

Título Financiamiento de la extensión de la previsión social: La experiencia Argentina desde una visión comparada y perspectivas futuras

Tipo de Producto Ponencia (texto completo)

Autores Calabria, Alejandro; Casanova, Luis y Rottenschweiler, Sergio

Código del Proyecto y Título del Proyecto

A14E01 - Los desafíos de la protección social en Argentina de cara al futuro: cobertura y financiamiento

Responsable del Proyecto

Rottenschweiler Sergio

Línea

Finanzas Públicas

Área Temática

Economía

Fecha

Septiembre 2014

**47º Jornada Internacional de Finanzas Públicas
Sistemas de Seguridad Social, Financiamiento y Sustentabilidad**

**Financiamiento de la extensión de la previsión social:
La experiencia Argentina desde una visión comparada y
perspectivas futuras**

Casanova, Luis Pablo[†] - Calabria, Alejandro Antonio^{††} - Rottenschweiler, Sergio Gabriel^{†††}

Resumen

En los últimos años varios países de América Latina implementaron medidas para extender las garantías de ingresos para los adultos mayores, en un contexto donde los objetivos de alivio de la pobreza y redistribución de los sistemas de pensiones fueron reponderados. En este contexto, Argentina implementó, fundamentalmente entre 2005 y 2007, un mecanismo de moratorias que permitió elevar la cobertura previsional en más de 20 puntos porcentuales; llegando al 90% de la población adulta mayor. Esto implicó un incremento de las erogaciones de 2,1% del PBI. Al igual que en países como Brasil y Uruguay, uno de los factores que posibilitó la creación de espacio fiscal fue el mejor desempeño del mercado del trabajo, junto con la estatización de los fondos de pensiones en el caso de Argentina. Si bien actualmente el sistema muestra una elevada cobertura y un alto nivel de financiamiento con recursos genuinos; la sostenibilidad financiera y los altos niveles de cobertura a mediano y largo plazo dependerán no solo del comportamiento del mercado de trabajo sino también de los cambios que se implementen en algunas dimensiones del sistema, como las condiciones de acceso a las prestaciones y el ordenamiento del financiamiento no contributivo, para atender tanto las prestaciones previsionales como otras prioridades de política pública.

Palabras claves: previsión social, cobertura, financiamiento, Argentina

Clasificación JEL: H20, H53, H55, J21

Abstract

In recent years, several Latin American countries implemented measures to extend income guarantees for older persons, in a context where the goals of poverty alleviation and redistribution of pension systems were reweighted. In this context, Argentina implemented, mainly between 2005 and 2007, a new measure (known as *pension moratorium*) that facilitated access to pension benefits and raise pension coverage in more than 20 percentage points; reaching 90% of the elderly. This implied an increase in expenditures of 2,1% of GDP. As in countries like Brazil and Uruguay, one of the factors that enabled the creation of fiscal space was the performance of the labor market, along with the nationalization of pension funds in the case of Argentina. While the system currently shows high coverage and a high level of funding with genuine resources; ensuring high levels of coverage and financial sustainability in the medium and long term will depend not only on the performance of the labor market but also of the changes to be implemented in some dimensions of the system, such as the eligibility conditions and the allocation of non-contributory funding to the pensions system.

Keywords: social security, coverage, financing, Argentina

JEL Classification: H20, H53, H55, J21

([†]) OIT, funcionario de apoyo técnico - estudiante de programa de doctorado en economía de UADE (^{††}) Universidad Argentina de la Empresa (UADE) (^{†††}) UADE. Direcciones de e-mail de contacto: casanoval@ilo.org alcalabria@uade.edu.ar y srottenschweiler@uade.edu.ar.

Dirección: Lima 717, C1073AAO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Teléfono: (011) 15-5228-5620 / (011) 15-5952-8618.

Las opiniones aquí expresadas pertenecen a los autores y no representan necesariamente las correspondientes a los organismos a los cuales se encuentran afiliados.

I. Introducción

La extensión de la protección social hacia el segmento de la población de adultos mayores que carece de cobertura de los sistemas previsionales tradicionales requiere de la creación de un espacio fiscal que haga posible financiar un nivel de prestaciones adecuado de manera sostenible en el tiempo. Dado que los recursos para financiar la protección social provienen básicamente de aportes y contribuciones sobre la nómina salarial y de recursos impositivos, el comportamiento del mercado de trabajo así como de la economía en general resultan gravitantes en la determinación del volumen de su financiamiento. Por un lado, el desempeño del mercado de trabajo, en particular en nivel de empleo formal, resulta clave para las finanzas de los sistemas de protección social ya que no solo genera recursos sino que también genera derechos para el acceso a las prestaciones contributivas disminuyendo así las presiones de gasto sobre los componentes no contributivos. Por otra parte, el desempeño de la actividad económica también es clave ya que el mismo se vincula directamente con el volumen de recursos tributarios que generalmente se asignan al financiamiento de la protección social. Asimismo, las características propias del sistema de protección social también afectan al nivel y composición de sus fuentes de financiamiento (ver Bertranou, 2004 y OIT, 2013; entre otros).

En las últimas dos décadas varios países encararon diversas reformas en sus sistemas de pensiones. Luego de la reforma en Chile, en 1981, en los 90s y principios de los 2000s (caso de Costa Rica) diez países de la región avanzaron con reformas estructurales en sus sistemas de pensiones con el objeto de dar mayor ponderación, dentro de los sistemas de pensiones, a objetivos financieros y económicos en detrimento de otros como el alivio a la pobreza y la redistribución del ingreso. Sin embargo, en los 2000s los aspectos asociados con la equidad fueron reponderados y, en un contexto financiero y fiscal diferente al de los 90s, estos mismos países realizaron diferentes acciones para ampliar la cobertura de la previsión social (Bertranou y Casanova, 2014).

Argentina se encuentra dentro de ese conjunto de países que realizó en los 2000s una nueva reforma de su sistema de pensiones, eliminando el pilar de capitalización que había sido introducido en 1994 y creando un sistema de reparto denominado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Además, implementó un mecanismo de moratorias para ampliar la cobertura que fue el más relevante en términos de recursos y cobertura (en este último aspecto luego de Bolivia) (Rofman et al., 2013; Bertranou et al., 2011).

En este contexto, el objetivo de este documento es analizar las perspectivas de sostenibilidad de la experiencia argentina tanto a partir de una visión comparada de otras experiencias en la región de América Latina (para lo cual se consideran los casos de Brasil, Chile y Uruguay) como desde un análisis de los principales factores que afectan la dinámica financiera de un sistema de pensiones.

El documento se estructura de la siguiente forma. Luego de esta introducción, en la segunda sección se analizan las experiencias regionales en cuanto al financiamiento de la expansión de la previsión social y en la tercera sección se analiza, con mayor detalle, la expansión de la cobertura previsional en la Argentina. La cuarta sección presenta un análisis de las experiencias comparadas, en particular el rol de las políticas tributarias y del mercado de trabajo en la creación de espacio fiscal en cada uno de los casos, y un análisis de las perspectivas futuras en cuanto a la cobertura y financiamiento de la previsión social en Argentina. Finalmente, en la quinta sección se presentan las principales conclusiones.

II. Extensión de la previsión social y su financiamiento: experiencias regionales

En las últimas dos décadas los países de América Latina implementaron modificaciones en el funcionamiento de sus sistemas de pensiones. En una primera instancia, donde se ponderaron objetivos financieros y económicos, predominaron reformas estructurales y paramétricas. Más recientemente fueron reponderados los objetivos de alivio de la pobreza

y redistribución y se avanzó con medidas de extensión de la cobertura (Bertranou y Casanova, 2014). En esta sección se examina el financiamiento de estas políticas de ampliación de la cobertura previsional en adultos mayores en Brasil, Chile y Uruguay¹. La elección de estos países responde al hecho de que junto con Argentina son los países con mayores niveles de cobertura previsional en la región (tanto ex-ante como ex-post a las reformas). Asimismo, responde al hecho de poder realizar comparaciones entre países con diferente tipo de organización en el sistema de pensiones y que además han seguido un sendero de reformas diferente en las últimas dos décadas.

a) Brasil

A diferencia de las reformas introducidas en los noventa en varios países de la región, en Brasil, con la reforma de la Constitución de 1988, se buscó universalizar la cobertura a través de Régimen General de Previsión Social mientras que, posteriormente, otro conjunto de reformas en los 1990s y en los 2000s buscaron mejorar la sostenibilidad y equidad de la previsión social (Bertranou y Grafe, 2007). Asimismo, con la reforma constitucional se unificó el presupuesto de la seguridad social y pasó a financiarse con aportes y contribuciones sobre los salarios y transferencias del presupuesto general para financiar los déficits (Schwarzer y Querino, 2002). Asimismo, se creó un nuevo impuesto sobre las utilidades de las empresas² y se reorientó un impuesto a los ingresos brutos³ para financiar la seguridad social (Serra y Alfonso, 2007).

Durante los 2000s la cobertura de la previsión social en Brasil permaneció en torno al 85%. De hecho, el aumento de cobertura se observó en la década de los noventa por medio de la expansión del programas no contributivo denominado Beneficio de Prestación Continuada y semicontributivo de Pensión Rural⁴ (Rofman y Olivieri, 2011; Schwarzer y Ferreira de Santana, 2013). Actualmente, ambos programas otorgan una prestación equivalente a un salario mínimo; no obstante, estas prestaciones no solo expandieron su cobertura horizontal durante los 1990s sino que también el beneficio se duplicó dado que anteriormente era equivalente al 50% del salario mínimo⁵ (Schwarzer y Ferreira de Santana, 2013).

Durante los 2000s el gasto del Régimen General de Previsión Social de Brasil (RGPS) aumentó 1,2 puntos porcentuales -p.p.- del PBI mientras que los recursos crecieron 0,3 p.p. por encima (Gráfico II.1)⁶. El gasto fue impulsado por el crecimiento de las prestaciones reales (Schwarzer y Ferreira de Santana, 2013) mientras que el aumento de los recursos se explica por el desempeño del mercado de trabajo dado que más de 85% de estos recursos proviene de aportes y contribuciones⁷. El déficit del RGPS y del Régimen de Funcionarios Públicos (RPPS) se financia con recursos de rentas generales e incluso dentro del RGPS parte del déficit del sector rural es financiado por el subsistema del sector urbano (Schwarzer y Querino, 2002; Schwarzer y Ferreira de Santana, 2013).

¹ Un detalle sobre las reformas introducidas en los sistemas de pensiones para ampliar la cobertura puede ser consultada en Rofman et al. (2013).

² Denominada Contribución Social sobre la Ganancia Neta de las Personas Jurídicas (CSLL).

³ Denominada COFINS, que luego sufrió algunos cambios en cuanto a tasa y otras características, en reemplazo de FINSOCIAL.

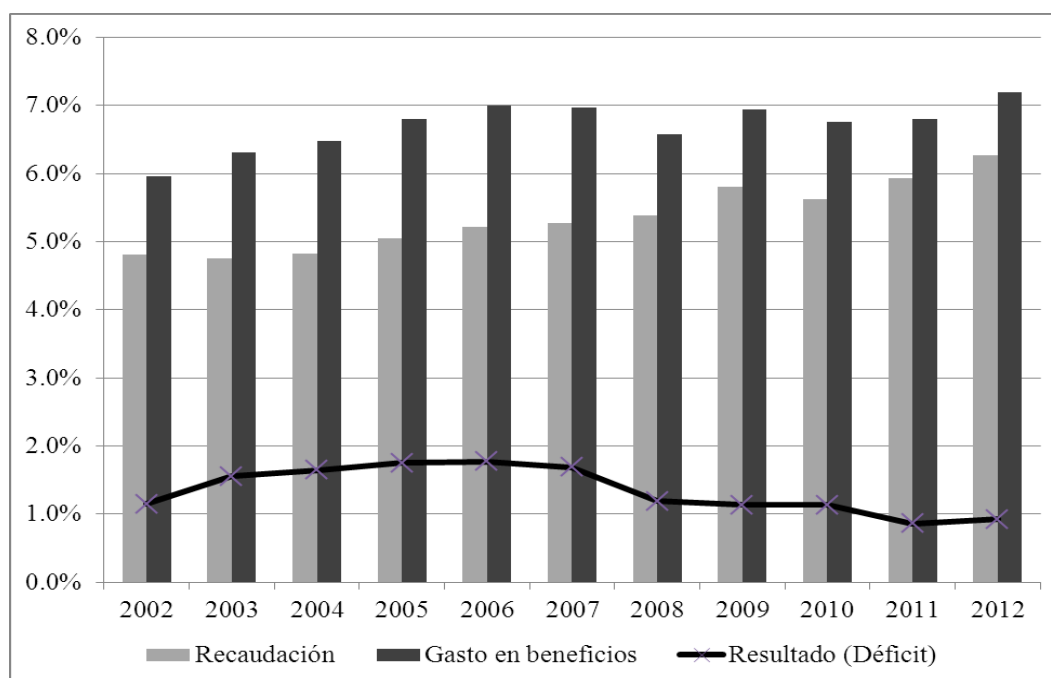
⁴ Para los asegurados rurales se contempla una contribución sobre la producción comercializada.

⁵ Con anterioridad a la implementación del Beneficio de Prestación Continuada en 1996 existía una prestación de asistencia social para los adultos mayores equivalente a la mitad del salario mínimo denominada Renta Vitalicia Mensual (Schwarzer y Querino, 2002).

⁶ El gasto presentado en el Gráfico II.1 no incorpora el Régimen de Funcionarios Públicos (de la Unión, estados y municipios). Este gasto osciló en el periodo 1995-2005 en torno al 4% del PBI, presentando un déficit en torno al 2,5% del PBI (Bertranou y Grafe, 2007).

⁷ También podría argumentarse que el desempeño del mercado de trabajo ha tenido también influencia en el aumento del gasto, dado que las prestaciones están vinculadas con el salario mínimo, el cual ha crecido en los 2000s.

Gráfico II.1 Resultado del Régimen General de Previsión Social, en porcentaje del PIB. Brasil, 2002-2012.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministério da Previdência Social.

Teniendo en cuenta que las dos principales fuentes de financiamiento son los aportes y contribuciones y las transferencias del tesoro a continuación se analiza brevemente la evolución de la presión tributaria y el desempeño del mercado de trabajo.

La presión tributaria en Brasil pasó de ubicarse en torno a 25% en el primer lustro de la década de 1990 a 30,1% del PIB en 2000 y luego a 34,8% del PIB en 2011. En particular, los tributos (sea creados o reorientados luego de la reforma constitucional) destinados al financiamiento de la seguridad social tuvieron un buen desempeño. El incremento que experimentó la presión tributaria entre los '90s y los 2000s se explica en gran medida por el aumento de los recursos de la seguridad social; dentro de estos los aportes y contribuciones a la nómina y los impuestos a la facturación – COFINS – y a las utilidades – CSLL -. En particular la COFINS creció más de 3 puntos porcentuales del PIB y el CSLL se mantuvo en torno al 1% del PIB (Serra y Alfonso, 2007). Por otra parte, el crecimiento de los recursos recaudados sobre la nómina salarial (Gráfico II.1) se explica por el crecimiento que experimentaron los salarios reales y la formalización del empleo. En relación a esto último, se destaca no solo una reducción en la tasa de incidencia del empleo asalariado no registrado sino también un incremento en la tasa de asalarización^{8,9}.

b) Uruguay

Uruguay es uno de los países latinoamericanos que durante la década de 1990 emprendió reformas estructurales en su sistema de pensiones. Al igual que otras reformas de la región, se perseguía fundamentalmente un objetivo financiero de largo plazo. Esto fue acompañado por un conjunto de reformas paramétricas que iban en la misma dirección: reducir la presión

⁸ Asimismo, en función de los datos disponibles en ILO Global Wage Database, la participación de los ingresos salariales en el producto aumentó en los 2000s, pasando de 45,8% en 2004 a 49,1% en 2009.

⁹ En el Anexo se presenta mayor información sobre el desempeño del mercado de trabajo y la evolución de los impuestos asignados al financiamiento de la seguridad social (Gráfico A1 y Gráfico A5).

financiera¹⁰. Así se hicieron más rígidas las condiciones de acceso a las prestaciones aumentando los años de aportes (de 30 a 35 años).

A comienzos de los 2000s si bien se había estabilizado el gasto previsional, los recursos “genuinos” (esto es, los aportes y contribuciones) habían disminuido de manera considerable en la década previa, por lo que el nivel de asistencia al tesoro nacional (incluyendo los impuestos afectados y las transferencias directas al Banco de Previsión Social -BPS-) continuaron aumentando luego de la reforma, hasta alcanzar un nivel superior al 6% del PIB en 2002 (Papadópulos, 2013). Por otra parte, las tendencias observadas en el mercado de trabajo (principalmente la informalidad) generaban una caída en la cobertura pasiva del sistema dado que aquellas personas que alcanzaban la edad de retiro no contaban con los años de aportes. En este contexto, a partir de 2006 se comenzaron a realizar ciertas reformas tendientes a mejorar la situación fiscal del sistema, disminuyendo los riesgos de su financiamiento, y a facilitar el acceso a las prestaciones.

En relación a los aspectos financieros, uno de los principales hechos a destacar es la promulgación de la Ley 17.963 de 2006 que permitió la regularización de deudas con el BPS y estableció un incentivo a los buenos pagadores¹¹. A su vez, se han incorporado exoneraciones graduales de aportes patronales para empresas pequeñas que comienzan su actividad y se ampliaron las leyes del monotributo, lo que ha contribuido a que sea marcadamente más accesible costear la formalidad. En julio de 2007 se redujo la tasa de aporte patronal de 12,5% a 7,5% lo que facilitó la creación de empleo protegido. Los aportes personales actualmente son del 15% del salario. Asimismo, las reformas implementadas en el seguro de desempleo y en el sistema de salud también fortalecieron los incentivos hacia una mayor formalización del empleo. La cantidad de cotizantes al BPS aumentó más de un 50% entre 2004 y 2009 (Pereira, 2010).

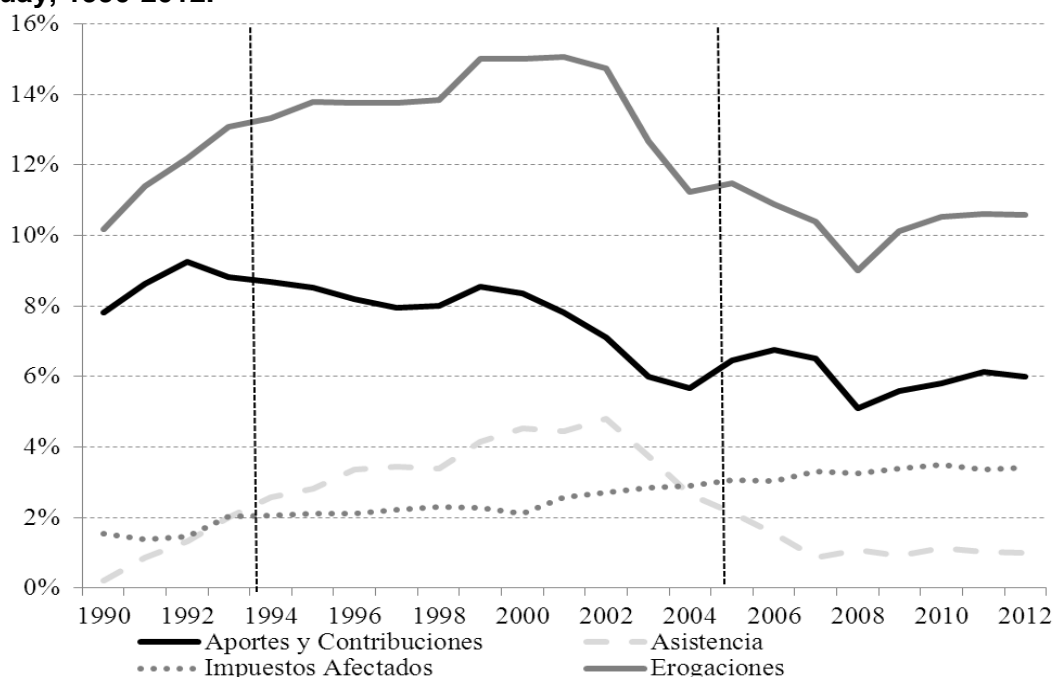
Estas medidas, junto con el mejor desempeño del mercado de trabajo, lograron aumentar la recaudación considerablemente y permitieron disminuir las transferencias del Estado al BPS; las cuales pasaron del 6,2% del PIB en 2002 al 3,5% en 2011. Actualmente, alrededor del 60% de los recursos necesarios para abonar las jubilaciones y pensiones se financian mediante aportes y contribuciones y el restante 40% principalmente a través de impuestos afectados¹² y asistencias del Estado (ver Gráfico A2 en Anexo para mayor detalle). Los impuestos afectados han aumentado levemente su participación en los últimos años debido, fundamentalmente, a que se aumentó la afectación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) que le corresponden al sistema previsional, a la creación de un nuevo impuesto, el Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS) vigente de 2008 que grava las jubilaciones y pensiones y al establecimiento de una Contribución Especial de Rentas Generales creada por la Ley 18.083 (2007).

¹⁰ Hacia finales de la década de 1980 se había modificado el cálculo de las prestaciones y se incrementó el gasto generando un gran déficit en el sistema (Aguirre y Scuro Soma, 2010).

¹¹ Se estima que esto facilitó la regularización de 245.351 cotizantes al sistema (Lagomarsino, 2009).

¹² Esta cifra era el 20% en 1991 pero más del 50% en 2003.

Gráfico II.2 Fuentes de financiamiento y erogaciones del BPS, en porcentaje del PIB. Uruguay, 1990-2012.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Boletín Estadístico 2005 y Boletín Estadístico 2013 del BPS y a datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Por otra parte, en relación a las acciones destinadas a aumentar la cobertura, a partir de 2008 algunas de las reformas paramétricas de la década de 1990 fueron revertidas con el objeto de facilitar el acceso a las prestaciones del sistema contributivo. Así, se redujo el número de años de aportes a 30 (modificando la tasa de sustitución), se creó una escala que permite compensar falta de años de aportes por exceso en la edad de retiro, se flexibilizó el acceso a la prestación por edad avanzada y se creó una prestación especial para los trabajadores desocupados de 58 años de edad y con 28 años de aportes de modo de garantizar el posterior el futuro acceso a la jubilación. Asimismo, también se flexibilizaron las condiciones de acceso a los subsidios por incapacidad y se incorporó un cómputo especial de servicios reconocidos para las mujeres (un año de servicio por cada hijo nacido vivo). Además, en el marco del Plan Equidad, también se puso en marcha una prestación no contributiva (Asistencia a la vejez) con el objeto de ampliar la cobertura de aquellos sectores sociales más vulnerables. Esta prestación se otorga a aquellas personas de 65 a 69 años de edad en condición de pobreza¹³ (Bertranou y Casanova, 2014).

c) Chile

En los 2000s Chile implementó una reforma global de su sistema de pensiones integrando sus componentes contributivos y no contributivos, consolidando un sistema mixto (Bertranou et al., 2011). Esta reforma abordó varios problemas del sistema entre los que se encuentra el de la cobertura. En relación a este último aspecto, se creó un sistema de pensiones solidarias financiado por el Estado. Este sistema comprende dos prestaciones básicas: la Pensión Básica Solidaria de Vejez, destinada a personas de 65 años de edad y más que integren el 60% más pobre de la población, y el Aporte Previsional Solidario de Vejez, destinado a complementar las pensiones inferiores a la pensión máxima mediante un aporte

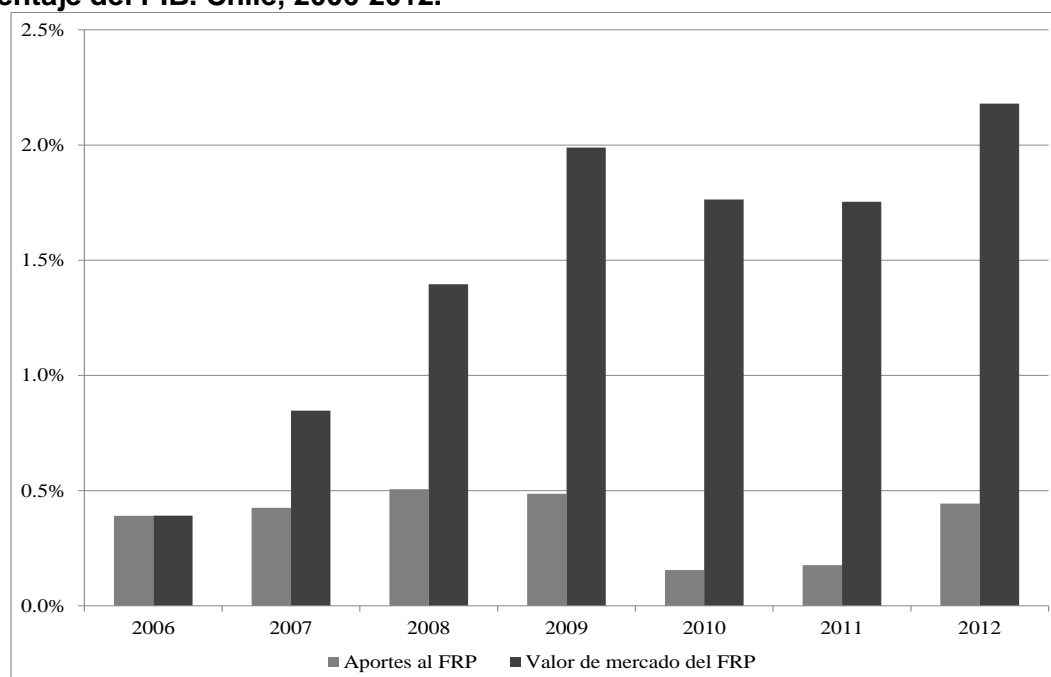
¹³ Cabe señalar que esta franja etaria en la cual no están alcanzados por la Pensión por vejez que se otorga a partir de los 70 años.

del Estado para las personas de 65 años de edad o más que integren el 60% más pobre de la población.^{14, 15}

Esta última reforma, al igual que la de 1980, significó además un gran esfuerzo para las finanzas públicas. Este esfuerzo no solo se asocia con el sistema de pensiones solidarias sino también con mantener los compromisos del sistema anterior en materia de pensiones mínimas autofinanciadas (Uthoff, 2011). Estas nuevas pensiones se financian con recursos tributarios. Asimismo, Chile cuenta con un Fondo de Reserva de Pensiones (FRP), creado en 2006, que tiene por objetivo apoyar el financiamiento de las pensiones solidarias¹⁶. También es importante destacar que, en parte, el espacio fiscal generado para financiar esta reforma se ha generado con la gradual reducción de los costos de transición de la reforma de 1980 (Fajnzylber, 2013).

El FRP se encuentra constituido a partir de aportes del superávit fiscal¹⁷, con la rentabilidad que generen las inversiones de los recursos del Fondo de Reserva, y con otros aportes establecidos por ley.

Gráfico II.3 Evolución de los recursos del Fondo de Reservas de Pensiones, en porcentaje del PIB. Chile, 2006-2012.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda (Chile) y de WDI (Banco Mundial).

Luego de la reforma de 2008 la cobertura se ubica en torno al 84%, representando los nuevos beneficios una cobertura en torno al 25% del total de adultos mayores. El número de beneficios de la pensión básica solidaria pasó de 290 mil a 400 mil entre julio de 2008 y

¹⁴ También incluye prestaciones similares para los casos de invalidez.

¹⁵ Estos beneficios reemplazan a los del antiguo sistema: la pensión asistencia (PASIS), que se entregaba por cuotas y sobre la base de una restricción presupuestaria que no garantizaba acceso a todo los que la necesitaban; y la Pensión Mínima Garantizada (PMG), la cual era de un monto fijo y para acceder a ella había que cotizar por 20 años en el sistema (Uthoff, 2011).

¹⁶ El Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) fue creado con la entrada en vigencia de la Ley N° 20.128 sobre Responsabilidad Fiscal. Dicha ley establece que este Fondo se crea con el objetivo de “complementar el financiamiento de obligaciones fiscales derivadas de la garantía estatal de pensiones mínimas de vejez, invalidez y sobrevivencia, regulada en el decreto ley N° 3.500, de 1980, y de las pensiones asistenciales reguladas en el decreto ley N° 869, de 1975.”

¹⁷ Este aporte tiene un tope del 0,5% del PIB (del año anterior). Si el monto resultante del aporte anual fuese inferior al 0,2% del PIB (del año anterior), debe integrarse un aporte anual que permita alcanzar un aporte total anual del 0,2% del PIB (del año anterior).

diciembre de 2013. El número de beneficios pagados en concepto de aportes solidario por vejez se ubicó en tono a los 500 mil en diciembre de 2013¹⁸. El beneficio promedio representa un 40% del beneficio contributivo promedio y el gasto público se ubica en torno al 0,25% del PIB (Rofman et al., 2013).

III. El financiamiento de la extensión de la previsión social en Argentina

A comienzos del siglo XXI el sistema previsional argentino presentaba serios problemas en tres áreas que definen su desempeño, a saber la: i) sostenibilidad financiera, ii) cobertura, y iii) nivel de las prestaciones. En términos de cobertura, la misma había caído entre mediados de la década de los 90s y principios de los 2000s casi 10 puntos porcentuales (de niveles cercanos al 80% a valores cercanos al 70%).

Si bien durante los años 2002 y 2003 se desarrollaron algunos diagnósticos en torno a la situación del sistema y propuestas de reformas que contaron con la participación del Gobierno y actores sociales y se avanzó con la extensión de algunos programas no contributivos (Plan Mayores y Pensiones no Contributivas por Vejez), el incremento de la cobertura recién se registró luego de implementación en 2005 de un mecanismo, conocido como “Moratoria Previsional”, por el cual cualquier ciudadano en edad legal de retiro que no contase con los años de contribuciones requeridos podría obtener una jubilación declarando una deuda previsional e ingresando en un plan de pagos que se realiza en forma paralela al cobro de los beneficios (Bertranou et al., 2011).

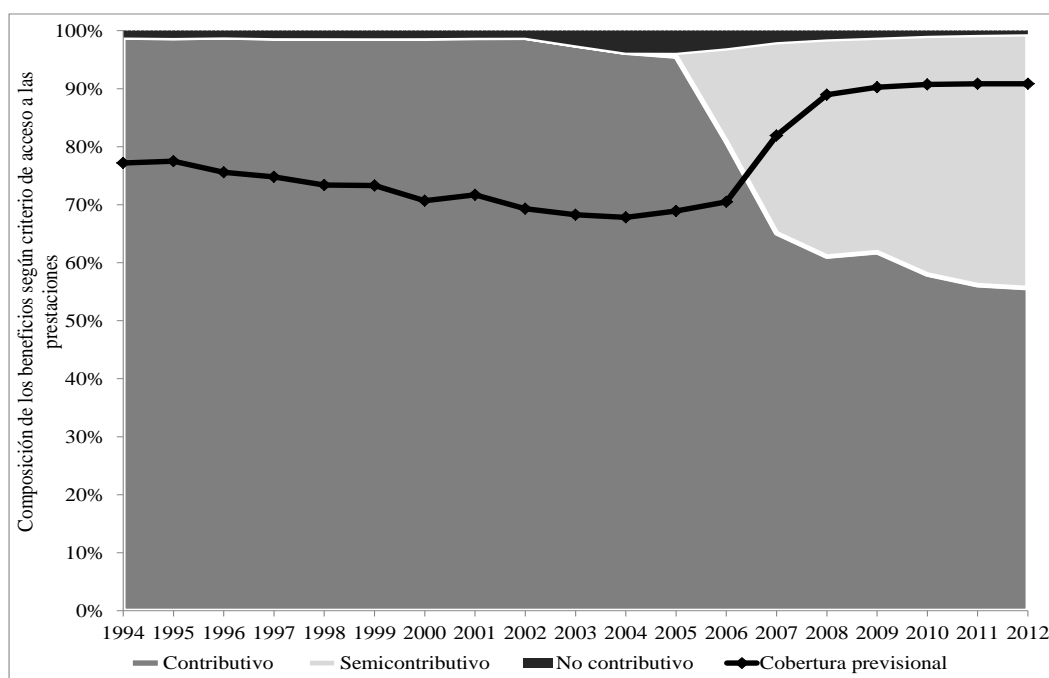
Una característica de la Moratoria Previsional es que el mecanismo para acceder a la prestación se ubicó a medio camino entre el principio contributivo y no contributivo (por esto se lo suele denominar semicontributivo). Por un lado, se mantiene como sujeto beneficiario al trabajador, ya que para acceder al beneficio era necesario declarar que durante todos los años previos se había desarrollado alguna actividad laboral. Por otra parte, esta iniciativa fue de carácter transitorio, sólo beneficiando a las actuales cohortes de adultos mayores debido a que no se modificaron las condiciones de acceso a las prestaciones (en particular los 30 años de aportes requeridos) y la deuda previsional factible de reconocer es la anterior a septiembre de 1993 (Bertranou et al., 2011). Además, otro aspecto que refuerza el carácter de política semicontributiva es el hecho de que el 79% de los beneficiarios de la moratoria estuvo inserto en el mercado de trabajo; aunque la mitad de ellos tuvo trayectorias laborales en el empleo no registrado y por ello su densidad de aportes era baja: un 52,8% no realizó aportes, un 23,8% contaba con una densidad de aportes entre 1 y 10 años, un 17,1% entre 11 y 25 años y un 6,4% más de 25 años (MTEySS, 2014).

Con la implementación de la Moratoria Previsional se elevó el nivel de cobertura del 68% en 2005 al 91% en 2011. La composición de los beneficios previsionales cambió a partir de 2005¹⁹. Los beneficios no contributivos, si bien aumentaron entre 2003 y 2005, siempre representaron un bajo porcentaje de las prestaciones por vejez. Además, se produjo una “sustitución” de las pensiones no contributivas por vejez por los beneficios de moratoria. Los beneficios por moratoria alcanzaron a representar el 44% del total de beneficios previsionales en 2012. Finalmente, los beneficios del régimen general perdieron participación en el total de prestaciones, pasando del 96% en 2005 al 56% en 2012.

¹⁸ Ver Gráfico A3 en Anexo para mayor detalle.

¹⁹ Aclaración: en este documento se han considerado beneficios contributivos a los del régimen general (aunque cabe señalar que dentro de este hay una gran heterogeneidad de casos -ver Bertranou et al., 2011-), beneficios semicontributivos a los beneficios otorgados bajo la moratoria y no contributivo a las prestaciones no contributivas.

Gráfico III.1. Cobertura previsional y composición de los beneficios previsionales según condición de acceso. Argentina, 1994-2012.



Nota: se considera beneficios contributivos a los del régimen general, no contributivos a las pensiones no contributivas por vejez y el Plan Mayores y semicontributivos a los beneficios de la moratoria previsional.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas -MECON-, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social -MTEySS- e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos -INDEC-.

Este cambio en el nivel de la cobertura previsional y en la composición de las prestaciones tuvo implicancias en el nivel del gasto previsional y en su composición²⁰. En relación al nivel, luego de descender el gasto previsional de 5,5% a 4,5% del PIB entre 2001 y 2003 (y luego descender otros 0,3 p.p. del PIB entre 2004 y 2005), con la Moratoria Previsional y la recomposición de las prestaciones promedio²¹ el gasto aumentó a 5,8% del PIB en 2011 y a 6,7% en 2012. Del nivel alcanzado en este último año, 2,1 p.p. corresponden a los beneficios de la moratoria, 0,6 p.p. a los beneficios previsionales no contributivos (especialmente pensiones por invalidez) y 4,0 p.p. a las prestaciones del régimen general (incluidas las cajas provinciales transferidas). En cuanto a la composición del gasto previsional, los beneficios de moratoria representan el 32% del gasto total.

²⁰ Al momento de escribir este documento se publicó una nueva serie del Producto Interno Bruto para el periodo 2004-2013 tomando a 2004 como año base. Lamentablemente, como no se cuenta con el empalme con la serie anterior se ha decidido presentar la información con las dos series del PIB, tomando para los últimos años la nueva serie.

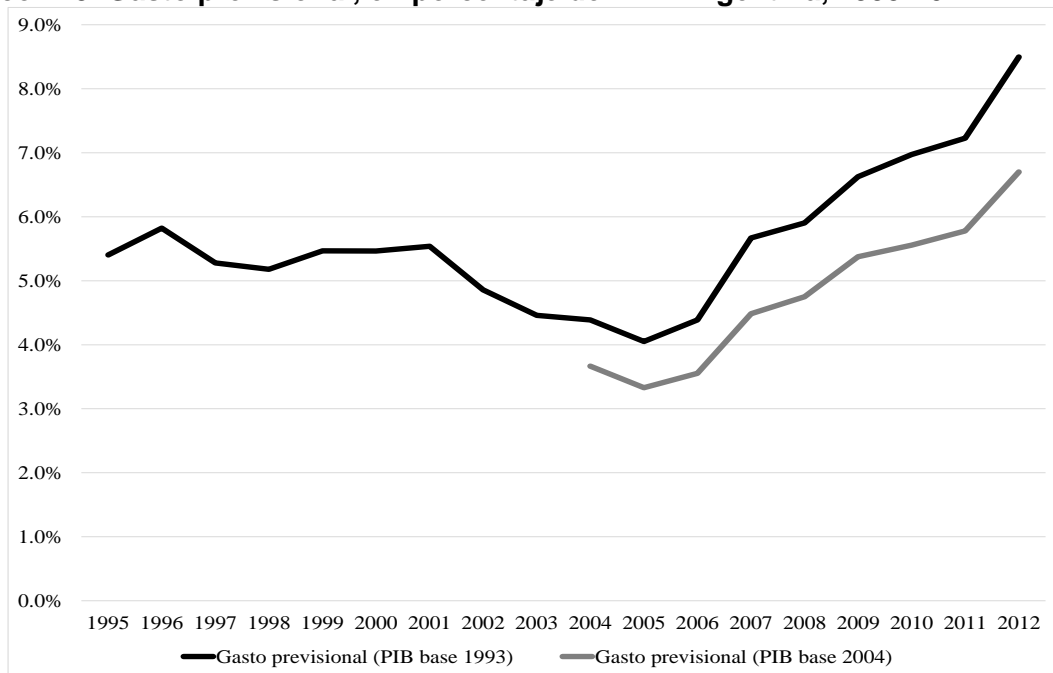
²¹ En el que se destaca la recomposición de la prestación mínima que siguió un sendero mucho más dinámico que el resto de las prestaciones en el periodo 2004-2008 (previo a la sanción de la Ley de Movilidad Jubilatoria).

Gráfico III.2. Composición del gasto según condición de acceso a las prestaciones. Argentina, 1995-2012.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del MECON, MTEySS e INDEC.

Gráfico III.3. Gasto previsional, en porcentaje del PIB. Argentina, 1995-2012.



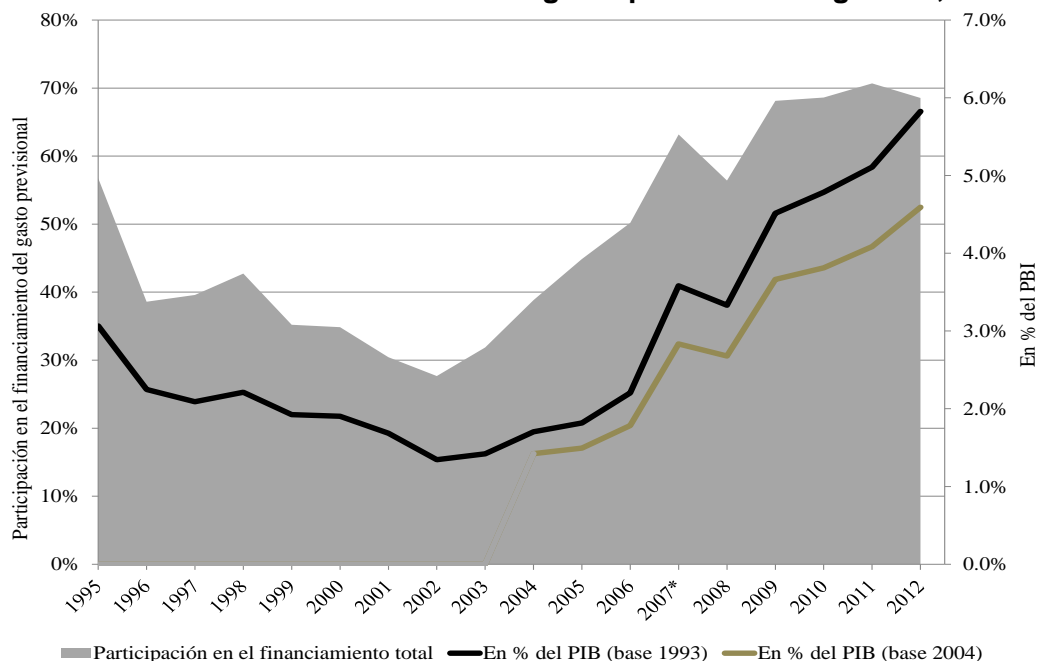
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del MECON, MTEySS e INDEC.

Este incremento de las erogaciones previsionales de 3,0 p.p. del PBI si se considera 2004-2012 y cercano a 1,3 p.p. si se considera el promedio de los noventa como base; fue financiado por una mejora sustantiva de las cuentas de la Administración Nacional de Seguridad Social -ANSES-. Entre 2006 y 2012, es decir luego de comenzar la política de expansión de la cobertura previsional, esta institución registro superávits (contemplando recursos tributarios y aportes y contribuciones) cercanos a 1 p.p. del PIB. De los recursos que administra la ANSES, la masa de aportes y contribuciones pasó de registrar un mínimo

de 1,8% del PIB en 2004 al 5,4% en 2012 mientras que el total de recursos tributarios aumentó, en idéntico periodo, 1,2 p.p. del PBI.

El incremento de los aportes y contribuciones al sistema de seguridad social permitió aumentar el peso del financiamiento contributivo en el sistema previsional. Una aproximación realizada sobre los recursos provenientes de la nómina salarial da cuenta que estos pasaron de financiar menos de un tercio del gasto previsional a principio de los 2000s a cerca de las tres cuartas partes del mismo en 2012.

Gráfico III.4. Financiamiento contributivo del gasto previsional. Argentina, 1995-2012.



Nota: en 2007 se encuentra incluido transferencia de saldos de las Administradores de Fondos de Jubilación y Pensión -AFJPs- a la ANSeS por los traspasos de afiliados de regímenes especiales y, en forma voluntaria, de las cuentas de capitalización individual con saldos inferiores a \$20.000 de personas a las cuales les faltaban menos de 5 años para acogerse a un beneficio previsional. De acuerdo a Castiñeira (2007) el monto de este stock ascendió a 0,7% del PIB (considerando la nueva serie del PIB).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del MECON, MTEySS e INDEC.

Es decir, los recursos a la seguridad social mostraron un incremento a través del aumento de los recursos tributarios asignados al sistema previsional y la recuperación del financiamiento contributivo.

En relación a los recursos tributarios, su incremento fue consecuencia del crecimiento de la actividad económica. Durante este periodo no se modificaron los principales impuestos que, directa o indirectamente (a través del sistema de coparticipación de la recaudación impositiva), nutren a la ANSES. Solo cabe destacar que en el año 2002 se produjo una modificación respecto a la distribución entre Nación y provincias de la recaudación del impuesto sobre los sobre los créditos y débitos en cuenta corriente bancaria²² ("Impuesto al Cheque")²³ que implicó que el 30,0% de la recaudación pasara a formar parte de la masa coparticipable. En consecuencia el 15,0% de ese monto pasó a formar parte de los recursos del Sistema Previsional²⁴, dado que si bien la ANSES forma parte del Sector Público

²² Establecido por Ley N° 25.413.

²³ Ley N° 25.570 (Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos).

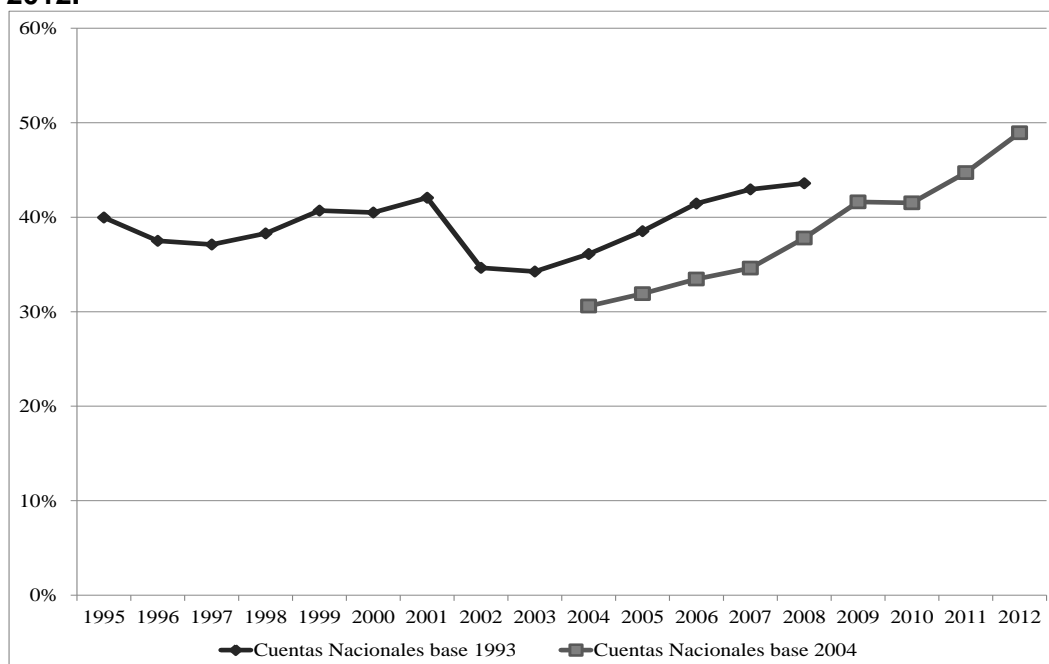
²⁴ Ley N° 24.130 (Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales).

Nacional no Financiero el cambio normativo implicó asignar explícitamente esos recursos a la previsión social.

Por otra parte, en relación a los recursos provenientes de aportes y contribuciones a la seguridad social, su aumento responde al mejor desempeño del mercado de trabajo y a la eliminación del régimen de las AFJPs. El cambio normativo que contribuyó a aumentar la base de estos recursos fue la elevación de la cota superior para la determinación de las remuneraciones sujetas a contribuciones hasta su eliminación en marzo de 2008. De forma adicional, a partir de marzo de 2009, la remuneración imponible máxima sujeta a aportes personales se actualiza de forma automática con el índice de movilidad previsional, lo cual ha tendido a aumentar la base imponible (ya que la evolución del índice de movilidad ha sido superior a la variación de los salarios). En efecto, entre marzo 2009 y diciembre 2012, el índice de movilidad registró un aumento acumulado del 172,4%, mientras que el Índice de Salarios lo hizo en un 131,2%.

Durante los 2000s se registró en el mercado de trabajo un incremento del empleo formal a través de dos vías: la reducción de la tasa de empleo asalariado no registrado y el aumento del empleo asalariado en relación al empleo independiente (de mayores niveles de informalidad). Asimismo, en este periodo por medio del funcionamiento de las instituciones laborales, como la negociación colectiva y el salario mínimo, mejoró el nivel de los salarios y la distribución de los salarios en el segmento formal (Bertranou y Casanova, 2013; OIT, 2011a). Producto tanto del crecimiento del empleo formal como de los salarios la participación del trabajo asalariado en el valor agregado creció. De acuerdo a la nueva serie de cuentas nacionales con base 2004, la participación del trabajo asalariado aumentó casi 20 p.p. entre 2004 y 2012; alcanzando en ese último año el 50% del valor agregado bruto.

Gráfico III.5. Participación del trabajo asalariado en el valor agregado bruto. Argentina, 1995-2012.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC.

La eliminación del pilar de capitalización implicó, por un lado, redireccionar el flujo de aportes personales al sistema de reparto y, por otro lado, permitió la consolidación de un fondo de reservas a partir del stock acumulado en las cuentas de capitalización individual (Fondo de Garantía de Sustentabilidad -FGS-)²⁵. El flujo de aportes personales a las AFJPs,

²⁵ El Fondo de Garantía de Sustentabilidad se había creado en 2007 a partir del traspaso de las cuentas de los afiliados de regímenes especiales y de los aportantes a los cuales les faltaba menos de 5 años para jubilarse y/o poseían saldos inferiores a \$20.000.

previo a la reforma de 2008, pasó de 0,7% del PIB en 2004 a 0,85% del PIB en 2008. Este incremento responde al aumento del empleo formal, la recomposición de los salarios y al paulatino restablecimiento de la alícuota de los aportes personales en el nivel previo a la crisis de la Convertibilidad (11%)²⁶. Para el año 2008, el flujo de fondos de las ex AFJPs que pasó a ser administrado por la ANSES se estima en el orden de 1,2% del PIB; de los cuales 0,3% provendrían de la reforma realizada en 2007 en la que se permitió el traspaso voluntario de afiliados de capitalización a reparto y se traspasaron algunos regímenes especiales a reparto.

Recuadro 1. El financiamiento de la ANSES

La ANSES administra el Sistema de Seguridad Social en la Argentina, donde tiene a su cargo el Régimen General del SIPA, además del sistema de asignaciones familiares y seguro de desempleo. Como se marcó anteriormente, parte de los recursos de la ANSES provienen de aportes y contribuciones a la seguridad social, pero también recibe impuestos con asignación específica y el 15% de la Coparticipación Bruta. Estas asignaciones tuvieron su origen en los '90s, a partir del proceso de reforma del sistema previsional, y no han sufrido variaciones durante la última década con excepción, como se mencionó previamente, del 30% del impuesto al cheque que pasó a formar parte de la masa coparticipable bruta.

Los recursos de origen tributario que provienen del 15% de la Coparticipación forman parte de los ingresos propios de la ANSES (bajo la categoría presupuestaria de Contribuciones Figurativas) y, por lo tanto, financian las erogaciones que afronta el organismo, principalmente relacionadas con los sistemas que administra, pero también financia erogaciones de otras instituciones del Estado Nacional, que deben ser tenidas en cuenta a fin de analizar los recursos "netos" que recibe la ANSES. En efecto, la ANSES financia los déficits de las otras instituciones de la seguridad social (Instituto de Ayuda Financiera para Pagos de Retiros y Pensiones Militares y la Caja de Retiros, Pensiones y Jubilaciones de Policía Federal, los sistemas previsionales de la Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina y del Servicio Penitenciario Federal), las Pensiones no Contributivas del Ministerio de Desarrollo Social y realiza aportes al Fondo Nacional de Empleo del MTEySS, entre otros. De forma adicional, la ANSES también tiene a su cargo el financiamiento de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) a partir de su implementación en 2009, y los programas Conectar Igualdad (creado en 2010) y Progresar (2014). En los casos específicos de Conectar Igualdad y Progresar (que por el período bajo análisis, no está contemplado), la ANSES recibe aportes específicos del Tesoro Nacional para su financiamiento, por lo que no modifican su resultado financiero.

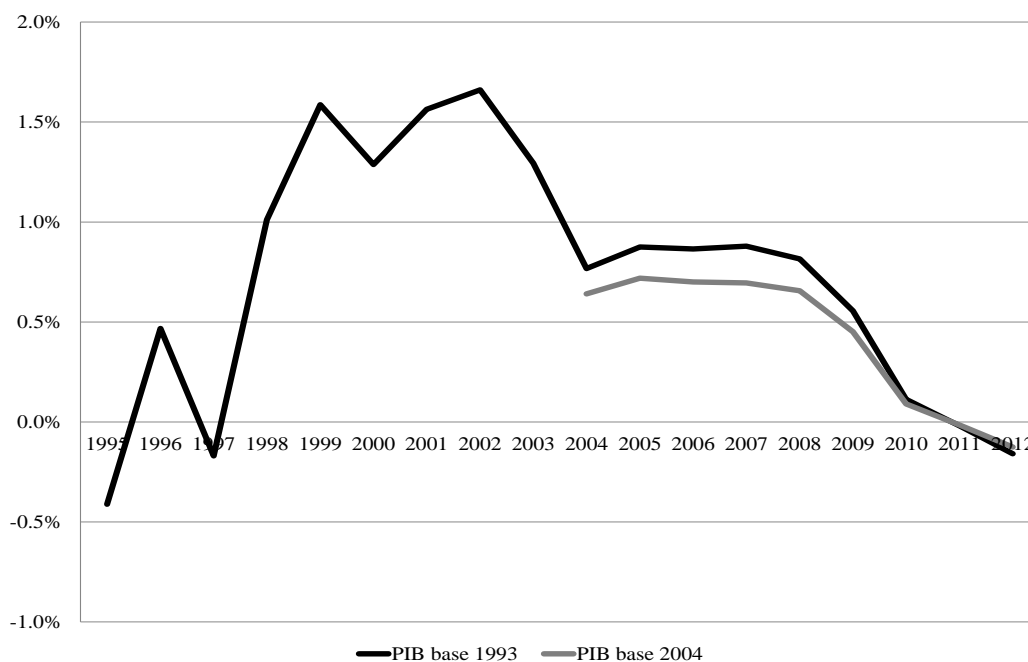
Los aportes netos del Tesoro Nacional a la ANSES, entendidos como la diferencia entre las contribuciones que hace el Tesoro a la ANSES ya sea por el porcentaje de la Masa Coparticipable Bruta, o por otra índole (Conectar Igualdad por ejemplo), y el financiamiento que hace la ANSES a otras instituciones del Estado Nacional (sistemas previsionales de las fuerzas armadas y seguridad interior, Ministerio de Desarrollo Social, etc.), las erogaciones del Programa Conectar Igualdad y de la Asignación Universal por Hijo,²⁷ han tenido una tendencia decreciente a partir de 2003, pero especialmente desde 2009, con la implementación de la AUH, hasta llegar a un déficit de 0,2% del PBI para 2012. También tiene un fuerte impacto el incremento en las erogaciones en Pensiones No Contributivas del Ministerio de Desarrollo Social, que en 2008 representaban 0,4% del PIB, y en 2012 llegaron al 0,8% del PIB, a partir de una fuerte ampliación del número de beneficiarios y del efecto de

²⁶ La alícuota de los aportes personales de los trabajadores en relación de dependencia fue llevada de un 11,0% a un 5,0% en 2001.

²⁷ Vale destacar que la AUH reemplazó (y amplió) al programas Familias por la Inclusión Social que llevaba adelante el Ministerio de Desarrollo Social con recursos del Tesoro Nacional, al mismo tiempo que por sus características también sustituyó otros programas de transferencias monetarias, y por este motivo se lo incluye como una detracción de los recursos de ANSES, ya que la institución no recibió aportes adicionales para financiarlo.

la movilidad previsional.²⁸ Es decir, en 2012 la ANSES financió en términos netos a otras instituciones y/o programas.

Gráfico III.6 Aportes Netos del Tesoro Nacional a la ANSES, en porcentaje del PIB, Argentina, 1995-2012.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECON.

IV. La experiencia Argentina: visión comparada y perspectivas futuras

En esta sección se analiza el financiamiento de la extensión de la protección social para los adultos mayores comparando la experiencia argentina con la de otros países del Cono Sur de América Latina (Brasil, Chile y Uruguay) identificando aspectos en común y algunas diferencias. Asimismo, se analizan algunos factores de alta incidencia en la evolución futura de la cobertura y de la sostenibilidad financiera del SIPA; a saber, el mercado de trabajo, la demográfica y algunos factores de gobernanza.

a) Comparación del financiamiento de la extensión de la cobertura en pensiones entre los países del Cono Sur de América Latina analizados y la Argentina

Luego de analizar en las Secciones II y III el financiamiento de la extensión de la cobertura previsional en ciertos países del Cono Sur de América Latina seleccionados y en la Argentina, podemos establecer las principales similitudes y diferencias en las fuentes utilizadas en cada caso.

Tanto las reformas implementadas en Brasil como en Uruguay se financiaron principalmente gracias al crecimiento de los recursos recaudados sobre la nómina salarial explicado tanto por el aumento que experimentaron los salarios reales como el de la formalización del empleo²⁹. En la actualidad, en Brasil más del 85% de los recursos del sistema previsional provienen de aportes y contribuciones y en Uruguay, si bien el financiamiento proveniente de aportes y contribuciones disminuyó profundamente hacia fines de los '90s y principios de los 2000s como consecuencia de la crisis económica, la mejora de la economía junto con

²⁸ Los montos de las Pensiones no Contributivas están fijadas en torno a cierto porcentaje del Haber Mínimo del SIPA, por lo que los aumentos que ha tenido como resultado de la ley de movilidad, impactan directamente en dichas prestaciones.

²⁹ Ver gráficos A4, A5 y A6 en el Anexo para una caracterización del proceso de formalización del empleo en estos países.

medidas concretas como leyes que permitieron la regularización de deudas con el BPS, el establecimiento de incentivos a los buenos pagadores y exoneraciones de aportes a empresas pequeñas que comienzan su actividad, han producido mejoras considerables en la formalización lo que produjo impactos positivos en el financiamiento de la previsión social mediante aportes y contribuciones. Actualmente, en Uruguay alrededor del 70% de los recursos necesarios para abonar las jubilaciones y pensiones se financia con recursos provenientes de aportes y contribuciones, lo que permitió disminuir las transferencias del Estado al BPS de 6,2% del PIB en 2002 al 3,5% en 2011.

Esta es una similitud con el caso argentino, cuya ampliación de la cobertura previsional también es financiada, principalmente, por las mejoras de la recaudación en concepto de aportes y contribuciones como consecuencia de una mayor formalización laboral y de aumentos en el salario real. En relación a este último aspecto, el rol de las instituciones laborales, particularmente el salario mínimo y la negociación colectiva, ha contribuido para explicar el crecimiento de los recursos por aportes y contribuciones. Tanto en Argentina, Brasil y Uruguay estas instituciones (principalmente el salario mínimo en los últimos dos casos y la negociación colectiva en el primero) han tenido un rol destacado en el crecimiento de los salarios reales (base de los aportes y contribuciones) (OIT, 2012; OIT, 2011a, OIT, 2011b).

En los tres países se produjo en los últimos años un marcado aumento de la participación de los asalariados en el valor agregado bruto. Si bien es cierto que debe considerarse un hecho positivo el aumento del financiamiento vía impuestos a la nómina salarial, no deben desconocerse las dificultades que podrían enfrentarse para el financiamiento de los niveles de gasto y de cobertura actuales en coyunturas económicas menos favorables; particularmente si se tiene presente que un elevado porcentaje de las prestaciones, en algunas experiencias, son de carácter no contributivo.

En cuanto al financiamiento del aumento de la cobertura previsional en Chile, el mismo estuvo financiado principalmente por recursos tributarios. En 2006 se creó el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) cuyo objetivo es complementar el financiamiento de las obligaciones fiscales derivadas del pago de las prestaciones no contributivas otorgadas luego de la reforma. Este fondo se constituyó a partir de aportes del superávit fiscal, con la rentabilidad que generen las inversiones de los recursos del propio fondo, y con otros aportes establecidos por ley. El equivalente en Argentina es el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) que si bien fue creado en 2007, realmente cobró magnitud a partir de fines de 2008 cuando recibe el stock acumulado en las cuentas de capitalización individual de las AFJPs. A diferencia del fondo chileno, el FGS posee múltiples objetivos como contribuir al desarrollo sustentable de la economía nacional invirtiendo en proyectos de infraestructura (como centrales eléctricas o empresas automotrices), preservar los recursos de la seguridad social y atenuar el impacto negativo que pudiese ocasionar sobre el financiamiento la evolución de variables económicas y sociales. De todos modos, al igual que el fondo chileno, el FGS podrá financiar a la ANSES para el pago de los beneficios del SIPA (que son contributivos o semi-contributivos, a diferencia de los beneficios financiados por el FRP que son no contributivos) siempre que durante la ejecución de su presupuesto se presentaren situaciones de contingencia que así lo requieran pero a diferencia del fondo chileno también está previsto que financie prestaciones no previsionales (como la Asignación Universal por Hijo a partir del rendimiento del FGS).

Debido al distinto origen y objetivos de ambos fondos, su tamaño y composición es bastante distinta. El FRP representa alrededor de 2,5% del PIB chileno mientras que el FGS se ubica en tono a 9% del PIB de la Argentina. Asimismo, mientras el 85% del FRP se encuentra invertido en bonos y el 15% en acciones, el FGS se compone de un 67% de bonos, un 13% en proyectos productivos, un 9% de acciones, un 7% en efectivo y un 4% en depósitos a plazo.

Asimismo, en el caso de Argentina se destaca que a partir de 2009 las rentas del FGS comienzan a tener un peso importante en las cuentas de la ANSES, explicando gran parte del superávit de la institución de los últimos años. En efecto, durante 2012 las rentas de la propiedad representaron el 0,6% del PIB, mientras que el superávit de la ANSES fue de 0,9% en dicho año. De esta forma, y si bien el FGS tiene como una de sus funciones la de acumular reservas para afrontar déficits en el sistema previsional asociados al envejecimiento poblacional, también tiene un rol en la generación de flujos de ingresos que financian a la ANSES.

b) Perspectivas futuras sobre la cobertura y la sostenibilidad financiera del SIPA

El conjunto de factores que influyen en el equilibrio financiero de un sistema de pensiones puede ser agrupado en tres grandes grupos: factores de gobernanza, factores económicos y factores demográficos (Cichon et al., 1999; Gillion et al., 2000) (Ver Cuadro IV.1). Si bien los factores que afectan el equilibrio financiero y también a la cobertura son múltiples (algunos relacionados entre sí), en este documento se hará mayor énfasis en el tema del empleo y el diseño del sistema de pensiones para analizar las perspectivas de cobertura y al tema demográfico para analizar las perspectivas sobre financiamiento.

Cuadro IV.1. Factores que afectan el equilibrio financiero de un sistema de pensiones.

	Impacto sobre los recursos	Impacto sobre el gasto
Factores económicos		
Crecimiento	Personas aseguradas y salarios	Derechos adquiridos y número de beneficiarios
Empleo	Personas aseguradas	Número de beneficiarios (beneficios por invalidez más inmediato)
Masa salarial	Base sobre la que se cotiza	Prestaciones (con rezago)
Salarios/Inflación	Base sobre la que se cotiza	Prestaciones
Tasas de interés	Rendimiento de las inversiones	
Factores demográficos		
Estructura inicial de la población	Relación activos/beneficiarios	
Mortalidad	Cambio en el número potencial de contribuyentes	Cambio en el número de beneficiarios y el periodo en el que se pagan las prestaciones
Fecundidad	Número potencial de contribuyentes en el largo plazo	Número potencial de beneficiarios en el largo plazo
Factores de gobernanza		
Diseño	Contribuciones (años de aportes, tasa, base)	Fórmula de cálculo de la prestación y condiciones de acceso que determinan el número de beneficiarios y el monto de las prestaciones
Ajustes	Ajustes sobre la base imponible	Ajustes sobre las prestaciones
Costos de administración		Afectan al gasto total
Registros de aportantes	Base imponible	Número de beneficiarios en el largo plazo
Registros de bases imponibles (salarios)	Base imponible	Nivel potencial de las prestaciones en el largo plazo

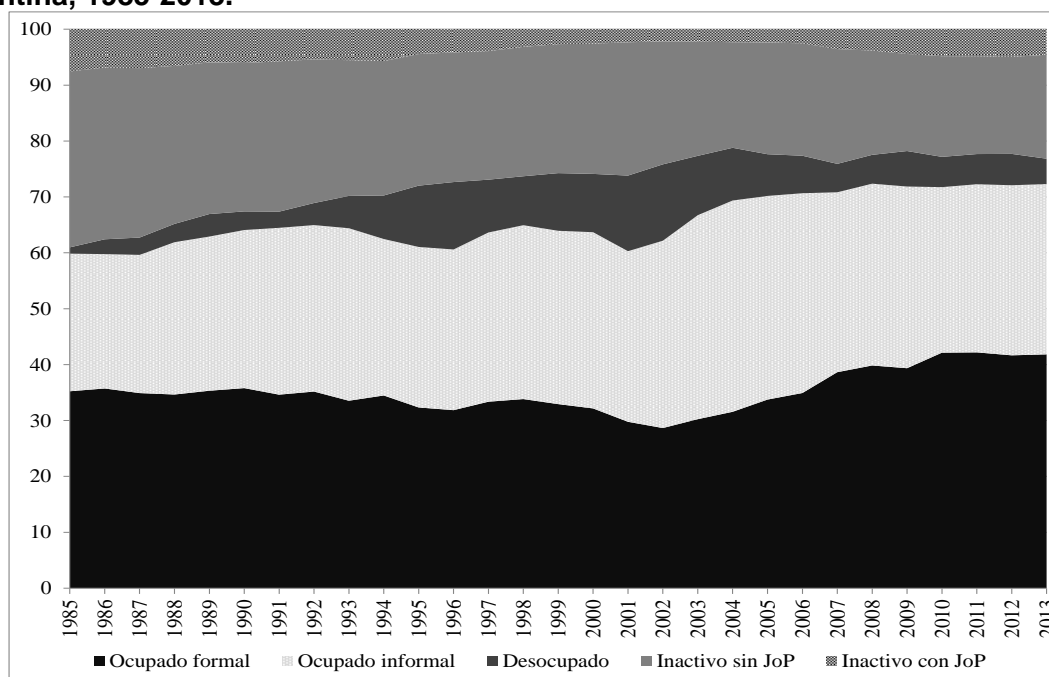
Fuente: Gillion et al. (2000).

Cobertura previsional

Existen algunos factores de gobernanza que deberían ser analizados de cara a futuro no solo por una cuestión de sostenibilidad financiera sino también por una cuestión de garantizar altos niveles de cobertura y por cuestiones de equidad. Dentro de estos factores se encuentra el requisito de años de aportes. En la actualidad es de treinta pero quien no cotiza esa cantidad de años, salvo medidas excepcionales como las moratorias, no tiene acceso a una prestación (salvo la prestación por edad avanzada cuyos requisitos de contributividad para el acceso tampoco son fáciles de cumplir para los adultos mayores).

Si bien durante los 2000s se quebró una tendencia ascendente que exhibía el empleo informal desde mediados de la década de 1970 (Bertranou y Casanova, 2013; Schleser, 2007), los niveles de informalidad laboral aún son muy elevados, afectando a casi el 44% de la población ocupada en 2010 y 2011 (Bertranou y Casanova, 2013; MTEySS, 2014). En el Gráfico IV.1 se puede apreciar el incremento en la población ocupada formal que obedece a una reducción de la informalidad laboral en los 2000s y a un incremento en la población económicamente activa en la década de los 1990s. Así, mientras que durante la segunda mitad de la década de los 1980s y la primera mitad de la década de los 1990s cerca de un 35% de la población en edades activas trabajada en un puesto formal, este indicador se reducía por debajo del 30% en los años de la crisis de la Convertibilidad y luego se recuperaba hasta alcanzar ubicarse ligeramente por encima del 40% en el periodo 2010-2013.

Gráfico IV.1. Inserción en el mercado de trabajo de las personas en edades activas. Argentina, 1985-2013.



Nota: JoP: Jubilación o pensión.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Casanova (2013).

Asimismo, producto de los niveles de movilidad laboral y los efectos que han tenido las crisis sobre las historias laborales (desempleo, informalidad), un porcentaje relevante de la población ocupada que en la actualidad se encuentra registrada en la seguridad social podría no cumplir con los requisitos de densidad de aportes para acceder a las prestaciones previsionales. En MTEySS (2014) se presenta información sobre las historias laborales de la población en edad de trabajar. De este informe se desprende que un 33,3% de este grupo poblacional siempre ha tenido un empleo registrado en la seguridad social, un 34,4% ha tenido una trayectoria intermitente alternando empleos registrados y no registrados y finalmente un 32,3% siempre ha tenido empleos no registrados.

Grushka (2014) estima que, producto de los elevados niveles de informalidad y la menor relevancia de la Moratoria, la cobertura previsional podría descender desde el 90% registrado en la actualidad a 54% en 2050 (con un leve ascenso que sería explicado por la formalización del empleo). Por ello, menciona que ante esta eventual caída existirían crecientes presiones para extender algún tipo de beneficio previsional a los sectores que no participaron de la economía formal.

En línea con lo planteado en los párrafos anteriores, el aspecto asociado a la pérdida de relevancia de la moratoria para garantizar elevados niveles de cobertura ha sido considerado en un nuevo Proyecto de Moratoria Previsional que ha sido girado al Congreso de la Nación en Junio de 2014, que entre los considerando menciona los límites de la actual estrategia de inclusión previsional a través de la Moratoria de la Ley 24.476 que solo posibilita regularizar deuda anterior a septiembre de 1993 y que actualmente ya está teniendo impacto en la cobertura previsional (Poder Ejecutivo, 2014). (Cuadro IV.2)

Este nuevo Plan de Inclusión Previsional aborda algunos aspectos no considerados en las moratorias previas (como por ejemplo el de la doble cobertura, cierta focalización en los deciles de menores ingresos y actualización de las cuotas) y posibilita regularizar deudas previsionales hasta diciembre de 2003. Este es un paso importante para sostener el elevado nivel de cobertura alcanzado con la implementación del Plan de Inclusión Previsional. No obstante, es preciso destacar que este proyecto extiende el periodo para regularizar aportes por 10 años (desde 1993 a 2003) y que dado los aun elevados niveles de informalidad laboral es muy posible que en el mediano plazo los problemas de cobertura vuelvan a aparecer.

Cuadro IV.2. Años de aportes factibles de regularizar con la moratoria vigente (Ley 24.476).

Año de nacimiento	Cumple con edad jubilatoria en:		Regularizables por Moratoria actual*	
	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones
1945	2005	2010	30	30
1946	2006	2011	29	29
1947	2007	2012	28	28
1948	2008	2013	27	27
1949	2009	2014	26	26
1950	2010	2015	25	25
1951	2011		24	
1952	2012		23	
1953	2013		22	
1954	2014		21	
1955	2015		20	

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Proyecto de Ley de Moratoria Previsional (EXP: PE, N° 148/14).

Sostenibilidad financiera

Con relación a los factores económicos, como se mencionó anteriormente el crecimiento del empleo, de los salarios y del producto han posibilitado aumentar los recursos de la seguridad social. Estos factores son sin dudas relevantes para el financiamiento de la protección social; no obstante, uno de los factores que tiene una alta incidencia en la evolución de largo plazo de las finanzas del sistema previsional, en particular en las erogaciones, es la transición demográfica.

Argentina es uno de los países más envejecidos de América Latina. Actualmente (2010), la población de 65 años y más representa el 11% de la población total y se prevé que su peso se incremente hasta alcanzar a representar el 19% a mediados del Siglo XXI. Esto elevará la tasa de dependencia de los adultos mayores; que venía descendiendo desde 1950 (ver Gráfico A8 en el Anexo).

La Argentina se encuentra en una etapa donde está recibiendo el llamado “bono demográfico” (Marchionni y Alejo, 2014), es decir, con una elevada relación entre la población activa y la población dependiente, por lo que es vital el aprovechamiento de la

misma a fin de generar dividendos para enfrentar la etapa donde se enfrenten los síntomas del envejecimiento³⁰.

En el marco del sistema previsional, esto genera un importante desafío en términos de sostenibilidad financiera, ya que el cambio demográfico tiene efectos tanto a nivel de recursos (la masa salarial sobre la cual se aplican las cotizaciones a la seguridad social y la base imponible de los otros recursos afectados) como a nivel de erogaciones (asociadas a la cobertura del sistema y el haber real de las prestaciones).

Para un análisis completo de estos temas sería necesario un informe de naturaleza actuarial, que no es el objetivo de este documento, por lo que se estudiarán algunos aspectos demográficos relacionados con la situación y evolución financiera del sistema previsional a partir de algunos estudios realizados en los últimos años.

Las últimas proyecciones disponibles, realizadas por Grushka (2014) y Rofman y Apella (2014)³¹, muestran que el gasto previsional comenzaría a aumentar en los próximos decenios, aunque a mayor ritmo a partir del 2050, producto del envejecimiento de la población. Asimismo, el déficit previsional también aumentaría a partir de esa fecha. No obstante, los resultados de estas proyecciones son sensibles a los cambios en la política previsional, particularmente a las medidas que se tomen para lograr elevados niveles de cobertura; específicamente a medida que los efectos de la Moratoria previsional en materia de cobertura (mencionados en el apartado previo) vayan desapareciendo, Grushka (2014) estima que las necesidades de financiamiento, en 2050, serían del 3,5% del PIB en un escenario de cobertura solo contributiva y de 5,4% del PIB en un escenario donde se mantiene el nivel de cobertura actual (2010).

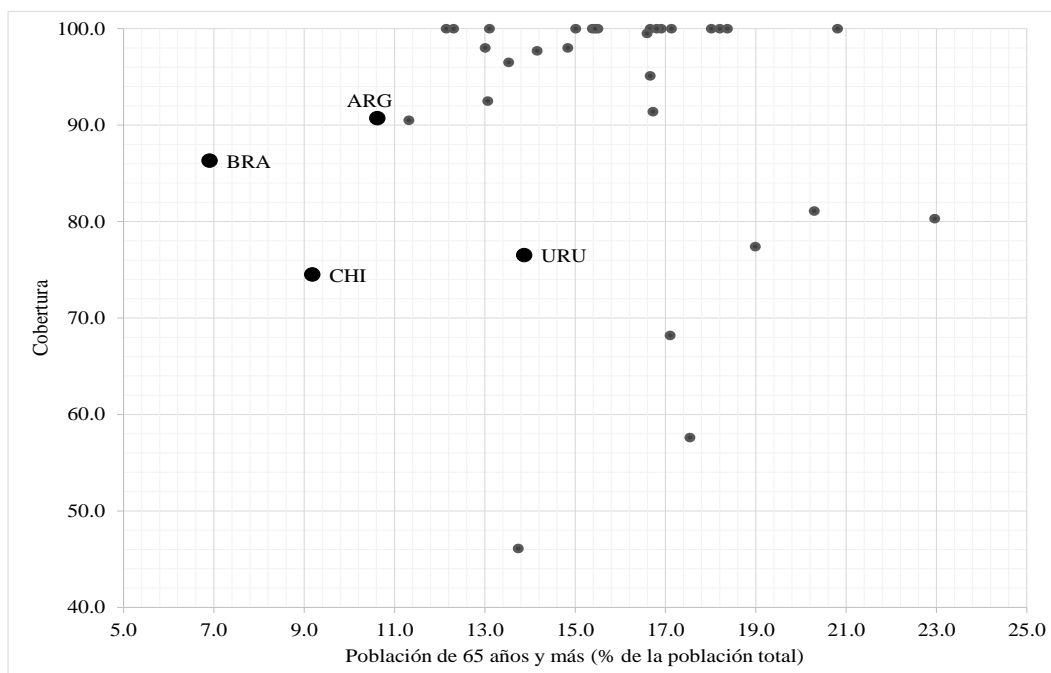
Un ejercicio alternativo al de las proyecciones es analizar la cobertura y el esfuerzo fiscal que realizan los países de transición demográfica avanzada, particularmente países europeos y algunas otras economías de otras regiones. Muchos de estos países de ingresos altos y medios han logrado niveles altos en materia de cobertura de pensiones y salud (OIT, 2009; ILO, 2014)³². No obstante, si bien en muchos de estos países desarrollados la mayor longevidad y la vida laboral relativamente más corta están generando presiones financieras (y algunos países han avanzado con reformas para contener la expansión del gasto previsional) las cifras presentadas en los Gráficos IV.2 y IV.3 dan cuenta que es posible contar con niveles de cobertura elevados y financiar prestaciones en contextos demográficos donde existe una elevada tasa de dependencia de adultos mayores. No obstante, es importante señalar que en varios de estos países desarrollados y con elevado peso de adultos mayores, luego de la crisis financiera internacional se han iniciado reformas con el objetivo de contener las presiones fiscales de los sistemas previsionales y que también está presente un debate sobre las fuentes de financiamiento de las prestaciones para los adultos mayores (impuestos versus aportes sobre la nómina salarial) en un contexto de mayor competencia internacional que impone ciertas presiones sobre el nivel y las características de los impuestos y las cargas sociales (OIT, 2013).

³⁰ Siguiendo a Marchionni y Alejo (2014), existen dos tipos de dividendo asociados a esta etapa favorable en la transición demográfica. En primer lugar, existe un dividendo de carácter transitorio, congruente con el mayor crecimiento económico producto de la relación favorable entre población en edad de trabajar y población dependiente. El segundo dividendo está asociado al hecho de que se generaría un aumento en la relación capital por trabajador producto de la mayor tasa de ahorro generada en la etapa de crecimiento económico, que se podría reflejar, en un incremento permanente en el ingreso per cápita. Por supuesto, para que esto ocurra es necesario un marco político e institucional que incentive el aumento de la productividad.

³¹ Cabe mencionar que estas proyecciones fueron realizadas utilizando el PIB base 1993.

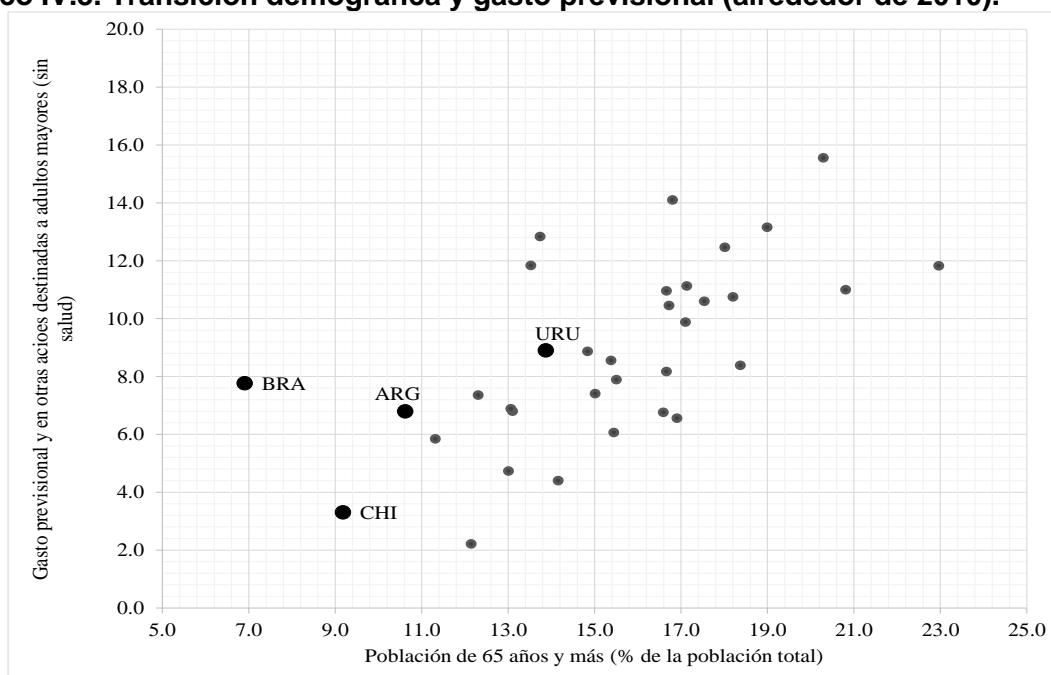
³² En países de África y Asia, salvo algunas excepciones, la cobertura es baja y las prestaciones son muy reducidas (OIT, 2009).

Gráfico IV.2. Transición demográfica y cobertura previsional (alrededor de 2010).



Nota: Países seleccionados para la comparación: Países europeos con elevados índices de envejecimiento poblacional, Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda, Japón y los cuatro países de América del Sur analizados en este documento. Para la comparación se usan datos de ILO (2014). Fuente: Elaboración propia sobre la base de ILO (2014).

Gráfico IV.3. Transición demográfica y gasto previsional (alrededor de 2010).



Nota: Países seleccionados para la comparación: Países europeos con elevados índices de envejecimiento poblacional, Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda, Japón y los cuatro países de América del Sur analizados en este documento. Para la comparación se usan datos de ILO (2014). Fuente: Elaboración propia sobre la base de ILO (2014).

Tal como se destaca en OIT (2009), existen márgenes de maniobra para acompañar el proceso de transición demográfica y afrontar los costos de las pensiones y de la atención

médica para los adultos mayores³³. Muchos de estos instrumentos forman parte de la política previsional (ver cuadro IV.1) pero también hay un importante margen para abordar el tema del envejecimiento poblacional desde las políticas de empleo, como aquellas destinadas a aumentar la productividad (y por ende mejorar las perspectivas del ratio financiero de las pensiones) así como aumentar el número de contribuyentes, sea a través de la formalización como del aumento de la participación laboral (mejorando así las perspectivas del ratio de dependencia).

Por otra parte, es importante mencionar que el incremento de la tasa de dependencia de los adultos mayores es compensado parcialmente por la reducción de la tasa de dependencia de la población de menor edad. Así, como el envejecimiento poblacional pone bajo presión fiscal a los sistemas previsionales, también genera alivios en otras áreas del gasto público donde la población beneficiaria de las mismas caiga en términos relativos (Denton y Spencer, 1999).

En un país con una estructura federal como la Argentina con división de funciones entre los distintos niveles de gobierno, también implicará que el cambio demográfico tenga impactos diferenciales entre los mismos. De acuerdo a Rottenschweiler (2013), el cambio poblacional generará una mayor presión fiscal hacia el gobierno central en detrimento de los gobiernos subnacionales, que se explica fundamentalmente por el rol de la Nación en el financiamiento del SIPA y de la atención de salud para los adultos mayores, mientras que las provincias concentran sus erogaciones en la población joven que verá disminuida su participación hacia el año 2050. Cetrángolo (2014) agrega que producto del impacto que tendrá la transición demográfica sobre la estructura y nivel de gasto público según nivel de gobierno será necesaria una revisión de los esquemas de transferencias intergubernamentales. En síntesis, todo esto plantea que el análisis sobre el impacto del envejecimiento sobre el sistema previsional debe hacerse sobre una base integral, que incluya la discusión de las diferentes áreas del gasto público (con énfasis en el gasto público social) y con una lógica federal, porque además hay que tener en cuenta que existen aún 13 provincias que tienen cajas previsionales para sus empleados públicos porque además todas las jurisdicciones subnacionales son responsables de la provisión de servicios de educación y de atención pública de la salud.

Por otra parte, otro aspecto que será clave es el nivel del financiamiento no contributivo para financiar las prestaciones dado que, aun incluso con algunos avances en la formalización laboral, la cobertura previsional podría recuperarse después del 2050 para llegar a un nivel cercano al 70% en el 2100. De este modo, existirían menores presiones en términos relativos sobre el sistema contributivo pero fuertes presiones, tanto fiscales como políticas, para implementar acciones de carácter no contributivo. Esto necesariamente implica definir cuál será la tasa de reemplazo y la cobertura que tendrán las personas que no alcancen a cumplir con los requisitos de densidad de aporte (Cetrángolo, 2014).

Finalmente, dos aspectos adicionales a considerar. En primer lugar el tema de la litigiosidad aún no está del todo resuelto. Si bien luego de la sanción de la ley de movilidad el flujo de nuevos juicios se ha reducido, aún queda un importante stock de causas por resolver lo que puede implicar mayores erogaciones en el mediano plazo (suponiendo que los problemas de litigiosidad se resolviesen a futuro con la nueva ley de movilidad). En segundo lugar, el comportamiento de la macroeconomía también será crucial para el desempeño del sistema, ya que como señala Cetrángolo (2014) la historia los problemas macrofiscales y el

³³ Si bien el tema de la prestación de servicios de salud de los adultos mayores no es un tema abordado en este documento, vale la pena citar una reflexión presentada en Savedoff et al. (2012): *“el envejecimiento poblacional contribuye solo moderadamente al incremento del gasto en salud. Si bien la gente de mayor edad tiende a utilizar los servicios de salud en mayor medida que los jóvenes, lo que genera un gasto adicional, las razones del incremento de la longevidad están intrínsecamente ligadas a las mejoras en la salud. En la actualidad las personas mayores están en mejores condiciones de salud que los adultos mayores en el pasado, lo que compensa en parte el incremento del gasto en salud. Asimismo, los mayores gastos en salud se encuentran asociados con la proximidad del individuo a su defunción, por lo que el envejecimiento poblacional retrasa estos gastos”*.

financiamiento del sistema previsional han estado íntimamente relacionados en las últimas décadas.

Recuadro 2. La litigiosidad en el sistema previsional: características e impactos fiscales

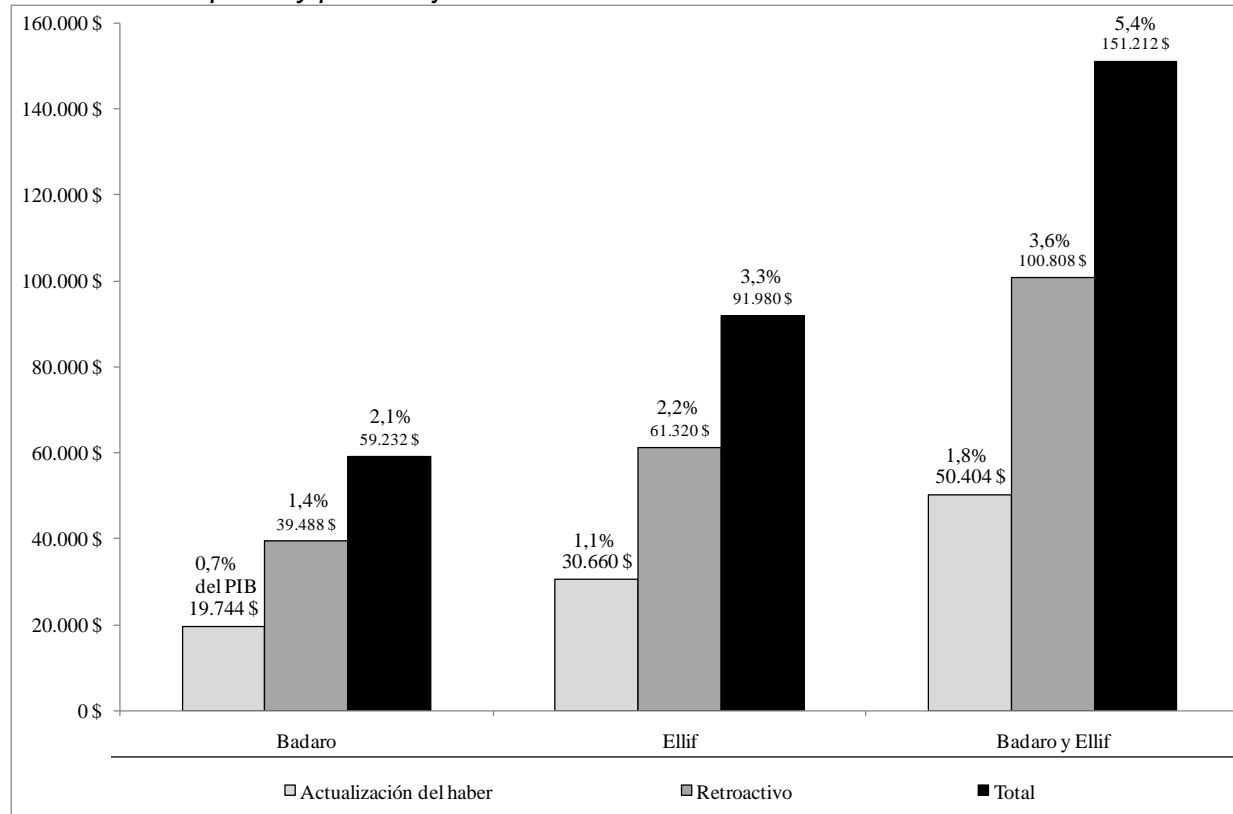
Respecto a la litigiosidad en el sistema previsional, las principales demandas se fundan en los precedentes sentados en fallos dictados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, mayormente en “Badaro³⁴” y “Ellif³⁵” (ANSES, 2013) que se originan por la falta de actualización de los haberes previsionales y de las remuneraciones sobre las cuales se calcula el haber, en los períodos previos a la sanción de la Ley de Movilidad. Si bien a partir de 2010 el ingreso de nuevos juicios previsionales empieza a decrecer (en 2011 se iniciaron aproximadamente un 70% de la cantidad de juicios iniciados en 2010; en 2012 un 62% y en 2013 apenas un 42%) como consecuencia del cese progresivo de los efectos de los mencionados y de la sanción de la Ley de Movilidad Jubilatoria que determina dos aumentos anuales automáticos, aun resta un gran stock de expedientes judiciales sin resolver. Considerando que alrededor del 75% de las sentencias resuelven otorgar aumentos en los haberes, resulta fundamental analizar los efectos fiscales de estos fallos en cualquier estudio que analice la viabilidad del sistema. En particular, considerando que si bien los reajustes en los haberes se contabilizan como erogaciones previsionales, existe una parte, asociada fundamentalmente a los retroactivos que dictaminan las sentencias, que se contabilizan por “debajo de la línea” y que, por lo tanto, no afectan el resultado financiero. Este factor es importante porque implicaría que el resultado del sistema previsional de cada ejercicio financiero estaría sobreestimado.

De acuerdo a estimaciones de la propia ANSES (2013) la aplicación masiva del “fallo Badaro” implicaría un costo anual por actualización de haberes de \$19.743,84 millones para el año 2012 (0,7% del PIB) y pago de ajustes retroactivos (a desembolsar por única vez) de \$39.487,7 millones (1,4% del PIB) mientras que con la generalización del “fallo Ellif” el gasto corriente para el año 2012 se hubiese incrementado en \$ 30.660,06 millones (1,1% del PIB) y el pago de retroactivos hubiera implicado una erogación extraordinaria de \$61.320,12 millones adicionales (2,2% del PIB). De esta forma, estaríamos hablando de que la generalización de ambos fallos representaría un empeoramiento del resultado financiero de 1,8% del PIB, y un impacto por “debajo de la línea” de 3,6% del PIB.

³⁴ Es reclamado por aquellos beneficiarios que poseían haberes devengados en el período comprendido entre 1° de enero 2002 y 31 de diciembre 2006. Para este conjunto, se debe recalcular la movilidad de dicho período de acuerdo a la variación anual del Índice de Salarios (IS).

³⁵ Adopta el cálculo de la movilidad determinado en Badaro para altas anteriores al 31/12/2006 y por el período comprendido entre el alta y esa fecha. Adicionalmente, determina la aplicación del Índice de Salarios Básicos para la Industria y la Construcción (ISBIC) para el cálculo de la Prestación Compensatoria (PC) y la Prestación Adicional por Permanencia (PAP) hasta la fecha de alta del beneficio para el período 1991- 2009.

Gráfico IV.4. Impacto financiero anual conjunto de los fallos Badaro y Ellif para 2012
En millones de pesos y porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia sobre la base de ANSES (2013).

De acuerdo con ANSES (2013), la implementación inmediata de ambos fallos requeriría un esfuerzo fiscal de la ANSES no afrontable en el corto plazo, interfiriendo seriamente en la política previsional y poniendo en riesgo la sustentabilidad del sistema previsional³⁶ en particular, y del sistema de seguridad social en general. Merece la pena destacar que, tal como se mencionó anteriormente, el FGS solo se encuentra habilitado para financiar gastos corrientes en situaciones de emergencia. Además, su composición no presenta una liquidez que permita su utilización en el corto plazo para el pago de un stock de tamaño deuda.

V. Síntesis y conclusiones

En los últimos años varios países de América Latina orientaron sus acciones en materia de protección social hacia la extensión de la cobertura, siendo particularmente relevante las políticas desarrolladas en materia de garantías de ingresos para los adultos mayores. En este contexto, Argentina también avanzó con este tipo de iniciativas. En un primer lugar, cuando aún los efectos sociales de la crisis de la Convertibilidad todavía eran muy persistentes se implementaron algunas acciones para brindar protección social a los adultos mayores en condiciones de extrema pobreza, sea a través del Plan Mayores (MTEySS) o de la ampliación de la cobertura de las Pensiones No Contributivas por Vejez (Ministerio de Desarrollo Social). Posteriormente, fundamentalmente entre 2005 y 2007, se implementó un esquema de moratorias previsionales que permitió ampliar la cobertura previsional a través del seguro social gestionado por la ANSES (y no a través de otros programas de los

³⁶ Estos efectos han sido advertidos en algunos fallos en los que se señala que la aplicación generalizada de pautas de reajuste determinadas para un caso particular, sin ponderar su impacto en la sustentabilidad del sistema previsional, podría generar altísimos costos para la ANSES y para los recursos que este organismo administra (ANSES, 2013).

programas para adultos mayores administrados por el Ministerio de Desarrollo Social o el MTEySS como en el periodo 2002-2005)³⁷.

Con la implementación de la Moratoria, la cobertura previsional pasó del 70% en 2005 al 90% en 2008 (nivel en el que se ha mantenido hasta 2012) y los beneficios de este programa llegaron a representar casi el 45% del total de beneficios previsionales administrados por la ANSES. Este programa se encuentra a mitad de camino entre la lógica de las prestaciones contributivas y no contributivas porque considera al trabajador como titular del beneficio (de hecho un gran porcentaje de los beneficiarios tuvieron historias laborales en la seguridad social incompletas) y porque el pago de la deuda se realiza a través de una deducción de la cuota de la moratoria (deuda) en la prestación (beneficio previsional).

Para implementar este plan la ANSES contó con una mejora sustancial en sus recursos que obedeció a un mejor desempeño del mercado de trabajo (al igual que lo observado en países como Brasil y Uruguay), al flujo de fondos provenientes de la estatización de los fondos administrados por las AFJPs y a un mayor flujo de recursos proveniente de rentas generales asignados a la seguridad social (donde a diferencia de países como Brasil y Uruguay no se realizaron arreglos tributarios específicos sino que esto respondió a un incremento general de la presión tributaria). Poniendo cifras a estas tendencias (para el periodo 2004-2012), se puede mencionar que la evolución del mercado de trabajo y la eliminación del régimen de AFJP explicaría 3,6 p.p. del PIB del aumento de los recursos de ANSES; 0,6 p.p. del PIB se explican por la rentabilidad (líquida) del FGS y otros 0,5 p.p. del PIB restantes se relacionarían con la evolución de los recursos tributarios (incluyendo la masa coparticipable bruta).

Como se ha destacado en el texto, la extensión de la cobertura previsional ha implicado un esfuerzo fiscal relevante, con un incremento de las erogaciones de 3 p.p. del PIB entre 2004 y 2012. No obstante, es importante señalar la expansión de protección social también se observó en otras áreas (como por ejemplo con la Asignación Universal por Hijo y las pensiones no contributivas). Por todo esto, sumado al financiamiento de otras acciones, que el gasto de la ANSES aumentó en más de 4 p.p. del PIB, llegando a 8,8% de PIB en 2012.

Las perspectivas futuras en materia de cobertura y financiamiento dan cuenta que será necesario implementar medidas de carácter no contributivo para mantener los elevados niveles de cobertura que se observan en la actualidad. Esto implicará necesariamente la redefinición de los recursos de rentas generales destinados al sistema previsional dado que las presiones financieras serán crecientes debido al proceso de envejecimiento poblacional. Este reordenamiento del financiamiento del sistema deberá ser analizado a partir de las demandas de recursos de otros sectores y bajo la lógica de un país federal en el cual las responsabilidades en la provisión de bienes y servicios públicos se irán modificando conforme cambie la estructura demográfica de la población; pero también considerando que los cambios en la estructura y nivel del financiamiento de la ANSES pueden tener efectos en otras dimensiones del actual sistema, como por ejemplo en la determinación de la movilidad de los haberes donde en la actualidad la evolución de los ingresos tributarios tiene una ponderación del 50%.

³⁷ Las pensiones no contributivas por vejez administradas por el Ministerio de Desarrollo Social disminuyeron producto que varios de sus beneficiarios optaron por una jubilación por moratoria previsional. No obstante, las pensiones no contributivas por invalidez crecieron sostenidamente. Como se mencionó en el Recuadro 1, estas pensiones no contributivas son financiadas por la ANSES.

Referencias bibliográficas

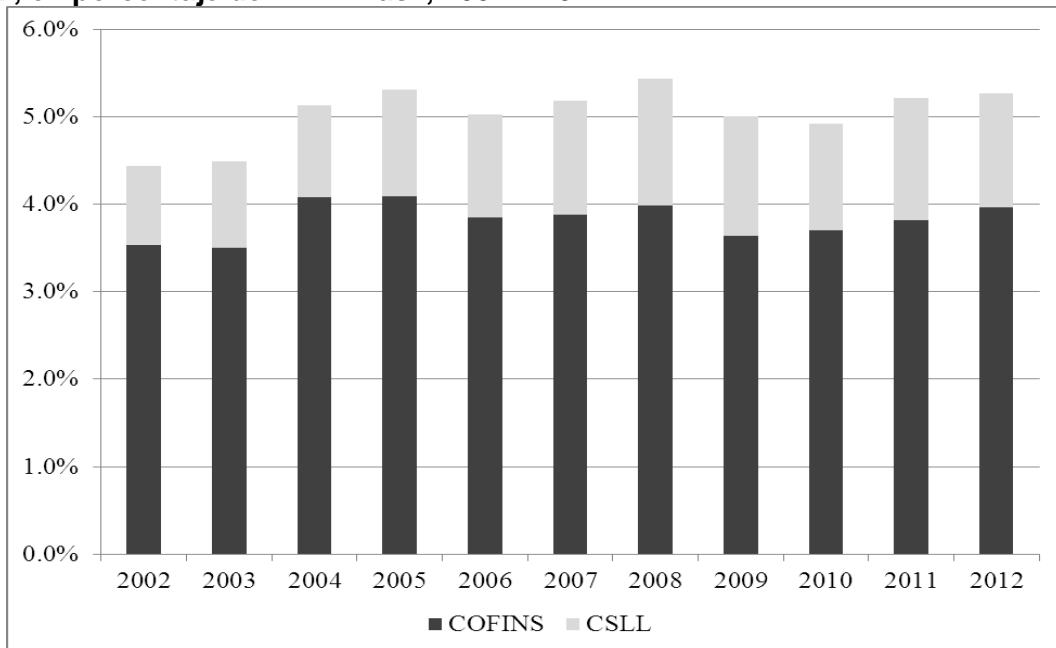
- Aguirre, R. y L. Scuro Soma, (2010), "Panorama del sistema previsional y género en Uruguay: avances y desafíos", CEPAL. Santiago de Chile.
- ANSES, (2013), "Inclusión versus privilegios", Administración Nacional de la Seguridad Social. Buenos Aires.
- Banco de Previsión Social, (2006), "Boletín Estadístico 2005", Asesoría General en Seguridad Social y Asesoría Económica y Actuarial. Montevideo.
- Banco de Previsión Social, (2014), "Boletín Estadístico 2013", Asesoría General en Seguridad Social y Asesoría Económica y Actuarial. Montevideo.
- Bertranou, F., (2004), *Protección social y mercado de trabajo*, Oficina Internacional del Trabajo (OIT). Santiago de Chile.
- Bertranou, F., Cetrángolo, O., Grushka, C., y L. Casanova, (2011), *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Oficina Internacional del Trabajo (OIT). Buenos Aires.
- Bertranou, F. y F. Grafe, (2007), "La reforma del sistema de pensiones en Brasil: aspectos fiscales e institucionales", Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Bertranou, F. y L. Casanova, (2013), "La informalidad laboral en Argentina. Segmentos críticos y políticas para la formalización", Oficina Internacional del Trabajo (OIT). Buenos Aires.
- Bertranou, F. y L. Casanova, (2014), "La seguridad económica en la vejez en América Latina luego de dos décadas de reformas previsionales: Los casos de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay", Oficina Internacional del Trabajo (OIT). Buenos Aires.
- Casanova, L., (2013), "Formalización del empleo y acceso y financiamiento de la protección social. La experiencia de Argentina en los últimos años", nota elaborada para la Mesa Redonda Protección social, envejecimiento demográfico y financiación: ¿de dónde venimos y hacia dónde vamos?, XII Jornadas Argentinas de Estudios de Población.
- Castiñeira, R., (2007), "El impacto fiscal de la reforma previsional", Informe especial N° 367, Econométrica S.A.
- Cetrángolo, O., (2014), "Límites y virtudes de revisar la política fiscal de largo plazo a partir de considerar el cambio demográfico en Argentina", en Michele Gragnolati, Rafael Rofman, Ignacio Apella y Sara Troiano (Eds.), *Los años no vienen solos. Oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en Argentina*, Banco Mundial (BM). Buenos Aires.
- Cichon, M., Scholz, W., van de Meerendonk, A., Hagemeyer, K., Bertranou, F., y P. Plamondon, (1999), *Financing social protection*, International Labour Office (ILO). Geneva.
- Denton, F. y B. Spencer, (1999), "Population aging and its cost: a survey of the issues and evidence", Department of Economic Working Papers 1999-03, McMaster University.
- Fajnzylber, E., (2013), "Chile", en R. Rofman, I. Apella y E. Vezza (eds.), *Más allá de las pensiones contributivas. Catorce experiencias en América Latina*, Banco Mundial (BM). Buenos Aires.
- Gillion, C., Turner, J., Bailey, C. y Latulippe, D., (2000), *Social security pensions. Development and reform*, International Labour Office (ILO). Geneva.
- Grushka, C., (2014), "Evaluación y perspectivas del Sistema Integrado Previsional Argentino", en Claudia Danani y Susana Hintze (Coords.), *Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la seguridad social en Argentina*, UNGS. Buenos Aires.
- ILO, (2014), *World Social Protection Report 2014-2015. Building economic recovery, inclusive development and social justice*, International Labour Office. Geneva.
- Lagomarsino, G., (2009), "Hacia una nueva matriz de protección social", *Comentarios de Seguridad Social* N° 23.

- Marchionni, M. y J. Alejo, (2014), “El financiamiento de la educación básica a lo largo de la transición demográfica en Argentina”, en Michele Gragnolati, Rafael Rofman, Ignacio Apella y Sara Troiano (Eds.), *Los años no vienen solos. Oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en Argentina*, Banco Mundial (BM). Buenos Aires.
- MTEySS, (2014), “Protección y Seguridad Social en Argentina. Resultados de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social 2011”, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). Buenos Aires.
- OIT, (2009), *Empleo y protección social en el nuevo contexto demográfico*, Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra.
- OIT, (2011a), “La revitalización de la negociación colectiva en Argentina”, Notas OIT, Trabajo Decente en Argentina, Oficina Internacional del Trabajo. Buenos Aires.
- OIT, (2011b), “Salario mínimo en Uruguay y la creación de la base de prestaciones y contribuciones en 2004”, Oficina Internacional del Trabajo, Santiago de Chile.
- OIT, (2012), *Informe mundial sobre salarios 2012-2013*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- OIT, (2013), *Empleo y protección social en el nuevo contexto demográfico*, Oficina Internacional del Trabajo (OIT). Ginebra.
- Papadópolos, J., (2013), “Uruguay”, en R. Rofman, I. Apella y E. Vezza (eds.), *Más allá de las pensiones contributivas. Catorce experiencias en América Latina*, Banco Mundial. Buenos Aires.
- Pereira, C., (2010), “Análisis de Cobertura del Régimen Previsional Uruguayo: 1996-2010”, Comentarios de la Seguridad Social N° 33, Asesoría General en Seguridad Social.
- Poder Ejecutivo, (2014), Proyecto de Ley de Moratoria Previsional, EXP: PE, N° 148/14, 12 de Junio de 2014.
- Rofman, R., Apella, I. y E. Vezza, (2013), “Introducción”, en R. Rofman, I. Apella y E. Vezza (eds.), *Más allá de las pensiones contributivas. Catorce experiencias en América Latina*, Banco Mundial (BM). Buenos Aires.
- Rofman, R. y I. Apella, (2014), “La protección social argentina en un contexto de transición demográfica”, en Michele Gragnolati, Rafael Rofman, Ignacio Apella y Sara Troiano (Eds.), *Los años no vienen solos. Oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en Argentina*, Banco Mundial (BM). Buenos Aires.
- Rofman, R. y M. L. Oliveri, (2011) “La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores”, Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales Nro. 7, Banco Mundial (BM). Buenos Aires.
- Rottenschweiller, S., (2013), “Cambio demográfico y federalismo fiscal”, presentado en la XLVIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política (AAEP), Rosario, Argentina.
- Savedoff, W., de Ferranti, D., Smith, A. and V. Fan, (2012), “Political and economic aspects of the transition to universal health coverage”, Series Universal Health Coverage N° 2, Center for Global Development. Washington D.C.
- Schleser, D., (2007), “El trabajo no registrado en el largo plazo”, Serie Trabajo, Ocupación y Empleo N° 7, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). Buenos Aires.
- Schwarzer, H. y A. Querino, (2002), “Non-contributory pensions in Brazil: The impact on poverty reduction”, Social Security Policy and Development Branch, International Labour Office (ILO).
- Schwarzer, H. y R. Ferreira de Santana, (2013), “Brasil”, en R. Rofman, I. Apella y E. Vezza (eds.), *Más allá de las pensiones contributivas. Catorce experiencias en América Latina*, Banco Mundial (BM). Buenos Aires.

- Serra, J. y J. Alfonso, (2007), "Tributación, seguridad y cohesión social en Brasil", Serie Políticas Sociales N° 133, CEPAL. Santiago.
- Uthoff, A., (2011), "Reforma del sistema de pensiones chileno", Serie financiamiento del desarrollo N° 240, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile.

Anexos

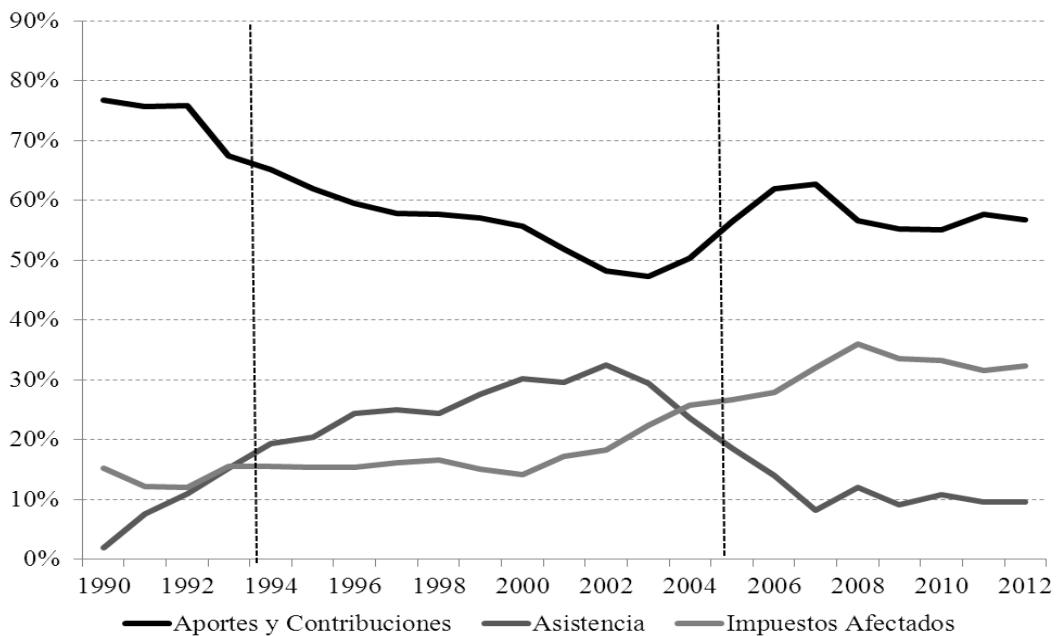
Gráfico A 1. Recaudación de impuestos vinculados al financiamiento de la seguridad social, en porcentaje del PIB. Brasil, 2002 – 2012.



Nota: COFINS = Contribución para el financiamiento de la seguridad social; CSLL = Contribución social sobre las utilidades netas.

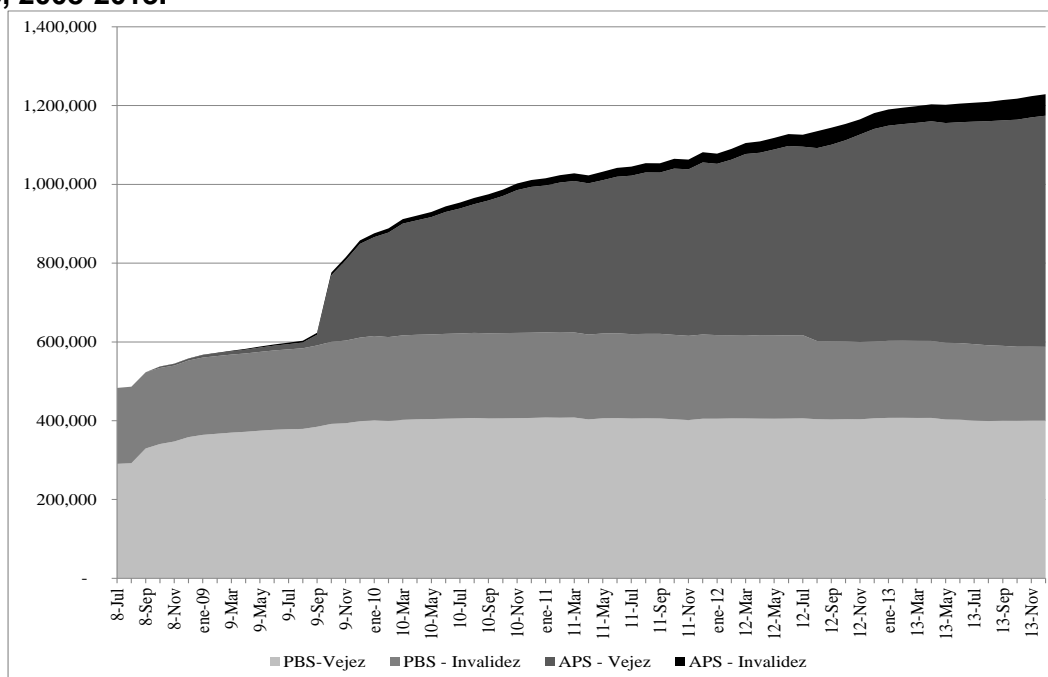
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Instituto de Pesquisa Economica Aplicada - IPEA-.

Gráfico A 2. Recursos del BPS, en porcentaje del total de erogaciones. Uruguay, 1990-2012.



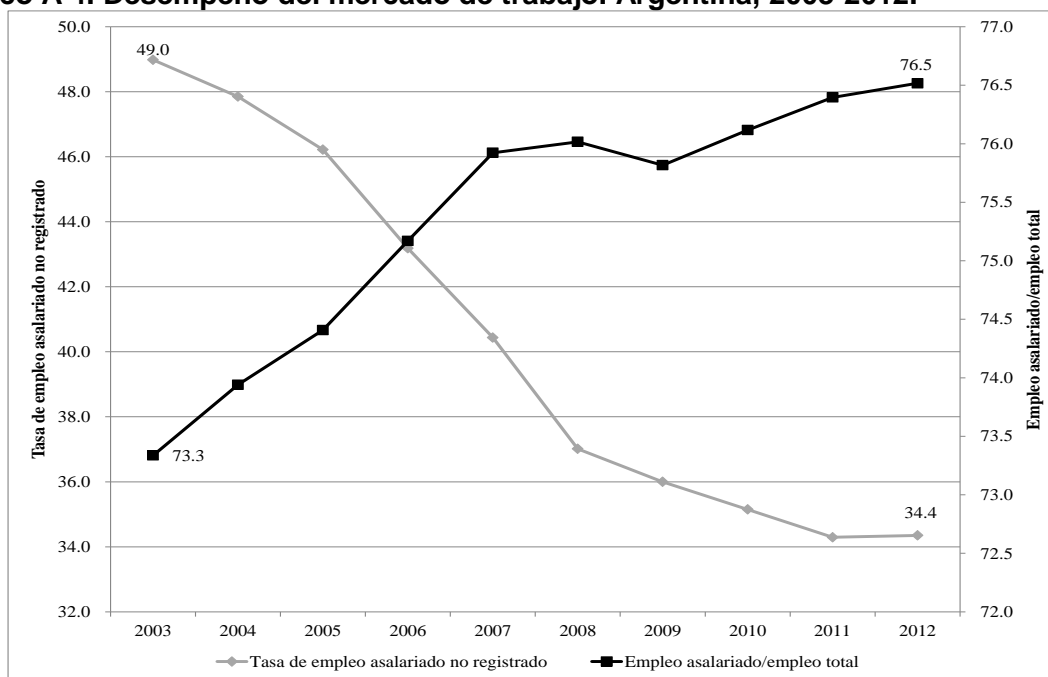
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Boletín Estadístico 2005 y Boletín Estadístico 2013 del BPS.

Gráfico A 3. Evolución del número de beneficios del sistema de pensiones solidarias. Chile, 2008-2013.



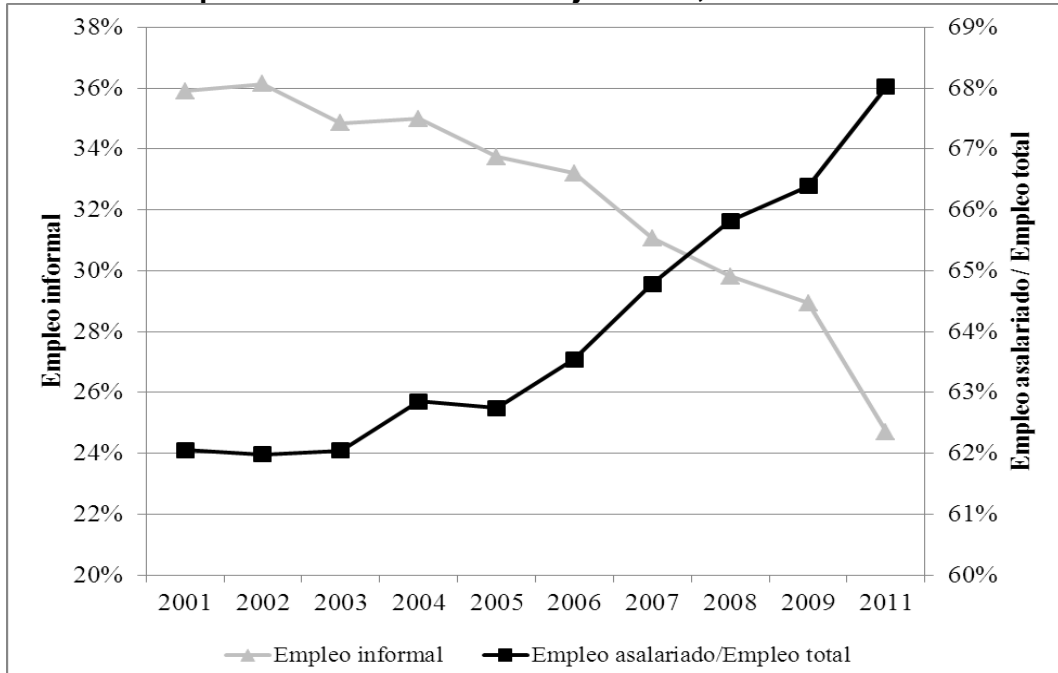
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Subsecretaría de Previsión Social.

Gráfico A 4. Desempeño del mercado de trabajo. Argentina, 2003-2012.



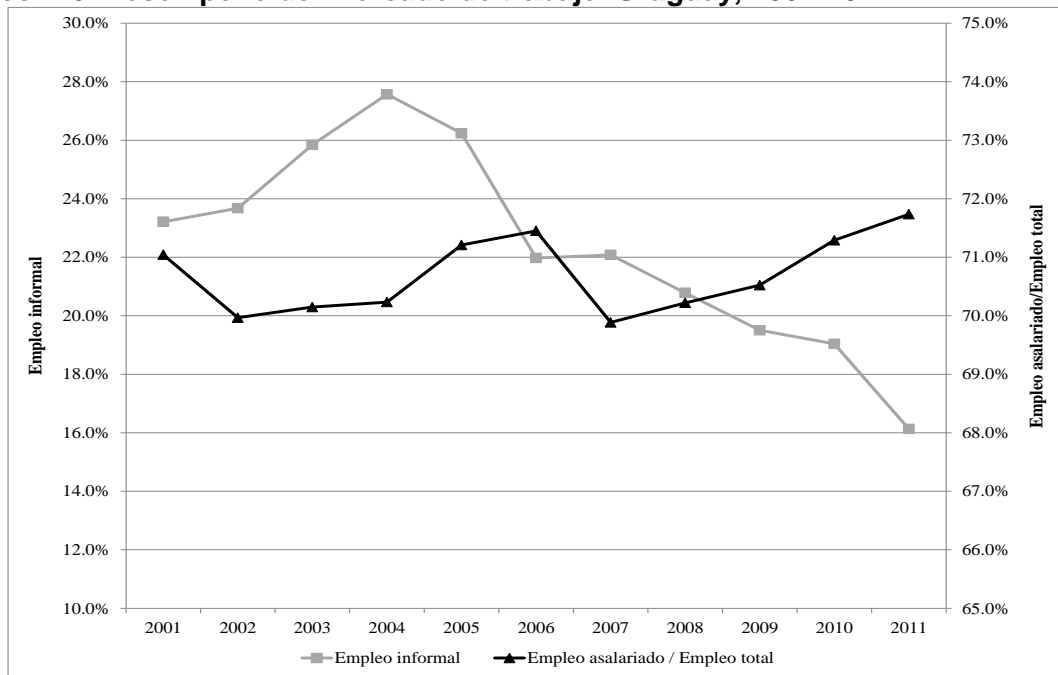
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares -EPH- del INDEC.

Gráfico A 5. Desempeño del mercado de trabajo. Brasil, 2001-2011.



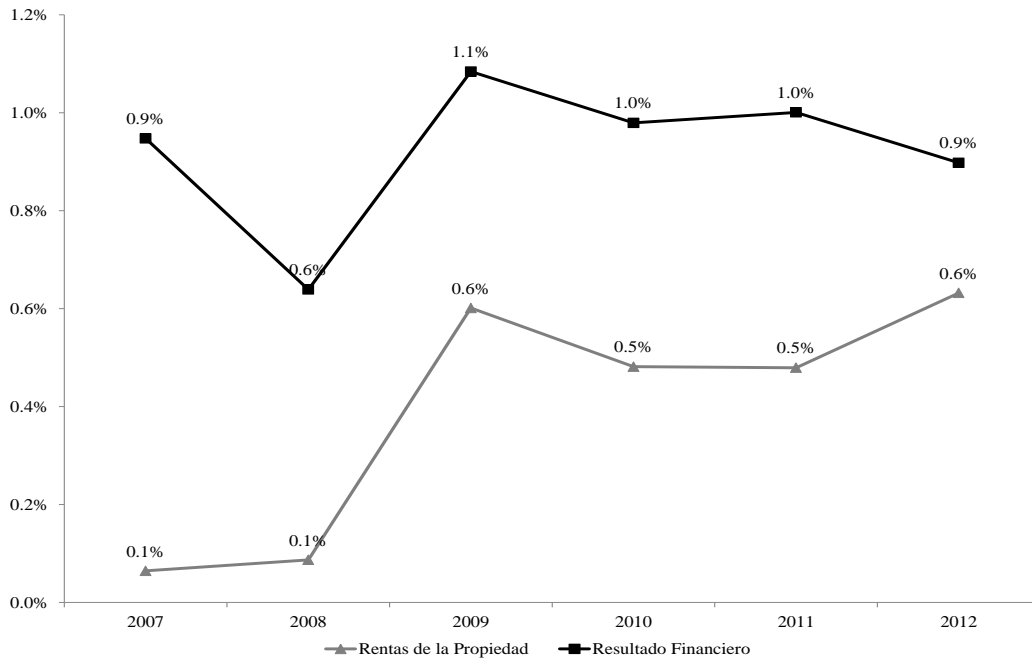
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Socio-Económica Database for Latin America and the Caribbean -SEDLAC- (Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales -CEDLAS- y Banco Mundial).

Gráfico A 6. Desempeño del mercado de trabajo. Uruguay, 2001-2011.



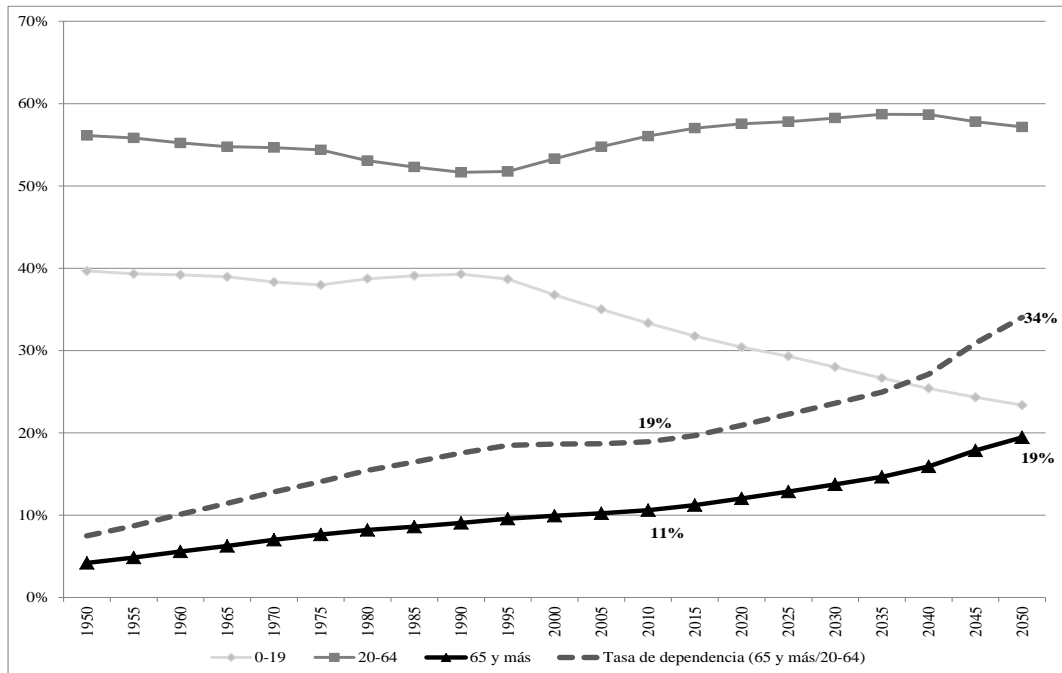
Fuente: Elaboración propia sobre la base de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

Gráfico A 7. Resultado financiero de la ANSES y rentas de la propiedad del FGS, en porcentaje del PIB. Argentina, 2007-2012.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del MECON.

Gráfico A 8. Evolución y proyecciones de la composición demográfica. Argentina, 1950-2050.



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía - CELADE-.