Facultad de Ciencias Económicas

Licenciatura en Economía

"La Reforma Previsional del 2008: Un Análisis de Sustentabilidad"

Hadad Ignacio

L.U.: 1012331

2014

Resumen

En este trabajo se evalúa la sustentabilidad del sistema de seguridad social de la República Argentina para el período 2013-2030. Actualmente es un régimen de reparto, vigente desde la nacionalización de los activos en cartera de las AFJP en 2008. Mediante la proyección de las principales variables del sistema se observa una tendencia hacia un resultado puro negativo en la próxima década, debido al envejecimiento poblacional, un alto grado de evasión y el desempleo.

Abstract

This paper provides an assessment of the sustainability of the Argentine social security system for 2013 to 2030. The current regime is a pay-as-you-go scheme, in force since the 2008 nationalization of the assets managed by the AFJPs. The projections for the most relevant variables show an unambiguous trend towards cash-flow deficits next decade, due to the aging population, a high degree of evasion and unemployment.

Índice

1. Introducción……..4
2. Marco Teórico Conceptual…….5
   2.1. Justificación del Ahorro……..….5
   2.2. Sistemas de Seguridad Social y su impacto…….……...6
   2.3. La Cartera Eficiente……....7
3. La Historia del Sistema Previsional Argentino..……...8
   3.1. La Reforma de 1993…….……..…….10
4. Reforma Previsional del 2008……..…….……..…..14
   4.1. Situación Hacia el 2008…….……..14
   4.2. La Reforma del 2008..……...16
   4.3. Resultados de la Reforma…….……17
5. Proyecciones……...19
   5.1. Metodología …….……..19
   5.2. Datos Demográficos..……21
   5.3. Escenarios y Resultados……..23
6. Conclusión……..33
7. Bibliografía……..35

1. Introducción

La existencia de un sistema previsional viable es una cuestión recurrente en la agenda de la política económica y social de Argentina. Lograr que el sistema previsional alcance un alto nivel de cobertura de los beneficiarios, y a la vez sea sustentable es una deuda pendiente de los gobiernos de nuestra historia.

Nuestro país es considerado pionero en la región al realizar los primeros avances en esta materia a principios del siglo pasado. Se ha optado por diversos caminos, pero ninguno condujo a un sistema con amplio nivel de cobertura y que al mismo tiempo fuera sustentable financieramente en el largo plazo. Los sistemas previsionales pueden ser de reparto, donde los trabajadores activos financian a los pasivos contemporáneos. O de capitalización, donde los individuos financian solo su propio consumo futuro.

La mayor reforma que sufrió nuestro sistema previsional fue la aplicada a partir de 1994, que sustituyó el régimen de reparto por uno de capitalización. Bajo la promesa del fin de los problemas como el déficit y los bajos beneficios, el sistema mixto fue presentado como la solución. El nuevo sistema consistía en la capitalización de los aportes para poder obtener futuros beneficios, pero se mantuvo el sistema de reparto para garantizar una jubilación básica a los jubilados anteriores a 1993 o que estaban próximos a jubilarse (ya que los aportes de estos últimos serían insuficientes). Tras el default del 2001 y la gran crisis que padeció el país hasta el 2003, y con el advenimiento de gobiernos de tendencias populistas, se comenzó a utilizar el sistema de reparto para otorgar nuevos beneficios a partir del 2005. Por ejemplo, mediante el otorgamiento de moratorias para permitir el cobro de una jubilación o pensión a aportantes que no completaron los 30 años de aportes en su vida laboral activa, y a partir del 2007 la posibilidad de elegir entre un sistema y otro para los nuevos activos. En este contexto, en noviembre de 2008, se aprobó y promulgó la Ley 26.417 que se dio fin al componente de capitalización mediante la estatización de los fondos que administraban las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). Estos fondos constituyen el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), que bajo el dominio de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), dieron al gobierno una herramienta de alto poder discrecional para la realización de políticas redistributivas.

La reinstauración del sistema de reparto generó expectativas tanto positivas como negativas, pero lo que más generó fue una gran incertidumbre en la población sobre sus futuros haberes jubilatorios. El objetivo de este trabajo es el de determinar si el sistema de reparto actual es sostenible financieramente en el largo plazo. El resultado esperado de la investigación es que el sistema no es sostenible

en el largo plazo. Esta hipótesis implica que el valor de los haberes previsionales esperados de las futuras generaciones, en términos reales, será igual o menor a los beneficios actualmente recibidos.

En la segunda sección se comienza brindando una serie de conceptos y teorías para lograr un mayor entendimiento sobre el funcionamiento de los sistemas previsionales. En la tercera sección se realiza una evaluación histórica sobre las experiencias de la Argentina en la implementación de distintos sistemas previsionales. En la cuarta sección, se presentan diversas opiniones sobre algunas cuestiones de la situación del sistema previsional argentino hacia el año 2008, y luego la implementación de la reforma en dicho año. En la quinta sección se presenta la metodología y los datos a utilizar para evaluar la situación actual del sistema y realizar proyecciones, junto con los resultados obtenidos. Y finalmente, en la sexta sección se presentan las conclusiones finales.

2. Marco Teórico Conceptual

Existen muy pocas dudas en el mundo académico de la importancia que tiene el ahorro para una economía y su desarrollo. Para cualquier individuo es difícil considerar una economía que crezca sin que exista ahorro, aunque si existe una discusión entre los autores acerca de los motivos que llevan a los individuos a ahorrar.

En la práctica los individuos tienen muchas motivaciones no excluyentes para ahorrar, como tener una reserva de valor para futuro consumo, o acceder a bienes durables, o dejar una herencia y hasta pensar en su retiro. Estas motivaciones varían de individuo a individuo y en cada uno de ellos a lo largo de su vida. Keynes (1936) supuso una relación directa entre consumo o ahorro y el ingreso disponible.

2.1. Justificación del Ahorro Para la Vejez

A partir de mediados de siglo XX, surgen varias teorías sobre el ahorro, que parten de los siguientes supuestos: un agente racional optimizador, este percibe una renta a lo largo de su vida y el consumo es relativamente estable en el tiempo.

El enfoque básico para analizar las razones que tienen las personas para ahorrar y como lo hacen es la teoría del Ciclo Vital (Modigliani, 1957 y 1963). La teoría del Ciclo Vital parte de la hipótesis de un individuo racional capaz de tomar decisiones considerando un horizonte temporal lejano. Suponiendo un horizonte finito para la vida del individuo, éste en un principio deberá endeudarse para poder consumir, luego comenzará a saldar sus pasivos y después continuará ahorrando por el resto de su vida activa para financiar su consumo una vez retirado del mercado laboral.

Con el ahorro generado sustentará su consumo en la etapa pasiva de modo de mantener un nivel de consumo estable a lo largo de toda su vida, como explica De Gregorio (2004). Es decir, que el fin de ahorrar durante la etapa activa no es otro que el consumo en la etapa pasiva.

2.2. Sistemas de Seguridad Social y su Impacto

Mediante las dos teorías anteriores se halla una justificación para que exista ahorro en una economía. Para entender como el ahorro de los individuos afecta la economía de acuerdo al tipo de sistema previsional que se adopte se puede utilizar un modelo de Generaciones Superpuestas. Su nombre implica su estructura: en cada momento del tiempo coexisten individuos de dos generaciones, los jóvenes y los viejos. Cada generación intercambia bienes con la otra generación que existe en su tiempo y con diferentes generaciones en cada etapa de su vida, habiendo generaciones futuras cuyas preferencias no son tenidas en cuenta en las transacciones actuales del mercado. El modelo es muy usado porque hace posible estudiar las implicancias del ahorro agregado de los ciclos de vida de los individuos. El modelo optimiza la suma de la utilidad actual y la utilidad futura descontada. Ambas funciones de utilidad se expresan en función del consumo (Blanchard, 1996).

Los programas de seguridad social para proveer ingresos al individuo hacia la última etapa de su vida no fueron introducidos para generar ningún tipo de efecto sobre la acumulación de capital. Se introdujeron en parte por razones de redistribución, para asegurar un nivel mínimo de haberes jubilatorios y, en parte, porque se cree que los individuos padecen de miopía y no prevén adecuadamente para su retiro. Sin embargo, todos los programas de seguridad social, que afectan el sendero de ingresos recibidos por los individuos, suelen tener efectos sobre el ahorro y por ende, sobre la acumulación de capital. Los individuos realizan aportes a la seguridad social mientras son jóvenes y activos, y reciben un pago del sistema de seguridad social al ser mayores y pasivos.

Existen dos maneras contrapuestas de llevar a cabo un sistema social. Una de ellas es el sistema totalmente financiado, o de capitalización, donde los aportes de los jóvenes en el momento t son invertidos y devueltos con intereses en t+1 a los mayores. La otra forma de llevar a cabo un sistema social, es el sistema de reparto o *pay-as-you-go system*, que transfiere los aportes realizados por los jóvenes a los mayores del mismo período. La “tasa de retorno” de los aportes será igual a la tasa de crecimiento de la población en el sistema de reparto. En la práctica existen sistemas mixtos que combinan particularidades de ambos sistemas. El sistema

totalmente financiado no tiene efecto alguno sobre el ahorro total ni sobre la acumulación de capital. La explicación es que cualquier aumento en el ahorro de la seguridad social, será compensado por una disminución en el ahorro de los individuos de modo que el ahorro total será igual al nivel previo. La razón es que el sistema de seguridad social provee una tasa de retorno al capital igual a la del ahorro privado, es como si el sistema tomara una parte del ahorro de cada individuo y lo invirtiera. El consumidor es indiferente ante quien realiza el ahorro, importándole solo la tasa de retorno del mismo (Blanchard, 1996).

En un sistema de reparto o "*Pay-as-You-Go System*" el mecanismo es diferente. El crecimiento de la población permite al gobierno pagar incrementos jubilatorios porque en cada período hay más aportantes al sistema. Como el sistema de reparto es un esquema de transferencia, que no ahorra los aportes de los trabajadores, la única fuente de capital de la economía es el ahorro privado. Los aportes a la seguridad social disminuyen el ahorro privado. Si el ahorro privado decrece más o menos uno a uno depende de la relación entre la tasa de interés y la tasa de crecimiento de la población. Pero, este es solo un efecto de equilibrio parcial. La caída del ahorro y por ende del capital, disminuye salarios e incentiva subas en las tasas de interés. El impacto de la seguridad social de reparto en el ajuste dinámico de la economía es que reduce la tasa de acumulación de capital, a la vez que reduce el stock de capital de estado estacionario (Blanchard, 1996).

2.3. La Cartera Eficiente

De acuerdo con las teorías explicadas, se supone que el ahorro se asigna de forma eficiente a través de los años. El criterio para la asignación eficiente es ponderar riesgo y retorno de cada activo en los que se invierten los ahorros hasta la vejez. Uno de los modelos que permite determinar la composición de la cartera óptima de activos en términos de riesgo percibido y rendimiento o retornos esperados es el CAPM (*Capital Asset Pricing Model*). Para comprender qué es y cómo se crea una cartera eficiente se realizará un repaso de este modelo.[1]

El motivo de incluir este modelo es que permite entender que una cartera debe ser eficiente. Para esto se debe reducir al mínimo la varianza conjunta de los rendimientos de los activos del portafolio. Al minimizar la varianza conjunta se reduce al mínimo la varianza total a un valor que nunca es cero.

[1] Para mayor detalle ver Varian (1992).

En una economía competitiva y bajo los supuestos del CAPM, este es el modelo "ideal" para maximizar rendimiento dados los riesgos de los activos que componen la inversión de los aportes jubilatorios a una cartera mínimamente diversificada.

De acuerdo con el CAPM el retorno esperado de cualquier activo es igual a la tasa libre de riesgo más una "prima de riesgo" que depende de la covarianza del retorno de los activos con alguna cartera eficiente. Para determinar el retorno esperado de cualquier activo simplemente se necesita conocer su covarianza de retorno con la cartera de mercado. Nótese que la varianza del retorno del activo es irrelevante, no es el riesgo del propio activo lo que importa, sino cómo su retorno afecta al resto de las carteras de los agentes. Como todos mantienen la misma cartera de activos riesgosos en este modelo, el riesgo que importa es cómo un activo influencia el riesgo de la cartera de mercado. Para lograr esto debe poder invertir en activos riesgosos sin restricciones, modificando la cartera a lo largo del tiempo. Se supone que el inversor típico invierte en activos riesgosos sin restricciones cuando ahorra para la vejez, y tiene dos formas, hacerlo por sí mismo o contratar a un corredor de bolsa o un fondo de inversiones para que realice las inversiones seleccionando activos teniendo en cuenta el rendimiento y el riesgo.

Las teorías brevemente desarrolladas en esta sección por un lado sirven a modo de definición para que el lector entienda, por ejemplo, de qué se habla cuando se habla de cartera eficiente. Por otro lado, el modelo de generaciones superpuestas desarrolla el impacto a nivel macroeconómico de la elección de un tipo de sistema u otro.

3. La Historia del Sistema Previsional Argentino

Nuestro país es considerado pionero en materia de sistemas previsionales ya que las primeras cajas se formaron a principios del siglo pasado. Durante los siguientes años se fueron creando nuevas cajas, como las cajas de empleados de comercio (1944), trabajadores de la industria (1946), trabajadores rurales e independientes, profesionales y empresarios (1954) y trabajadores del servicio doméstico (1955). El derecho a la previsión social dejó de ser un privilegio, ya que la formalidad del puesto de trabajo era la única condición necesaria.

En 1954, el régimen asume la lógica de reparto como principio estructurante, dejando atrás la lógica de capitalización individual, primando la redistribución de ingresos. Al ser cajas previsionales jóvenes eran superavitarias, sus excedentes de recursos fueron captados por el Estado a través de la emisión y colocación de bonos en los fondos previsionales, y utilizados para financiar la inversión, el gasto público y cubrir el déficit en otros sectores. En 1958, durante el gobierno de

Frondizi, se determinó que el haber de la jubilación ordinaria sería equivalente al 82% móvil de la remuneración mensual asignada al cargo, oficio o función del afiliado.

En esta etapa se produjo un distanciamiento entre la cobertura legal y la realmente existente, ya que existía una cierta proporción de trabajadores que no participaban en el mercado de trabajo formal. Sumado a la rápida maduración ocupacional provocó que las cajas más viejas y aquellas que sufrían niveles de evasión muy altos comenzaran a presentar déficit primario. Estos factores desencadenaron problemas financieros que resultaron determinantes de la reforma de 1967. En esta se elevó la edad de acceso a los beneficios a 60 y 55 años para los trabajadores en relación de dependencia, y a 65 y 62 años para los autónomos para varones y mujeres respectivamente, entre otras medidas. Otra reforma fue realizada durante el gobierno de Onganía, el sistema fue estatizado y se eliminó la presencia sindical de las cajas. La innovación del nuevo sistema era la determinación del haber. La fórmula del cálculo del haber no guardaba relación con los aportes que se habían realizado, lo cual introdujo un factor de riesgo que generó problemas de financiamiento del sistema y problemas jurídicos luego.

Hacia fines de la década del ´80 el Sistema Nacional de Previsión Social (SNPS) presentaba un estado de elevado deterioro en sus principales variables. Schulthes (1988) distinguió causas coyunturales y causas estructurales.

Los problemas de carácter coyuntural que afectaban al SNPS eran la caída de los haberes jubilatorios con respecto a los salarios, la inflación y la evasión. Los problemas de orden estructural que afectan al SNPS son: la relación entre jubilados y pensionados, y el incumplimiento con la tasa de sostenimiento. En cuanto a la relación entre jubilados y pensionados, se observaba un mayor aumento relativo de los últimos respecto de los primeros. La tasa de sostenimiento o dependencia es la relación entre el número de aportantes sobre el número de beneficiarios. En el Cuadro 1 se observa la caída de esta tasa entre 1950 y 1990.

Cuadro 1:
Estructura de la Población: Activos sobre Pasivos por Género

	Mujeres+20 años y menos de 55/ mujeres+55 años	Hombres+20 años y menos de 60/ hombres+60 años	TOTAL
1950	4,9	7,2	5,9
1960	3,7	6,0	4,6
1970	2,9	5,0	3,7
1980	2,5	4,6	3,3
1990	2,3	4,2	3,0

Fuente: Schulthes (1989).

De acuerdo a la evidencia de Mesa-Lago (1993) la situación crítica del sistema previsional argentino en materia financiera y de sustentabilidad no era diferente a la de otros países de América Latina, como Chile, Uruguay y Brasil. Estos países comparten una serie de problemas de desequilibrio. Algunas de las causas de las crisis de los sistemas previsionales en estos países eran: (I) el creciente costo de proveer cobertura universal a toda la población; (II) condiciones poco estrictas para obtener los beneficios; (III) múltiples instituciones de cobertura con diferentes condiciones, beneficios y fuentes de financiación; (IV) maduración de los esquemas y crecimiento en los costos de salud; (V) aumento de contribuciones para financiar el sistema, contrarrestado por evasión y/o demora de pagos; (VI) reservas en declive y pobres o negativas inversiones; (VII) crecimiento del déficit financiero, que fuerza un aumento en los subsidios por parte de estado; (VIII) la carga financiera del sistema sobre el PBI, provocando efectos negativos sobre la creación de empleo y ahorros nacionales; (IX) cambios demográficos, como envejecimiento de la población y aumento de la expectativa de vida.

Todas estas condiciones se conjugaron para debatir una nueva reforma del Sistema Previsional.

3.1. La Reforma de 1993

En 1993 se encaró una reforma del sistema previsional argentino que, luego de un gran debate, comenzó a regir a partir de julio de 1994 de acuerdo con la ley 24.241. Hubo enormes cambios con respecto al sistema anterior, en esta sección se resume el funcionamiento del sistema de acuerdo con la legislación.

En primer lugar, se elevó la edad mínima para la jubilación que pasó de 55 a 60 años para las mujeres y de 60 a 65 años para los hombres. El cambio más radical que contenía la reforma era la introducción del componente de capitalización a partir de los aportes de los trabajadores a una caja individual que sería administrada de manera privada por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones Pensiones. El cambio se realizó gradualmente en principio, luego se puso una fecha límite en julio del ´94 para la elección del sistema. Si no se elegía automáticamente se pasaba a Nación AFJP. Esto significó un progreso en cuanto al equilibrio financiero del sistema, ya que implicaba más aportes a recaudar y menos beneficios a otorgar. Pero el Estado Nacional se hizo cargo del pago de las jubilaciones del sistema de reparto residual, lo que se tuvo que financiar con mayor endeudamiento público.

La alternativa de optar entre capitalización o reparto estuvo abierta desde el comienzo del régimen. Una vez elegida la opción de capitalización la AFJP podía

ser elegida libremente por el aportante, pudiendo cambiarse de administradora como máximo dos veces al año, sin que se puedan cobrarse cargos por el traspaso. Los aportes individuales eran el 11% de los ingresos salariales. De estos once puntos tres eran destinados a la contratación de un seguro por invalidez y muerte (2,2% aprox.) y el pago de las comisiones de las AFJP (0,8% aprox.). La suma de los aportes individuales constituía un fondo, que era independiente del patrimonio de la administradora, y que pertenecía a los afiliados. Este Fondo de Jubilaciones y Pensiones era invertido por las AFJP en diversos instrumentos financieros que debía respetar ciertos máximos (ver Cuadro 2). Legalmente, las AFJP eran administradoras fiduciarias de un fondo de inversiones cuyos propietarios eran los titulares de las cuentas de capitalización, o sea, los aportantes al sistema.

Cuadro 2:

LÍMITES A LA INVERSIÓN DE LOS FONDOS DE PENSIÓN

Instrumentos	Limitaciones
Títulos públicos, Letras del Tesoro o Préstamos a la Nación	50% o hasta el 100% si el excedente (sobre 50%) cuenta con recursos afectados o garantías internacionales
Títulos valores emitidos por provincias, municipios, entidades autárquicas del Estado Nacional y provincial, empresas del Estado Nacional, provincias o municipios	30%
Títulos representativos de deuda privada nacional o de sucursales de empresas extranjeras con vencimientoa plazo mayor de dos años	40%
Títulos representativos de deuda privada nacional o de sucursales de empresas extranjeras con vencimiento a plazo menor de dos años privados	20%
Obligaciones negociables convertibles de empresas privadas nacionales o sucursales de empresas extranjeras	40%
Obligaciones negociables convertibles emitidas por 20% empresas públicas privatizadas	20%
Depósitos a plazo fijo	30%. 40% si el excedente se destina a créditos o inversiones en economías regionales
Acciones de sociedades anónimas nacionales, mixtas o privadas (incluye futuros y opciones)	50%
Acciones de empresas públicas privatizadas	20%
Fondos comunes de inversión	20%
Títulos valores emitidos por Estados extranjeros u organismos internacionales	10%
Títulos valores emitidos por sociedades extranjeras	10%
Contratos en los mercados de futuros y opciones	10%
Cédulas hipotecarias, letras hipotecarias y títulos con garantía hipotecaria o garantizados por participaciones en créditos con garantía hipotecaria	40%
Títulos representativos de cuotas de participación en fondos de inversión directa, de carácter fiduciario y singular	10%
Certificados de participación y títulos representativos de deuda de contratos de fideicomisos financieros estructurados, constituidos por derivados financieros	10%
Otros Títulos emitidos por fideicomisos financieros	20%

Otras limitaciones:

1. El total invertido en obligaciones negociables, debentures y otros títulos de deuda privados cualquiera sea el plazo y obligaciones negociables convertibles no podían superar el 40%.
2. El total invertido en acciones no podía exceder del 50%.
3. El total de títulos emitidos por Estados extranjeros u organismos internacionales y de títulos de sociedades extranjeras no podían exceder el 10% del fondo.

4. Las inversiones en certificados de participación y títulos de deuda de contratos de fideicomisos financieros estructurados, constituidos por derivados financieros y demás fideicomisos respaldados por títulos públicos adquiridos al Gobierno Nacional debían respetar la limitación sobre títulos públicos.

Los fondos de jubilaciones y pensiones no podían ser invertidos en acciones de AFJP, de compañías de seguros, de sociedades gerentes de fondos de inversión, de calificadoras de riesgo, ni acciones preferidas o de voto múltiple. Tampoco podían ser invertidos en títulos emitidos por empresas controlantes o controladas o vinculadas a la AFJP. También estaba expresamente prohibido realizar operaciones de caución bursátil o extrabursátil con los títulos del fondo.

FUENTE: FIEL (2005)

En cuanto a las restricciones impuestas al uso de instrumentos financieros existen dos puntos que contradicen la lógica financiera del CAPM. El primero es que estaba especificada la proporción máxima de la cartera que cada AFJP podía invertir en cada tipo de instrumento financiero. Las inversiones de las AFJP tenían limitaciones que no surgían de una optimización, y complicaban la diversificación de la cartera según correspondiera en cada momento. El segundo problema es que las AFJP tenían en mayor parte activos correlacionados positivamente, de modo que sus tasas de rendimiento aumentan o disminuyen casi al unísono. Por consiguiente, aún sin máximos para las inversiones, el menú previsto en la legislación para invertir en el mercado local de capitales no ofrecía grandes ventajas en términos de minimización de riesgo gracias a diversificar la cartera de activos. Las AFJP tenían títulos de la nación y a la vez de las provincias, los cuales están correlacionados positivamente. Estos títulos de la Nación y las provincias llegarían a formar gran parte de la cartera de las AFJP. Cuando la crisis del 2001 bajó los rendimientos las AFJP vieron comprometida la rentabilidad de todas sus carteras, poniendo en riesgo los beneficios de los aportantes. Se podría decir, más allá de su funcionamiento, que el sistema previsional de capitalización argentino tenía problemas en sus fundamentos desde el principio.

De acuerdo con la reforma del ´93 las prestaciones previsionales se organizarían del siguiente modo:

La Jubilación Ordinaria (JO) es el haber que percibirían quienes optaran por el sistema de capitalización. La JO estaba determinada en función del monto acumulado y capitalizado neto de comisiones en la cuenta de capitalización individual.

Quienes optaran por la capitalización, al momento del retiro podían elegir una de las siguientes tres opciones:

- La Renta Vitalicia consistía en que el individuo transferiría su fondo de capitalización a una compañía de seguros de retiros. Esta se encargaba de abonar mensualmente una renta de carácter vitalicio para el beneficiario y sus posibles pensionados, fijada al momento en que se determinaba la

prestación inicial (incluyéndose en el cálculo el descuento de gastos de administración y comisión).

- El Retiro Programado era otorgado y administrado por las AFJP. Se calculaba como una suma de poder adquisitivo constante determinada una vez cada doce meses, la suma se determina de acuerdo con el saldo de la cuenta del individuo a fin de cada año y teniendo en consideración el valor actuarial necesario para financiar las prestaciones que le correspondían.
- El Retiro Fraccionado era otorgado por las AFJP. Esta prestación correspondía solamente a los individuos cuyo haber inicial fuere menor al 50% de la máxima PBU. El haber de retiro era igual a ese monto, el cual era pagado hasta agotar el fondo o hasta la muerte del beneficiario. En este caso, la administradora correspondiente no podía cobrar comisiones.

Por otro lado, fuera del sector privado, el estado aseguraba un ingreso mínimo a todos los futuros jubilados que hubieran aportado a algún sistema durante un mínimo de 30 años, denominado Prestación Básica Universal (PBU). El estado utilizaría un segundo instrumento para reconocer los aportes denominado Prestación Complementaria (PC). La PC implicaba un reconocimiento de los años de aportes equivalente al 1,5% del sueldo por año aportado al sistema anterior, hasta un máximo de treinta años. Un tercer instrumento era la Prestación Adicional por Permanencia, correspondiente a los individuos que optaron por permanecer en el sistema de reparto estatal.

De esta forma, el estado garantizaba, mediante un sistema mixto, la cobertura. El sistema mixto, era financiado en su parte privada como ya se dijo por los aportes y en su parte pública por las contribuciones de los empleadores. Tanto los aportes como las contribuciones iban primero la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), la cual luego distribuía los aportes a las AFJP correspondientes.

Durante los años siguientes se aplicaron algunas reformas al sistema previsional. La primera reforma importante del sistema se realizó en 1995. La ley 24.463, denominada Ley de Solidaridad Previsional, limitó la garantía del sistema: mientras la ley original otorgaba garantía estatal para el pago de las prestaciones a cargo del sector público (PBU, PC o PAP). Esta reforma estableció como límite a la garantía los créditos presupuestarios fijados en el presupuesto nacional. Del mismo modo eliminó como fuente de financiamiento los recursos generales, limitando el aporte del Estado a los recursos expresamente presupuestados (FIEL, 2005).

La base imponible, es decir el monto sobre el que se computan los aportes y contribuciones al sistema también fue objeto de cambios, al establecerse que los aportes y contribuciones se realizaban sobre la remuneración bruta. La reforma

tributaria de 1999 (ley 24.249) elevó el tope de remuneración para el cálculo de las contribuciones patronales.

4. Reforma Previsional del 2008

4.1. Situación Hacia el 2008

Hacia el año 2008 el sistema previsional argentino comenzó a mostrar algunos problemas. Se esgrimieron varios motivos para el fin del sistema de capitalización, algunos de estos argumentos fueron muy discutidos.

Una de las razones para eliminar el sistema de capitalización fue que las comisiones cobradas por las AFJP por su servicio eran demasiado altas, como afirman Mesa-Lago (2009) y CIFRA (2009). Sin embargo, luego de realizar un estudio econométrico, FIEL (2005) afirma que el nivel de las comisiones de las AFJP en la Argentina no superaba el promedio de los regímenes de capitalización de la región. Llamativamente esta afirmación no fue compartida por ningún otro autor, además los titulares de las AFJP no tuvieron reacción algún en defensa de los ahorros de sus afiliados.

Otra de las motivaciones, para terminar con el sistema de capitalización, fue que la crisis del 2001 provocó una reducción drástica en el valor del fondo de pensiones, (Mesa-Lago, 2009). Esto se debió a que gran parte de las carteras de las AFJP estaba compuesta por títulos públicos, así como que en ese momento los fondos arrojaron una rentabilidad real negativa, afirma CIFRA (2009). Entonces el argumento oficial fue que los fondos previsionales no podían estar tan expuestos al riesgo. Sin embargo, según Mesa-Lago (2009), esta motivación pierde lógica cuando se crea el FGS (formado con los fondos de las AFJP, tras la nacionalización), y este mantiene la misma distribución de cartera, siendo acreedor del estado en forma creciente. Sin embargo, el sistema de capitalización permitió a sus afiliados “protegerse de la penalización de sus ahorros que hubieran sufrido en el régimen de reparto, aún en un régimen ideal, pero más aún en el régimen de reparto Argentino” (FIEL, 2005:237).

Otro argumento en contra del sistema de capitalización argentino implementado en el `93 fue que “de las 26 empresas que comenzaron a operar en 1994, solo quedaban 11 en 2006” (CIFRA, 2009:14). Lo cual implica una concentración del sistema que llevaría a prácticas poco competitivas. En esta línea, al realizar un estudio econométrico, FIEL (2005) encontró que existen economías de escala en relación con la cantidad de afiliados en el mercado de las AFJP. Allí se estimó que estas economías de escala se agotarían al alcanzar un óptimo de 15 AFJP en

2005. Esto indica una concentración mayor a la óptima, lo cual puede elevar los costos e incentivar conductas de carácter colusivo.

En cuanto al nivel de afiliación, otra de las motivaciones para la reforma del 2008, CIFRA (2009) afirma que el pronóstico de que el sistema de capitalización motivaría a los trabajadores a afiliarse, y así lograr más aportantes, no se cumplió. Si no que la proporción de afiliación voluntaria al sistema fue muy baja durante todo el período que duró el sistema de capitalización. De hecho, cuando en 2007 se estableció que los afiliados del sistema de capitalización podían regresar al de reparto (hasta aquí se podía elegir entre un sistema y otro pero no cambiar, y de no elegir se pasaba automáticamente al sistema de capitalización) alrededor de un millón de afiliados cambiaron de sistema.

Desde el 2005, el Gobierno nacional llevó a cabo algunas reformas sobre el sistema previsional, para atender los problemas de desempeño que presentaba el sistema en cuanto a la sostenibilidad financiera, la cobertura y el nivel de prestaciones.

Como primera medida, hacia comienzos de ese año se flexibilizaron las condiciones de acceso a las prestaciones previsionales y se fijó una prestación de Jubilación anticipada para aquellas personas que cumplían con los años de aportes pero no con la edad de retiro. También, en ese mismo año se estableció una Moratoria previsional, que permitió a los trabajadores autónomos que no cumplían con los años de aportes acceder a los beneficios previsionales. Esta moratoria ha alcanzado a incluir al sistema a más de un millón de afiliados. Otra medida adoptada en 2007 fue permitir la libre elección entre régimen de reparto o capitalización individual cada 5 años.

4.2 La Reforma del 2008

Hacia fines del año 2008 se sancionó la ley 26.425, que unificó el régimen previsional público. Se alegó una serie de razones oficiales para la extinción del sistema de capitalización y la unificación del sistema (Mesa-Lago, 2009):

- Según la Constitución, el Estado debe otorgar los beneficios previsionales en forma integral e irrenunciable.
- El sistema de capitalización no ha contribuido, como se esperaba, a desarrollar el mercado de valores.
- No se ha extendido la cobertura.
- Altas comisiones por parte de las AFJP.
- Debido al incremento de los años de aporte requeridos para obtener la pensión mínima y otros factores adversos, una alta proporción de los afiliados no podrá recibirla.

- Las pensiones del sistema de capitalización están a merced de los riesgos del mercado financiero, pero la previsión debe ofrecer certeza, como hace el sistema público.

Según Mesa-Lago (2009:20) “la ley no plantea una reforma integral, profunda y con la regulación y especificidad jurídica requeridas. Continúa la tradición histórica de cambios legales en la previsión sin adecuados estudios técnicos previos.”

La ley 26.425 traspasó a todos los afiliados al sistema de capitalización y los fondos de sus cuentas individuales al sistema público de reparto, renombrado Sistema Integral Previsional Argentino (SIPA). Los afiliados y beneficiarios al sistema de capitalización tienen la misma cobertura que en el sistema público, ya que el estado les garantiza según la ley iguales o mejores prestaciones y beneficios. Los años de servicios aportados al sistema privado fueron reconocidos en el sistema público. Aquellos retiros programados o fraccionarios en vigencia al momento de la reforma pasaron a ser pagados por el sistema público, pero las rentas vitalicias ya contratadas con los seguros de retiro continuaron siendo pagadas por las compañías de seguros. Los recursos que fueron nacionalizados pasaron a ser administrados por la ANSES, bajo la supervisión de la Comisión Bicameral de Control de Fondos de Seguridad Social del Congreso de la Nación y el Consejo del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino. Las antiguas cajas de capitalización individuales, constituyeron el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS). En las cajas privadas había alrededor de USD 30.000 millones (Mesa-Lago, 2009), e ingresarían al sistema público unos USD 4.500 millones anuales por los afiliados transferidos. El FGS mantiene las mismas limitaciones a las inversiones que regía las carteras de las AFJP (ver Cuadro 2), el artículo de la ley previa sobre límites de inversiones no fue modificado; por lo que la nueva reforma no solucionó los problemas de administración de carteras que incluía la ley original del ´93.

4.3. Resultados de la Reforma

La reforma de 2008 tuvo, además de diversas opiniones sobre los motivos de la misma, algunos pronósticos y observaciones a partir de los primeros resultados. Algunas de ellas son importantes y deben ser tenidas en cuenta a la hora de pensar si el sistema es sostenible en el largo plazo y si este es de reparto puro o no.

El tema más relevante a los fines de este trabajo es el de la sostenibilidad del sistema en el mediano o largo plazo. En Cohan (2010) se presentan algunas reflexiones sobre el tema. A partir de la caída en las tasas de natalidad y mortalidad experimentada durante las últimas décadas la pirámide poblacional experimentó un

gran cambio en la relación entre activos y pasivos. En 1950 había 10 personas en edad de trabajar por cada persona en edad de jubilarse, esta relación decreció a 4,3, según datos del 2010. Además, existe una mayor sobrevida a la edad jubilatoria, con una mayor esperanza de vida al nacer. El envejecimiento poblacional sumado a una extensión de derechos previsionales, que amplió la base de beneficiarios, y cambios en el mercado laboral (flexibilización y creciente desempleo) redujeron relativamente la base de aportantes. Debido a esto último a fines del 2009 la relación entre aportantes y beneficiarios era de tan solo 1,7 (Cohan, 2010). Por las mismas razones, Mesa-Lago (2009) afirma que, a partir de la reforma de 2008, los aportes y contribuciones futuros pueden ser insuficientes para el pago de las obligaciones en el largo plazo. Este último autor agrega que "...si el sistema de capitalización no podía autofinanciarse y requería de ayuda estatal, es probable que su cierre y traspaso al sistema de reparto aumente el peso fiscal a largo plazo" (Mesa-Lago, 2009:26). En la misma línea Piffano (2009) afirma que a partir de su análisis el Sistema de Reparto no está en equilibrio financiero y plantea problemas de solvencia en el corto plazo. Y agrega que aun utilizando los fondos del flujo de capitalización traspasados, sin recursos tributarios asistiendo al sistema no podrán pagarse las jubilaciones mínimas. Sin embargo, CIFRA (2009) afirma que se produjo un aumento en la relación entre aportantes y beneficios desde 1,46 en 2002 a 1,61 en 2008, por mayor expansión del número de aportantes. Y afirma que este proceso otorga sustentabilidad al sistema en el largo plazo y muestra que en parte, la crisis y el déficit del sistema previsional estuvieron profundamente asociados a la contracción del mercado de trabajo formal.

Otro punto a tener en cuenta es el pasivo contingente por pleitos judiciales iniciados por los afiliados a las AFJP. En 2007 se abrió la opción a los asegurados en el sistema de capitalización a cambiarse al sistema público, pero 82% de los afiliados y 78% de los aportantes decidieron permanecer en el sistema de capitalización. Esto implica un alto riesgo de que se interpongan numerosos litigios judiciales, que tienen una larga y costosa tradición en el país. Como antecedente histórico en cuanto a los litigios, se encuentra que entre 1981 y 1991, el Estado incumplió la obligación legal de ajustar las pensiones al 70%-82% del salario base, lo que, agravado por una fuerte inflación, provocó una caída de casi la mitad del valor real de esas pensiones y generó más de 20.000 pleitos ganados por los jubilados (Mesa-Lago, 2009).

Otro tema, pero de no menor importancia, es el uso del FGS constituido a partir de los fondos administrados previamente por las AFJP. En cuanto a los ahorros acumulados en el FGS, se reportaron en junio del 2010 $150 mil millones, el 62%

están colocados en deuda pública y de entes estatales. Por lo tanto, la suma con la que contaba el estado para fondear el gasto previsional era de tan solo $60 mil millones (Cohan, 2010). En cambio, CIFRA (2009) afirma que las carteras de las AFJP también estaban compuestas en un 60% de deuda pública. Sobre la toma de deuda pública por parte del FGS Piffano (2009:203) indica que "la historia de la aplicación de fondos previsionales a fines que el propio Gobierno de turno estimara necesario financiar, y que poco han tenido en mira la mejora o al menos el mantenimiento del valor real de los dineros supuestamente ahorrados por los trabajadores, está suficientemente probado en la historia previsional de Argentina." De acuerdo con CIFRA (2009) la re-estatización del sistema fue presentada como un elemento determinante del paquete de medidas anticíclicas llevadas adelante por el gobierno nacional. Así, la utilización de los fondos administrados por la ANSES se presenta como una solución ante la inexistencia de financiamiento para los sectores productivos. También, en el mismo trabajo se afirma que el hecho de que "..los fondos acumulados del sistema previsional estén en manos de ANSES en lugar de administrados por las AFJP abren la posibilidad de que sean utilizados en la financiación de inversiones de largo plazo para el desarrollo del país y, en momentos de crisis, también para llevar a cabo políticas anticíclicas" (CIFRA, 2009:31). A su vez afirma que las inversiones dirigidas y a tasas subsidiadas no han implicado inversiones desventajosas, ya que las tasas no difieren sustancialmente de las que podrían obtenerse mediante la colocación de los fondos a plazo fijo.

5. Proyecciones

En esta sección se intentará estimar los ingresos y egresos del Sistema Previsional. Entendiendo a los ingresos como los aportes y contribuciones de los activos, y los egresos como los beneficios concedidos a los pasivos. Esta estimación tiene como objetivo evaluar el grado de sustentabilidad del sistema bajo el régimen actual para el período 2014-2030. Primero se explicita el funcionamiento del sistema, luego se comenta la situación actual de las principales variables, generando un stock al 2013. Después se presentan los diferentes escenarios de simulación, con sus correspondientes supuestos y sus resultados.

5.1. Metodología

La metodología que aquí se explica tiene similitudes con los trabajos realizados por la Auditoría general de la Nación (2010) y la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba (2010). El primero de estos dos trabajos realiza una proyección

del sistema previsional para el período 2010-2050 para el total del país, separando los egresos en jubilaciones, pensiones e invalidez. A su vez estima diferentes resultados financieros y no se concentra en el Resultado Puro (RP) del sistema. En este trabajo en cambio, debido a la limitación de datos obtenidos no se separaran los egresos en diferentes tipos, concentrando el trabajo en el RP. En el segundo trabajo, la proyección se limita al decenio 2010-2020 para la provincia de córdoba, y no plantea escenarios diversos. El trabajo aquí presente busca cubrir una mayor cantidad de escenarios para testear la sustentabilidad del sistema, para el período 2013-2030.

Los ingresos previsionales dependen de la cantidad de activos, de los salarios que cobran esos agentes y del nivel de alícuotas de aportes y contribuciones. El gasto previsional, por su parte, depende de la cantidad de pasivos que perciben haberes jubilatorios y del nivel de esos haberes. Esta última variable depende de las normas aplicadas para determinar el haber inicial y su posterior movilidad. Para proyectar ingresos y gastos del sistema previsional es necesario hacer supuestos sobre el comportamiento futuro de variables demográficas (población de activos y pasivos) y financieras (salarios y haberes).

I- Variables Demográficas

Las variables demográficas permiten calcular el stock de aportantes y beneficiarios.

i. Aportantes

La dotación de agentes no es estática a lo largo del tiempo. Cada año va cambiando en función de factores de índole demográfica, previsional y laboral. A las bajas las producen las muertes, la invalidez, el incumplimiento de requisitos de jubilación, las renuncias y eventualmente las rescisiones de contratos. También cada año hay nuevos empleados (altas) que ingresan a la planta de personal, ya sea en reemplazo de las bajas o bien en función de la generación de nuevas vacantes. Al total de aportantes del año anterior se lo ajusta según las bajas y altas estimadas. Las bajas se originan cuando los individuos alcanzan los 65 años que son coincidentes con las altas jubilatorias. Dada la información disponible se ajustará el grupo de aportantes por aquellos que ingresan por mayoría de edad y aquellos que egresan por alcanzar los 65 años. Esto puede verse expresado en la ecuación 1:

$$A_t = A_{t-1} + I - P \qquad (1)$$

Dónde:

-A_t Es la cantidad de aportantes en el momento *t*.

-A_{t-1} Es la cantidad de aportantes del año anterior.

-*I* Es la cantidad de ingresantes al mercado laboral, al grupo poblacional aportante.

-*P* Es la cantidad de bajas, que pasan a formar parte del grupo de Pasivos.

Para obtener este grupo poblacional para todo el período se parte de una distribución en edades de la población, tomando en 2013 los que tienen entre 18 y 64 años inclusive. Para el año siguiente los límites del grupo están dados por aquellos que en 2013 tienen entre 17 y 64 años. Y así para el resto de los años, acabando en 2030 con el grupo que en 2013 tenía entre 1 y 46 años. Como solo se cuenta con datos sobre la distribución de la población para el año 2010, obtenidos de INDEC, los nacimientos en 2011 y 2012 (que entran al mercado laboral en 2029 y 2030) fueron estimados mediante un promedio de los nacimientos de los 10 años anteriores.

ii. Beneficiarios

En el caso de la población de pasivos (beneficiarios del sistema previsional) las altas de nuevos beneficios se producen cuando un aportante cumple los requisitos jubilatorios según sea el régimen legal aplicable (antigüedad, edad, sexo) para acceder a la jubilación ordinaria o retiro. Las bajas jubilatorias en su gran mayoría se producen debido al fallecimiento del titular del beneficio. Al stock del año anterior se le restan las bajas originadas en fallecimientos de jubilados y se le suman las altas. Para obtener estas jubilaciones ordinarias, en cada año se identifica, dentro de la población aportante, quienes alcanzan a cumplir con los requisitos de edad y servicios. Esto puede verse expresado en la ecuación 2:

$$B_t = B_{t-1} + P - D \qquad (2)$$

Dónde:

-B_t Es la cantidad de beneficiarios en el momento t.

-B_{t-1} Es la cantidad de beneficiarios del año anterior.

-P Es la cantidad de ingresantes al grupo poblacional pasivo.

-D Son las bajas por defunciones de beneficiarios.

Para obtener este grupo poblacional para todo el período se parte de una distribución en edades de la población, tomando en 2013 los que tienen entre 65 y 100 años. Para el año siguiente los límites del grupo están dados por aquellos que en 2013 tienen entre 64 y 99 años. Y así para el resto de los años, acabando en 2030 con el grupo que en 2013 tenía entre 47 y 83 años. El grupo de cada año es ajustado por la tasa de mortalidad proyectada por el INDEC para ese año.

II- Variables Financieras

En cuanto a las variables financieras, Se realiza el supuesto de que los salarios y haberes se mantienen constantes en términos reales, es decir sin pérdida de valor en el tiempo. Esto implica implícitamente que se ajustarán a futuro al mismo ritmo que la inflación.

i. Resultado Puro

Se entiende por RP al que surge como la diferencia entre los ingresos y egresos propios de un sistema previsional, sin la financiación impositiva especialmente asignada a este fin, u otras partidas, ajenas a los aportes y contribuciones de los trabajadores (ingresos puros) y el pago de los haberes (egresos). El RP del sistema esta expresado por la ecuación 3:

$$RP_t = \left[(IAyC_t) - (EHJ_t) \right] \qquad (3)$$

Dónde:

IAyC= Ingresos por Aportes del Trabajador y Contribuciones del Empleador.

EHJ= Egresos por Haberes Jubilatorios

ii. Ingresos

Para calcular los ingresos previsionales del sistema se partirá de la cantidad de aportantes existentes al 2013 y se la ajustará, año a año, sumando a aquellos que ingresan al sistema por cumplir la mayoría de edad y restando aquellos que pasan a ser pasivos por cumplir con la edad requerida.

Los ingresos están expresados por la ecuación 4:

$$\left[IAyC_t = A_t * W_t * \alpha \right] \qquad (4)$$

Dónde:

-W es el salario bruto promedio.

- α es la alícuota suma de aportes y contribuciones.

-A_t Es la cantidad de aportantes en el momento *t*.

iii. Egresos

Los egresos previsionales se componen de todos los haberes que reciben los jubilados. Estos egresos se estiman para cada año del período en estudio, ajustando los haberes jubilatorios en base a la fórmula de movilidad jubilatoria (ver Anexo I). En este caso, también se toma el stock de beneficiarios hacia el año 2013 y se le suman, año a año, aquellos individuos que dejan de ser activos y se le restan las defunciones.

Los egresos están expresados por la ecuación 5:

$$EHJ_t = B_t * HM_t \qquad (5)$$

Donde:

-HM es el Haber Jubilatorio Medio.

-B_t Es la cantidad de beneficiarios en el momento t.

Debido a la falta de datos detallados sobre los haberes jubilatorios se recurrió al trabajo de Lozano (2014), que estimó los haberes jubilatorios promedio alrededor de $ 3.500 para el año 2013, a partir de ahí se ajustan según la ley de movilidad explicada en el Anexo I.

5.2. Datos Demográficos

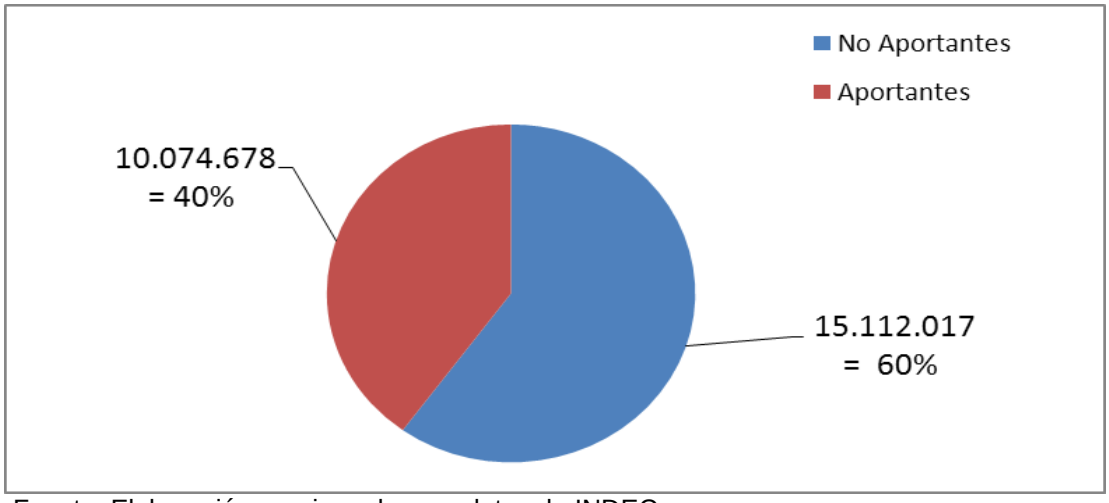
Población

Los resultados del censo 2010, los cuales presentan la cantidad de población por edad sin división por quintiles, se toman como base para calcular los grupos poblacionales. Corriendo la cantidad de individuos de cada edad, año a año, se logró obtener los grupos poblacionales estimados en edad de ser activos y pasivos. Sólo se debió promediar los nacimientos de los años 2011 y 2012 (necesarios como ingresantes al mercado laboral en 2029 y 2030).

La población en edad de trabajar se estima en 2013 en un valor aproximado de 25 millones, pero el sistema en ese año apenas superaba los 10 millones de aportantes. Este nivel de alrededor 40% de aportantes sobre población en edad de trabajar se debe en parte al desempleo y en gran parte a la evasión. Esta relación puede verse en el Gráfico 1:

Gráfico 1:

Proporción de aportantes sobre población en edad de trabajar para el año 2013



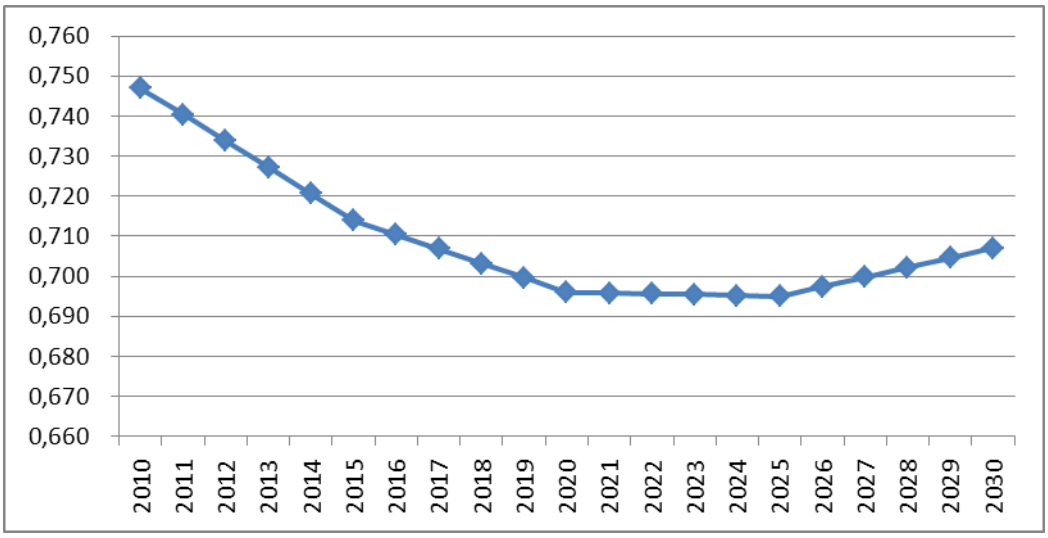
Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC

Esta relación entre población en edad de trabajar y aportantes es utilizada para obtener a partir del grupo poblacional la cantidad de aportantes durante los años que se proyectan.

En cuanto a los beneficiarios del sistema, según datos oficiales estos eran alrededor de 4,6 millones en el 2013. Una cantidad muy similar a la que arroja la suma de toda la población mayor de 65 años en ese período, por lo que se entiende que existe un amplio nivel de cobertura del sistema, concordando con Lozano 2014. Por lo tanto para obtener los beneficiarios del sistema para el resto de los años se utiliza el grupo poblacional mayor de 65 años (incluyendo ingresantes) ajustado por defunciones. Para realizar los ajustes por mortalidad se cuanta con estimaciones de este índice para todo el período en estudio realizados por INDEC, presentados en el Gráfico 2.

Gráfico 2:

Evolución de la tasa de mortalidad por mil para el período 2010-2030



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC

5.3. Escenarios y Resultados

En esta sección se presentan los diferentes escenarios supuestos para las simulaciones del sistema previsional, y los resultados de cada uno. Los escenarios suponen diferentes dinámicas en los incrementos salariales, a partir de allí se obtiene el resto de los resultados. Ya que los salarios afectan la recaudación y a su vez, la recaudación junto con los salarios afectan los haberes jubilatorios y de esta forma se llega a los egresos. Como ya se mencionó se supone que los salarios se incrementan al mismo ritmo que la inflación o al menos cercano.

i. Escenario 1

a) Supuestos

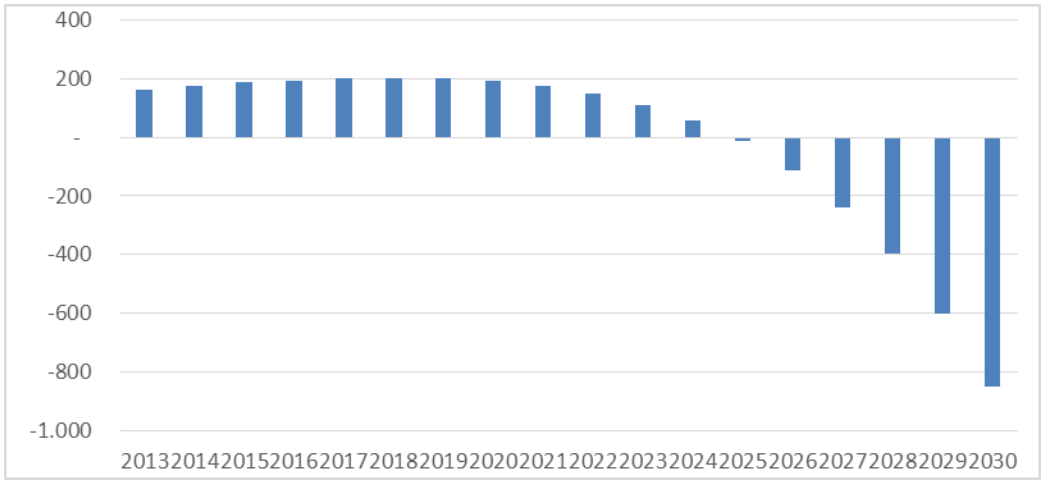
1 - Incremento salarial de un 15% para cada año del período 2014-2030. El incremento se corresponde con una inflación sostenida del 15% anual.

b) Resultados

En este escenario el RP del sistema se hace negativo en 2025, alcanzando previamente un pico de 203 mil millones de pesos corrientes en el 2018, como puede verse en el Gráfico 3.

Gráfico 3

Resultado Puro en Miles de Millones de Pesos Corrientes



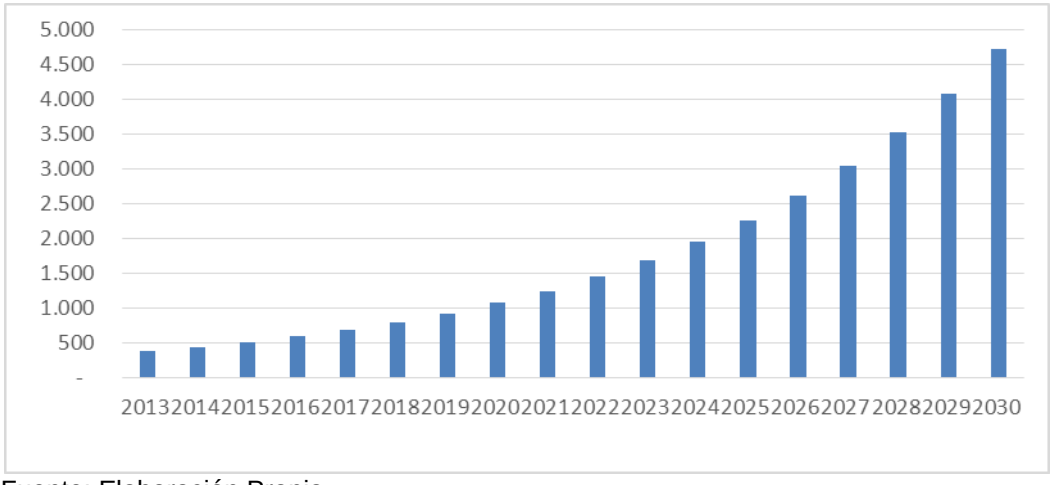
Fuente: Elaboración Propia

A su vez el resultado acumulado del sistema se hace negativo en el año 2030, ver gráfico en el Anexo.

En el gráfico 4 podemos ver los ingresos y en el 5 los egresos del sistema.

Gráfico 4

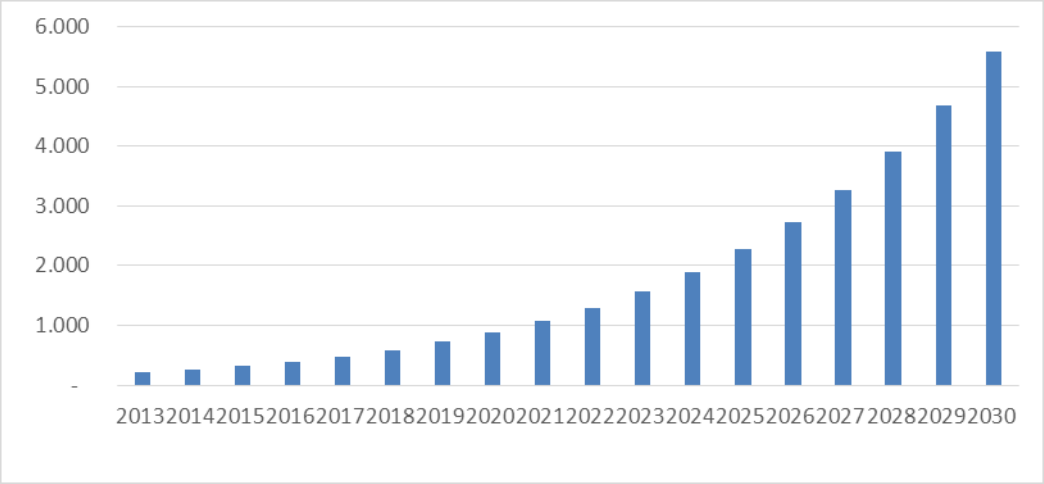
Ingresos en Miles de Millones de Pesos Corrientes



Fuente: Elaboración Propia

Gráfico 5

Egresos en Miles de Millones de Pesos Corrientes



Fuente: Elaboración Propia

El mismo escenario fue simulado con dos supuestos más de incremento salarial estable para todo el período obteniendo resultados similares:

- Con un incremento salarial del 20% para cada año del período 2014-2030 el RP del sistema se hace negativo en 2025, alcanzando previamente un pico de 259 mil millones de pesos corrientes en el 2020. A su vez el resultado acumulado del sistema se hace negativo en el año 2029.
- Con un incremento salarial del 30% para cada año del período 2014-2030 el RP del sistema se hace negativo en 2025, alcanzando previamente un pico de 468 mil millones de pesos corrientes en el 2021. A su vez el resultado acumulado del sistema se hace negativo en el año 2028.

A continuación se plantean un escenario con variación del ajuste salarial durante el período en estudio.

ii. Escenario 2

a) Supuestos

1 - Incremento salarial de un 25% para cada año del período 2014-2018.

2 - Continuación de la misma política de estado durante un mandato más.

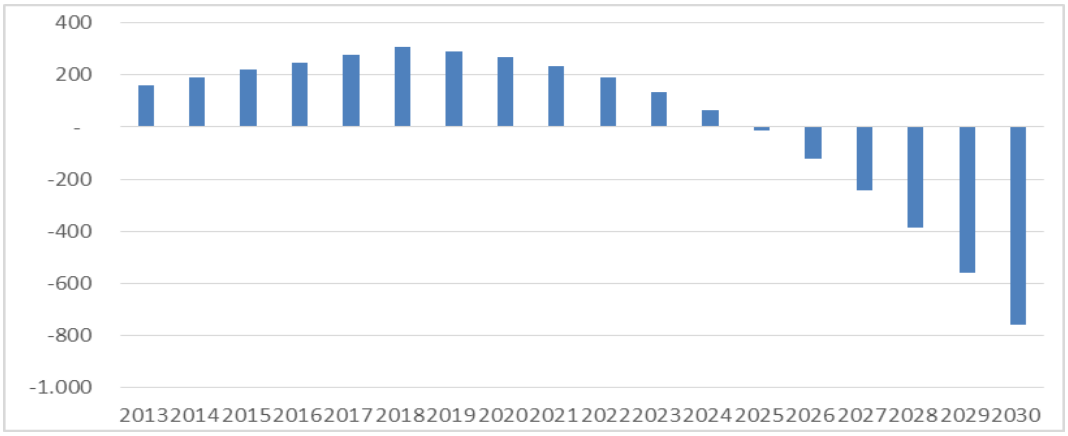
3 - Luego se supone el regreso de gobiernos más preocupados por desacelerar la inflación y los incrementos salariales al entorno al 10% para el período 2019-2030.

b) Resultados

En este escenario el RP del sistema se hace negativo en 2025, alcanzando previamente un pico de 308 mil millones de pesos corrientes en el 2018, como puede verse en el Gráfico 6.

Gráfico 6

Resultado Puro en Miles de Millones de Pesos Corrientes



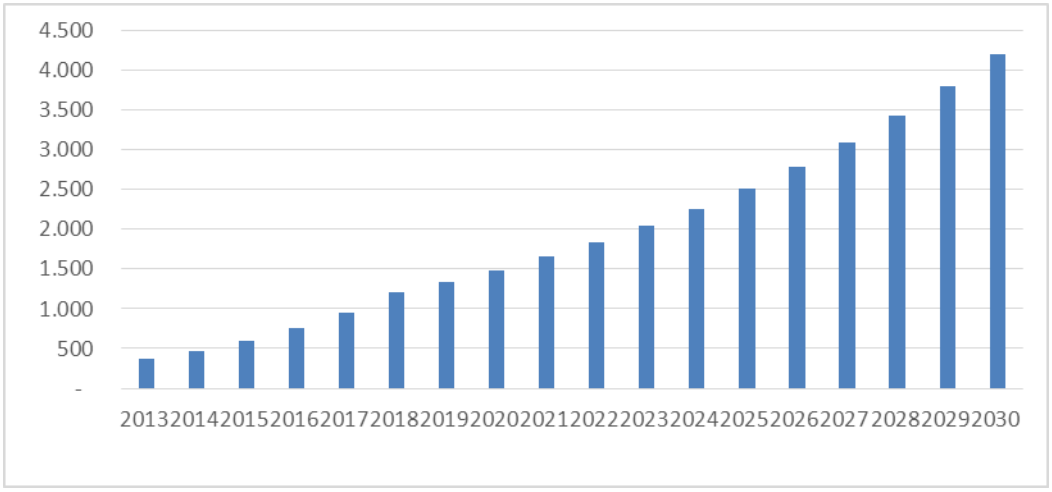
Fuente: Elaboración Propia

A su vez, el resultado acumulado del sistema se hace mantiene positivo aunque decreciente para el período en estudio, ver gráfico en el Anexo.

En el gráfico 7 podemos ver los ingresos y en el 8 los egresos del sistema.

Gráfico 7

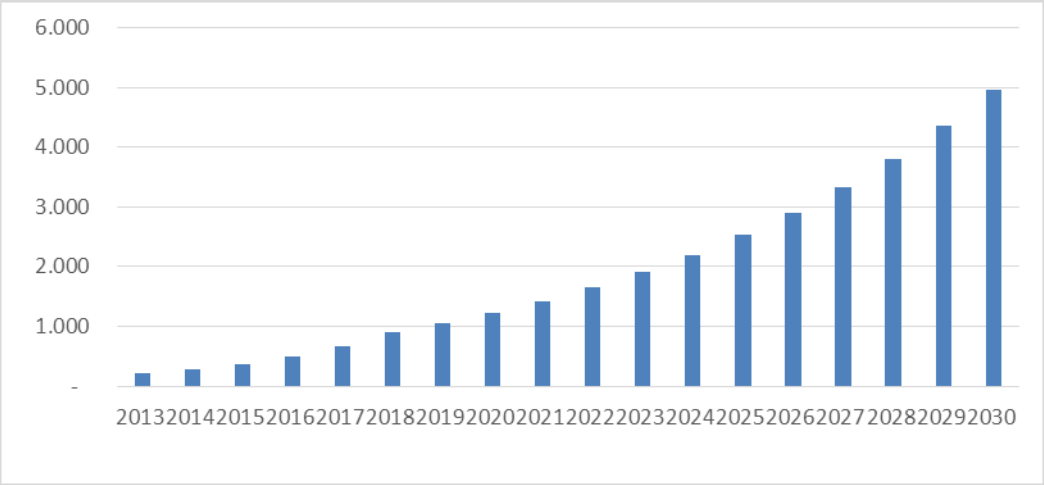
Ingresos en Miles de Millones de Pesos Corrientes



Fuente: Elaboración Propia

Gráfico 8

Egresos en Miles de Millones de Pesos Corrientes

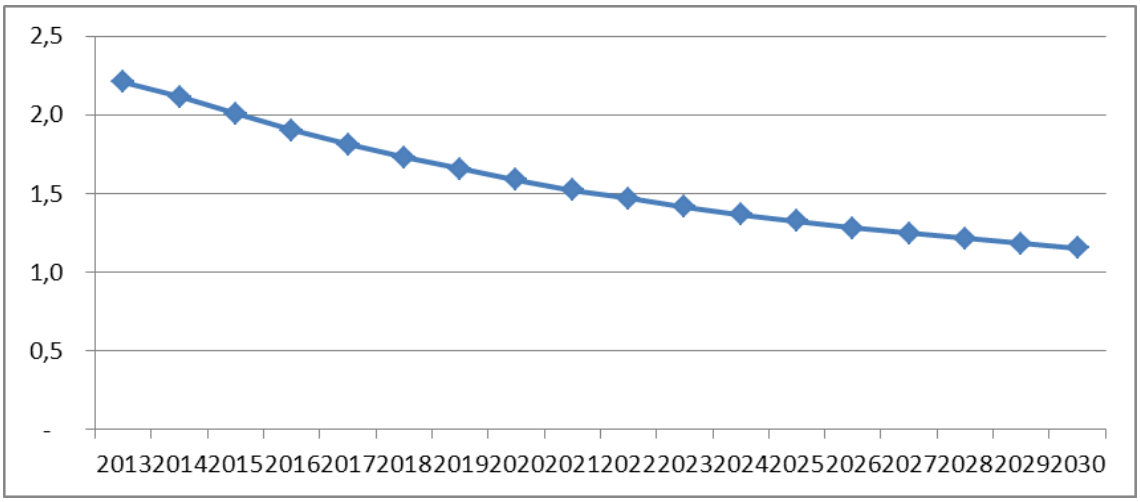


Fuente: Elaboración Propia

En los 2 escenarios anteriores la relación aportantes/beneficiarios, que sirve para observar cuantos aportantes hay por cada beneficiario, era igual para ambos casos. En el gráfico 9 puede observarse la caída proyectada de esta relación. En los dos escenarios siguientes esta relación se verá afectada negativamente para observar la respuesta del sistema.

Gráfico 9

Relación Aportantes/Beneficiarios



Fuente: Elaboración Propia en base a datos del INDEC

iii. Escenario 3

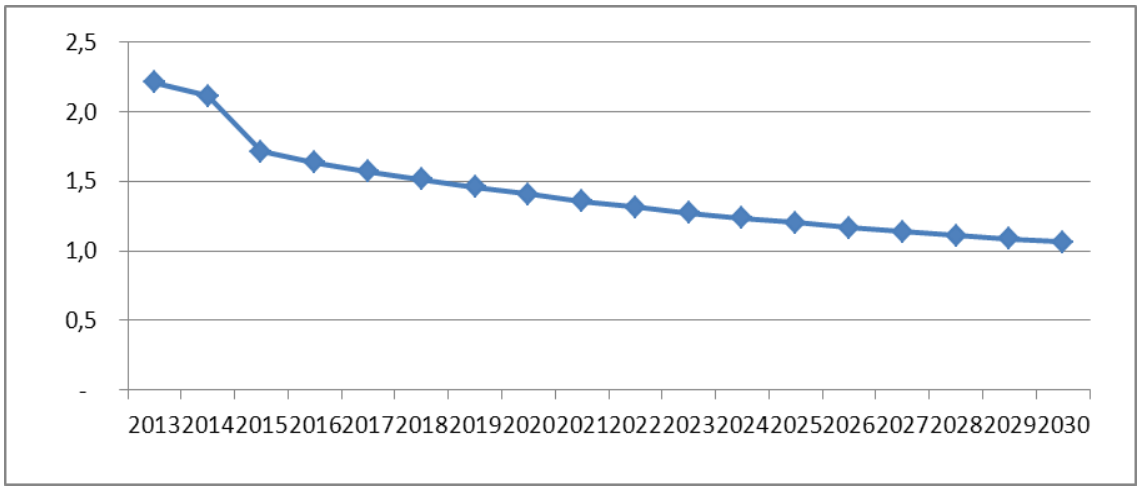
a) Supuestos:

1- Misma dinámica que en el Escenario 2

2- Incorporación de 900.000 nuevos beneficiarios a partir de 2015, resultado de la moratoria que se está llevando a cabo. Esto genera una caída abrupta en la relación aportantes/beneficiarios, como puede verse en el gráfico 10.

Gráfico10

Relación Aportantes/Beneficiarios con Moratoria 2015



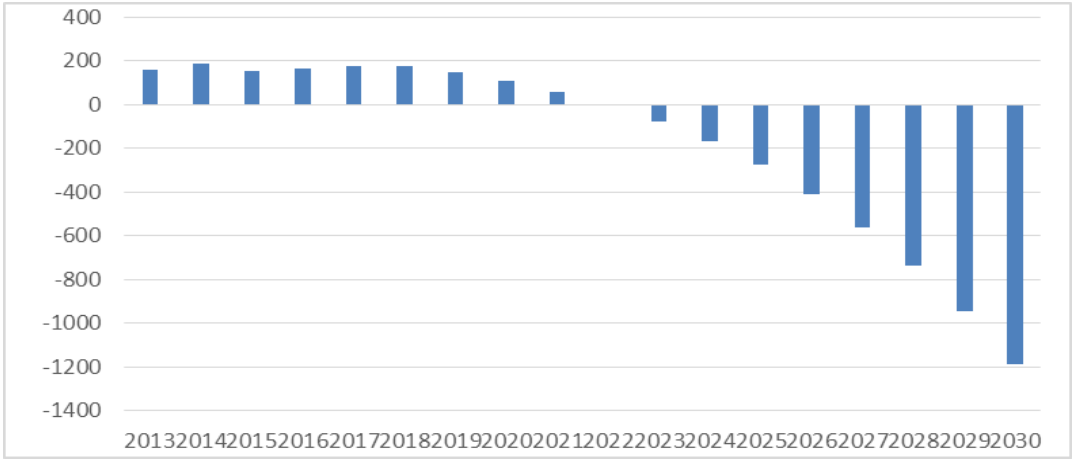
Fuente: Elaboración Propia

b) Resultados:

En este escenario el RP del sistema se hace negativo en 2022, alcanzando previamente un pico de 190 mil millones de pesos corrientes en el 2014, como puede verse en el Gráfico 11, el sistema no logra recuperar en ningún momento el nivel de resultado puro previo a la moratoria.

Gráfico 11

Resultado Puro en Miles de Millones de Pesos Corrientes



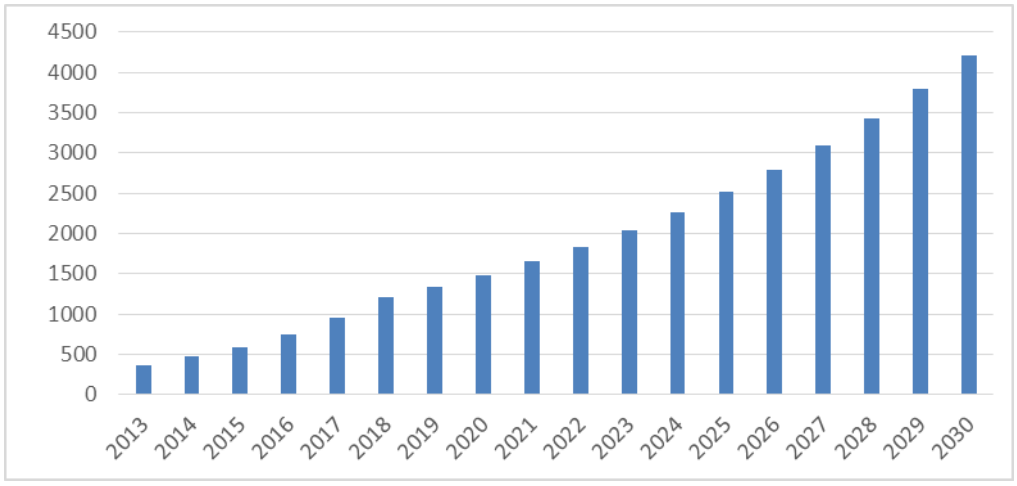
Fuente: Elaboración Propia

A su vez el resultado acumulado del sistema se hace negativo en el año 2027, ver gráfico en el Anexo.

En el gráfico 12 podemos ver los ingresos y en el 13 los egresos del sistema.

Gráfico 12

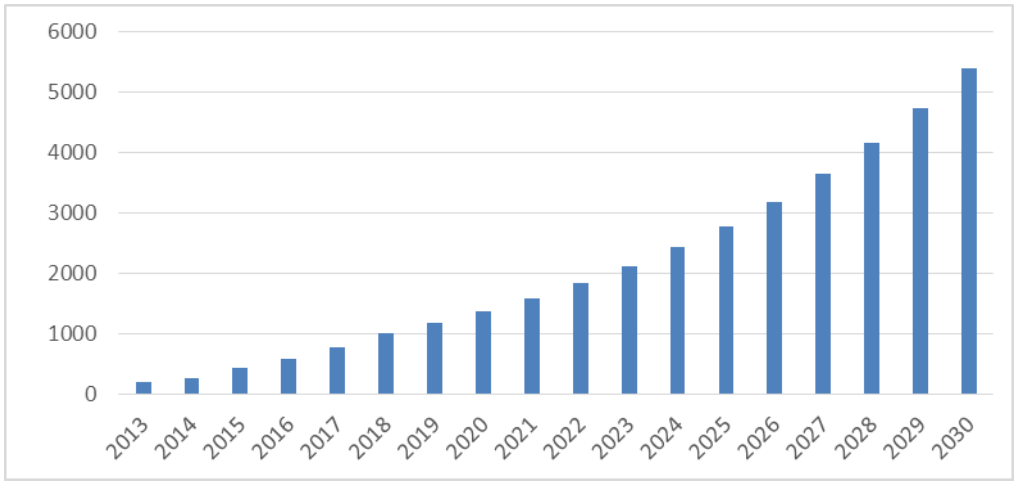
Ingresos en Miles de Millones de Pesos Corrientes



Fuente: Elaboración Propia

Gráfico 13

Egresos en Miles de Millones de Pesos Corrientes



Fuente: Elaboración Propia

iv. Escenario 4

a) Supuestos

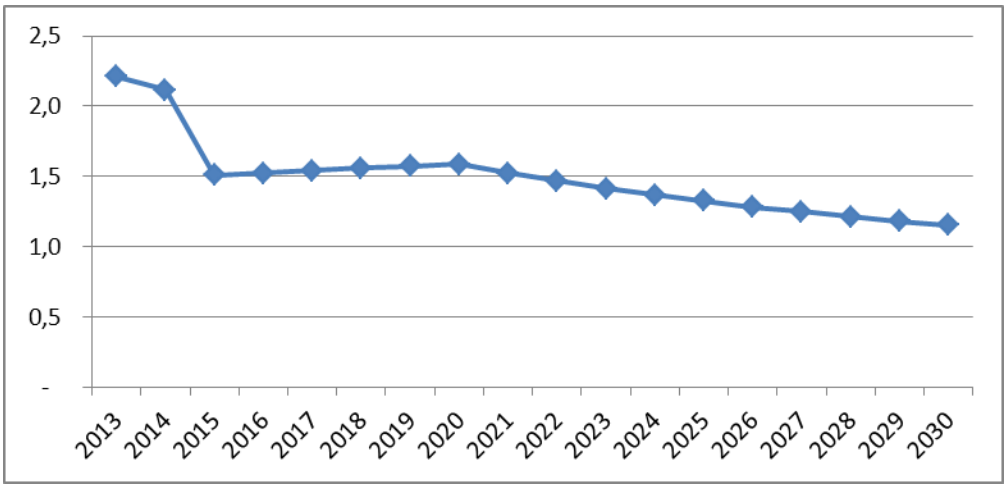
1- Misma dinámica que en el Escenario 2.

2- Se desata una crisis económica en el país elevando la tasa de desempleo de 10% a 20% en el año 2015, y cae gradualmente (considerando 18% en 2016, 16% en 2017, 14% en 2018, 12% en 2019 y 10% 2020). Esto genera

una caída abrupta en la relación aportantes/beneficiarios, como puede verse en el gráfico 14.

Gráfico 14

Relación Aportantes/Beneficiarios con mayor desempleo a partir 2015



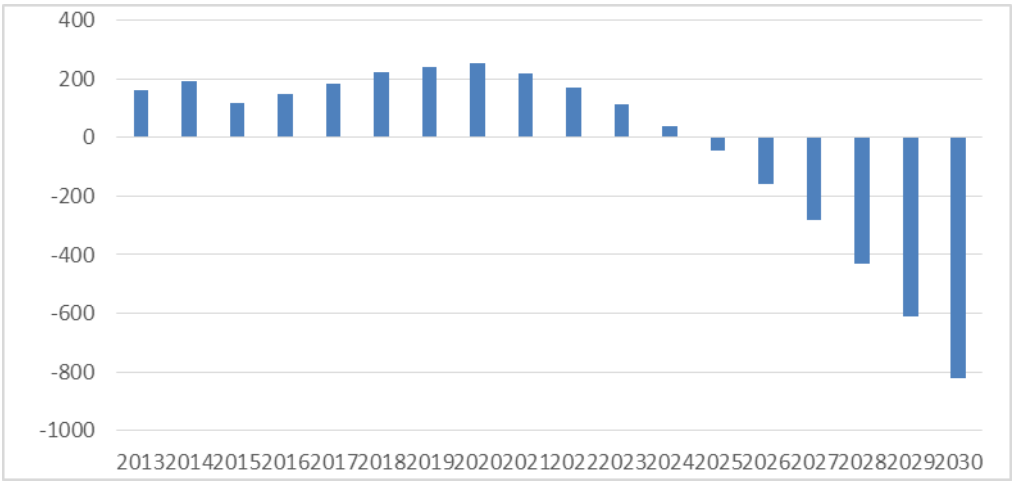
Fuente: Elaboración Propia

b) Resultados:

En este escenario el RP del sistema se hace negativo en 2025 (igual que en el Escenario 2), alcanzando previamente un pico de 252 mil millones de pesos corrientes en el 2020, como puede verse en el Gráfico 15, el sistema se recupera a la par que se recupera el nivel de aportantes.

Gráfico 15

Resultado Puro en Miles de Millones de Pesos Corrientes



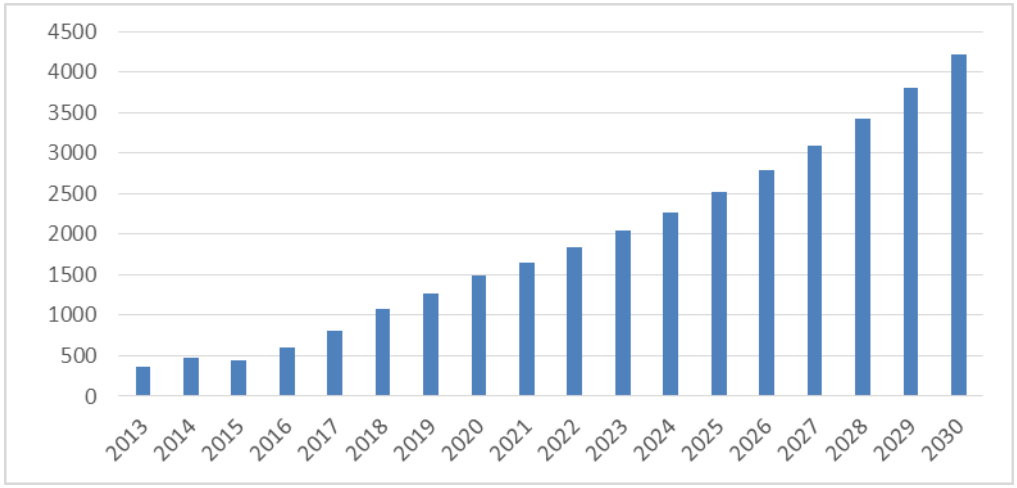
Fuente: Elaboración Propia

A su vez el resultado acumulado del sistema se hace negativo en el año 2030 (originalmente en este escenario el resultado acumulado no se hacía negativo), ver gráfico en el Anexo.

En el gráfico 15 podemos ver los ingresos y en el 16 los egresos del sistema.

Gráfico 15

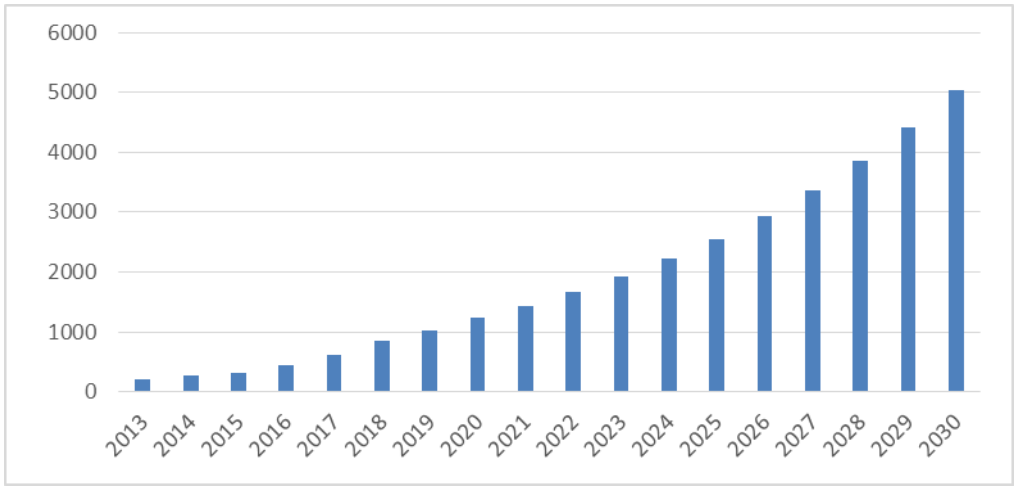
Ingresos en Miles de Millones de Pesos Corrientes



Fuente: Elaboración Propia

Gráfico 16

Egresos en Miles de Millones de Pesos Corrientes



Fuente: Elaboración Propia

A modo de resumen, en el escenario 1 se observó la dinámica de la estimación para incrementos salariales de entre 15% y 30%, obteniendo resultados similares (déficit a partir del 2025). Luego, el escenario 2 plantea incrementos salariales del 25% durante la duración de un mandato presidencial más, y luego, gobiernos preocupados por desacelerar la inflación, con incrementos del 10% para el resto de la simulación. En este escenario el RP se hace deficitario en 2025, pero el resultado

acumulado si bien es decreciente se mantuvo positivo durante los años proyectados. Por este motivo se eligió este último escenario para observar cómo es afectado si existen variaciones en la relación Aportantes/Beneficiarios. Se incluyeron dos escenarios más donde se modifica la mencionada relación:

- El escenario 3 incluye a partir de 2015 a los nuevos jubilados por moratoria, afectando la relación Aportantes/Beneficiarios, en este caso el sistema se hace deficitario en 2022.
- El escenario 4 supone una crisis en 2015 que hace caer el empleo y por ende la relación Aportantes/Beneficiarios, pero, como ésta se recupera el sistema también y se hace deficitario en 2025.

Por lo tanto, para el sistema es peor una moratoria, porque afecta permanentemente la relación Aportantes/Beneficiarios, que una crisis donde esta relación puede recomponerse con los años. A continuación, en el Cuadro 3, se puede observar un resumen de los principales resultados.

Cuadro 3

Resumen de los Principales Resultados

Escenario	Resultado Puro máximo*	RP Max Año	Resultado Puro Negativo a partir de	Resultado Acumulado Negativo a Partir de
1	203	2018	2025	2030
2	308	2018	2025	-
3	190	2014	2022	2027
4	252	2020	2025	2030

*Valores en miles de millones de pesos corrientes.

Fuente: Elaboración Propia

Se ha observado, bajo distintos supuestos, la no sostenibilidad del sistema en términos de Resultado Puro, lo cual indica un futuro desequilibrio del sistema de seguridad social. Por el momento la única forma de contrarrestar el déficit del sistema es re direccionando ingresos impositivos, por ejemplo de la coparticipación, para usos previsionales. Otras herramientas para subsanar este desequilibrio son:

-La reducción de la evasión, lo cual requiere una política de estado para blanquear a los trabajadores y reducir la informalidad de la economía.

-El aumento de la edad jubilatoria, para reducir la cantidad de futuros beneficiarios del sistema a la vez que se incrementa la cantidad de aportantes al sistema.

-Aumentar las alícuotas de contribuciones y/o aportes para aumentar la recaudación del sistema.

-Aplicar políticas para revertir el envejecimiento poblacional, esta es una política de largo plazo.

6. Conclusión

El objetivo de este trabajo es intentar saber si el sistema de reparto actual es sostenible financieramente en el largo plazo. La hipótesis central de la investigación es que el sistema no es sostenible en el largo plazo. Esta hipótesis implica que el valor de los haberes previsionales esperados de las futuras generaciones, en términos reales, será igual o menor al valor actual.

A partir de la investigación bibliográfica y la obtención de los datos de las principales variables que componen el sistema previsional se precedió a realizar proyecciones demográficas y contables bajo diversos supuestos. Primero se observaron los resultados bajo distintos supuestos de incrementos salariales entre un 15 y un 30%, bajo estos supuestos se observó que el sistema se hace deficitario a partir de 2025. Luego se recreó un escenario en el cuál se simularon incrementos salariales del 25% para el período 2014-2018 y luego del 10% hasta el 2030, esto mostró que si bien el sistema se hace deficitario en 2025 el resultado acumulado no bajaba de cero dentro del período en estudio. Por este motivo, al último escenario se le hicieron dos supuestos adicionales por separado, el primero fue incluir la moratoria proyectada para 2015 y el segundo fue incluir una crisis que afectara el mercado laboral aumentando el desempleo en 2015 al 20% y recuperándose lentamente. Los supuestos adicionales de estos últimos escenarios afectan la relación Aportantes/beneficiarios, y a partir de los resultados se puede observar que si esta relación se recupera también lo hace el sistema. En estas proyecciones se observa que el resultado puro del sistema se hace negativo en pocos años. De esta forma se alcanza el resultado postulado por la hipótesis, haciendo posible afirmar que el sistema previsional argentino tiende al déficit.

Para hacer de este un trabajo más exhaustivo se debería desglosar a la población, tanto de aportantes como de beneficiarios, por variables como: género, tipos de beneficios previsionales, tipo de ingreso; y realizar proyecciones por separado. Para esto se debe contar con datos del sistema previsional que lamentablemente para este trabajo no se obtuvieron. Sería de gran utilidad aportar un trabajo más completo en cuanto a los números, que no requiera tanto de datos promedio como se ha utilizado aquí, para esto es necesario que los datos del sistema previsional sean de acceso público y no sólo las cifras ya procesadas. A su vez, de contar con los datos completos, o buena parte de ellos, podrían realizarse trabajos de proyección econométrica y cada año volver a alimentar el modelo, corrigiendo las

predicciones. De esta forma se podría estimar el resultado de una política de estado en breve tiempo, y a la vez, ir corrigiendo esta política.

Bibliografía

Ando, A. y Modigliani, F. Test of the life cycle hypothesis of savings: Comments and suggestions. *Bulletin of the Oxford University Institute of Statistics*. May. 1957. vol. 19, pp. 99-124. Online ISSN: 1468-0084.

Ando, A. y Modigliani, F. The life-cycle hypothesis of saving. Aggregate implications and tests, *The American Economic Review*, Mar. 1963. vol. 53, No. 1, Part 1, pp. 55-84. ISSN: 00028282.

Auditoría General de la Nación. *Estudio especial: deuda pública contingente-Sistema Previsional-Período 2007-2050.* Departamento de Control de Operaciones de Crédito Público y Sustentabilidad. Gerencia de Control de la Deuda Pública. Abril. 2010.

Blanchard, O. y Fischer, S. *Lectures on Macroeconomics*. 6a ed. Cambridge: The MIT Press, 1993. 650 p. ISBN 0-262-02283-4.

Bertranou, F.; Cetrángolo, O.; Grushka, C. y Casanova, L. *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. 1ra ed Buenos Aires: CEPAL y Oficina Internacional del Trabajo, 2011, p. 180. ISBN: 978-92-2-325773-6.

Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba. Sistema Previsional de Córdoba *Proyección 2010/2020.* Córdoba, Argentina: 2011. ISBN: 978-987-26891-0-0.

Centro de Investigación y Formación de la República Argentina. La evolución del sistema previsional argentino, *Documento de Trabajo N°2,* CTA, Buenos Aires, Noviembre, 2009.

Cohan, L., Diaz Frers, L., Yeyati, E. Lineamientos para una reforma Previsional. *Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento*, DT N° 50, Septiembre, 2010.

De Gregorio, José (2004): *Macroeconomía Intermedia*. *Teoría y Políticas*.1ª ed. Mexico: Pearson Educación, 2006. 769 p. ISBN: 970-260939-9.

Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. *El sistema de jubilaciones en la Argentina: Una Evaluación de la Reforma y el Impacto del Default*. Argentina: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, 2005. pp 282. ISBN: 987-9329-19-8.

Friedman, M. *A Theory of the Consumption Function.* Princeton University Press, 1957. 260pp. ISBN: 9780691138862

Isuani, E. y San Martino, J. *La reforma previsional argentina. Opciones y riesgos*. Ed. Miño y Dávila. Buenos Aires. 1993. ISBN: 9789509467354.

Isuani, A. La política social argentina en perspectiva. *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas*. 1ra ed. Buenos Aires: Banco Mundial, 2008. p.368. ISBN: 978-987-98057-6-3.

Keynes, J.M. *Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero*. 2a ed. en español,11a reimpr. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1991. 356 p. ISBN: 9789681604158.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. *Boletín Estadístico de la Seguridad Social N°*2. 2012.

Lozano, C. *Un breve repaso sobre los recientes aumentos anunciados por la Presidenta de la Nación: Jubilaciones y Pensiones y Ayuda Escolar Anual.* Instituto Pensamiento y Políticas Públicas. Febrero, 2014.

Mesa-Lago, C. La ley de reforma de la previsión social argentina: Antecedentes, razones, características y análisis de posibles resultados y riesgos. *Nueva Sociedad,* Nº 219, enero-febrero. 2009. ISSN: 0251-3552

Mesa-Lago, C. Social Security and Pension Reform in Latin America: Importance and Evaluation of Privatization Approaches. *Seminar en the Economic and Social impact of Privatization in Latin America*. Institute of the Americas. Washington DC. 1993.

Piffano, L. P. El Sistema Previsional Argentino en una Perspectiva Comparada. *Programa de Incentivos para Docentes e Investigadores, Proyecto E083*. Departamento de Economía, Universidad de La Plata, 2009.

Schulthess, W. Situación Actual del Sistema Nacional de Previsión Social y su Futuro. Doc. de Trabajo. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba. 1988.

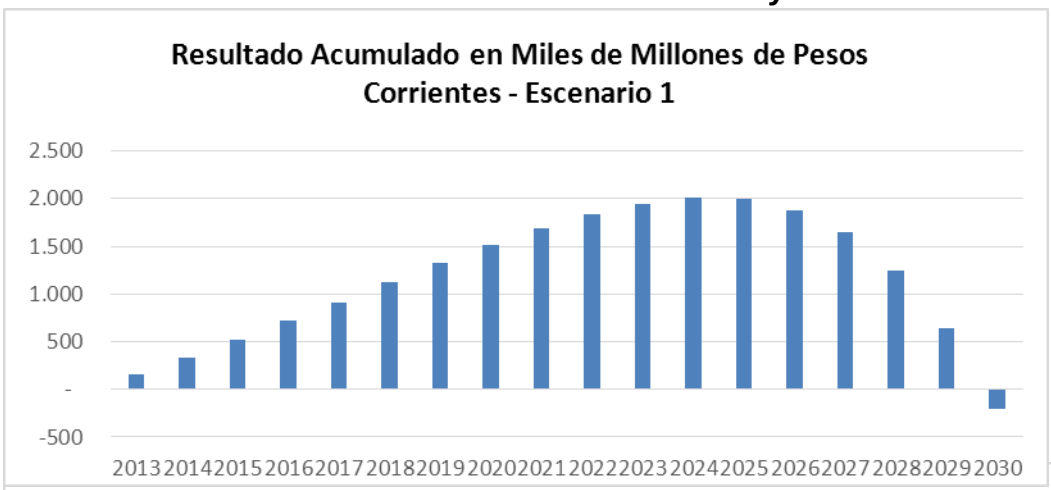
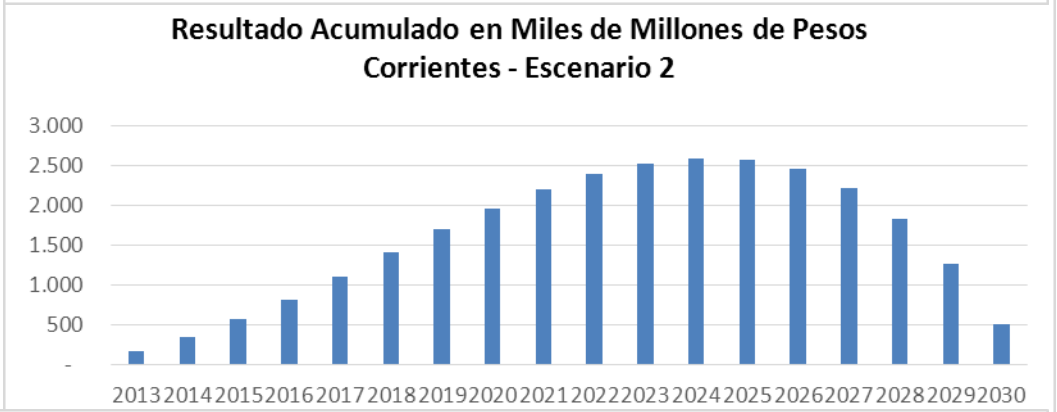
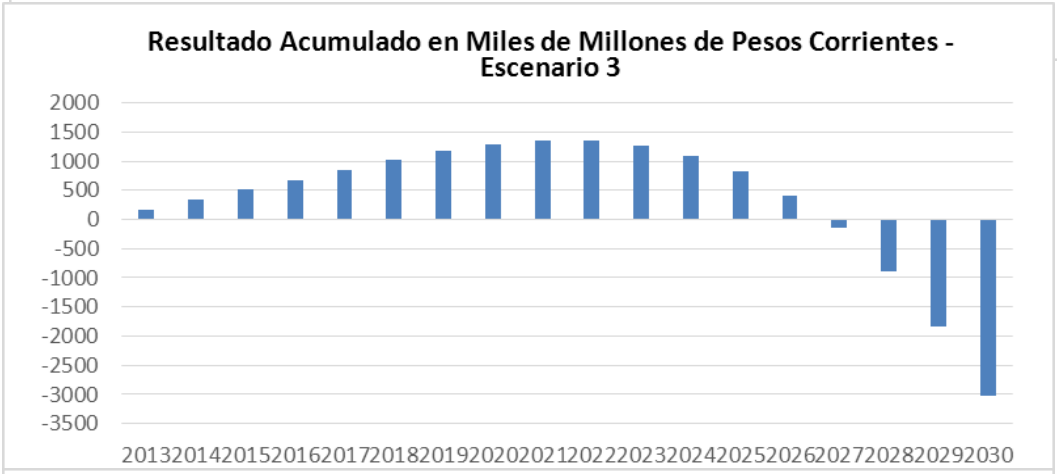
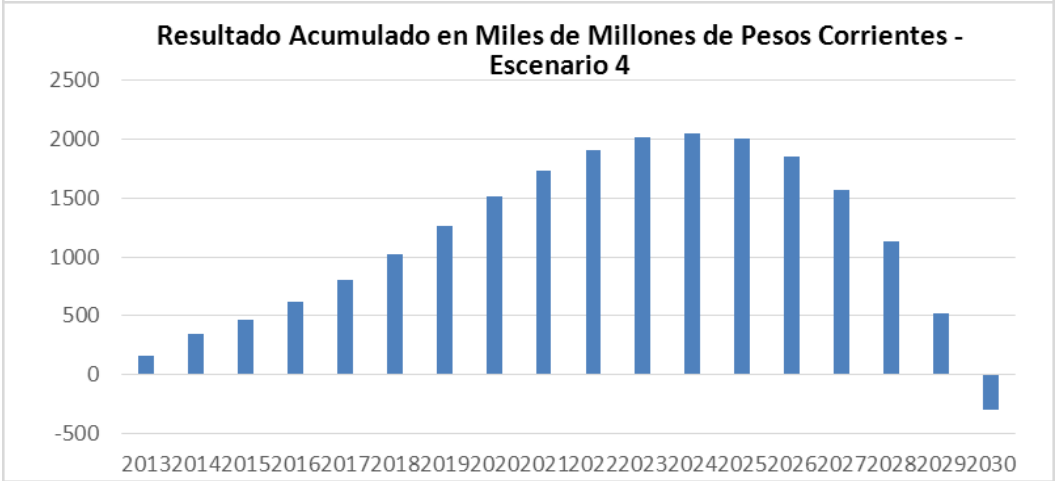
Varian, H. R. *Microeconomic Analysis*. 3a ed. USA: W. W. Norton & Company Inc., 1992. 559 p. ISBN: 0-393-95735-7

Anexo

i- Cálculo de movilidad jubilatoria

$$m = \begin{cases} a = 0.5 * RT + 0.5 * W & \text{si } a \leq b \\ b = 1.03 * r & \text{si } a > b \end{cases}$$

Dónde:

- “m” es la movilidad del período, la misma es una función definida por tramos;
- “a” es el tramo de la función de movilidad previo a la aplicación del límite;
- “RT” es la variación de los recursos tributarios por beneficio (netos de eventuales aportes del Tesoro Nacional para cubrir déficits de la Administración Nacional de la Seguridad Social) elaborado por el organismo, el mismo comparará semestres idénticos de años consecutivos.
- “w” es la variación del índice general de salarios publicado por el INDEC o la valoración del índice RIPTE -Remuneraciones Imponibles Promedio de los Trabajadores Estables-, publicado por la Secretaria de Seguridad Social, la que resulte mayor. En ambos casos se compararán semestres consecutivos;
- “b” es el tramo de la función de movilidad que opera como eventual límite;
- “r” es la variación de los recursos totales por beneficio de la Administración Nacional de la Seguridad Social (netos de eventuales aportes del Tesoro Nacional para cubrir déficits de la Administración Nacional de la Seguridad Social). El mismo compara períodos de doce meses consecutivos.

ii- Resultado Acumulado de los Escenarios Proyectados