otorgan a los mayores de 65 años en el régimen de trabajadores dependientes y de 70 años en el de autónomos, debiéndose además en ambos casos acreditar un mínimo de 10 años de servicios computables. En los dos subsistemas los haberes por este concepto equivalen al 70% del haber jubilatorio normal.

Las jubilaciones por invalidez se otorgan a trabajadores autónomos o dependientes que se encuentren efectuando aportes al SNPS de manera regular, cualquiera fuere su edad, siempre que la pérdida de su capacidad laboral sea cuando menos de 66%.

Las pensiones son concedidas a los derechohabientes, cónyuge, hijos menores y discapacitados, padres y demás parientes a cargo de un aportante que fallece en actividad (pensión originaria) o después de haber accedido al beneficio jubilatorio (pensión derivada). El monto de las mismas es igual al 75% del haber jubilatorio que recibía (o debería percibir) el causante.

Además de las prestaciones indicadas, existen pensiones no contributivas que, como su nombre lo indica, no requieren que se hayan realizado aportes previos¹¹. Entre ellas se encuentran las pensiones graciables que otorga el Congreso de la Nación y las concedidas a madres de siete o más hijos, a ex-combatientes en Malvinas, a familiares de desaparecidos por razones políticas, etc. Todas estas prestaciones se financian con cargo

¹⁰ 70% hasta 63 años; 78%, con más de 63 años; 80%, con más de 64 años; y 82%, con más de 65 años.

¹¹ Para el otorgamiento de estos beneficios no existen requisitos de edad y el beneficio puede percibirlo aun cuando se encuentre en actividad.

a Rentas Generales de la Nación.

De acuerdo a la legislación, los recursos para proveer los fondos financieros necesarios al régimen pueden provenir no sólo de los aportes y contribuciones fijados sobre los salarios de los empleados y de los ingresos estimados para el caso de los trabajadores autónomos, sino también de rentas propias de diferentes índoles (multas, recargos, intereses tanto por mora en las contribuciones como provenientes de capitales del régimen), donaciones, legados, etc.

Obviamente, la existencia del compromiso de otorgar una remuneración de determinado monto mínimo a sus beneficiarios obliga al SNPS a recurrir a distintas fuentes. Antes de la entrada en vigencia de la ley de convertibilidad, ello se traducía normalmente en la solicitud de fondos a la Tesorería General de la Nación (TGN) o bien de adelantos en descubierto al Banco Central de la República Argentina (BCRA).

El SNPS es administrado exclusivamente por el Estado. Se estructura a través de un ente autárquico denominado Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS).

1.3 IMPORTANCIA DEL SISTEMA

Desde fines del siglo pasado¹² las políticas previsionales vienen acusando a escala mundial un constante incremento, tanto cualitativo como cuantitativo. La tasa de expansión del monto de las erogaciones destinadas a tales fines se aceleró luego del término de la Segunda Guerra Mundial en los países pioneros en materia previsional, en tanto que en todo el resto de naciones el ámbito de estas políticas experimentaba un apreciable incremento. Así, el significado que ellas tienen hoy en día resulta considerable en prácticamente todos los países del mundo.

Argentina no ha estado ajena a tal tendencia y hoy las erogaciones de la previsión social se caracterizan por la magnitud de sus volúmenes, respecto no sólo al monto de los desembolsos del sector gubernamental,

¹² La política social instrumentada por Bismarck durante la década del ochenta de la centuria pasada se tradujo en la aprobación legislativa de los primeros proyectos de seguros sociales: en 1883, de enfermedad; en 1884, de accidentes de trabajo; en 1889, de invalidez y vejez.

sino también de la economía en su conjunto. En el cuadro 1.1 se ha tomado, en primer término, la relación entre las erogaciones asignadas a los pagos de la Previsión Nacional y el Producto Bruto Interno. En la segunda columna se establece la comparación entre el citado gasto previsional y el total de desembolsos correspondientes al Gobierno de la Nación.

Cuadro 1.1
SIGNIFICACION DEL GASTO DEL SNPS (%)

| Años | Respecto PBI | Respecto erogaciones corrientes Gobierno General |
|----------|--------------|--|
| 1977 | 3,3 | 20,1 |
| 1978 | 4,6 | 21,8 |
| 1979 | 4,9 | 23,1 |
| 1980 | 5,9 | 24,0 |
| 1981 | 6,1 | 22,5 |
| 1982 | 4,8 | 18,6 |
| 1983 | 5,1 | 19,3 |
| 1984 | 5,0 | 19,3 |
| 1985 | 5,6 | 22,0 |
| 1986 | 5,5 | 22,1 |
| 1987 | 5,1 | 20,6 |
| 1988 | 5,2 | 23,0 |
| 1989 | 4,2 | 30,5 |
| 1990 (a) | 4,7 | 31,3 |
| 1991 (b) | 4,9 | 30,6 |

Notas: (a) Cifras provisionales para el PBI.

(b) Cifras provisionales para el PBI y gastos proyectados.

Fuente: Elaboración propia a base de información de la Secretaría de Hacienda de la Nación.

Durante el período bajo análisis prevalece, sin perjuicio de ciertas oscilaciones, una tendencia al aumento de la significación de las erogaciones destinadas al sector pasivo respecto al producto bruto interno. Este fenómeno se configura pese al notable retraso con que el SNPS da cumplimiento a los pagos que dispone la legislación vigente

Otro indicador de la importancia del SNPS surge de la comparación (cuadro 1.2) entre las recaudaciones del sistema previsional y las de la Dirección General Impositiva (DGI) y la Administración Nacional de Aduanas (ANA).

Cuadro 1.2
**IMPORTANCIA DE LAS RECAUDACIONES DEL SNPS RESPECTO
 DEL PIB, LA DIRECCION GENERAL IMPOSITIVA Y LA
 ADMINISTRACION NACIONAL DE ADUANAS (%)**

| Años | SNPS/PBI | SNPS/ (DGI + ANA) | SNPS/Principal impuesto DGI (a) |
|----------|----------|----------------------|------------------------------------|
| 1970/74 | 4,5 | 0,4 | 2,5 |
| 1975/79 | 4,2 | 0,4 | 1,3 |
| 1980/84 | 2,9 | 0,2 | 0,7 |
| 1985 | 4,0 | 0,3 | 1,3 |
| 1986 | 3,9 | 0,3 | 1,2 |
| 1987 | 3,7 | 0,3 | 1,2 |
| 1988 | 2,8 | 0,2 | 1,0 |
| 1989 | 3,9 | 0,3 | 1,9 |
| 1990 (b) | 5,9 | 0,4 | 1,9 |
| 1991 (b) | 4,2 | 0,4 | 1,7 |

Notas: (a) De 1970 a 1973 el principal gravamen fue el Impuesto a las Ganancias (ex Réditos). En los demás años fue el IVA, con la salvedad de 1984, en el la mayor recaudación provino del Impuesto a los Combustibles Líquidos.

(b) PBI provisorio.

Fuente: Secretaría de Hacienda de la Nación y Secretaría de Seguridad Social.

La recaudación proveniente los aportes de las personas que integran la fuerza laboral ha venido representando aproximadamente el 4% del PBI, constituyéndose en la principal fuente de ingresos del Gobierno de la Nación. Sólo en el quinquenio 1980/84 pierde su participación predominante, lo que coincide con la supresión, a partir de octubre de 1980 y hasta fines de 1983, del aporte patronal. En todos los restantes años la recaudación proveniente de los aportes sobre los salarios superó con holgura el rendimiento del principal tributo administrado por la DGI.

Cabe destacar que los ingresos recaudados por el sistema previsional (prácticamente mediante un solo gravamen, más los aportes de los trabajadores autónomos) representan un 30 y hasta un 40 por ciento de lo obtenido en forma conjunta y a través de diversos por tributos por la Dirección General Impositiva y la Administración Nacional de Aduanas, que son los dos entes básicos del sistema tributario nacional.

De otro lado, considerable es el incremento que acusa la significación

de los gastos destinados al pago de los beneficios previsionales respecto de erogaciones del sector público nacional. Ello resulta más evidente en los dos últimos años, fenómeno atribuible principalmente al proceso de achicamiento del Estado, en contraste con lo sucedido con el gasto previsional (cuadro 1.3)¹³, que responde a las características de los denominados "desembolsos incontrolables". Estos dependen de una serie variables vinculadas a la dinámica poblacional y a la evolución del conjunto de la economía y que en buena medida escapan, por consiguiente, a determinaciones de carácter político y a las decisiones gubernamentales.

Cuadro 1.3
BENEFICIOS DEL SNPS: MILES DE CASOS A DICIEMBRE DE 1991

| | Jubilaciones | Pensiones | Total |
|---|--------------|-----------|---------|
| I. Total Jubilaciones y Pensiones | 2 036,6 | 1 156,9 | 3 193,5 |
| 1. Subsistema Relación de dependencia | 1 321,7 | 785,5 | 2 107,2 |
| 1.1 Comercio e industria | 922,7 | 521,7 | 1 444,3 |
| 1.2 Estado | 399,1 | 263,8 | 662,9 |
| 2. Subsistema Trabajadores independientes | 714,9 | 371,4 | 1 086,3 |
| 2.1 Autónomos | 714,9 | 371,4 | 1 086,3 |
| II. Pensiones no contributivas | — | 164,7 | 164,7 |
| 1. Vejez e Invalidez | — | 85,1 | 85,1 |
| 2. Graciables del Congreso | — | 66,3 | 66,3 |
| 3. Familiares de desaparecidos | — | 3,4 | 3,4 |
| 4. Ex-Combatientes de Malvinas | — | 7,7 | 7,7 |
| 5. Madres de siete hijos | — | 0,8 | 0,8 |
| 6. Otras pensiones graciables | — | 1,4 | 1,4 |
| Total (I + II) | 2.036,6 | 1.321,6 | 3.358,2 |

Fuente: Secretaría de Seguridad Social.

El 95% de estos desembolsos se explica por jubilaciones y pensiones acordadas ya sea directamente a los aportantes del sistema (jubilaciones) o bien a sus derecho-habientes (pensiones). El saldo está conformado por

¹³ Existen numerosos casos de personas que reciben más de un beneficio. En consecuencia, la información disponible permite, únicamente, conocer el número de beneficios, y no el de beneficiarios. Estimaciones para 1990 efectuadas por la Gerencia Económico-Financiera de la actual ANSeS determinaron que aproximadamente 217.000 personas recibían más de un beneficio dentro del SNPS.

pensiones otorgadas por diversas causales, beneficios en cuyo monto no tienen incidencia los aportes efectuados por la persona durante su permanencia en la fuerza laboral.

A su vez los beneficiarios directos de los regímenes previsionales (jubilados) configuran poco más de dos tercios del total del sector pasivo cubierto por el SNPS. En los grupos de mayor edad la participación es, lógicamente, superior, observándose la concentración más alta en el tramo conformado por quienes tienen más de 60 años y menos de 80 (cuadro 1.4).

Cuadro 1.4
DISTRIBUCION DE BENEFICIOS (JUBILACIONES Y PENSIONES) POR SEXO Y EDAD, TOTAL DEL SNPS, 1990
(% sobre el total)

| Edad | Varones | Mujeres | Total |
|---------|---------|---------|--------|
| < 50 | 5,19 | 5,17 | 5,17 |
| 50 - 59 | 7,21 | 11,50 | 9,66 |
| 60 - 69 | 41,77 | 36,84 | 38,96 |
| 70 - 79 | 34,54 | 32,77 | 33,53 |
| > 80 | 11,29 | 13,72 | 12,68 |
| Total | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

Fuente: Secretaría de Seguridad Social.

De la comparación entre los valores del cuadro 1.4 y el número total de habitantes del país por tramos de edad se infiere que alrededor del 57 por ciento de la población con más de sesenta años recibe algún tipo de prestación del SNPS. Estos beneficiarios se encuentran distribuidos a lo largo y ancho del país (cuadro 1.5).

Cuadro 1.5
DISTRIBUCION DE BENEFICIOS POR PROVINCIAS
(Miles de casos a Diciembre de 1991)

| Provincia | Jubilaciones | Pensiones | Total |
|-----------------|--------------|-----------|---------|
| Capital Federal | 429,9 | 221,7 | 651,6 |
| Buenos Aires | 887,8 | 499,3 | 1 387,1 |
| Catamarca | 7,0 | 3,7 | 10,7 |
| Córdoba | 165,2 | 98,9 | 264,1 |
| Corrientes | 20,9 | 12,0 | 32,9 |

Cuadro 1.5 (Continuación)

| Provincia | Jubilaciones | Pensiones | Total |
|------------------|----------------|----------------|----------------|
| Chaco | 18,4 | 12,5 | 30,9 |
| Chubut | 9,8 | 6,0 | 15,8 |
| Entre Ríos | 51,4 | 32,6 | 84,0 |
| Formosa | 4,3 | 2,4 | 6,7 |
| Jujuy | 11,1 | 6,6 | 17,7 |
| La Pampa | 13,2 | 7,4 | 20,6 |
| La Rioja | 6,3 | 3,4 | 9,7 |
| Mendoza | 60,4 | 36,2 | 96,6 |
| Misiones | 14,6 | 8,6 | 23,2 |
| Neuquén | 7,2 | 4,3 | 11,5 |
| Río Negro | 14,7 | 7,9 | 22,6 |
| Salta | 22,1 | 12,4 | 34,5 |
| San Juan | 19,9 | 11,3 | 31,2 |
| San Luis | 10,1 | 6,0 | 16,1 |
| Santa Cruz | 3,5 | 1,8 | 5,3 |
| Santa Fe | 199,7 | 123,8 | 323,5 |
| Sgo. del Estero | 19,1 | 11,1 | 30,2 |
| Tierra del Fuego | 0,5 | 0,4 | 0,9 |
| Tucumán | 39,5 | 26,6 | 66,1 |
| Total | 2 036,6 | 1 156,9 | 3 193,5 |

Fuente: Secretaría de Seguridad Social.

El pago de las prestaciones por los distintos beneficios demandó, en 1991, un desembolso superior a los 7 mil millones de pesos (cuadro 1.6).

Cuadro 1.6
MONTOS TOTALES DE LOS BENEFICIOS DEL SNPS, 1991
(miles \$) (a)

| | Jubila- ciones | Pensiones | Total | Financia- miento |
|-----------------------------------|-------------------|-----------|-----------|---------------------|
| I. Total Jubilaciones y Pensiones | 4 733 570 | 2 314 355 | 7 047 925 | S.S.S. (b) |
| 1. Subsistema | | | | |
| Relación de dependencia | 3 408 643 | 1 656 847 | 5 065 490 | S.S.S. (b) |
| 1.1 Comercio e industria | 2 080 877 | 1 011 373 | 3 092 250 | S.S.S. (b) |
| 1.2 Estado | 1 327 766 | 645 474 | 1 973 240 | S.S.S. (b) |
| 2. Subsistema | | | | |
| Trabajadores independientes | 1 324 927 | 657 508 | 1 982 435 | S.S.S. (b) |
| 2.1 Autónomos | 1 324 927 | 657 508 | 1 982 435 | S.S.S. (b) |

Cuadro 1.6 (Continuación)

| | Jubila- ciones | Pensiones | Total | Financia- miento |
|--------------------------------|-------------------|-----------|-----------|---------------------|
| II. Pensiones no contributivas | — | 198 644 | 198 644 | Varios |
| 1. Vejez e invalidez | — | 93 700 | 93 700 | S.S.S. (b) |
| 2. Graciables del Congreso | — | 67 757 | 67 757 | R.G. (c) |
| 3. Familiares de desaparecidos | — | 5 840 | 5 840 | A.S. (d) |
| 4. Ex-Combatientes de Malvinas | — | 15 136 | 15 136 | R.G. (c) |
| 5. Madres de siete hijos | — | 815 | 815 | R.G. (c) |
| 6. Otras Pensiones Graciables | — | 15 396 | 15 396 | S.S.S. (b) |
| Total (I + II) | 4 733 570 | 2 512 999 | 7 246 569 | |

Notas: (a) Desde el 1/4/91, 1 \$ = 1 u\$s.
 (b) Sistema de Seguridad Social.
 (c) Rentas Generales.
 (d) Acción Social.

Fuente: Gerencia Económico-Financiera, Secretaría de Seguridad Social.

La individualización de las fuentes de financiamiento (cuadro 1.6) deja en evidencia dos aspectos que resultan de interés. Casi el total (99%) de las erogaciones encuentran su financiamiento dentro del propio SNPS; el resto de los beneficios se financia con fondos provenientes de Rentas Generales y del Ministerio de Salud y Acción Social. A su vez, el 55% de los beneficios que no se brindan en función de aportes (pensiones no contributivas) es financiado con cargo a fondos provenientes de los aportes y contribuciones sobre la masa salarial.

Los principios generales que rigen la legislación previsional vigente señalan que la fuente fundamental de financiamiento del SNPS son las cargas sobre los salarios. Sin embargo, esta fuente no logra cubrir el total de requerimientos y ha debido recurrir de manera sistemática a otros recursos.

En el próximo capítulo nos ocuparemos específicamente de los aspectos financieros del SNPS.

1.4 EVOLUCION Y SITUACION DE LOS PASIVOS

En este ítem nos referiremos al nivel y la distribución de los beneficios al interior del sector pasivo nacional.

Hasta 1990 se observa un sostenido deterioro del promedio de los

haberes jubilatorios, tendencia que se quiebra en 1991, aunque sin que lleguen a recuperarse los niveles absolutos ni relativos de períodos precentes (cuadro 1.7).

Cuadro 1.7
HABERES JUBILATORIOS MEDIOS (a) POR CAJAS Y TOTAL DEL SISTEMA
(\$ de diciembre de 1991)

| Años | Industria Comercio | Estado | Cajas Autónomos | Total del sistema | Jubilación media |
|------|-----------------------|--------|--------------------|----------------------|---------------------|
| | | | | | W medio (%) |
| 1975 | 381,8 | 461,5 | 296,6 | 372,8 | 51,4 |
| 1980 | 343,2 | 428,3 | 246,2 | 336,9 | 57,6 |
| 1985 | 228,8 | 276,0 | 199,5 | 229,1 | 41,9 |
| 1990 | 117,0 | 251,3 | 134,1 | 176,4 | 40,0 |
| 1991 | 184,2 | 271,4 | 151,7 | 189,6 | 47,5 |

Nota: (a) Tomados a diciembre de cada año.

Fuente: Secretaría de Seguridad Social.

Conjuntamente con la referida tendencia, cabe destacar que si bien las oscilaciones en el promedio de los beneficios previsionales resulta bastante homogénea entre los afiliados de las distintas cajas, al final del período se produce una mayor diferencia en favor de los jubilados del Estado. Mientras durante la década del setenta dichos haberes se situaban entre 20 y 30% por sobre la media, en 1990 y 1991 la brecha asciende a 32,5 y 43,1%, respectivamente. Es probable que la causal básica de esta situación radique en los tratamientos preferenciales que hasta 1991 se dispensaron a un importante número de empleados del sector público. Entre tales prácticas figuraron la adopción, para el cálculo del haber jubilatorio, del sueldo percibido al momento del cese de la actividad (y no el promedio de los tres años de mayores ingresos dentro de los diez últimos de aporte) y la aplicación automática del 82% del sueldo de los trabajadores en actividad de la respectiva categoría (porcentaje que en algunos casos llegó a 85).

El cuadro 1.7 suministra asimismo antecedentes acerca de la relación entre el haber jubilatorio y el monto de remuneraciones salariales. Este coeficiente observa un interesante aumento en los inicios del período, subiendo de 51 a 58% entre 1975 y 1980. Durante la década del ochenta la relación

sufre un severo deterioro, al punto que en 1990 resulta casi un tercio inferior a la de diez años antes. La tendencia vuelve a revertirse en 1991, aunque el coeficiente continúa ubicándose muy por debajo de los anotados en 1975 y 1980 (-7 y 17%, respectivamente).

Puede concluirse entonces que si bien la caída de los haberes jubilatorios durante los años ochenta resulta muy significativa, ella no es atribuible por completo a un deterioro de las remuneraciones absolutas al sector pasivo. En ese retroceso tiene que haber influido además la merma, también apreciable, que experimentó el pago a los asalariados.

Dos tercios de los beneficiarios del SNPS perciben pensiones o jubilaciones cuyo monto no excede 150 pesos mensuales (cuadro 1.8). Casi el 98% de los autónomos se encuentra en esta situación.

En cambio, y de manera compatible con lo señalado a propósito del cuadro 1.7, los ex trabajadores del sector público protagonizan la situación más ventajosa. Los jubilados de este sector que reciben un ingreso igual o inferior al mínimo representan apenas el 6%, en tanto que el 78% consigue un haber cuyo monto equivale entre una y cuatro veces el del haber mínimo; el 5% restante obtiene ingresos que más que cuadruplican ese mínimo¹⁴. En el caso de los ex trabajadores en relación de dependencia del sector privado, más de la mitad se concentra en el primer escalón, con remuneraciones iguales o inferiores al mínimo; otro 35% percibe entre más de una y menos de cuatro veces esa suma; la significación de quienes superan esa relación no llega a al 2%.

La pirámide conformada de acuerdo a los montos de los beneficios jubilatorios exhibe una base muy ancha y ciertos valores (casi todos localizados entre los ex funcionarios del Estado) muy por encima de los mínimos.

Cabe concluir que existen indicios de gran inequidad en el SNPS. Por una parte, personas con diferentes situaciones de acuerdo a las remuneraciones que percibían cuando eran activos reciben durante su etapa pasiva beneficios de igual monto (mínimos). Por la otra, una minoría percibe haberes previsionales relativamente altos, no existiendo por cierto garantías de que hayan sido quienes más aportaron. Esta situación la protagonizan básicamente quienes gozan de jubilaciones de privilegio.

¹⁴ Ese 5% aglutina casi el 20% del monto total de beneficios pagados por la ex Caja del Estado.

Cuadro 1.8
NUMERO DE CASOS Y MONTOS POR TIPO DE BENEFICIO Y POR CAJA, SETIEMBRE 1992
 (Porcentajes para casos y montos)

| Tipo de beneficio por subsistemas y cajas | Categorías | | | | | | | | | | | |
|---|-------------|--------|---------------|--------|---------------|--------|---------------|--------|----------------|--------|--------|--------|
| | Hasta \$150 | | > 150 y < 200 | | > 200 y < 300 | | > 300 y < 500 | | > 500 y < 1000 | | > 1000 | |
| | Casos | Montos | Casos | Montos | Casos | Montos | Casos | Montos | Casos | Montos | Casos | Montos |
| Autónomos | | | | | | | | | | | | |
| Jubilaciones | 97,7 | 95,9 | 2,0 | 2,4 | 0,2 | 0,3 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,2 | 0,1 | 1,2 |
| Pensiones | 98,0 | 96,9 | 1,8 | 2,2 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,6 |
| Estado | | | | | | | | | | | | |
| Jubilaciones | 6,2 | 2,2 | 5,9 | 2,5 | 37,3 | 22,5 | 27,6 | 25,6 | 20,1 | 34,8 | 2,9 | 12,1 |
| Pensiones | 9,6 | 5,1 | 23,5 | 16,0 | 46,0 | 39,8 | 13,8 | 18,9 | 6,3 | 15,5 | 0,8 | 4,7 |
| Industria y Comercio | | | | | | | | | | | | |
| Jubilaciones | 54,2 | 29,3 | 3,2 | 2,0 | 19,6 | 18,3 | 12,6 | 17,5 | 8,7 | 22,5 | 1,7 | 10,4 |
| Pensiones | 47,6 | 29,9 | 3,3 | 2,6 | 36,0 | 38,7 | 8,2 | 12,9 | 4,4 | 12,5 | 0,5 | 3,4 |
| Total | | | | | | | | | | | | |
| Jubilaciones | 59,3 | 33,9 | 3,4 | 2,2 | 16,5 | 16,1 | 11,4 | 16,7 | 8,0 | 22,0 | 1,4 | 9,1 |
| Pensiones | 55,0 | 37,5 | 7,4 | 6,4 | 26,9 | 30,5 | 6,8 | 11,8 | 3,5 | 10,7 | 0,4 | 3,1 |
| Total Beneficios | 57,8 | 35,0 | 4,8 | 3,6 | 20,2 | 20,7 | 9,8 | 15,1 | 6,3 | 18,4 | 1,1 | 7,2 |

Nota: Haber mínimo \$ 150.

Fuente: Secretaría de Seguridad Social.

1.5 CONCLUSIONES

La presentación sintética del SNPS deja en evidencia el alto grado de cobertura que exhibe el país en materia previsional y la creciente importancia del sector.

Sin embargo, la estructura de los beneficios previsionales ha tendido a la uniformación, en tanto que el monto real de los mismos se ha deteriorado a ritmo incluso más acelerado que los salarios.

En los capítulos subsiguientes veremos que esta situación es consecuencia de graves limitaciones de naturaleza financiera, inherentes a las modalidades de organización adoptadas. De modo paulatino, ellas han llevado a igualar hacia abajo los haberes percibidos por el sector pasivo, ante la creciente incapacidad del SNPS para garantizar a esa población el mantenimiento de su capacidad adquisitiva dentro de límites razonables.

Destinaremos los próximos dos capítulos al examen de la situación financiera del SNPS y de las causas que explican sus desequilibrios.

CAPÍTULO II

FINANCIAMIENTO

Desde el punto de vista teórico, los sistemas previsionales que se financian con aportes y contribuciones sobre la masa salarial no podrían predefinir los haberes de prestaciones, sino que éstos deberían ser determinados a partir de los niveles de recaudación¹⁵.

Sin embargo, la legislación vigente en Argentina establece un criterio de definición de los beneficios que no surge de la capacidad de recaudación de aportes y contribuciones.

La trayectoria de algunas variables demográficas y económicas, que son analizadas en el capítulo 3, ha redundado en una creciente inconsistencia entre las obligaciones de pago y la capacidad de financiamiento del SNPS.

Este capítulo presenta una descripción de los aspectos financieros del sistema, culminando con una explicación de la tendencia al endeudamiento que muestra en los últimos años.

A los efectos de analizar el comportamiento de las principales variables financieras se partirá de la comparación entre el total de los ingresos percibidos y el de los egresos materializados por el SNPS. Luego se procederá a la desagregación de las cifras, pero manteniendo siempre un relativo agrupamiento, pues nuestro propósito consiste en ofrecer un panorama global.

¹⁵ Desde el punto de vista teórico, un sistema previsional puede ser de beneficio definido o de contribución definida, por lo que no cabe predefinir ambos simultáneamente.

2.1 INGRESOS Y EGRESOS TOTALES

El cuadro 2.1 entrega cifras acerca de los ingresos y gastos totales del SNPS, las cuales pueden considerarse representativas del resultado financiero general del sistema. Ellas servirán de base para efectuar la desagregación que permitirá visualizar con mayor detalle, desde la óptica de los movimientos de caja, lo acontecido en el SNPS. La diferencia entre el total de los ingresos y de los egresos determina el resultado financiero del ejercicio.

En la mayoría de los años durante el período en examen se ha configurado un desequilibrio de signo negativo, déficit que ha sido cubierto recurriendo al Banco Central de la República Argentina (BCRA). Este ha conjurado la emergencia merced a la entrega de adelantos, supuestamente saldables a posteriori con los ingresos futuros del SNPS o bien con cargo a la Tesorería General de la Nación¹⁶.

Los ingresos del SNPS se originan en: i) El propio sistema, que es el caso de los aportes y contribuciones sobre las nóminas salariales, los correspondientes a los trabajadores autónomos y los intereses obtenidos de la aplicación de fondos excedentes; ii) El sistema impositivo, conformados por aportes generales de la Tesorería y tributos con afectación específica al SNPS); iii) Transferencias obtenidas de otras instituciones que configuran el Sistema de Seguridad Social (SSS), recursos que incluyen básicamente las transferencias de las Cajas de Subsidios Familiares; y iv) Otros de menor significación.

A su vez los egresos se agrupan en tres renglones: i) Los pagos por las prestaciones del régimen, de acuerdo a las normas legales (Ley 18.037 y 18.038), lo que incluye las retribuciones por jubilaciones y pensiones de los dos subsistemas, las pensiones no contributivas y el subsidio por sepelio; ii) Las erogaciones necesarias para la administración del sistema; iii)

¹⁶ Debe destacarse que aparte de déficit que estas cifras revelan, en diversas oportunidades las autoridades han optado, ante las dificultades financieras del sistema, abstenerse de llevar a cabo en forma íntegra los ajustes en los beneficios que hubieran correspondido para restituir la pérdida del poder adquisitivo de la moneda. En más de una ocasión esta actitud ha suscitado reclamos por parte de la clase pasiva, que ha recurrido incluso a los tribunales en defensa de sus derechos.

Las transferencias a otras instituciones del Sistema de Seguridad Social (SSS), básicamente obra social de los jubilados y, hasta julio de 1991, Fondo Nacional de la Vivienda.

Durante los primeros años del período bajo análisis, hasta 1982 inclusive, las oscilaciones de los ingresos y egresos resultan muy similares, detectándose una suerte de acompañamiento mutuo en sus cambios. A partir de 1983 esta simetría se rompe; así, mientras en ciertos momentos una de estas variables registra un aumento en relación al año que la precede, la otra disminuye. Ambas alcanzan sus valores mínimos en 1976; pero en cuanto al monto máximo, el de los ingresos totales se anota en 1986; y el del gasto, en 1981.

De otro lado, pareciera que las erogaciones tienden a resistirse a seguir la trayectoria de los ingresos; sin embargo, cuando el déficit se agudiza los gastos se contraen, ajustándose a la situación financiera imperante, situación que se repite en tres ocasiones a lo largo del período bajo análisis. Los ingresos declinan en el trienio 1974-1976, pero el gasto disminuye recién en este último año; la situación se repite en 1980-1982 y las erogaciones caen sólo en 1982; por último, en 1983-84 el gasto se mantiene en un nivel relativamente alto, pese al marcado deterioro que sufren los ingresos en ese bienio.

Con respecto al equilibrio (o más vale desequilibrio) de las finanzas del SNPS, prevalecen durante el período 1974-1990 las situaciones deficitarias. En sólo cinco de los dieciocho años considerados los recursos resultan superiores a los egresos, y en general la diferencia es modesta.

Tanto en valores absolutos como en relación a los ingresos obtenidos, el mayor déficit se anota en 1983. Las cifras para 1975 son apenas un poco inferiores. Si a esos dos períodos agregamos 1984, se completa la serie de años en los que el déficit representa más del 20 por ciento de los recursos del SNPS.

De los cinco años en que se registra superávit, éste alcanza cierta magnitud sólo en 1976, 1985 y 1991. Los factores que explican estas situaciones difieren de un caso a otro. Mientras que en 1976 la causa principal estriba en el abrupto descenso del gasto, en prácticamente 50%, en 1985 el superávit se alcanza luego de un proceso de aumento de los ingresos iniciado dos períodos antes, ayudado por una disminución de las erogaciones, del orden del 11% respecto del año precedente; por último, en 1991

la situación deriva exclusivamente del aumento de la recaudación, pues también las erogaciones se incrementan.

2.1.1 Ingresos

Durante la década del ochenta se deterioran tanto los volúmenes absolutos como la significación de los ingresos propios respecto a la totalidad de recursos del SNPS. Ello se debe en primer término al cambio en el sistema de financiamiento que se implementa a partir de octubre de 1980, cuando se suprime la contribución de los empleadores (calculada sobre la nómina salarial, 15%), y se la sustituye por fondos provenientes del IVA. Este régimen perduró hasta 1984, año en que se reinstauran las contribuciones patronales, con alícuotas variables en diferentes momentos del tiempo.

Aun con los cambios que se han operado y a pesar del quiebre de tendencia que acusa en 1990-91 la evolución de los ingresos propios, no ha sido posible reeditar los valores de recaudación alcanzados en 1974 y en 1980, cuando representaban prácticamente el 100% de los recursos del SNPS, valor que en la actualidad oscila entre 70% y 80%.

Unicamente en 1976, dentro del período de tres lustros que abarca este análisis, se logra el autofinanciamiento del SNPS. La significación de los ingresos propios como fuente de recursos se deteriora a partir de 1978. El aumento de las contribuciones patronales en 1985 revierte esta tendencia, pero casi el 30% de las erogaciones sigue siendo financiado con cargo a otras fuentes de ingresos.

Los vaivenes en los ingresos procedentes de las nóminas salariales reflejan con nitidez los cambios que han experimentado las contribuciones patronales¹⁷. El hecho de que su recuperación haya sido sólo parcial es atribuible a la concurrencia de dos factores: la caída de la masa salarial y el aumento de la evasión.

¹⁷ No ha sido posible desglosar las cifras en aportes y contribuciones, que era lo que se pretendía originalmente. Ello hubiese permitido un examen más a fondo acerca de la trayectoria de este tipo de recursos.

Cuadro 2.1
INGRESOS Y EGRESOS DEL SNPS
(millones de pesos de diciembre 1991)

| | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 |
|--------------------------------|-------|--------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|-------|
| I. Ingresos | | | | | | | | | |
| 1. Propios del régimen | 9 538 | 7 984 | 5 813 | 6 672 | 7 949 | 8 976 | 9 955 | 4 625 | 3 481 |
| 2. Otras fuentes | 76 | 32 | 9 | 50 | 179 | 205 | 1 739 | 6 847 | 4 736 |
| II. Egresos | | | | | | | | | |
| 1. Pago por prestaciones | 9 160 | 8 830 | 4 579 | 5 953 | 7 668 | 8 549 | 10 168 | 10 563 | 7 438 |
| 2. Gastos administrativos | 212 | 152 | 87 | 109 | 127 | 132 | 175 | 151 | 105 |
| 3. Transf. otros organism. (a) | 563 | 1 148 | 596 | 774 | 986 | 882 | 1 327 | 1 463 | 1 082 |
| 4. Otros | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 28 | 4 | 79 | 5 |
| Resultado (I - II) | -322 | -2 116 | 560 | -113 | -655 | -409 | -20 | -783 | -414 |
| | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 |
| I. Ingresos | | | | | | | | | |
| 1. Propios del régimen | 3 650 | 5 013 | 6 715 | 9 152 | 9 135 | 7 714 | 5 991 | 7 366 | 8 302 |
| 2. Otras fuentes | 5 074 | 4 208 | 4 022 | 3 102 | 2 040 | 2 645 | 1 325 | 1 875 | 2 082 |
| II. Egresos | | | | | | | | | |
| 1. Pago por prestaciones | 9 586 | 9 539 | 8 279 | 9 062 | 8 534 | 7 964 | 5 553 | 7 064 | 6 942 |
| 2. Gastos administrativos | 159 | 156 | 139 | 164 | 234 | 177 | 135 | 192 | 191 |
| 3. Transf. otros organism. (a) | 1 469 | 1 383 | 1 474 | 2 931 | 2 523 | 2 871 | 2 113 | 2 634 | 2 383 |
| 4. Otros | 1 | 139 | 48 | 0 | 0 | 0 | 0 | 73 | 152 |
| Resultado (I - II) | -2421 | -1 996 | 796 | 96 | -117 | -654 | -485 | -721 | 717 |

Nota: (a) Incluye FONAVI, INSSJP, etc.

Fuente: Secretaría de Seguridad Social.

Cuadro 2.2
INGRESOS CONSOLIDADOS DEL SNPS
(millones de pesos de diciembre 1991)

| | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 |
|----------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|-------|
| 1. Propios del régimen | 9 538 | 7 984 | 5 813 | 6 672 | 7 949 | 8 976 | 9 955 | 4 625 | 3 481 |
| a. Sobre nóminas salariales | 8 860 | 7 691 | 5 716 | 6 427 | 7 122 | 8 196 | 9 073 | 3 730 | 2 786 |
| b. Tarifados | 507 | 210 | 82 | 152 | 340 | 658 | 865 | 892 | 690 |
| c. Intereses | 170 | 83 | 15 | 94 | 487 | 121 | 17 | 4 | 4 |
| 2. Otras fuentes | 76 | 32 | 9 | 50 | 179 | 205 | 1 739 | 6 847 | 4 736 |
| a. Recursos del Sist. Impositivo | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 243 | 5 417 | 3 785 |
| b. Transf. a organismos del SSS | 76 | 32 | 9 | 50 | 179 | 205 | 490 | 1 348 | 949 |
| c. Otros | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 | 82 | 2 |
| Total | 9 614 | 8 015 | 5 822 | 6 722 | 8 127 | 9 181 | 11 694 | 11 473 | 8 216 |

| | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 |
|----------------------------------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|-------|-------|--------|
| 1. Propios del régimen | 3 650 | 5 013 | 6 715 | 9 152 | 9 135 | 7 714 | 5 991 | 7 366 | 8 302 |
| a. Sobre nóminas salariales | 3 012 | 4 620 | 6 234 | 8 486 | 8 443 | 7 418 | 5 873 | 7 110 | 7 932 |
| b. Tarifados | 637 | 393 | 467 | 666 | 692 | 296 | 118 | 224 | 360 |
| c. Intereses | 1 | 0 | 14 | 0 | 0 | 0 | 0 | 33 | 10 |
| 2. Otras fuentes | 5 074 | 4 208 | 4 022 | 3 102 | 2 040 | 2 645 | 1 325 | 1 875 | 2 082 |
| a. Recursos del Sist. Impositivo | 4 131 | 3 972 | 2 968 | 2 467 | 1 348 | 2 417 | 1 241 | 1 655 | 1 291 |
| b. Transf. a organismos del SSS | 938 | 225 | 973 | 426 | 502 | 168 | 84 | 217 | 234 |
| c. Otros | 4 | 12 | 82 | 209 | 190 | 60 | 0 | 4 | 557 |
| Total | 8 724 | 9 221 | 10 737 | 12 254 | 11 175 | 10 358 | 7 316 | 9 241 | 10 384 |

Fuente: Idem Cuadro 2.1.

Cuadro 2.3
RECURSOS Y FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA
(en porcentaje)

| Años | Recursos Propios (a) | Impuestos con Afect. Específ. | Tesoro Nacional y BCRA | Total |
|------|----------------------|-------------------------------|------------------------|-------|
| 1975 | 79,6 | 0,3 | 20,1 | 100,0 |
| 1980 | 85,1 | 10,6 | 4,3 | 100,0 |
| 1985 | 74,3 | 15,9 | 9,8 | 100,0 |
| 1988 | 67,9 | 23,2 | 8,9 | 100,0 |
| 1989 | 65,3 | 23,0 | 11,7 | 100,0 |
| 1990 | 65,8 | 21,8 | 12,4 | 100,0 |
| 1991 | 74,2 | 15,9 | 9,9 | 100,0 |

Nota: (a) La relación surge del cociente entre lo recaudado sobre masa salarial y aportes de trabajadores independientes con respecto al pago por prestaciones y gastos administrativos, lo que permite observar el grado de autofinanciamiento del sistema.

Fuente: Secretaría de Seguridad Social.

En cuanto a los ingresos provenientes de los trabajadores autónomos (tarifados), se constata que éstos van en alza hasta 1981, para luego iniciar un descenso y ubicarse finalmente en niveles semejantes a los de la década del 70. A partir de 1980 pierden toda significación los recursos por intereses ganados.

Para apuntalar financieramente las erogaciones del SNPS se ha debido apelar (cuadro 2.2) a los recursos tributarios y a fondos provenientes de otras instituciones del SSS. Estos últimos se hallan conformados en definitiva por aportes que provienen también de las nóminas salariales.

En cambio los ingresos de índole impositiva reconocen tres orígenes distintos. Durante el período 1980/83 corresponden, como ya se explicara, al IVA. Luego, hasta 1987 inclusive, provienen en general de sumas remitidas por la Tesorería General de la Nación (rentas generales). A partir de 1988 se establecen, en virtud de la Ley 23.549, gravámenes específicos sobre los combustibles, el consumo de gas y los pulsos telefónicos: la vigencia de este último se mantiene hasta la privatización, a fines de 1990, de la ex-ENTEL; y hasta agosto de 1991, la de los dos primeros. Con posterioridad el IVA recupera su predominio dentro de los tributos que contribuyen al financiamiento del sistema previsional.

2.1.2 Egresos

El pago de los beneficios concedidos por el régimen previsional comprende más del 95% del total de las erogaciones del SNPS. Las políticas que se decida adoptar en cuanto al nivel de las prestaciones configuran, por consiguiente, el determinante casi exclusivo del nivel del gasto.

Los egresos por concepto de jubilaciones alcanzan sus niveles máximos en 1980 y 1981; y de pensiones, en 1984 y 1986, lo que revela que durante el período bajo análisis aumenta la importancia relativa del gasto asignado a estas últimas. Ello es producto básicamente de la prolongación, a favor de derechohabientes, de los beneficios primarios de las jubilaciones que generan pensiones, tras la muerte de los titulares.

Consideremos ahora el comportamiento de las pensiones no contributivas, que son otorgadas discrecionalmente por el poder político. En los años de la década del setenta incluidos en este examen la significación de estos beneficios disminuye en forma sustancial, pero en los ochenta crece vigorosamente, hasta alcanzar niveles máximos, tanto absolutos como relativo al total de las prestaciones, en 1986.

La significación de los egresos por concepto de subsidios por sepelio es muy exigua.

Los gastos administrativos no exceden del 2% de los ingresos obtenidos, manteniéndose dentro de límites internacionalmente aceptados¹⁸. Sin embargo, se observa que en los períodos en que a causa de modificaciones en la modalidad de financiación (1981-1983) los Ingresos Propios del Sistema disminuyeron, no se produjo una reducción del gasto administrativo. Ello sugiere una cierta inflexibilidad de la estructura organizativa encargada de la tarea de recaudación¹⁹.

Finalmente, cabe señalar que las transferencias de distintos organismos de la seguridad social han ido en constante aumento a lo largo del período bajo análisis. La intensificación de esta tendencia en los seis últimos años obedece en lo fundamental a tres causales: i) Modificaciones de

¹⁸ Diamond, P.A. (1977).

¹⁹ Esta inflexibilidad se da también a la inversa. A partir de 1984 las tareas de recaudación vuelven a acrecentarse, al restablecerse las contribuciones patronales, pero los gastos administrativos permanecen constantes.

carácter contable. A partir de 1986 la ANSeS comienza a registrar en sus cuentas la recaudación de ciertas partidas que tiene a su cargo por convenio y que corresponden a otros organismos, recursos que hasta entonces había transferido en forma directa. ii) Incremento de la participación de los aportes al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados. iii) Aumento de los aportes al Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), merced principalmente a la firma de un convenio que hizo obligatoria la transferencia íntegra, y no discrecional como había sido hasta entonces, de lo recaudado por ese concepto, norma que se mantuvo hasta 1991.

Cuadro 2.4
EGRESOS CONSOLIDADOS DEL SNPS
(millones de pesos de diciembre 1991)

| | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 |
|-----------------------------------|-------|--------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|-------|
| 1. Pago por prestaciones | 9 160 | 8 830 | 4 579 | 5 953 | 7 668 | 8 549 | 10 168 | 10 563 | 7 438 |
| a. Pago Jubilac. y Pensiones | 9 046 | 8 703 | 4 544 | 5 932 | 7 660 | 8 544 | 10 155 | 10 527 | 7 404 |
| a.1 Prestaciones | | | | | | | | | |
| Trabaj. RD | 7 335 | 7 325 | 3 638 | 4 726 | 5 983 | 6 679 | 7 834 | 8 046 | 5 470 |
| - Jubilac. RD | 5 238 | 5 203 | 2 572 | 3 332 | 4 232 | 4 713 | 5 556 | 5 737 | 3 880 |
| - Pens. RD | 2 097 | 2 122 | 1 066 | 1 394 | 1 751 | 1 965 | 2 278 | 2 309 | 1 591 |
| a.2 Prest. Trabajadores Autón. | 1 712 | 1 378 | 906 | 1 205 | 1 677 | 1 865 | 2 321 | 2 482 | 1 933 |
| - Jubilaciones Autónomos | 1 433 | 1 045 | 694 | 931 | 1 301 | 1 427 | 1 740 | 1 835 | 1 402 |
| - Pensiones Autónomos | 279 | 333 | 212 | 275 | 376 | 438 | 581 | 647 | 532 |
| b. Pensiones no contributivas | 114 | 127 | 35 | 21 | 9 | 5 | 13 | 35 | 34 |
| c. Por Sepelio | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 2. Gastos administrativos | 212 | 152 | 87 | 109 | 127 | 132 | 175 | 151 | 105 |
| 3. Transf. a otros organismos (*) | 563 | 1 148 | 596 | 774 | 986 | 882 | 1 327 | 1 463 | 1 082 |
| 4. Otros | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 28 | 4 | 79 | 5 |
| | 1 | 139 | 48 | 0 | 0 | 0 | 0 | 73 | 152 |
| Total | 9 936 | 10 131 | 5 262 | 6 835 | 8 782 | 9 590 | 11 674 | 12 256 | 8 630 |

Cuadro 2.4 (Continuación)

| | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 |
|-----------------------------------|--------|--------|-------|--------|--------|--------|-------|-------|-------|
| 1. Pago por prestaciones | 9 586 | 9 539 | 8 279 | 9 062 | 8 534 | 7 964 | 5 553 | 7 064 | 6 942 |
| a. Pago Jubilac. y Pensiones | 9 502 | 9 431 | 8 158 | 8 882 | 8 370 | 7 816 | 5 408 | 6 885 | 6 726 |
| a.1 Prestaciones | | | | | | | | | |
| Trabaj. RD | 6 962 | 6 833 | 5 887 | 6 399 | 6 359 | 5 907 | 3 857 | 4 971 | 4 862 |
| - Jubilac. RD | 4 724 | 4 587 | 3 944 | 4 102 | 4 326 | 4 060 | 2 532 | 3 301 | 3 254 |
| - Pens. RD | 2 238 | 2 246 | 1 943 | 2 297 | 2 032 | 1 847 | 1 325 | 1 670 | 1 608 |
| a.2 Prest. Trabajadores Autón. | 2 540 | 2 599 | 2 271 | 2 483 | 2 011 | 1 909 | 1 551 | 1 913 | 1 864 |
| - Jubilaciones Autónomos | 1 768 | 1 777 | 1 545 | 1 690 | 1 328 | 1 313 | 1 036 | 1 271 | 1 238 |
| - Pensiones Autónomos | 772 | 821 | 726 | 793 | 683 | 596 | 515 | 642 | 626 |
| b. Pensiones no contributivas | 83 | 108 | 121 | 147 | 113 | 116 | 120 | 115 | 146 |
| c. Por Sepelio | 0 | 0 | 0 | 33 | 52 | 32 | 25 | 64 | 70 |
| 2. Gastos administrativos | 159 | 156 | 139 | 164 | 234 | 177 | 135 | 192 | 191 |
| 3. Transf. a otros organismos (*) | 1 469 | 1 383 | 1 474 | 2 931 | 2 523 | 2 871 | 2 113 | 2 634 | 2 383 |
| 4. Otros | 1 | 139 | 48 | 0 | 0 | 0 | 0 | 73 | 152 |
| Total | 11 215 | 11 217 | 9 941 | 12 158 | 11 292 | 11 012 | 7 801 | 9 962 | 9 667 |

Nota: (*) Incluye FONAVI, INSSJP, etc.

Fuente: Secretaría de Seguridad Social.

2.2 SITUACION FINANCIERA GLOBAL Y POR SUBSISTEMAS

A fin de comprender mejor la tendencia al desequilibrio crónico del SNPS o, lo que es lo mismo, su persistente incapacidad para financiarse con recursos propios, es útil considerar la evolución de sus subsistemas (ex Cajas) a lo largo de un período más prolongado.

Analizaremos en esta sección la evolución del financiamiento con recursos propios (aportes y contribuciones sobre el salario), diferenciando por subsistema de trabajadores en relación de dependencia (privados y públicos) y autónomos.

El SNPS argentino ha mostrado durante las cuatro últimas décadas

situaciones financieras muy distintas. De 1950 a 1965 inclusive se desenvuelve en forma desahogada; pero el superávit se convierte en déficit a partir de mediados de la década del sesenta, situación que perdura hasta hoy.

A su vez, los resultados financieros difieren si se toma cada subsistema que compone al SNPS por separado y, también, si se entra al desglose de cada uno de sus componentes.

El cuadro 2.5 permite visualizar de manera cualitativa, sin considerar cifras absolutas, la trayectoria financiera del SNPS, desagregada en sus principales componentes, durante las cuatro últimas décadas.

Cuadro 2.5
RESULTADO FINANCIERO DEL SNPS

| | Década | | | |
|--|--------|---------|-------|-------|
| | 50 | 60 | 70 | 80 |
| Total | + | + - (c) | - | - (e) |
| Subsistema Relación de Dependencia | + | + - (c) | + (d) | + |
| Caja Nacional de Prev. Ind. Com. y Act. Civ. | + | + | + | + |
| Caja Nacional de Previsión Personal Estado | + (a) | - | - | - |
| Subsistema Trabajadores Independientes | + (b) | - | - | - |
| Caja Nacional de Trabajadores Autónomos | + (b) | + | - | - |

Referencias: + = Superávit. - = Déficit.

Notas: (a) En 1959 presenta un valor deficitario.

(b) Comienza a registrar valores a partir de 1955. Los tres primeros años sólo presenta ingresos.

(c) El signo negativo corresponde a partir de 1966.

(d) El año 1970 fue negativo.

(e) Desde 10/80 a 12/83 se sustituyeron los aportes patronales por una afectación específica del IVA, por lo tanto no se considera esa situación.

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Secretaría de Seguridad Social, y a: Dieguez, Héctor y Petrecolla, Alberto (1977).

En términos globales, el régimen deja de autofinanciarse en 1966. Sin embargo la situación de cada subsistema es diferente, lo que revela la existencia de cuantiosas transferencias entre diversos grupos de trabajadores.

La primera entidad que incurre en déficit, ya en 1959, es la Caja de Previsión de los Trabajadores del Estado, persistiendo el desajuste hasta el presente. De otro lado, la merma de los excedentes de la Caja de Co-

mercio, Industria y Actividades Civiles lleva a que entre los años 1966 y 1970 inclusive el Subsistema de los trabajadores en relación de dependencia acuse una posición deficitaria. En cambio, durante prácticamente toda la década siguiente el resultado es superavitario.

Sin embargo, ello no alcanza a contrarrestar el fuerte déficit que desde comienzos de la década del setenta caracteriza al otro subsistema, el de los trabajadores autónomos. De esta manera, aun con el mejoramiento de situación financiera del Subsistema de Trabajadores en Relación de Dependencia, desde mediados de la década del sesenta el SNPS pasa a ser deficitario.

Sólo el segmento conformado por los trabajadores en relación de dependencia del sector privado genera en forma sistemática excedente financiero. Este resultado da cuenta no sólo del autofinanciamiento del sector²⁰, sino del hecho de que tales asalariados han estado transfiriendo una fracción de sus aportes a los otros dos grupos, desde hace más de tres décadas a los del área estatal y desde dos décadas también a los trabajadores autónomos. Debe destacarse que en este último caso las transferencias han debido ser muy elevadas, pues sólo en algunos años los trabajadores autónomos han cubierto más del 30% de los beneficios brindados por su caja de previsión²¹.

Es importante destacar que el deterioro del SNPS no se ha circunscrito meramente a las condiciones de equilibrio global. También los haberes reales de las prestaciones evidencian un sistemático retroceso, luego de haber logrado su máximo valor a comienzos de la década del ochenta: si 1980 = 100, el mejor año para los trabajadores en relación de dependencia es 1981, con un valor del índice de 102; y 1983 para los autónomos, con índice igual a 112.

Este deterioro no es atribuible sólo a la erosión que sufren las remuneraciones de los trabajadores en actividad. Puesto que la ley vigente para el régimen de trabajadores en relación de dependencia establece un correlato entre salarios y haberes de prestaciones, habría que concluir que los

²⁰ El superávit financiero de esa caja viene desde hace años en sostenida declinación.

²¹ En los últimos años los aportes en esta caja han cubierto menos de un quinto de los egresos por concepto de jubilaciones y pensiones.

últimos se encuentran en niveles inferiores a lo que indica la ley. Se ha generado así con los beneficiarios una deuda cuyo monto en abril de 1991 excedía de 7 000 millones de pesos y que aumentaba mensualmente en alrededor de 200 millones.

En resumen, los problemas de índole financiera que enfrenta el SNPS argentino en la actualidad consisten en: i) un desequilibrio básico entre fuentes y egresos propios del sistema, con la consiguiente incidencia sobre los recursos fiscales (T); ii) bajos niveles de prestaciones; iii) endeudamiento con los beneficiarios.

2.3 ENDEUDAMIENTO CON LOS BENEFICIARIOS

La tendencia al desequilibrio financiero crónico del SNPS llevó al incumplimiento, por parte de la administración del sistema, de las obligaciones que emanan de la legislación vigente.

En rigor, prácticamente nunca se ha cumplido la proporción que establece la ley entre haberes de pasividad y salarios de actividad, pues los procedimientos de movilidad y actualización siempre encubrieron mecanismos de ajuste para adecuar el monto de los pagos a los recursos disponibles. Sin embargo, los factores determinantes de la tendencia al desequilibrio se han ido agudizando con el tiempo, dificultando en forma creciente el cumplimiento de la ley.

Adicionalmente, el intento de paliar las carencias del sector pasivo mediante el manejo del haber jubilatorio mínimo, lejos de disminuir el peso de la deuda, produjo un efecto indeseado, pues reasignó los recursos disponibles en el sentido de igualar los haberes de la mayor parte de los jubilados y pensionados²².

En dependencias de la actual ANSES se recibieron durante varios años miles de reclamos de reajuste de haberes, los que fueron desechados con el argumento de que los procedimientos aplicados se ajustaban a la ley. Sin embargo, cuando los reclamos llegaban a la vía judicial los tribunales disponían un nuevo cómputo con pautas diferentes, llegando incluso en

²² Según vimos en el capítulo 1, una elevada proporción de los haberes jubilatorios se concentra en el mínimo.

algunos casos a señalar criterios y procedimientos ajenos a los contemplados en las leyes 18.037 y 18.038.

La acumulación de sentencias desfavorables llevó al órgano de administración a replantear su posición, proponiendo ajustes parciales a los jubilados que se abstuvieran de entablar querrelas judiciales contra el sistema. Estos acuerdos (decretos 648/87 y 366/89) constituyeron los primeros reconocimientos explícitos de deuda del SNPS con los pasivos emanados del propio órgano de administración.

Hasta abril de 1991, sin embargo, los acuerdos de recomposición no fueron cumplidos por el Estado. Luego de aprobado el plan de convertibilidad²³ el gobierno se propuso encontrar una vía que, junto con solucionar los reclamos de los beneficiarios, frenara la expansión del número de juicios, los cuales, por procurar soluciones parciales, eran fuente de tratamientos altamente discriminatorios.

Diversos relevamientos llevados a cabo en esa fecha arrojaban una deuda consolidada del orden de los \$ 7 000 millones, lo que tornaba imposible cualquier solución consistente en el pago total en efectivo. Por tal motivo se resolvió la cancelación de dicha deuda consolidada a través de combinaciones de pagos en efectivo y en bonos (denominados BOCON), a elección del beneficiario, y con las restricciones (en lo tocante al pago en efectivo) derivadas de la asignación de recursos aprobada en la ley de presupuesto.

La consolidación mencionada representó la respuesta más amplia del gobierno hacia los beneficiarios, pues abarcaba el total de obligaciones por diferencia entre el haber teórico y el real percibido durante un período de seis años. Sin embargo, este proceso de consolidación no solucionó definitivamente el problema de los beneficiarios, pues al no estipularse la recomposición de haberes²⁴, desde abril de 1991 hasta agosto de 1992 ha continuado generándose deuda, y a ritmo considerable²⁵.

²³ Este plan, aprobado con fuerza de ley por el Congreso de la Nación, estableció, entre otras cosas, una paridad de 1\$/US\$, relación que persistía hasta fines de 1992.

²⁴ En rigor, en agosto de 1991 el haber mínimo fue incrementado en 25%. De todas maneras, este reajuste fue insuficiente para llevar los haberes de jubilados y pensionados a los niveles teóricos que fija la ley.

²⁵ Desde el mes de septiembre de 1992 sigue una recomposición que llevó los haberes al nivel que fijan las leyes.

2.3.1 Monto de la deuda consolidada

En el cuadro 2.6 se consignan los montos de deuda determinada al momento de la consolidación, la que asciende a unos 6,6 miles de millones de pesos, vale decir 5,8 miles millones de dólares. Dado que la conversión se efectuó al tipo de cambio vigente en los períodos en que la deuda se iba generando, la expresada en dólares resulta inferior a la deuda en pesos, pese a que el tipo de cambio es 1\$/U\$S.

Cuadro 2.6
DEUDA CONSOLIDADA POR EX-CAJAS

| Ex cajas | Total emitido | | Casos |
|----------------------|---------------|---------------|-----------|
| | Montos | | |
| | \$ | U\$S | |
| Autónomos | 72 762 860 | 76 097 848 | 1 019 441 |
| Estado | 2 359 319 541 | 2 082 699 969 | 625 586 |
| Industria y comercio | 4 206 953 150 | 3 684 307 504 | 1 326 270 |
| Totales | 6639 035 551 | 5 843 105 321 | 2 971 297 |

Fuente: ANSeS.

Es interesante observar que si bien se reconoce deuda con casi tres millones de pasivos (sobre un total de 3,2 millones), los montos de las deudas individuales difieren considerablemente. Esta situación se visualiza con nitidez cuando se comparan los montos correspondientes a distintas ex-cajas integrantes del SNPS. En efecto, de la lectura del mismo cuadro se desprende que los montos de deuda global más altos corresponden a la ex-caja de Industria y Comercio, aunque la deuda por beneficiario es algo superior en la ex-caja del Estado. Aunque el régimen de autónomos absorbe más de un tercio de la población pasiva, le corresponde apenas un 11% del monto total adeudado. Ello obedece a que en dicho régimen los criterios para definir haberes y movilidad no aparecen relacionados con los ingresos del trabajador activo, sino con los aportes correspondientes a la categoría respectiva.

En el Apéndice 2.2 se detallan los casos por monto de deuda individual y por edad del beneficiario.

2.3.2 Opciones de cobro

El monto de la deuda consolidada fue dado a conocer a los beneficiarios, quienes pudieron optar por el cobro conforme a alguna de las siguientes modalidades:

- i) Efectivo, conforme a la disponibilidad de recursos contemplada en el presupuesto nacional;
- ii) Bonos de consolidación (BOCON) expresados en pesos;
- iii) BOCON expresados en dólares;
- iv) Pago parcial en efectivo y en BOCON expresados en pesos.

La decisión que debieron tomar los beneficiarios no estuvo exenta de dificultades. En el primer caso, la deuda se cobraría al 100% en efectivo, pero la restricción presupuestaria resultaba tan severa (frente a lo abultado de la deuda) que en definitiva los recursos alcanzaron apenas para pagar deudas de hasta un año de haberes mínimos con beneficiarios de edad muy avanzada (mayores de 85 años en 1992).

Respecto a los bonos de consolidación (BOCON), existía gran incertidumbre acerca del desempeño que tendrían en el mercado, previéndose que quienes tuvieran que realizar sus acreencias de manera inmediata sufrirían pérdidas de capital que podrían ser importantes²⁶.

A su vez, la conveniencia de optar entre bonos expresados en pesos y aquellos denominados en dólares estaba supeditada no sólo expectativas respecto a la evolución del tipo de cambio real y de la economía, sino, además, a la decisión de cada individuo en cuanto a retener los bonos o desprenderse de ellos inmediatamente, toda vez que la conversión de la deuda en dólares se efectuaba a medida que ésta se generaba, con el tipo de cambio vigente en cada momento²⁷.

²⁶ El buen desempeño de los BOCON fue una verdadera sorpresa. Las previsiones periódicas esperaban una cotización del orden de 30% de la paridad teórica, cifra que estudios técnicos realizados en la Secretaría de Seguridad Social ubicaban, con cierta dosis reconocida de optimismo, en poco más de 50% (Demarco, 1991c). En la práctica, la cotización superó en algunos casos el 60% de la paridad teórica.

²⁷ En abril de 1991 el tipo de cambio real se encontraba por debajo del 50% del valor tendencial de los cinco años anteriores. En razón de ello, el monto de las deudas expresadas en dólares mes a mes era inferior al que resultaba de dividir las acreencias actualizadas en pesos por la paridad cambiaria vigente en la fecha indicada.

2.4 CONCLUSIONES

En este capítulo hemos detectado que la inconsistencia entre las definiciones de beneficios y de contribuciones ha redundado en fuertes tendencias al desequilibrio financiero en el SNPS. Ellas han obligado a recurrir de manera sistemática a fuentes de financiamiento exógenas al sistema y han presionado al deterioro de los haberes de jubilaciones y pensiones.

Puesto que la ley obliga al Estado a pagar beneficios definidos, se ha generado una deuda de extraordinaria magnitud con los beneficiarios²⁸.

Ante la imposibilidad de satisfacer los reclamos de quienes se sentían perjudicados, la administración del sistema procuró durante varios años: i) otorgar prioridad a las deudas reconocidas por sentencia judicial; ii) desalentar reclamos mediante reconocimientos parciales de deudas pagaderos en varias cuotas; iii) transferir al futuro la solución global.

Sólo un conocimiento inadecuado de la magnitud del problema pudo hacer pensar que en ausencia de cambios importantes en las fuentes de financiamiento resultaría viable cumplir en un lapso razonable, incluso mediante acuerdos de pagos en cuotas, con el conjunto de los beneficiarios reclamantes.

Los mecanismos aplicados para persuadir a los beneficiarios de que no entablaran acciones judiciales se contrapusieron así al tratamiento preferente otorgado a quienes obtenían una sentencia judicial favorable. Se consolidó de esta forma, a lo largo de varios años, una práctica incapaz de resolver el problema global y que, por otro lado, generó efectos redistributivos marcadamente regresivos.

En efecto, desde el punto de vista de la justicia social parecería razonable otorgar prioridad a la deuda con quienes se encuentran en una situación económica más apremiante, postergando para el futuro la atención de las obligaciones con los beneficiarios de mayores ingresos. Desde el punto de vista jurídico, sin embargo, la prioridad debe asignarse a los casos que cuentan con sentencia judicial, los cuales no corresponden a los beneficiarios de menores recursos, sino por el contrario a los que se ubi-

²⁸ Para tener una idea más acabada de órdenes de magnitud, la deuda acumulada a abril de 1991 representaba el 110,9% de la base monetaria y algo más de un año de recaudaciones del SNPS.

can en niveles más elevados de la pirámide de ingresos dentro del sector pasivo.

Adicionalmente, una proporción nada despreciable de los pagos en concepto de sentencias consistió en remuneración a abogados intervinientes. Ello agudizó los mencionados efectos regresivos, no sólo por el hecho de que tales profesionales se encuentran, en promedio, en un estrato de ingreso superior a los jubilados y pensionados, sino también porque entre los abogados mismos existió una fuerte concentración en materia de distribución de honorarios²⁹.

La determinación de consolidar las deudas adoptada por el gobierno en 1991 representó una alternativa marcadamente más equitativa, pues significó reconocer en forma explícita a cada beneficiario lo que la ley le otorga, con independencia de que hubiera interpuesto acciones judiciales o incluso reclamos administrativos.

Sin embargo, el problema de fondo subsiste, en tanto el SNPS sea incapaz de pagar los haberes mensuales que fija la ley. Efectuada la consolidación, el sistema continúa siendo incapaz de dar respuesta a los reclamos (justos en una elevada proporción) de los beneficiarios.

En resumen, una solución equitativa y permanente exige cambios sustanciales en los mecanismos de financiamiento del SNPS. El análisis de la información disponible refuerza la idea de que, a largo plazo, sólo una transformación estructural del sistema puede lograr una solución de ese carácter.

²⁹ Según información de liquidaciones a profesionales provistas por ANSES, unos diez estudios jurídicos de Buenos Aires percibieron aproximadamente el 50% del total de los honorarios pagados por este concepto (Demarco, 1991c).

Anexo 2.1

CONCEPTOS QUE ABARCA LA DEUDA CONSOLIDADA AL 1/4/92

La deuda global del SNPS consolidada al 1/4/91 puede clasificarse en seis grupos o ítem homogéneos:

- 1) Deudas por sentencias firmes;
- 2) Deudas por expedientes en trámite judicial;
- 3) Deudas por movilidades comprendidas en leyes especiales aún no reglamentadas;
- 4) Deudas con beneficiarios acogidos a los Decretos N° 648/87 y 366/89, y con aquellos contemplados en la Ley N° 23.827;
- 5) Deuda potencial derivada de recursos administrativos ya presentados y que podrían tener sanción judicial favorable;
- 6) Deudas derivadas de diferencias entre haberes liquidados y los que surgirían de aplicar la Ley N° 18.037, por períodos no prescriptos.

1) *Sentencias*

Comprende las obligaciones del SNPS con los beneficiarios que emprendieron acciones judiciales reclamando reajuste de haberes y retroactividades por incumplimiento del procedimiento establecido por la Ley N° 18.037 para la movilidad, o por inconstitucionalidad de esta norma en lo referente a la fijación de haberes máximos de jubilación.

Cabe consignar que las sentencias judiciales cuestionan incluso el procedimiento de la ley, ya que exigen la reelaboración de las liquidaciones, de modo de ajustarlas mensualmente al índice coetáneo de salarios del peón industrial o a una combinación de este índice con el de precios al consumidor.

2) *Expedientes en trámite judicial*

Incluye las obligaciones que se derivarían, en un futuro relativamente cercano, de los juicios contra el SNPS que se hallan en trámite de resolución.

Algunos de ellos se encuentran en la Cámara de Apelaciones de la

Seguridad Social, en tanto que otros han sido remitidos a la ANSES para la determinación de montos a liquidar y la realización de otras gestiones administrativas.

Los conceptos que abarca este ítem no constituyen en rigor deudas ciertas, sino estimaciones de aquellas que pueden hacerse exigibles en breve plazo. Sin embargo, el ritmo de avance en la resolución de causas judiciales y el tenor de las sentencias dictadas con anterioridad hacen presumir un crecimiento continuo de las deudas de este ítem.

Debe tomarse en consideración que un 20% de los casos, aproximadamente, cuenta ya con sentencia judicial y se encuentra en la ANSES para cómputos de haberes y retroactivos. El informe recabado en la sede administrativa deja constancia de un ingreso continuo de expedientes para el cálculo de las liquidaciones correspondientes.

Los montos asignados a este ítem de deuda son estimativos, no sólo porque las instancias judiciales no se han agotado todavía, sino además porque los montos que corresponda liquidar en virtud de sentencias son desconocidos hasta que se efectúen los cómputos.

En otras palabras, se dispone de información sobre el número de expedientes en sede judicial y el número de los que poseen sentencia, ignorándose los montos adeudados. A partir de estos elementos se debe adoptar un criterio para cuantificar los montos estimativos por trámites judiciales aún sin sentencia.

3) *Leyes especiales (Caja de Estado)*

La Ley Nº 22.955 establece un haber jubilatorio del 82% móvil para el personal civil de la Administración Pública Nacional y las Fuerzas Armadas. Con posterioridad se dictaron leyes que extendían los mismos beneficios al personal de otros organismos del sector público. La mayoría de estos regímenes quedó derogada a partir del 1 de enero de 1992; no obstante, subsiste el derecho adquirido por quienes hubieran obtenido beneficios antes de esa fecha.

Razones de índole administrativa originan demoras en las liquidaciones correspondientes y explican esta deuda, que es de cierta magnitud. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con otros ítem, ella no reviste carácter extraordinario, pues se trata de rubros que son atendidos regularmente.

El monto adeudado no se conoce con exactitud, ya que las liquidaciones están todavía pendientes.

4) *Decretos N° 648/87 y 366/89. Ley N° 23.827*

En noviembre de 1986, ante el crecimiento, que ya entonces se vislumbraba como explosivo, de las deudas derivadas de juicios en contra del SNPS, el Poder Ejecutivo dictó el Decreto N° 2196, que declaraba en emergencia el sistema y paralizaba hasta fines de 1988 los juicios en contra de las cajas de previsión. El mismo decreto establecía un haber jubilatorio equivalente al haber mínimo más el 27% del promedio de remuneraciones actualizadas, el que debería regir mientras subsistiera la situación de emergencia previsional.

Si bien el haber computado por el procedimiento reglamentado en este decreto era superior al que venían percibiendo, el gobierno comprendió que la mejora (por otra parte, transitoria) resultaba insuficiente para promover la renuncia espontánea de los beneficiarios a las acciones judiciales ya iniciadas o por emprender. Es por ello que en el año 1987 se dictó un nuevo decreto, que apuntaba en la misma dirección que el anterior, pero que perseguía fines más ambiciosos.

El Decreto N° 648/87 instauraba, en efecto, un régimen de transacción entre el gobierno y los beneficiarios que estuvieran dispuestos a renunciar a la vía judicial para impugnar la determinación de sus haberes. Se les ofrecía a cambio una recomposición en virtud de la cual éstos pasarían determinarse como iguales al haber mínimo más el 32,3% del promedio de remuneraciones actualizadas correspondientes a trabajadores en actividad.

Los haberes así determinados resultaban inferiores por cierto a los establecidos por la ley 18.037, pero el sistema presentaba algunas ventajas para los beneficiarios. En efecto, quienes aceptaren esta modalidad obtendrían un reconocimiento automático de diferencias de haberes a partir de 1985 (ya que el tiempo de prescripción de obligaciones del SNPS es de dos años); ello les permitiría evitarse trámites judiciales, que en todos los casos toman tiempo e implican gastos (honorarios) que tendrían, de otro modo, que descontar de los montos determinados por sentencia.

Los nuevos cálculos de haberes resultarían inmediatos. Las diferen-

cias por concepto de retroactividad se abonarían en forma escalonada, comenzando por los beneficiarios de más edad.

Así, aunque las obligaciones emergentes habían de cancelarse en un plazo no inferior a cinco años (1988 a 1992), las perspectivas de los trámites judiciales no permitían vislumbrar una situación mucho más optimista. Adicionalmente, es probable que muchos jubilados, temiendo que la situación derivada de juicios generalizados resultara muy complicada, hayan optado por modalidades que consideraban más realistas.

En cambio, la propuesta resultaba escasamente interesante para quienes hubieran emprendido acciones judiciales por grandes montos o estuvieran próximos a obtener sentencia.

De las obligaciones de pago emanadas del Decreto N° 648/87 se cancelaron, hasta abril de 1991, sólo compromisos correspondientes al año 1988 y, parcialmente, los de 1989, quedando, pues, pendiente de pago el resto.

Dos años después se dictó el Decreto N° 366/89, con la intención de extender sus beneficios a aquellas personas que no hubieran formalizado la opción en el tiempo previsto originariamente. También en el nuevo decreto se contemplaba un plan de pagos escalonados, dando preferencia a los beneficiarios de mayor edad. Sin embargo, en la práctica las obligaciones emergentes no fueron cumplidas.

La ley N° 23.827, sancionada en octubre de 1990, extendió los beneficios del Decreto N° 648/87 a todos los pasivos del SNPS, con idéntico alcance. A diferencia de los Decretos N° 648/87 y 366/89, esta ley no exigía al beneficiario la renuncia a emprender o a continuar reclamos judiciales. De este modo, queda comprendida en esta ley la totalidad de los jubilados y pensionados que se encontraba en condiciones de optar por los Decretos N° 648/87 y 366/89.

Hasta abril de 1991 las obligaciones emergentes tampoco habían sido atendidas.

5) *Recursos administrativos*

Tampoco este ítem incluye, en rigor, deudas actuales, sino tan sólo presunciones de deudas exigibles en el futuro.

Se estima por este concepto la deuda que podría generarse como consecuencia de resoluciones judiciales favorables a reclamos que actual-

mente se encuentran en instancia administrativa y que corresponden a períodos no incluidos en otros conceptos de deuda.

Por su naturaleza, estas obligaciones podrían asimilarse a las del ítem 2, pero su exigibilidad es más remota. En efecto, se trata aquí de situaciones que aún no han recibido tratamiento judicial.

La causa de su inclusión entre los diversos conceptos de deuda estriba en que, desde el punto de vista jurídico, el período que abarca el reconocimiento de diferencias de haberes comienza a contarse a partir de los dos años previos a la presentación del reclamo pertinente. De este modo, presumiendo de antemano una resolución judicial favorable al demandante (lo que ocurre en un alto porcentaje de casos), muchas de las notas de reclamo presentadas en la ANSES están ya acumulando obligaciones del SNPS³⁰.

Cabe acotar aquí que la información que pueda elaborarse en relación a este concepto está sujeta a márgenes de error muy amplios. Tanto el número de casos como el monto de deuda constituyen cifras estimativas, de modo que es necesario considerar en forma cautelosa las cantidades que pudieren surgir de este ejercicio.

6) *Diferencias por aplicación de índices de corrección*

Abarca la totalidad de las diferencias originadas entre los haberes teóricos que fijan las leyes y los procedimientos adoptados en la práctica en las liquidaciones.

Es el más importante de los conceptos de deuda, tanto por su monto como por la población pasiva que comprende.

³⁰ Sin embargo, tampoco es despreciable el número de casos que deben ser descartados, por tratarse de reiteraciones o situaciones ya resueltas, o bien por otras causas.

Anexo 2.2

**CLASIFICACION DE LAS DEUDAS SEGUN MONTO
Y EDAD DEL BENEFICIARIO**

Las deudas individuales según monto se concentran en los rangos más bajos, en consonancia con el número de casos correspondientes a la ex caja de trabajadores autónomos. Del resto, el más alto porcentaje de casos se concentra en los intervalos de deuda de \$ 200 a \$ 5 000 (cuadro 2.A.1). También es significativa la concentración en grupos de menos de 70 años de edad.

**Cuadro 2.A.1
DISTRIBUCION DE LA DEUDA CONSOLIDADA AL 1/4/91 - POR CASOS Y MONTOS**

| Rangos de montos | Rango de edades | | | | | Totales |
|---------------------|-----------------|---------|---------|-----------|---------|-----------|
| | > 90 | 81 a 90 | 71 a 80 | 61 a 70 | < 60 | |
| Hasta 120 | 12 851 | 140 132 | 423 775 | 408 773 | 125 497 | 1 111 028 |
| 121/ 140 | 183 | 145 | 416 | 758 | 1.205 | 2 707 |
| 141/ 200 | 259 | 225 | 489 | 2 526 | 4 110 | 7 609 |
| 201/ 1000 | 6 705 | 41 585 | 107 724 | 171 408 | 138 813 | 466 235 |
| 1001/ 1560 | 795 | 10 877 | 49 721 | 65 957 | 36 270 | 163 620 |
| 1561/ 5000 | 14 910 | 140 286 | 268 846 | 296 086 | 125 814 | 845 942 |
| 5001/ 9000 | 1 539 | 23 434 | 87 319 | 111 950 | 37 348 | 261 590 |
| 9001/ 20000 | 712 | 6 518 | 30 542 | 45 785 | 12 195 | 95 752 |
| + de 20000 | 277 | 623 | 5 588 | 8 642 | 1 684 | 16 814 |
| Totales | 38 231 | 363 825 | 974 420 | 1 111 885 | 482 936 | 2 971 297 |

Fuente: ANSeS.

Las cifras del cuadro 2.A.2, que consigna los montos de deuda, desagregados según ex-caja y edad de los beneficiarios, además de la distribución según casos, corroboran estas tendencias. Más de la mitad de los montos adeudados se concentra en la población de menos de 70 años para el caso de los trabajadores en relación de dependencia. En el caso de los autónomos, en cambio, esta concentración es menos intensa, lo que resulta compatible con la hipótesis de que en dicho subsistema se registra una gran proliferación de deudas de bajo monto.

Cuadro 2.A.2
DISTRIBUCION DE LA DEUDA CONSOLIDADA AL 1/4/91
POR EX-CAJAS Y RANGOS DE EDAD

| Rango de edades | Caja de autónomos | | Caja de Estado | | Caja Ind. y Comer. | |
|-----------------|-------------------|-----------|----------------|---------|--------------------|-----------|
| | Montos | Casos | Montos | Casos | Montos | Casos |
| + de 90 | 730 | 11 547 | 16 928 | 7 142 | 59 298 | 19 542 |
| 81 - 90 | 9 456 | 132 718 | 214 173 | 70 861 | 501 013 | 160 246 |
| 71 - 80 | 31 038 | 394 794 | 765 217 | 194 760 | 1 345 858 | 384 866 |
| 61 - 70 | 27 674 | 373 837 | 1 054 404 | 254 512 | 1 655 858 | 483 536 |
| - de 60 | 3 856 | 106 545 | 308 561 | 98 311 | 645 065 | 278 080 |
| Totales | 72 754 | 1 019 441 | 2 359 283 | 625 586 | 4 206 912 | 1 326 270 |

Fuente: ANSeS.

Finalmente, el cuadro 2.A.3 consigna la distribución porcentual por ex-cajas, montos en pesos y en dólares, y por tramos de edades.

Cuadro 2.A.3
DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA DEUDA CONSOLIDADA AL 1/4/91

| Cajas | | Edades | | | | |
|-------|------------|--------|---------|---------|---------|-------|
| | | > 90 | 81 a 90 | 71 a 80 | 60 a 70 | < 60 |
| A | Casos | 1,13 | 13,01 | 38,72 | 36,67 | 10,45 |
| U | Monto \$ | 1,00 | 12,99 | 42,66 | 38,03 | 5,30 |
| T. | Monto US\$ | 1,00 | 12,99 | 42,62 | 38,02 | 5,34 |
| E | Casos | 1,14 | 11,32 | 31,13 | 40,68 | 15,71 |
| S | Monto \$ | 0,71 | 9,07 | 32,43 | 44,69 | 13,07 |
| T. | Monto US\$ | 0,66 | 8,86 | 32,74 | 44,73 | 12,98 |
| I | Casos | 1,47 | 12,08 | 29,01 | 36,45 | 20,96 |
| N | Monto \$ | 1,40 | 11,90 | 31,98 | 39,36 | 15,33 |
| D. | Monto US\$ | 1,40 | 11,66 | 32,34 | 39,39 | 15,19 |
| T | Casos | 1,28 | 12,24 | 32,79 | 37,42 | 16,25 |
| O | Monto \$ | 1,15 | 10,91 | 32,26 | 41,24 | 14,42 |
| T. | Monto US\$ | 1,13 | 10,68 | 32,62 | 41,28 | 14,27 |

Fuente: ANSeS.

Anexo 2.3

DEUDA MENSUAL GENERADA LUEGO DE LA CONSOLIDACION DE 1991

Con posterioridad a la fecha de la consolidación subsistieron los factores generadores de deuda, en la medida en que el sistema siguió siendo incapaz de pagar a los beneficiarios lo que establece la ley. Es importante, por consiguiente, tratar de formarse siquiera una idea respecto de la magnitud de las deudas que se continuaron generando mes a mes.

Con antelación a los cómputos efectuados por la ANSES, y que se consignan en los cuadros 4.1 a 4.4), Demarco (1991c) estimó la deuda consolidada en alrededor de \$ 7 260 millones. A partir de ese cálculo propuso un método para inferir y extrapolar el monto de deuda correspondiente al mes de marzo de 1991.

El método aplicado para cuantificar la deuda generada a partir del mes de abril focaliza la atención en las denominadas "deudas por incumplimiento de la ley 18.037 (movilidad)". No toma en consideración a los beneficiarios de la ex Caja de Autónomos, por tratarse de un grupo poblacional que no ha sido generador de deudas de significación.

Mediante un método de prorrateo se asignó a cada mes una proporción de la deuda total estimada en concepto de movilidad. Se utilizó como factor de ponderación la proporción que surge de dividir, para cada mes, la razón del índice de corrección legal respecto al efectivamente aplicado, por el acumulado de dichas razones para un período de 5 años. De esta forma se arribó para el mes de marzo de 1991 a una deuda del orden de 187 millones de dólares.

Podemos llegar a una cifra semejante a partir de la información disponible sobre haberes de jubilados y pensionados de las ex cajas del Estado y de Industria y Comercio. El procedimiento que cabe aplicar en este caso consiste en comparar el haber medio correspondiente, con una aproximación al haber teórico determinado como un porcentaje del salario medio del sector. La deuda aproximada resultante puede computarse simplemente a partir de la expresión siguiente:

$$D = J_E (a \bar{W}_E - \bar{H}_{JE}) + P_E (0.75 a \bar{W}_E - \bar{H}_{PE}) \\ + J_I (a \bar{W}_I - \bar{H}_{JI}) + P_I (0.75 a \bar{W}_I - \bar{H}_{PI})$$

donde:

D = Deuda mensual;

J_E, J_I = Número de jubilados de las ex cajas del Estado y de Industria y Comercio, respectivamente;

P_E, P_I = Número de pensionados de las ex cajas del Estado y de Industria y Comercio;

W_E, W_I = Salario medio para trabajadores del Estado y de Industria y Comercio;

H_{JE}, H_{JI} = Haber medio de jubilaciones de las ex cajas del Estado y de Industria y Comercio;

H_{PE}, H_{PI} = Haber medio de pensiones de las ex cajas del Estado y de Industria y Comercio;

a = Coeficiente que vincula los haberes de jubilaciones con los salarios de trabajadores en actividad en cumplimiento de la ley.

El cuadro 2.A.4 contiene la información necesaria para el cómputo de la deuda correspondiente al mes de marzo de 1991. Si bien se trata de un procedimiento de cómputo indirecto, parece razonable postular que la deuda mensual generada en marzo de 1991 rondaba los 190 millones de pesos.

Cuadro 2.A.4

CALCULO DE LA DEUDA MENSUAL CON LOS BENEFICIARIOS - MARZO DE 1991

| Concepto | Número de casos (miles de personas) | Salario Medio (\$/mes) | Haber Teórico (\$/mes) | Haber Medio (\$/mes) | Diferencia (3) - (4) | Deuda Mensual (000 de \$) |
|------------------|-------------------------------------|------------------------|------------------------|----------------------|----------------------|---------------------------|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (1) x (5) |
| Jubil. - Estado | 338,4 | 433,8 | 303,7 | 230,7 | 73,0 | 28.345,4 |
| Pens. - Estado | 256,5 | 433,8 | 227,8 | 171,3 | 56,5 | 14 489,7 |
| Jubil. - Indust. | 910,5 | 393,1 | 275,2 | 152,0 | 113,2 | 112 200,9 |
| Pens. - Indust. | 510,6 | 393,1 | 206,4 | 134,7 | 71,7 | 36 630,4 |
| Total | | | | | | 191 666,5 |

CAPÍTULO III

CAUSAS DE LOS DESEQUILIBRIOS FINANCIEROS

Del capítulo anterior puede concluirse, a manera de síntesis, que el SNPS ha venido mostrando, sobre todo desde la primera mitad de la década del ochenta, una serie de falencias que en materia de financiamiento se reflejan principalmente en dos aspectos: el notable deterioro, tanto en valores absolutos, como relativos a los salarios medios, del nivel de los haberes reales de las prestaciones (enfoque microeconómico); y el desajuste que exhibe el resultado financiero general (enfoque global o macroeconómico).

En este capítulo nos proponemos ofrecer una interpretación respecto de la situación actual del SNPS, procurando identificar los factores que ejercen mayor influencia en el desenvolvimiento del sistema. Atendiendo a la naturaleza de los mismos, se los clasifica en coyunturales, y por lo tanto reversibles en el corto plazo sin que medie una profunda transformación del sistema; y estructurales, cuya remoción o modificación escapa a la política previsional o exige un diseño marcadamente innovador en la organización del sistema.

3.1 CONDICIONES DEL EQUILIBRIO

Antes de acometer el examen de las causas de la situación financiera del SNPS se ha estimado útil esquematizar, a través de un conjunto de definiciones contables, las condiciones de equilibrio del sistema. Estas precisiones serán presentadas para el SNPS en su conjunto, pero ello no invalida su aplicación a cada subsistema por separado (personas en relación

de dependencia y trabajadores autónomos) o incluso en la visión más desagregada de cada caja en particular.

Como todo criterio contable de doble entrada, los ingresos deben igualar a los egresos. Así queda de manifiesto en la identidad que a continuación se explicita, correspondiente a un régimen previsional que funciona bajo el método de reparto:

$$A w t + T = B b + G \quad (I)$$

El lado izquierdo de la expresión (I) refleja los ingresos del sistema previsional. El número de aportantes se indica por A; la remuneración media que perciben esas personas se identifica por w; y t es la alícuota que se aplica sobre las remuneraciones, como aportes al régimen jubilatorio. T explica el conjunto de otros ingresos que puede recibir el sistema, necesarios cuando sus propios recursos no alcanzan para abonar la totalidad de las erogaciones a las cuales debe hacer frente, comprendiendo la factibilidad de una variada gama de posibilidades. Las de mayor relevancia para el caso argentino son los recursos aportados por la Tesorería General de la Nación, las sumas transferidas por otras instituciones (por ej. Caja de Subsidios Familiares), y las recaudaciones de impuestos afectados específicamente al SNPS.

Los egresos del régimen se constituyen principalmente por los pagos a los beneficiarios y se determinan a través del número de jubilados y pensionados (B), multiplicado por la prestación media (b). Adicionalmente, G simboliza el resto de erogaciones del régimen, entre las que se cuentan los gastos de administración y otros servicios brindados a los pasivos (seguro de sepelio, aportes a las obras sociales, etc.).

Si el régimen previsional se autofinancia, el valor de T sería nulo. Además, habitualmente G es de escasa significación. A menudo lo destinado a la administración no supera el 2% del total de ingresos del régimen, considerándose que ese nivel constituye un valor máximo adecuado en la mayoría de los países, Argentina incluida³¹.

De acuerdo a lo anterior, la identidad (I) puede transformarse en (II), resultando más práctica a los fines de nuestro examen:

³¹ Diamond (1977).

$$A w t = B b \quad (II)$$

Tomando en cuenta los dos subsistemas que integran el SNPS, el factor A de (II) está constituido por los asalariados, que aportan al régimen de relación de dependencia, y los trabajadores independientes, que lo hacen al subsistema de autónomos. Por su parte, w es el ingreso medio de los asalariados y, en el otro caso, la renta imponible previsional de los autónomos, constituyendo esta última una presunción del ingreso percibido. En cuanto a t, en el caso de los trabajadores en relación de dependencia corresponderían a las alícuotas establecidas por el SNPS sobre los salarios, las que deben ser pagadas por asalariados (aportes) y empleadores (contribuciones). En los autónomos, t resulta de la tarifa que se establece como aporte sobre los ingresos de estos trabajadores según categoría³².

A su vez la parte derecha de (II), está compuesta en cada subsistema por el número de beneficiarios, (total de jubilados y pensionados) y la retribución media, b, que reciben estas personas.

Es importante recordar que el valor de esta retribución al sector pasivo depende básicamente de los ingresos declarados al SNPS como percibidos durante los últimos diez años de aporte, entre los cuales se seleccionan los tres mejores a los efectos de determinar el haber jubilatorio al cual la persona se hace acreedora.

Dadas las restricciones que afectan a las variables de la identidad (II), sobre todo en lo que hace a la determinación del haber jubilatorio, llegar al equilibrio financiero sólo resulta posible bajo supuestos específicos que en la actualidad no se verifican en el caso argentino, y cuya materialización espontánea parece muy improbable.

Teóricamente las posibilidades financieras son tres: superávit, déficit o equilibrio. Si los ingresos superan a los egresos, ello permitirá la constitución de un fondo de reserva, del cual se podrán obtener ingresos (intereses) que refuercen el total para distribuir y recursos para salvar problemas de carácter esporádico o coyuntural. Si, por el contrario, los egresos superan los ingresos, deberá necesariamente recurrirse a otras fuentes de

³² La tarifa de los autónomos se estructura en un total de diez categorías, que van de una a 30 jubilaciones mínimas, categorías que toman un porcentaje (26%) sobre valores globales establecidos en función de las jubilaciones mínimas.

financiamiento, dada la obligación de brindar determinado nivel de remuneraciones a los pasivos; aquí es donde T, de la ecuación (I), pasa a tener significación.

Ya hemos señalado que la situación financiera del SNPS en Argentina ha tendido al déficit. A continuación analizaremos las causas.

3.2 FACTORES DE MAYOR GRAVITACION

Este acápite se propone identificar las principales causas que han conducido al sistema a la situación descrita en la sección precedente. Algunas de ellas son propias de la situación coyuntural en que se desenvuelve la economía del país, en tanto que otras responden a la estructura socioeconómica imperante. Esta distinción es importante pues el tratamiento tendiente a encontrar soluciones diferirá por completo según se trate de uno u otro tipo de determinante. En razón de ello, efectuaremos al final de la sección algunas consideraciones respecto del carácter coyuntural o estructural de los diversos factores analizados.

a) Tasa de sostenimiento

Dado que en un régimen previsional de reparto los beneficios de pasividad se financian con aportes y contribuciones de la población activa, un crecimiento de la población pasiva a una tasa mayor a la de la activa aportante pone en peligro la capacidad del sistema para cumplir con las obligaciones que fija la ley.

En otras palabras, la relación entre el número de trabajadores activos y pasivos (que en el lenguaje técnico se denomina "tasa de sostenimiento") debe mantenerse dentro de límites "razonables" para que el sistema funcione adecuadamente, sin que se produzcan desequilibrios de naturaleza financiera.

La ecuación (II) representa la condición de equilibrio financiero del sistema que se autofinancia. A partir de la misma se llega a la siguiente proposición:

$$b = A/B \text{ w } t \quad (\text{III})$$

Siendo la relación A/B (número de aportantes/número de beneficia-

rios) la tasa de sostenimiento o de dependencia, según la definición que se introdujo.

Para el sistema, el nivel medio de los salarios (w) resulta una variable exógena o dato del problema. Por lo tanto, la posibilidad de cumplir con un determinado valor medio de los beneficios (b) dependerá de la referida tasa de sostenimiento (A/B) o de la tasa de aportes y contribuciones previsionales (t). Por cierto, esta última se halla sujeta a un límite, dado por el encarecimiento de los salarios tomados en su expresión global, o bien por la incidencia de éste sobre el salario de bolsillo del trabajador. Habida cuenta del alto valor que en la economía argentina asume t , es razonable suponer que su nivel se encuentra fijado y es poco menos que inamovible, por lo menos para aumentarlo. De este modo, la viabilidad del sistema depende de la tasa de sostenimiento.

Dados los parámetros que intervienen en la estructuración del SNPS, puede suponerse que tanto para los trabajadores en relación de dependencia como para los autónomos ese valor debería aproximarse como mínimo a tres. Aun cuando la información del SNPS da cuenta sólo del número de beneficios concedidos y no permite identificar el número de beneficiarios por subsistema³³, todos los indicadores disponibles coinciden en que esta relación apunta al deterioro.

La caída de la tasa de sostenimiento es, a su vez, resultado de una conjunción de factores, entre los que cabe mencionar: a) la dinámica poblacional; b) la evasión en los aportes al sistema previsional; c) el relajamiento creciente e indiscriminado de las condiciones para el otorgamiento de beneficios; y d) factores inherentes al funcionamiento del mercado de trabajo.

Consideraremos en forma separada los efectos de cada uno de esos factores sobre la tasa de sostenimiento.

Factores demográficos

En el proceso de desarrollo de los países es conocido el fenómeno del envejecimiento poblacional, que se produce como consecuencia de una disminución de la natalidad y del mejoramiento simultáneo de la expec-

³³ Existen casos de personas con más de un beneficio (por ejemplo: viuda jubilada que recibe además la pensión por fallecimiento de su cónyuge en actividad o jubilado).

tativa de vida. Este fenómeno también se ha evidenciado en Argentina, según queda de manifiesto en el Cuadro 3.1 y en el Gráfico 3.1.

Cuadro 3.1
ESTRUCTURA DE LA POBLACION POR GRUPO ETARIO

| | 1950 | 1955 | 1960 | 1965 | 1970 | 1975 | 1980 |
|-----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Mayores (a) | 5,5 | 6,3 | 7,1 | 7,9 | 8,9 | 9,6 | 10,2 |
| Hombres centrales (b) | 24,6 | 24,4 | 24,1 | 23,7 | 23,3 | 22,9 | 22,6 |
| Mujeres centrales (c) | 21,0 | 21,5 | 21,6 | 21,5 | 21,3 | 21,1 | 20,9 |
| Jóvenes (d) | 18,4 | 17,1 | 16,4 | 16,6 | 17,2 | 17,2 | 16,3 |
| Menores (e) | 30,5 | 30,8 | 30,8 | 30,2 | 29,4 | 29,2 | 30,0 |

Notas: (a) Mayores: mujeres de 60 años y más; varones de 65 años y más.

(b) Hombres centrales: entre 25 y 64 años.

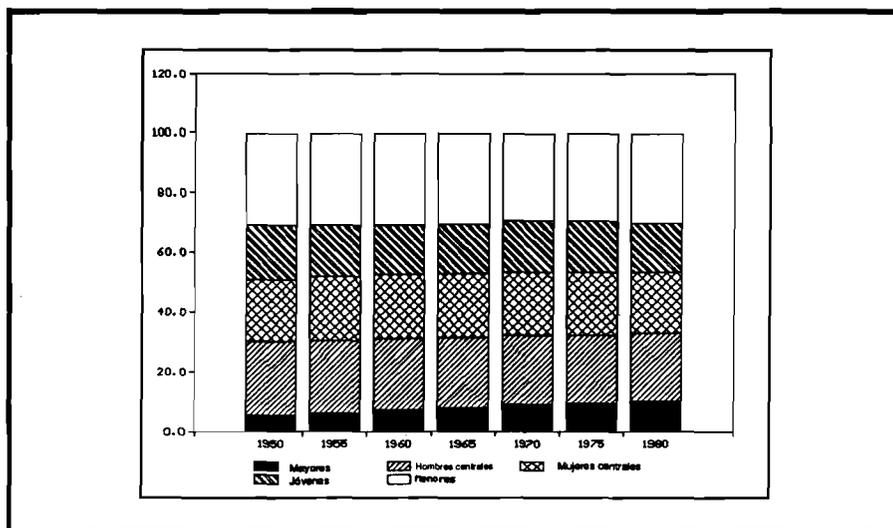
(c) Mujeres centrales: entre 25 y 59 años.

(d) Jóvenes: entre 15 y 24 años.

(e) Menores: hasta 14 años.

Fuente: Lo Vuolo (1991).

GRAFICO 3.1



El envejecimiento poblacional ha perjudicado severamente a los regímenes previsionales de casi todos los países del mundo en los que prevalecen sistemas previsionales de reparto, en los que los beneficios que se

otorgan a los beneficiarios se financian con cargo a los aportes recaudados en cada momento del tiempo.

Si nos atenemos a las cifras del cuadro 3.1, forzoso es concluir que las posibilidades de llegar a la relación mínima teórica de tres activos por pasivo parece poco probable. El aumento que se registra en la esperanza de vida de las personas, como fruto, básicamente, del avance en la medicina y en las condiciones de vida que brinda el mayor desarrollo económico, junto a los factores determinantes de una menor tasa de natalidad revelan que esta relación tiende a empeorar a lo largo del tiempo.

De todas maneras, los factores demográficos resultan insuficientes por sí solos para explicar la magnitud de los problemas que encara el SNPS.

También algunas tendencias económicas, vinculadas fundamentalmente al mercado del trabajo, están contribuyendo en forma determinante a deteriorar la situación del sistema.

Factores inherentes al funcionamiento del mercado de trabajo

La tasa de actividad, esto es el porcentaje de población que participa en la fuerza laboral, ha denotado una significativa disminución, pasando del 42% de la población total a tan sólo el 37% entre los años 1970 y 1988. Ello indica que el peso del régimen previsional recae sobre un universo cuya significación relativa acusa un sostenido retroceso. De otro lado, en el período 1970-1988 el número de beneficiarios se expande a un ritmo del 2,7% anual en el caso de los trabajadores en relación de dependencia y de 5,9% en el de los autónomos. Aun cuando se considera que dichas tasas fueron excepcionalmente elevadas (en la actualidad se sitúan en niveles de 1,2 y 3,3% respectivamente), todavía en sus valores medios resultan superiores al crecimiento, cercano al 1,5% anual, de la población en edad activa.

Un fenómeno de carácter más evidente que se ha observado en la economía argentina en las últimas décadas y que incide de manera determinante sobre la situación del sistema previsional es la incapacidad de las actividades de alta productividad de seguir absorbiendo trabajadores. De esta forma, el sector terciario (o de servicios) ha pasado a constituirse en el receptor obligado de una cantidad de individuos que no encuentran adecuada inserción laboral en otras ramas.

El cuadro 3.2 y el gráfico 3.2 ilustran esta tendencia, que entre 1960

y 1990 ha hecho elevarse del 20 al 33% la participación del sector "Servicios personales y sociales" en el empleo total.

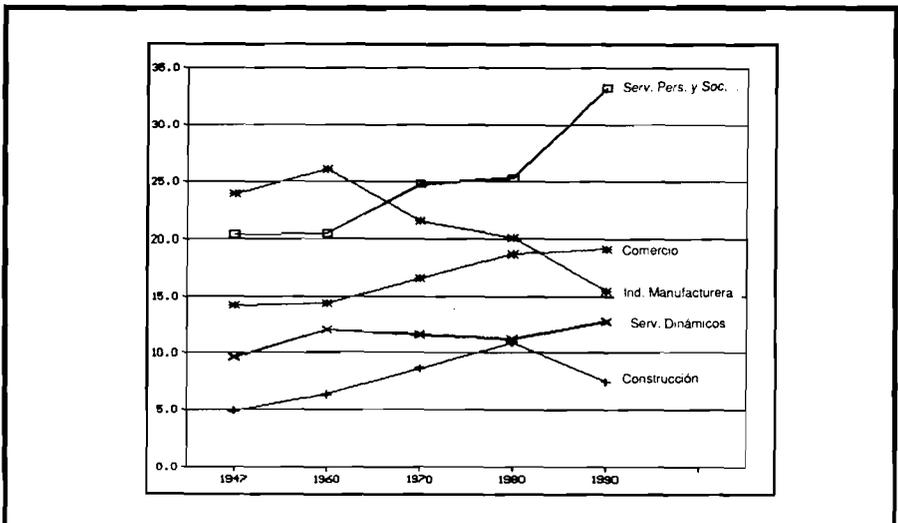
El aumento de las ocupaciones de baja productividad repercute adversamente sobre la capacidad financiera del sistema, ya que los trabajadores autónomos, que se concentran en el sector terciario, acusan una tendencia mucho más fuerte a la evasión que los asalariados. A su vez, la ocupación en actividades de servicios de baja productividad limita la capacidad de aporte de los trabajadores; a menudo los margina, incluso, del sistema previsional.

Cuadro 3.2
PORCENTAJES DE LA EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA DEL EMPLEO

| Sector Económico | 1947 | 1960 | 1970 | 1980 | 1990 |
|----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Sector Primario | 27,1 | 20,7 | 16,6 | 13,7 | 11,0 |
| Industria Manufacturera | 23,9 | 26,1 | 21,6 | 20,1 | 15,5 |
| Construcción | 4,8 | 6,3 | 8,6 | 10,9 | 7,4 |
| Comercio | 14,2 | 14,4 | 16,6 | 18,7 | 19,1 |
| Servicios Pers. y Sociales | 20,4 | 20,5 | 24,8 | 25,3 | 33,2 |
| Servicios Dinámicos | 9,6 | 12,1 | 11,7 | 11,3 | 12,8 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fuente: Lo Vuolo, Rubén. 1991.

GRAFICO 3.2



b) Nivel de remuneraciones

No existen datos oficiales acerca de la distribución funcional del ingreso nacional que permitan visualizar lo efectivamente obtenido por el esfuerzo de las personas y, por lo tanto, construir una base suficientemente sóida para estimar los ingresos potenciales del SNPS.

En sustitución de esos datos es preciso echar mano a los salarios pagados por la economía. Si bien no existen series que permitan conocer la trayectoria de los ingresos de los trabajadores independientes, se ha logrado establecer que por concepto de remuneración por su labor ellos perciben en promedio un monto similar al de los trabajadores en relación de dependencia³⁴. De ahí que centraremos nuestra atención en el comportamiento de los salarios.

Cuadro 3.3
SALARIOS MEDIOS DE LA ECONOMIA
(Indice 100 = 1980)

| Años | Salarios |
|---------|----------|
| 1977/78 | 84,1 |
| 1979/82 | 91,5 |
| 1983/85 | 108,2 |
| 1986/88 | 95,5 |
| 1989/91 | 80,1 |

Fuente: Elaboración propia a base de información de la Secretaría de Seguridad Social.

El poder de compra de los asalariados ha experimentado un severo retroceso, pero este fenómeno no alcanza por sí solo a explicar la disminución en los ingresos de los jubilados y pensionados. Las cifras del cuadro 3.3 comprueban que las reducciones sufridas por el sector pasivo, y que se manifiestan en los cambios suscitados en la relación jubilación media/salario, fueron de mayor amplitud.

Hasta comienzos de la década del ochenta la referida relación haber de jubilaciones/salarios se mantuvo próxima al 60 por ciento (48 por ciento para los pensionados), observando luego una reducción, hasta llegar a

³⁴ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS/PNUD/OIT) (1988).

sólo 40 por ciento en 1990. Con posterioridad acusa un repunte, gracias al cual logra aproximarse al 50 por ciento.

Al no haber existido, durante el período bajo análisis, modificaciones en el método de cálculo de los beneficios jubilatorios, el deterioro en la relación haber de jubilaciones/salarios debe en principio ser atribuida a dos hechos. Existe la posibilidad de que el indicador utilizado para adaptar los haberes jubilatorios a los cambios ocurridos en los salarios nominales no se ajuste a lo sucedido en la realidad; y que, por lo tanto, la actualización efectuada (sobre todo frente a los agudos procesos inflacionarios que han afectado la economía del país) no se compadezca con el tratamiento recibido por las remuneraciones salariales³⁵. La otra posibilidad está directamente dada por el incumplimiento de lo que dispone la legislación e implica que al sector pasivo se le ha abonado menos de lo que por ley le correspondería³⁶.

El índice de nivel de remuneraciones que confecciona la Secretaría de Seguridad Social para visualizar la trayectoria de esta variable no ha sido, en cuanto tal, objeto de cuestionamientos mayores. Pero los procedimientos de ajuste incorporan además un mecanismo de "corrección" bastante poco transparente, que en los hechos ha sido utilizado para fijar haberes más compatibles con las posibilidades de pago del sistema que con las disposiciones de la ley.

Así, por encima de las dudas que arrojen los procedimientos de ajuste aplicados, existen evidencias suficientes del tratamiento discrecional dispensado al pago de las prestaciones. Así lo comprueba el considerable número de juicios con sentencia favorable a los beneficiarios que debió afrontar la administración del SNPS y que a su vez dio lugar a diversas reacciones del gobierno: declaratoria formal del sistema en estado de emer-

³⁵ Las posibilidades de que se produzcan este tipo de inadecuación son mayores si la estructura según tipo de las remuneraciones con que se ha confeccionado el índice usado para medir las oscilaciones de los haberes salariales difiere de la composición de las retribuciones imperante en la práctica.

³⁶ A los efectos de paliar la crisis del SNPS, a menudo se llevaron a cabo verdaderas manipulaciones en las remuneraciones, discriminándose a favor de quienes se ubican en los estratos inferiores de la escala de haberes. Ello se refleja en la especial intensidad que acusa en determinados períodos la concentración de perceptores en el haber mínimo jubilatorio.

gencia; acuerdos de recomposición (parcial) con los beneficiarios (decretos 648/87 y 366/89); consolidación de deudas al 1/4/91 (ley 23.982), y propuesta de reforma, iniciativa que a mediados de 1992 fue sometida por el Poder Ejecutivo Nacional a consideración del Congreso.

c) La evasión

En los regímenes de reparto no hay incentivos que alienten el pago de cotizaciones durante toda la vida activa del trabajador, de modo que suele afirmarse que en ellos existe una tendencia natural a la evasión.

Ni el exceso de años de imposición ni los montos aportados en años lejanos al retiro inciden sobre los beneficios. En consecuencia, los trabajadores jóvenes no perciben la conveniencia de efectuar la totalidad de las imposiciones legales.

Surge así una tendencia a la evasión, que toma la forma de omisión de pago total o parcial, por parte de un segmento de los aportantes.

En principio podríamos, entonces, diferenciar dos mecanismos de evasión: uno consiste en la omisión lisa y llana de la obligación de imponer; el otro, en el aporte por remuneraciones inferiores a las efectivamente percibidas.

Lo Vuolo (1991) efectuó una estimación de los potenciales aportantes al SNPS por sectores de actividad para al año 1990. Los resultados, junto a los datos de aportantes efectivos, se consignan en el cuadro 3.4.

Cuadro 3.4
APORTANTES EFECTIVOS Y POTENCIALES AL SNPS, 1990
 (en miles de personas)

| Régimen | Aportantes Efectivos (1) | Aportantes Potenciales (2) | [(1)/(2)] x 100 |
|---------------------------------|--------------------------------|----------------------------------|-----------------|
| a. Relación de Dependencia | 4 115 | 6 795 | 60,6 |
| a.1 Estado | 738 | 738 | 100,0 |
| a.2 Industria, Com. y Act. Civ. | 3 377 | 6 057 | 55,8 |
| b. Autónomos | 772 | 2 562 | 30,1 |
| Total | 4 887 | 9 357 | 52,2 |

Fuente: Lo Vuolo (1991) y Secretaría de Seguridad Social.

Casi el 50 por ciento de la población que debiera hacer aportes elude esta obligación. Ahora bien, la evasión no es pareja, sino que varía según subsistemas y sectores. Particular intensidad alcanza en el caso del régimen de trabajadores autónomos, en el que en 1990 aportaba apenas el 30 por ciento de la población obligada.

Respecto a la evasión parcial, esto es la que tiene lugar mediante aportes inferiores a los que correspondería por ley (pagos "en negro"), no existen estimaciones fundadas. Un cálculo efectuado por la ANSES concluyó en 1991 que en el subsistema de trabajadores en relación de dependencia la razón entre el promedio de ingreso de los tres mejores años y el de los últimos diez era del orden de 1,5.

En la medida en que ese diferencial sea consecuencia de la omisión de pago parcial de obligaciones previsionales, estos datos muy genéricos permitirían inferir que en un horizonte total de aportes de 20 años se estaría cumpliendo aproximadamente sólo con el 70% de las obligaciones que estipula la ley.

En resumen, aunque se carezca de datos para definir de manera precisa el alcance de la evasión, la significación de este fenómeno tendría un piso del 30%, pudiendo llegar, incluso, al 50% de lo que en la actualidad se aporta³⁷.

Ambas modalidades de evasión guardan estrecha relación con: a) la edad del aportante, y b) el tipo de actividad que éste desarrolla.

En lo tocante a la edad, es conocida la reticencia de los trabajadores jóvenes a contribuir al sistema previsional, debido a la mayor valoración que los individuos realizan del ingreso presente respecto al futuro, particularmente cuando este último es visualizado como algo muy lejano. Adicionalmente, el hecho de que los primeros años de aporte no incidan sobre el monto del beneficio estimula la materialización de acuerdos informales entre trabajadores y empleadores en orden a incrementar el salario de bolsillo mediante el subterfugio de pagos "en negro" totales o parciales, que

³⁷ El 30% de evasión por concepto de aportes sólo parciales es un promedio aplicable al total de los montos aportados. En cambio, el 40% conformado por los individuos que no hacen ningún aporte previsional incluye, probablemente, un elevado porcentaje de población de bajos ingresos por consiguiente representaría bastante menos del 40% de los montos totales de aportes obligatorios.

omiten los aportes y contribuciones previsionales. Esta situación se regulariza por lo común en los últimos años de actividad del trabajador y obliga al sistema previsional a computarle los haberes sobre la base de aportes desproporcionadamente elevados respecto a lo que ha sido el nivel histórico de contribuciones previsionales de ese individuo.

También el tipo de actividad ejerce influencia significativa, en virtud de las consideraciones efectuadas a propósito del efecto de la evolución del mercado laboral sobre la tasa de sostenimiento. En primer término, como es obvio, el grado de incumplimiento es mayor en el sector privado³⁸. Un relevamiento efectuado en la Secretaría de Seguridad Social en 1991 arrojaba un promedio de 23 años de aporte efectivo en las altas del sector privado, contra 33 años en el caso de los jubilados correspondientes al sector público. Si suponemos que en realidad los individuos del sector público y privado trabajan el mismo número de años, estos datos sugieren que los trabajadores del ámbito privado omiten aportes durante aproximadamente un tercio del período laboral activo.

Ahora bien, dentro del sector privado mismo se observan diferencias según ramas de actividad. Esto es así debido a que el grado de extensión del sector informal es heterogéneo, siendo mayor en determinado tipo de actividades. La inserción en el sector terciario de un gran número de trabajadores desplazados por otros sectores con insuficiente capacidad de generación de empleo y, de otro lado, la emergencia y el crecimiento desproporcionado de actividades con niveles de productividad e ingresos del trabajo muy exigüos han contribuido a la expansión de la economía informal, caracterizada por un alto grado de incumplimiento de obligaciones fiscales y previsionales.

La lucha contra la evasión guarda estrecha relación con la calidad de los sistemas de administración y control. En este sentido, desde 1991 se han logrado mejoras aceptables en los niveles de recaudación. Sin embargo, debe reconocerse que en el marco de un sistema de reparto los mecanismos de supervisión sólo pueden alcanzar resultados moderados. En

³⁸ Hasta hace algún tiempo estas modalidades de evasión previsional eran privativas del sector privado. Sin embargo, desde cierto tiempo atrás se ha generalizado el otorgamiento por parte del gobierno de aumentos salariales "no remunerativos ni bonificables", tendientes a permitir mayores incrementos de bolsillo con bajos costos para el empleador.

efecto, en ausencia de incentivos que estimulen la capacidad de ahorro de los trabajadores con fines previsionales, resultan de muy difícil detección los acuerdos entre empleadores y asalariados consistentes en el abono de una parte significativa de los salarios como sumas no remunerativas. A partir de cierto punto los costos de las tareas de fiscalización se tornan pues fuertemente crecientes y, por tanto, desproporcionados a la luz de sus eventuales beneficios.

En virtud de las consideraciones precedentes se concluye que aun en ausencia de una reforma del sistema es factible conseguir una baja razonable de la evasión; de hecho, entre 1991 y 1992 se logran avances significativos en este campo. Sin embargo, la desaparición de este fenómeno parece utópica si no se impulsan transformaciones profundas en las pautas básicas que ordenan el sistema previsional.

d) Relajamiento de condiciones para el otorgamiento de beneficios

La débil vinculación imperante entre los aportes totales del trabajador a lo largo de su vida activa y los ingresos que éste percibe en el período de pasividad ha redundado en una extraordinaria proliferación de beneficios otorgados en condiciones extremadamente benévolas. Esta situación se manifiesta con elocuencia en los casos de los regímenes especiales y diferenciales, de las pensiones, de las pensiones graciabiles y de las jubilaciones por invalidez.

En los tres primeros de estos renglones, la proliferación excesiva de beneficios depende de la propia legislación previsional; en el de las pensiones por invalidez se trata más bien de una inadecuada aplicación del régimen legal. En todos los casos, empero, se han suscitado enormes dificultades, atribuibles a las fuertes resistencias con que han tropezado los intentos orientados a establecer un criterio más estricto en materia de concesión de beneficios.

Consideraremos brevemente cada uno de estos casos.

Regímenes especiales y diferenciales

Estos regímenes conceden a ciertos trabajadores un tratamiento excepcional en relación a las condiciones para el otorgamiento de beneficios y

a la fórmula para el cómputo de los mismos. En un comienzo los regímenes diferenciales fueron previstos en las leyes N^o 18.037 y 18.038 como respuesta a actividades que producen desgaste o agotamiento precoz a los trabajadores. Este criterio ha sido desvirtuado por la proliferación de regímenes que confieren beneficios bajo condiciones de edad, años de aporte y de servicios extremadamente laxas. De otro lado, diversas leyes especiales han otorgado trato preferencial a ciertos beneficiarios, en relación básicamente al criterio de cómputo y actualización de haberes.

Este tipo de beneficios ha experimentado una indiscriminada extensión en favor de funcionarios de los tres poderes del Estado. También el personal de la Administración Pública Nacional goza de un tratamiento preferente, ya que el haber jubilatorio de estos funcionarios se determina como un porcentaje fijo de la remuneración de la categoría que ocupan al momento del cese de actividad³⁹. En virtud de estas prerrogativas se les permite acogerse al régimen jubilatorio antes de haber alcanzado la edad mínima del régimen general, con menos número de años de servicios computados a los efectos de la jubilación o con fórmulas especiales para el cálculo del haber de la prestación y su mecanismo de ajuste (movilidad).

Individuos con similares historias de aporte al sistema previsional, pero que durante su período de actividad laboral estuvieron adscritos a ramas distintas, perciben, como consecuencia de estas normas discriminatorias, beneficios muy dispares.

Por otra parte, estos tratamientos diferenciales han incrementado el número de beneficiarios del SNPS así como los montos que éste debe abonar.

En términos generales las sumas asignadas al pago de estos privilegios no configuran un porcentaje muy elevado de las erogaciones totales del SNPS en concepto de prestaciones; la significación de los beneficiarios de estos privilegios es aún menor. Sin embargo, en la década de 1980 los gastos por este concepto aumentaron sustancialmente, lo que constituye de por sí un motivo de preocupación. Adicionalmente, la existencia de estos regímenes plantea un serio problema de equidad, lo que motivó una ex-

³⁹ A la fecha se encuentran derogados por ley los regímenes de excepción para el personal de la administración pública, pero no los correspondientes a funcionarios de los tres poderes del Estado, ni los del régimen docente.

tensa discusión parlamentaria posterior al decreto N° 1.321/91 del Poder Ejecutivo, que abolía todo tipo de regímenes de excepción. El debate culminó con la reinstauración de la mayoría de éstos, con algunas modificaciones. En el Capítulo 6 nos ocuparemos más extensamente de estos regímenes.

Finalmente, es importante tener en cuenta que los regímenes de excepción constituyen una prerrogativa casi exclusiva de los trabajadores del sector público. El incremento de los gastos por este concepto agrava el déficit crónico de este subsistema, obligando por consiguiente a transferencias adicionales de los aportantes del sector privado a los del sector público.

Pensiones

Originariamente pensadas para garantizar la continuidad en la percepción de ingresos a los causahabientes de los fallecidos, también la cobertura de las pensiones se ha ampliado de manera sustancial. Estas prestaciones, que en un principio alcanzaban sólo a la esposa y los hijos menores han pasado a cubrir, mediante sucesivas modificaciones legales, a una extensa gama de familiares con grados variables de consanguinidad que estuvieran a cargo del beneficiario fallecido (padres, nietos, hijas solteras o viudas, hermanas solteras o viudas bajo condiciones especiales, etc.).

En general, la legislación en materia de pensiones se ha caracterizado por una creciente permisividad, incluyendo como posibles beneficiarios a individuos cuyo grado de parentesco con el causante es lejano y que sólo en una primitiva forma de organización de la vida económica podrían considerarse integrantes de una misma unidad familiar.

Los cuadros 3.5 y 3.6 muestran la evolución comparativa de los beneficios de jubilaciones y pensiones. Se observa en el transcurso del tiempo un aumento más que proporcional de los segundos respecto a los primeros, en términos tanto del número de casos como del monto de los beneficios. Esta tendencia en la relación pensiones/jubilaciones es consecuencia de las consideraciones efectuadas precedentemente.

Es importante destacar que esta expansión del número de beneficiarios del SNPS no implica necesariamente una mayor cobertura, dado que en muchos casos se trata de la repetición en los beneficios otorgados a una misma persona.

Cuadro 3.5
RELACION JUBILACIONES/PENSIONES
(Nº de casos a diciembre de cada año)

| Años | Jubilaciones (A) | Pensiones (B) | (B)/(A) en % |
|------|---------------------|------------------|-----------------|
| 1975 | 1 124 090 | 570 726 | 50,8 |
| 1980 | 1 562 610 | 779 842 | 49,9 |
| 1985 | 1 791 490 | 951 250 | 53,1 |
| 1986 | 1 835 201 | 975 321 | 53,1 |
| 1987 | 1 859 120 | 1 004 065 | 54,0 |
| 1988 | 1 883 401 | 1 039 189 | 55,2 |
| 1989 | 1 918 368 | 1 075 224 | 56,1 |
| 1990 | 2 001 746 | 1 123 776 | 56,1 |
| 1991 | 2 035 300 | 1 140 800 | 56,0 |

Fuente: Dirección de Progr. Económica. Secretaría de Seguridad Social.

Cuadro 3.6
RELACION JUBILACIONES/PENSIONES
(Montos a diciembre de cada año)

| Años | Jubilaciones (A) | Pensiones (B) | (B)/(A) en % |
|----------|---------------------|------------------|-----------------|
| 1975 (a) | 6 376 | 2 513 | 39,4 |
| 1980 (b) | 1 133 | 443 | 39,1 |
| 1985 (c) | 141 | 69 | 48,9 |
| 1986 (c) | 237 | 118 | 49,8 |
| 1987 (c) | 554 | 261 | 47,1 |
| 1988 (c) | 3 637 | 1 652 | 45,4 |
| 1989 (d) | 139 | 75 | 53,9 |
| 1990 (d) | 2 144 | 1 055 | 49,2 |
| 1991 (d) | 4 734 | 2 314 | 48,9 |

Notas: (a) millones de \$ ley 18.088
(b) miles de millones de \$ ley 18.088
(c) millones de Australes
(d) miles de millones de Australes.

Fuente: Idem cuadro 3.5.

El crecimiento desproporcionado de las pensiones merece detenida consideración. Aunque no se trata de un aspecto inherente al sistema de reparto, hay indicios que la tendencia que acusa la mencionada relación

no se modificará, a menos que se lleven a cabo transformaciones en la normativa existente.

Una legislación en exceso permisiva en materia de pensiones es altamente costosa para los sistemas previsionales, tanto de reparto como de capitalización: en el primer caso, porque son mayores los beneficios que es preciso financiar con el mismo aporte de los activos; y en el segundo, porque la renta generada por capitalización debe abarcar un período sustancialmente más extenso.

Pensiones no contributivas

Son beneficios que se otorgan a individuos que no cumplen con los requisitos que exige la ley general, pero se encuentran en situaciones excepcionales que justifican, en principio, el otorgamiento de una prestación.

Se incluyen bajo este concepto las pensiones graciabiles otorgadas por el Congreso, así como las pensiones a la vejez y otras que otorga el Poder Ejecutivo (v.gr. a familiares de desaparecidos, ex combatientes de Malvinas, madres de siete hijos, etc.).

Los datos que suministra el cuadro 1.3 del capítulo 1 indican que a fines de 1991 el 5% de los beneficios por concepto de pensiones era de carácter no contributivo. Cerca de la mitad de esa cifra corresponde a pensiones graciabiles del Congreso.

Este tipo de beneficios tiene, sin lugar a dudas, una fuerte intención redistributiva, pues en general favorece a personas de muy escasos recursos. Sin embargo, parece en principio discutible que tal redistribución se efectúe con cargo a aportes que gravan los salarios. De otra parte, en los últimos años la proliferación de estas pensiones sugiere que se ha incurrido en abusos, no sólo por el número de beneficios otorgados sino también porque su aplicación no siempre se ha circunscrito a los fines estipulados originalmente.

Jubilaciones por invalidez

La triplicación de los valores absolutos pagados por este concepto entre 1980 y 1991 ha permitido que la significación relativa de este beneficio dentro del total de jubilaciones se duplique (cuadro 3.7).

Un crecimiento de tal magnitud no puede asociarse a un aumento proporcional en los índices de morbilidad laboral. La explicación más plausible relaciona esta tendencia con una extrema permisividad para otorgar los beneficios, junto a la falta de incentivos para que continúe en actividad y aportando al sistema el trabajador que no está verdaderamente incapacitado.

Estas cuatro modalidades de relajación de las condiciones configuran un factor de riesgo inherente a los regímenes de reparto, que consiste en la posibilidad de manipularlos en forma demagógica, con el objeto de otorgar beneficios que no se corresponden con los montos de imposiciones previsionales de un número elevado y creciente de beneficiarios.

Cuadro 3.7
EVOLUCION DE LOS JUBILADOS TOTALES Y POR INVALIDEZ
DEL ACTUAL SISTEMA NACIONAL DE PREVISION
(1980 - 1990)

| Años | Pasivo (en miles) (A) | Jubilados por invalidez (en miles) (B) | (B)/(A) en % |
|------|--------------------------|---|-----------------|
| 1980 | 2 342 | 187,4 | 8,0 |
| 1981 | 2 429 | 340,1 | 14,0 |
| 1982 | 2 525 | 530,2 | 21,0 |
| 1983 | 2 626 | 446,4 | 17,0 |
| 1984 | 2 682 | 321,8 | 12,0 |
| 1985 | 2 743 | 301,7 | 11,0 |
| 1986 | 2 811 | 421,6 | 15,0 |
| 1987 | 2 863 | 515,3 | 18,0 |
| 1988 | 2 922 | 555,2 | 19,0 |
| 1989 | 2 994 | 574,2 | 19,6 |
| 1990 | 3 110 | 522,5 | 16,8 |
| 1991 | 3 205 | 525,2 | 16,4 |

Fuente: Secretaría de Seguridad Social.

e) La inflación

El proceso de pérdida de poder adquisitivo de la moneda afecta al SNPS de dos maneras, básicamente.

Conocido es el deterioro que los procesos inflacionarios ocasionan a los ingresos fiscales, dado el retraso con que los percibe el fisco (efecto

Olivera-Tanzi). Como consecuencia de esa situación, el SNPS ha perdido posibilidades de financiamiento, lo que le ha obligado a retrasar los ajustes de los pagos a los jubilados, afectando así el monto real de las prestaciones.

En segundo término, la propia Ley 18.037, sobre el régimen jubilatorio de los trabajadores dependientes, estipula que el ajuste de haberes de prestaciones se hará efectivo sólo cuando los salarios nominales en la economía se incrementen en más del 10% (art. 52). La Secretaría de Seguridad Social es el organismo encargado de medir, mediante un índice ad hoc, las oscilaciones que experimenta el nivel de las remuneraciones de los asalariados, para así determinar los ajustes que corresponde introducir a las prestaciones por jubilaciones y pensiones. El citado índice se confecciona a partir de un relevamiento muestral, pero el acopio y procesamiento de los datos demora algún tiempo, de modo que el incremento de los salarios se transmite con algún rezago a los haberes de pasividades. En el contexto de una economía inflacionaria, ello implica un deterioro de la relación entre haberes y salarios.

En síntesis, el método de actualización que establece la ley vigente provoca pérdidas sustanciales a los jubilados, sobre todo en presencia del agudo proceso inflacionario que ha sufrido la economía argentina. También los reiterados desajustes fiscales en que se ha visto envuelta la Tesorería de la Nación explican que a menudo se haya dejado de lado la aplicación de las normas de actualización de los haberes jubilatorios, recurriéndose en cambio a soluciones de emergencia, tales como la concesión de aumentos iguales en valores absolutos a todos los beneficiarios, incrementos únicamente del mínimo jubilatorio, etc.⁴⁰.

3.3 FACTORES DE CORTO Y DE LARGO PLAZO

Entre los factores determinantes de la tendencia del SNPS a los desequilibrios financieros y el endeudamiento es útil diferenciar aquellos que

⁴⁰ Estas políticas de incrementos en sumas fijas o aumentos no proporcionales (v.g. elevación de los mínimos, dejando inalteradas las restantes categorías) han redundado además en un achatamiento de la estructura de haberes. Este último fenómeno y la severidad de las actuales restricciones financieras son los factores que explican que una elevadísima proporción de jubilados y pensionados perciba el haber mínimo (de subsistencia).

por su naturaleza pueden considerarse de corto plazo (coyunturales), de los de largo plazo (estructurales).

Esta distinción es importante pues si estos factores fuesen predominantemente de corto plazo, sus efectos desfavorables podrían ser paliados mediante simples cambios en los parámetros del sistema. En cambio, si los prevalecientes fuesen factores de naturaleza estructural, la remoción de éstos exigiría la adopción de medidas de mayor envergadura.

Entre los determinantes de la caída de la tasa de sostenimiento pueden, a su vez, distinguirse factores de carácter demográfico (envejecimiento poblacional), económico (crecimiento de la informalidad) y relativos a la administración del sistema (amplitud de la cobertura y laxitud en los criterios para el otorgamiento de beneficios). Los dos primeros revisten, claramente, carácter estructural, y exógeno a la acción de variables de política previsional. En cambio, los aspectos vinculados a la administración del sistema pueden ser útiles para revertir (al menos parcialmente) la caída en la relación entre aportantes y beneficiarios.

En una economía inestable como la de Argentina hasta hace poco, las fluctuaciones de precios y salarios, caracterizadas por su erratismo, se han transmitido a los niveles de recaudación y erogaciones del SNPS. Así, a pesar de tratarse de factores ajenos al control de la autoridad previsional, los efectos de estas fuertes fluctuaciones de precios podrían ser considerados predominantemente coyunturales y, por ende, reversibles en el corto plazo.

Una situación diferente se presenta cuando abordamos el análisis del deterioro que ha sufrido el salario real en las últimas décadas (una tendencia de largo plazo). De persistir esta tendencia en el futuro, el diseño de políticas para revertir los desequilibrios financieros del sistema tropezaría con un obstáculo adicional.

La evasión constituye un factor que está asociado por naturaleza a los sistemas de reparto, de modo que las políticas orientadas a combatirla sólo tienen alcances muy limitados. Ciertamente, existen circunstancias puntuales que refuerzan o alivian las tendencias a la evasión, y algunas medidas parciales pueden lograr ciertos avances, pero parece utópico (y exageradamente costoso) pretender erradicar este fenómeno, en circunstancias de que el sistema no ofrece estímulos adecuados a quienes aportan por mayores montos y/o durante periodos de tiempo más prolongados.

En resumen, algunos de los factores señalados como responsables de los desequilibrios financieros son de corto plazo, y por ello, generan efectos coyunturales. Sin embargo, se observa un marcado predominio de los factores de naturaleza estructural, los que resultan difíciles de remover si no median acciones de política de largo alcance. La mayor parte de estos factores de largo plazo pueden, a su vez, asociarse a las características particulares del régimen vigente.

De ello se concluye que la adopción de medidas que hacen a la administración del sistema previsional pueden solamente paliar los mencionados desequilibrios. El problema estriba en que la mayor parte de los factores considerados en nuestro análisis escapa de esa esfera. A estas alturas del análisis hemos aportado suficientes elementos de juicio para fundamentar la conveniencia de adoptar medidas que ataquen de raíz las inconsistencias y los comportamientos perversos del sistema vigente y de diseñar un modelo alternativo que resulte menos vulnerable.

Sobre la base de este diagnóstico, el gobierno argentino propuso a la sociedad una reforma del sistema previsional, propuesta que está siendo debatida por el Congreso de la Nación. En el capítulo final de este trabajo nos ocuparemos de este proyecto de reforma.

Restan aún considerar tres elementos para completar el diagnóstico de la situación actual: el análisis de los subsistemas del SNPS, la evaluación de las tendencias de más largo plazo que presentaría el sistema actual en caso de permanecer sin modificaciones, y un análisis de la magnitud de las inequidades que hoy se observan.

CAPÍTULO IV

SITUACION FINANCIERA DE LOS SUBSISTEMAS⁴¹

La evolución de los diferentes subsistemas acusa sustanciales discrepancias, según se desprende del análisis efectuado en el Capítulo 2. Esto significa que los factores determinantes de la crítica situación financiera en que se encuentra el SNPS en el presente no han operado de manera homogénea, sino que lo han hecho con grados variables de intensidad en los distintos sectores de la economía o ramas de actividad.

El objetivo de este capítulo es identificar las regularidades que se observan en la evolución financiera del SNPS, diferenciando entre los dos subsistemas que lo integran: a) de trabajadores en relación de dependencia, desglosados, a su vez, en los del sector público y privado; y b) de trabajadores independientes o autónomos. El examen se hará de modo similar al efectuado en el capítulo anterior. Se presentarán las cifras correspondientes a los ingresos y egresos de cada subsistema. En la faz de los recursos se considerarán únicamente los percibidos por concepto del aporte de los obligados de cada régimen. En cuanto al gasto, sólo se tomarán en cuenta los pagos por las prestaciones jubilatorias y pensiones. Luego de ese examen, basado en los datos financieros, se procurará identificar los principales factores que han influido en el desarrollo de cada subsistema y, en la medida de lo posible, cuantificar sus efectos.

⁴¹ Al lector que sólo le interesa el examen de las tendencias globales puede omitir la lectura de este capítulo, sin pérdida de la continuidad del análisis posterior.

4.1 EVOLUCION FINANCIERA DE LOS SUBSISTEMAS

4.1.1 Trabajadores en relación de dependencia

Tomados en valores constantes, al comienzo del período en estudio los aportes y contribuciones efectuados sobre las nóminas salariales se estaban deteriorando. La tendencia se revierte en 1977 y tales valores van en aumento hasta 1980 inclusive, de manera que la suma correspondiente al último período citado es 41% superior a la de tres años antes. Sin embargo, en comparación con 1974, es apenas 2% superior. En 1980 se modifica el régimen de financiamiento, suprimiéndose las contribuciones patronales. El efecto de esta transformación se percibe nítidamente a partir de 1981, año en que estos ingresos disminuyen en alrededor de 59% con respecto al anterior.

En 1984 se reimplantan las contribuciones patronales, pero con alícuotas inferiores a las de la década del setenta. El aporte patronal en 1984 fue del 7,5% sobre la nómina salarial, que se compara con el 15% vigente hasta 1980.

Finalmente, desde 1982 a 1986 tiene lugar un sostenido incremento de la recaudación previsional proveniente de los empleados en relación de dependencia. En 1988 estos ingresos sufren de nuevo una considerable caída.

Por su parte, los egresos evidencian para la década del 70 un comportamiento similar al descrito para los recursos: caída en los tres primeros años y luego recuperación que llega hasta 1981. Declinan en forma considerable en 1982, vuelven a recuperarse en 1983, aunque sin alcanzar los valores de 1981; declinan hasta 1985 y repuntan en 1986, para finalmente volver a disminuir en los dos últimos años del período bajo análisis. Así, la cifra anotada en 1988 es similar a la de diez años antes y 27% inferior al máximo observado en 1981.

Como corolario, los ingresos resultaron inferiores a los egresos sólo en los años (1981 a 1984) en que las contribuciones patronales fueron bajas o estuvieron suprimidas, según se aprecia en la tercera columna del cuadro 4.1.

Es útil analizar la situación prevaleciente en cada una de las ex cajas integrantes del subsistema de trabajadores en relación de dependencia: la

Cuadro 4.1
INGRESOS Y EGRESOS - RELACION DE DEPENDENCIA
 (en miles de pesos de 1988)

| Años | Ingresos (A) | Egresos (B) | (A) - (B) | (A) / (B) x 100 |
|------|-----------------|----------------|-----------|--------------------|
| 1974 | 3 792,5 | 3 139,5 | 653,0 | 120,80 |
| 1975 | 3 292,1 | 3 135,4 | 156,7 | 105,00 |
| 1976 | 2 446,7 | 1 557,0 | 889,7 | 157,14 |
| 1977 | 2 750,9 | 2 023,0 | 727,9 | 135,98 |
| 1978 | 3 048,4 | 2 560,8 | 487,6 | 119,04 |
| 1979 | 3 508,4 | 2 858,9 | 647,5 | 122,72 |
| 1980 | 3 883,6 | 3 353,3 | 530,3 | 115,81 |
| 1981 | 1 596,5 | 3 444,0 | - 1 847,5 | 46,36 |
| 1982 | 1 192,5 | 2 341,6 | - 1 149,1 | 50,93 |
| 1983 | 1 298,4 | 2 980,2 | - 1 681,8 | 43,57 |
| 1984 | 1 977,6 | 2 924,6 | - 947,0 | 67,62 |
| 1985 | 2 668,3 | 2 519,9 | 148,4 | 105,89 |
| 1986 | 3 632,4 | 2 738,9 | 893,5 | 132,62 |
| 1987 | 3 614,0 | 2 721,8 | 892,2 | 132,78 |
| 1988 | 3 175,0 | 2 528,3 | 646,7 | 125,58 |

Fuente: Secretaría de Seguridad Social.

del Estado y la del sector privado (comercio, industria y actividades civiles), a fin de identificar situaciones especiales y efectuar comparaciones. Las cifras pertinentes para el período 1974/83 se hallan en los cuadros 4.2 y 4.3. La insuficiencia de datos impide ampliar el análisis a años posteriores.

Cuadro 4.2
INGRESOS Y EGRESOS - INDUSTRIA Y COMERCIO
 (en miles de pesos de 1988)

| Años | Ingresos (A) | Egresos (B) | (A) - (B) | (A) / (B) x 100 |
|------|-----------------|----------------|-----------|--------------------|
| 1974 | 2 752,2 | 1 977,9 | 774,3 | 139,15 |
| 1975 | 2 304,1 | 2 004,1 | 256,1 | 112,50 |
| 1976 | 1 712,7 | 1 022,6 | 690,1 | 167,48 |
| 1977 | 1 925,6 | 1 269,2 | 656,4 | 151,72 |
| 1978 | 2 253,4 | 1 567,0 | 686,4 | 143,80 |
| 1979 | 2 628,1 | 1 687,3 | 940,8 | 155,76 |

Cuadro 4.2 (Continuación)

| Años | Ingresos (A) | Egresos (B) | (A) - (B) | (A) / (B) x 100 |
|------|-----------------|----------------|-----------|--------------------|
| 1980 | 2 936,4 | 2 010,0 | 926,4 | 146,09 |
| 1981 | 1 264,1 | 2 061,2 | - 797,1 | 61,33 |
| 1982 | 949,3 | 1 512,2 | - 562,9 | 62,78 |
| 1983 | 1 037,7 | 1 851,6 | - 813,9 | 56,04 |

Fuente: Secretaría de Seguridad Social.

En el área privada, excepto los tres últimos años (1981 a 1983) y por las razones ya mencionadas de transformación en el régimen de aportes y contribuciones, los ingresos percibidos logran cubrir el total de beneficios pagados. Así, en principio esta caja no presentaba problemas graves de financiamiento.

Cuadro 4.3
INGRESOS Y EGRESOS - ESTADO
(en miles de pesos de 1988)

| Años | Ingresos (A) | Egresos (B) | (A) - (B) | (A) / (B) x 100 |
|------|-----------------|----------------|-----------|--------------------|
| 1974 | 1 040,3 | 1 161,6 | - 121,3 | 89,56 |
| 1975 | 988,0 | 1 087,4 | - 99,4 | 90,86 |
| 1976 | 734,0 | 534,4 | 199,6 | 137,35 |
| 1977 | 825,3 | 753,8 | 71,5 | 109,49 |
| 1978 | 795,0 | 993,6 | - 198,8 | 80,00 |
| 1979 | 880,3 | 1 171,6 | - 291,3 | 75,14 |
| 1980 | 947,2 | 1 343,3 | - 396,1 | 70,51 |
| 1981 | 332,4 | 1 382,0 | - 1 050,4 | 24,04 |
| 1982 | 243,2 | 829,4 | - 586,2 | 29,32 |
| 1983 | 260,7 | 1 128,6 | - 867,9 | 23,10 |

Fuente: Secretaría de Seguridad Social.

En cambio, en la ex Caja del Estado los ingresos provenientes de las nóminas salariales de los adscritos (aportes y contribuciones) no alcanzan, salvo en 1976 y 1977, a cubrir el pago de los beneficios otorgados. Existe la firme presunción de que tal desequilibrio perdura hasta el presente, pues no han ocurrido hechos significativos que permitan suponer que se ha producido un cambio en esa situación.

4.1.2 Trabajadores autónomos

Las oscilaciones que observan los ingresos de este subsistema resultan muy similares a las descritas: vertiginosa caída en los tres primeros años del período bajo análisis; recuperación en 1977, tendencia que se prolonga hasta 1981, año en que se alcanza el máximo valor de los tres últimos lustros; caída hasta el año 1985; tendencia ascendente hasta 1987 y derrumbe en 1988, en que el nivel equivale apenas al 57% del anotado el año anterior.

A su vez, las erogaciones reeditan hasta 1981 el comportamiento tendencial de los ingresos. En 1983 se recuperan y un año después alcanzan el nivel más alto del período bajo análisis. Luego de una disminución, acusan un leve incremento en 1985 y en los dos últimos años vuelven a declinar.

Cuadro 4.4
INGRESOS Y EGRESOS - AUTONOMOS
(en miles de pesos de 1988)

| Años | Ingresos (A) | Egresos (B) | (A) - (B) | (A) / (B) x 100 |
|------|-----------------|----------------|-----------|--------------------|
| 1974 | 217,2 | 732,6 | - 515,4 | 26,6 |
| 1975 | 89,9 | 589,9 | - 500,0 | 15,2 |
| 1976 | 35,1 | 387,9 | - 352,8 | 9,0 |
| 1977 | 65,1 | 516,0 | - 450,9 | 12,6 |
| 1978 | 145,6 | 717,7 | - 572,1 | 20,3 |
| 1979 | 281,6 | 798,4 | - 516,8 | 35,3 |
| 1980 | 370,1 | 993,6 | - 623,5 | 37,2 |
| 1981 | 381,8 | 1 062,3 | - 680,5 | 35,9 |
| 1982 | 285,5 | 827,6 | - 542,1 | 34,5 |
| 1983 | 272,5 | 1 087,2 | - 814,7 | 25,1 |
| 1984 | 168,2 | 1 112,4 | - 944,2 | 15,1 |
| 1985 | 199,9 | 971,9 | - 772,0 | 20,6 |
| 1986 | 285,1 | 1 062,9 | - 777,8 | 26,8 |
| 1987 | 296,1 | 860,7 | - 564,6 | 34,4 |
| 1988 | 265,7 | 817,0 | - 890,3 | 15,5 |

Fuente: Secretaría de Seguridad Social.

El aspecto más destacable en este subsistema está dado por el permanente desequilibrio que presentan sus finanzas. No sólo los egresos han

sido siempre superiores a los ingresos, sino que éstos han llegado como máximo a representar 37% del total del gasto (1980).

4.1.3 Conclusiones sobre los dos subsistemas

De este breve examen se infiere que sólo una de las tres ex cajas previsionales que conforman el SNPS, la de los trabajadores en relación de dependencia del sector privado, muestra un real autofinanciamiento. Las cajas del Estado y la de los autónomos no logran autofinanciarse. Antes bien, acumulan déficit de gran magnitud, sobre todo la última.

Lo anterior nos indica que, a excepción del período 1981-1983, tanto el excedente financiero proveniente de los trabajadores en relación de dependencia como el resto de las fuentes de financiamiento a las cuales debió recurrirse⁴² fueron utilizados fundamentalmente para salvar el quebranto de la caja de los trabajadores autónomos y, a partir de 1978, para hacer otro tanto con la de los funcionarios del Estado.

4.2 DETERMINANTES DE LA CAPACIDAD FINANCIERA

Las variaciones registradas en los ingresos y egresos han dependido de una serie de causas que los afectaron directa o indirectamente. Nos proponemos ahora examinar tales variables, manteniendo la separación de ambos subsistemas, pues en ciertos aspectos son sin duda distintos los determinantes que incidieron sobre el desenvolvimiento de cada uno.

En el Capítulo 2 identificamos los factores determinantes, en general, de los desequilibrios financieros del sistema. Ellos son: a) la caída de la tasa de sostenimiento; b) el nivel de remuneraciones; c) la evasión; d) la permisividad en el otorgamiento de los beneficios; y e) la inflación. Este último factor constituye un factor exógeno al SNPS y se considera que sus efectos no muestran diferenciaciones sustanciales entre subsistemas, por lo que no será tomado en cuenta en el presente capítulo.

⁴² Entre dichas fuentes de ingresos se encuentran las transferencias provenientes de las cajas de subsidios familiares, que en última instancia constituyen también aportes de los trabajadores en relación de dependencia, ya que estas instituciones se nutren de retenciones que se efectúan sobre las nóminas salariales.

Analizaremos, pues, la evolución de los otros cuatro factores para cada uno de los dos subsistemas del SNPS.

4.2.1 Trabajadores en relación de dependencia

a) Factores que afectan a la tasa de sostenimiento del sector asalariado

i) *Número de aportantes*

Al no ser posible obtener cifras precisas sobre el número de contribuyentes por períodos, se ha tratado de inferir dicha cantidad a través del comportamiento de otros indicadores, así como también detectar indicios respecto del futuro de esta variable, de indudable significación para todo el régimen.

En primera instancia se analizarán dos series estadísticas asimilables al potencial número de aportantes. Ellas son: la participación de la Población Económicamente Activa (PEA) dentro de la población total y las variaciones en el índice de ocupación en el sector manufacturero. Ambos datos se presentan en el cuadro 4.5.

Cuadro 4.5
TAMAÑO DE LA PEA Y DE LA OCUPACION
EN EL SECTOR MANUFACTURERO
(Indice 1970 = 100)

| Años | PEA/Población total (en %) | Ocupación sector Manufacturero |
|------|----------------------------|--------------------------------|
| 1970 | 42,2 | 100,0 |
| 1975 | 39,0 | 119,5 |
| 1980 | 37,7 | 88,5 |
| 1985 | 37,4 | 74,1 |
| 1986 | 38,0 | 71,7 |
| 1987 | 38,5 | 70,9 |
| 1988 | s/d | 72,9 |

Fuente: INDEC (1982). Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

La significación de la PEA respecto de la población total (tasa de actividad) guarda directa relación con la tasa de sostenimiento y ha tendido a disminuir durante las dos décadas bajo examen. Ello revela que la importancia relativa de quienes sustentan a la clase pasiva ha venido declinando, lo cual implica un mayor esfuerzo de los activos si se desea mantener el nivel de las prestaciones jubilatorias.

En cuanto al número de obreros ocupados en el sector manufacturero, se estima que resulta un parámetro adecuado para tener una apreciación sobre lo que puede estar ocurriendo con el número de aportantes al régimen de trabajadores en relación de dependencia desde una perspectiva de corto y mediano plazo.

ii) Número de beneficiarios

El número total de beneficiarios en el régimen previsional de los trabajadores en relación de dependencia ha venido anotando un aumento sistemático a través del tiempo. En cambio, las tasas de incremento declinaron hasta 1988, elevándose con posterioridad (cuadros 4.6 y 4.7).

Cuadro 4.6
NUMERO DE BENEFICIOS - RELACION DE DEPENDENCIA
(al 31 de diciembre)

| Años | Caja de Indust. Com. y Activ. Civiles | | Caja de Estado | | Total Relación de Dependencia | |
|------|---------------------------------------|-----------|----------------|-----------|-------------------------------|-----------|
| | Jubilac. | Pensiones | Jubilac. | Pensiones | Jubilac. | Pensiones |
| 1970 | 560 620 | 235 980 | 272 480 | 166 820 | 822 800 | 402 800 |
| 1975 | 600 322 | 286 602 | 262 185 | 175 524 | 862 507 | 462 126 |
| 1980 | 722 732 | 364 945 | 332 874 | 208 710 | 1 055 606 | 573 655 |
| 1985 | 840 729 | 439 838 | 369 632 | 235 581 | 1 210 361 | 673 419 |
| 1986 | 853 510 | 450 100 | 370 576 | 235 379 | 1 224 086 | 685 479 |
| 1987 | 862 843 | 463 979 | 367 927 | 245 439 | 1 230 770 | 709 418 |
| 1988 | 866 806 | 475 055 | 373 653 | 244 626 | 1 240 454 | 719 681 |
| 1989 | 878 590 | 488 869 | 377 864 | 249 185 | 1 256 454 | 738 054 |
| 1990 | 910 507 | 510 594 | 388 391 | 256 518 | 1 298 898 | 767 112 |
| 1991 | 928 625 | 521 223 | 402 967 | 260 510 | 1 331 592 | 768 600 |

Fuente: Secretaría de Seguridad Social.

Cuadro 4.7
TASA DE CRECIMIENTO MEDIO ANUAL
BENEFICIARIOS RELACION DE DEPENDENCIA
(en porcentaje)

| Período | Caja de Indust. Com. y Activ. Civiles | | Caja de Estado | | Total relación de dependencia | |
|---------|---------------------------------------|-----------|----------------|-----------|-------------------------------|-----------|
| | Jubilac. | Pensiones | Jubilac. | Pensiones | Jubilac. | Pensiones |
| 1975/70 | 1,74 | 3,96 | -0,75 | 1,02 | 0,95 | 2,78 |
| 1980/75 | 3,78 | 4,95 | 4,89 | 3,52 | 4,12 | 4,42 |
| 1985/80 | 3,07 | 3,80 | 2,12 | 2,45 | 2,77 | 3,25 |
| 1986/85 | 1,52 | 2,33 | 0,26 | -0,09 | 1,13 | 1,79 |
| 1987/86 | 1,09 | 3,08 | -0,71 | 4,27 | 0,55 | 3,49 |
| 1988/87 | 0,46 | 2,39 | 1,56 | -0,33 | 0,79 | 1,45 |
| 1989/88 | 1,36 | 2,91 | 1,13 | 1,86 | 1,29 | 2,55 |
| 1990/89 | 3,63 | 4,44 | 2,79 | 2,94 | 3,38 | 3,94 |
| 1991/90 | 1,99 | 2,08 | 3,75 | 1,56 | 2,52 | 1,50 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Seguridad Social.

En la actualidad se llega prácticamente a los dos millones de beneficios⁴³, observándose una fuerte discrepancia en las tasas de variación según se trate de jubilaciones o pensiones. Estas últimas evidencian un aumento superior, lo que implica un cambio importante y continuo en la relación entre el número de jubilados y el total de pensionados, sobre todo en el área privada.

Aparte de la singularidad indicada en lo tocante a la expansión del número de jubilados y pensionados, cabe apuntar que mientras la tendencia declinante en las tasas de la Caja de la Industria, Comercio y Actividades Civiles es firme a partir de 1975, en la correspondiente a los trabajadores del Estado se observan variaciones muy importantes, incluso con decrecimiento para determinados años y tasas bastantes altas en otros. Ello se da en buena medida como resultado de las políticas de empleo que ha venido siguiendo el Gobierno: a veces se conceden ventajas para acogerse a jubilación o se obliga a pasar directamente a la categoría de pasivos a quienes tengan cumplidos los requisitos para hacerse acreedores a tales beneficios.

⁴³ No se ha podido determinar el número de beneficiarios del SNPS, existiendo casos de personas que reciben más de una prestación. Por eso es que se ha trabajado con el concepto de beneficios otorgados.

Cuadro 4.8
RELACION JUBILACIONES/PENSIONES

| Años | Industria y comercio | Estado | Relación de dependencia |
|------|-------------------------|--------|----------------------------|
| 1970 | 2,33 | 1,63 | 2,04 |
| 1975 | 2,09 | 1,49 | 1,87 |
| 1980 | 1,98 | 1,59 | 1,84 |
| 1985 | 1,91 | 1,57 | 1,80 |
| 1986 | 1,90 | 1,57 | 1,79 |
| 1987 | 1,86 | 1,50 | 1,73 |
| 1988 | 1,82 | 1,53 | 1,72 |
| 1989 | 1,80 | 1,52 | 1,70 |
| 1990 | 1,78 | 1,51 | 1,69 |
| 1991 | 1,78 | 1,55 | 1,71 |

Fuente: Secretaría de Seguridad Social.

Otro aspecto digno de tomar en cuenta para explicar la expansión del número de beneficiarios surge de considerar la distribución de jubilaciones y pensiones por edad del beneficiario. En los cuadros 4.9 y 4.10 se presentan las distribuciones correspondientes a las ex cajas de Industria y Comercio y del Estado, respectivamente.

Cuadro 4.9
NUMERO DE JUBILADOS POR EDAD Y SEXO
Ex-CAJA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
Diciembre de 1991 (en %)

| Años | Jubilados | | | Pensionados | | |
|------------|-----------|---------|-------|-------------|---------|-------|
| | Mujeres | Varones | Total | Mujeres | Varones | Total |
| + de 90 | 1,8 | 1,4 | 1,6 | 2,8 | 2,9 | 2,8 |
| 80 - 90 | 16,0 | 13,4 | 14,2 | 18,8 | 20,7 | 18,9 |
| 70 - 79 | 33,0 | 32,6 | 32,8 | 30,4 | 21,9 | 30,1 |
| 60 - 69 | 37,8 | 41,2 | 40,1 | 25,7 | 15,9 | 25,3 |
| 50 - 59 | 9,5 | 7,8 | 8,4 | 13,2 | 10,3 | 13,1 |
| - de 50 | 1,9 | 3,6 | 2,9 | 9,1 | 28,3 | 9,8 |
| Edad Prom. | 70,2 | 69,3 | 69,6 | 68,2 | 61,6 | 68,4 |

Fuente: Secretaría de Seguridad Social.

Cuadro 4.10
NUMERO DE PENSIONES POR EDAD Y SEXO
Ex-CAJA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
 Diciembre de 1991 (en %)

| Años | Jubilados | | | Pensionados | | |
|------------|-----------|---------|-------|-------------|---------|-------|
| | Mujeres | Varones | Total | Mujeres | Varones | Total |
| + de 90 | 1,3 | 0,8 | 1,0 | 2,2 | 1,9 | 2,2 |
| 80 - 90 | 11,6 | 9,5 | 10,0 | 17,1 | 10,9 | 16,9 |
| 70 - 79 | 31,1 | 32,4 | 32,0 | 32,3 | 16,7 | 31,9 |
| 60 - 69 | 43,0 | 45,9 | 45,1 | 30,9 | 18,3 | 30,5 |
| 50 - 59 | 11,0 | 9,7 | 10,1 | 12,3 | 17,9 | 13,0 |
| - de 50 | 2,0 | 1,7 | 1,8 | 5,2 | 34,3 | 5,5 |
| Edad Prom. | 68,8 | 72,3 | 71,3 | 69,5 | 57,5 | 68,8 |

Fuente: Secretaría de Seguridad Social.

En el área de las jubilaciones, tanto del sector privado como del estatal, se observa que más del 70% de los beneficios se concentran entre los sesenta y ochenta años de edad. En las pensiones ese porcentaje resulta algo inferior, observándose una mayor presencia de los tramos de edad menores. De acuerdo a las cifras de los cuadros precedentes, este fenómeno se da con especial fuerza en el caso de los varones.

b) Nivel de las remuneraciones

Las consideraciones efectuadas en el capítulo anterior respecto de la evolución de las remuneraciones y su incidencia en el financiamiento del SNPS aluden en realidad a los ingresos del sector asalariado, por lo que podemos remitirnos a las conclusiones a las que arribamos allí.

Señalamos allí, como rasgo característico, el deterioro de los haberes de jubilados y pensionados a una tasa mayor que los salarios. En realidad, se trata de una consecuencia, antes que un factor explicativo, de la tendencia al desequilibrio financiero.

La caída de los ingresos del sector pasivo redundó en una fuerte concentración en los niveles más bajos, dando origen a un marcado achataamiento de las escalas de haberes. Ello obedece al método seguido en más de una oportunidad, consistente en escalonar los incrementos de acuerdo al monto de la prestación (procurando beneficiar a las capas de ingresos

menores) o proporcionando directamente aumentos de suma fija para todas las categorías. El cuadro 4.11 muestra los altos grados de concentración imperantes en la mayor parte de los años analizados en torno a la categoría mínima de haberes, particularmente en la ex caja de industria, comercio y actividades civiles.

Cuadro 4.11
**NUMERO DE JUBILACIONES EN LA
 CATEGORIA DE PAGO MINIMA**
 (en % con respecto al total)

| Fecha (a) | Industria y Comercio | Estado |
|-----------|----------------------|--------|
| 01/01/77 | 53,2 | 56,5 |
| 01/01/78 | 66,5 | 30,4 |
| 01/03/79 | 33,1 | 8,4 |
| 01/07/80 | 35,0 | 9,2 |
| 01/01/81 | 35,9 | 9,2 |
| 01/04/82 | 73,0 | 43,1 |
| 01/07/83 | 75,8 | 45,8 |
| 01/01/84 | 77,2 | 49,4 |
| 01/01/85 | 81,0 | 53,7 |
| 01/01/86 | 81,7 | 56,5 |
| 01/01/87 | 78,4 | 54,8 |
| 01/01/88 | 27,6 | 1,5 |
| 01/01/89 | 36,7 | 7,3 |
| 01/01/90 | 76,0 | 34,6 |
| 01/12/90 | 59,4 | 17,6 |
| 01/12/91 | 66,7 | 23,4 |

Nota: (a) Las fechas se seleccionaron de acuerdo a la disponibilidad de información.

Fuente: Secretaría de Seguridad Social.

c) Evasión

Los datos sobre el número de beneficiarios obligados y efectivamente cotizantes presentados en el Capítulo 3 revelan la existencia de marcadas discrepancias en los porcentajes estimados del número de evasores en el subsistema de trabajadores en relación de dependencia y en el de los autónomos, siendo muy superior en este último. A su vez, dentro del régimen de asalariados, la evasión se halla concentrada en el sector privado

(industria, comercio y actividades civiles).

Una estimación alternativa realizada por la Secretaría de Planificación en 1988 coincide con la conclusión anterior en términos cualitativos, pero discrimina entre el mercado formal y el informal (cuadro 4.12).

Cuadro 4.12
EVASION AL SISTEMA PREVISIONAL

Para un total de población cotizante igual a 100,
el número de evasores es igual a:

| | 1983 | 1986 |
|----------------------|-------|-------|
| Total | 40,8 | 48,2 |
| Mercado Formal | 12,8 | 15,2 |
| Industria y Comercio | 16,2 | 19,2 |
| Servicios Públicos | — | — |
| Mercado Informal | 110,2 | 132,1 |
| Rurales | 50,0 | 57,4 |
| Domésticos | 426,6 | 426,6 |
| Autónomos | 47,3 | 55,3 |
| Otros (Subocupados) | 580,0 | 800,0 |

Fuente: Secretaría de Planificación (1988).

Existe una profunda diferencia en cuanto al grado de incumplimiento entre quienes conforman el denominado mercado laboral formal y el informal. En este último caso el grado de evasión resulta, mucho más elevado, como era de esperar, dadas sus características de precariedad en cuanto al empleo, dificultades de detección por parte del organismo recaudador, etc.

Pero además de la diferencia apuntada en cuanto al grado de evasión entre los dos subconjuntos del mercado laboral, cabe advertir en ambos un agravamiento del problema a través del tiempo. El índice estimado de evasión sube en alrededor del 18% en apenas tres años.

Aunque se carece de información más reciente, se considera que una parte del incremento de la recaudación en 1991 y 1992 sería atribuible a la baja que se habría producido en la evasión con posterioridad al plan de convertibilidad de abril de 1991. No obstante ello, es imposible pensar que la misma pueda reducirse a cero, en ausencia de cambios importantes en las reglas de juego básicas del SNPS.

d) Los regímenes jubilatorios de privilegio

Finalmente cabe hacer mención a un hecho que incide tanto en el número de beneficiarios como en el nivel de las remuneraciones que se les abonan: la existencia de los regímenes jubilatorios de privilegio o excepción, a los cuales ya se hiciese referencia y que serán objeto de estudio específico en el Capítulo 6.

Una serie de tratamientos especiales permite a ciertos funcionarios de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial lograr los beneficios de la jubilación con una edad menor a la mínima estipulada por la legislación general, eximirse de cumplir el número de años de aporte que se establece también por regla general, o bien conseguir una relación haber jubilatorio/salario medio superior a la usual.

Las dos primeras excepciones inciden sobre el número de jubilaciones, aumentándolas, pues permiten a ciertas personas incorporarse a la clase pasiva antes de lo que les correspondería de acuerdo a las normas generales. La tercera implica la posibilidad de obtener un haber jubilatorio mayor al concedido por regla general.

Estos regímenes se concentran en la ex Caja del Estado y son la causa principal de los desequilibrios que la afectan, proporcionalmente mayores a los que se dan en el sector asalariado privado.

4.2.2 Trabajadores autónomos

a) Factores que afectan a la tasa de sostenimiento del sector

i) *Número de aportantes*

De acuerdo a la legislación vigente, toda persona a partir de los 18 años de edad, que obtenga un ingreso por su trabajo en actividades que no impliquen la existencia de relación de dependencia, está obligada a aportar a este régimen.

La amplitud y heterogeneidad de las actividades de este tipo dificulta el empeño de hacerlas coincidir con las clasificaciones generalmente adoptadas por los distintos registros estadísticos

A los efectos de establecer por lo menos un indicio acerca del número de aportantes potenciales, se ha recurrido aquí a diversas fuentes. En primer término se examinarán los datos provenientes de los censos de población; a continuación se analizará la información proveniente de un relevamiento específico sobre los trabajadores independientes en el área de Capital Federal y Gran Buenos Aires, y luego una propia de los registros de la Secretaría de Seguridad Social. Por último, se comparará toda esa información con datos relativos al número de aportantes efectivos al régimen.

Dentro de la información proporcionada por los censos de población se ha podido distinguir aquella correspondiente al tipo de empleo de las personas. En el cuadro 4.13 se consignan las cifras para los cuatro últimos relevamientos censales, habiéndose seleccionado dos tipos de empleos que en principio implicarían la obligación de aportar al régimen de trabajadores autónomos. Ellos son los patrones o socios de empresas y los cuenta-propistas.

La cantidad de personas localizadas en actividades que en principio las convertirían en aportantes al régimen de trabajadores autónomos ha venido creciendo durante la segunda mitad del siglo y con mayor fuerza en la década del setenta. Ese aumento se da básicamente en los cuenta-propistas de las áreas urbanas.

Cuadro 4.13
EMPLEO POR CATEGORIA OCUPACIONAL
 (en miles de personas)

| | 1947 | 1960 | 1970 | 1980 |
|-------------------|---------|---------|---------|---------|
| Patrones o Socios | 1 014,2 | 1 018,9 | 546,3 | 571,3 |
| Urbano | 543,8 | 713,1 | 412,2 | 466,9 |
| Rural | 471,4 | 305,8 | 134,1 | 104,4 |
| Cuenta Propia | 449,8 | 1 002,4 | 1 543,9 | 1 936,6 |
| Urbano | 383,1 | 708,5 | 1 182,4 | 1 584,2 |
| Rural | 66,7 | 293,9 | 361,5 | 352,6 |
| Total | 1 464,0 | 2 021,3 | 2 090,2 | 2 507,9 |
| Empleo total país | 6 276,5 | 7 833,1 | 9 039,0 | 9 824,1 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de los Censos Nacionales de Población.

Los datos, además de ser demostrativos de una tendencia, permiten visualizar la significación relativa que han alcanzado las ocupaciones de este tipo y los efectos que ello podría suscitar sobre el régimen previsional en los próximos años⁴⁴.

A los fines del análisis la clasificación utilizada resulta en exceso agregada, sobre todo en el caso del rubro cuenta propia, que agrupa a personas que no sólo desarrollan labores bastante heterogéneas, sino que perciben niveles de ingresos muy disímiles (lo que incide en forma determinante sobre la capacidad contributiva), producto en buena medida de los diferentes grados de preparación educativa y de especialización laboral que han alcanzado.

Justamente la heterogeneidad de las personas incluidas en este régimen previsional constituye una de las características más notables y que por cierto influye en el momento de tratar de obtener una solución global a su permanente situación deficitaria. De ahí que se procure obtener un panorama más amplio en cuanto a esos dos aspectos. Por una parte, en el cuadro 4.14 se desagregan las cifras ya presentadas, correspondientes al Censo de Población de 1980, de acuerdo a las ramas de actividad y categorías ocupacionales.

Cuadro 4.14
EMPLEO POR RAMA DE ACTIVIDAD Y CATEGORÍA OCUPACIONAL
Censo 1980 - Número de Personas

| Ramas/Grupos o Socio | Patrón | Cuenta Propia | Total |
|-------------------------------|---------|---------------|-----------|
| Total del País | 571 350 | 1 936 799 | 2 507 149 |
| Agric., Caza, Silvic. y Pesca | 104 058 | 350 869 | 454 927 |
| Prod. Agr. y Serv. Agric. | 103 950 | 350 208 | 454 158 |
| Resto | 108 | 661 | 769 |
| Explotac. Minas y Canteras | 377 | 1 707 | 2 084 |
| Industria Manufacturera | 105 999 | 207 449 | 313 448 |
| Alim. bebidas y tabaco | 17 253 | 12 993 | 30 246 |
| Textil y cueros | 17 038 | 96 788 | 113 826 |
| Madera prod. mad. y muebles | 111 538 | 33 804 | 45 342 |
| Papel, imprenta y editor. | 5 122 | 5 726 | 10 848 |
| Química y petroquímica | 6 740 | 4 955 | 11 695 |

⁴⁴ En Schulthess y Lo Vuolo (1989) se examina la importancia de este tipo de empleo.

Cuadro 4.14 (Continuación)

| Ramas/Grupos o Socio | Patrón | Cuenta Propia | Total |
|--------------------------------|---------|---------------|-----------|
| Materiales no metálicos | 10 028 | 11 231 | 21 259 |
| Ind. metálicas básicas | 1 887 | 496 | 2 383 |
| Maquinarias y equipos | 32 781 | 33 694 | 66 475 |
| Otras ind. manufactureras | 3 612 | 7 763 | 8 375 |
| Electricidad Gas y Agua | 270 | 1 321 | 1 591 |
| Construcción | 29 672 | 370 249 | 400 011 |
| Terciario | 330 884 | 1 005 204 | 1 336 088 |
| Transp. y almacenamiento | 16 660 | 85 887 | 102 547 |
| Comunicaciones | | 165 | 165 |
| Comercio | 232 918 | 522 367 | 857 832 |
| Restaurantes y hoteles | 28 414 | 26 372 | 54 782 |
| Estab. financ. y seguros | 1 132 | 4 735 | 5 867 |
| Diversión y esparcimiento | 863 | 9 164 | 10 057 |
| Serv. pers. y de los hogares | 20 326 | 210 422 | 230 748 |
| Servicio doméstico | 431 | 13 819 | 14 250 |
| Reparaciones | 14 557 | 148 595 | 163 152 |
| Resto | 5 338 | 48 008 | 53 346 |
| Administración Pública | | | |
| Serv. Soc. Cos. (Pub. y priv.) | 11 269 | 72 398 | 83 667 |
| Serv. a Empr. y Bs. Ins. | 19 302 | 73 664 | 92 966 |

Fuente: Censo de Población.

En el primer grupo, Patrones y socios, se distingue con nitidez el sector terciario; y al interior de éste, el comercio, donde se agrupó el 40% del total de los propietarios relevados. Cifras muy similares entre sí presentan los sectores de producción primaria y manufacturera. Es muy probable que un buen número de aquellos localizados en el sector de servicios no posean niveles de ingresos muy elevados, pues sólo cuentan con algún establecimiento de tipo unipersonal. Si bien esa situación se ha de observar igualmente en el resto de actividades, su número relativo no debe resultar tan significativo.

En cuanto a los cuentapropistas, su distribución por ramas de actividad no difiere notablemente de la anterior. Sólo pierde significación el sector manufacturero e incrementa considerablemente su participación la rama de la construcción.

En resumen, el número de trabajadores independientes va en aumento; ellos se localizan sobre todo en el área terciaria y la construcción, sec-

tores donde además la informalidad tiene mayores posibilidades, con la concomitancia que ello trae a los efectos de poder controlar el cumplimiento en los aportes previsionales de estas personas.

Las cifras del cuadro 4.15 muestran los números de trabajadores autónomos empadronados correspondientes al año 1987, los que son comparados con los datos censales con el propósito de detectar ciertas similitudes.

Cuadro 4.15
EMPADRONADOS CAJA DE TRABAJADORES AUTONOMOS
(en porcentaje)

| Actividad Empadronados | Nº de patrones y Cta. propia (a) | Nº de patro- nes socios |
|--------------------------------|-------------------------------------|----------------------------|
| Agric., Gan., Silvíc. y Pesca | 10,0 | 18,1 |
| Agr. Gan. y Serv. Agric. | 6,8 | 18,1 |
| Resto | 3,2 | — |
| Minas y Canteras | — | — |
| Industria Manufacturera | 23,2 | 12,5 |
| Alim. bebidas y tabaco | — | 1,1 |
| Textil y cueros | 5,8 | 4,5 |
| Madera y muebles | 3,9 | 1,8 |
| Papel, Imprenta y editor | 3,0 | 0,4 |
| Química y petroquímica | 2,1 | 0,5 |
| Materiales no metálicos | 2,9 | 0,9 |
| Ind. metálicas básicas | 5,7 | 0,1 |
| Maquinaria y equipos | 2,4 | 2,7 |
| Sin especificar | 0,1 | 0,5 |
| Electricidad, Gas y Agua | — | 0,1 |
| Construcción | 4,7 | 16,0 |
| Terciario | 58,9 | 53,3 |
| Transporte y Almacenamiento | 3,7 | 4,1 |
| Comunicaciones | 0,5 | 0,1 |
| Comercio | 33,3 | 30,1 |
| Restaurantes y hoteles | 1,4 | 2,2 |
| Estab. financ. y seguros | — | 0,2 |
| Diversión y esparcimiento | 2,6 | 0,4 |
| Serv. pers. y de los hogares | 4,7 | 9,2 |
| Serv. Soc. Cos. (pub. y priv.) | 4,8 | 3,3 |
| Serv. a Empr. y Bs. Ins. | 7,9 | 3,7 |
| Sin especificar | 0,5 | — |

Nota: (a) Datos censales.

Fuente: Schulthess, W. y Lo Vuolo, R. (1989).

Prácticamente el 60% corresponde al sector terciario; al interior de éste, el comercio es el de mayor representatividad. También el sector privado de la industria manufacturera muestra valores significativos.

Por la metodología de agrupamiento utilizada, es probable que un buen número de profesionales que desarrolla su actividad en forma autónoma se ubique en las dos últimas categorías del sector terciario (Servicios a sociedades comerciales y Servicios a Empresas y Bienes Inmuebles). De ahí la significación de estas actividades.

A manera de conclusión, señalemos que el número de potenciales contribuyentes a este régimen ascendería como mínimo a una cifra del orden de los dos millones de personas.

Debemos resaltar, sin embargo, que el claro predominio que dentro de las actividades informales ejerce el sector terciario limita severamente el cumplimiento de obligaciones previsionales.

ii) *Número de beneficiarios*

El número de jubilados y pensionados del régimen de trabajadores autónomos se expande a ritmo acelerado, sobre todo en la década del setenta. Incluso en la del ochenta, las tasas de expansión (sobre todo en el caso de las pensiones) son superiores a las registradas en las cajas de trabajadores en relación de dependencia.

Cuadro 4.16
NUMERO DE BENEFICIOS - AUTONOMOS
 (Diciembre de cada año)

| Años | Jubilaciones | Pensiones | Total |
|------|--------------|-----------|-----------|
| 1976 | 317 044 | 126 725 | 443 769 |
| 1980 | 507 004 | 206 187 | 713 191 |
| 1985 | 580 184 | 277 808 | 857 992 |
| 1986 | 611 115 | 289 842 | 900 957 |
| 1987 | 628 350 | 302 647 | 930 997 |
| 1988 | 642 942 | 319 508 | 962 450 |
| 1989 | 661 914 | 337 170 | 999 084 |
| 1990 | 702 848 | 356 664 | 1 059 512 |
| 1991 | 710 225 | 366 650 | 1 076 875 |

Fuente: Secretaría de Seguridad Social.

En buena medida el notable aumento en el número de pasividades en este subsistema es fruto de la proliferación de tratamientos de excepción, que permitieron ajustar la situación previsional de muchas personas que no habían estado cumpliendo con sus obligaciones de aporte. En la práctica, ello significó la incorporación al subsistema de un elevado número de personas, cuya edad se aproximaba al mínimo requerido para acogerse a los beneficios previsionales, quienes, luego de efectuar algunas cotizaciones, se acogieron al régimen, incluso manteniendo deudas, las que a su vez fueron licuadas a través del proceso inflacionario.

Cuadro 4.17
TASA DE CRECIMIENTO MEDIO ANUAL
BENEFICIARIOS DEL REGIMEN DE AUTONOMOS
(en porcentaje)

| Período | Jubilaciones | Pensiones | Total |
|---------|--------------|-----------|-------|
| 1980/76 | 9,8 | 10,2 | 10,0 |
| 1985/80 | 2,7 | 6,1 | 3,8 |
| 1986/85 | 5,4 | 4,3 | 5,0 |
| 1987/86 | 2,8 | 4,4 | 3,3 |
| 1988/87 | 2,3 | 5,6 | 3,4 |
| 1989/88 | 3,0 | 5,5 | 3,8 |
| 1990/89 | 6,2 | 5,8 | 6,0 |
| 1991/90 | 1,0 | 2,8 | 1,6 |

Fuente: Secretaría de Seguridad Social.

También resultaba muy fácil justificar el número de años aportados, debiéndose demostrar con comprobantes sólo 15 años de cotizaciones; para el resto, bastaba una declaración jurada. Como resultado de todas estas facilidades se desencadenó una verdadera avalancha de solicitudes de asignación de beneficios, con lo que la tasa de ampliación del número de beneficiarios llegó a 20% en 1975 y 18% en 1976.

A fines de la década del ochenta la tasa de aumento de las pensiones seguía siendo elevada, como fruto de la mayor expectativa de vida de las mujeres, quienes, en calidad de pensionadas, suceden a sus esposos jubilados o en actividad cuando éstos fallecen.

A modo de conclusión, el subsistema de trabajadores autónomos pone de manifiesto en forma inequívoca la tendencia declinante de la tasa de

sostenimiento. Una expansión desproporcionada de los beneficios (producto en alto grado de la demagogia y la permisividad del pasado) y una tendencia a la concentración de la población aportante en actividades de baja productividad (y una elevada evasión) llevan a tasas de sostenimiento inferiores a la unidad, lo que configura el factor más determinante del fuerte déficit que acusa el SNPS.

b) Remuneración de los beneficiarios

Las cifras del cuadro 1.13 han dejado en evidencia el sistemático deterioro experimentado, a partir de la década del ochenta, por los haberes percibidos en promedio por los beneficiarios de este régimen. En consecuencia, esta variable, más que contribuir a la expansión del gasto total, se ha erigido en el último tiempo en un freno a las erogaciones, de modo que a partir de 1983 declina el total de pagos efectivizados.

La concentración en el pago mínimo es una característica que prevalece desde hace ya un tiempo. En esta situación se encuentra más del 95% de los actuales beneficiarios (cuadro 4.18).

Cuadro 4.18
CANTIDAD DE JUBILACIONES EN LA CATEGORIA MINIMA
TRABAJADORES AUTONOMOS

| Fecha | Nº de pasivos en el haber mínimo respecto del total pasivos autónomos x 100 |
|----------|---|
| 01/01/86 | 94,0 |
| 01/06/86 | 95,8 |
| 01/07/87 | 93,6 |
| 01/05/88 | 95,0 |
| 01/01/89 | 98,6 |
| 31/10/89 | 98,6 |
| 31/12/90 | 98,5 |
| 31/12/91 | 98,9 |

Fuente: Schulthess y Lo Vuolo (1989) y Secretaría de Seguridad Social (1990/1991).

Cabe concluir que la generalidad de los jubilados del régimen de autónomos percibe un beneficio de igual monto. Además, el haber medio (prácticamente igual a los valores mínimos) ha sufrido un permanente de-

terioro en el transcurso de la década.

A diferencia de lo que sucede en el régimen de trabajadores en relación de dependencia, esta situación no es, por lo común, generadora de deudas a favor de los beneficiarios, dada la manera, igual a "n" veces el haber mínimo, en que se definen los haberes y aportes de los autónomos.

c) Evasión

Las cifras sobre aportantes efectivos y potenciales suministradas en el Capítulo 2 corroboran la existencia de una fuerte evasión de cotizaciones en el régimen de trabajadores autónomos, ya que más de tres cuartas partes de ellos no efectúan imposiciones previsionales de manera regular.

Una encuesta a la que hacen referencia Schulthess y Lo Vuolo (1989) sugiere que los porcentajes de evasión serían más bajos, aunque ello es atribuible en parte al diseño de la muestra.

Es importante, en cambio, puntualizar las diferencias observadas entre ramas de actividad dentro del propio sector de trabajadores independientes. Más de la mitad de los encuestados (todos ellos cuentapropistas) declararon que no cumplían con la obligación previsional. El mayor incumplimiento se da en los sectores de la construcción y del transporte. En cambio, en los establecimientos financieros se registran los más altos índices de observación de la ley, debiéndose recordar que es en esa área donde prevalecen las personas de mayor nivel de preparación y de más altos ingresos en promedio.

Cuadro 4.19
TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA SEGUN SITUACION PREVISIONAL
 (Por rama de actividad económica y en porcentajes)

| Rama/Situación previsional | Aporta | No aporta |
|------------------------------|--------|-----------|
| Total | 46,0 | 54,0 |
| Industria | 41,2 | 58,2 |
| Construcción | 33,6 | 66,4 |
| Comercio | 47,1 | 52,9 |
| Transporte | 34,4 | 65,6 |
| Establecimientos financieros | 72,0 | 28,0 |
| Servicios | 45,6 | 54,4 |

Fuente: Schulthess y Lo Vuolo (1989).

4.3 CONCLUSIONES

El análisis de la situación financiera del SNPS por subsistemas revela que entre el régimen de trabajadores autónomos y el de relación de dependencia existen fuertes discrepancias. Dentro de este último, a su vez, se observan diferencias entre el sector público y el privado.

Se concluye que los factores determinantes de tales desequilibrios no afectan de manera uniforme a la economía, sino que lo hacen selectiva y diferenciadamente.

Así, la desproporción más exagerada entre aportantes y beneficiarios se da en el régimen de trabajadores autónomos y es producto no sólo de tendencias demográficas, sino también de variables económicas y de las deficiencias que caracterizaron la administración del SNPS en el pasado.

Una de las correcciones posibles consiste sin duda en la exigencia rigurosa de los requisitos previos al otorgamiento de los beneficios. Sin embargo, a causa de las características socioeconómicas de este grupo poblacional y de los enormes costos que envuelve el control de la evasión en este sector, parece improbable que desaparezcan las deformaciones apuntadas en el marco de un sistema de reparto.

En el subsistema de trabajadores en relación de dependencia, además de la fórmula para definir y ajustar haberes en función de los salarios, el factor más conflictivo lo constituyen los regímenes de excepción, característicos de buena parte del sector público. En el Capítulo 6 veremos que también parece difícil atacar frontalmente este factor generador de desequilibrios e inequidades.

En resumen, si se pretende, al tenor del artículo 14 bis de la Constitución argentina, que el Estado garantice los beneficios de la previsión social a todos los habitantes de la nación, debe convenirse que la existencia de diferencias entre subsistemas profundiza las inequidades del SNPS, pues ellas imponen restricciones o límites a lo que podría considerarse una distribución equitativa de los costos y beneficios previsionales.

CAPÍTULO V

PROGNOSIS DEL ACTUAL SISTEMA

El presente capítulo se propone examinar cuáles son las posibilidades de subsistencia que le caben al actual sistema previsional. En otras palabras, procuraremos esclarecer si la introducción de algunos cambios en los parámetros o pautas de funcionamiento permitiría mantenerlo en pie. En primer término proyectaremos las variables básicas de las cuales depende el régimen previsional, para luego, en función de los resultados, determinar qué cambios deberían materializarse a los efectos de cumplir con la legislación vigente.

5.1 PROYECCIONES DEL SNPS

Según la legislación básica actual, los aportes y contribuciones al SNPS por parte de los trabajadores en relación de dependencia corresponden al 26% de la masa salarial (10% de aporte personal y 16% de contribución patronal). Los trabajadores autónomos cotizan de acuerdo a una categorización cuyos valores están en función de la jubilación mínima.

El monto de la pensión de retiro se calcula a partir de un ingreso medio de actividad (resultante de tomar los tres años de mayores remuneraciones dentro de los últimos diez de aportes), al cual se le aplica un coeficiente que va del 70 al 82% según la edad a la que se solicita el beneficio. Puede inferirse entonces que para mantener el sistema en funcionamiento se necesitarán como mínimo tres activos por cada pasivo.

Esta relación, conocida como "tasa de sostenimiento", constituye el fundamento de todo régimen previsional estructurado sobre la base de los

principios del reparto. De ahí la significación que tiene observar el comportamiento de dicha tasa.

Ya se ha señalado que el objetivo de este capítulo es presentar un cuadro de las perspectivas del SNPS, en el evento de que la legislación que actualmente lo rige no experimentare modificaciones sustanciales. No obstante este propósito, fue necesario adoptar un conjunto de supuestos sobre el comportamiento de las principales variables que intervienen en el SNPS. A continuación se detallan las hipótesis bajo las cuales se realizaron primero las proyecciones del número de personas que han de participar del SNPS (aportantes y pasivos) y, luego, las que afectarán los valores monetarios asignados, para así pasar a visualizar los resultados financieros esperados.

La elaboración se llevó a cabo tomando en forma separada a quienes integran el sistema de trabajadores en relación de dependencia y a los adscritos al régimen de autónomos. Las proyecciones fueron realizadas hasta el año 2025. En el Anexo I se informa acerca de las principales definiciones utilizadas y los métodos de cálculo aplicados.

A continuación se presentan los resultados obtenidos por quinquenios. En el Anexo II se ofrecen los guarismos anuales.

5.1.1 Proyecciones físicas

a) Supuestos utilizados

El número de aportantes fue proyectado sobre la base de la evolución de la Población Económicamente Activa (mayor de 18 años), asignada a los sectores comprendidos dentro de los dos subsistemas.

Los datos fueron ajustados mediante la aplicación de la tasa de evasión actual (que se estima en 70% para los autónomos y 42% para los trabajadores de los sectores de la industria y el comercio). La tasa de desocupación adoptada fue del 5%. Se supuso que todos los conceptos anteriores permanecerían constantes en el tiempo.

Las proyecciones respecto de la Población Económicamente Activa (PEA) se basaron en el supuesto de que la economía evoluciona de manera favorable, con una tasa de expansión media anual de 4,4% durante el período 1990-2025. Ello implica que en ese lapso la PEA aumenta a un ritmo anual del 1,1%.

La proyección del número de jubilados tomó como base el universo de estos beneficiarios existente en 1990. Este valor fue ajustado con las tasas de mortalidad y la incorporación de los nuevos jubilados, estimada a partir de la PEA distribuida por sexo y edad. Para el cálculo del total de los pensionados se tomó también como base el universo existente en 1990, haciendo ajustes por las tasas de mortalidad y las nuevas incorporaciones previstas, que surgen de los datos de los jubilados y aportantes fallecidos, previa corrección por la tasa de nupcialidad.

Luego se definió el concepto de pasivo equivalente como la suma de beneficios de jubilaciones y pensiones, ponderadas estas últimas por la relación entre los haberes medios de pensiones y jubilaciones.

b) Resultados

Los resultados en materia de tasas de sostenimiento difieren sustancialmente según se trate de los subsistemas de relación de dependencia o de autónomos (cuadros 5.1 y 5.2). En cualquier caso, indican valores muy inferiores a los requeridos para un buen desempeño del sistema. Para los próximos años la evolución prevista de la población y de los mercados de trabajo sugiere que la tasa de sostenimiento declinará, presagiando un empeoramiento progresivo de la situación actual.

Por amplio margen la peor situación la muestra, obviamente, el sector de los trabajadores independientes. Aunque la relación activos-pasivos acusa con el tiempo una leve mejora, no alcanza para compensar el número de jubilados y pensionados con el de aportantes. Resulta muy difícil justificar un régimen jubilatorio de esta naturaleza, en el que la tasa de sostenimiento es inferior a uno.

Cuadro 5.1
**PROYECCION DEL NUMERO DE APORTANTES Y BENEFICIARIOS
 DEL SUBSISTEMA DE RELACION DE DEPENDENCIA**
 (en miles de personas)

| Años | Aportantes | Jubilados (a) | Pensionados (a) | Pasivos (b) | Tasa de sostenimiento |
|------|------------|------------------|--------------------|----------------|-----------------------|
| 1980 | | 1 047 | 569 | 1 471 | |
| 1990 | 4 118 | 1 299 | 767 | 1 888 | 2,18 |
| 1995 | 4 395 | 1 467 | 912 | 2 254 | 1,95 |

Cuadro 5.1 (Continuación)

| Años | Aportantes | Jubilados (a) | Pensionados (a) | Pasivos (b) | Tasa de sostenimiento |
|------|------------|------------------|--------------------|----------------|-----------------------|
| 2000 | 4 713 | 1 595 | 1 037 | 2 494 | 1,89 |
| 2005 | 5 114 | 1 699 | 1 146 | 2 697 | 1,90 |
| 2010 | 5 530 | 1 840 | 1 239 | 2 925 | 1,89 |
| 2015 | 5 963 | 2 003 | 1 327 | 3 169 | 1,88 |
| 2020 | 6 414 | 2 183 | 1 419 | 3 435 | 1,87 |
| 2025 | 6 876 | 2 392 | 1 521 | 3 739 | 1,84 |

Notas: El cuadro supone que se mantienen las condiciones actuales durante todo el período.

(a) Se consideran beneficios de jubilaciones y pensiones.

(b) Pasivos equivalentes (Apéndice I)

Fuente: Petrecolla (1991) y IEERAL (1991).

Cuadro 5.2
PROYECCION DEL NUMERO DE APORTANTES Y
BENEFICIARIOS DEL SUBSISTEMA DE AUTONOMOS
(en miles de personas)

| Años | Aportantes | Jubilados (a) | Pensionados (a) | Pasivos (b) | Tasa de sostenimiento |
|------|------------|------------------|--------------------|----------------|-----------------------|
| 1980 | | 503 | 203 | 673 | |
| 1985 | | 580 | 278 | 854 | |
| 1990 | 772 | 703 | 357 | 1 056 | 0,73 |
| 1995 | 865 | 766 | 430 | 1 193 | 0,73 |
| 2000 | 950 | 791 | 484 | 1 272 | 0,75 |
| 2005 | 035 | 833 | 522 | 1 351 | 0,77 |
| 2010 | 1 124 | 876 | 543 | 1 414 | 0,79 |
| 2015 | 1 213 | 929 | 559 | 1 484 | 0,82 |
| 2020 | 1 310 | 957 | 577 | 1 529 | 0,86 |
| 2025 | 1 409 | 994 | 601 | 1 591 | 0,89 |

Fuente: Idem Cuadro 5.1.

La suma de los valores presentados se ha consolidado en el cuadro 5.3. De esta forma se tiene una visión integral del futuro del SNPS de acuerdo a los supuestos aplicados en estas proyecciones.

Cuadro 5.3
**PROYECCION DEL SISTEMA NACIONAL
 DE PREVISION SOCIAL**
 (en miles de personas)

| Años | Aportantes | Jubilados (a) | Pensionados (a) | Pasivos (b) | Tasa de sostenimiento |
|------|------------|------------------|--------------------|----------------|-----------------------|
| 1980 | | 1 550 | 772 | 2 144 | |
| 1990 | 4 890 | 2 001 | 1 124 | 2 944 | 1,66 |
| 1995 | 5 260 | 2 233 | 1 342 | 3 447 | 1,53 |
| 2000 | 5 663 | 2 386 | 1 521 | 3 765 | 1,50 |
| 2005 | 6 149 | 2 533 | 1 667 | 4 048 | 1,52 |
| 2010 | 6 654 | 2 716 | 1 782 | 4 339 | 1,53 |
| 2015 | 7 176 | 2 932 | 1 886 | 4 653 | 1,54 |
| 2020 | 7 723 | 3 140 | 1 996 | 4 964 | 1,56 |
| 2025 | 8 284 | 3 386 | 2 123 | 5 330 | 1,55 |

Fuente: Idem Cuadro 5.1.

Si se considera que la tasa de sostenimiento necesaria para que el SNPS se autofinancie debe como mínimo ser igual a tres, se concluye que los valores de la última columna del cuadro 5.3 deberían casi duplicarse. Ello es una muestra más de la imposibilidad práctica de justificar un régimen previsional como el vigente. En rigor, no cabe ni siquiera imaginar una solución dentro de los parámetros actuales. Esta aseveración continúa siendo válida aun en el evento de que se consideren sólo los trabajadores en relación de dependencia, pues también en este caso se genera un significativo déficit estructural (cuadro 5.1).

A menudo se ha argumentado que una mejora en la administración del SNPS que permitiese anular la evasión podría solucionar los desequilibrios financieros del régimen. Sin embargo, incluso si se adopta el supuesto, totalmente irracional, de que la evasión disminuye a cero, el valor de la tasa de sostenimiento no llegaría a 2,5, nivel 17% inferior al mínimo aceptable de acuerdo a los parámetros que estructuran hoy al SNPS. A ello debe sumarse la observación ya formulada en cuanto a las dificultades y los altos costos que entrañan los intentos por reducir la evasión.

5.1.2 Proyecciones financieras

A partir de los valores físicos precedentes se pasó a calcular los financieros. Para ello se utilizaron las ecuaciones de ingresos y egresos introducidas en el capítulo 2:

$$\text{Ingresos} = A w t + T$$

$$\text{Egresos} = B b$$

a) Supuestos

Se consideró un salario medio de \$ 450, monto que se supuso constante durante todo el período.

Como tasa de aporte sobre las remuneraciones se tomó la actual, del 26%, para todo el período. En el caso de los trabajadores autónomos se adoptó una tasa del 12% sobre el salario medio. Esta relación no se deriva del marco normativo, sino que ha sido establecida en forma indirecta, con relación a los ingresos de la población asalariada.

El número de aportantes se determinó de acuerdo a las cifras de los cuadros 1 y 2.

El monto de los beneficios se estableció en función del salario medio, estimándose en 46% para los trabajadores en relación de dependencia y 34% para los autónomos. Ambas relaciones son semejantes a las que se verificaban en el SNPS hasta mediados de 1992.

Se supuso además que $T = 0$, de modo que todos los ingresos del SNPS provienen de aportes y contribuciones sobre el salario.

Cuadro 5.4
RESULTADO FINANCIERO DEL SISTEMA
NACIONAL DE PREVISION SOCIAL
(en millones de pesos de 1991)

| Años | Ingresos | Egresos | Resultado financiero |
|------|----------|---------|----------------------|
| 1980 | 7 546 | 7 460 | 86 |
| 1985 | 6 199 | 5 570 | 629 |
| 1990 | 3 889 | 5 310 | -1 421 |
| 1995 | 7 246 | 8 407 | -1 161 |

Cuadro 5.4 (Continuación)

| Años | Ingresos | Egresos | Resultado financiero |
|------|----------|---------|----------------------|
| 2000 | 7 784 | 9 126 | -1 342 |
| 2005 | 8 449 | 9 738 | -1 289 |
| 2010 | 9 140 | 10 364 | -1 225 |
| 2015 | 9 855 | 11 040 | -1 185 |
| 2020 | 10 604 | 11 720 | -1 117 |
| 2025 | 11 371 | 12 526 | -1 155 |

Fuente: Estimación propia sobre la base de Petrecola (1991), IEERAL (1991) y Secretaría de Seguridad Social.

b) Proyecciones

La situación deficitaria resulta una constante durante todo el período de referencia, aun cuando, de acuerdo a los criterios utilizados en la proyección, no se estaría cumpliendo en plenitud con los pagos estipulados por la legislación actual, lo que obliga a un permanente endeudamiento con la clase pasiva, tal como ha venido ocurriendo en los últimos años. Esta sola circunstancia sirve para dejar de manifiesto la difícil situación que enfrenta el SNPS.

En el cuadro 5.5 se ha realizado una nueva proyección de la situación financiera del SNPS, esta vez ajustando los beneficios en función de lo que se debería pagar de acuerdo a las normas que lo rigen, de modo de evitar la generación de deuda adicional hacia los jubilados y pensionados.

Cuadro 5.5
**RESULTADO FINANCIERO DEL SISTEMA NACIONAL
 DE PREVISION SOCIAL SI LOS HABERES JUBILATORIOS
 SE PAGAN DE ACUERDO A LA LEGISLACION VIGENTE**
 (en millones de pesos de 1991)

| Años | Ingresos | Egresos | Resultado financiero |
|------|----------|---------|----------------------|
| 1980 | 7 546 | 7 460 | 86 |
| 1985 | 6 199 | 5 570 | 629 |
| 1990 | 3 889 | 5 310 | -1 421 |
| 1995 | 7 246 | 14 115 | -6 869 |

Cuadro 5.5 (Continuación)

| Años | Ingresos | Egresos | Resultado financiero |
|------|----------|---------|----------------------|
| 2000 | 7 784 | 15 419 | -7 636 |
| 2005 | 8 449 | 16 577 | -8 129 |
| 2010 | 9 140 | 17 768 | -8 629 |
| 2015 | 9 855 | 19 053 | -9 198 |
| 2020 | 10 604 | 20 329 | -9 725 |
| 2025 | 11 371 | 21 825 | -10 454 |

Fuente: Idem Cuadro 5.4.

Al final del período (año 2025) el déficit anual es aproximadamente diez veces mayor al que se produciría bajo los parámetros actuales.

A los fines de obtener una mejor percepción de lo que significan esas cifras, se computó el valor actual (a 1992) del total del déficit acumulado hasta el 2025, utilizándose una tasa de descuento del 2,5% anual. Se arribó así a una cifra de \$ 185 675 millones, lo que representa aproximadamente tres veces la deuda externa que mantiene la Argentina en la actualidad.

5.2 CAMBIOS EN LOS PARAMETROS FUNDAMENTALES

Al final del punto anterior se bosquejaron dos posibles resultados financieros del régimen previsional, siempre bajo el supuesto de la mantención de las condiciones que rigen la entrega de las prestaciones. Ambos ejercicios demuestran que fomentar el statu quo en esta materia carece de viabilidad, pues ello haría aumentar la deuda con la clase pasiva hasta niveles inmanejables para SNPS o el Tesoro Nacional, o bien obligaría al incumplimiento del nivel de remuneraciones estipulado por la legislación, dando ello pie a una avalancha de litigios.

Examinaremos en este acápite los parámetros que intervienen en la definición del total de ingresos (I) y de egresos (E), para tratar de visualizar, luego, los principales cambios que deberían introducirse a los efectos de hacer viable el régimen previsional. Para facilitar el análisis, cada parámetro será considerado en forma independiente. Sin embargo, en la práctica pueden darse soluciones combinadas que engloben dos o más parámetros.

5.2.1 Aspectos referidos a los ingresos

Como se recordará los ingresos genuinos del SNPS provienen de los aportes sobre la masa salarial. Por lo tanto tres son los parámetros básicos que los determinan: a) el número de aportantes; b) el salario medio; c) la alícuota que se aplica sobre la masa salarial para establecer el aporte previsional.

a) Número de aportantes

En la sección precedente se señaló que aun en el evento de que la evasión en los pagos previsionales cayera a cero, sería imposible lograr una tasa de sostenimiento cercana a tres, que es la requerida por la conformación del sistema. En el cuadro 5.6 se ha calculado el incremento porcentual en el número de aportantes necesarios para lograr el equilibrio en cada subsistema.

Cuadro 5.6
AUMENTO (%) REQUERIDO EN EL NUMERO DE APORTANTES PARA
EQUILIBRAR CADA CAJA
 (Pago de haberes equivalente al 70%)

| Año | Subsistemas | | | Total sistema |
|------|-----------------|--------|-----------|---------------|
| | Ind. y comercio | Estado | Autónomos | |
| 1990 | 9,8 | 113,0 | 764,7 | 144,3 |
| 1995 | 16,4 | 182,8 | 771,5 | 158,7 |
| 2000 | 22,5 | 198,5 | 745,6 | 160,5 |
| 2005 | 26,0 | 173,2 | 724,8 | 156,9 |
| 2010 | 30,5 | 143,8 | 695,5 | 152,7 |
| 2015 | 34,9 | 115,8 | 672,7 | 149,6 |
| 2020 | 39,3 | 89,7 | 638,0 | 144,9 |
| 2025 | 44,2 | 67,1 | 613,6 | 142,8 |

Fuente: Elaboración propia.

Para el logro del equilibrio financiero del SNPS, sin llegar a cumplir en plenitud con el pago de los haberes previsionales estipulado en la legislación vigente, el número de aportantes tendría más que duplicarse.

La situación es muy diferente de un subsistema a otro. La ex Caja de Industria y Comercio se encuentra en los umbrales del equilibrio; con

una mejora en la recaudación podría en el corto plazo llegar a nivelar sus cuentas financieras. Sin embargo, la tendencia en un horizonte mayor apunta al deterioro.

Por el contrario, el marcado desequilibrio que afecta a la caja del sector público tendería con el tiempo a revertirse. Las políticas de reducción del empleo en el sector implican por una parte disminución del número de trabajadores y, por otra, como consecuencia de la implementación de planes de jubilaciones para conseguir la disminución del personal de planta, incremento de la pasividad.

La situación del régimen de trabajadores autónomos es la más inquietante. Para lograr el equilibrio sería necesario conseguir por cada aportante actual, más de siete nuevos.

b) Nivel de los salarios

Toda modificación en el nivel de salarios debiera redundar en un cambio con igual signo en los beneficios jubilatorios, conforme a los mecanismos de movilidad estipulados por las leyes 18.037 (art. 53) y 18.038 (art. 39). No se ha creído pertinente incorporar este parámetro en el presente análisis, pues de cumplirse con lo que la ley indica, la posibilidad de conseguir cambios sustanciales en el balance financiero sería nula⁴⁵.

c) Alícuota

En la actualidad el total de gravámenes que pesa sobre la masa salarial, sin distinguir entre aportes a cargo del empleado o del empleador, asciende al 49%, de los cuales 26 puntos corresponden al régimen previsional. Dado que se trata de cifras muy elevadas, lo más racional, si se desea una economía competitiva con el exterior y que no discrimine contra el factor mano de obra, sería disminuir, y no incrementar, esa tasa de imposición.

⁴⁵ Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que en un contexto inflacionario es probable que las recaudaciones sufran el efecto Olivera-Tanzi. Por otro lado, las pautas de movilidad de ingresos y egresos no son idénticas, ya que el ajuste de las prestaciones previsionales se produce con rezago.

No obstante, en el cuadro 5.7 se ha efectuado una estimación del nivel de alícuota que se debería aplicar para poder pagar el 70% sobre el haber promedio.

Cuadro 5.7
**TASAS DE APORTE NECESARIAS PARA ABONAR EL 70%
 DEL SALARIO MEDIO COMO BENEFICIO JUBILATORIO**

| Años | Relac. de depend. | Autónomos | Total |
|------|-------------------|-----------|-------|
| 1992 | 34 | 104 | 44 |
| 1995 | 36 | 105 | 46 |
| 2000 | 37 | 101 | 47 |
| 2005 | 37 | 99 | 46 |
| 2010 | 37 | 95 | 46 |
| 2015 | 37 | 93 | 45 |
| 2020 | 37 | 89 | 45 |
| 2025 | 38 | 86 | 45 |

Fuente: Elaboración propia.

Dada la situación deficitaria actual, el incremento más notable debería producirse en el régimen de los trabajadores autónomos, donde en los primeros años cada uno de ellos debería aportar los ingresos de más de un jubilado (tasas superiores al 100%).

Cuadro 5.8
**ALICUOTAS SOBRE LOS SALARIOS VIGENTES EN
 PAISES INDUSTRIALIZADOS PARA FINANCIAR
 SISTEMAS DE JUBILACIONES PUBLICAS (1990)**

| País | Alícuotas (%) | | | Máximo sujeto a imposición |
|----------|---------------|-----------|-------|----------------------------------|
| | Empleado | Empleador | Total | |
| Alemania | 9,35 | 9,35 | 18,70 | US\$ 44 471 |
| Canadá | 2,20 | 2,29 | 4,40 | US\$ 24 914 |
| EE.UU. | 6,20 | 6,20 | 12,40 | US\$ 51 300 |
| Francia | 8,20 | 7,60 | 15,80 | US\$ 22 750 |
| Japón | 7,20 | 7,20 | 14,40 | US\$ 43 704 |
| Noruega | 5,85 | 28,85 | 44,70 | US\$ 22 054 |
| Suecia | 20,95 | — | 20,95 | sin límite |

Fuente: Arun (1991).

La alícuota general llegaría a valores tales, que el actual 49% que pesa sobre la masa salarial subiría, tomando en cuenta todos los aportes, a un rango cercano al 70%. Esta alícuota sería con holgura superior a la vigente en cualquier otro país del mundo. Cabe advertir que en una muestra de países industrializados, a comienzos de la década del noventa sólo Noruega anotaba alícuotas totales superiores a las que rigen actualmente en Argentina (cuadro 5.8).

5.2.2 Aspectos referidos a los egresos

Los egresos del régimen previsional dependen del número de beneficiarios y del nivel medio de las prestaciones.

Cuadro 5.9
TASA DE CRECIMIENTO EN EL NUMERO
DE JUBILADOS Y PENSIONADOS

| Período | Relac. de depend. | Autónomos | Total |
|-----------|-------------------|-----------|-------|
| 1974/1970 | 1,6 | s/d | 1,5 |
| 1979/1975 | 4,2 | 10,0 | 5,9 |
| 1984/1980 | 3,0 | 3,8 | 3,2 |
| 1989/1985 | 2,0 | 4,4 | 2,8 |
| 1990 | 3,1 | 5,7 | 4,4 |
| 1991 | 1,4 | 1,9 | 1,6 |

Fuente: Secretaría de Seguridad Social.

a) Número de beneficiarios

Una de las características básicas del actual régimen está dada por el número de beneficiarios, el cual es irreversible por lo menos en el corto plazo.

En los últimos años la tasa de incremento del número de beneficiarios ha tendido a la baja (a excepción de 1990), llegando en 1991 a asemejarse a la del crecimiento demográfico total del país, que para el período 1980-1991 fue del 1,5% anual.

Existe un conjunto de instrumentos que permitiría reducir aún más la tasa de aumento de los beneficiarios del SNPS (aumento de la edad mínima de jubilación, control más estricto en el otorgamiento de benefi-

cios por invalidez, reducción en los derechos a pensión por diferentes causahabientes, etc.). Sin embargo, ellos serían insuficientes, dado el alto número de jubilados y pensionados respecto de la población total y, en particular, de la PEA.

En el cuadro 5.10 se presenta la trayectoria que seguiría hasta el año 2025 el número de jubilados en el evento de que no se incorporara ninguno nuevo a los ya existentes en 1990.

Cuadro 5.10
EVOLUCION DEL NUMERO DE BENEFICIARIOS
A PARTIR DE LOS EXISTENTES EN 1990
(en miles)

| Año | Nº beneficios | Año | Nº beneficios |
|------|---------------|------|---------------|
| 1991 | 2 984 | 2010 | 1 046 |
| 1992 | 2 862 | 2015 | 652 |
| 1995 | 2 635 | 2020 | 369 |
| 2000 | 2 068 | 2025 | 188 |
| 2005 | 1 530 | | |

Fuente: Petrecolla (1991) e IEERAL (1991).

Las cifras precedentes indican que al cabo de un cuarto de siglo, bajo el supuesto extremo de no que se incorpora ningún nuevo jubilado (aunque sí los pensionados que según la legislación vigente podrían hacerlo en el carácter de derechohabientes), el número de beneficiarios sería del orden de los 650 mil. Este resultado ilustra con elocuencia la significación que para cualquier propuesta de reforma ha de tener el conjunto actual de jubilados y pensionados y las edades de estas personas.

b) Montos medios de los beneficios

La legislación vigente estipula que el beneficio jubilatorio debe representar entre el 70% y 82% del promedio del haber salarial calculado en cada caso. Sin embargo, los problemas financieros han determinado el incumplimiento de esa norma.

Teniendo como meta el autofinanciamiento del SNPS, se ha calculado el nivel de los beneficios previsionales con respecto al salario medio que se podría alcanzar si la legislación vigente permaneciese inmutable.

Cuadro 5.11
**BENEFICIOS JUBILATORIOS MEDIOS QUE SE PUEDEN
 SUSTENTAR EN LA ACTUAL SITUACION**
 (Como porcentaje del salario medio = \$ 450)

| Años | Relac. de depend. | Autónomos | Total |
|------|-------------------|-----------|-------|
| 1992 | 53,00 | 8,07 | 37,32 |
| 1995 | 50,70 | 8,03 | 35,93 |
| 2000 | 49,14 | 8,28 | 35,34 |
| 2005 | 49,29 | 8,49 | 35,68 |
| 2010 | 49,16 | 8,80 | 36,01 |
| 2015 | 48,92 | 9,06 | 36,21 |
| 2020 | 48,54 | 9,49 | 36,51 |
| 2025 | 47,81 | 9,81 | 36,47 |

Fuente: Elaboración propia.

Existe, como puede comprobarse, una significativa brecha si se consideran las cifras del cuadro 5.11 y los anhelados parámetros del 70% y 82% sobre el salario medio estipulado como base del cálculo de la jubilación. La brecha se agranda en el caso de los autónomos, producto de la tasa de sostenimiento extremadamente baja que es característica de ese sector.

5.3 CONCLUSIONES

Las proyecciones acerca del futuro del SNPS resultan por demás elocuentes. El régimen carece de viabilidad si no se introducen cambios sustanciales en su forma de financiamiento, que busquen fuentes de ingresos más allá de la base salarial, o si no se disminuye el compromiso de pago al nivel que permite la tasa de sostenimiento.

Se está muy lejos de la relación mínima entre activos y pasivos que asegure el cumplimiento del principio sobre el cual se asienta el actual régimen. La tasa de sostenimiento de tres (o superior a ese valor) resulta utópica cuando se considera el sistema en su conjunto. Ella resulta medianamente factible sólo para el caso de los trabajadores dependientes del sector privado y únicamente para el mediano plazo, es decir no más allá del año 2000.

A partir de estas proyecciones se ha efectuado una serie de desa-

rrillos sobre las diferentes variables que intervienen en el resultado financiero del SNPS. Las inferencias de este ejercicio algebraico confirman los resultados de las proyecciones.

a) El mejoramiento de los aspectos administrativos de la recaudación previsional (baja o erradicación de la evasión) no basta para resolver el problema de los jubilados. El número de nuevos contribuyentes necesario para conferir viabilidad al régimen tendría más que duplicar el actual. Si se toma cada sector por separado se configuran dos imposibilidades básicas: i) El número de empleados públicos debería más que duplicarse, con la mayor carga consiguiente sobre las finanzas públicas; ii) El número de trabajadores independientes debería multiplicarse por siete (algunas estimaciones sugieren que es irreal suponer que el nivel de evasión en este segmento puede disminuir por debajo de 20%).

b) Si se desea obtener el equilibrio financiero a través del aumento en las tasas contributivas, éstas deberían como mínimo subir del actual 26% al 37% en el caso de los trabajadores dependientes; y a un valor cercano al 100% en los autónomos. Todo ello haría que la tasa general fuese superior al 45%, lo que supone un aumento del 73% sobre las ya elevadas contribuciones que gravan la masa salarial.

c) Las dos propuestas anteriores inciden directamente sobre los ingresos del SNPS. Examinemos ahora cuáles son las posibilidades de reducir las erogaciones del sistema.

En el corto plazo, máxime en una economía estable, este tipo de gasto es bastante inflexible. No obstante, se ha calculado cual sería el nivel de prestaciones que el SNPS podría abonar a sus beneficiarios en relación al sueldo medio de la economía, siempre bajo el supuesto de que se procura lograr el autofinanciamiento del sistema.

El nivel general de esa relación llegaría aproximadamente al 37%, suscitándose una amplia brecha entre los jubilados correspondientes al subsistema de trabajadores dependientes y los del régimen de autónomos. En los primeros esa relación sería cercana al 50%, en tanto que para los trabajadores independientes no llegaría al 10%.

Anexo 5.1

APENDICE METODOLOGICO

1. Definiciones operativas utilizadas en las proyecciones

Aportantes: Son los aportantes reales a los subsistemas de relación de dependencia y autónomos. En este último caso se consideran los que abonan sus aportes, y no los que simplemente reciben las boletas de pago.

Beneficiarios: Número de personas que perciben uno o más beneficios.

Beneficios: Número de haberes percibidos.

Egresos: Se consideran los correspondientes a los pagos por jubilaciones y pensiones. Por lo tanto, están excluidos los gastos administrativos, las pensiones no contributivas, etc.

Ingresos: Son los correspondientes exclusivamente a los aportes y contribuciones del sistema. Están excluidos los ingresos por impuestos y los que provienen de otras fuentes.

Jubilados: Número de pasivos acreedores de una jubilación, por invalidez o vejez o en virtud de leyes especiales.

Pasivos equivalentes: Son los beneficios de jubilación más los de pensión, ponderados por la relación imperante entre los haberes de los primeros y de los segundos.

Pensionados: Número de pasivos directos (ocasionados por fallecimiento de un cotizante) y derivados (por fallecimiento de un pasivo).

Tasa bruta de sostenimiento: Relación entre población económicamente activa obligada con el Sistema Nacional de Previsión y los pasivos equivalentes.

Tasas de sostenimiento netas: Relación entre los aportantes al Sistema Nacional y los pasivos equivalentes del mismo.

2. Metodología

Las proyecciones se realizaron a partir de cuatro grupos de datos básicos: a) proyecciones demográficas; b) proyecciones de la Población Económicamente Activa; c) información acerca de aportantes a los distintos

subsistemas; y d) información de los beneficios de jubilados y pensionados en cada subsistema.

Las proyecciones demográficas parten del presente y llegan hasta el año 2025, proveyendo además información anual acerca de tasas de sobrevivencia según edad y sexo, (IEERAL, 1991). La clasificación de la PEA por las ramas de actividad, edad y sexo se basa en Lo Vuolo, 1991. Esa distribución fue corregida de manera de obtener la Población Económicamente Activa obligada con el Sistema Nacional de Previsión Social; y a partir de ella, el número de los aportantes a los subsistemas.

Cuadro 5.A.1
POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA OBLIGADA

| | PEA total | Desocupados y no obligados | Evasores | Aportantes |
|--------------------------------------|-----------|----------------------------|----------|------------|
| Relación de Dependencia | 7 255 | 688 | 2 449 | 4 118 |
| Autónomos | 2 710 | 179 | 1 759 | 772 |
| Sistema Nacional de Seguridad Social | 9 965 | 867 | 4 208 | 4 890 |
| Otros Sistemas | 1 809 | - | - | - |
| Total | 11 774 | | | |

La PEA obligada correspondiente a 1990, dividida en sectores, según los subsistemas de trabajadores en relación de dependencia (sector privado y estado) y trabajadores autónomos, y clasificada por sexo y edad fue proyectada en cada caso, junto con la de pasivos en 1990, hasta el año 2025. En cada uno de los subsistemas y según sexo se trabajó entonces con una matriz de tasas de sobrevivencia y con el vector de la correspondiente PEA obligada más la población pasiva en 1990 al que ya se ha hecho referencia. Introduciendo hipótesis adecuadas sobre la tasa de crecimiento de la Población Económicamente Activa a partir de 1991 y de la relación entre activos y pasivos por grupos de edades, se puede obtener para cada año la cantidad de jubilados y pensionados en cada subsistema.

La información ordenada de esta manera permite simular los efectos financieros de distintas alternativas de cambio en la legislación previsional.

Cuadro 5.A.2
Subsistema de Relación de Dependencia: Proyección de aportantes, beneficiarios y tasas de sostenimiento a base de la extrapolación de la situación actual *(en miles de personas)*

| Años | Aportantes | Jubilados (a) | Pensionados (a) | Pasivos (b) | Tasa de sostenimiento |
|------|------------|------------------|--------------------|----------------|-----------------------|
| 1990 | 4 118 | 1 299 | 767 | 1 888 | 2,18 |
| 1991 | 4 165 | 1 331 | 794 | 2 012 | 2,07 |
| 1992 | 4 217 | 1 363 | 821 | 2 069 | 2,04 |
| 1993 | 4 272 | 1 397 | 850 | 2 128 | 2,01 |
| 1994 | 4 332 | 1 431 | 880 | 2 190 | 1,98 |
| 1995 | 4 395 | 1 467 | 912 | 2 254 | 1,95 |
| 1996 | 4 456 | 1 491 | 935 | 2 299 | 1,94 |
| 1997 | 4 518 | 1 516 | 959 | 2 346 | 1,93 |
| 1998 | 4 582 | 1 542 | 984 | 2 393 | 1,91 |
| 1999 | 4 647 | 1 568 | 1 010 | 2 443 | 1,90 |
| 2000 | 4 713 | 1 595 | 1 037 | 2 494 | 1,89 |
| 2001 | 4 790 | 1 614 | 1 057 | 2 532 | 1,89 |
| 2002 | 4 869 | 1 635 | 1 078 | 2 572 | 1,89 |
| 2003 | 4 949 | 1 656 | 1 100 | 2 612 | 1,89 |
| 2004 | 5 031 | 1 677 | 1 122 | 2 654 | 1,90 |
| 2005 | 5 114 | 1 699 | 1 146 | 2 697 | 1,90 |
| 2006 | 5 194 | 1 726 | 1 163 | 2 740 | 1,90 |
| 2007 | 5 276 | 1 753 | 1 181 | 2 784 | 1,90 |
| 2008 | 5 360 | 1 781 | 1 200 | 2 830 | 1,89 |
| 2009 | 5 444 | 1 810 | 1 219 | 2 876 | 1,89 |
| 2010 | 5 530 | 1 840 | 1 239 | 2 925 | 1,89 |
| 2011 | 5 614 | 1 871 | 1 256 | 2 971 | 1,89 |
| 2012 | 5 699 | 1 902 | 1 273 | 3 018 | 1,89 |
| 2013 | 5 786 | 1 935 | 1 290 | 3 067 | 1,89 |
| 2014 | 5 873 | 1 968 | 1 308 | 3 117 | 1,88 |
| 2015 | 5 963 | 2 003 | 1 327 | 3 169 | 1,88 |
| 2016 | 6 050 | 2 037 | 1 344 | 3 219 | 1,88 |
| 2017 | 6 139 | 2 072 | 1 362 | 3 271 | 1,88 |
| 2018 | 6 229 | 2 108 | 1 381 | 3 324 | 1,87 |
| 2019 | 6 321 | 2 145 | 1 400 | 3 379 | 1,87 |
| 2020 | 6 414 | 2 183 | 1 419 | 3 435 | 1,87 |
| 2021 | 6 504 | 2 223 | 1 439 | 3 493 | 1,86 |
| 2022 | 6 595 | 2 263 | 1 458 | 3 552 | 1,86 |
| 2023 | 6 687 | 2 305 | 1 479 | 3 613 | 1,85 |
| 2024 | 6 781 | 2 348 | 1 500 | 3 675 | 1,85 |
| 2025 | 6 876 | 2 392 | 1 521 | 3 739 | 1,84 |

Notas: El cuadro supone que las condiciones actuales se mantienen durante todo el período.

(a) Se consideran beneficios de jubilaciones y pensiones.

(b) Pasivos equivalentes (Apendice I).

Cuadro 5.A.3

Subsistema de Autónomos: Proyección de aportantes, beneficios y tasas de sostenimiento a base de la extrapolación de la situación actual (*en miles de personas*)

| Años | Aportantes | Jubilados (a) | Pensionados (a) | Pasivos (b) | Tasa de sostenimiento |
|------|------------|------------------|--------------------|----------------|-----------------------|
| 1980 | | 503 | 203 | 673 | |
| 1985 | | 580 | 278 | 854 | |
| 1990 | 772 | 703 | 357 | 1 056 | 0,73 |
| 1991 | 790 | 715 | 370 | 1 082 | 0,73 |
| 1992 | 808 | 727 | 384 | 1 109 | 0,73 |
| 1993 | 827 | 740 | 399 | 1 136 | 0,73 |
| 1994 | 846 | 753 | 414 | 1 164 | 0,73 |
| 1995 | 865 | 766 | 430 | 1 193 | 0,73 |
| 1996 | 881 | 771 | 441 | 1 208 | 0,73 |
| 1997 | 898 | 776 | 451 | 1 224 | 0,73 |
| 1998 | 915 | 781 | 462 | 1 239 | 0,74 |
| 1999 | 933 | 786 | 473 | 1 255 | 0,74 |
| 2000 | 950 | 791 | 484 | 1 272 | 0,75 |
| 2001 | 967 | 799 | 492 | 1 287 | 0,75 |
| 2002 | 983 | 808 | 499 | 1 303 | 0,75 |
| 2003 | 1 000 | 816 | 506 | 1 319 | 0,76 |
| 2004 | 1 017 | 825 | 514 | 1 335 | 0,76 |
| 2005 | 1 035 | 833 | 522 | 1 351 | 0,77 |
| 2006 | 1 052 | 842 | 526 | 1 363 | 0,77 |
| 2007 | 1 069 | 850 | 530 | 1 376 | 0,78 |
| 2008 | 1 087 | 858 | 534 | 1 389 | 0,78 |
| 2009 | 1 105 | 867 | 539 | 1 401 | 0,79 |
| 2010 | 1 124 | 876 | 543 | 1 414 | 0,79 |
| 2011 | 1 141 | 886 | 546 | 1 428 | 0,80 |
| 2012 | 1 159 | 896 | 549 | 1 442 | 0,80 |
| 2013 | 1 177 | 907 | 553 | 1 456 | 0,81 |
| 2014 | 1 195 | 918 | 556 | 1 470 | 0,81 |
| 2015 | 1 213 | 929 | 559 | 1 484 | 0,82 |
| 2016 | 1 232 | 934 | 563 | 1 493 | 0,83 |
| 2017 | 1 251 | 940 | 566 | 1 502 | 0,83 |
| 2018 | 1 270 | 945 | 570 | 1 511 | 0,84 |
| 2019 | 1 290 | 951 | 573 | 1 520 | 0,85 |
| 2020 | 1 310 | 957 | 577 | 1 529 | 0,86 |
| 2021 | 1 329 | 964 | 582 | 1 541 | 0,86 |
| 2022 | 1 348 | 971 | 587 | 1 553 | 0,87 |
| 2023 | 1 368 | 979 | 591 | 1 566 | 0,87 |
| 2024 | 1 388 | 986 | 596 | 1 578 | 0,88 |
| 2025 | 1 409 | 994 | 601 | 1 591 | 0,89 |

Nota: Idem Cuadro 5.A.2.

Cuadro 5.A.4
Subsistema Nacional de Previsión Social: Proyección de aportantes, beneficios y tasas de sostenimiento a base de la extrapolación de la situación actual (en miles de personas)

| Años | Aportantes | Jubilados (a) | Pensionados (a) | Pasivos (b) | Tasa de sostenimiento |
|------|------------|------------------|--------------------|----------------|-----------------------|
| 1980 | | 1 550 | 772 | 2 144 | |
| 1985 | | 1 791 | 951 | 2 661 | |
| 1990 | 4 890 | 2 001 | 1 124 | 2 944 | 1,66 |
| 1991 | 4 955 | 2 045 | 1 164 | 3 094 | 1,60 |
| 1992 | 5 025 | 2 090 | 1 206 | 3 178 | 1,58 |
| 1993 | 5 099 | 2 137 | 1 249 | 3 264 | 1,56 |
| 1994 | 5 178 | 2 184 | 1 295 | 3 354 | 1,54 |
| 1995 | 5 260 | 2 233 | 1 342 | 3 447 | 1,53 |
| 1996 | 5 338 | 2 262 | 1 376 | 3 507 | 1,52 |
| 1997 | 5 417 | 2 292 | 1 411 | 3 569 | 1,52 |
| 1998 | 5 497 | 2 323 | 1 446 | 3 633 | 1,51 |
| 1999 | 5 579 | 2 354 | 1 483 | 3 698 | 1,51 |
| 2000 | 5 663 | 2 386 | 1 521 | 3 765 | 1,50 |
| 2001 | 5 757 | 2 414 | 1 549 | 3 819 | 1,51 |
| 2002 | 5 852 | 2 443 | 1 577 | 3 874 | 1,51 |
| 2003 | 5 949 | 2 472 | 1 606 | 3 931 | 1,51 |
| 2004 | 6 048 | 2 502 | 1 636 | 3 989 | 1,52 |
| 2005 | 6 149 | 2 533 | 1 667 | 4 048 | 1,52 |
| 2006 | 6 246 | 2 567 | 1 689 | 4 103 | 1,52 |
| 2007 | 6 346 | 2 603 | 1 711 | 4 160 | 1,53 |
| 2008 | 6 447 | 2 640 | 1 734 | 4 218 | 1,53 |
| 2009 | 6 549 | 2 677 | 1 758 | 4 278 | 1,53 |
| 2010 | 6 654 | 2 716 | 1 782 | 4 339 | 1,53 |
| 2011 | 6 755 | 2 757 | 1 802 | 4 399 | 1,54 |
| 2012 | 6 858 | 2 799 | 1 822 | 4 460 | 1,54 |
| 2013 | 6 962 | 2 842 | 1 843 | 4 523 | 1,54 |
| 2014 | 7 068 | 2 886 | 1 864 | 4 587 | 1,54 |
| 2015 | 7 176 | 2 932 | 1 886 | 4 653 | 1,54 |
| 2016 | 7 282 | 2 971 | 1 907 | 4 712 | 1,55 |
| 2017 | 7 390 | 3 012 | 1 929 | 4 773 | 1,55 |
| 2018 | 7 499 | 3 053 | 1 951 | 4 835 | 1,55 |
| 2019 | 7 610 | 3 096 | 1 973 | 4 899 | 1,55 |
| 2020 | 7 723 | 3 140 | 1 996 | 4 964 | 1,56 |
| 2021 | 7 832 | 3 187 | 2 020 | 5 034 | 1,56 |
| 2022 | 7 943 | 3 235 | 2 045 | 5 105 | 1,56 |
| 2023 | 8 055 | 3 284 | 2 070 | 5 178 | 1,56 |
| 2024 | 8 169 | 3 335 | 2 096 | 5 253 | 1,56 |
| 2025 | 8 284 | 3 386 | 2 123 | 5 330 | 1,55 |

Idem Cuadro 5.A.2.

Cuadro 5.A.5
Resultado financiero del Sistema Nacional de Previsión Social:
Proyecciones a base de la extrapolación de la situación actual
(en millones de pesos de 1991)

| Años | Ingresos | Egresos | Resultado financiero |
|-------------|-----------------|----------------|-----------------------------|
| 1980 | 7 546 | 7 460 | 86 |
| 1981 | 6 842 | 7 079 | -238 |
| 1982 | 4 798 | 4 920 | -122 |
| 1983 | 5 133 | 5 398 | -265 |
| 1984 | 6 034 | 5 846 | 188 |
| 1985 | 6 199 | 5 570 | 629 |
| 1986 | 5 721 | 6 055 | -334 |
| 1987 | 5 295 | 5 726 | -432 |
| 1988 | 3 449 | 5 278 | -1 830 |
| 1989 | 2 514 | 3 417 | -902 |
| 1990 | 3 889 | 5 310 | -1 421 |
| 1991 | 5 070 | 6 245 | -1 175 |
| 1992 | 6 937 | 7 788 | -850 |
| 1993 | 7 034 | 7 987 | -953 |
| 1994 | 7 137 | 8 193 | -1 057 |
| 1995 | 7 246 | 8 407 | -1 161 |
| 1996 | 7 349 | 8 543 | -1 194 |
| 1997 | 7 454 | 8 683 | -1 228 |
| 1998 | 7 562 | 8 826 | -1 265 |
| 1999 | 7 672 | 8 974 | -1 303 |
| 2000 | 7 784 | 9 126 | -1 342 |
| 2001 | 7 912 | 9 242 | -1 330 |
| 2002 | 8 043 | 9 361 | -1 318 |
| 2003 | 8 176 | 9 483 | -1 307 |
| 2004 | 8 311 | 9 609 | -1 298 |
| 2005 | 8 449 | 9 738 | -1 289 |
| 2006 | 8 582 | 9 856 | -1 274 |
| 2007 | 8 718 | 9 978 | -1 259 |
| 2008 | 8 856 | 10 103 | -1 246 |
| 2009 | 8 997 | 10 232 | -1 235 |
| 2010 | 9 140 | 10 364 | -1 225 |
| 2011 | 9 278 | 10 492 | -1 214 |
| 2012 | 9 419 | 10 623 | -1 204 |
| 2013 | 9 562 | 10 758 | -1 196 |
| 2014 | 9 708 | 10 897 | -1 190 |
| 2015 | 9 855 | 11 040 | -1 185 |

Cuadro 5.A.5 (Continuación)

| Años | Ingresos | Egresos | Resultado financiero |
|------|----------|---------|----------------------|
| 2016 | 10 001 | 11 169 | -1 168 |
| 2017 | 10 148 | 11 301 | -1 153 |
| 2018 | 10 298 | 11 437 | -1 139 |
| 2019 | 10 450 | 11 577 | -1 127 |
| 2020 | 10 604 | 11 720 | -1 117 |
| 2021 | 10 753 | 11 873 | -1 120 |
| 2022 | 10 904 | 12 030 | -1 126 |
| 2023 | 11 058 | 12 191 | -1 133 |
| 2024 | 11 213 | 12 356 | -1 143 |
| 2025 | 11 371 | 12 526 | -1 155 |

Notas: Los datos correspondientes al período 1980-1991 se obtuvieron de las ejecuciones presupuestarias.

En el período 80-85 se consideró aportes e ingresos por concepto de la ley 22293.

Cuadro 5.A.6

Resultado financiero del Sistema Nacional de Previsión Social bajo el supuesto de que los haberes jubilatorios equivalen al 70% del salario medio de la economía (en millones de pesos de 1991)

| Años | Ingresos | Egresos | Resultado financiero |
|------|----------|---------|----------------------|
| 1980 | 7 546 | 7 460 | 86 |
| 1981 | 6 842 | 7 079 | -238 |
| 1982 | 4 798 | 4 920 | -122 |
| 1983 | 5 133 | 5 398 | -265 |
| 1984 | 6 034 | 5 846 | 188 |
| 1985 | 6 199 | 5 570 | 629 |
| 1986 | 5 721 | 6 055 | -334 |
| 1987 | 5 295 | 5 726 | -432 |
| 1988 | 3 449 | 5 278 | -1 830 |
| 1989 | 2 514 | 3 417 | -902 |
| 1990 | 3 889 | 5 310 | -1 421 |
| 1991 | 5 070 | 6 245 | -1 175 |
| 1992 | 6 937 | 13 012 | -6 075 |
| 1993 | 7 034 | 13 367 | -6 333 |

Cuadro 5.A.6 (Continuación)

| Años | Ingresos | Egresos | Resultado financiero |
|------|----------|---------|----------------------|
| 1994 | 7 137 | 13 735 | -6 598 |
| 1995 | 7 246 | 14 115 | -6 869 |
| 1996 | 7 349 | 14 362 | -7 013 |
| 1997 | 7 454 | 14 616 | -7 161 |
| 1998 | 7 562 | 14 876 | -7 314 |
| 1999 | 7 672 | 15 144 | -7 472 |
| 2000 | 7 784 | 15 419 | -7 636 |
| 2001 | 7 912 | 15 640 | -7 727 |
| 2002 | 8 043 | 15 866 | -7 823 |
| 2003 | 8 176 | 16 097 | -7 921 |
| 2004 | 8 311 | 16 334 | -8 023 |
| 2005 | 8 449 | 16 577 | -8 129 |
| 2006 | 8 582 | 16 804 | -8 221 |
| 2007 | 8 718 | 17 036 | -8 317 |
| 2008 | 8 856 | 17 274 | -8 417 |
| 2009 | 8 997 | 17 518 | -8 521 |
| 2010 | 9 140 | 17 768 | -8 629 |
| 2011 | 9 278 | 18 013 | -8 734 |
| 2012 | 9 419 | 18 263 | -8 844 |
| 2013 | 9 562 | 18 520 | -8 958 |
| 2014 | 9 708 | 18 783 | -9 076 |
| 2015 | 9 855 | 19 053 | -9 198 |
| 2016 | 10 001 | 19 296 | -9 295 |
| 2017 | 10 148 | 19 545 | -9 397 |
| 2018 | 10 298 | 19 800 | -9 502 |
| 2019 | 10 450 | 20 061 | -9 611 |
| 2020 | 10 604 | 20 329 | -9 725 |
| 2021 | 10 753 | 20 614 | -9 861 |
| 2022 | 10 904 | 20 906 | -10 002 |
| 2023 | 11 058 | 21 205 | -10 148 |
| 2024 | 11 213 | 21 511 | -10 298 |
| 2025 | 11 371 | 21 825 | -10 454 |

Idem Cuadro 5.A.5.

CAPÍTULO VI

INEQUIDADES EN EL SNPS

Se dice que el sistema de capitalización es neutro en lo concerniente a la distribución del ingreso porque la suma que obtiene un individuo como haber jubilatorio depende exclusivamente de los aportes efectuados. En cambio, el sistema de reparto permite incorporar a través del pago de las pasividades diferentes políticas de ingreso.

La discrecionalidad que permite el régimen de reparto no siempre es aplicada en la dirección que cabría esperar, esto es en favor de quienes menos tienen y en desmedro de aquellos que presentan una situación económica más acomodada.

El régimen previsional vigente en Argentina exhibe una serie de inequidades, resultado del oportunismo de determinados sectores de la sociedad y de la discrecionalidad de la legislación, que supuestamente habría de ser utilizada con otros fines. El objetivo del presente capítulo es examinar las características y el origen de las principales formas de inequidad.

En la próxima sección se definirá el concepto de equidad en el tratamiento de las personas que se encuentran comprendidas en un régimen de previsión social. A continuación se enumerarán y explicarán las transgresiones más evidentes al principio de equidad en el actual Sistema Nacional de Previsión Social (SNPS). A manera de conclusión se señalarán las modificaciones que sería aconsejable arbitrar con mayor urgencia, a los efectos de erradicar aquellas situaciones de inequidad que se estimen más perjudiciales para el SNPS en su conjunto.

6.1 EQUIDAD EN LA PREVISION SOCIAL

En este apartado se tratará de establecer de manera elemental qué se entiende por equidad en el contexto de un régimen previsional bajo un sistema de reparto.

Para ello es necesario que identifiquemos los beneficios que obtiene un afiliado al SNPS por comparación con sus costos. Entenderemos por costos los aportes realizados durante la vida activa del trabajador; y por beneficios, la corriente de ingresos que éste percibe durante su pasividad (en concepto de jubilación y posteriormente de pensión a favor de sus derechohabientes). Afirmaremos así que el régimen es equitativo si dos personas que han tenido idénticos costos obtienen iguales beneficios⁴⁶. En caso contrario, se producirá inequidad, por cierto no siempre criticable, pues bien puede responder a una deliberada política discriminatoria en favor de los más pobres.

A manera de ejemplo, vale la pena señalar que el actual régimen vigente (artículo 55 de la Ley 18.037), establece para las jubilaciones un tope igual a quince veces el haber jubilatorio al 1º de julio de 1988. El legislador tuvo en mente un propósito sin duda redistributivo al disponer que aquellas personas de mayores ingresos no reciban una prestación proporcional, sino una menor, respecto a quienes se ubican en los niveles inferiores de beneficios previsionales⁴⁷.

⁴⁶ Los costos y los beneficios se distribuyen a lo largo del tiempo, de modo que la suma de aportes y beneficios debe ponderarse por los respectivos factores de capitalización y de actualización, adoptando para ello tasas de capitalización y de descuento adecuadas.

⁴⁷ Diversos fallos de la Corte Suprema de Justicia (entre otros CSJN, Fallos: 255:306; 267:82 y 196; 270:294; 292:312; 294:83; 295:441 y 674) han declarado la inconstitucionalidad de esta norma. El criterio del alto tribunal es que la existencia de un tope máximo resulta confiscatoria, ya que la jubilación constituye una consecuencia de la remuneración que percibía el beneficiario como contraprestación de su actividad laboral una vez cesada ésta, razón por la cual se privilegia la necesaria proporcionalidad entre el haber en la pasividad y en la actividad. Se estima que estos fallos resultarían más fundados si el sistema fuese de capitalización o, cuando menos, si en la determinación del haber jubilatorio se tomará en cuenta el total de aportes efectuados, y no sólo, como ocurre en la actualidad, los mejores tres años de los diez últimos.

6.2 INEQUIDADES EN EL SNPS

En este apartado presentaremos un conjunto de mecanismos existentes en el actual SNPS que en definitiva redundan en una serie de inequidades entre los beneficiarios, ya que provocan una redistribución de los ingresos en sentido regresivo o sin un claro objetivo social. Las mismas serán según tres tipos distintos de orígenes.

La existencia de leyes especiales ("de excepción") y los tratamientos, también especiales, logrados por algunos beneficiarios mediante sentencias judiciales constituyen importantes factores de desigualdad en el seno del sistema previsional, y han sido objeto de acalorados debates en el seno del gobierno y de la sociedad argentina.

Menos reparos, en cambio, ha suscitado una situación que es también inequitativa y que se presenta incluso en condiciones de cumplimiento "estricto" de la ley. En efecto, la legislación establece el número mínimo de años de aporte que da derecho al beneficio y determina el monto del haber en función de los ingresos percibidos en los años inmediatos anteriores a la obtención del mismo. De esta manera, el sistema otorga una prestación de igual monto a individuos que hicieron aportes muy diferentes durante sus años de actividad.

Con argumentos más o menos sólidos, estos tratamientos desiguales han podido sostenerse en virtud de la naturaleza misma del sistema de reparto, que no establece una correlación estricta entre el monto total aportado por un individuo y el beneficio a que se hace acreedor.

6.2.1 Inequidades provenientes de regímenes especiales

Conjuntamente con la legislación general básica (leyes 18.037 y 18.038), opera un conjunto de normas que permiten para determinados casos un tratamiento diferencial en materia jubilatoria para ciertas personas. Estas pueden alcanzar los beneficios previsionales aun cuando no hayan cumplido alguno de los requisitos impuestos para tales fines, tales como edad mínima o número de años de antigüedad o de aporte. También el tratamiento de excepción puede consistir en la aplicación de fórmulas diferentes de las que surgen de la ley general para la determinación del haber jubilatorio o el sistema de movilidad (actualización) del beneficio jubilatorio.

En el SNPS existen dos tipos de regímenes de excepción, conocidos bajo las acepciones de Regímenes Diferenciales y Regímenes Especiales.

a) Regímenes diferenciales

A este primer grupo corresponden las actividades encuadradas en los distintos decretos dictados por el Poder Ejecutivo, en uso de la facultad que le otorgan las leyes 18.037 y 18.038, para establecer límites de edad y condiciones diferenciales para la obtención de la jubilación ordinaria, en el caso de tareas determinantes de vejez o agotamiento prematuros. Los límites de edad y de servicios no pueden reducirse en más de cinco años con respecto a los exigidos para la jubilación ordinaria. En el caso de estos regímenes, no concurre la posibilidad de un haber superior al común, ni una forma de actualización distinta.

A través del tiempo se ha venido incrementando el número de actividades a las cuales se les concede un tratamiento preferencial. En la actualidad ellas superan el medio centenar.

La inequidad que se produce en estos casos está dada por el menor número de años de aporte y por el mayor tiempo que los jubilados reciben el beneficio.

Es probable que algunos de estos regímenes especiales constituya una necesidad, ya que las actividades que se cubren en general producen trastornos a los trabajadores⁴⁸. Lo criticable es que los costos deban ser asumidos por el resto de los trabajadores. Diferente sería la situación si esas cargas recayeran sobre quienes tienen a su cargo esas actividades, lo que en última instancia no haría más que transparentar en los costos de producción de los bienes (y, por ende, en sus precios) el valor total de los requerimientos necesarios para generarlos, evitándose así distorsiones e inequidades.

⁴⁸ No obstante, se estima que es imprescindible acometer una revisión de las actividades a las que actualmente se brinda este tipo de tratamiento preferencial dentro del SNPS. Al parecer en algunas se han incorporados cambios técnicos en las formas de producción que han redundado en importantes mejoramientos de las condiciones laborales; en otros casos no se aprecia una verdadera justificación del porqué del tratamiento preferencial.

b) Regímenes especiales o de privilegio

Este segundo grupo comprende aquellas situaciones que en el léxico previsional se denominan "Regímenes Especiales". Estos incluyen a quienes por cumplir determinadas funciones laborales obtienen un tratamiento diferenciado en cuanto al cálculo del haber previsional, o en el sistema de movilidad (generalmente en función del cargo) o en el número de años de aportes necesarios para acogerse a los beneficios previsionales.

Diferentes leyes han sido dictadas a estos efectos. En un comienzo ellas incluyeron a un número reducido de sectores laborales, pero más tarde se hicieron extensivas a otras áreas, en virtud de disposiciones que modificaban las categorías consideradas en cada caso⁴⁹.

El 15 de julio de 1991, mediante el Decreto 1324/91, el Poder Ejecutivo, ante la demora de las Cámaras Legislativas en tratar este tema, decidió derogar todas las leyes de privilegio a partir de noventa días de dictada la norma. Ante esta situación, el Honorable Congreso sancionó el 1º de agosto de 1991 la ley 23.966, derogatoria del Decreto 1324/91, prorrogó hasta el 31 de diciembre de 1991 la vigencia de los regímenes especiales y creó una Comisión Bicameral que tendría a su cargo el estudio de este tema.

Como producto de esa Comisión se dictaron las leyes 24.016, 24.017, 24.018 y 24.019, que cubren la casi totalidad de las funciones que previamente contaban con ese tratamiento preferencial, con excepción del conformado por los funcionarios de la Administración Pública Nacional.

El cuadro 6.1 informa acerca de las leyes que estaban en vigencia hasta 1991 y las normas que ahora rigen para cada caso. En términos generales el tratamiento preferencial en la nueva legislación es muy similar al anterior; sólo se ha disminuido, por un lapso de cinco años, el porcentaje que se fija sobre el haber del activo para la determinación del haber de pasividad, pasándose durante ese período de excepción al 70%, tanto en los casos que se adoptaba el 82%, como en aquellos en que se aplicaba el 85%. También se han incorporado requisitos adicionales de edad y años

⁴⁹ Un análisis particularizado de cada una de las leyes que se incluyen en este acápite, como así de su desarrollo a través del tiempo puede obtenerse en Schulthess, W. (1991).

de aporte para acceder a jubilaciones en los regímenes de los poderes legislativo y ejecutivo. No obstante, continúan configurando tratamientos discriminatorios a favor de un sector que no se ubica por cierto entre los más pobres de la sociedad argentina.

Cuadro 6.1
LEYES ESPECIALES MES DE MARZO/92

| Leyes | | Referencia | Casos | Importe en miles de pesos | Promedio en pesos |
|-------------------|----------|---|--------|---------------------------------|----------------------|
| Hasta 31/12/91 | Actuales | | | | |
| 16.989 | 24.018 | Pensión Presidente y/o Vicepresidente de la Nación | 18 | 286,9 | 15 937,83 |
| 18.464 | 24.018 | Poder Judicial | 2 853 | 4 728,0 | 1 657,20 |
| 20.024 | 24.018 | Tribunal Fiscal | 10 | 31,6 | 3 162,95 |
| 20.572 | 24.018 | Senadores, Diputados, Secreta- rios y Prosecretarios de Cámara | 1 422 | 3 793,5 | 2 667,74 |
| 20.954 | 24.018 | Ministros, Secretarios y Subsecretarios de Estado | 959 | 1 704,9 | 1 777,88 |
| 21.121 | 24.018 | Tribunal de Cuentas y Congreso de la Nación | 3 045 | 4 705,7 | 1 545,38 |
| 21.124 | 24.017 | Personal Legislativo Ampliación Ley 20.572 | 201 | 242,2 | 1 205,08 |
| 21.540 | 24.019 | Obispos y Arzobispos de las Fuerzas Armadas | 10 | 8,6 | 858,76 |
| 22.430 | 24.019 | Sacerdotes Seculares del Culto Católico no Amp. en un Reg. Of. | 131 | 19,7 | 150,74 |
| 22.731 | 24.019 | Servicio Exterior | 420 | 1 067,8 | 2 542,45 |
| 22.929 | 24.019 | Ciencia y Técnica | 1 008 | 1 081,4 | 1 072,81 |
| 22.955 | Derogada | Administración Pública | 61 291 | 25 241,7 | 411,84 |
| 23.682 | Derogada | Extensión de la Ley 22955 | 12 137 | 7 038,9 | 579,96 |
| 23.895 | 24.016 | Docentes | 2 439 | 897,0 | 367,79 |
| Total | | | 84 944 | 49 848,2 | 580,01 |

El número de personas acogidas a estos regímenes no es muy significativo si se considera que los jubilados y pensionados son más de tres millones trescientos mil. Además un gran número de esas personas provienen de la Administración Pública, régimen que ha sido derogado, lo que quiere decir que, una vez incorporados los trabajadores acogidos a jubila-

ciones o pensiones antes de fines de 1991, el ritmo de expansión del número de beneficiarios declinará.

Tampoco los montos totales destinados a este tipo de jubilaciones alcanzan una significación exagerada. Debe recordarse que el pago total de las jubilaciones y pensiones nacionales en marzo de 1992 insumió unos seiscientos millones de pesos.

En cambio es importante el monto medio por prestación (última columna del cuadro 6.1), pues deja al descubierto la inequidad que nos preocupa. La media de todo el régimen para igual fecha que la considerada en el cuadro llegó a \$ 185, con una mínima de \$150. Esto quiere decir que el promedio del conjunto de las jubilaciones de privilegio es 213% superior al del total. La consideración de las jubilaciones medias de los funcionarios del Tribunal Fiscal, Servicio Exterior, Poder Legislativo y Poder Judicial comprueba que hay casos que sobrepasan con holgura esa relación.

Esta forma de inequidad se adiciona a las mencionadas anteriormente, las cuales tienen que ver con la reducción de la edad mínima necesaria para acogerse a beneficios (lo que en definitiva implica anticipar la jubilación y por lo tanto gozar de esos beneficios durante un período más extenso), la rebaja del número de imposiciones requeridas, etcétera.

En la generación de diferencias en los promedios de haberes juegan un papel muy importante las cláusulas de ajuste automático, incluidas en todos estos regímenes especiales, del haber jubilatorio en relación a los cambios en las remuneraciones de los activos. Dado el fuerte proceso inflacionario que caracterizó durante décadas a la economía argentina, la movilidad automática de los regímenes especiales, comparada con la lentitud y escasa transparencia de los mecanismos de ajuste del régimen general, se ha erigido en una de las más potentes herramientas de discriminación.

6.2.2 Inequidades en la legislación general

No sólo las leyes especiales constituyen factores de discriminación en el tratamiento asignado a diferentes beneficiarios del sistema; incluso la propia ley general deja abierta la posibilidad de que individuos cuyos aportes alcanzan montos semejantes obtengan corrientes de beneficios muy dispares, y viceversa.

La razón estriba en que, por su propia naturaleza, el sistema de reparto sencillamente no computa los montos totales aportados, sino que exige un cierto número mínimo de años de aporte, proporcionando el mismo beneficio a quienes cumplan con esos años o un número mayor.

El haber que se determina en la ley general depende de las imposiciones de los tres mejores años dentro de los últimos diez. De este modo, un individuo que aportó durante cuarenta años percibe el mismo haber jubilatorio que otro que aportó veinte, siempre que los esquemas de ingresos-aportes de ambos sean similares en los últimos (mejores) años.

Las diferencias de tratamiento más importantes que derivan de la ley se hallan vinculadas a la secuencia o esquema de aportes y al número de años de cotizaciones.

a) Diferencias según el esquema de aportes

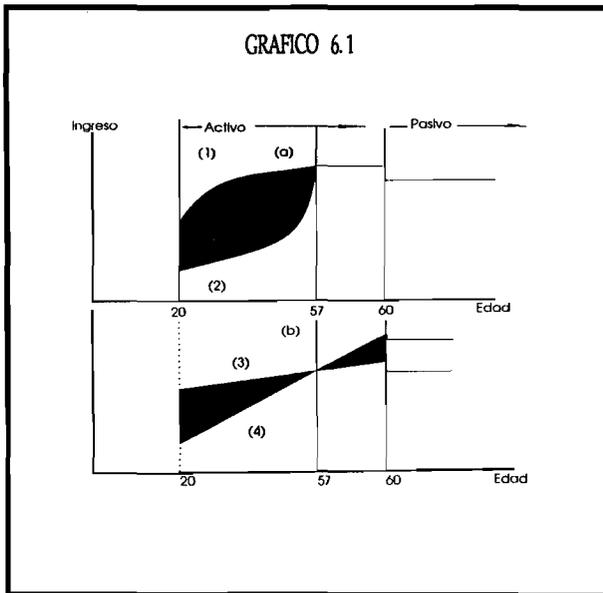
En el régimen de reparto vigente, diferentes secuencias de aportes para dos individuos que acumularían el mismo monto capitalizado pueden dar origen a tratamientos diferenciados. Análogamente, un mismo beneficio puede otorgarse a individuos que han aportado sumas disímiles a lo largo de su vida activa; incluso es posible que se conceda un beneficio mayor a un trabajador que globalmente haya aportado menos, a condición de que en los últimos años haya impuesto sobre sumas más altas.

En el gráfico 6.1 ejemplificamos algunas de las situaciones posibles. Se representan allí los perfiles de ingreso de cuatro individuos a lo largo de su vida como trabajadores y como jubilados. En la parte (a) vemos que el trabajador (1) aportó sistemáticamente más que el (2), no obstante lo cual ambos perciben el mismo haber jubilatorio. En la parte (b) se representa el caso de dos trabajadores, (3) y (4). Durante 37 años el primero de ellos aportó más que el segundo, pero éste mejoró su situación en los últimos tres años, haciéndose así acreedor de un haber jubilatorio más elevado, a pesar de que sus aportes totales resultaron menores que los del primer trabajador.

Las situaciones analizadas son meros ejemplos y sólo ilustran acerca de algunas de las inequidades que puede generar la desvinculación entre los montos totales aportados y el haber jubilatorio, cuando éste queda determinado únicamente por los aportes del individuo en un período de

referencia relativamente pequeño (los tres mejores años dentro de los últimos 10).

Aunque hipotéticas, estas situaciones no son del todo excepcionales, debido a la existencia de una fuerte evasión en el sistema previsional. Dado que la misma es particularmente elevada en los primeros años de antigüedad en el empleo, y tiende a disminuir a medida que se aproxima la edad legal de retiro, diferencias como las ejemplificadas en el gráfico 6.1 podrían perfectamente asociarse a distintas actitudes entre empresas (y entre trabajadores) respecto al cumplimiento de las obligaciones previsionales



b) Diferencias según los años de aporte

Un segundo factor que genera inequidades en el marco de la ley general es la disociación imperante entre el número de años de aporte y el monto del beneficio.

De esta manera, un individuo que ha realizado aportes durante el número mínimo de años que fija la ley (actualmente 20) puede acceder al mismo beneficio que aquel que los hizo durante un lapso mayor.

Una encuesta realizada por la Secretaría de Seguridad Social entre agosto y setiembre de 1991 arrojó los siguientes resultados en lo tocante al número de años de aporte al sistema previsional, discriminados por ex cajas:

Cuadro 6.2
PROMEDIO DE AÑOS DE APOORTE AL SISTEMA PREVISIONAL

| Ex caja | Varones | Mujeres | Total |
|----------------------|---------|---------|-------|
| Industria y comercio | 24 | 23 | 23 |
| Estado | 33 | 27 | 32 |
| Autónomos | 26 | 20 | 22 |
| Total del sistema | 30 | 23 | 27 |

Fuente: Flood, M.C. (1991).

Aunque los resultados de esta encuesta deben tomarse con cautela, ellos sugieren la existencia de marcadas discrepancias en cuanto al número de años de aporte según las cajas. En la del Estado, en la que prácticamente puede descartarse la existencia de evasión, el promedio de años de aporte supera los 30, en tanto en las otras dos cajas apenas excede el número mínimo de 20 años exigido por la legislación vigente.

La dispersión en cuanto al número de años de aporte se presenta también dentro de cada caja, lo cual da origen a situaciones de marcada inequidad.

6.2.3 La recurrencia a la justicia

La brecha que se configuró en la práctica entre la relación haber/salario y aquella estipulada por la ley 18.037 llevó a que numerosos pensionados formularan reclamos, muchos de los cuales se han resuelto por la vía judicial.

Puesta en el papel de resolver situaciones individuales, sin consideración de las severas restricciones que habían originado este estado de situación, la justicia no sólo falló, como habría sido previsible, disponiendo el cumplimiento de la ley. Yendo aún más lejos, declaró la inconstitucionalidad de los artículos 49, 53 y 55 de la ley 18.037 (determinación del haber inicial, movilidades y haberes máximos), por considerarlos violato-

rios del derecho de propiedad (confiscatorios) y contrapuestos al artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

Se originó así una situación de difícil resolución. La proliferación de reclamos dejó en evidencia la incapacidad del sistema para atender a todos, la inequidad que representa el reajuste de los haberes de sólo algunos beneficiarios (y no del conjunto de ellos), y las enormes dificultades impuestas a la justicia al exigírsele que se convirtiera en órgano de resolución de un sinnúmero de casos particulares.

La magnitud de estas dificultades ha llevado al convencimiento de que es imprescindible introducir cambios sustanciales en la legislación vigente. Se habla así de reformas al sistema previsional que van desde modificaciones parciales hasta cambios integrales.

Que las situaciones individuales de algunos beneficiarios sean objeto de consideración especial debido a la mediación de un procedimiento judicial no debería, en principio, ser objeto de críticas. Es función de la justicia bregar por el cumplimiento del orden legal vigente. Sin embargo, cuando el ente administrador deja de cumplir con ese marco legal, por ser incompatible con los parámetros financieros, dos beneficiarios de similares condiciones pasarán a obtener ingresos diferentes, según exista o no una sentencia judicial que ordene al administrador el abono de los haberes que estipula la ley.

El problema se complica aún más, ya que los fallos judiciales normalmente van más allá de la ley, disponiendo incluso, para la determinación de haberes y movilidades, mecanismos diferentes de los legales, al calificar de "confiscatorio" todo procedimiento de cálculo que viole el carácter sustitutivo del haber jubilatorio respecto al salario del trabajador en actividad.

6.3 MAGNITUD DE LAS INEQUIDADES EN LOS REGIMENES ESPECIALES

Demarco y Posadas (1992) han comparado los costos y beneficios que hipotéticamente enfrenta un afiliado al régimen jubilatorio general y los que encara quien está adscrito a un régimen preferencial, detectando diferencias notables.

La Tasa Interna de Retorno (TIR)⁵⁰ es la variable utilizada para medir la rentabilidad implícita en los aportes (visualizados en términos de una corriente de ahorros) de los beneficiarios. Esto significa que todos los modelos previsionales pueden ser concebidos como esquemas de ahorros (aportes de los trabajadores activos) y beneficios (haber de pasividad). La TIR sería igual en este caso a la tasa que, aplicada para capitalizar aportes y descontar beneficios, iguala la suma de ambas corrientes.

Razonablemente, las diversas leyes previsionales tienen asociadas TIR diferentes, pues son también diferentes el número exigido de años de aporte, el período probable de percepción de pasividades e, incluso, el monto de los haberes.

Cuadro 6.3
TASAS INTERNAS DE RETORNO
(en porcentaje)

| Régimen | Tasas de inflación (a) | Escalafón 1428 | | Docentes | | Poder Judicial | |
|---------------|------------------------|----------------|-------|----------|-------|----------------|-------|
| | | Varón | Mujer | Varón | Mujer | Varón | Mujer |
| A) Ley 18.037 | $\pi = 0,01$ | 3,1 | 3,8 | 2,9 | 3,8 | 3,1 | 4,7 |
| con 82% | $\pi = 0,03$ | 2,9 | 3,6 | 2,7 | 3,6 | 2,9 | 4,4 |
| móvil | $\pi = 0,05$ | 2,5 | 3,4 | 2,5 | 3,4 | 2,7 | 4,2 |
| | $\pi = 0,10$ | 2,1 | 2,9 | 2,1 | 2,9 | 2,3 | 3,8 |
| B) Ley 22.955 | | 3,1 | 3,9 | - | - | - | - |
| C) Ley 23.895 | | - | - | 2,9 | 3,8 | - | - |
| D) Ley 18.464 | | - | - | - | - | 4,2 | 4,4 |

Nota: (a) Las tasas de inflación están expresadas en tanto por uno mensual.

Las diferencias en el tratamiento de los beneficiarios del régimen general y los de leyes especiales se encuentran pues reflejadas en dicha tasa. Según el estudio a que se ha hecho mención antes, el valor de las TIR para las actividades comprendidas en regímenes de excepción llega prácticamente a duplicar el de las calculadas para el régimen general.

En el mencionado estudio se han definido funciones de ingresos para trabajadores comprendidos en tres regímenes de excepción: los de la admi-

⁵⁰ Se denomina Tasa Interna de Retorno a aquella que, aplicada para la actualización de los flujos de costos y beneficios, permite igualar las sumas de ambas corrientes.

nistración pública central (leyes 22.955 y 23.682), los docentes (ley 23.895) y los del Poder Judicial (ley 18.464). En todos los casos se compararon las TIR que se obtendrían en caso de aplicación de la ley general, con las correspondientes al régimen especial. En el Apéndice se explican los detalles metodológicos, en tanto que los resultados aparecen en el cuadro 6.3.

Para evaluar la conveniencia del régimen especial debemos comparar las tasas de retorno de la parte A con las de B (para el Escalafón 1428), las de A con las de C (para los Docentes) y las de A con las de D (para el Poder Judicial). En todos los casos se observa, en primer lugar, que cuando la tasa de inflación (ajuste salarial) es baja, los regímenes acusan tasas de retorno similares. Esto se debe a que los regímenes especiales demandan un aporte adicional de dos puntos porcentuales, en el caso de la Administración Central y Docentes, y que el efecto de la inflación sobre los beneficios del régimen general es moderadamente bajo. Hay que mencionar aquí el caso particular de las mujeres del Poder Judicial, en el que las TIR del régimen general son superiores, incluso para una tasa de inflación de 3%, a la del régimen especial; esto es atribuible en lo fundamental al hecho de que en el caso del régimen general las mujeres se jubilan a los 55 años, percibiendo en consecuencia cinco años adicionales de haberes con respecto al caso del régimen especial. Estos cinco años compensan el deterioro por inflación en los haberes jubilatorios y la diferencia en el cálculo del haber inicial.

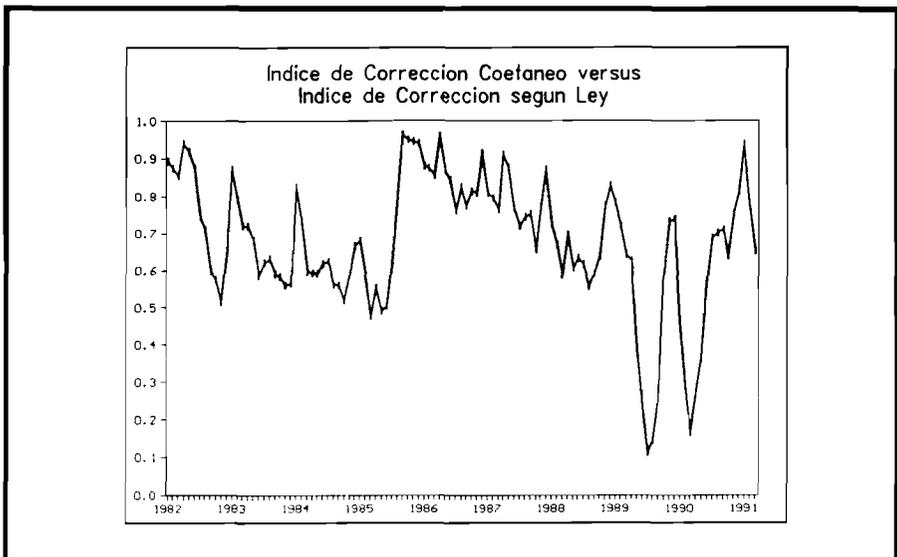
A medida que la tasa de inflación alcanza valores más elevados, la TIR del régimen general cae y las ventajas de los regímenes especiales con respecto al general se tornan más evidentes. En otro trabajo⁵¹ se han calculado las tasas de aporte y contribución de algunos regímenes especiales necesarias para igualar las TIR del régimen general para éstos y otros valores de π , llegándose a la conclusión de que los dos puntos porcentuales adicionales son insuficientes para compensar los beneficios que brindan los regímenes especiales aun en presencia de tasas de inflación del 3% mensual. Con tasas de inflación como las de la década de 1980 (superiores en promedio al 10% mensual), es marcado el tratamiento preferencial que otorgan estas leyes especiales.

⁵¹ Demarco y Posadas (1991).

Este tratamiento diferencial se refleja en la trayectoria de la relación entre el llamado índice de corrección coetáneo y el índice de corrección según la ley (gráfico 6.2). El primero mostraría la evolución aproximada de los haberes bajo regímenes especiales, puesto que reflejan el comportamiento del índice del nivel general de remuneraciones mes a mes, mientras que el segundo es el que por ley 18.037 rige para la movilidad de los haberes jubilatorios.

Durante todo el período de referencia (años 1982 a 1991) esta relación se encuentra por debajo de 1, lo que refleja el atraso, de por lo menos 90 días, que sufren las actualizaciones de haberes en el régimen general frente a aumentos de salarios, en contraste con las actualizaciones automáticas de los regímenes especiales. Es también evidente que en períodos de alta inflación e hiperinflación (Abril-agosto de 1989 y Febrero-abril de 1990), en los que se producen importantes ajustes nominales de salario, la relación entre ambos índices disminuye en forma abrupta.

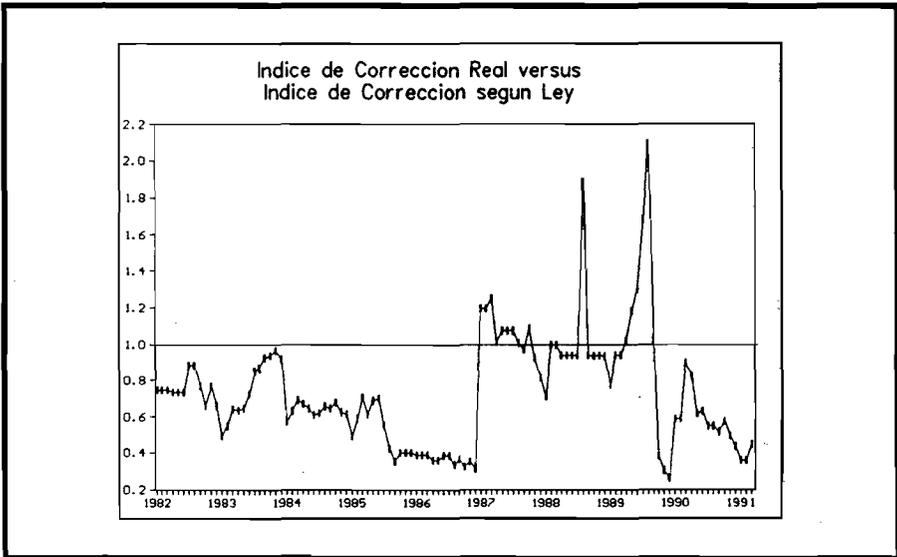
GRAFICO 6.2



Otra cuestión que merece un comentario es la relacionada con el incumplimiento por parte de la Secretaría de Seguridad Social, debido a limitaciones financieras, de las prescripciones de la ley 18.037 con respecto a los índices de corrección aplicables para el cálculo de las movildades

de los haberes jubilatorios. En el Gráfico 6.3 se presenta la relación entre los índices de corrección reales, que son los efectivamente aplicados para la movilidad de los haberes entre 1982 y 1991, y los estipulados por ley. Se comprueba que también esta relación se ubica por debajo de 1 durante casi todo el período de referencia. Esto implica que para la actualización de haberes la Secretaría de Seguridad Social aplicó por largos períodos índices de corrección inferiores a los establecidos por ley.

GRAFICO 6.3



Para el cálculo de las TIR en este trabajo se tomaron en cuenta únicamente los desfases en las movilidades de los haberes que surgen de la aplicación estricta de la ley 18.037. En consecuencia, no se consideraron los que se derivan del incumplimiento por parte de la Secretaría de Seguridad Social de las movilidades previstas en dicha ley. Si también estos desfases fuesen incluidos en el análisis, las tasas de retorno correspondientes al régimen general resultarían aún menores, como reflejo de la existencia de inequidades mucho más marcadas entre los beneficiarios de uno u otro régimen.

Cabe concluir que los regímenes de excepción pueden generar importantes beneficios adicionales en comparación con el régimen general. Tales beneficios resultan aún mayores en un contexto inflacionario en que

los salarios nominales se ajustan periódicamente. Nos parece que esta conclusión reviste enorme trascendencia, ya que nos dice que el beneficio adicional del régimen especial no puede determinarse "ex-ante", sino que depende del comportamiento de una variable, la tasa de inflación-ajuste salarial, que es exógena al marco jurídico y al modo de operación del sistema previsional.

6.4 ALGUNAS CONSECUENCIAS DE LOS FALLOS JUDICIALES

Nos proponemos en esta sección examinar desde un punto de vista económico las desigualdades que se derivan de la aplicación de los criterios dispuestos por la justicia para la determinación de haberes.

La respuesta de los tribunales a la mayor parte de las situaciones sometidas a su consideración se ha basado, en términos generales, en las siguientes premisas:

a) Las pautas de determinación de haberes y movilidades deben garantizar el carácter sustitutivo de la prestación previsional respecto al salario. Esto significa que el haber previsional debe guardar una "aceptable" relación de proporcionalidad con el salario que el trabajador percibiría en caso de continuar en actividad⁵².

b) Las pautas de cómputo y ajuste aplicadas por la Secretaría de Seguridad Social (SSS) resultan inapropiadas para garantizar haberes "aceptables", siendo en consecuencia menester ordenar un procedimiento alternativo.

c) En la medida en que la SSS no haya cumplido con las pautas que establece la ley, es necesario disponer que esa situación no siga verificándose en el futuro.

d) Incluso el cumplimiento de las pautas legales para la determinación y el ajuste de haberes genera dudas que justifican, en determinadas situaciones, una revisión de los criterios contenidos en la norma.

El Índice del Nivel General de Remuneraciones confeccionado por la SSS y los mecanismos de actualización en general han sido objeto de dudas y cuestionamientos por parte de la Justicia, que en diversas ocasiones dispuso su reemplazo por otros instrumentos, tales como el índice

⁵² El criterio de "razonable" proporcionalidad no está exento de ambigüedad (IEERAL, 1991).

de salarios del peón industrial o una combinación de este último con el índice de precios al consumidor.

Los juicios contra el Sistema Nacional de Previsión Social fueron tramitados originariamente ante la Cámara del Trabajo y con posterioridad ante la Cámara de la Seguridad Social. A su vez, se suscitaron discrepancias entre diferentes salas de una misma Cámara. Sin embargo, los criterios a los que se acaba de hacer mención constituyeron una constante, por lo que las diferencias se concentraron en aspectos puntuales, como, por ejemplo, el índice que corresponde aplicar para la actualización de los haberes previsionales)⁵³.

Estas pautas se aplican a las situaciones particulares de los querellantes, lo que se traduce en efectos fuertemente discriminatorios. Por otra parte, se generan consecuencias que afectan incluso a las situaciones particulares juzgadas y que no fueron adecuadamente previstas, tal vez por haberse visto los jueces en la necesidad de dictaminar con referencia a áreas de conocimiento que no les son específicas.

En el anexo 6.2 de este capítulo se analizan algunas situaciones que podrían presentarse, y que son ilustrativas de lo inapropiado que resultan, en algunos casos con relación incluso al logro de los objetivos planteados, las cláusulas de movilidad propuestas por los tribunales. Veremos allí que las discontinuidades del índice de salarios del peón industrial (IPI) y las asimetrías en el crecimiento de precios y salarios redundan en tratamientos discriminatorios entre los pasivos (y en algunos casos incluso entre activos y pasivos), según el índice de ajuste que se utilice.

6.5 CONCLUSIONES

Esta enumeración de las causales básicas de inequidad en el SNPS no ha pretendido ser exhaustiva, sino sólo demostrativa de una característica no deseada del régimen previsional y cuyas consecuencias no habían

⁵³ Hasta fines de agosto de 1991, las Salas I y II de la Seguridad Social dictaminaron que el ajuste de haberes debía realizarse mediante el índice de salarios del peón industrial de Capital Federal, en tanto que la Sala III adoptaba un índice promediado entre este último y el IPC. En plenario de la Cámara de la fecha arriba indicada se dispuso por mayoría la adopción del primer índice para todos los casos.

sido hasta ahora analizadas en detalle.

Varias de las situaciones detectadas en este análisis abren flancos para la formulación de severas críticas, pues afectan a la asignación financiera que se considera deseable para la sociedad.

Algunas de tales causales pueden ser subsanadas directamente mediante cambios en la legislación. Es factible, en efecto, modificar las normas de carácter básico (esto es las contempladas en las leyes 18.037 y 18.038) o bien las provenientes de leyes que estipulan tratamientos de excepción dentro del conjunto general de reglas del SNPS.

Pero aun bajo el supuesto de que las normas se modifican o suprimen, resulta evidente la necesidad de establecer otro conjunto de medidas si se desea evitar que el SNPS contribuya a generar situaciones de inequidad de carácter regresivo. Entre ellas merece destacarse un par, debido a sus virtudes, que seguramente perdurarán sea cual fuere el régimen que gobierne al SNPS futuro, y a lo fácil que resultaría ponerlas en práctica.

Esas medidas son: 1) Implementación en el ámbito administrativo del SNPS de un sistema de cuentas individuales de los aportantes; 2) Reducción de la evasión previsional al mínimo posible.

La materialización de la primera permitiría un mayor conocimiento del total de aportes efectuados por una persona, lo que en definitiva podría ser utilizado como base para establecer el monto de los beneficios en función de lo que efectivamente aporta cada individuo en su paso por la fuerza laboral.

La posibilidad de eludir el control del pago de los aportes implica en última instancia un perjuicio al resto de los aportantes (o de los contribuyentes). Premiar a quienes infringen las normas constituye de por sí un rasgo de perversidad de todo sistema de este tipo. En realidad, la sola individualización de los aportes efectuados por cada persona representaría un paso de enorme trascendencia en la lucha contra la evasión.

Anexo 6.1

APENDICE METODOLOGICO

La evaluación de costos y beneficios derivados de las leyes especiales se realizó aplicando un criterio análogo al adoptado por Schulthess (1991 b). Para cada uno de los casos se define una función de ingreso correspondiente a un individuo considerado representativo, $Y = Y(E)$, dependiente de la edad de dicho individuo. La variable E (edad) admite la partición en tres intervalos: $E = \{E_I, E_{II}, E_{III}\}$, donde E_I contiene las edades previas a la incorporación en el mercado de trabajo, E_{II} las correspondientes a la vida activa y E_{III} , las de la vida pasiva.

Además se presume, por un lado, que en E_I el ingreso (Y) del individuo es cero. Por otro, los ingresos de las edades activas (E_{II}) generan una corriente de aportes y contribuciones al Sistema Previsional representativa de los costos que implica para el individuo estar incorporado a dicho Sistema. Si $A(E)$ es el aporte del individuo tipo a la edad E , las leyes definen coeficientes " α " tales que:

$$A(E) = \alpha Y(E)$$

Para determinar el costo total al momento de retiro, siendo E^* la edad de retiro, los aportes deben actualizarse a una tasa " r " que definiremos con precisión más adelante. Así, el valor actualizado de los aportes (A) para $E = E^*$ resulta:

$$[1] \quad A = \sum_1^n \alpha Y(E^* - j) (1 + r)^j$$

donde n es el número de años de trabajo del individuo.

A partir del momento de jubilación, los ingresos $Y(E_{III})$ configuran una corriente de beneficios hasta la muerte del beneficiario directo y del beneficiario de pensión derivada. Si la esperanza de vida del beneficiario directo más la del beneficiario de pensión derivada a la edad de retiro E^* es de $E^* + m$, entonces la corriente de beneficios actualizada a la mis-

ma tasa r es:

$$[2] \quad B = \sum_0^m Y(E^* + i) / (1 + r)^i$$

Ahora podemos interpretar la tasa r como la que iguala la corriente actualizada de aportes (ecuación [1]) y la de beneficios (ecuación [2]). Denominaremos a r , tasa interna de retorno (TIR) del beneficio jubilatorio.

Distintos regímenes jubilatorios tienen diferentes funciones de ingreso, y por consiguiente son diferentes también las tasas de retorno r asociadas a cada uno de ellos. En particular, para un individuo que puede acogerse a un beneficio otorgado mediante la ley 18.037 o mediante una ley especial es posible definir dos funciones de ingreso.

Denominaremos $Y(E)$ la función correspondiente al régimen general; y $Z(E)$, la del régimen especial. Estas dos funciones de ingreso tienen en principio tasas de retorno diferentes. Cabría esperar que se verifique la relación $r_1 > r_0$, es decir, que la tasa de retorno del régimen especial (r_1) supere a la del régimen general (r_0). La relación (r_1 / r_0) será en ese caso un indicador de la rentabilidad comparada de ambos regímenes.

Funciones de ingreso

Las funciones de ingreso $Y(E)$ y $Z(E)$ están definidas sobre el intervalo de edades $E = [E_0, E^* + m]$, donde E_0 es la edad de ingreso a la fuerza de trabajo; E^* es la edad de retiro, y $E^* + m$ es la esperanza de vida al momento de retiro del beneficiario directo, más la del beneficiario de la pensión derivada. Este intervalo puede, a su vez, particionarse en los subintervalos $[E_0, E^*]$ y $[E^*, E^* + m]$. La distinción reviste importancia pues es diferente la definición del ingreso del trabajador en cada tramo de edades. En el primer intervalo, el ingreso del trabajador es el salario, mientras que en el segundo los ingresos provienen de los haberes jubilatorios y de pensión.

a) Ingresos del trabajador en actividad

Para definir los ingresos del tramo $[E_0, E^*]$ es necesario, primero, efectuar supuestos relativos a las edades de ingreso (E_0) y retiro (E^*) del

individuo; y, segundo, conocer el salario que el trabajador percibe al cabo de j años de actividad.

Con relación a la primera cuestión hemos adoptado como supuestos, en general, que: a) la edad de ingreso a la fuerza de trabajo, E_0 , es de 25 años; y b) la edad de retiro, E^* , es igual a la edad mínima permitida por la ley para acceder al beneficio jubilatorio. En el caso de la ley 18.037 se tomó en consideración el caso en que el individuo permanece en el mercado de trabajo cinco años adicionales a la edad de retiro mínima y accede por tanto a un haber inicial de 82% del promedio de los ingresos de los tres mejores años dentro de los últimos 10.

Respecto a los salarios asignados a cada edad, se trabajó con niveles y estructuras de remuneraciones actuales, suponiendo que las escalas se mantienen constantes en términos reales a lo largo de la vida activa del trabajador. De esta manera, la remuneración entre un año y otro es modificable en virtud sólo de un cambio de categoría ocupacional o de la bonificación por antigüedad que perciben los empleados del sector público (especialmente relevante en el caso de los docentes).

Conociendo las escalas salariales y las reglamentaciones concernientes a bonificaciones por antigüedad, la única incógnita a despejar son los años de permanencia del trabajador en cada categoría ocupacional desde el ingreso hasta el retiro. Para el caso de los docentes supondremos, sencillamente, que el individuo tipo se mantiene durante toda su carrera en la misma categoría, diferenciándose así los salarios de un año a otro exclusivamente por las bonificaciones por antigüedad que fija la ley.

Una situación diferente se presenta en el caso de los empleados públicos comprendidos en el Escalafón 1428. Este abarca 15 categorías, consignándose las escalas salariales en el cuadro 6.A.1. Adicionalmente, estos trabajadores perciben una bonificación por antigüedad equivalente al 2% por año. Para construir las funciones de ingreso correspondientes necesitamos disponer además de información referida al número de años de permanencia, en promedio, de un empleado tipo en cada categoría ocupacional. En ausencia de información sistematizada sobre esta cuestión, adoptamos los supuestos de permanencia por cargo que se consignan también en el cuadro 3. Estos valores se basaron en consultas realizadas a algunas dependencias de la Administración Pública. Debe señalarse que estas consultas no revisten el carácter de una encuesta, de modo que la realidad

podría no coincidir con los supuestos del cuadro.

En el caso de los funcionarios del Poder Judicial, se contó con la información respecto de las categorías ocupacionales y con los años de permanencia media de un empleado típico en cada una de ellas, antecedentes que se consignan en el cuadro 6.A.2. También éste da cuenta de los salarios básicos de cada una de las categorías. Estos trabajadores perciben además un 2% por antigüedad a partir del primer año y una bonificación de 10% por permanencia en el cargo a partir del tercer año en que ingresan a cada una de las categorías correspondientes a la carrera judicial.

Cuadro 6.A.1
ADMINISTRACION PUBLICA

| Categoría | Salario básico (\$) | Años de permanencia en la categoría |
|-----------|------------------------|--|
| 10 | 181 | - |
| 11 | 181 | 1 |
| 12 | 181 | 1 |
| 13 | 183 | 1 |
| 14 | 184 | 1 |
| 15 | 194 | 5 |
| 16 | 194 | 5 |
| 17 | 206 | 6 |
| 18 | 211 | 6 |
| 19 | 241 | 6 |
| 20 | 275 | 4 |
| 21 | 310 | 4 |
| 22 | 500 | - |
| 23 | 650 | - |
| 24 | 810 | - |

b) Ingresos del período de pasividad

A la edad E^* el trabajador se retira y comienza a percibir haberes jubilatorios. Diferentes regímenes establecen criterios diversos para la determinación del haber inicial, según se indica en el cuadro 6.A.3. En términos generales, sin embargo, aquél se determina como una proporción b de lo que denominaremos "salario de referencia", SR.

Cuadro 6.A.2
PODER JUDICIAL

| Categoría | Salario básico (\$) | Años de permanen- cia en la categoría |
|------------------------------|------------------------|--|
| Cargos administrativos | 500 a 1 000 | 10 |
| Prosecretario Administrativo | 1 285 | 9 |
| Prosecretario Jefe | 1 305 | 9 |
| Prosecretario Letrado | 1 346 | 7 |

Cuadro 6.A.3

| Régimen | E* | | β | SR |
|------------|----|----|---------|---|
| | M | V | | |
| Ley 18.037 | 60 | 65 | 0,82 | Promedio de los tres mejo- res años dentro de los últi- mos diez. |
| | 55 | 60 | 0,70 | |
| Ley 22.955 | 60 | 65 | 0,82 | Ultimo salario o promedio de los dos mejores años. |
| Ley 23.895 | 57 | 60 | 0,82 | Ultimo salario, o promedio de los dos mejores años. |
| Ley 18.464 | 60 | 60 | 0,82 | Ultimo salario, o promedio de los dos mejores años. |

A partir del haber inicial determinado en cada caso, el haber real percibido en períodos sucesivos dependerá de la cláusula de ajuste o criterio de movilidad. A este respecto se presentan dos situaciones claramente diferenciadas; por un lado, las leyes especiales contemplan un ajuste automático del haber jubilatorio al mismo ritmo que los salarios. De esta manera, dado el supuesto de equivalencia entre la tasa de inflación (π) y la tasa de ajuste salarial (s), el haber jubilatorio real correspondiente a esos regímenes especiales será constante para las edades E^* a $E^* + m$, siendo m los años de supervivencia esperados para la población de edad E^* más los años de supervivencia del beneficiario de pensión derivada.

El mecanismo de movilidad de la ley 18.037, en cambio, traslada a los haberes los incrementos operados en los salarios, aunque con tres meses de atraso, y sólo a partir del momento en que las tasas de variación salarial (acumulativas desde el momento del ajuste inmediato precedente)

superan el 10%. Este criterio de ajuste merece una consideración especial, pues veremos que en un contexto inflacionario arroja como resultado un haber real inferior al inicial en todo momento del tiempo. Si la tasa de inflación (y ajuste salarial) es constante, el haber irá recuperándose periódicamente, pero en las sucesivas recuperaciones se mantendrá en un nivel inferior al inicial debido al rezago con que se practican los ajustes. También es posible verificar que si la tasa de inflación va en alza, el haber real sufrirá un persistente deterioro⁵⁴.

Esto significa que una correcta estimación de la corriente de beneficios no es independiente de la tasa de inflación. Para una tasa π constante en el tiempo, el haber jubilatorio convergerá a un valor constante en términos reales, pero éste será inferior al haber inicial. Para un mismo individuo tipo existirán, pues, diferentes funciones de ingreso en el período de pasividad, conforme varíe la tasa de inflación (y ajuste salarial).

Definidas del modo ya indicado las funciones de ingreso correspondientes a los diversos regímenes, surgen de manera inmediata las corrientes de costos y beneficios que le reporta al individuo el régimen previsional. La corriente de aportes no es más que la corriente de ingreso para el tramo de edades activas, multiplicado por la tasa de aporte a ; la corriente de beneficios, por su parte, es simplemente igual a la corriente de ingresos para el tramo $[E^*, E^* + m]$.

La tasa interna de retorno (r) se obtiene igualando aportes capitalizados (ecuación [1]) y beneficios actualizados (ecuación [2]). Puesto que los diferentes regímenes analizados divergen en las definiciones de α , E^* , el haber inicial, $Y(E^*)$ y también en el criterio de movilidad, que según se ha visto repercute sobre la corriente de beneficios, las tasas de retorno correspondientes a cada uno de ellos serán diferentes. A su vez, dado que la legislación discrimina entre la situación de varones y mujeres, que las esperanzas de supervivencia m son variables por sexo y edad, y que supondremos que sólo los varones generan pensión derivada, será necesario distinguir en cada caso la situación de unos y otros.

En la próxima sección explicaremos en detalle las particularidades de las funciones definidas.

⁵⁴ En Demarco (1991) se presentan ejemplos de estas situaciones.

Cómputos de las TIR

En esta sección serán presentados en forma sintética (cuadro 6.A.4) todos los supuestos asociados a las funciones de ingreso, necesarios para el cómputo de las tasas internas de retorno (r).

Se supone en todos los casos (régimenes general y especiales, para Administración Central, Docencia y Poder Judicial y tanto para varones como para mujeres) que la edad de ingreso al mercado de trabajo es de 25 años. Esta puede parecer excesiva, en especial para el caso de los trabajadores de la Administración Central, pero se ha tomado como válido el supuesto ya que, por otra parte, se considera continua la permanencia en este ámbito laboral durante toda la vida activa del individuo tipo.

Las edades de retiro, así como las tasas de aporte que corresponden a cada caso particular, se ajustan a la legislación vigente (leyes 18.037, 22.955, 23.895 y 18.464). Las tasas de supervivencia han sido suministradas por investigadores del Instituto de Estadística y Demografía de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNC.

Con respecto a la posibilidad de generar pensiones derivadas, se ha supuesto que las generan sólo los hombres y que en promedio la edad de la beneficiaria de la pensión derivada es 5 años inferior al del causahabiente. Por otra parte, hay que considerar que, según la legislación vigente, los beneficios de pensión derivada representan en todos los casos el 75% del haber jubilatorio del causahabiente al momento de morir.

Cuadro 6.A.4

| | Y_i | E_o | E^* | n | α | m |
|-------------------------------|-----------|-------|-------|-----|----------|-----|
| Administración pública | | | | | | |
| Régimen general | | | | | | |
| Varones | Y_1 82% | 25 | 65 | 40 | 0,26 | 20 |
| Mujeres | Y_2 82% | 25 | 60 | 35 | 0,26 | 20 |
| Régimen especial | | | | | | |
| Varones | Z_1 | 25 | 65 | 40 | 0,28 | 20 |
| Mujeres | Z_2 | 25 | 60 | 35 | 0,28 | 20 |
| Docentes | | | | | | |
| Régimen general | | | | | | |
| Varones | Y_3 82% | 25 | 60 | 35 | 0,26 | 22 |
| Mujeres | Y_4 82% | 25 | 57 | 32 | 0,26 | 22 |

Cuadro 6.A.4 (Continuación)

| | Y_i | E_0 | E^* | n | α | m |
|------------------|-----------|-------|-------|-----|----------|-----|
| Régimen Especial | | | | | | |
| Varones | Z_3 | 25 | 60 | 35 | 0,28 | 22 |
| Mujeres | Z_4 | 25 | 57 | 32 | 0,28 | 22 |
| Poder Judicial | | | | | | |
| Régimen General | | | | | | |
| Varones | Y_5 70% | 25 | 60 | 35 | 0,26 | 22 |
| Mujeres | Y_6 70% | 25 | 55 | 30 | 0,26 | 22 |
| Régimen Especial | | | | | | |
| Varones | Z_5 85% | 25 | 60 | 35 | 0,26 | 22 |
| Mujeres | Z_6 85% | 25 | 60 | 35 | 0,26 | 22 |

Con estos supuestos, y a partir de las funciones de ingresos mencionadas en la sección anterior, correspondientes al subintervalo $[E_0, E^*]$ (vida activa del individuo), se calcularon las corrientes de aportes y el haber inicial de cada individuo tipo. En el caso de las leyes especiales, este haber inicial corresponde al 82% del último salario percibido en el caso de la Administración Pública y Docentes y al 85% en el del Poder Judicial, valor que se mantiene constante durante todo el período en que el individuo percibe el beneficio jubilatorio, puesto que las leyes prevén que los haberes se ajusten automáticamente frente a ajustes salariales. Por tanto, si suponemos que la tasa de inflación iguala a la tasa de ajuste salarial, el haber jubilatorio se mantiene constante en términos reales.

Por otro lado, para el cálculo de las corrientes de beneficio en el caso del régimen general, y a partir del haber inicial, que corresponde al 82% del promedio de los ingresos de los tres mejores años de los últimos 10 en el caso de la Administración Central y de Docentes y al 70% en el caso del Poder Judicial, se tomaron tasas hipotéticas de inflación mensual (1%, 3%, 5% y 10%), calculando el deterioro medio anual que dichas tasas de inflación significan para los haberes jubilatorios, dado el sistema de movibilidades previsto por la ley 18.037, que implica un rezago de tres meses en el ajuste del haber frente a ajustes de los salarios (que se supone siempre igual a la tasa de inflación) cuando éstos superen el 10%.

A partir, entonces, de estas corrientes de aportes y beneficios se calcularon las tasas internas de retorno.

Anexo 6.2

ALGUNAS CONSECUENCIAS ECONOMICAS
DE LOS FALLOS JUDICIALES

Veamos algunas de las situaciones que podrían presentarse como consecuencia de las pautas de movilidad adoptadas por los tribunales.

a) Movilidad por índices de precios

En realidad, no existen sentencias judiciales que ordenen el ajuste de haberes por índices de precios exclusivamente, pero sí existe una cantidad de casos en los que el tribunal impuso la utilización de un índice combinado de salarios y precios. A los fines analíticos es útil evaluar por separado el efecto derivado de la utilización de cada índice.

El argumento para justificar la utilización de un índice de precios como variable (parcial) de referencia para el ajuste va más allá de la concepción del haber previsional como sustituto del salario. En efecto, se procura mediante este expediente garantizar la capacidad adquisitiva del haber, constituyéndose pues en realidad en un mecanismo de fijación (indización) de ingresos para un sector de la sociedad.

Mediante este mecanismo se genera una distorsión en la relación haber/salario (H/S), distorsión que podría ser pronunciada en períodos de caída o elevación persistente del salario real. En efecto, si s es la tasa de ajuste del salario nominal y p es la tasa de inflación (medida por un índice de precios), la tasa de ajuste del haber será: $h = \pi$.

Por lo tanto, si s es distinto de π , la relación (H/S) no se mantendrá constante, pudiendo presentarse, como casos particulares:

- un continuo ascenso de (H/S) si $s < \pi$ en forma persistente (esto es, si el salario real cae continuamente a la tasa $[\pi - s]$);
- una continua disminución de (H/S) si el salario real aumenta constantemente (es decir, si $s > \pi$).

En el primer caso, el haber ajustado según sentencia no sólo será superior al porcentaje teórico que establece la ley (70-82%), sino que incluso podría ser superior al salario del trabajador en actividad.

Para ilustrar este análisis consideraremos un ejemplo. Si la tasa de inflación mensual es del 6% ($\pi = 0,06$) y los salarios se ajustan al 4%, el haber, que en el momento inicial representaba el 82% del salario, se mantendrá constante en términos reales, en tanto que aquella variable se deteriora en forma sistemática en un 2% mensual. La relación (H/S) se eleva, pues, a la misma tasa, pudiendo sobrepasar el 100% al cabo de "n" períodos. El valor de n en nuestro ejemplo surge de la siguiente relación:

$$1 = (H/S)_n = (H/S)_0 [1 + (\pi - s)]^n$$

$$1 = 0.82 \times 1.02^n \Rightarrow n \approx 10$$

Es decir que si se verifican las condiciones del ejemplo, al cabo de 10 meses el haber jubilatorio pasará a ser mayor que el salario del trabajador en actividad.

Este ejemplo puede parecer irreal o sustentado en supuestos extremadamente improbables. Sin embargo, explica una situación que se ha observado en diversos casos en que la liquidación de sentencias arroja montos llamativamente elevados.

Ciertamente, el número de meses a partir del cual el haber pasa a exceder al salario no depende del supuesto que hemos formulado acerca de la tasa de deterioro del salario real. En el ejemplo considerado, con un deterioro del 2% mensual, en menos de un año un jubilado cuyo haber se ajusta conforme lo establece la sentencia pasaría a percibir un ingreso mayor que el trabajador activo. Obviamente, si la tasa de deterioro del salario real fuera menor, mayor sería el número de períodos "n". El cuadro 6.A.5 muestra distintos valores de n para algunas tasas de deterioro del salario real.

Cuadro 6.A.5

| (s - π) | n |
|--------------|------|
| 0,030 | 6,7 |
| 0,025 | 8,0 |
| 0,020 | 10,0 |
| 0,015 | 13,1 |
| 0,010 | 19,9 |
| 0,005 | 39,8 |

Si las caídas de salario real fueran cíclicamente compensadas por elevaciones en otros períodos, las consecuencias de la situación analizada serían ciertamente menos perceptibles. Pero si la tendencia persiste por un período prolongado, veremos que incluso una baja tasa de deterioro del salario real desencadena, al cabo de cierto tiempo, importantes distorsiones en la relación haber/salario a favor de la clase pasiva.

Si, por el contrario, la economía se encontrare en un período de auge, en que los salarios aumentan en términos reales, por un razonamiento análogo al que acaba de hacerse (pero de signo contrario), la relación haber/salario se deterioraría en forma sistemática, alejándose incluso de los parámetros que fija la ley.

Debemos resaltar que las situaciones analizadas en el presente acápite constituyen casos extremos. Por tanto, estas conclusiones sólo resultan significativas en el largo plazo.

b) Movilidad por índices combinados de precios y salarios

En realidad, las sentencias que incorporan mecanismos de ajuste por índices de precios lo hacen en combinación con índices de salarios, y no mediante un índice de precios simple.

Es difícil encontrar una explicación teórica satisfactoria para esta mezcla. Sin embargo, la idea intuitiva subyacente es sencilla: se pretende que los haberes reflejen la evolución de los salarios, pero se trata simultáneamente de evitar la erosión de la capacidad adquisitiva del sector pasivo.

Esta frecuente fórmula de ajuste posee una ventaja con relación a la anterior, y es que en la medida en que el índice de precios no es la única variable de corrección, los efectos del mecanismo indizatorio resultan atenuados. Esto implica que sólo un deterioro muy prolongado del salario real generaría el llamativo resultado examinado en el punto anterior, consistente en que el haber jubilatorio supera al salario del trabajador activo.

Debemos insistir en que el punto relevante no es la mayor o menor factibilidad de este resultado. La mera probabilidad de que ello ocurra (y el hecho de que en algunos casos se haya verificado) es razón suficiente para reforzar nuestra conclusión de que existen fórmulas y procedimientos extraños a la lógica económica y cuyas (probables) consecuencias no

son adecuadamente sopesadas por quienes las adoptan. El resultado es una disminución de la transparencia del sistema y un aumento de los tratamientos especiales, con efectos altamente discriminatorios.

En resumen, las objeciones que planteáramos respecto al uso de índices de precios simples aparecen aquí apenas suavizadas. En efecto, en tanto continúe efectuándose la corrección (aunque sea parcialmente) mediante índices de precios, el efecto distorsionante sobre la relación haber/salario continuará presente, aunque con menor intensidad.

c) Movilidad por índices salariales alternativos

En los fallos más recientes, la fórmula de ajuste aplicada se basa en la utilización del índice de salarios de convenio de la industria y de la construcción, confeccionado por el INDEC⁵⁵.

A primera vista, este procedimiento parece diferenciarse del mecanismo que establece la ley sólo en relación al índice de salarios que se escoge (el del peón industrial del INDEC versus el de nivel general de remuneraciones que elabora la Secretaría de Seguridad Social). Sin embargo, se presentarán de todas maneras efectos distorsionantes, en tanto los índices utilizados no sean representativos de la evolución del conjunto de los salarios de la economía, pudiendo atrasarse o adelantarse en forma alternada.

En contextos de inflación y ajustes salariales altos o moderados, la utilización de un mecanismo de ajuste que se relaciona con la evolución de un único precio (o salario) puede producir efectos altamente distorsionantes en las estructuras de precios y salarios relativos.

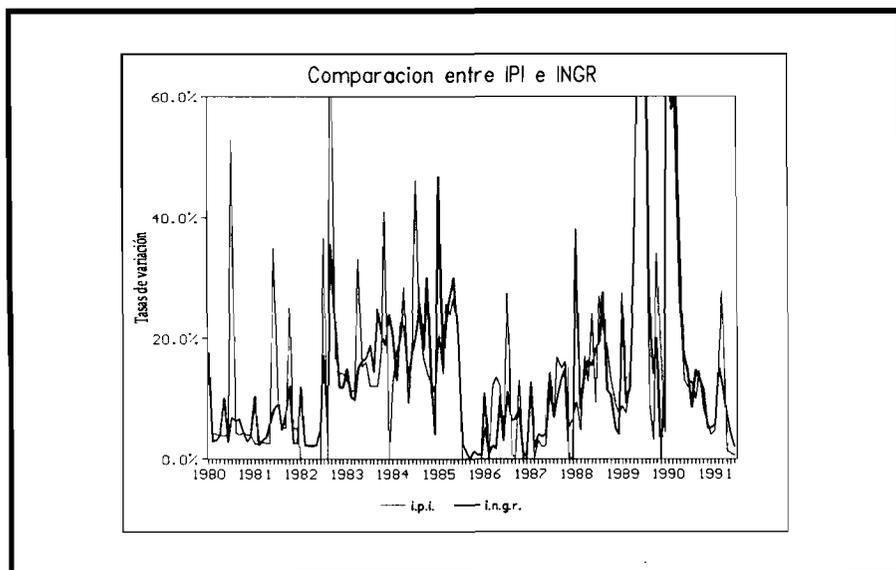
Los mecanismos de ajuste en comento pueden generar distorsiones incluso en el seno del sector pasivo. En efecto, beneficiarios que accedieron a jubilaciones o pensiones en momentos previos a un reajuste importante en el índice simple de ajuste se verán notoriamente favorecidos con respecto a quienes ingresaran con posterioridad a un fuerte ajuste.

El gráfico 6.A.1 representa la evolución comparativa de las tasas de variación del índice de nivel general de remuneraciones (INGR) y del ín-

⁵⁵ Véase "Previsión Social", Nº 3, 1991, páginas 97 a 102.

dice de salarios del peón industrial (IPI). Las oscilaciones de este último son mucho más intensas que las del INGR, situación especialmente clara entre 1980 y 1987.

GRAFICO 6.A.1



Tal como lo anticipáramos, el IPI, por reflejar la evolución de un único salario, evidencia un comportamiento mucho más oscilante que el INGR. En consecuencia, dos beneficiarios que se retiraron de la fuerza de trabajo con diferencia de pocos meses podrían recibir de por vida un trato muy disímil.

Las fluctuaciones relativamente más moderadas del INGR obedecen a que este índice se elabora a partir de información suministrada por el sector público y empresas privadas de 17 sectores de actividad. En virtud del análisis efectuado precedentemente, parece mucho más apropiada la fórmula de ajuste que establece la ley.

Al parecer, la razón por la cual los tribunales han adoptado un criterio distinto estriba menos en las cualidades relativas teóricas de uno u otro índice, que en la escasa confianza respecto al procedimiento de elaboración del INGR.

Debe reconocerse que los procedimientos de ajuste que se derivan de la ley 18.037 resultan un tanto engorrosos y, por ello mismo, difíciles

de interpretar. Esta complejidad en los mecanismos de ajuste no debería, sin embargo, achacarse al índice aplicado. En otras palabras, la razón de que los haberes de los jubilados sean bajos no tiene que ver con el índice de ajuste utilizado, sino con los procedimientos aplicados de hecho con el objeto de compatibilizar las limitaciones financieras del sistema con la obligación de mantener una relación teórica entre haberes y salarios que en la realidad nunca se verificó.

Así, las fórmulas de movilidad que la justicia ha establecido no sólo otorgan un trato preferencial a una minoría de beneficiarios que se quejaron contra el sistema y obtuvieron sentencia, discriminando contra el conjunto de los beneficiarios poseedores de similares derechos, sino que agregan un elemento de diferenciación difícil de evaluar. Se trata del comportamiento posiblemente errático del IPI (en mayor proporción que el promedio de los salarios) en los meses inmediatos anteriores o posteriores al momento a partir del cual debe recalcularse el cómputo de los haberes.

CAPÍTULO VII

REFORMA DEL SISTEMA PREVISIONAL ARGENTINO

En los capítulos precedentes nos hemos ocupado de presentar en detalle las principales características del SNPS argentino.

Los problemas que presenta el sistema previsional son de muy diversa índole. Los de naturaleza financiera aparecen de manera inmediata, pues reflejan la incapacidad del ordenamiento vigente para cumplir con las obligaciones que establecen las leyes.

Sin embargo, también hemos planteado que la crisis actual del sistema no se agota en las cuestiones financieras, sino que abarca complejos problemas vinculados a la equidad, la limitada capacidad para el control de la evasión, etcétera.

El insatisfactorio comportamiento que exhibe en una diversidad de aspectos el régimen vigente sirve de base a la conclusión general de que éste debe ser modificado. Puesto que las fallas revisten el carácter de estructurales, las reformas necesarias no pueden limitarse a meros retoques.

En este contexto se ubica la propuesta de reforma del sistema previsional que el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) ha elevado a consideración del Congreso de la Nación. El objetivo del presente capítulo es efectuar una sucinta presentación de las características que adoptaría el nuevo sistema previsional en caso de que el Congreso aprobara el proyecto del PEN y un análisis preliminar de algunas de sus implicancias.

Parece ocioso señalar que el sistema diseñado por el PEN constituye una opción de política entre muchas alternativas. No obstante, es útil examinar si ella satisface las condiciones o principios que a estas alturas debe cumplir cualquier sistema previsional para ser considerado aceptable.

Analizaremos, en primer término, esas condiciones o principios. En segundo lugar presentaremos una breve síntesis de la propuesta de reforma elaborada por el PEN. Finalmente efectuaremos algunas inferencias acerca de los resultados que cabe esperar a partir de la puesta en funcionamiento del nuevo sistema.

7.1 PRINCIPIOS A LOS QUE DEBE CEÑIRSE EL NUEVO REGIMEN

Sobre la base de la experiencia lograda a través de casi un siglo en materia previsional, la idiosincrasia y cultura de la sociedad argentina sobre esta materia, el avance de la tecnología (básicamente en materia de informática), las características que presenta la clase pasiva y la tendencia que exhiben las variables de población, hemos elaborado un conjunto de condiciones que el nuevo sistema tendría que cumplir en forma ineludible, cualquiera fuese su modalidad de funcionamiento y organización.

Algunas de estas condiciones son satisfechas por el sistema previsional vigente, en tanto otras se encuentran ausentes o desvirtuadas por el insatisfactorio desempeño que éste exhibe. Se considera indispensable que el nuevo régimen previsional satisfaga la totalidad de los requisitos que enumeraremos y analizaremos a continuación. Se pretende con ello que sea superior al antiguo, sin perjuicio de preservar sus virtudes o ventajas.

Los principios que revisten carácter fundamental son los siguientes:

a) Universalidad

El régimen deberá abarcar a todos los trabajadores, cualquiera sea su actividad, sexo, localización espacial dentro del país y edad a la que se incorporen a la fuerza laboral.

En consecuencia, la afiliación al régimen no puede ser de carácter voluntario, sino obligatorio, tanto para aquellos trabajadores en relación de dependencia (asalariados), como para quienes obtienen sus ingresos de actividades independientes (autónomos).

El régimen vigente, regulado por las leyes 18.037 y 18.038, consagra la obligatoriedad de afiliación de ambos grupos de la fuerza laboral. Esta característica deberá preservarse, en virtud de las consideraciones precedentes.

A menudo se confunden los regímenes en los cuales existe administración privada de fondos de jubilaciones y pensiones, con la voluntariedad de afiliación, particularmente en lo tocante a los trabajadores autónomos. Esta situación es contraria al precepto constitucional según el cual "el Estado deberá garantizar los beneficios de la previsión..." (art. 14 bis).

Habida cuenta del grado de desarrollo de la economía del país, de sus instituciones y de la idiosincrasia de sus habitantes, resulta aconsejable mantener este principio paternalista para la organización del sistema previsional.

b) Equidad

Se estima de singular relevancia que las personas se vean premiadas en función de los aportes efectuados durante todo su paso por la fuerza laboral, de manera que quien más haya contribuido al régimen obtenga mayores beneficios.

Bajo este concepto se reconoce no sólo la necesidad de garantizar un beneficio previsional en cuanto se cumplan los requisitos legales, sino también de que no exista la posibilidad de que las reglas para acogerse a tales beneficios puedan ser cambiadas en favor de determinados grupos. Obviamente, cuando ello sucede el resto de las personas se ven perjudicadas.

Es imprescindible entonces contar con normas iguales para toda la sociedad, sin diferenciación por el tipo de funciones desempeñadas, prestaciones realizadas, colores políticos, origen étnico, filiación religiosa, etc. de los adscritos.

Este punto de vista ha sido esgrimido con carácter recurrente para fundamentar la inconveniencia e inequidad derivada de la existencia de regímenes especiales y diferenciales, que se vulgarizaron bajo el apelativo de "jubilaciones de privilegio".

En este sentido, se ha sustentado la postura de que aquellas actividades que por su naturaleza generan desgaste y limitan la capacidad laboral del trabajador deberían ser recompensadas con mayores ingresos en actividad. Estos mayores ingresos deberían ser la base de mejores beneficios previsionales, los cuales, por su parte, deberían calcularse mediante fórmulas y procedimientos uniformes para toda la población.

c) Solidaridad

A pesar de las consideraciones precedentes y aunque se considera imprescindible que el sistema previsional aliente la capacidad de ahorro de los trabajadores durante su vida activa, la solidaridad es un principio de política social que no puede estar ausente de la organización del sistema previsional.

El principio de solidaridad se entiende aquí en un doble sentido:

i) en el de garantizar a todos los aportantes que se encuentran en condiciones de acceder al beneficio previsional un ingreso mínimo que cubra las necesidades de subsistencia; y

ii) en el de atender la situación de las personas que, por diversas razones debidamente justificadas, no han podido cumplir con los requisitos para obtener una jubilación de carácter ordinario o una pensión.

En el primer caso, el principio de solidaridad sustenta el carácter redistributivo que se espera de un sistema previsional que se precie de ser éticamente aceptable. El segundo alude a una condición de carácter asistencial.

Redistribución en el régimen previsional

A primera vista parece equitativo que el sistema previsional reproduzca las mismas estructuras que prevalecen en materia de distribución del ingreso en el mercado de trabajo. Las acciones de política redistributiva que se reflejan en el nivel de las remuneraciones deberían pues manifestarse de manera explícita en la estructura salarial y trasladarse luego sin nuevas distorsiones a los haberes de pasividad.

No obstante la validez de este razonamiento, existe una única situación de excepción que se considera atendible, y es la de aquellos trabajadores cuya prestación previsional, calculada de acuerdo a las normas vigentes, resulta inferior al mínimo de subsistencia.

Puesto que los haberes previsionales representan sólo un porcentaje de los salarios de los trabajadores en actividad, las personas cuyos ingresos laborales se encontraren próximos al límite de subsistencia deberían percibir haberes jubilatorios inferiores a dicho nivel, situación que resulta inadmisibile.

Beneficios asistenciales

El segundo sentido en que hablamos de solidaridad en el sistema previsional es el relacionado con los beneficios de carácter asistencial.

Estos beneficios están destinados a aquellas personas que no han podido realizar los ahorros necesarios para enfrentar la etapa de su vida pasiva, por haberse desempeñado en actividades excluidas del sector formal, o de carácter temporal, o bien por haberse visto imposibilitadas o severamente limitadas para dar cumplimiento a la totalidad de los requisitos necesarios para la obtención de una jubilación o pensión.

En el régimen vigente estas situaciones están contempladas en las denominadas "jubilaciones por edad avanzada" y en las "pensiones graciables".

Aunque se trata de instituciones que responden al espíritu del principio de solidaridad debe señalarse, sin embargo, la inconveniencia de su administración en ausencia de normas claras que establezcan bajo qué condiciones (supletorias de las que establece la ley previsional) puede otorgarse un beneficio de naturaleza asistencial. Este comentario es particularmente válido con relación a las pensiones graciables.

En todo caso, las condiciones deberían ser más desfavorables que las correspondientes al régimen de jubilaciones y pensiones ordinarias (por ej., menores montos, mayor edad para acceder al beneficios, etc.).

Finalmente, se considera indispensable que estos beneficios sean otorgados por la misma institución pública que administra el sistema de jubilaciones y pensiones, pero su financiación debería provenir del esfuerzo de los contribuyentes (Rentas Generales), y no de la desviación de aportes al sistema previsional.

d) Libertad

El Gobierno no puede desentenderse de la problemática previsional, dadas sus hondas repercusiones sociales, pero debiera consentir dentro de cierto límites que los individuos manifiesten su voluntad en lo tocante a disposiciones que incidirán en sus ingresos futuros como pasivos.

Por las razones a que ya hemos aludido, no resulta aconsejable que la libertad de acción de las personas se haga extensiva a la decisión de aportar o no al sistema.

Aceptada la obligatoriedad para todos los individuos de cotizar en una proporción mínima de sus ingresos establecida por la ley, subsiste una cantidad de cuestiones respecto a las cuales debería concedérseles la posibilidad de optar, en beneficio de una situación futura más acorde con sus expectativas y posibilidades.

En el régimen vigente, tales márgenes de elección son inexistentes dentro del sistema público. La posibilidad de realizar aportes por encima de los mínimos legales con el propósito de obtener mayores haberes en el futuro o de elegir la entidad administradora de los aportes está vedada para los afiliados al actual régimen público. Tales opciones se hallan al alcance únicamente del reducido grupo de personas que pueden canalizar recursos adicionales hacia sistemas privados, esto es fuera del sistema.

Volúmenes de garantías, formas de distribución de los ingresos previsionales, etc., debieran, dentro de lo posible, quedar a la libre elección de las personas.

e) Eficiencia

Tanto en la administración del régimen como en la retribución y garantías de los aportes efectuados han de primar los principios económicos básicos que rigen para una asignación eficiente de los recursos.

Cabe retomar a este propósito una antigua discusión acerca de la eficiencia en la administración de los servicios sociales.

Existe un punto de vista según el cual los parámetros que miden la eficiencia en la administración de empresas privadas no pueden trasladarse a la actividad del sector público, menos aún si se trata de la provisión de servicios sociales.

Si por eficiencia se entiende sólo la obtención de los máximos beneficios pecuniarios, ciertamente el concepto resulta inapropiado. Sin embargo, parece igualmente inadecuada la justificación de las deficiencias en la organización y administración de recursos, en nombre de supuestos "objetivos sociales". El logro de estos objetivos se encuentra fuertemente amenazado por una administración ineficiente de los recursos.

En sentido estricto, eficiencia significa algo más que producir con bajos costos y elevados márgenes de utilidad. Significa lograr al máximo los objetivos de una organización con el menor nivel de utilización posible

de recursos limitados. Una organización es eficiente cuando produce lo mismo con menores costos, o cuando produce más con iguales costos. De esta manera, el concepto de eficiencia, lejos de contraponerse a los objetivos sociales de una organización, constituye un complemento indispensable.

Una gestión más eficiente del sistema previsional, sea ésta de carácter público, privado o mixto, redundará en mayores beneficios para la población pasiva.

f) Transparencia

La transparencia en el SNPS debe reflejarse en un doble sentido. En primer término, en el de garantizar una clara identificación del funcionamiento del sistema con las normas que lo regulan. En segundo término, en cuanto a permitir que los afiliados y los beneficiarios tengan acceso a información que les permita evaluar la marcha del sistema.

Ambas cuestiones resultan indispensables para que nadie pueda sentirse engañado por la falta de cumplimiento estricto de lo estipulado por la legislación, ni tampoco hacerse eco de falsas promesas o expectativas provenientes de los aduladores que deseen aprovecharse, con mezquinas intenciones de promoción política, de la falta de claridad en las normas y desempeño económico-financiero del régimen jubilatorio.

Este principio es uno de los que se verifica en menor medida en el ordenamiento actual de la previsión social. Imposibilitado de conjugar ciertas conquistas históricas de los trabajadores (tales como el haber jubilatorio del "82% móvil") con los recursos financieros de que dispone, el sistema ha ido generando instrumentos encaminados a disimular esa incompatibilidad.

El resultado es que la persona que accede a un beneficio previsional no conoce con exactitud cuánto es el monto del haber que percibirá; y, lo que reviste mayor gravedad aún, se genera la expectativa de obtener un ingreso mayor al que en realidad percibirá.

g) Credibilidad

Todo lo establecido por las normas legales que constituyen la estructura jurídica de un régimen previsional debe ser perfectamente verificable.

Por lo mismo, ha de minimizarse todo aquello que implique quedar en manos de la incertidumbre o al arbitrio de quienes tienen a su cargo la administración del sistema.

La transparencia es una condición necesaria, aunque no suficiente, para la credibilidad. Un sistema previsional está condenado al fracaso si no ayuda a que los trabajadores se formen expectativas claras acerca de los beneficios que generarán sus aportes en el sistema previsional. Ante la falta de claridad, la tendencia a la evasión es un resultado prácticamente inevitable.

La credibilidad requiere, sin embargo, algo más que claridad en las reglas de juego. Es necesario que las instituciones creadas para la administración de los fondos sean consideradas idóneas por los aportantes para el logro de sus fines.

En términos generales, y en gran medida como resultado de las fallencias del sistema previsional vigente, existe una suerte de desconfianza por parte del público respecto a las instituciones y mecanismos involucrados en la administración del actual régimen.

Sin embargo, por razones de idiosincrasia y por la inestabilidad que históricamente caracterizó a nuestro país, la sociedad se resiste a delegar por completo la administración y custodia de sus aportes a instituciones privadas, sin que medie la institución del Estado en su función reguladora y como garante último de los beneficios de la previsión social, en cumplimiento de los preceptos de la Constitución Política del país.

El funcionamiento de entes administradores que gocen de la confianza del público por su eficiencia y solvencia y el otorgamiento ciertas garantías de estabilidad por parte del poder público aparecen entonces como ingredientes aconsejables de un nuevo sistema previsional.

7.2 LINEAMIENTOS DEL PROYECTO DE REFORMA

7.2.1 Aspectos generales

El proyecto de reforma previsional introduce un nuevo sistema basado en la capitalización de los aportes obligatorios de cada individuo, aunque se prevé la posibilidad de que algunas personas realicen también aportes voluntarios. Este sistema se denomina "Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones" (SIJP).

La cobertura del SIJP será universal respecto a los trabajadores en relación de dependencia y autónomos que desarrollan actividades comprendidas en el denominado "sistema nacional de previsión social" (SNPS).

La naturaleza del SIJP es mixta, tanto desde el punto de vista de los beneficios que habrán de otorgarse, los cuales tendrán un componente público y uno privado, como de las instituciones intervinientes en la organización y administración del sistema.

Puesto que las personas que se encuentran ya afiliadas al SNPS no contarán materialmente con el tiempo necesario para acumular un capital adecuado para lograr una renta aceptable para el resto de su vida y las de sus derechohabientes, se introduce la figura de la "prestación compensatoria". Esta es una forma de reconocimiento de los aportes efectuados al "viejo sistema" y se encuentra a cargo del gobierno, al igual que la prestación básica universal, de carácter redistributivo y solidario.

Las características del SIJP en cuanto a afiliación, beneficios, instituciones, formas de organización, inversiones, constituyen el Libro I del proyecto del Poder Ejecutivo.

El sistema previsional de reparto preexistente (leyes 18.037 y 18.038) continuará rigiendo para quienes hubieran ya obtenido beneficios en el momento de la sanción de la nueva norma. Además, hasta la puesta en marcha del SIJP continuarán otorgándose beneficios de acuerdo al régimen vigente. Por esta razón, una parte del proyecto de ley (Libro II) se destina a la redefinición de algunos aspectos del antiguo sistema.

El Libro III se refiere al financiamiento complementario de los regímenes previsionales mediante recursos tributarios destinados a la Seguridad Social, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la legislación preexistente y de contribuir al financiamiento de la reforma.

El Libro IV está destinado a legislar sobre las compañías de seguros que tendrán a su cargo las funciones de otorgar beneficios bajo la forma de rentas vitalicias y de asegurar a los aportantes nacidos después del año 1946.

El sistema previsional presentado en el Libro I constituye el meollo del proyecto de reforma y es el que desarrollaremos más extensamente.

La razón de nuestro énfasis en el Libro I estriba en que se introduce allí un sistema enteramente distinto del vigente, ya que se plantea una

ruptura con las instituciones actuales, y no un mero ajuste de parámetros del SNPS preexistente.

Para facilitar la exposición, aludiremos a las normas del proyecto como si éstas ya hubiesen sido aprobadas, es decir en futuro del modo indicativo, sin perjuicio de tener clara conciencia de que el trámite en el Congreso será prolongado y difícil.

7.2.2 Beneficios previsionales

Los beneficios previsionales serán los siguientes: i) jubilación (pensión de vejez); ii) retiro por invalidez; iii) pensión por fallecimiento.

En consecuencia, las jubilaciones por edad avanzada y otras prestaciones no contributivas asumen un carácter estrictamente asistencial, no comprometiéndose para su financiamiento los recursos del SNPS.

Tendrán derecho a *jubilación* los afiliados que hayan llegado a los 65 años de edad y efectuado imposiciones con carácter regular durante no menos de 30 años. Las prestaciones se financiarán con los fondos de cuentas de capitalización individual generados a partir de los aportes obligatorio y voluntario, y con los del sistema público.

El *retiro por invalidez* se concederá a quienes, no habiendo cumplimentado los requisitos para obtener una jubilación, se encuentren totalmente incapacitados (en más de un 66%) para continuar en actividad. Este retiro será otorgado por las administradoras de fondos cuando el beneficiario hubiere nacido después de 1946, y para su financiamiento se contratará un seguro colectivo en una compañía de seguro de vida. Para los afiliados nacidos hasta 1946 inclusive el beneficio será otorgado por el Estado, el cual, en virtud de ello, recibirá de parte de las administradoras una prima compensatoria por todos los afiliados nacidos antes del año indicado.

La *pensión por fallecimiento* constituirá una forma de remuneración sustitutiva del ingreso del causante a favor del (o de los) derechohabientes. Si el causante falleciera en actividad, la pensión revestirá características similares al retiro por invalidez en lo relativo a la modalidad de financiamiento, quedando igualmente a cargo del Estado cuando se trate de afiliados nacidos antes de 1947. Si el deceso del causante se produjera durante el período de pasividad, la pensión asumirá el carácter de sustitutiva de la jubilación.

7.2.3 Haberes de jubilaciones

Los haberes de jubilación constarán de tres componentes: i) una prestación básica universal (PBU); ii) una prestación compensatoria; y iii) una prestación derivada de la capitalización de aportes.

La *prestación básica universal* será otorgada por el Estado con recursos provenientes de contribuciones de los empleadores, impuestos con afectación específica y otros recursos propios de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES). Tendrán derecho a la PBU los trabajadores en relación de dependencia y autónomos a los 65 años de edad, con un mínimo de 30 años de aporte y un máximo de 45.

Esta prestación consistirá en una suma para cada jubilado o pensionado que será variable en función del número de años de aporte efectuados por encima de 30, pero no dependerá de los montos aportados por el beneficiario. En este sentido, se trata de una prestación de carácter redistributivo.

La *prestación compensatoria* estará destinada a los afiliados que hayan realizado aportes a alguno de los sistemas del régimen de reciprocidad jubilatoria con anterioridad a la reforma previsional. La misma será igual a un porcentaje sobre el promedio actualizado de remuneraciones y rentas obtenidas en los diez años inmediatos anteriores al cese de actividad, siendo ese porcentaje variable en función del número de años de aporte previos a la afiliación al nuevo sistema.

La *prestación del régimen de capitalización* tomará la forma de un flujo de pagos determinado en función del capital acumulado en la cuenta individual del aportante, a partir de los aportes personales realizados desde su afiliación al nuevo sistema, descontados los gastos de administración y primas de seguro.

La prestación del régimen de capitalización podrá, a su vez, otorgarse mediante una de las modalidades siguientes, a elección del afiliado: i) retiro programado; ii) renta vitalicia, iii) retiro fraccionario.

Bajo la modalidad de *retiro programado* el beneficiario percibirá una renta mensual determinada exclusivamente en función del saldo de su cuenta de capitalización al inicio de cada año. Si a la muerte del beneficiario y sus derechohabientes la cuenta de capitalización posee aún un saldo positivo, el mismo se considerará un patrimonio sujeto a sucesión.

El afiliado tendrá opción, alternativamente, a obtener su beneficio bajo la modalidad de una *renta vitalicia previsional*. En este caso la prestación del régimen de capitalización será igual a la renta vitalicia que pueda adquirirse en una compañía de seguros de retiro con el capital acumulado a la fecha de jubilación o pensión.

El *retiro fraccionario* sólo será accesible para aquellas personas cuyo haber inicial de prestación (calculado según la modalidad establecida para el retiro programado) resulte inferior al 70% de la máxima PBU. La cantidad de fondos a retirar mensualmente será equivalente al 70% de la máxima PBU. Esta prestación se extinguirá cuando se agote el saldo de la cuenta de capitalización o fallezca el beneficiario (en cuyo caso se entregará el saldo remanente a los derechohabientes).

La combinación de las tres prestaciones procura avanzar simultáneamente hacia los objetivos de justicia social y equidad. Los componentes de reparto se orientan a compensar a aquellas personas que evidencien una menor capacidad de acumulación. El de capitalización, por su parte, se orienta a estimular la capacidad de ahorro con fines previsionales mediante el otorgamiento de más elevadas prestaciones a quienes aporten más.

7.2.4 Haberes de pensiones por fallecimiento de un jubilado

Los haberes de pensión por fallecimiento de un jubilado serán iguales al 70% de la prestación que obtenía el causante cuando el único derechohabiente fuera la esposa o conviviente, o el esposo a cargo. Cuando además existan hijos menores de edad, corresponderá el 50% a la esposa o conviviente, y el 20% a cada hijo, no pudiendo exceder el porcentaje acumulado del 100% del haber que percibía el causante.

7.2.5 Haberes de retiros por invalidez y pensiones por fallecimiento de trabajadores en actividad

Cuando un trabajador nacido después de 1946 tuviera derecho a retiro por invalidez, la AFJP le otorgará una prestación que será equivalente al 70% del promedio de las remuneraciones percibidas en los cinco años inmediatos anteriores (ingreso base). Para su financiamiento se aplicarán los fondos acumulados en la cuenta de capitalización individual; y la di-

ferencia (capital complementario) se obtendrá mediante la contratación de un seguro colectivo de invalidez en una compañía de seguro de vida. Si el afiliado hubiera nacido después de 1946, el Estado se hará cargo de la prestación.

Las pensiones por fallecimiento de un trabajador en actividad se determinarán como un porcentaje de la prestación de referencia del causante, siendo esta última equivalente a la determinada para el caso de retiro por invalidez. Los porcentajes por aplicar serán idénticos a los correspondientes a pensiones por fallecimiento de un jubilado.

7.2.6 Instituciones intervinientes

Una característica saliente del nuevo sistema previsional es la participación que cabrá a la actividad privada en la administración de fondos de jubilaciones y pensiones.

Sin embargo, el modelo propuesto por el Poder Ejecutivo no implica la renuncia del Estado a su rol fundamental en resguardo de los beneficios de la seguridad social, conforme lo consagra la Constitución en su artículo 14 bis. No se apoya, pues, este modelo en la presunción de que la gestión privada sea, en todos los planos, más eficiente que la pública, ni que el Estado pueda quedar al margen del sistema.

En el nuevo régimen el Estado dejará de detentar la exclusividad en el manejo y asignación de los fondos que aportan los trabajadores con fines previsionales. Sin embargo, no se reemplazará el monopolio de gestión de un ente público por el monopolio de uno privado. En rigor, el carácter distintivo del nuevo régimen es la coexistencia de una diversidad de instituciones públicas y privadas que participarán en la gestión del nuevo sistema previsional. Entre ellas podemos mencionar las siguientes:

i) Administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones (AFJP)

La función de estas sociedades consistirá en colocar los fondos aportados por los trabajadores en diferentes activos financieros. Además, otorgarán beneficios bajo la modalidad de retiros programados. Se alentará la diversidad, aunque existirán limitaciones en cuanto al volumen de capital y encaje mínimo para operar.

ii) *Compañías de seguro*

La función de estas empresas, privadas o públicas, consistirá en asegurar a los aportantes contra los riesgos de invalidez y muerte. Adicionalmente, otorgarán beneficios bajo la modalidad de rentas vitalicias. También en este campo se alentará la diversidad.

El proyecto de ley establece una distinción entre las compañías de seguro que cubran los riesgos de invalidez y muerte (compañías de seguro de vida) y aquellas que otorguen rentas vitalicias previsionales (compañías de seguro de retiro). La diferenciación según el objeto que se impone a las aseguradoras obedece no sólo a una exigencia técnica derivada del tipo de cobertura de que se trata, sino al propósito de preservar la integridad patrimonial de la compañía en beneficio de los asegurados, evitando que la suerte de otras operaciones influya negativamente sobre las prestaciones previsionales.

iii) *Sociedades calificadoras de riesgo*

La función de estas empresas privadas consistirá en calificar el riesgo asociado a acciones de empresas privadas, obligaciones negociables y fondos comunes de inversión.

iv) *Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)*

Las principales funciones de este organismo público serán: i) la recaudación de aportes y contribuciones por todo concepto y la posterior transferencia de los fondos a las administradoras correspondientes; ii) el otorgamiento de las prestaciones básica pública y compensatoria; iii) la administración de beneficios del antiguo sistema.

v) *Superintendencia de administradoras*

Este organismo descentralizado, dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cumplirá la función fiscalizadora, normativa y regulatoria por excelencia en el régimen de capitalización del sistema previsional.

vi) Otros organismos públicos

Diversos organismos públicos tendrán una participación decisiva en actividades de regulación. Entre ellos podemos mencionar:

- El Banco Central de la República Argentina, que será el ente calificador de riesgo de títulos públicos provinciales, municipales o de empresas públicas, así como también de títulos públicos extranjeros y de depósitos en entidades financieras;
- La Comisión Nacional de Valores, que actuará como calificadora de riesgos de títulos privados de emisores extranjeros;
- La Superintendencia de Seguros de la Nación, que actuará como ente fiscalizador y regulador en lo referente a la actividad aseguradora.

7.2.7 El papel del Estado en el sistema previsional

La Constitución Nacional establece en su artículo 14 bis que "el Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá el carácter de integral e irrenunciable".

La previsión social, por ser parte integrante de la seguridad social, se encuentra pues entre las instituciones de las cuales el Estado debe hacerse responsable.

El proyecto de ley del Poder Ejecutivo entiende en consecuencia que es necesario otorgar al sector público un papel relevante en el sistema, a fin de no dejar las cuestiones de naturaleza previsional sujetas a decisiones individuales ni a transacciones entre particulares.

Según este proyecto, la previsión social no pierde el status de institución de naturaleza pública por el hecho de que algunas de las instancias administrativas sean delegadas en organizaciones privadas o mixtas.

De la enumeración de instituciones participantes en el régimen propuesto se desprende que el Estado conservará resortes claves en la organización y administración del nuevo sistema previsional, en coparticipación con diversos organismos privados y descentralizados.

El rasgo dominante es que el sector público continuará desempeñando un papel principal, pero será limitada su participación directa en la administración del sistema. En cambio, será fundamental su función reguladora y fiscalizadora.

La intervención directa del Estado en el sistema previsional se circunscribirá a la función de recaudación y al otorgamiento de prestaciones básicas universales y compensatorias.

7.2.8 Administración de fondos

Los fondos se constituirán con los aportes obligatorios y voluntarios realizados por los trabajadores autónomos y en relación de dependencia.

Dichos fondos serán recaudados por el Estado, el cual los transferirá para su administración a las AFJP, los fondos administrados no se incorporarán al patrimonio de las empresas, quedando así resguardados de posibles quiebras de las administradoras.

Las administradoras sólo podrán efectuar inversiones financieras con los fondos que les sean encomendados, pero tales inversiones (así como su rentabilidad) se encontrarán pautadas por la ley, las normas reglamentarias y las disposiciones de la Superintendencia de AFJP.

A fin de promover la competencia, los afiliados tendrán libertad absoluta para cambiarse de una AFJP a otra, y ninguna administradora podrá imponer restricciones a la admisión de afiliados.

Las comisiones constituirán la única retribución de las administradoras por su gestión. Dichas comisiones se pactarán libremente y se descontarán de la imposición realizada por los afiliados.

7.2.9 Inversiones y rentabilidad

Las AFJP podrán invertir los fondos recaudados en diferentes tipos de activos, pero en todos los casos las colocaciones estarán pautadas por la ley y por las disposiciones de la Superintendencia de AFJP. Se pretende con ello estimular la diversidad de opciones en la composición de cartera del fondo y minimizar riesgo.

A tal efecto, la ley establecerá un amplio menú de alternativas de inversión y fijará porcentajes máximos a la colocación en un único activo. En general, los porcentajes más altos corresponden a los activos que en principio aparecen como de menor riesgo. Se espera, sin embargo, que en la composición real de la cartera de activos los porcentuales de participación sean significativamente inferiores a los máximos legales.

La diversidad de opciones, además de minimizar riesgo, pretende evitar posibles presiones sobre los mercados de activos financieros, dada la magnitud de los fondos que se canalizarán hacia ellos.

Los fondos de cada AFJP se dividirán en cuotas de igual valor. La rentabilidad estará determinada por la valorización que experimente la cuota del fondo en cada período.

A fin de evitar bruscas oscilaciones, la rentabilidad de los fondos tendrá un límite superior y uno inferior, determinados ambos como porcentaje del promedio de rentabilidad del sistema. Los excesos respecto al límite superior pasarán a constituir un fondo de fluctuación, que será utilizada cuando la rentabilidad del fondo caiga por debajo del límite inferior establecido. En caso de que el fondo de fluctuación fuera insuficiente para cubrir estas diferencias, se utilizará el encaje que las AFJP deberán mantener obligatoriamente como porcentaje del fondo que administran (y que no será inferior a \$ 1,5 millones), y en caso de que éste siguiera siendo insuficiente, el Estado cubrirá el remanente y disolverá la AFJP, trasladando los fondos a otra administradora.

7.2.10 Financiamiento del régimen público

Para atender a las necesidades financieras de los regímenes administrados por el Estado se preve la utilización de diversas fuentes, entre las que cabe mencionar:

- i) contribuciones patronales;
- ii) parte proporcional de los aportes de trabajadores autónomos;
- iii) impuestos con afectación específica;
- iv) rentas provenientes de privatizaciones de empresas públicas;
- v) reintegros en concepto de "primas compensatorias" realizados por las AFJP en función de los afiliados nacidos antes de 1947.

El incremento observado en los niveles de recaudación previsional y tributaria, derivado de mayor estabilidad y crecimiento así como de una firme política de lucha contra la evasión, apuntan en la dirección deseada.

Estos objetivos sólo resultarán viables si a los cambios cuantitativos observados en el último tiempo en las fuentes de financiamiento y a los esperados para el futuro se adicionan modificaciones de carácter cualitativo, en particular en lo tocante a la distribución del producido de im-

puestos con afectación específica y recursos provenientes de privatizaciones de empresas públicas.

Como veremos enseguida, a más largo plazo es posible pensar incluso en modalidades de financiamiento diferentes, pues el déficit del subsistema público irá en sostenida disminución, pasados los primeros años posteriores a la reforma, pudiendo hasta transformarse en superávit.

A medida que se avance en tal sentido será posible reducir el peso de los tributos que gravan al salario, alcanzándose así el objetivo deseado de una disminución del costo laboral. A este mismo resultado se puede arribar si se mantiene el incremento de la recaudación impositiva, lo que permitiría reemplazar el financiamiento mediante aportes y contribuciones, por uno basado en tributos que generen menos efectos distorsionantes en los mercados de factores de la producción.

7.3 PREVISIONES ACERCA DEL FUNCIONAMIENTO DEL NUEVO REGIMEN

Además del cumplimiento de las condiciones o principios básicos, interesa poder efectuar algunas inferencias acerca de los efectos que se derivarán de la puesta en marcha del nuevo sistema en algunos aspectos en particular.

Presentaremos aquí los resultados de estudios técnicos realizados en la Secretaría de Seguridad Social con referencia a tres aspectos específicos: i) proyecciones demográficas; ii) proyecciones financieras; y iii) proyecciones de beneficios.

Las *proyecciones demográficas* procuran mostrar la evolución en el curso del tiempo de la población por sexo y edad. Adicionalmente, es necesario introducir supuestos referidos al desarrollo probable del mercado de trabajo, para poder efectuar inferencias sobre la evolución de la población aportante y de los beneficiarios.

Las *proyecciones financieras* muestran la evolución de los ingresos y egresos del subsistema previsional público por distintos conceptos. Las mismas tienen por objetivo identificar los factores determinantes de eventuales déficit o superávit y sugerir formas de corregir los desequilibrios indeseables.

Las *proyecciones de beneficios*, finalmente, son prospecciones de la corriente de ingresos que percibirá un beneficiario "tipo" que cumpla con

ciertos años de aporte. La utilidad de estas proyecciones reside en que permiten determinar la relación entre el haber y el salario percibido en actividad.

Las proyecciones que presentaremos fueron desarrolladas en diferentes trabajos elaborados por la Secretaría de Seguridad Social entre los años 1991 y 1992.

Las proyecciones demográficas constituyen un punto de partida esencial para las financieras, pues estas últimas requieren una razonable proyección de la población aportante. Las series poblacionales básicas fueron elaboradas por IEERAL (1991), basándose en supuestos de Lo Vuolo (1991) referidos al mercado de trabajo.

Petrecolla (1991) y Flood y Sharf (1992) efectuaron proyecciones agregadas de ingresos y egresos. Posadas, Barassi y Demarco (1992) realizaron proyecciones financieras más desagregadas, a las que adicionaron proyecciones de beneficios.

Comentaremos a continuación los resultados de las proyecciones financieras y de beneficios contenidas en el último trabajo indicado. Las proyecciones de población utilizadas se encuentran consignadas en el Anexo 7.1, que contiene el Apéndice Metodológico.

7.3.1 Proyecciones financieras

Nos ocuparemos específicamente de los aspectos referidos al financiamiento del subsistema previsional público.

Los cuadros 7.1, 7.2 y 7.3 contienen los resultados de esta proyección.

En el cuadro 7.1 se observa un importante crecimiento de los ingresos del sector público entre 1992 y 1993. En 1994 se produce una fuerte caída, que tiende a revertirse en forma gradual en los años posteriores.

El aumento inicial de la recaudación puede explicarse por la confluencia de diversos factores. Destacan entre ellos el crecimiento de la recaudación impositiva, una importante disminución de la evasión a los aportes y contribuciones previsionales y, de manera particularmente significativa, los recursos provenientes de los cambios en la distribución del IVA. A estos factores se suma la sostenida expansión de los ingresos financieros, provenientes de la capitalización del sistema previsional con recursos de privatizaciones de empresas públicas y de impuestos a las ganancias.

La pronunciada caída de los ingresos del subsistema público en 1994 obedece a la reorientación de los aportes personales de los afiliados con destino a sus cuentas individuales. Los problemas generados por esta caída de las recaudaciones en un período en que las erogaciones del sistema público continúan creciendo han sido objeto de consideración en diversos estudios anteriores elaborados en la Secretaría de Seguridad Social⁵⁶.

Los problemas que deberá afrontar el sector público durante los primeros años de vigencia del nuevo sistema son de envergadura, pues inicialmente dejarán de percibirse aportes por una cifra superior a los 3 000 millones de pesos. Si no se contara con los factores compensadores ya mencionados (disminución de la evasión, mayores impuestos coparticipables, rentas provenientes de la capitalización del sistema), sería difícil imaginar una forma de contrarrestar esta pérdida de aportes.

El Gobierno ha adoptado la decisión política de que el ajuste en ningún caso se producirá mediante la compresión de los beneficios de los actuales jubilados y pensionados. Por el contrario, se ha asumido el compromiso de efectuar un nuevo cómputo de haberes, que en la actualidad importa una recomposición del orden del 40%⁵⁷.

Así, el cuadro 7.2 revela la existencia de una fuerte corriente de recursos que tendrá como destino la recomposición de los haberes de los actuales jubilados y pensionados.

Los egresos del sistema público parten, por consiguiente, de niveles muy superiores a los actuales, y continúan elevándose en forma sistemática hasta el año 2010. Desde ese momento empiezan a declinar, a medida que va disminuyendo el número de beneficiarios del viejo sistema, por cuanto las prestaciones públicas del nuevo sistema (PBU y PC) no tienen una significación muy grande.

⁵⁶ Veáanse por ejemplo, Petrecolla (1991) y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Secretaría de Seguridad Social (1991).

⁵⁷ La legislación vigente establece la manera de computar los haberes de la población actualmente jubilada y pensionada. Sin embargo, es sabido que para la determinación de haberes vienen aplicándose desde hace años complicados mecanismos que llevan en la práctica a que la significación de las remuneraciones de pasividad respecto de los ingresos de los activos sea inferior a la estipulada en la ley. Por eso es que afirmamos que la decisión del Gobierno es de carácter político.

Cuadro 7.1
SISTEMA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL - COMPONENTE PUBLICO: INGRESOS
(en millones de \$)

| Año | Aportes personales | Contri- buciones patronales | IVA | Impuesto activos | Ingresos coparti- cipables | Tasa de disminución prima | evasión | Ingresos financieros | Total |
|------|-----------------------|-----------------------------------|-------|---------------------|----------------------------------|------------------------------|---------|-------------------------|--------|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | (9) |
| 1992 | 3 071 | 4 068 | 1 466 | 124 | 1 090 | 0 | 0 | 10 | 9 829 |
| 1993 | 3 123 | 4 132 | 1 677 | 168 | 3 270 | 0 | 413 | 147 | 12 931 |
| 1994 | 0 | 4 766 | 1 706 | 168 | 3 303 | 155 | 477 | 340 | 10 915 |
| 1995 | 0 | 4 849 | 1 723 | 168 | 3 336 | 157 | 485 | 444 | 11 162 |
| 1996 | 0 | 4 937 | 1 741 | 168 | 3 369 | 149 | 494 | 519 | 11 376 |
| 1997 | 0 | 5 028 | 1 758 | 168 | 3 403 | 148 | 503 | 594 | 11 602 |
| 1998 | 0 | 5 122 | 1 776 | 168 | 3 437 | 141 | 512 | 670 | 11 826 |
| 1999 | 0 | 5 218 | 1 793 | 168 | 3 471 | 134 | 522 | 747 | 12 053 |
| 2000 | 0 | 5 317 | 1 811 | 168 | 3 506 | 125 | 532 | 824 | 12 284 |
| 2001 | 0 | 5 417 | 1 829 | 168 | 3 541 | 117 | 542 | 903 | 12 517 |
| 2002 | 0 | 5 521 | 1 848 | 168 | 3 576 | 108 | 552 | 802 | 12 575 |
| 2003 | 0 | 5 621 | 1 866 | 168 | 3 612 | 102 | 562 | 567 | 12 498 |
| 2004 | 0 | 5 722 | 1 885 | 168 | 3 648 | 95 | 572 | 512 | 12 603 |
| 2005 | 0 | 5 827 | 1 904 | 168 | 3 685 | 87 | 583 | 594 | 12 848 |
| 2006 | 0 | 5 933 | 1 923 | 168 | 3 722 | 80 | 593 | 676 | 13 095 |
| 2007 | 0 | 6 040 | 1 942 | 168 | 3 759 | 72 | 604 | 759 | 13 344 |
| 2008 | 0 | 6 135 | 1 961 | 168 | 3 796 | 67 | 614 | 843 | 13 585 |
| 2009 | 0 | 6 233 | 1 981 | 168 | 3 834 | 61 | 623 | 928 | 13 829 |
| 2010 | 0 | 6 330 | 2 001 | 168 | 3 873 | 55 | 633 | 1 014 | 14 075 |
| 2011 | 0 | 6 431 | 2 021 | 168 | 3 911 | 49 | 643 | 1 100 | 14 325 |

Cuadro 7.1 (Continuación)

| Año | Aportes personales | Contribuciones patronales | IVA | Impuesto activos | Ingresos coparticipables | Tasa de disminución prima | Tasa de disminución evasión | Ingresos financieros | Total |
|-------------------|---|---------------------------|-------|------------------|--------------------------|---------------------------|-----------------------------|----------------------|--------|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | (9) |
| 2012 | 0 | 6 532 | 2 041 | 168 | 3 951 | 43 | 653 | 1 188 | 14 576 |
| 2013 | 0 | 6 631 | 2 061 | 168 | 3 990 | 35 | 663 | 1 276 | 14 825 |
| 2014 | 0 | 6 730 | 2 082 | 168 | 4 030 | 0 | 673 | 1 365 | 15 049 |
| 2015 | 0 | 6 832 | 2 103 | 168 | 4 070 | 0 | 683 | 1 455 | 15 312 |
| 2016 | 0 | 6 934 | 2 124 | 168 | 4 111 | 0 | 693 | 1 546 | 15 577 |
| 2017 | 0 | 7 038 | 2 145 | 168 | 4 152 | 0 | 704 | 1 638 | 15 846 |
| 2018 | 0 | 7 138 | 2 167 | 168 | 4 194 | 0 | 714 | 1 731 | 16 112 |
| 2019 | 0 | 7 240 | 2 188 | 168 | 4 235 | 0 | 724 | 1 825 | 16 380 |
| 2020 | 0 | 7 343 | 2 210 | 168 | 4 278 | 0 | 734 | 1 919 | 16 653 |
| 2021 | 0 | 7 448 | 2 232 | 168 | 4 321 | 0 | 745 | 2 015 | 16 929 |
| 2022 | 0 | 7 553 | 2 255 | 168 | 4 364 | 0 | 755 | 2 111 | 17 207 |
| Supuestos: | | | | | \$500 | | | | |
| | i) Salario medio de la economía | | | | 10% | | | | |
| | ii) Tasa de aporte personal del VS | | | | 16% | | | | |
| | iii) Tasa de contribución patronal | | | | 12% | | | | |
| | iv) Tasa aporte y contribución autónomos | | | | 11% | | | | |
| | v) IVA para Seguridad Social | | | | 1% | | | | |
| | vi) Tasa crecimiento anual recaudación IVA | | | | 1% | | | | |
| | vii) Tasa crecimiento anual recaudación ganancias | | | | 10% | | | | |
| | viii) Disminución anual evasión | | | | 1% | | | | |
| | ix) Tasa crecimiento anual ingresos coparticipables | | | | 2% | | | | |
| | x) Tasa de prima compensatoria | | | | | | | | |

Cuadro 7.2
SISTEMA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL
COMPONENTE PUBLICO: EGRESOS
(en millones de \$)

| Año | Stock sin re- composición (1) | Recom- posición (2) | Actuales jubi- lados y pens. (3) | Nuevos pasivos | | Total (6) |
|------|-------------------------------------|---------------------------|--|----------------|-----------|--------------|
| | | | | PBU (4) | PC (5) | |
| 1992 | 7 988 | 1 083 | 9 071 | 0 | 0 | 9 071 |
| 1993 | 8 461 | 3 250 | 11 711 | 0 | 0 | 11 711 |
| 1994 | 8 239 | 3 165 | 11 404 | 204 | 551 | 12 159 |
| 1995 | 8 018 | 3 080 | 11 098 | 400 | 1 081 | 12 580 |
| 1996 | 7 764 | 2 982 | 10 747 | 590 | 1 591 | 12 928 |
| 1997 | 7 502 | 2 882 | 10 383 | 771 | 2 078 | 13 232 |
| 1998 | 7 245 | 2 783 | 10 028 | 946 | 2 543 | 13 518 |
| 1999 | 6 974 | 2 679 | 9 653 | 1 080 | 2 905 | 13 638 |
| 2000 | 6 728 | 2 584 | 9 312 | 1 205 | 3 230 | 13 747 |
| 2001 | 6 428 | 2 469 | 8 897 | 1 321 | 3 541 | 13 759 |
| 2002 | 6 139 | 2 358 | 8 497 | 1 427 | 3 814 | 13 738 |
| 2003 | 5 852 | 2 248 | 8 099 | 1 526 | 4 075 | 13 700 |
| 2004 | 5 569 | 2 139 | 7 707 | 1 677 | 4 468 | 13 852 |
| 2005 | 5 297 | 2 035 | 7 332 | 1 816 | 4 822 | 13 970 |
| 2006 | 5 003 | 1 922 | 6 925 | 1 946 | 5 144 | 14 015 |
| 2007 | 4 712 | 1 810 | 6 522 | 2 066 | 5 414 | 14 001 |
| 2008 | 4 428 | 1 701 | 6 128 | 2 178 | 5 633 | 13 939 |
| 2009 | 4 151 | 1 594 | 5 745 | 2 322 | 5 927 | 13 994 |
| 2010 | 3 886 | 1 493 | 5 378 | 2 454 | 6 289 | 14 121 |
| 2011 | 3 614 | 1 388 | 5 002 | 2 579 | 6 401 | 13 982 |
| 2012 | 3 351 | 1 287 | 4 638 | 2 695 | 6 591 | 13 924 |
| 2013 | 3 098 | 1 190 | 4 288 | 2 803 | 6 753 | 13 843 |
| 2014 | 2 854 | 1 096 | 3 951 | 2 911 | 6 702 | 13 564 |
| 2015 | 2 625 | 1 008 | 3 633 | 3 012 | 6 718 | 13 363 |
| 2016 | 2 391 | 918 | 3 310 | 3 106 | 6 802 | 13 217 |
| 2017 | 2 169 | 833 | 3 003 | 3 193 | 6 835 | 13 030 |
| 2018 | 1 959 | 753 | 2 712 | 3 276 | 6 823 | 12 810 |
| 2019 | 1 760 | 676 | 2 436 | 3 364 | 6 758 | 12 559 |
| 2020 | 1 571 | 604 | 2 175 | 3 446 | 6 701 | 12 322 |
| 2021 | 1 395 | 536 | 1 930 | 3 526 | 6 595 | 12 051 |
| 2022 | 1 230 | 472 | 1 702 | 3 601 | 6 504 | 11 807 |

Supuestos: i) Deuda mensual pasivos actuales \$250 millones
ii) PB universal 20%
iii) PC 2% por año, máximo 30 años.

El resultado neto de la evolución de ingresos y egresos se consigna en el cuadro 7.3.

Se advierte que en los primeros años de funcionamiento del nuevo régimen el subsistema público acusa déficit, pero que ésta empieza a disminuir en forma sostenida a partir del año 2004 hasta cambiar de signo en el 2010. Desde entonces en adelante arroja un creciente superávit. En términos cualitativos, esta tendencia había sido ya descrita por Petrecola (1991) y por Posadas y Demarco (1992) en relación a versiones anteriores del proyecto de reforma previsional.

La explicación estriba en que el nuevo sistema previsional en estado de régimen⁵⁸ no requiere una tasa de contribución patronal tan alta como la actual. Así, a partir de cierto momento en el futuro la contribución del 16% sobre la masa salarial más los recursos tributarios del sistema exceden de lo necesario para pagar PBU y PC, generando superávit.

Sin embargo, hasta llegar a ese punto en el tiempo las presiones deficitarias serán fuertes, según se comprueba en el cuadro 7.3, lo que obligará a recurrir a mecanismos de financiamiento de carácter extraordinario.

Lo importante de las consideraciones precedentes es que es posible garantizar la viabilidad del sistema siempre que se pueda acceder al crédito, de modo de hacer uso anticipado de los superávits proyectados para el futuro.

El sistema contará para ello con una fuente importante, que son los ahorros de los propios afiliados al nuevo sistema. Por consiguiente, una manera bastante sencilla de hacer frente a los desequilibrios de los primeros años posteriores a la reforma consistiría en la colocación de títulos públicos en las AFJP.

Esta solución no parece irracional, por cuanto el desequilibrio del sistema público es inferior al 50% de la variación proyectada de los fondos (véanse los cuadros 7.4 y 7.5). De otro lado, una fracción significativa de la masa de ahorros de origen previsional deberá por razones de seguridad canalizarse hacia activos de renta fija, a fin de minimizar el impacto que una elevación tan importante de la tasa de ahorro provocará previsiblemente sobre los mercados financieros.

⁵⁸ En rigor, el sistema se encuentra en estado de régimen cuando todos los beneficios han sido, desde su incorporación misma al mercado de trabajo, aportantes al nuevo sistema.

Cuadro 7.3
SISTEMA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL - COMPONENTE PUBLICO: INGRESOS Y EGRESOS TOTALES
(en millones de \$)

| Año | Ingresos | Egresos | Diferencia Ingresos Egresos | Posición acumulada | Acciones YPF | Capitalización Impuestos a ganancias | SNPS Amortización BOCON | Patrimonio |
|------|----------|---------|-----------------------------------|-----------------------|-----------------|--|-------------------------------|------------|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) |
| 1992 | 9 829 | 9 071 | 757 | 780 | - | 348 | - | 348 |
| 1993 | 12 931 | 11 711 | 1 220 | 2 083 | 3 000 | 1 212 | - | 4 559 |
| 1994 | 10 915 | 12 159 | -1 244 | 915 | 1 000 | 1 224 | - | 6 783 |
| 1995 | 11 162 | 12 580 | -1 417 | -503 | - | 1 236 | - | 8 019 |
| 1996 | 11 376 | 12 928 | -1 551 | -2 155 | - | 1 249 | - | 9 268 |
| 1997 | 11 602 | 13 232 | -1 630 | -4 022 | - | 1 261 | - | 10 529 |
| 1998 | 11 826 | 13 518 | -1 692 | -6 102 | - | 1 274 | - | 11 803 |
| 1999 | 12 053 | 13 638 | -1 585 | -8 237 | - | 1 286 | - | 13 089 |
| 2000 | 12 284 | 13 747 | -1 464 | -10 417 | - | 1 299 | - | 14 388 |
| 2001 | 12 517 | 13 759 | -1 242 | -12 541 | - | 1 312 | - | 15 700 |
| 2002 | 12 575 | 13 738 | -1 163 | -14 753 | - | 1 325 | -6 000 | 11 026 |
| 2003 | 12 498 | 13 700 | -1 202 | -17 183 | - | 1 339 | -4 500 | 7 864 |
| 2004 | 12 603 | 13 852 | -1 249 | -19 856 | - | 1 352 | - | 9 216 |
| 2005 | 12 848 | 13 970 | -1 122 | -22 610 | - | 1 363 | - | 10 582 |
| 2006 | 13 095 | 14 015 | -920 | -25 376 | - | 1 379 | - | 11 961 |
| 2007 | 13 344 | 14 001 | -658 | -28 089 | - | 1 393 | - | 13 354 |
| 2008 | 13 585 | 13 939 | -354 | -30 705 | - | 1 407 | - | 14 761 |
| 2009 | 13 829 | 13 994 | -165 | -33 333 | - | 1 421 | - | 16 182 |
| 2010 | 14 075 | 14 121 | -47 | -36 048 | - | 1 435 | - | 17 617 |
| 2011 | 14 325 | 13 982 | 343 | -38 579 | - | 1 449 | - | 19 066 |

Cuadro 7.3 (Continuación)

| Año | Ingresos | Egresos | Diferencia Ingresos Egresos | Posición acumulada | Acciones YPF | Capitalización Impuestos a ganancias | SNPS Amortización BOCON | Patrimonio |
|------------|--|---------|-----------------------------------|-----------------------|-----------------|--|-------------------------------|------------|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) |
| 2012 | 14 576 | 13 924 | 652 | -40 994 | - | 1 464 | - | 20 530 |
| 2013 | 14 825 | 13 843 | 982 | -43 263 | - | 1 479 | - | 22 009 |
| 2014 | 15 049 | 13 564 | 1 485 | -45 195 | - | 1 493 | - | 23 502 |
| 2015 | 15 312 | 13 363 | 1 949 | -46 805 | - | 1 508 | - | 25 011 |
| 2016 | 15 577 | 13 217 | 2 360 | -48 119 | - | 1 523 | - | 26 534 |
| 2017 | 15 846 | 13 030 | 2 816 | -49 070 | - | 1 539 | - | 28 073 |
| 2018 | 16 112 | 12 810 | 3 301 | -49 597 | - | 1 554 | - | 29 627 |
| 2019 | 16 380 | 12 559 | 3 821 | -49 630 | - | 1 570 | - | 31 196 |
| 2020 | 16 653 | 12 322 | 4 331 | -49 142 | - | 1 585 | - | 32 782 |
| 2021 | 16 929 | 12 051 | 4 878 | -48 052 | - | 1 601 | - | 34 383 |
| 2022 | 17 207 | 11 807 | 5 399 | -46 337 | - | 1 617 | - | 36 000 |
| Supuestos: | i) Stock BOCON previsional al 01/04/91 | | | 6 000 | | | | |
| | ii) Stock BOCON previsional desde 01/04/91 | | | 4 500 | | | | |
| | iii) Tasa interés sobre patrimonio | | | 6.0% | | | | |
| | iv) Tasa interés colocación deuda | | | 8.0% | | | | |

Es necesario enfatizar, sin embargo, que esta fórmula no representaría una modalidad de apropiación del ahorro privado por parte del sector público. Este último asumiría el compromiso de restituir los fondos tomados en préstamo y además, según hemos visto, contaría con el respaldo de una proyección optimista del desempeño del sistema en el futuro.

7.3.2 Proyección de beneficios

Un segundo gran interrogante es si el nuevo sistema previsional permitirá o no mejorar los ingresos de los beneficiarios. Para responder esta pregunta se han estimado las rentas esperadas para individuos con diferentes niveles de ingreso en actividad, y con distintas edades al momento de la puesta en funcionamiento del SIJP.

Cuadro 7.4
ESTIMACION DEL STOCK DE LOS FONDOS DE PENSION
(Correspondientes a afiliados en etapa laboral)

| Año | Millones \$ | Variación | Año | Millones \$ | Variación |
|------|-------------|-----------|------|-------------|-----------|
| 1993 | | | 2008 | 55 119 | 9,19% |
| 1994 | 2 681 | | 2009 | 59 927 | 8,72% |
| 1995 | 5 479 | 104,36% | 2010 | 64 909 | 8,31% |
| 1996 | 8 401 | 53,33% | 2011 | 70 071 | 7,95% |
| 1997 | 11 458 | 36,39% | 2012 | 75 416 | 7,63% |
| 1998 | 14 631 | 27,69% | 2013 | 80 949 | 7,34% |
| 1999 | 17 945 | 22,65% | 2014 | 86 672 | 7,07% |
| 2000 | 21 406 | 19,29% | 2015 | 92 587 | 6,82% |
| 2001 | 25 024 | 16,90% | 2016 | 98 698 | 6,60% |
| 2002 | 28 808 | 15,12% | 2017 | 105 004 | 6,39% |
| 2003 | 32 764 | 13,73% | 2018 | 111 126 | 5,83% |
| 2004 | 36 901 | 12,63% | 2019 | 117 400 | 5,65% |
| 2005 | 41 228 | 11,73% | 2020 | 123 826 | 5,47% |
| 2006 | 45 751 | 10,97% | 2021 | 130 402 | 5,31% |
| 2007 | 50 480 | 10,34% | 2022 | 137 125 | 5,16% |

| | | |
|------------|---------------------------------|-------|
| Supuestos: | i) Salario medio de la economía | \$500 |
| | ii) Aporte neto | 8% |
| | iii) Interés real anual | 5% |

Cuadro 7.5
ESTIMACION DEL FLUJO ANUAL A LOS FONDOS DE PENSION
(Correspondiente a afiliados en etapa laboral)

| Año | Ingresos | Egresos | Neto | Saldo | Año | Ingresos | Egresos | Neto | Saldo |
|-------------------|---------------------------------|---------|-------|--------|-------|----------|---------|-------|---------|
| 1993 | | | | | 2008 | 3 304 | 1 241 | 2 063 | 55 119 |
| 1994 | 2 616 | 0 | 2 616 | 2 681 | 2009 | 3 363 | 1 361 | 2 002 | 59 927 |
| 1995 | 2 646 | 47 | 2 599 | 5 479 | 2010 | 3 424 | 1 487 | 1 937 | 64 909 |
| 1996 | 2 679 | 95 | 2 584 | 8 401 | 2011 | 3 488 | 1 619 | 1 869 | 70 071 |
| 1997 | 2 717 | 145 | 2 572 | 11 458 | 2012 | 3 555 | 1 758 | 1 797 | 75 416 |
| 1998 | 2 754 | 217 | 2 537 | 14 631 | 2013 | 3 622 | 1 907 | 1 715 | 80 949 |
| 1999 | 2 795 | 276 | 2 519 | 17 945 | 2014 | 3 691 | 2 057 | 1 634 | 86 672 |
| 2000 | 2 839 | 338 | 2 501 | 21 406 | 2015 | 3 762 | 2 218 | 1 544 | 92 587 |
| 2001 | 2 888 | 402 | 2 486 | 25 024 | 2016 | 3 833 | 2 388 | 1 445 | 98 698 |
| 2002 | 2 940 | 470 | 2 470 | 28 808 | 2017 | 3 906 | 2 567 | 1 339 | 105 004 |
| 2003 | 2 995 | 541 | 2 454 | 32 764 | 2018 | 3 972 | 3 122 | 850 | 111 126 |
| 2004 | 3 054 | 616 | 2 438 | 36 901 | 2019 | 4 039 | 3 338 | 701 | 117 400 |
| 2005 | 3 115 | 695 | 2 420 | 41 228 | 2020 | 4 108 | 3 565 | 543 | 123 826 |
| 2006 | 3 180 | 778 | 2 402 | 45 751 | 2021 | 4 178 | 3 803 | 375 | 130 402 |
| 2007 | 3 248 | 866 | 2 382 | 50 480 | 2022 | 4 249 | 4 052 | 197 | 137 125 |
| Supuestos: | i) Salario medio de la economía | | | | \$500 | | | | |
| | ii) Aporte neto | | | | 8% | | | | |
| | iii) Interés real anual | | | | 5% | | | | |

Los cuadros 7.6 y 7.7 consignan los valores proyectados de haberes como porcentaje del salario en actividad para un individuo tipo que percibe un ingreso equivalente al salario medio de la economía.

En términos generales, puede observarse en el gráfico 7.1 que el esquema propuesto permite en todos los casos obtener beneficios superiores al 80%, con proporciones variables de PBU, PC y fondos de cuentas de capitalización. Así, los trabajadores jóvenes acumularán fondos suficientes en sus cuentas individuales, en tanto los de mayor edad podrán contrarrestar casi matemáticamente, con el componente de prestación compensatoria, las bajas rentas que previsiblemente generarán en el sistema de capitalización.

Por su propia naturaleza, la PBU es uniforme para todos los individuos, cualquiera sea su edad en el presente, ya que se define en función de los años de aporte efectuados a cualquier régimen previsional.

Un resultado notable es que los trabajadores muy jóvenes que aportan durante un elevado número de años al nuevo sistema pueden obtener

Cuadro 7.6
**ESTIMACION DE LA JUBILACION FUTURA A PARTIR DEL SISTEMA INTEGRADO
 DE JUBILACIONES Y PENSIONES PARA UNA PERSONA CON INGRESO
 EQUIVALENTE AL SALARIO MEDIO DE LA ECONOMIA**
**Jubilación total = Prestación básica universal + Prestación
 compensatoria + Prestación por capitalización**
 (Haber jubilatorio, expresado como porcentaje del salario)

| Edad actual | Años de aporte al anterior sistema | | | | | | | | | | | | | | | |
|----------------|------------------------------------|-----|-----|-----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|-----|
| | 0 | 2 | 4 | 6 | 8 | 10 | 12 | 14 | 16 | 18 | 20 | 22 | 24 | 26 | 28 | >30 |
| 21 | 105 | 109 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 23 | 96 | 100 | 104 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 25 | 88 | 92 | 96 | 100 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 27 | 81 | 85 | 89 | 93 | 97 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 29 | 74 | 78 | 82 | 86 | 90 | 94 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 31 | 68 | 72 | 76 | 80 | 84 | 88 | 92 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 33 | 62 | 66 | 70 | 74 | 78 | 82 | 86 | 90 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 35 | 57 | 61 | 65 | 69 | 73 | 77 | 81 | 85 | 89 | - | - | - | - | - | - | - |
| 37 | - | 57 | 61 | 65 | 69 | 73 | 77 | 81 | 85 | 89 | - | - | - | - | - | - |
| 39 | - | - | 57 | 61 | 65 | 69 | 73 | 77 | 81 | 85 | 89 | - | - | - | - | - |
| 41 | - | - | - | 57 | 61 | 65 | 69 | 73 | 77 | 81 | 85 | 89 | - | - | - | - |
| 43 | - | - | - | - | 58 | 62 | 66 | 70 | 74 | 78 | 82 | 86 | 90 | - | - | - |
| 45 | - | - | - | - | - | 59 | 63 | 67 | 71 | 75 | 79 | 83 | 87 | 91 | - | - |
| 47 | - | - | - | - | - | - | 60 | 64 | 68 | 72 | 76 | 80 | 84 | 88 | 92 | - |
| 49 | - | - | - | - | - | - | - | 61 | 65 | 69 | 73 | 77 | 81 | 85 | 89 | 93 |
| 51 | - | - | - | - | - | - | - | - | 63 | 67 | 71 | 75 | 79 | 83 | 87 | 91 |
| 53 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 65 | 69 | 73 | 77 | 81 | 85 | 89 |
| 55 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 67 | 71 | 75 | 79 | 83 | 87 |
| 57 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 69 | 73 | 77 | 81 | 85 |
| 59 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 72 | 76 | 80 | 84 |
| 61 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 74 | 78 | 82 |
| 63 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 77 | 81 |

| | | |
|------------|--|-----|
| Supuestos: | i) Aporte personal | 11% |
| | ii) Comisión AFJP (incluye seguros de muerte e invalidez) | 3% |
| | iii) Rendimiento real anual período de acumulación de fondos | 5% |
| | iv) Rendimiento real anual período de percepción de beneficios | 4% |
| | v) Salarios constantes | |
| | vi) PBU en % del salario medio de la economía | 20% |
| | vii) Tasa de desocupación | 5% |
| | viii) PC por año de aportes al anterior sistema | 2% |

Cuadro 7.7
ESTIMACION DE LA JUBILACION FUTURA A PARTIR DEL SISTEMA INTEGRADO DE JUBILACIONES Y
PENSIONES PARA UNA PERSONA CON INGRESO EQUIVALENTE AL SALARIO MEDIO DE LA ECONOMIA
Jubilación total = Prestación básica universal + Prestación compensatoria + Prestación por capitalización
(Haber jubilatorio, expresado como porcentaje del salario)

| Edad actual | Tipo de prestación | Años de aporte al anterior sistema | | | | | | | | | | | | | | | |
|-------------|--------------------|------------------------------------|----|----|-----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|-----|
| | | 0 | 2 | 4 | 6 | 8 | 10 | 12 | 14 | 16 | 18 | 20 | 22 | 24 | 26 | 28 | >30 |
| 25 | PBU | 20 | 20 | 20 | 20 | | | | | | | | | | | | |
| | PC | 0 | 4 | 8 | 12 | | | | | | | | | | | | |
| | Capitalización | 68 | 68 | 68 | 68 | | | | | | | | | | | | |
| | Total | 88 | 92 | 96 | 100 | | | | | | | | | | | | |
| 35 | PBU | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | | | | | | | |
| | PC | 0 | 4 | 8 | 12 | 16 | 20 | 24 | 28 | 32 | | | | | | | |
| | Capitalización | 37 | 37 | 37 | 37 | 37 | 37 | 37 | 37 | 37 | 37 | | | | | | |
| | Total | 57 | 61 | 65 | 69 | 73 | 77 | 81 | 85 | 86 | | | | | | | |
| 45 | PBU | | | | | | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | | | |
| | PC | | | | | | 20 | 24 | 28 | 32 | 36 | 40 | 44 | 48 | 52 | | |
| | Capitalización | | | | | | 19 | 19 | 19 | 19 | 19 | 19 | 19 | 19 | 19 | | |
| | Total | | | | | | 59 | 63 | 67 | 71 | 75 | 79 | 83 | 87 | 91 | | |
| 51 | PBU | | | | | | | | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 |
| | PC | | | | | | | | 32 | 36 | 40 | 44 | 48 | 52 | 56 | 60 | |
| | Capitalización | | | | | | | | 11 | 11 | 11 | 11 | 11 | 11 | 11 | 11 | 11 |
| | Total | | | | | | | | 63 | 67 | 71 | 75 | 79 | 83 | 87 | 91 | |

Cuadro 7.7 (Continuación)

| Edad actual | Tipo de prestación | Años de aporte al anterior sistema | | | | | | | | | | | | | | | |
|-------------|---|------------------------------------|---|---|---|---|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|-----|
| | | 0 | 2 | 4 | 6 | 8 | 10 | 12 | 14 | 16 | 18 | 20 | 22 | 24 | 26 | 28 | >30 |
| 57 | PBU | | | | | | | | | | | | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 |
| | PC | | | | | | | | | | | | 44 | 48 | 52 | 56 | 60 |
| | Capitalización | | | | | | | | | | | | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 |
| | Total | | | | | | | | | | | | 69 | 73 | 77 | 81 | 85 |
| 63 | PBU | | | | | | | | | | | | | | | 20 | 20 |
| | PC | | | | | | | | | | | | | | | 56 | 60 |
| | Capitalización | | | | | | | | | | | | | | | 1 | 1 |
| | Total | | | | | | | | | | | | | | | 77 | 81 |
| Supuestos: | i) Aporte personal | | | | | | | | | | | | | | | | 11% |
| | ii) Comisión a las AFJP (incluye seguros de muerte e invalidez) | | | | | | | | | | | | | | | | 3% |
| | iii) Rendimiento real anual período de acumulación de fondos | | | | | | | | | | | | | | | | 5% |
| | iv) Rendimiento real anual período de percepción de beneficios | | | | | | | | | | | | | | | | 4% |
| | v) Salarios constantes | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | vi) PBU como porcentaje del salario medio de la economía | | | | | | | | | | | | | | | | 20% |
| | vi) Tasa de desocupación | | | | | | | | | | | | | | | | 5% |
| | viii) PC por año de aporte al anterior sistema | | | | | | | | | | | | | | | | 2% |

Cuadro 7.8

ESTIMACION DE LA JUBILACION FUTURA A PARTIR DEL SISTEMA INTEGRADO DE JUBILACIONES Y PENSIONES PARA UNA PERSONA CON INGRESO EQUIVALENTE AL SALARIO MEDIO DE LA ECONOMIA
 Jubilación total = Prestación básica universal + Prestación compensatoria + Prestación por capitalización
 (Haber jubilatorio, expresado como porcentaje del salario al cese)

| Edad actual | Años de aporte al anterior sistema | | | | | | | | | | | | | | | |
|-------------|------------------------------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|-----|
| | 0 | 2 | 4 | 6 | 8 | 10 | 12 | 14 | 16 | 18 | 20 | 22 | 24 | 26 | 28 | >30 |
| 21 | 80 | 84 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 23 | 75 | 79 | 83 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 25 | 71 | 75 | 79 | 83 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 27 | 66 | 70 | 74 | 78 | 82 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 29 | 62 | 66 | 70 | 74 | 78 | 82 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 31 | 59 | 63 | 67 | 71 | 75 | 79 | 83 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 33 | 55 | 59 | 63 | 67 | 71 | 75 | 79 | 83 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 35 | 52 | 56 | 60 | 64 | 68 | 72 | 76 | 80 | 84 | - | - | - | - | - | - | - |
| 37 | - | 52 | 56 | 60 | 64 | 68 | 72 | 76 | 80 | 84 | - | - | - | - | - | - |
| 39 | - | - | 53 | 57 | 61 | 65 | 69 | 73 | 77 | 81 | 85 | - | - | - | - | - |
| 41 | - | - | - | 55 | 59 | 63 | 67 | 71 | 75 | 79 | 83 | 87 | - | - | - | - |
| 43 | - | - | - | - | 56 | 60 | 64 | 68 | 72 | 76 | 80 | 84 | 88 | - | - | - |
| 45 | - | - | - | - | - | 57 | 61 | 65 | 69 | 73 | 77 | 81 | 85 | 89 | - | - |
| 47 | - | - | - | - | - | - | 59 | 63 | 67 | 71 | 75 | 79 | 83 | 87 | 91 | - |
| 49 | - | - | - | - | - | - | - | 61 | 65 | 69 | 73 | 77 | 81 | 85 | 89 | 93 |
| 51 | - | - | - | - | - | - | - | - | 63 | 67 | 71 | 75 | 79 | 83 | 87 | 91 |
| 53 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 65 | 69 | 73 | 77 | 81 | 85 | 89 |
| 55 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 67 | 71 | 75 | 79 | 83 | 87 |
| 57 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 69 | 73 | 77 | 81 | 85 |
| 59 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 72 | 76 | 80 | 84 |
| 61 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 74 | 78 | 82 |
| 63 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 77 | 81 |

| | | |
|---|--|------|
| Supuestos: | i) Aporte personal | 11% |
| | ii) Comisión AFJP (incluye seguros de muerte e invalidez) | 3% |
| | iii) Rendimiento real anual período de acumulación de fondos | 5% |
| | iv) Rendimiento real anual período de percepción de beneficios | 4% |
| | v) Salarios crecientes según escala: | |
| | Edad > 45 | 2.0% |
| | 46-55 | 1.5% |
| | 56-64 | 0.0% |
| vi) PBU en % del salario medio de la economía | 20% | |
| vii) Tasa de desocupación | 5% | |
| viii) PC por año de aportes al anterior sistema | 2% | |

Cuadro 7.9
ESTIMACION DE LA JUBILACION FUTURA A PARTIR DEL SISTEMA INTEGRADO DE JUBILACIONES Y PENSIONES PARA UNA
PERSONA CON INGRESO EQUIVALENTE AL SALARIO MEDIO DE LA ECONOMIA
Jubilación total = Prestación básica universal + Prestación compensatoria + Prestación por capitalización
(Haber jubilatorio, expresado como porcentaje del salario al cese)

| Edad actual | Tipo de prestación | Años de aporte al anterior sistema | | | | | | | | | | | | | | | |
|-------------|--------------------|------------------------------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|-----|
| | | 0 | 2 | 4 | 6 | 8 | 10 | 12 | 14 | 16 | 18 | 20 | 22 | 24 | 26 | 28 | >30 |
| 25 | PBU | 20 | 20 | 20 | 20 | | | | | | | | | | | | |
| | PC | 0 | 4 | 8 | 12 | | | | | | | | | | | | |
| | Capitalización | 51 | 51 | 51 | 51 | | | | | | | | | | | | |
| | Total | 71 | 75 | 79 | 83 | | | | | | | | | | | | |
| 35 | PBU | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | | | | | | | |
| | PC | 0 | 4 | 8 | 12 | 16 | 20 | 24 | 28 | 32 | | | | | | | |
| | Capitalización | 32 | 32 | 32 | 32 | 32 | 32 | 32 | 32 | 32 | | | | | | | |
| | Total | 52 | 56 | 60 | 64 | 68 | 72 | 76 | 80 | 84 | | | | | | | |
| 45 | PBU | | | | | | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | | | |
| | PC | | | | | | 20 | 24 | 28 | 32 | 36 | 40 | 44 | 48 | 52 | | |
| | Capitalización | | | | | | 17 | 17 | 17 | 17 | 17 | 17 | 17 | 17 | 17 | | |
| | Total | | | | | | 57 | 61 | 65 | 69 | 73 | 77 | 81 | 85 | 89 | | |
| 51 | PBU | | | | | | | | | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | |
| | PC | | | | | | | | | 32 | 36 | 40 | 44 | 48 | 52 | 56 | 60 |
| | Capitalización | | | | | | | | | 11 | 11 | 11 | 11 | 11 | 11 | 11 | 11 |
| | Total | | | | | | | | | 63 | 67 | 71 | 75 | 79 | 83 | 87 | 91 |

ingresos incluso superiores a los que percibían en actividad. Esto significa que el sistema previsional en estado de régimen no sólo será viable con menos recursos, según hemos señalado antes, sino que incluso permitirá financiar beneficios muy elevados.

Los cuadros 7.8 y 7.9 muestran información similar a la de los cuadros 7.6 y 7.7, pero bajo el supuesto de que los salarios no son fijos, sino crecientes. Se observan allí tendencias similares, aunque los haberes de pasividad resultan ciertamente menores al compararlos con el ingreso que el trabajador percibía al cese.

En resumen, podemos afirmar que las proyecciones realizadas arrojan resultados positivos desde el punto de vista de los beneficios que obtendrán los futuros jubilados y pensionados. Adicionalmente, aunque existen tendencias deficitarias sobre el componente público durante los primeros años posteriores a su puesta en funcionamiento del nuevo régimen, éste aparece como financieramente viable si el Estado puede conseguir, bajo la forma de crédito público, captando parte de los ahorros del sistema de capitalización, un adelanto de los superávits que previsiblemente obtendrá en el futuro.

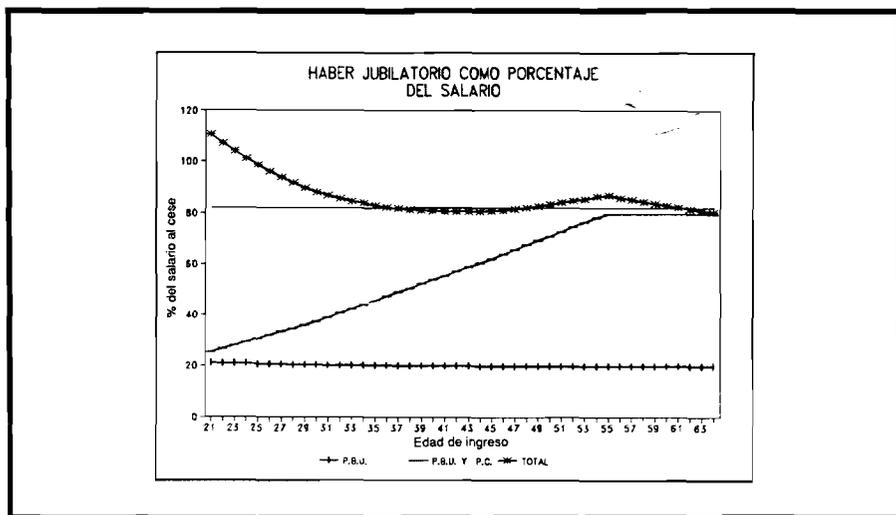


GRAFICO 7.1

7.4 CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo nos hemos ocupado de manera exhaustiva de las principales características y limitaciones que acusa el funcionamiento del SNPS argentino.

La conclusión es que las limitaciones financieras y las inequidades del mismo resultan en grado importante inherentes a la definición misma del modelo previsional vigente, y no son fruto de factores modificables de manera puntual.

Una reforma sustantiva del sistema previsional aparece, pues, como un elemento fundamental para superar las deficiencias analizadas. Así lo entendió el Poder Ejecutivo al elaborar un proyecto que en el momento de redactarse este trabajo estaba siendo sometido a consideración del Congreso Nacional.

Existen en principio muchas variantes posibles a la hora de redefinir la forma de organización previsional, pero cualquiera sea la que se elija deben de manera ineludible respetarse algunos principios básicos.

No es posible demostrar que el proyecto de reforma previsional elaborado por el PEN sea necesariamente la mejor de las opciones. Lo que sí resulta posible, e indispensable, es verificar dos cuestiones centrales: i) que esos principios generales estén de veras salvaguardados; y ii) que las proyecciones que puedan realizarse sobre el nuevo sistema lo muestren como viable, eficiente y socialmente justo.

En lo tocante a los principios generales, el nuevo sistema parece cumplirlos de modo más satisfactorio que el actual.

El sistema propuesto se caracteriza por su apertura, encontrándose obligada a incorporarse toda persona que participe en la fuerza laboral (en actividades en relación de dependencia o autónomas).

La materialización del principio de *equidad* se logra mediante el régimen de capitalización, que genera beneficios proporcionales al esfuerzo individual. Sin embargo, el sistema es también *solidario*, pues su componente de prestación básica universal posee un efecto fuertemente redistributivo, llamado a incidir de manera significativa en los haberes que perciban aquellos trabajadores cuyos ingresos se encuentren por debajo del promedio de la economía.

El principio de *libertad* se encuentra presente en diversas instancias que brindan a los afiliados la posibilidad de elegir la AFJP que adminis-

trará sus fondos, de traspasar estos recursos a otra cuando lo consideren conveniente, de aportar voluntariamente por montos superiores a la imposición obligatoria, de elegir entre la modalidad de renta vitalicia previsional y la de retiro programado, etcétera.

La *eficiencia* habrá de lograrse mediante un diseño basado en la diversidad de instituciones para una diversidad de funciones. En la medida de lo posible se alentará la competencia en el caso de las AFJP y de las compañías de seguro, con el fin de presionar a la baja los costos de prestación de los servicios.

Finalmente, el sistema busca alcanzar la *transparencia*, al permitir a cada individuo conocer su situación presente y prever el nivel de remuneraciones que percibirá durante su vida pasiva. De esta forma y merced a la eliminación de elementos "voluntaristas" se podrá lograr la *credibilidad* de los afiliados. Esta se halla muy erosionada en el SNPS y su recuperación es condición indispensable para el éxito de cualquier reforma.

Los estudios de prospección financiera, por su parte, permiten concluir que el sistema es viable, en tanto que la proyección de beneficios muestra la medida en que estos últimos incorporan las propiedades de eficiencia y solidaridad.

La viabilidad está en principio avalada por las proyecciones financieras que muestran una inevitable presión deficitaria durante los años de transición, pero, también, la existencia de mecanismos a los cuales se podría en principio recurrir, entre los que destaca el crédito público. Según revelan las proyecciones aludidas, tal endeudamiento se produciría en realidad en el marco de las garantías que otorga el funcionamiento superavitario que el SIJP experimentará en estado de régimen.

En este contexto la eficiencia en los niveles de prestaciones es una propiedad relacionada con la capacidad del sistema para recaudar y su aptitud para posteriormente reintegrar los aportes, incrementados por una razonable rentabilidad, en forma de beneficios que establezcan las necesarias diferencias entre quienes aportaron más y quienes lo hicieron menos.

No obstante, el sistema mantiene una alta dosis de solidaridad, pues distribuye en forma prácticamente igualitaria lo recaudado en concepto de aportes patronales. Ello implicará un elemento fuertemente redistributivo a favor de aquellos asalariados que perciban salarios inferiores al promedio de la economía.

Anexo 7.1

METODOLOGIA APLICADA PARA LAS PROYECCIONES

7.A.1 Supuestos generales

Un supuesto básico de estas proyecciones es que el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) tiene como punto de partida el 1º de enero de 1994. Hasta entonces el sistema previsional seguirá funcionando como hasta ahora, con algunas modificaciones en la fórmula de cálculo del haber inicial, en el modo en que se ajustarán los haberes por movilidad y en las edades jubilatorias para hombres y mujeres; y con el reconocimiento de haberes que por ley se debieran haber pagado a los actuales beneficiarios, pero que por problemas financieros del sistema no se abonaron.

Los datos demográficos que sirven de base para las proyecciones financieras fueron tomados de Petrecolli (1991) y se presentan en los cuadros 7.A.1 (aportantes y pasivos en relación de dependencia) y 7.A.2 (aportantes y pasivos autónomos) Los pasivos en cada caso son pasivos equivalentes, esto es, número de personas beneficiarias de jubilación y/o pensión ponderadas por la relación entre los respectivos haberes.

7.A.2 Cálculo de los ingresos del sistema

Ingresos por aportes personales

A partir de la puesta en funcionamiento del SIJP, los aportes personales de los trabajadores en relación de dependencia y parte de las cotizaciones de los autónomos integrarán las cuentas de capitalización individual de cada uno de los aportantes en las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones. Pero hasta entonces, por el espacio de un año y meses, los aportes personales, calculados en un 10% de los salarios en el caso de los aportantes en relación de dependencia y en un 12% del salario medio de la economía para los trabajadores autónomos, formarán parte de los ingresos del sistema público.

Para el cálculo de estos aportes, consignados en la columna (1) del cuadro 7.1, se necesitaba información acerca del número de aportantes al viejo sistema por año, del salario medio de la economía y del ingreso medio de los trabajadores autónomos. Con respecto a primer punto, se contó con los datos de los cuadros 7.A.1 y 7.A.2, en los que están implícitos los gradualismos de edad previstos en el proyecto de ley para los trabajadores en relación de dependencia y autónomos, y para el sistema de reparto y de capitalización. Con respecto a los puntos segundo y tercero se tomó el salario implícito en la recaudación previsional de los últimos meses (\$ 500) como indicador del salario medio de la economía y del ingreso medio de los cuentapropistas. Lo Vuolo (1991) y Beccaria (1991) asveran que no hay diferencias sustanciales, según datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que elabora el INDEC, entre los ingresos medios de los asalariados y los ingresos medios de los trabajadores por cuenta propia.

La tasa de aporte aplicada es del 10% para los trabajadores en relación de dependencia y del 12% para los trabajadores autónomos, tal como en la actualidad se registra en la información brindada por la ANSES⁵⁹. En los dos primeros años de proyecciones se prevé una evasión del orden del 5% sobre los salarios de los trabajadores.

Ingresos por contribuciones patronales

En el proyecto de ley la significación de los ingresos por contribuciones patronales se mantiene en un 16% del salario para los trabajadores en relación de dependencia y en 16 puntos de 27% sobre la renta de referencia de cada categoría de trabajador autónomo. Las cifras pertinentes aparecen en la columna (2) del cuadro 7.1 y fueron calculadas mediante la aplicación de los mencionados porcentajes al salario medio de la economía multiplicado por la cantidad de trabajadores en relación de dependencia y autónomos que integran el actual sistema previsional y que formarán parte del SIJP.

⁵⁹ En realidad el aporte de los trabajadores autónomos no se define como un porcentaje de sus ingresos, sino que se establece en unidades de haber mínimo en función de la categoría. En consecuencia, el mencionado 12% es una tasa implícita de la recaudación del régimen de autónomos, calculada con referencia al salario medio con el sólo fin de expresar los ingresos y egresos en función de la trayectoria de esa variable.

Cuadro 7.A.1
POBLACION INTEGRANTE DEL SISTEMA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL
RELACION DE DEPENDENCIA
(miles de personas)

| Años | Aportantes | | Jubilados | | Pensionados | | Pasivos totales | | Tasa sostenimiento |
|------|------------|-------|-----------|-------|-------------|-----|-----------------|-------|--------------------|
| | VS | NS | VS | NS | VS | NS | VS | NS | |
| 1992 | 4 118 | 0 | 1 299 | 0 | 767 | 0 | 1 948 | 0 | 2,11 |
| 1993 | 4 182 | 0 | 1 308 | 0 | 770 | 0 | 1 934 | 0 | 2,16 |
| 1994 | 0 | 4 250 | 1 242 | 74 | 737 | 35 | 1 842 | 99 | 2,19 |
| 1995 | 0 | 4 321 | 1 180 | 146 | 706 | 68 | 1 755 | 194 | 2,22 |
| 1996 | 0 | 4 397 | 1 121 | 215 | 677 | 100 | 1 672 | 285 | 2,25 |
| 1997 | 0 | 4 476 | 1 065 | 281 | 648 | 131 | 1 591 | 373 | 2,28 |
| 1998 | 0 | 4 558 | 998 | 345 | 616 | 161 | 1 499 | 457 | 2,33 |
| 1999 | 0 | 4 641 | 935 | 396 | 586 | 185 | 1 411 | 526 | 2,40 |
| 2000 | 0 | 4 727 | 876 | 443 | 558 | 208 | 1 330 | 589 | 2,46 |
| 2001 | 0 | 4 814 | 821 | 487 | 530 | 230 | 1 252 | 648 | 2,53 |
| 2002 | 0 | 4 904 | 769 | 528 | 504 | 250 | 1 179 | 703 | 2,61 |
| 2003 | 0 | 4 993 | 708 | 565 | 476 | 269 | 1 096 | 753 | 2,70 |
| 2004 | 0 | 5 083 | 652 | 625 | 449 | 287 | 1 018 | 825 | 2,76 |
| 2005 | 0 | 5 176 | 600 | 680 | 424 | 303 | 945 | 892 | 2,82 |
| 2006 | 0 | 5 270 | 552 | 732 | 400 | 317 | 879 | 954 | 2,88 |
| 2007 | 0 | 5 365 | 508 | 781 | 378 | 331 | 817 | 1 012 | 2,93 |
| 2008 | 0 | 5 450 | 458 | 826 | 355 | 343 | 748 | 1 066 | 3,00 |
| 2009 | 0 | 5 537 | 413 | 891 | 333 | 353 | 685 | 1 138 | 3,04 |
| 2010 | 0 | 5 624 | 373 | 952 | 312 | 361 | 628 | 1 204 | 3,07 |
| 2011 | 0 | 5 714 | 336 | 1 009 | 293 | 368 | 577 | 1 266 | 3,10 |
| 2012 | 0 | 5 804 | 303 | 1 062 | 275 | 375 | 528 | 1 325 | 3,13 |
| 2013 | 0 | 5 891 | 267 | 1 113 | 257 | 380 | 478 | 1 379 | 3,17 |
| 2014 | 0 | 5 979 | 235 | 1 172 | 241 | 382 | 433 | 1 439 | 3,19 |
| 2015 | 0 | 6 069 | 207 | 1 228 | 225 | 383 | 392 | 1 496 | 3,21 |
| 2016 | 0 | 6 160 | 182 | 1 280 | 211 | 384 | 356 | 1 549 | 3,23 |
| 2017 | 0 | 6 252 | 161 | 1 331 | 197 | 384 | 324 | 1 599 | 3,25 |
| 2018 | 0 | 6 341 | 137 | 1 379 | 186 | 383 | 290 | 1 648 | 3,27 |
| 2019 | 0 | 6 431 | 117 | 1 432 | 175 | 382 | 261 | 1 700 | 3,28 |
| 2020 | 0 | 6 523 | 100 | 1 483 | 164 | 380 | 235 | 1 750 | 3,29 |
| 2021 | 0 | 6 616 | 86 | 1 532 | 154 | 379 | 213 | 1 797 | 3,29 |
| 2022 | 0 | 6 710 | 73 | 1 580 | 145 | 377 | 193 | 1 844 | 3,29 |

Nota: El total de pasivos es la suma de jubilados y pensionados ponderada por la relación entre los respectivos haberes.

Cuadro 7.A.2
POBLACION INTEGRANTE DEL SISTEMA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL
CAJA AUTONOMOS
(miles de personas)

| Años | Aportantes | | Jubilados | | Pensionados | | Pasivos totales | | Tasa sostenimiento |
|------|------------|-------|-----------|-----|-------------|-----|-----------------|-----|--------------------|
| | VS | NS | VS | NS | VS | NS | VS | NS | |
| 1992 | 772 | 0 | 703 | 0 | 357 | 0 | 1 057 | 0 | 0,73 |
| 1993 | 791 | 0 | 709 | 0 | 362 | 0 | 1 063 | 0 | 0,74 |
| 1994 | 0 | 811 | 671 | 44 | 347 | 20 | 1 010 | 59 | 0,76 |
| 1995 | 0 | 832 | 635 | 87 | 332 | 40 | 959 | 115 | 0,77 |
| 1996 | 0 | 853 | 600 | 127 | 318 | 59 | 912 | 169 | 0,79 |
| 1997 | 0 | 874 | 568 | 166 | 305 | 78 | 866 | 220 | 0,80 |
| 1998 | 0 | 895 | 529 | 203 | 289 | 96 | 812 | 270 | 0,83 |
| 1999 | 0 | 917 | 492 | 226 | 274 | 114 | 761 | 306 | 0,86 |
| 2000 | 0 | 939 | 458 | 247 | 260 | 130 | 713 | 338 | 0,89 |
| 2001 | 0 | 962 | 426 | 265 | 247 | 146 | 668 | 368 | 0,93 |
| 2002 | 0 | 986 | 397 | 282 | 234 | 162 | 627 | 395 | 0,96 |
| 2003 | 0 | 1 004 | 362 | 297 | 220 | 176 | 577 | 420 | 1,01 |
| 2004 | 0 | 1 022 | 330 | 333 | 206 | 188 | 532 | 464 | 1,03 |
| 2005 | 0 | 1 040 | 300 | 366 | 193 | 198 | 490 | 505 | 1,05 |
| 2006 | 0 | 1 059 | 274 | 396 | 181 | 208 | 452 | 542 | 1,07 |
| 2007 | 0 | 1 078 | 250 | 424 | 170 | 218 | 417 | 577 | 1,08 |
| 2008 | 0 | 1 095 | 222 | 450 | 158 | 226 | 378 | 609 | 1,11 |
| 2009 | 0 | 1 111 | 198 | 487 | 147 | 230 | 342 | 648 | 1,12 |
| 2010 | 0 | 1 128 | 176 | 520 | 137 | 234 | 310 | 684 | 1,13 |
| 2011 | 0 | 1 146 | 156 | 552 | 127 | 237 | 282 | 717 | 1,15 |
| 2012 | 0 | 1 163 | 139 | 581 | 118 | 239 | 255 | 748 | 1,16 |
| 2013 | 0 | 1 181 | 120 | 608 | 109 | 241 | 228 | 777 | 1,18 |
| 2014 | 0 | 1 200 | 104 | 634 | 101 | 237 | 203 | 800 | 1,20 |
| 2015 | 0 | 1 218 | 90 | 657 | 93 | 234 | 182 | 821 | 1,21 |
| 2016 | 0 | 1 237 | 78 | 679 | 86 | 230 | 163 | 840 | 1,23 |
| 2017 | 0 | 1 257 | 67 | 698 | 80 | 227 | 146 | 857 | 1,25 |
| 2018 | 0 | 1 274 | 56 | 716 | 74 | 223 | 129 | 872 | 1,27 |
| 2019 | 0 | 1 292 | 47 | 736 | 69 | 217 | 114 | 888 | 1,29 |
| 2020 | 0 | 1 311 | 39 | 754 | 64 | 212 | 102 | 902 | 1,31 |
| 2021 | 0 | 1 329 | 32 | 770 | 60 | 206 | 91 | 914 | 1,32 |
| 2022 | 0 | 1 348 | 27 | 785 | 55 | 201 | 82 | 926 | 1,34 |

Nota: El total de pasivos es la suma de jubilados y pensionados, ponderada por la relación entre los respectivos haberes.

Ingresos por impuestos específicos y por ingresos coparticipables

La última decisión política con respecto a las fuentes alternativas de financiamiento del sistema previsional, que se plasmó en el Acta Acuerdo firmada entre la Nación y las Provincias en agosto de 1992 y ratificada al mes siguiente por el Congreso Nacional consistió en mantener los ingresos por impuestos específicos ya aplicados al sistema previsional y destinar parte de la masa total de recursos coparticipables al financiamiento de las prestaciones previsionales.

Los impuestos específicos ya asignados, IVA e Impuesto a los Activos Reales, se especifican en las columnas (3) y (4) del cuadro 7.1 respectivamente.

Con respecto a los ingresos adicionales se destinarán al sistema previsional 15 puntos porcentuales de la masa total de impuestos coparticipados mes a mes, a partir de setiembre de 1992. Estos ingresos se consignan en la columna (5) del cuadro 7.1; aunque el Acuerdo tiene fecha límite en 1994, se supone que se renovará automáticamente, tal como está previsto.

A todos estos recursos por impuestos se les aplica una tasa de crecimiento anual por mayor recaudación del 1% anual a partir de 1994.

Los datos sobre recaudación de impuestos correspondientes a los años 1992 y 1993 fueron suministrados por la Secretaría de Hacienda de la Nación.

Ingresos por cobro de prima compensatoria

La incorporación de trabajadores mayores al régimen de capitalización provocaría un alza sustancial en las comisiones cobradas por las administradoras a los afiliados, puesto que además del costo de administración del fondo incluyen la prima de seguro de invalidez y muerte contratado con una compañía de seguros. En efecto, el costo del seguro que cubra a toda la población (incluso la de edad avanzada) repercutirá en una suba generalizada de las comisiones, por ser éstas uniformes para todos los afiliados a una AFJP.

Por tanto, el componente público del sistema previsional cobrará a cada administradora entre dos y tres puntos porcentuales de los 11 aportados por los afiliados mayores de 45 años al momento de la reforma, como una prima compensatoria por la probable prestación de invalidez y

muerte, que estarán a cargo del sector público. Las administradoras sólo contratarán el seguro para los individuos menores de 45 años.

En la columna (6) del cuadro se consignan los montos implicados en esa prima compensatoria, a partir del supuesto que ella es del 2%.

Ingresos por disminución de la evasión

Se supuso que a partir de 1993 se recaudará un 10% adicional de las contribuciones patronales por año, montos consignados en la columna (7), como un modo de reflejar la disminución de la evasión previsional esperada a partir de la puesta en vigencia del proyecto de ley.

Ingresos financieros

A partir de la reforma, y como se consignará en el punto c. de esta metodología, el componente público del sistema previsional contará con un fondo o patrimonio destinado únicamente al pago de deudas que el sistema genere o haya generado. Este fondo estará compuesto por el producido de la venta de las acciones de YPF y por el 10% de la recaudación del impuesto a las ganancias. Suponemos que dicho patrimonio o fondo generará rentas financieras de la magnitud de las presentadas en la columna (8), que tienen implícita una tasa de interés del 6% anual sobre patrimonio y que sí podrán ser utilizadas para el pago de erogaciones corrientes del sistema.

7.A.3 Cálculo de los egresos del sistema

Los egresos presentados en estos cuadros incluyen sólo prestaciones a brindar por el sistema previsional. No está consignado, por tanto, ningún otro tipo de erogaciones, tales como las administrativas, financieras, pago de pensiones contributivas, etc.

Egresos por órdenes de pago de los actuales jubilados y pensionados

Para el cálculo de estas erogaciones fue necesario disponer de proyecciones demográficas de la población actualmente jubilada y/o pensio-

nada. Se estimó la evolución de esta población de acuerdo a la siguiente metodología.

La población actualmente beneficiaria del sistema fue dividida en dos grupos básicos, por un lado los jubilados y por el otro los pensionados, a base de información suministrada por la ANSES. A estos grupos se les aplicó tasas de supervivencia para estimar su evolución en el período 1992-2022. Se calcularon a continuación las probables defunciones de los ya jubilados, año a año, por grupo simple de edad, y se les aplicó coeficientes de nupcialidad por edad del Censo de Población en el año de partida de la proyección. Se incluyó la pensión derivada así calculada en el mismo grupo de edad de la jubilación que generaba esta pensión y se aplicaron nuevamente, año a año, los coeficientes de supervivencia. De esta manera se contó entonces con la evolución de las probables pensiones derivadas de los actuales jubilados.

Sumando estas tres componentes se tiene la evolución del número de jubilados y pensionados en 1992 más las pensiones derivadas de las jubilaciones para el período 1992-2022. Ello configura el componente básico para el cálculo de los montos involucrados año a año en las órdenes de pago de jubilaciones y pensiones.

A partir de una estimación de las órdenes de pago previsionales (OPP) de 1992 se aplicaron los porcentajes de variación de la población beneficiaria calculada como se indica en párrafos precedentes y se obtuvieron los montos consignados en la columna (1) del cuadro 7.2.

Egresos por recomposición de haberes a los ya jubilados y pensionados

Según estimaciones de la ANSES, el promedio de la deuda mensual generada por el sistema previsional para con los ya jubilados y/o pensionados, por incumplimiento de las pautas de movilidad de las leyes 18.037 y 18.038, asciende a unos \$ 250 millones mensuales con posterioridad a la consolidación realizada a abril de 1991. La estimación no difiere significativamente de la efectuada por Demarco (1991). Esta deuda mensual se anualiza a partir de 1993 y sigue la evolución de la población ya jubilada y pensionada. En el año 1992 se incluye pago por recomposición de deuda a partir sólo de setiembre. Los valores se consignan en la columna (2) del cuadro 7.2.

Egresos por pago de prestaciones básicas universales

En el proyecto de ley se propone el pago de prestaciones básicas universales (PBU) a todos los beneficiarios que cuenten con aportes al sistema previsional (el actualmente vigente y el nuevo sistema previsional) por un mínimo de 30 años en total. El monto de esta prestación estará dado por una vez y media el aporte medio previsional obligatorio (AMPO) -16,5% del salario medio de la economía-, incrementándose en dos puntos porcentuales del AMPO por cada año adicional a los 30 de aportes, con lo que puede llegar a un máximo de 21,45% del salario medio.

En nuestras proyecciones, columna (4), se supuso una PBU que equivale en promedio al 20% del salario medio para todos y cada uno de los beneficiarios.

Egresos por pago de prestaciones compensatorias

También en el proyecto de ley se propone el pago de una prestación compensatoria (PC) para todos aquellos individuos que hayan enterado aportes al actual sistema previsional. La prestación estará constituida por dos puntos porcentuales del salario medio de la economía por cada año de aporte al viejo sistema previsional y hasta un máximo de 30 años de aporte.

Para el cálculo de las prestaciones compensatorias que debiera pagar en promedio el SIJP, se supuso una tabla de aportes, como la que se presenta enseguida, de un individuo tipo. Por tanto, las PC asumen valores que van desde las proximidades del 60% del salario medio para los trabajadores mayores, hasta un 5% para los menores. Los datos correspondientes, consignados en la columna (5) del cuadro, se calcularon aplicando estas tasas sobre el salario medio de la economía.

| Durante las edades | | Años de aporte (%s/ los años transcurridos) |
|--------------------|-------|--|
| Desde | Hasta | |
| 18 | 30 | 70% |
| 31 | 45 | 85% |
| 46 | 55 | 90% |
| 56 | 64 | 95% |

Capitalización del sistema previsional

El cuadro 7.3 incluye datos que hacen a la capitalización del sistema previsional y de la posición acumulada del mismo a lo largo de sus próximos 30 años de existencia, desde 1992, en que se introducen variantes al sistema de reparto, hasta el 2022. En la columna (1) se presenta el total de los ingresos consignados en el cuadro 7.1; en la columna (2) el total de los egresos del cuadro 7.2; y, en la columna (3) la diferencia entre ingresos y egresos, la que, en el caso de valores negativos, constituye las necesidades de financiamiento.

En primer lugar, hay que aclarar que por ley, el producido de la venta de las acciones de Yacimientos Petrolíferos Fiscales S.A., columna (5), constituirá un fondo que pertenecerá al sistema previsional, conjuntamente con el 10% de lo recaudado en concepto de impuesto a las ganancias, columna (6). Este fondo sólo podrá ser utilizado para el pago de deudas previsionales, no pudiendo usarse para financiar gastos corrientes, los que incluyen a las OPP, y estará constituido por la suma de los valores anteriormente mencionados, menos el pago de los BOCON previsionales. Estos incluyen los bonos de deuda hasta el 1º de abril de 1991 pagados a principios del año en curso en un monto aproximado a \$ 6 000 millones; y, por otro lado, una nueva emisión de bonos por la deuda generada desde abril de 1991 hasta setiembre de 1992, en que se recompondrán los haberes para ajustarlos a lo dictado por ley, del orden de los \$ 4 500 millones.

El patrimonio del sistema previsional genera una renta financiera que sí puede ser utilizada para el pago de gastos corrientes, que ha sido incluida en el cuadro 7.1 de ingresos. Esta renta surge de aplicar una tasa de interés del 6% real anual sobre el valor del fondo.

Por último, queremos hacer constar que la columna (4) del cuadro 7.3 refleja la posición acumulada que alcanzaría el sistema previsional si no se utilizara el patrimonio para el pago de deuda generada, excepto los BOCON previsionales, aunque sí los superávit operativos que surgen de la columna (3). La tasa de interés que se supone en esta acumulación de deuda es del 8% real anual.

Cálculo del stock y del flujo anual del fondo de jubilaciones y pensiones

En los cuadros 7.4 y 7.5 se presenta la evolución anual del stock de los fondos de jubilaciones y pensiones y del flujo anual a los mismos correspondientes a afiliados en etapa laboral. No se incluyen los correspondientes a beneficiarios de jubilación o pensión, dado que la permanencia de éstos en los fondos de pensión es optativa, pudiendo retirarse hacia rentas vitalicias previsionales. Ante el desconocimiento de los porcentajes de beneficiarios que optarán por la modalidad de renta vitalicia se ha preferido como supuesto conservador obviar los montos correspondientes al total de beneficiarios.

Como supuestos básicos en estas estimaciones están el de una tasa de aporte neto, descontadas las comisiones pagadas a las administradoras de fondos, del 8% del salario medio de la economía y el de una tasa de interés real anual de capitalización del fondo del 5%.

Estimaciones de la jubilación futura

Por último se estimó necesario, con el objeto de hacer comparaciones con la situación de los actuales jubilados y pensionados, realizar estimaciones de la jubilación futura para un individuo que al cese cobra un salario equivalente al salario medio de la economía.

En el cuadro 7.6 se presentan dichas estimaciones para individuos que cobran durante toda su vida activa un salario equivalente al salario medio (\$ 500). Los porcentajes están discriminados por la edad al momento en que se pone en vigencia la reforma previsional y los años de aporte al anterior sistema. Comprenden tanto las PBU como las PC y los haberes cobrados en concepto de retiros programados o rentas vitalicias. Todos los cálculos se refieren a un hombre con cónyuge.

Se supuso el pago a las administradores de una comisión del 3% del salario, la que se deduce de los 11 puntos sobre salario que constituyen los aportes personales, quedando así un remanente del 8% destinado a las cuentas de capitalización individual. Se supuso que el rendimiento anual real en el período de acumulación de fondos llegaba al 5% real anual; y en el período de recepción de los beneficios, al 4% real anual.

Se asumió adicionalmente que los individuos estuvieron desocupados

el 5% del período de aporte teórico y que esta paralización forzosa se concentró durante los 10 años anteriores a la percepción del beneficio. Este supuesto obedece en lo fundamental al hecho de que el porcentaje a cobrar en concepto de PBU y PC es calculado sobre los ingresos actualizados percibidos durante los últimos 10 años de la vida activa de cada individuo.

En el cuadro 7.10 se presentan las mismas estimaciones que en el cuadro 7.6, pero desglosadas en sus componentes principales: prestación básica universal, prestación compensatoria y jubilación por capitalización.

Los cuadros 7.8 y 7.9 reproducen las estimaciones de los cuadros 7.6 y 7.7 anteriores, pero difieren en el supuesto esencial de que los salarios del individuo tipo se consideran en este último caso crecientes a lo largo de la vida activa. Se supuso que entre el inicio de la vida laboral, aproximadamente a los 20 años, y los 45 años de edad, los salarios de dicho individuo tipo se incrementan en promedio en un 2% real anual; entre los 46 años y los 55 se incrementan en un 1,5% real anual; y entre los 56 años y el final de su vida activa, los 64 años de edad, los salarios se mantienen constantes en términos reales. Los haberes jubilatorios en estos cuadros están expresados como porcentajes del salario al cese del individuo, que se supone igual al salario medio de la economía.

Bibliografía citada

- AARON, Henry (1966): *The Social Insurance Paradox*. Canadian Journal of Economics, Vol. XXXII. Nº 3, August.
- ARUN KUMAR SHARMA (1991): *Pension systems: An overview of basic characteristics and key issues*. International Finance Corporation (mimeo).
- ATKINSON, A.B. and HILLS, John (1991): *Social Security in Developed Countries: Are there Lessons from Developing Countries?*, en: AHMAD, Ehtisham; DREZE, Jean; HILLS, John and SEN, Amartya (eds.): "Social Security in Developing Countries". Clarendon Press, Oxford.
- ARRAU, Patricio (1991): *La reforma previsional chilena y su financiamiento durante la transición*. Estudios CIEPLAN, Nº 32. Santiago de Chile.
- BAEZA, Sergio y MANUBENS, Rodrigo (1988): *Sistema privado de pensiones en Chile*. Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.
- B.C.R.A. (1986): *Estimación de Nivel de Incumplimiento de la Recaudación por los Sistemas de Previsión*. Gerencia de Investigaciones y Estadísticas Económicas, Departamento de Cuentas Nacionales, Buenos Aires (mimeo).
- BOSKIN, Michael (1987): *Social Security and Retirement Decisions*, Economic Inquiry, Vol. XV, Nº 1, January.
- BOSKIN, Michael; KOTLIFOFF, Laurence; PUFFERT, Douglas and SHOVEN, John (1987): *Social Security: a financial appraisal across and within generations*, National Tax Journal, Vol. XL, Nº 1, march.

- BROWNING, Edgar (1973): *Social Insurance and Intergenerational Transfer*, Journal of Law Economics, Vol. XVI (2), October.
- BURGESS, Robin and STERN, Nicholas (1991): *Social Security in Developing Countries: What, Why, Who and How?*, en: AHMAD, Ehtisham; DREZE, Jean; HILLS, John and SEN, Amartya (eds.): "Social Security in Developing Countries". Clarendon Press, Oxford.
- BURKHAUSER, R. and WARLICK, J. (1981): *Disentangling the annuity from redistribution aspects of social security in the United States*, The Review of Income and Wealth, Serie 27, N° 4, December.
- CHEYRE, Hernán (1991): *La previsión en Chile. Ayer y hoy. Impacto de una reforma*. Centro de Estudios Públicos. Santiago de Chile.
- DEMARCO, Gustavo (1991a): *Estimaciones de la deuda del Sistema Nacional de Previsión con los beneficiarios*. Previsión Social, Año II, N° 3. Abril-Junio.
- (1991b): *Análisis de la deuda del sistema previsional con los beneficiarios*. Anales de las XXIV Jornadas de Finanzas Públicas. Córdoba.
- (1991c): *Deudas del SNPS con los beneficiarios anteriores y posteriores a la consolidación*. PRONATASS. Proyecto PNUD- ARG/88/005. Buenos Aires (mimeo).
- DEMARCO, Gustavo y POSADAS, Laura (1992): *Las inequidades en el Régimen Nacional de Previsión Social*. Estudios, Año XV, N° 62. Abril-Junio. Publicado también en: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Secretaría de Seguridad Social. PRONATASS. Gob. Arg./BIRF/PNUD.
- DIAMOND, P.A. (1977): *A framesork for Social Security Analysis*. Journal of Public Economics, Vol. 8, N° 3, December.
- DIAMOND, P.A. and HAUSMAN, J.A. (1984): *Individual Retirement and Saving Behaviour*, Journal of Public Economics, Vol. 23, N° 1/2, February-March.
- DIEGUEZ, Héctor y PETRECOLLA, Alberto (1974): *La distribución funcional del ingreso y el sistema previsional en la Argentina, 1950-1972*. Desarrollo Económico, Vol. 14, N° 55, octubre-diciembre.

- (1977): *Estudios Estadísticos del Sistema Previsional Argentino en el período 1950-1972*. Económica. Año XXIII, Nº 3, septiembre-diciembre.
- DREZE, Jean and SEN, Amartya (1991): *Public action for social security: Foundations and strategies*, en: AHMAD, Ehtisham; DREZE, Jean; HILLS, John and SEN, Amartya (eds.): "Social Security in Developing Countries". Clarendon Press, Oxford.
- EMPLOYEE BENEFIT RESEARCH INSTITUTE (1990): *Fundamentals of Employee Benefit Programs*. EBRI-ERF, Washington.
- EVANS, Owen (1983): *Social Security and Household Saving in the U.S.*, Staff Papers, Vol. 30, Nº 3, September.
- FELDMAN, Jorge; GOLDBERG, Laura; ISUANI, Ernesto (1986): *Maduración y crisis del sistema previsional argentino*. Boletín Informativo Techint, Nº 240 - Enero/Febrero. Buenos Aires.
- FELDSTEIN, Martin (1978): *Do private pensions increase national saving?*, Journal of Public Economics, Nº 10, December.
- (1987): *Should Social Security Benefits be Means Tested?*, Journal of Political Economy, Vol. 95, Nº 3, June.
- FELDSTEIN, Martin and PELLACHIO, Anthony (1979): *Social Security and Household Wealth Accumulation: new microeconomic evidence*, Review of Economics and Statistics, Vol. LXI, Nº 3, August.
- FLOOD, María C. y SHARF, Alejandra (1992): *Un modelo de proyecciones para el sistema de previsión social*. Anales de las XXV Jornadas de Finanzas Públicas. Córdoba.
- FREDIANI, Ramón (1987): *Exigencia y realidad en la política social en América Latina: Comparación, capacidad y funcionamiento de los sistemas de seguro social de Chile y Uruguay*. CIEDLA, Fundación Konrad-Adenauer. Buenos Aires.
- FREDIANI, Ramón; SANDRINI, Carlos; TOMASETTI, Juan (1978): *Algunas causas de los elevados aportes previsionales en Argentina*. Estudios, Nº 2. Año I, Marzo/Abril.

- HOWE, Brian (1986): *Retirement Income Policy*, en *Finance of Old Age*, Ed. by Mendelsohn, Ronald Centre for Research on Federal Financial Relations, The Australian University, Canberra.
- HUNICKEN, Javier (1989): *Manual de derecho de la Seguridad Social*. Ed. ASTREA, Bs. As.
- IEERAL (1991): *Aspectos jurídicos y demográficos de la reforma previsional*. Proyecto PNUD/ARG/88/005. Córdoba (mimeo).
- IGLESIAS, Augusto y ACUÑA, Rodrigo (1991): *Chile: Experiencia con un régimen de capitalización*. CEPAL/PNUD. Santiago de Chile.
- INDEC (1982): *Estimaciones y Proyecciones de Población - 1950/2025*, Buenos Aires.
- Instituto Nacional de Previsión Social (1990): *El Sistema Previsional Argentino. Desarrollo de un Diagnóstico*. Gerencia Económico-Financiera, Buenos Aires (mimeo).
- LARROULET V., Cristián, ed. (1991): *Soluciones privadas a problemas públicos*. Instituto Libertad y Desarrollo. Santiago de Chile.
- LO VUOLO, Rubén (1991): *Análisis de la actual situación del mercado de trabajo y su probable proyección futura*. PRONATASS. Proyecto PNUD/Arg/88/005. Buenos Aires (mimeo).
- LOPEZ GARCIA, Miguel Angel (1986): *Sobre los efectos de los diferentes sistemas de pensiones de la Seguridad Social*, Revista Española de Economía, Vol. 3, Nº1 (2^{da}. época).
- MACKENZIE, G.A. (1988): *Social Security issues in Developing Countries. The Latin American Experience*, Staff Papers, Vol 35, Nº 3, September.
- MAUAS, Marcelo, DONCEL DE ORO, Fernando y LOPEZ, Raúl (1989): *Estadísticas Financieras del Sistema de Seguridad Social*. Proyecto: AERG/88/005, "Proyecto para el Fortalecimiento de los Sectores Sociales" (BIRF). Subproyecto: Modelos Macroeconómicos de la Seguridad Social (mimeo), Buenos Aires.
- MESA LAGO, Carmelo (1985): *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*. Estudios e Informes de la CEPAL, Nº 43. Santiago de Chile.

- (1991a): *Social Security in Latin America and the Caribbean: A comparative assessment*, en: AHMAD, Ehtisham; DREZE, Jean; HILLS, John and SEN, Amartya (eds.): "Social Security in Developing Countries". Clarendon Press, Oxford.
- (1991b): *La seguridad social en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, Informe Anual.
- (1991c): *Portfolio Performance of Selected Social Security Institutes in Latin America*. World Bank Discussion Papers, Washington, D.C.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (MTSS/PNUD/OIT) (1988): *Trabajadores por Cuenta Propia. Encuesta del Gran Buenos Aires, 1988*. Proyecto ARG/87/003.
- MUNELL, Alice (1983): *Social Security, Private Pensions and Saving* en: TERNY, Guy and CULYER, A. J.: "Public Finance and Social Security". Wayne State University Press, Detroit, USA.
- PALMER, Edward (1988): *Las pensiones públicas y privadas y el ahorro en Suecia*, Estudios de la Seguridad Social, Nº 64-65.
- PERELMAN, S. and PESTIEAU (1983): *Social allowances and household saving* en: TERNY, Guy and CULYER, A. J.: "Public Finance and Social Security". Wayne State University Press, Detroit, USA.
- PETRECOLLA, Alberto (1992): *Proyecciones del sistema nacional de previsión social*. PRONATASS, Proyecto PNUD Arg 88/005. Buenos Aires (mimeo).
- POSADAS, Laura, BARASSI, Mauricio y DEMARCO, Gustavo (1992): *Proyecciones del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones*. Anales de las XXV Jornadas de Finanzas Públicas. Córdoba.
- PREALC (1989): *El desafío de la seguridad social: el caso argentino*. Documento de Trabajo Nº 338. Santiago de Chile.
- REGUEIRA, Myriam D. y REGUEIRA, Nora (1992): *Régimen de Pensiones no contributivas*. Previsión Social, Nº 5. Noviembre 1991-marzo 1992. Buenos Aires.

- SCHULTHESS, Walter (1985): *Subsidios otorgados por el Estado a través de los gastos sociales y la distribución del ingreso*. Estudios, Año VII, N° 36, octubre-diciembre.
- (1988): *Consideraciones sobre la Evasión Tributaria -el caso argentino*. Proyecto Banco Mundial -2712- Componente "Político Tributario", Buenos Aires (mimeo).
- (1989): *Regímenes Jubilatorios de Privilegio*. Proyecto: ARG/88/005. "Proyecto para el Fortalecimiento de los Sectores Sociales" (BIRF). Subproyecto "Modelos macroeconómicos de la Seguridad Social", Buenos Aires (mimeo).
- (1990): *Sistema Nacional de Previsión Social: su evolución y situación a fines de la década del '80*. Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de los Servicios Sociales en la República Argentina (Gobierno Argentino/BIRF/PNUD) Buenos Aires (mimeo).
- (1991a): *Jubilaciones de privilegio*. El Economista, 9/8.
- (1991b): *Costos y beneficios financieros en el régimen nacional de jubilaciones para personas en relación de dependencia*. Económica, Año XXXVII, N° 1-2. La Plata.
- SCHULTHESS, Walter y LO VUOLO, Ruben (1989): *Régimen de Previsión de Trabajadores Independientes*, Proyecto para el Fortalecimiento de los Sectores Sociales (BIRF), Subproyecto: Modelos Macroeconómicos de la Seguridad Social", Buenos Aires (mimeo).
- SCHWARZENBERG, Rolf (1991): *Dimensión y funciones del gasto social en una economía de mercado. Reforma de los sistemas de salud y seguridad social. El caso chileno*. Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA), 7a. Convención de Bancos Privados Nacionales. Buenos Aires, agosto.
- SECRETARIA DE PLANIFICACION (1988): *Nivel de Eficiencia en la Recaudación Previsional*, Informe interno (manuscrito).
- SESHINSKI, Eytan and WEISS, Yoran (1981): *Uncertainty and Optimal Social Security Systems*, Quarterly Journal of Economics, Vol. XCVI, N° 2, May.

- SHOME, Parthasarathi and SQUIRE, Lyn (1983): *Alternative Mechanisms for Financing Social Security*, World Bank Staff Working Papers, N° 625, Washington, D.C.
- THOMPSON, Lawrence (1983): *The Social Security Reform Debate*, Journal of Economic Literature, Vol. XXI, N° 4, December.
- UTHOFF, Andras y SZALACHMAN, Raquel, edit. (1991): *Sistemas de Pensiones en América Latina. Diagnóstico y alternativas de reforma*. CEPAL/PNUD. Santiago de Chile.
- VERBON, Harrie (1986): *Altruism, Political Power and Public Pensions*, *Kyklos*, Vol. 39, fasc. 3.
- VICENS, Mario y ZORGNO, Roberto (1991): *Sistema Nacional de Previsión Social. Una propuesta de reforma*. Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA). 7a. Convención de Bancos Privados Nacionales. Buenos Aires, agosto.
- VITTAS, Dimitri e IGLESIAS, Augusto (1992): *The rationale and performance of personal pension plans in Chile*. The World Bank, Washington, D.C., (mimeo).
- WARLICK, Jennifer and BURKHAUSER, Richard (1986): *Who Gets What from Social Security? Analysing the Redistributive Effects of Government Transfer Programs*. Journal of Economic Education. Summer, Vol. 17, N° 3.
- WASSNER, Roberto (1989): *Manual de jubilaciones y pensiones*. Ediciones La Roca. Buenos Aires.

NOTA DE AUTORES

Walter Erwin Schulthess Contador Público Nacional, Universidad Nacional de Córdoba, Licenciado en Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Dr. en Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Secretario de Seguridad Social del Gobierno de la Nación Argentina, desde febrero de 1991.

Gustavo César Demarco Licenciado en Economía, Universidad de Córdoba, Dr. en Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba. Consultor PNUD desde abril de 1991.

