

Título Análisis del impacto distributivo del sistema previsional argentino: estudio del aumento de la cobertura

Tipo de Producto Ponencia (texto completo)

Autores Calabria, Alejandro y Rottenschweiler, Sergio

Código del Proyecto y Título del Proyecto

A14E08 - Análisis del impacto distributivo del sistema previsional argentino

Responsable del Proyecto

Calabria Alejandro

Línea

Finanzas Públicas y Política Fiscal

Área Temática

Economía

Fecha

2014

Análisis del impacto distributivo del sistema previsional argentino: estudio del aumento de la cobertura

Alejandro A. Calabria (UADE) (†)

Sergio G. Rottenschweiler (UADE) (††)

Resumen

Diseñar un sistema previsional adecuado resulta una tarea por demás compleja dado los múltiples objetivos que el mismo debe contemplar. Debe ser inclusivo, reducir la pobreza en la tercera edad, proveer incentivos correctos en el mercado laboral, incrementar el ahorro agregado de la economía, suavizar la capacidad de consumo entre la etapa activa y la pasiva y ser financieramente sustentable. En los últimos años se han producido importantes reformas en el sistema previsional argentino. Sin dudas, entre las más importantes se destaca la introducción de diversas moratorias previsionales que permitieron aumentar considerablemente la tasa de cobertura. El presente documento de trabajo tiene como objetivo principal realizar un exhaustivo análisis del impacto distributivo de la moratorias previsionales y estudiar el diseño actual del sistema previsional a modo de detectar futuros problemas y oportunidades de mejoras que puedan implementarse en un mediano plazo.

Clasificación JEL: H20, H53, H55.

Palabras Claves: Sistema previsional; tasa de cobertura; distribución de ingresos; políticas públicas; Argentina.

Abstract

The design of an adequate pension system is a very complex because it must contemplate multiple objectives. Must be inclusive, reduce poverty in old age, providing appropriate incentives in the labor market, increasing the aggregate savings of the economy, the ability to smooth consumption between active and passive stage and be financially sustainable. In recent years there have been significant reforms in the Argentine pension system. Undoubtedly, the most important one was the implementation of various moratoriums that allowed significantly increase in the coverage rate. This working paper's main objective is a comprehensive analysis of the distributional impact of the pension moratorium and study the actual design of the pension system so as to detect future problems and opportunities for improvement that can be implemented in the medium term.

JEL Classification: H20, H53, H55.

Keywords: pension system; coverage rate; income distribution; public policy, Argentina.

(†) Profesores de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE) (††) Profesor de la UADE. Direcciones de e-mail de contacto: alcalabria@uade.edu.ar y srottenschweiler@uade.edu.ar.

Las opiniones aquí expresadas pertenecen a los autores y no representan necesariamente las correspondientes a los organismos a los cuales se encuentran afiliados. Los autores agradecen la colaboración de Leandro E. Moro.

I. Introducción. Objetivos y breve reseña del sistema previsional argentino.

El sistema previsional argentino ha sido de los pioneros en América Latina. Desde comienzos del siglo XX varios sectores de trabajadores comenzaron a demandar y obtener sus fondos previsionales. Durante los gobiernos de H. Yrigoyen y M. T. de Alvear, la cobertura previsional se expandió primero a la mayoría de los trabajadores de los sectores públicos, bancarios y compañías de seguro y luego se sumaron, entre otros, periodistas, gráficos, marinos mercantes y aeronáuticos. En todos los casos se trataba de cajas autónomas que eran financiadas con recursos propios de la actividad y administradas en forma independiente, con control total o parcial de los trabajadores (Rofman, Apella y Vezza, 2013). Sin embargo, a pesar de la importante expansión del sistema de previsión en estos años, la cobertura seguía estando orientada hacia un conjunto relativamente privilegiado respecto del total de los trabajadores asalariados (Basualdo, 2009).

El carácter de privilegio respecto de la previsión social en Argentina sufre un giro relevante en dirección a la distribución del ingreso, alcanzando un altísimo punto en 1943, cuando por el Decreto-Ley 15.074, se crea la Secretaría de Trabajo y Previsión, y en 1944, el Instituto Nacional de Previsión Social. En el marco del Estado Benefactor, es ahora éste quien garantizaría los beneficios previsionales a los trabajadores asalariados, incluidos los trabajadores independientes y hasta los propios empleadores. Asimismo, en 1954, con la sanción de la Ley 14.370, se produjo un cambio sustancial en la naturaleza del régimen cuando se asumió la lógica de reparto como principio estructural. Ello implicó que la redistribución de ingresos prime como criterio de determinación del haber jubilatorio, dejando atrás la lógica de capitalización individual. De esta forma, el régimen pasó a basarse en la solidaridad intergeneracional como lógica de financiamiento, donde los trabajadores activos debían sostener a aquellos que se retiraron del mercado de trabajo por vejez, invalidez o a las familias de los trabajadores fallecidos.

Paulatinamente, tanto la cobertura de los trabajadores activos que realizaban aportes al sistema previsional como el porcentaje de adultos mayores con algún beneficio previsional comenzaron a aumentar. Sin embargo, a fines de los años '70 el sistema empezó a presentar importantes y crecientes déficits económicos. En 1980 se logró impulsar una reforma profundamente regresiva que dañó al carácter redistributivo del sistema previsional, buscando sostener su financiamiento sobre la base de los recursos de las capas medias y bajas. Esta transferencia de recursos se concretó a través de la eliminación de las contribuciones patronales y su reemplazo por recursos públicos recaudados a través de la ampliación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), socializando los costos del sistema de previsión. Entre 1975 y 1976, el valor real de los beneficios cayó un 45% y la posición relativa de los jubilados en la distribución del ingreso empeoró en una magnitud sin precedentes (Arza, 2009).

Por otra parte, la maduración del sistema que se había beneficiado con la fuerte expansión durante las décadas del '50 y '60, y el proceso de envejecimiento poblacional, tuvieron fuerte incidencia sobre el desempeño del Sistema Previsional. Para 1981 el déficit primario alcanzaba el 60% de los gastos totales. A pesar de la adopción de las medidas mencionadas en el párrafo anterior, la fragilidad financiera del sistema jubilatorio persistió y entre 1983 y 1987 los haberes jubilatorios medios se redujeron 36% en términos reales, y un 21% adicional entre 1987 y 1989 (Arza, 2009).

Luego de varias reformas de carácter administrativo realizadas durante los primeros años de la década del '90, en 1994 se sanciona la Ley 24.241 que crea el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), constituyendo al sistema previsional de dos pilares jubilatorios: un componente público y otro privado. Este último consistía un sistema de contribuciones y beneficios basados en cuentas de capitalización individuales administradas por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJPs). La jubilación tomaba la forma de una anualidad vitalicia o salidas escalonadas basadas en las cuentas

individuales de capitalización. El sistema incluía además prestaciones por incapacidad y beneficios de sobrevivientes cubiertos por seguros (García Rapp y Merlinsky, 2000). De acuerdo con Apella (2008), la magnitud del sistema de capitalización privado fue creciente y significativa¹. Sin embargo, la tasa de cobertura previsional disminuyó considerablemente: mientras que en 1992 alcanzaba al 84,4% de los hombres y al 73,9% de las mujeres de 65 años y más, en 2004 este número había descendido a 71,0% y 62,1%, respectivamente (Basualdo, 2009).

Para analizar las razones de esta disminución en la cobertura es indispensable tener en cuenta los altos niveles de precarización del empleo. En la década del '90 no sólo se produjo un importante incremento en los niveles de desocupación sino que, además, se expandieron la informalidad laboral y las formas de contratación que, al precarizar las condiciones de trabajo, impulsaron un aumento de la proporción de asalariados sin descuentos jubilatorios (Bertranou, van Ginneken y Solorio, 2004). De esta forma, en lo que respecta a los trabajadores activos, la relación entre los aportantes y la población ocupada disminuyó, entre 1992 y 2003, 10,7 puntos porcentuales (p.p) para los hombres y 12,2 p.p. para las mujeres. En igual periodo, el coeficiente aportantes/población económicamente activa (PEA) pasó de 47,6% a 36,9% (hombres) y de 45,4% a 32,4% (mujeres). Estas consideraciones llevaron a que, desde su sanción en 1993, el sistema fuera objeto de múltiples modificaciones y ajustes, incluyendo más de 40 leyes modificando el texto original. Entre estas, se destacan por su relevancia la Ley 26.222 (2007) que facilitó a los afiliados al régimen de capitalización pasar al régimen de reparto, y la Ley 26.425 reglamentada por el Decreto 2104/08 que, a fines de 2008, eliminó definitivamente el régimen de capitalización, dirigiendo todos los aportes y beneficios previsionales hacia un único régimen de reparto público, denominado Sistema Integrado Previsional Argentino -SIPA- (Rofman, Apella y Veza, 2013).

Adicionalmente, a partir del 2005 y 2006 se implementaron dos planes de regularización de aportes (denominadas comúnmente "moratorias previsionales") que permitieron acceder a un beneficio previsional a millones de adultos mayores que se encontraban sin ningún tipo de protección social. La tasa de cobertura previsional aumentó considerablemente, convirtiéndose en una de las más altas de Latinoamérica. En simultáneo a los miles de beneficios previsionales que se incorporaban mensualmente al sistema como consecuencia de las moratorias previsionales, se han ido adoptando una serie de medidas relacionadas con el monto de las prestaciones. Entre julio de 2003 y julio de 2008 han tenido lugar once aumentos de la jubilación mínima mientras que el resto de los beneficios han aumentado a un ritmo considerablemente menor lo que provocó un achatamiento de la pirámide de haberes previsionales. A partir de marzo de 2009 empezó a aplicarse la Ley 26.417 de Movilidad Jubilatoria que establece la actualización de todos los haberes previsionales del SIPA así como de los topes de aportes de acuerdo a una fórmula que contempla, principalmente, la evolución de los salarios y de la recaudación de la Administradora Nacional de Seguridad Social -ANSES-. Finalmente, en septiembre de 2014 se sancionó la Ley 26.970 que establece una nueva moratoria previsional que permitirá regularizar los años de aporte faltantes y acceder al beneficio jubilatorio a más de 500.000 personas. La misma presenta algunas diferencias respecto a las primeras moratorias que serán analizadas en detalle a lo largo de este documento. El objetivo principal de la nueva moratoria es brindar protección a uno de los sectores más vulnerables de la población como son los adultos mayores, aumentando la cobertura previsional que se había estancado desde 2011 e incluso había comenzado a declinar en los últimos años.

Diseñar un sistema previsional adecuado resulta una tarea por demás compleja dado los múltiples objetivos que el mismo debe contemplar. Un esquema óptimo debería ser inclusivo pero también justo con quienes aportaron por mayores salarios o durante más años al sistema. Debería intentar brindar la mayor protección posible pero sin generar incentivos

¹ En 2006, el 82% de los trabajadores afiliados al SIJP pertenecían al régimen de capitalización.

perversos como podría ser el de permanecer trabajando bajo condiciones de informalidad. Además, debería procurar disminuir, o al menos no aumentar, las disparidades de la etapa activa ocasionadas principalmente por deficiencias en el mercado laboral. También debería brindar la más amplia cobertura con los mayores haberes posibles, eliminando la pobreza en la tercera edad, pero sin provocar la insostenibilidad o inviabilidad financiera del sistema.

Un análisis profundo sobre la regresividad o progresividad del sistema previsional no solo debe contemplar los montos y cantidades de las transferencias sino también analizar la progresividad de las fuentes de recursos con los que se financia el mismo. ¿Es el sistema previsional argentino actual realmente inclusivo o aun resta mucho camino por recorrer para lograr una plena inclusión? ¿El diseño actual del cálculo y actualización de los haberes es regresivo o progresivo? ¿Cumple el sistema previsional su misión de disminuir las disparidades de la etapa activa o, por el contrario, tiende a acentuarlas? ¿Es sostenible el esquema actual en el tiempo o debería, más temprano que tarde, sufrir algunas modificaciones que lo tornen financieramente sustentable? Estas y otras preguntas intentarán responderse en este documento de trabajo. Para ello en la Sección 2, además de detallar algunas cuestiones metodológicas, se analizará la evolución en los últimos años y el estado actual de la tasa de cobertura previsional. En la Secciones 3 y 4 se analizarán los efectos distributivos (cobertura, haberes, etc. por deciles de ingresos) de las moratorias previsionales lanzadas en 2005 (Leyes 24.476 y 25.994) y 2014 (Ley 26.970), respectivamente. En la Sección 5 se expondrán las conclusiones principales, detallando los problemas actuales del sistema previsional y los que se vislumbran a futuro y esbozando algunas líneas de propuestas de políticas que podrían aplicarse en el mediano plazo.

II. Análisis de la tasa de cobertura previsional

II.A Definición y cuestiones metodológicas

Antes de proceder con el análisis de la situación previsional en la Argentina es oportuno realizar ciertas aclaraciones y definiciones teóricas y metodológicas adoptadas en este trabajo.

En primer lugar, el concepto de cobertura previsional en su sentido amplio tiene, al menos, dos dimensiones en las que debería ser relevado: por un lado, la cobertura previsional en el sector activo, es decir, procurar que los trabajadores realicen contribuciones al sistema teniendo, en general, cobertura de los riesgos de invalidez y sobrevivencia y acumulen “derechos” o ahorros para las prestaciones por vejez; y por el otro, la cobertura previsional en el sector pasivo, esto es que los adultos mayores en edad jubilable² reciban prestaciones previsionales por parte del sistema de seguridad social (Bertranou, 2001). En este documento se abordará principalmente la segunda de las dos acepciones.

En segundo lugar, tal como afirman Rofman y Carranza (2005) *“la cobertura de la previsión social y sus determinantes no es un mero ejercicio algebraico, ya que requiere la adopción de distintas definiciones sobre las variables a medir. Al mismo tiempo, la medición de la cobertura es metodológicamente compleja. Aun cuando se adopten indicadores relativamente sencillos, su construcción presenta problemas, debido a la inexistencia de fuentes o a la poca confiabilidad de las mismas, a la existencia de muchos individuos en ‘zonas grises’ del espectro y a problemas de comparabilidad intertemporal. Estos problemas no siempre pueden ser resueltos, pero deben ser reconocidos a fin de evitar conclusiones incorrectas”*. Todos los resultados expuestos en este trabajo han sido calculados en base a las Encuestas Permanentes de Hogares (EPH) elaboradas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Se han utilizado las versiones “puntual” para el período

² Hombres de 65 años y más y mujeres de 60 años y más.

1995-2002³ y “continua” para el comprendido entre 2003-2014⁴. La EPH releva hogares concentrados en solo 32 aglomerados urbanos⁵ por lo que hay que ser extremadamente cautelosos con la extrapolación de estos resultados a nivel nacional⁶.

Otros documentos, por ejemplo ANSES (2010a) o Calabria y Calero (2011), analizan la cobertura previsional en adultos mayores utilizando bases de datos de la ANSES en lugar de los microdatos de la EPH. En este trabajo se optó por la segunda fuente ya que se busca analizar la cobertura previsional desde distintas características que se irán detallando oportunamente (como ser cobertura previsional por decil de ingresos, cobertura previsional del cónyuge, etc.) que no podían ser estudiadas utilizando los registros de la ANSES dado que no cuentan con tal nivel de desagregación y/o detalle. Además, utilizar la información recolectada en los registros de un solo organismo puede presentar problemas debido a que se estarían ignorando datos provenientes de otros beneficios previsionales como son las cajas provinciales y municipales no transferidas a la órbita nacional (como la de la provincia de Buenos Aires o de la ciudad de Rosario en Santa Fe), las cajas profesionales que brindan cobertura alternativa y/o complementaria (como son la de abogados, las policiales, etc.) o las pensiones no contributivas (PNC). Por ello consideramos interesante la alternativa de trabajar sobre datos de la EPH, que permiten un análisis de la información más amplio y evitan errores de cálculos (Rofman y Carranza, 2005).

La principal definición de cobertura previsional en adultos mayores que será relevada en este trabajo, que además es la que se observa habitualmente en la mayoría de los documentos empíricos que tratan esta temática, es el ratio entre personas con beneficios (jubilación y/o pensión) en edad jubilable sobre el total de individuos en edad jubilable. En este documento entiéndase como “personas en edad jubilable” a los hombres de 65 años y más y a las mujeres de 60 años y más⁷.

II.B Evolución y análisis de la situación actual

Tal como se mencionó anteriormente, los cambios introducidos mediante la reforma de 1994 que incrementaron en cinco años la edad jubilatoria (de 55 a 60 años en las mujeres y de 60 a 65 años en los hombres) y los años de aportes requeridos (de 20 años para los mujeres y 25 para los hombres a 30 para ambos sexos) junto con la muy deteriorada situación del mercado laboral durante fines de los '80 y toda la década del '90 con cifras de desocupación crecientes, dificultades para reinsertarse en el mercado laboral y una marcada informalidad laboral, provocaron un continuo y profundo descenso en la tasa de cobertura previsional.

La misma se encontraba apenas por debajo del 80% en 1993. A fines de 1995 era del 72,8% (78,1% si contemplamos la cobertura previsional y/o laboral, es decir, a los adultos mayores con beneficio previsional se le suman quienes tienen un empleo). La cobertura previsional continuó con su camino descendente para alcanzar un piso de 60,9% en 2002 (71,4% tasa previsional y/o laboral). Prácticamente sin variaciones significativas, a fines de 2005 se ubicó en 62,7% (sin embargo, como un resultado de la mejora del mercado laboral la cobertura previsional y/o laboral ya superaba el 76%). Es entonces cuando se

³ Por lo general, el mes de octubre a menos que se aclare lo contrario.

⁴ Cuarto Trimestre excepto que se realice alguna observación.

⁵ Cada provincia tiene, al menos, un centro urbano que la represente.

⁶ A partir del tercer trimestre de 2010, se incorporó una Encuesta Nacional de Hogares Urbanos (EAHU) que se realiza una vez al año y que, si bien también solamente releva centros urbanos, es más amplia que la EPH. Igualmente en este documento se utilizó la EPH en lugar de la EAHU ya que al ser un instrumento reciente no se dispone de una serie lo suficientemente larga que nos permita analizar la evolución de la tasa de cobertura a través del tiempo. De todos modos, los principales resultados presentados en este documento han sido corroborados con ambas encuestas y no presentan diferencias significativas.

⁷ Existen otros trabajos que consideran población en edad jubilable a aquellas personas de 65 años o más independientemente del sexo. Por ejemplo: Bertranou, Grushka y Rofman (2001) en Bertranou (2001).

sancionaron las moratorias previsionales de las Leyes 25.994 (2004) y 24.746 (reglamentada por el Decreto 1454/2005) que permitían regularizar aportes hasta diciembre de 2003 y septiembre de 1993, respectivamente. Esto implicaba que aquellas personas en edad jubilable que no contasen con los 30 años de aportes necesarios para jubilarse podrían regularizar su situación mediante una moratoria previsional a cancelar en hasta en 60 cuotas mensuales de las cuales solo debía abonarse la primera mientras que las restantes 59 serían descontadas automáticamente del haber previsional. Esto produjo un rápido incremento en la tasa de cobertura previsional que ascendió al 64,4% en 2006 y al 76,2% en 2007. El 30 de abril de 2007 terminó la vigencia de la moratoria de la Ley 25.994 que tenía carácter excepcional, sin embargo continuó vigente la moratoria de la Ley 24.476 por lo que la tasa de cobertura continuó aumentando, aunque a un ritmo menor, a 82,7% en 2008, 84,4% en 2009 y 85,3% en 2010.

Tabla 1. Tasa de cobertura previsional y/o laboral, por sexo. Período 1995-2014.

	Hombre		Mujer		Total	
	Previsional	Previsional y/o laboral	Previsional	Previsional y/o laboral	Previsional	Previsional y/o laboral
oct-95	88,5%	94,1%	65,0%	70,2%	72,8%	78,1%
oct-96	86,6%	93,7%	62,0%	68,5%	70,1%	76,8%
oct-97	80,9%	92,2%	64,3%	71,8%	69,8%	78,6%
oct-98	80,5%	91,6%	60,8%	69,0%	67,4%	76,6%
oct-99	78,8%	89,6%	60,8%	70,0%	66,8%	76,6%
oct-00	73,9%	87,1%	58,6%	67,7%	63,3%	74,2%
oct-01	76,6%	87,7%	58,9%	67,1%	64,7%	73,9%
oct-02	72,0%	85,1%	55,6%	64,8%	60,9%	71,4%
IV-03	73,5%	87,9%	54,8%	65,7%	61,1%	73,2%
IV-04	72,1%	88,6%	56,0%	67,1%	61,2%	74,0%
IV-05	73,9%	90,7%	57,5%	69,8%	62,7%	76,4%
IV-06	76,1%	91,6%	58,8%	70,5%	64,4%	77,3%
IV-07	81,0%	93,4%	73,8%	82,7%	76,2%	86,3%
IV-08	86,1%	96,3%	81,1%	88,4%	82,7%	91,1%
IV-09	88,3%	96,7%	82,5%	90,6%	84,4%	92,6%
IV-10	86,8%	96,6%	84,6%	91,8%	85,3%	93,3%
IV-11	86,7%	95,6%	84,5%	92,4%	85,2%	93,4%
IV-12	86,9%	97,2%	82,8%	89,9%	84,1%	92,3%
IV-13	85,3%	96,1%	79,7%	88,8%	81,6%	91,3%
IV-14	84,0%	95,9%	81,2%	90,2%	82,1%	92,0%

Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC.

Como puede observarse en la Tabla 1 el mayor impacto del aumento de la tasa de cobertura previsional se produjo principalmente en las mujeres donde la misma aumentó del 56,0% en 2004 al 84,6% en 2010 (+28,6 puntos porcentuales -p.p.-) que en los hombres donde el incremento fue del 72,1% al 86,8% (+14,7 p.p.). De hecho, alrededor del 78% de los más de 2,5 millones de beneficios por moratoria otorgados en el período fueron destinados a mujeres mientras que solo el 22% tuvieron receptores hombres (ANSES, 2010a). Es por ello que vulgarmente se conoció a estas moratorias previsionales como la “jubilación de amas de casa”. Esto se relaciona principalmente con que la mayoría de los regímenes previsionales no brindan cobertura frente a riesgos específicos asociados a la maternidad y a las responsabilidades familiares históricamente asignadas a la mujer, tales como el cuidado de los niños, ancianos y enfermos; y también con las trayectorias interrumpidas de empleo y los salarios más bajos que, en general, llevan a que cada vez menos mujeres participen en un régimen de pensiones contributivo durante su trayectoria laboral y reciban beneficios durante la edad de retiro (AISS, 2002).

Al analizarse también los datos de la cobertura previsional y/o laboral puede observarse que mientras que la cobertura meramente previsional entre 2004 y 2010 aumentó 24,1 p.p. al

considerar también la participación en el mercado laboral el aumento fue de 19,3 p.p., lo que indica cierto efecto sustitución entre los beneficios previsionales y la participación en el mercado laboral de los adultos mayores que en un gran porcentaje, luego de encontrar una protección social por parte del Estado, decidían no continuar trabajando.

De los datos de la Tabla 1 también se desprende que a partir de 2010 se produce un lento, pero continuo, descenso de la tasa de cobertura previsional que desciende a 85,2% en 2011, 84,1% en 2012 y a 81,6% en 2013. Esto se produce porque, más allá de las considerables mejoras en el mercado laboral que acontecieron a partir de 2003 (disminución del desempleo y la informalidad y aumento de la tasa de empleo) aun una fracción importante de los adultos mayores que alcanzaban la edad jubilatoria tenían importantes dificultades para acceder a un beneficio previsional. Asimismo, al no estar más vigente la moratoria de la Ley 25.994 que posibilitaba regularizar aportes hasta fines de 2003, solo quedó la moratoria de la Ley 24.476 que permitía hacerlo hasta septiembre de 1993. Esto produjo que una gran cantidad de personas al cumplir la edad jubilatoria solo podían regularizar aportes desde la fecha en que cumplían sus 18 años hasta septiembre de 1993, lo cual eran menos de los 30 años necesarios. Los años aportes faltantes debía tenerlos efectivamente aportados o, en un primer momento, abonarlos de contado (es decir, sin plan de pago en cuotas, lo cual encarecía bastante el acceso a la prestación). Luego incluso se eliminó esa posibilidad de abonarlos en un solo pago, lo que restringió aun más el acceso a los beneficios previsionales por moratoria y la tasa de cobertura comenzó a recorrer el camino inverso al que había experimentado con el comienzo del programa. A principios de 2014 se encontraba alrededor del 80% (valor inferior al de 2008) y en descenso por lo que en septiembre se sancionó la Ley 26.970, una nueva moratoria previsional de vigencia por dos años que, con algunas diferencias respecto a las anteriores que serán detalladas en las próximas secciones, permite regularizar aportes hasta diciembre de 2003. En el último trimestre de 2014 se observó un rápido recupero de la tasa de cobertura que ascendió a 82,1% y continuó aumentando a principios de 2015. De acuerdo a datos preliminares de la ANSES, en los primeros siete meses desde su implementación la nueva moratoria previsional permitió otorgar más de 450.000 beneficios⁸.

III. Impacto distributivo de las moratorias de las Leyes 24.476 y 25.994.

Las moratorias previsionales, así como los discrecionales aumentos al haber mínimo (manteniendo fijos o con pequeños incrementos el resto de los haberes) previos a la sanción de la Ley de Movilidad y las diversas fuentes de financiamiento del sistema de previsión social. terminando definiendo la progresividad o no del mismo. Es por ello que en esta sección, a fin de analizar los efectos del cambio de paradigma en el sistema previsional argentino acontecido a partir de 2003, se analizarán detallada y separadamente: la focalización de la evolución de la tasa de cobertura, la evolución de los haberes mínimo y medio en términos reales (ajustados por diversos indicadores) y las fuentes de financiamiento del sistema de previsión por deciles de ingresos de forma tal de estimar las transferencias netas del sistema hacia cada estrato social.

III.A Evolución de la cobertura previsional

En la Sección 2 se observó la gran recuperación de la tasa de cobertura previsional a partir de la sanción de ambas moratorias que aumentó de 61,2% en 2004 a 85,3% en 2010. Sin embargo, este aumento, lejos de ser homogéneo, presentó marcadas oscilaciones tanto

⁸ Al igual que con las anteriores moratorias, se observa en los primeros datos un impacto considerablemente mayor en las mujeres que en los hombres.

según el sexo y edad de los beneficiarios como de acuerdo al decil de ingresos al cual pertenecían. En la Tabla 2 se observan las diferencias del aumento en la tasa de cobertura por sexo y entre los distintos grupos etarios.

Tabla 2. Tasa de cobertura previsional y/o laboral, por sexo y grupos etarios. Años 2004 y 2010.

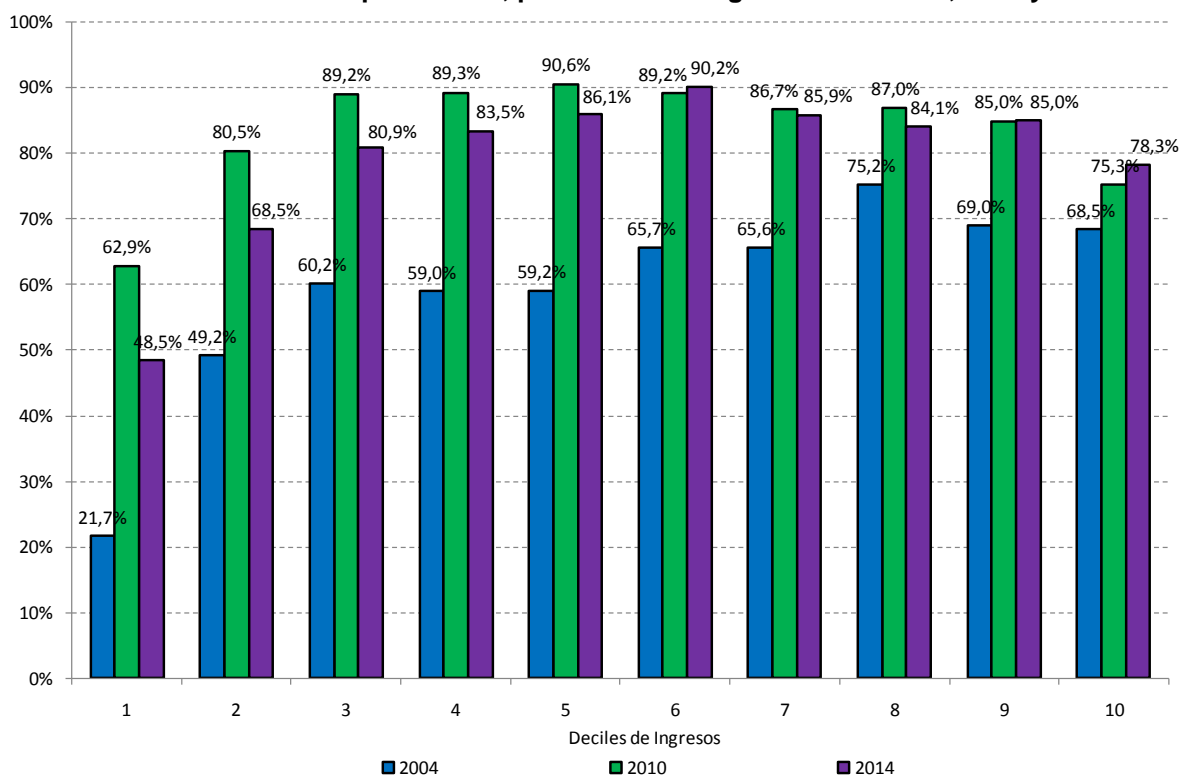
	IV-2004			IV-2010			Diferencia %		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
		60-64			60-64			60-64	
Cobertura previsional		27,8%			59,5%			114,2%	
Cobertura previsional y/o laboral		59,5%			81,7%			37,2%	
	65-69	65-69	65-69	65-69	65-69	65-69	65-69	65-69	65-69
Cobertura previsional	48,5%	45,3%	46,6%	72,1%	87,3%	80,4%	48,7%	92,8%	72,6%
Cobertura previsional y/o laboral	83,1%	55,1%	67,1%	94,3%	92,5%	93,3%	13,5%	67,9%	39,1%
	70-74	70-74	70-74	70-74	70-74	70-74	70-74	70-74	70-74
Cobertura previsional	77,8%	61,2%	68,5%	93,8%	96,5%	95,4%	20,6%	57,7%	39,3%
Cobertura previsional y/o laboral	89,8%	64,2%	75,4%	97,7%	98,0%	97,9%	8,8%	52,6%	29,8%
	75-79	75-79	75-79	75-79	75-79	75-79	75-79	75-79	75-79
Cobertura previsional	82,6%	76,7%	78,7%	97,3%	95,0%	95,9%	17,8%	23,8%	21,8%
Cobertura previsional y/o laboral	90,7%	79,5%	83,2%	97,8%	95,0%	96,1%	7,8%	19,5%	15,5%
	80 y más	80 y más	80 y más	80 y más	80 y más	80 y más	80 y más	80 y más	80 y más
Cobertura previsional	92,9%	79,9%	84,2%	98,2%	96,0%	96,6%	5,7%	20,1%	14,8%
Cobertura previsional y/o laboral	94,3%	80,7%	85,1%	98,7%	96,1%	96,9%	4,6%	19,1%	13,9%

Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC.

Si bien absolutamente todos los rangos etarios de ambos sexos tuvieron un incremento en su tasa de cobertura, el mayor aumento en términos porcentuales se produjo en las mujeres de 60 a 64 años donde la misma ascendió del 27,8% en 2004 al 59,5% en 2010 (+114,2%) y entre las de 65 y 69 años con un aumento del 45,3% al 87,3% (+92,8%). En las mujeres de entre 70 y 74 años la cobertura previsional pasó de 61,2% a 96,5% (+57,7%) mientras que en las de 75 a 79 años y de 80 años y más el aumento estuvo en torno al 22%. En los hombres el mayor aumento se produjo claramente entre los de 65 y 69 años con un incremento en la cobertura previsional del 48,5% al 72,1% (+48,7%).

Si bien en teoría las moratorias previsionales sancionadas en los años 2004 y 2005 no eran focalizadas, si lo terminaron siendo en la práctica. Es decir, si bien estas moratorias no implicaban ningún cruce de ingresos (más que no poseer beneficios incompatibles) ni de bienes así como tampoco estipulaba verificaciones socio-ambientales que permitan determinar la situación económica de cada solicitante, una amplia mayoría de los destinatarios se encontraba en los deciles de ingresos más bajos. En el Gráfico 1 puede observarse que los mayores incrementos de la tasa de cobertura entre 2004 y 2010 se produjeron en los cinco deciles más bajos: ascendió de 21,7% a 62,9% (+190,0%) en el decil 1, de 49,2% a 80,5% (+63,5%) en el 2, de 60,2% a 89,2% (+48,2%) en el 3, de 59,0% a 89,3% (+51,4%) en el 4 y de 59,2% a 90,6% (+53,1%) en el 5. Mientras que en los deciles más altos el aumento de la tasa de cobertura fue notoriamente menor: en los deciles 6 y 7 el incremento fue de alrededor de 22 p.p. (aproximadamente +33%), en los deciles 8 y 9 el aumento estuvo en torno a los 14 p.p. (aproximadamente +20%) y menor a 7 p.p. (apenas +9,9%) en el decil más alto.

Gráfico 1. Tasa de cobertura previsional, por deciles de ingreso. Años 2004, 2010 y 2014.



Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC.

La menor tasa de cobertura previsional en los deciles más altos puede explicarse, principalmente, por dos fenómenos: por un lado, que si bien fueron en su mayoría los sectores mejor posicionados económicamente los primeros en adquirir los beneficios por moratoria (de hecho esta fue una gran crítica que se le hizo al diseño de la misma) ya que eran los mejores informados y quienes podían pagar asesores que les inicien los trámites, a los pocos meses de implementada se estableció que quienes ya contaban con una pensión no podían acceder al plan de pagos en 60 cuotas sino que debían cancelar la deuda generada en un solo pago lo cual encareció y dificultó el acceso a la jubilación por moratoria de estos sectores; por el otro, los deciles de ingresos más altos generalmente, al tener tasas de sustitución del salario más bajas (detallado en la Sección III.B), deciden postergar su edad de retiro permaneciendo más tiempo en el mercado laboral⁹.

Sin embargo, más allá de la innegable mejora relativa que produjo la moratoria previsional en la tasa de cobertura de los deciles más bajos respecto a los deciles más altos; el descenso de la misma a partir de 2010, también resulta mucho más marcado en los deciles más bajos que en los de ingresos más altos, es decir, si bien son los sectores más vulnerables donde más impactan políticas públicas como la moratoria previsional, son estos mismos sectores los que más rápido pierden dicha cobertura frente al cese de las mismas¹⁰. Entre 2010 y 2014 la tasa de cobertura del decil 1 descendió 14,4 p.p. (-22,8%), la del decil 2 12,0 p.p. (-14,8%), la del tercer decil 8,3 p.p. (-9,2%), la del decil 4 disminuyó 5,8 p.p. (-6,6%) y la del decil 5 lo hizo en 4,5 p.p. (-5,0%) mientras que la de los cinco deciles más

⁹ De hecho al analizar la tasa de cobertura previsional y/o laboral en 2010 se observa que mientras que la misma era del 88,1% promedio para los cinco deciles más bajos ascendía al 95,6% en los cinco deciles más altos (los mayores valores concentrados en los deciles 8, 9 y 10). Ver Tabla A.1 en Anexo.

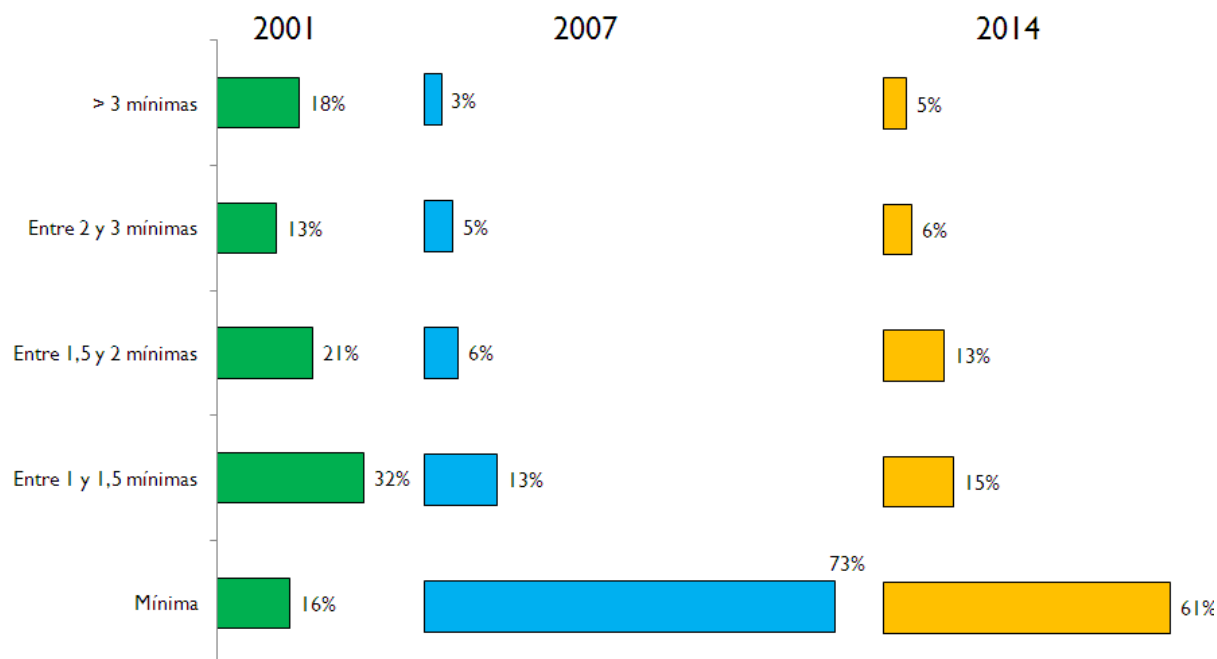
¹⁰ Merece la pena aclarar que la moratoria de la Ley 24.476 no se eliminó pero, tal como se explicó en la Sección 2, al estar fija la fecha límite para regularizar aportes (septiembre de 1993), a partir de 2010 se frenó considerablemente el acceso a la misma lo cual explica gran parte del descenso de la tasa de cobertura. Para citar algunas cifras que sirvan de ejemplo: el promedio mensual de altas de beneficios previsionales con moratoria fue de 27 mil en 2009, 22 mil 2010, 16 mil en 2011, 14 mil en 2012, 11 mil en 2013 y 10 mil en 2014 (previo a la implementación de la nueva moratoria previsional).

altos descendió apenas 0,2 p.p. (-0,3%). La sanción de la moratoria de la Ley 26.970 a fines de 2014 está orientada a aumentar nuevamente la tasa de cobertura previsional, principalmente en los deciles más bajos por lo que, a diferencia de las primeras moratorias previsionales, presenta ciertos criterios de focalización que serán detallados en la Sección IV.

III.B Evolución de los haberes

Desde la década de los '90 hasta mediados de 2003 los haberes previsionales permanecieron sin modificaciones lo que implicó un importante deterioro del poder adquisitivo real de los mismos dado que, por ejemplo, solo en 2002 la inflación fue del 41%. En julio de 2003 el haber mínimo aumentó de \$150 a \$220 (un 46,7%) y desde entonces, hasta la implementación del primer aumento por la Ley de Movilidad (marzo de 2009), el haber mínimo tuvo diez aumentos más mientras que el resto de los haberes tuvieron incrementos considerablemente menores (en cantidad y porcentaje). Este aumento del haber mínimo por encima del resto de los haberes, sumado al hecho de que entre 2005 y 2009 se incorporaron más de 2,5 millones de beneficios previsionales por moratoria que en su mayoría eran haberes mínimos, produjeron un gran achatamiento de la pirámide previsional. Mientras que en 2001 apenas el 16% de los beneficios eran haberes mínimos y el 52% correspondían a haberes superiores a 1,5 mínimas, en 2007 el 73% de los beneficios eran haberes mínimos y solo el 14% de las prestaciones superaban las 1,5 mínimas.

Gráfico 2. Distribución de los haberes previsionales: porcentaje de beneficios que corresponden al haber mínimo o múltiplos del mismo. Años 2001, 2007 y 2014.



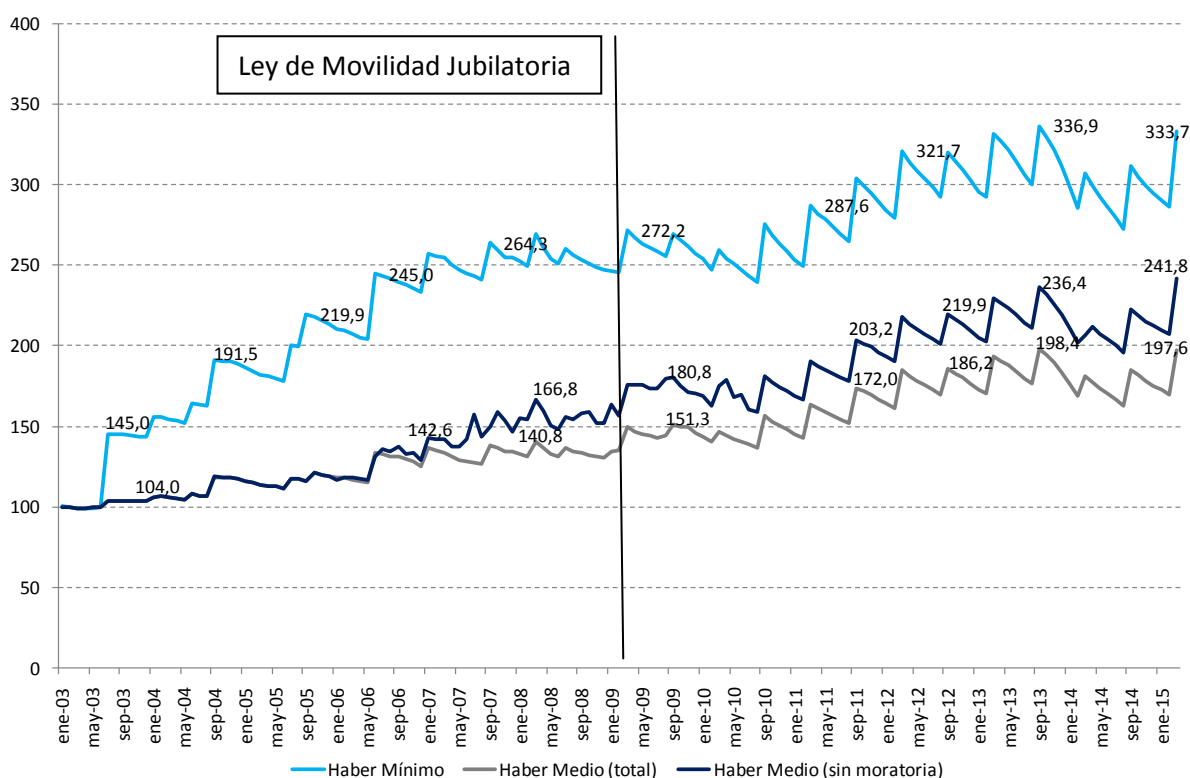
Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC.

En el Gráfico 3 puede observarse la amplia mejora relativa del haber mínimo frente al resto de los haberes producida previa a la implementación de la Ley de Movilidad Jubilatoria. Entre enero de 2003 y febrero de 2009 el haber mínimo aumentó un 145,9% en términos reales¹¹ mientras que el haber medio lo hizo un 35,2% (y el haber medio -excluyendo los

¹¹ El índice de precios al consumidor -IPC- utilizado para analizar la evolución en términos reales de los haberes fue armado considerando los datos de INDEC hasta diciembre de 2006 inclusive, desde enero de 2007 a abril de

casos por moratoria- un 56,3%). En marzo de 2009 se implementó la primera actualización de la Movilidad Jubilatoria con un aumento del 11,7% a todos los haberes, desde entonces en marzo y septiembre de cada año las prestaciones se ajustan automáticamente de acuerdo a una fórmula que contempla la evolución de los recursos tributarios recaudados por la ANSES y de los salarios (medidos a través del Índice de Salarios -IS- o de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables -RIPE-, lo que resulte mayor). Esta fórmula permitió que la actualización de los haberes en cada año sea mayor al aumento de precios¹², sin embargo, al aplicar el mismo porcentaje a todos los beneficios no permite realizar mejoras relativas de los haberes mínimos, dificultando así modificar la progresividad del sistema.

Gráfico 3. Evolución del haber previsional mínimo y medio en términos reales, base Enero 2003 = 100. Período Enero 2003 – Marzo 2015.



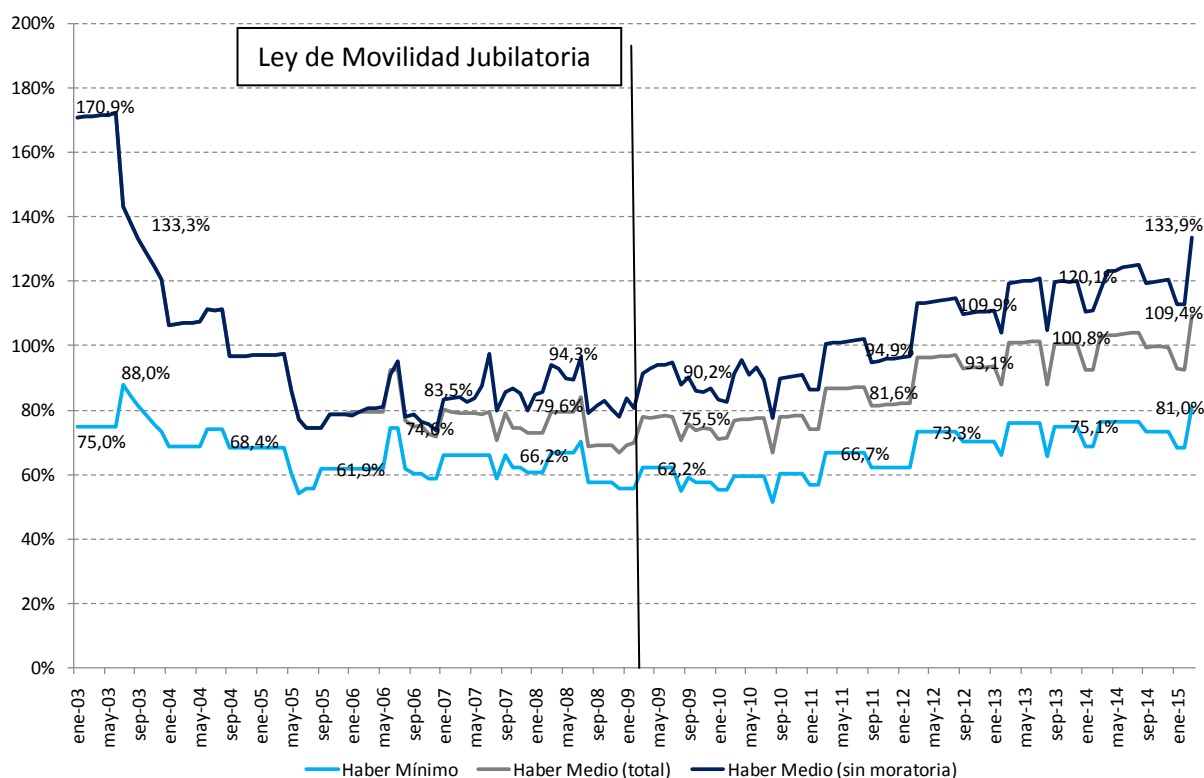
Fuente: elaboración propia sobre la base de MTEySS e IPC 7 Provincias e IPC Congreso.

De acuerdo al último dato disponible, el haber mínimo aumentó en términos reales un 233,7% entre enero de 2003 y marzo de 2015 mientras que el haber medio lo hizo un 97,6% (un 141,8% excluyendo los beneficios por moratoria). Al analizar la evolución del haber mínimo y medio respecto al Salario Mínimo Vital y Móvil -SMVM- se observa, hasta la implementación de la Ley de Movilidad, una marcada caída del ratio indicando una menor actualización de los haberes (principalmente del haber medio) respecto al salario mínimo de la economía. A partir de la sanción de la mencionada Ley, los haberes aumentaron a un ritmo mayor al del SMVM hasta alcanzar, al menos para el haber mínimo, una proporción mayor a la de 2003.

2011 un promedio de los índices publicados por 7 Provincias con institutos de estadísticas fiables y a partir de mayo de 2011 el índice publicado por el Congreso Nacional elaborado sobre la base de los relevamientos de precios de distintas consultoras privadas.

¹² Con excepción de 2014 cuando los precios aumentaron un 37,9% mientras que las jubilaciones lo hicieron en un 30,5%. En el resto de los años los guarismos fueron: 2009 inflación 15,2%, haberes 19,9%; 2010 inflación 25,7%, haberes 26,5%; 2011 inflación 22,6%, haberes 37,1%; 2012 inflación 25,1%, haberes 31,1% y 2013 inflación 28,3%, haberes 31,8%.

Gráfico 4. Evolución del ratio haber previsional mínimo y medio respecto al SMVM. Período Enero 2003 – Marzo 2015.



Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC.

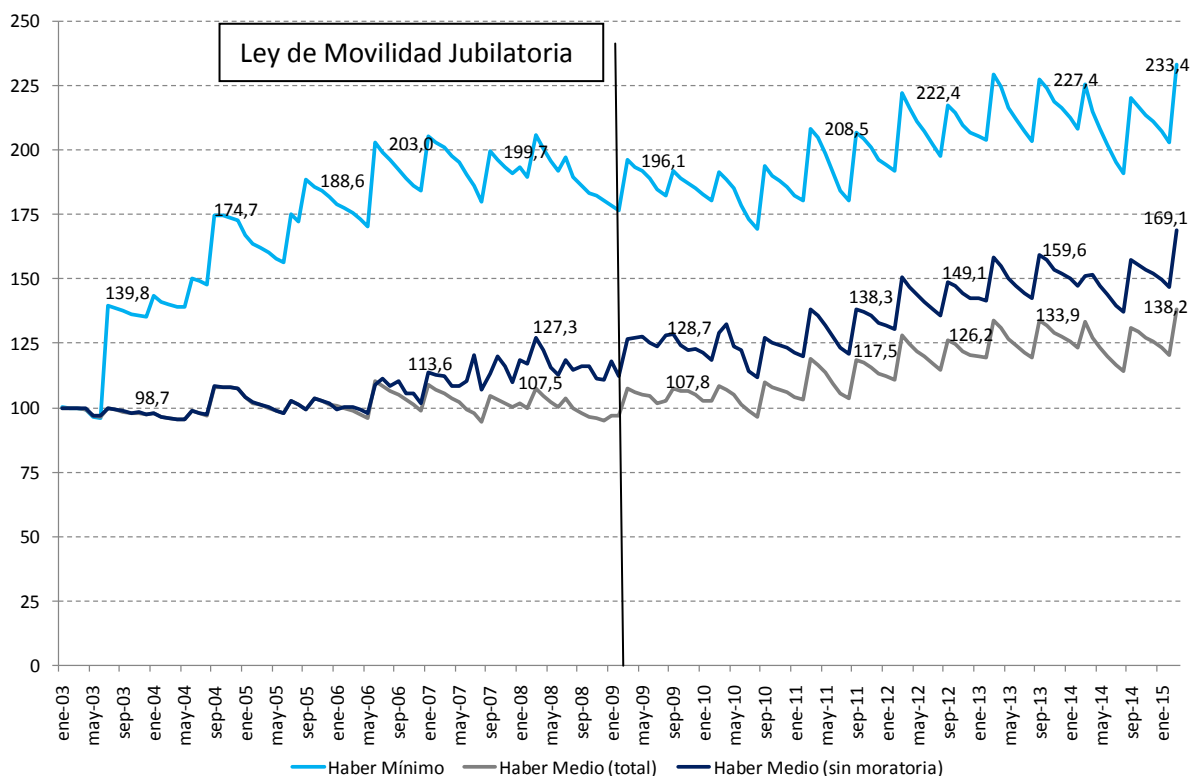
En el Gráfico 5 se analiza la evolución de los haberes mínimo y medio pero deflactados por el Índice de Salarios. Se observa claramente la mejora relativa que tuvieron todos los haberes respecto a los salarios, principalmente el haber mínimo que aumentó entre enero de 2003 y marzo de 2015 un 133,4% por encima de lo que aumentaron los salarios mientras que el haber medio del sistema se incrementó, en igual período, un 38,2% sobre los salarios (69,1% excluyendo los beneficios por moratoria). Desde la sanción de la Ley de Movilidad Jubilatoria todos los años los haberes aumentaron a una tasa más elevada que la que lo hicieron los salarios¹³, lo cual implica una importante recomposición de ingresos para un sector históricamente relegado y vulnerable como el de los adultos mayores aunque también enciende ciertas señales de alerta respecto a la situación financiera futura de la ANSES dado que si sistemáticamente los haberes que debe abonar crecen a una tasa superior a la de los salarios que las financian el sistema, *ceteris paribus*, terminará presentando déficits crecientes (más adelante se analizará esta situación con mayor detalle).

Actualmente el cálculo de los haberes previsionales tiene dos componentes: un monto fijo e igual para todos los haberes denominado Prestación Básica Universal -PBU- que en marzo de 2015 es de \$1.805,53 y otro que depende de los aportes realizados por cada persona compuesto por la Prestación Compensatoria -PC- y la Prestación Adicional por Permanencia -PAP- que se calcula como un 1,5% del salario promedio por cada año de aporte realizado. El salario promedio de cada trabajador se calcula como un promedio simple de los últimos 120 meses (10 años) de aportes (sin considerar adicionales no remunerativos ni aguinaldos). La PBU, al ser un monto fijo e igual para todos los haberes, es la que otorga cierto carácter progresivo a la distribución de los haberes dado que obviamente tiene mayor

¹³ Con excepción de 2014 cuando los haberes aumentaron un 30,5% mientras que los salarios lo hicieron en un 33,7%. En el resto de los años los guarismos fueron: 2009 salarios 16,7%, haberes 19,9%; 2010 salarios 26,3%, haberes 26,5%; 2011 salarios 29,4%, haberes 37,1%; 2012 salarios 24,5%, haberes 31,1% y 2013 salarios 25,9%, haberes 31,8%.

incidencia relativa en los haberes bajos que en los altos. En la Tabla 3 se presenta un simple ejercicio en el que se simula, con la metodología actual de cálculo, cuál sería la tasa de sustitución del salario de acuerdo al salario percibido en actividad lo que permite observar la progresividad del mismo: una persona que durante 30 años percibió en actividad un SMVM obtendrá una tasa de reemplazo del 83,3%, si su salario fue equivalente a dos SMVM la tasa de reemplazo será del 64,1%, si fue de tres será del 57,8% y si fue de cuatro del 54,6%; en cambio si su salario en actividad fue equivalente a nueve SMVM su tasa de reemplazo será del 49,3% y si fue de diez SMVM del 48,8%.

Gráfico 5. Evolución del haber previsional mínimo y medio deflactado por el Índice de Salarios, base Enero 2003 = 100. Período Enero 2003 – Marzo 2015.



Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC.

Tabla 3. Tasa de sustitución, según el salario en actividad (SMVM y sus múltiplos).

SMVM	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Tasa de sustitución	83,3%	64,1%	57,8%	54,6%	52,7%	51,4%	50,5%	49,8%	49,3%	48,8%

Fuente: elaboración propia sobre la base de ANSES.

La mejora relativa de los haberes mínimos sobre el resto de los haberes también se observa al calcular el coeficiente de Gini¹⁴ de los mismos: en 2004 era de 0,3665, en 2007 de 0,3383 y en 2014 de 0,2856.

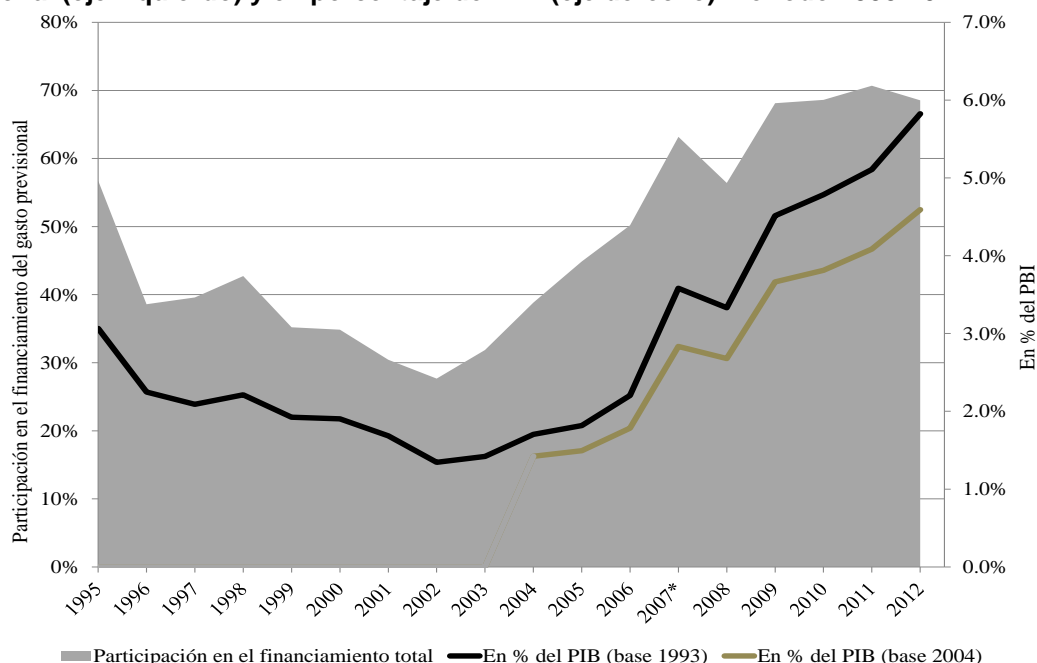
¹⁴ El coeficiente de Gini es una medida ampliamente utilizada para calcular la desigualdad en la distribución de los ingresos. Arroja valores entre 0 (perfecta igualdad, todos los individuos reciben el mismo ingreso) y 1 (perfecta desigualdad, un solo individuo tiene todos los ingresos).

III.C Fuentes de financiamiento y transferencias netas del sistema previsional argentino

Frente al objetivo de analizar el impacto distributivo de un sistema previsional resulta menester estudiar, más allá del monto de las transferencias y tasa de cobertura, la composición de las fuentes de financiamiento con las que se obtienen los recursos del sistema. Por ejemplo, el poder distributivo será mucho menor si la mayoría de los ingresos provienen de recursos tributarios (que suelen impactar en mayor proporción en las personas de menores ingresos) que si provienen de aportes y contribuciones (de mayor incidencia en los deciles de ingresos más altos). En esta sección se analizan las fuentes de financiamiento del sistema previsional argentino, concentrándonos principalmente en los cambios producidos luego de la sanción de las primeras moratorias previsionales así como también se realiza una estimación de las transferencias netas por decil del sistema previsional, de modo tal de calcular si la diferencia entre lo que recibe y lo que aporta cada decil al sistema es positiva o negativa, en otras palabras si determinado decil es un receptor neto o un aportante neto al sistema.

Debido al marcado descenso de la tasa de cobertura y al deterioro en términos reales de las prestaciones el gasto previsional entre 2001 y 2003 pasó de 5,5% a 4,5% del PIB. La moratoria previsional que permitió alcanzar picos históricos de cobertura junto con la marcada recomposición de las prestaciones en términos reales, provocaron que el gasto previsional aumentara a 5,8% del PIB para 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 y 4,0 p.p. a las prestaciones del régimen general (incluidas las cajas provinciales transferidas). Los beneficios del régimen general perdieron participación en el total de prestaciones, pasando del 96% en 2005 al 56% en 2012. El aumento del gasto en previsión social fue financiado por una mejora sustantiva de las cuentas de la ANSES. Entre 2006 y 2012 esta institución registro superávits (contemplando recursos tributarios y aportes y contribuciones) cercanos a 1% 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, es decir, la recaudación a través 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. Este incremento fue consecuencia del crecimiento de la actividad económica, el descenso del desempleo y la informalidad laboral. Durante este periodo no se modificaron de forma significativa los principales impuestos que, directa o indirectamente (a través del sistema de coparticipación de la recaudación impositiva), nutren a la ANSES (excepto "impuesto al cheque") (Casanova, Calabria y Rottenschweiler, 2014).

Gráfico 6. Financiamiento contributivo del gasto previsional, como porcentaje del gasto previsional (eje izquierdo) y en porcentaje del PBI (eje derecho). Período 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).

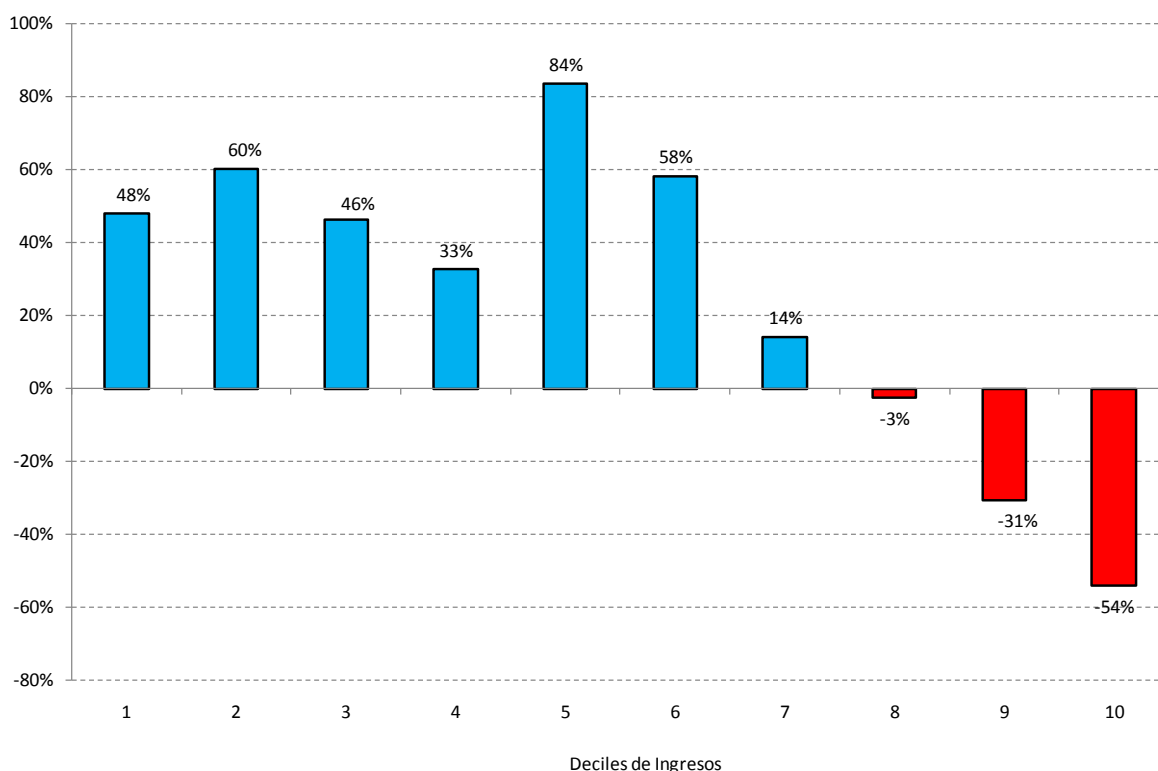
Fuente: (Casanova, Calabria y Rottenschweiler, 2014).

Medidas como la elevación de la cota superior para la determinación de las remuneraciones sujetas a contribuciones hasta su posterior eliminación en marzo de 2008, permitieron incrementar la recaudación proveniente de la masa salarial lo que favorece la progresividad del sistema. En el mismo sentido, 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. 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%.

De forma adicional, 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.

La recuperación del financiamiento contributivo que impacta a favor de la progresividad del sistema previsional sumado a la enorme cantidad de beneficios otorgados mediante las moratorias previsionales que, como pudo observarse en las secciones anteriores, estuvieron concentrados mayormente en los deciles más bajos y al aumento relativo del haber mínimo respecto al resto de los haberes, mejoraron considerablemente el impacto distributivo del sistema previsional.

Gráfico 7. Transferencias netas del sistema previsional como porcentaje del ingreso total de cada decil. Año 2014.



Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC.

En el Gráfico 7 pueden observarse los resultados de un ejercicio de simulación en el que se estiman las transferencias que recibe cada decil por parte del sistema previsional a las que se les descuentan los montos que esos mismos deciles aportan para financiar al sistema a través del pago de sus impuestos y de los aportes y contribuciones sobre sus salarios. La diferencia (que puede ser positiva o negativa) se expresa como porcentaje del ingreso total promedio de cada decil de ingreso. Así se obtiene que los siete deciles de ingresos más bajos son receptores netos del sistema previsional (reciben más de lo que aportan al mismo) mientras que los tres deciles más altos son aportantes netos (aportan más de lo que reciben), lo que implica una clara muestra de la progresividad actual del sistema de jubilaciones y pensiones en la Argentina. Los siete deciles receptores netos obtienen del sistema previsional en promedio un 49% de su ingreso total (destacándose los deciles 5, 2 y 6 donde las transferencias netas del sistema previsional representan un 84%, 60% y 58% del ingreso total, respectivamente). Por otro lado, los tres deciles que son aportantes netos al sistema transfieren al mismo en promedio un 29% de su ingreso total (los que más aportan son los dos deciles más altos con aportes netos que representan un 31% y 54% de su ingreso total, respectivamente).

IV. Nueva Moratoria Previsional (Ley 26.970): breve análisis de los posibles impactos distributivos.

Tal como se mencionó anteriormente, atento a la lenta pero continua caída de la tasa de cobertura que llevaba cuatro años, en septiembre de 2014 la ANSES implementó una nueva moratoria previsional (sancionada mediante la Ley 26.970) de modo tal de revertir esta situación. La misma presenta ciertas similitudes pero también algunas diferencias respecto a la moratoria anterior que aun continua vigente (Ley 24.476).

Entre las similitudes pueden mencionarse que ambas moratorias implican un mecanismo para acceder a la prestación que se ubica 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. Sin embargo, en la práctica no se chequea que dicha filiación haya sido real y además, de la deuda generada por los años de aportes faltantes solo debe abonarse, previo a la obtención del beneficio previsional, la primera cuota mientras que las 59 restantes se descuentan automáticamente del haber lo cual se asemeja más a un beneficio no contributivo. Otra similitud es que ambas moratorias solo benefician a las cohortes actuales de adultos en edad jubilable y no implican un cambio permanente en el sistema que incluya también a las futuras generaciones. En el caso de la moratoria de la Ley 26.970 esto es muy claro dado que la misma tiene fecha de finalización en septiembre de 2016. En el caso de la moratoria de la Ley 24.476 si bien explícitamente no se prevé una fecha de finalización, al dejar fija la fecha límite hasta la que se permiten regularizar aportes (septiembre de 1993), a medida que transcurre el tiempo la cantidad de personas con la posibilidad de acceder es considerablemente menor (así como la cantidad de años de aportes que pueden regularizar)¹⁵.

En cuanto a las diferencias principales, en primer lugar debería destacarse que la moratoria de la Ley 26.970 establece ciertos criterios de focalización que la de la Ley 24.476 no contemplaba (solo se determinó, aproximadamente un año después de su implementación, que aquellas personas que tenían una pensión debían abonar los años de aportes adeudados de contado en lugar de acceder al plan de financiación en 60 cuotas). En cambio a la nueva moratoria solo pueden acceder personas que no tengan un beneficio previsional o, en caso de percibirlo, sea igual al haber mínimo. Asimismo, se realiza una evaluación socio-económica del solicitante y un control de incompatibilidades (chequeo de otros ingresos, bienes registrados, etc.). Otra diferencia entre ambas moratorias es que mientras que en la moratoria de la Ley 24.476 el valor de las 60 cuotas era igual y fijo lo que permitía que, ante cada aumento de los haberes, el peso de la cuota en el mismo se licue, en la nueva moratoria el monto es actualizable semestralmente con el Índice de Movilidad de manera tal que la incidencia de la cuota en el haber es siempre la misma.

Si bien aún es demasiado pronto para analizar con mayor grado de detalles los impactos de la nueva moratoria, los primeros datos publicados desde su implementación (EPH del IV Trimestres de 2014) permiten observar el incremento en la tasa de cobertura previsional que ascendió de 81,2% en el tercer trimestre al 82,1% en el cuarto. Seguramente cuando estén publicados los datos del primer y segundo trimestre de 2015 se observará un aumento aun mayor en la tasa de cobertura ya que la mayoría de los beneficios por moratoria se liquidaron en los primeros meses de 2015. Posiblemente en el transcurso de este año y principios del próximo se alcancen valores de cobertura cercanos (o incluso levemente superiores) a los máximos históricos de nuestro sistema previsional (entre 85 y 86%). El impacto seguramente sea mayor en los deciles más bajos por el criterio de focalización del programa y porque han sido esos deciles los que mayor reducción tuvieron en la tasa de cobertura en los últimos años. También es muy probable que, de no surgir otras reformas adicionales en los próximos meses, la tasa de cobertura comience un nuevo y lento camino decreciente a partir del cuarto trimestre de 2016 y comienzos del 2017 cuando la moratoria de la Ley 26.970 quede fuera de vigencia. En cuanto al impacto de este programa en los haberes, es esperable un nuevo achatamiento de la pirámide previsional dado que

¹⁵ A modo de ejemplo: una mujer que cumplió 60 años en septiembre de 2014, nació en septiembre de 1954, cumplió 18 años en septiembre de 1972 por lo que puede regularizar aportes desde esa fecha hasta septiembre de 1993, es decir, apenas 21 años. Si no tiene nueve años de aportes posteriores a septiembre de 1993 no puede acceder al beneficio previsional mediante la Ley 24.476. Con la implementación de la moratoria de la Ley 26.970 esta mujer si podría acceder al beneficio jubilatorio dado que permite regularizar aportes hasta diciembre de 2003.

prácticamente todos los beneficios que se obtienen mediante la moratoria son jubilaciones mínimas, lo cual también produciría que la diferencia entre el haber mínimo y el haber medio del sistema se reduzca aun más (actualmente es del 35% pero ha alcanzado valores históricos superiores al 130%). Por último, en cuanto al impacto de este programa sobre las cuentas fiscales de la ANSES, si bien es posible que se reduzca de forma importante el actual superávit (e incluso que surja un pequeño déficit), será bastante menor al aumento del gasto que implicaron las moratorias anteriores dado que la magnitud de ambas es totalmente distinta: mientras las moratorias implementadas hace una década otorgaron más de 2,5 millones de beneficios en los primeros dos años, esta nueva moratoria preveía (en sus cálculos originales) otorgar alrededor de 500.000 beneficios (de los cuales en los primeros siete meses se otorgaron 450.000). Es posible que alcance, en los dos años de su duración, aproximadamente los 650.000 beneficios otorgados.

V. Perspectivas futuras, síntesis y conclusiones principales

Evidentemente el cambio de paradigma en la concepción de la previsión social que se lleva a cabo desde 2003 fue plasmado en una serie de políticas públicas (como las diferentes moratorias previsionales, los aumentos al haber mínimo, la creación del FGS y del SIPA, la sanción de la Ley de Movilidad Jubilatoria, etc.) que transformaron un sistema previsional bastante regresivo y poco inclusivo en un sistema mucho más inclusivo y con una marcada progresividad. En las secciones 2 y 3 puede observarse que la tasa de cobertura previsional pasó del 60,9% en 2002 al 85,3% en 2010, también que los deciles de ingresos más bajos pasaron de ser aportantes netos del sistema a receptores netos del mismo, dado que la mayor parte del aumento de la tasa de cobertura corresponde con los sectores más vulnerables, además debido a que en la actualidad alrededor de un 70% de los gastos previsionales son financiados mediante la recaudación de aportes y contribuciones sobre los salarios y apenas el 30% provienen de recursos de rentas generales (impuestos bastante más regresivos que los del salario).

Entre 2003 y 2014, independientemente del índice de precios que se utilice, absolutamente todos los haberes tuvieron importantes aumentos en términos reales (incluso, como puede observarse en el Gráfico 5, los haberes crecieron por encima de los salarios -que también tuvieron un aumento en términos reales en el período-). Sin embargo, el haber mínimo, previo a la implementación de la Ley de Movilidad Jubilatoria, tuvo varios aumentos discrecionales por encima del resto de los haberes lo que produjo una mejora relativa de la jubilación mínima respecto a la jubilación media del sistema. Esta acción se corresponde con el objetivo de priorizar la transferencia de recursos del sistema hacia los sectores socialmente más vulnerables.

Si bien los cambios introducidos en la última década, sin lugar a dudas, produjeron una mejora de la inclusión y en la redistribución de ingresos del sistema previsional, existen una serie de cuestiones y problemas a futuro que, de no ser considerados en los próximos años, podría traer severas consecuencias al sistema perdiéndose gran parte de las mejoras alcanzadas.

En primer lugar, las primeras moratorias cumplieron su objetivo de aumentar la tasa de cobertura terminando así con las consecuencias que más de una década de elevadas tasas de desocupación e informalidad ocasionaron sobre el sistema previsional. Sin embargo, fueron un parche temporal al sistema que a menos de cinco años de su implementación comenzó a mostrar un lento descenso de la tasa de cobertura. La moratoria implementada reciente busca recuperar nuevamente la cobertura previsional pero tiene vigencia hasta septiembre de 2016. Si no se realizan reformas de fondo, a partir de entonces la tasa de cobertura comenzará a descender nuevamente hasta estabilizarse en torno al 70%. Una

alternativa podría ser implementar un beneficio previsional universal que se otorgue de forma automática a aquellos hombres y mujeres que cumplan la edad jubilatoria (siempre que no decidan permanecer en el mercado laboral). Esto permitiría que absolutamente todas las personas en edad jubilable que no estén trabajando tengan algún tipo de cobertura. Ya no serían necesarias moratorias continuas para incluir retirados que estarían estructuralmente fuera del sistema. Respecto a la cuantía de esta transferencia, consideramos que debería estimarse la valorización de la canasta básica para un anciano y el monto de la prestación debería ser equivalente a dicho valor (que debería actualizarse semestral o anualmente). Este pilar del sistema previsional debería financiarse completamente con recursos de rentas generales y no con los aportes y contribuciones sobre los salarios. Alternativamente, debería establecerse un segundo pilar, contributivo, optativo e individual, que perfectamente podría ser administrado por la ANSES a través del FGS, que permita a sus aportantes obtener ingresos extras, adicionales a la prestación universal del pilar no contributivo, y que será función de cuanto haya decidido aportar voluntariamente y las condiciones del mercado de capitales.

En segundo lugar, si bien la Ley de Movilidad Jubilatoria ha permitido continuar con la recuperación en términos reales de los haberes previsionales (tan es así que en cinco de los seis años en que se implementó otorgó aumentos por encima de la inflación), hay varias cuestiones que deberían ser tenidas en cuenta. Por un lado, al otorgar un mismo porcentaje de aumentos a todas las jubilaciones por igual no permite, en caso de que se considere necesario, otorgar aumentos mayores a los haberes mínimos para mejorarlos en términos relativos al resto de los haberes, es decir, mediante la movilidad no existe la posibilidad, al menos a través del monto de los haberes, de hacer más progresiva la distribución del sistema. Por otro lado, en los seis años que lleva la movilidad el incremento de los haberes fue mucho mayor al de los salarios (454% vs. 319%) y alrededor de un 70% del gasto previsional se financia con ingresos por aportes y contribuciones. Si sistemáticamente los egresos del sistema crecen a un ritmo mayor que el de los ingresos más temprano que tarde el mismo se terminará convirtiendo en deficitario¹⁶. En los últimos años se observa una marcada disminución del superávit del sistema previsional (incluso un pequeño déficit) pero aun dentro de valores admisibles. Sin embargo, de no primar cambios en el sistema el déficit irá creciendo a valores que complicarían seriamente su sustentabilidad¹⁷. La utilización de los fondos del FGS solo serviría para demorar un desenlace no deseado. De no realizarse ninguna modificación a la Ley de Movilidad Jubilatoria (por ejemplo, topear los aumentos de los haberes según la evolución promedio del IS y el RIPTE), deberán necesariamente redefinirse los recursos de rentas generales destinados al sistema previsional, dicho reordenamiento 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 del país¹⁸.

En tercer lugar, actualmente el diseño del sistema permite acceder a un beneficio previsional si se poseen 30 años de aportes (o se los regulariza mediante alguna de las moratorias vigentes) pero no se obtiene ningún beneficio previsional si se poseen, por ejemplo, 20 o 25 años de aportes. Este sistema al estilo “todo o nada”, genera ciertos incentivos perversos en ciertas personas que, estando cerca de la edad jubilatoria y al observar que no llegarán a los 30 años de aportes necesarios, prefieren continuar trabajando informalmente (sin descuentos previsionales) porque llegar a la edad jubilatoria, por ejemplo con 15 años de

¹⁶ A esto debe sumársele el hecho de que para el cálculo del haber previsional los salarios se actualizan a valor presente mediante el índice de la Ley de Movilidad y no a través del Índice de Salarios, lo que produce que las nuevas altas se calculan sobre un salario actual mayor al que recibía la persona en actividad. Como consecuencia de esto las altas actuales de beneficios sin moratoria presentan tasas de sustitución del salario muy elevadas (alrededor del 75%).

¹⁷ Algunas estudios (Aizenman y Tavella, 2015) estiman un déficit de más del 4% del PIB en 2050.

¹⁸ De acuerdo a Rottenschweiler (2013), el cambio poblacional generará una mayor presión fiscal hacia el gobierno central en detrimento de los gobiernos subnacionales.

aportes, es prácticamente lo mismo que hacerlo con 25. Una alternativa podría ser establecer beneficios proporcionales respecto a la cantidad de años de aportes cotizados, es decir, aquellas personas que alcancen los 30 años de aportes tienen garantizado el haber mínimo pero quienes hayan alcanzado, por ejemplo los 20 años (en caso de no completar los 10 años faltantes mediante alguna moratoria) cobrarían un 65% del haber mínimo o quienes hayan alcanzado los 25 años un 83% del mismo.

Otro aspecto que debe tenerse en cuenta al analizar la sostenibilidad a futuro del sistema previsional es que las actualizaciones del haber mínimo que se otorgaron entre 2003 y 2008 dejando prácticamente constantes el resto de los haberes dio lugar a una gran cantidad de juicios que exigían reajustes en sus haberes (los más conocidos fueron los fallos Ellif y Badaro I y II). Esta litigiosidad aun no está del todo resuelta. Si bien luego de la sanción de la Ley de Movilidad el flujo de nuevos juicios se ha reducido considerablemente, aun queda un importante stock de causas por resolver que pueden implicar mayores erogaciones en el mediano plazo¹⁹.

Por último, consideramos muy importante, al momento de analizar la situación del sistema previsional y estudiar posibles reformas, tener en cuenta que la Argentina se encuentra en una etapa donde está recibiendo el llamado “bono demográfico”, es decir, posee 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 que permitan enfrentar la etapa donde comiencen los síntomas de envejecimiento. Actualmente (Censo Nacional 2010), la población de 65 años y más representan el 11% de la población total y se prevé que su peso se incremente hasta representar el 19% a mediados del siglo XXI. Como se mencionó anteriormente, de no implementarse medidas de fondo, la tasa de cobertura previsional empezará a decrecer continuamente. La implementación de una jubilación mínima garantizada a toda aquella persona que alcance la edad jubilatoria, independientemente de su trayectoria laboral, podría ser una medida que garantice una elevada tasa de cobertura futura. Sin embargo, será clave incrementar el nivel de financiamiento no contributivo para solventar este tipo de prestaciones, contemplando que este mayor financiamiento no contributivo no debe perjudicar a los deciles de ingresos más bajos lo que dañaría la progresividad del sistema. Los márgenes de maniobras para obtener mayores recursos del mercado laboral mediante la recaudación de aportes y contribuciones son bastante más limitados que los que existían una década atrás y que permitieron financiar el enorme aumento de la tasa de cobertura alcanzado mediante las primeras moratorias previsionales. En aquellos años, con tasas de desempleo cercanas al 20% y tasas de informalidad por encima del 45%, había un largo camino por recorrer y las mejoras del mercado laboral terminarían financiando los aumentos de las erogaciones previsionales. En la actualidad, con tasas de desempleo cercanas al 6% y niveles de informalidad del 33%, las posibilidades de lograr mejoras en el mercado laboral que aporten una masa considerable de recursos adicionales lucen bastante bajas²⁰.

Ante la inminente pérdida del bono demográfico no deberían descartarse cambios en las edades jubilatorias (como actualmente está ocurriendo en varios países europeos que perdieron dicho bono hace más de dos décadas) que, sin dudas, deberían ser graduales (de 60 a 61 años, de 61 a 62 años, etc. -quizá estableciendo alguna relación directa entre la edad de retiro y el haber a percibir de modo de que los adultos mayores posterguen voluntariamente la decisión del retiro-) y estar acompañados de políticas fiscales (como

¹⁹ Algunas estimaciones (ANSES, 2013) señalan que la actualización de todos los haberes que están con litigios implicaría un gasto anual adicional de 1,8% del PIB y una erogación de retroactivos, por única vez, de 3,6% del PIB.

²⁰ En ese sentido consideramos que algunos logros podrían obtenerse a través de políticas de empleo como aquellas destinadas a aumentar la productividad así como el número de contribuyentes -la reciente sanción de la Ley 26.940 de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Fiscal parecería ir en ese sentido aunque aun sin considerar demasiados resultados dado que la informalidad laboral ascendió del 33,1% en el III Trimestre de 2014 al 34,3% en el IV Trimestre-.

exenciones impositivas) que fomenten la contratación de adultos mayores de modo tal que la tasa de cobertura previsional y/o laboral se altere lo menos posible.

Referencias Bibliográficas

AISS (2002): “Envejecimiento y vida productiva: protección social y sostenibilidad. Una contribución de la Asociación Internacional de la Seguridad Social a la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento”. Asociación Internacional de la Seguridad Social.

Ajzenman, N. y Tavella, P. (2015): “Pensiones para todos”. Bastión Digital basado en un artículo sobre el Sistema de Pensiones en Argentina realizado para Harvard Kennedy School.

Alejo, J., Bérngolo, M. y Carbajal, F. (2013): “Las transferencias públicas y su impacto distributivo: la experiencia de los países del Cono Sur en la década de 2000”. Documento de Trabajo N° 141 del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS).

Apella, I. (2008): “Discrete choice model in a market with product differentiation: the Argentine pension fund system”. *Journal of Pension Economics and Finance*, 7, pp 179-197.

ANSES (2010): “Marco Conceptual del Sistema de Información del SIPA”. *Serie Estudios de la Seguridad Social* en Observatorio de la Seguridad Social, Administración Nacional de la Seguridad Social.

ANSES (2010a): “Análisis de la cobertura previsional del SIPA: Protección, inclusión e igualdad.”. *Serie Estudios de la Seguridad Social* en Observatorio de la Seguridad Social Administración Nacional de la Seguridad Social.

ANSES (2013): “Inclusión versus privilegios”, Administración Nacional de la Seguridad Social.

Arenas de Mesa, A., LLanes, M. y Miranda Bravo, F. (2006): “Protección social efectiva, calidad de la cobertura, equidad y efectos distributivos del sistema de pensiones en Chile”. Publicado por la Unidad de Estudios Especiales de la CEPAL N° 172.

Arza, C. (2009): “La política previsional argentina: De la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios” en *El costo social del ajuste (1976-2002)*, editado por Susana Torrado, Buenos Aires, 2010.

Basualdo, E. (2009): “La evolución del sistema previsional argentino”, Documento de Trabajo N° 2, Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA).

Bertranou, F. (2001): “Temas y Perspectivas de la Cobertura Previsional en Argentina, Brasil y Chile” en *Cobertura Previsional en Argentina, Brasil y Chile* editado por Fabio Bertranou (2001). Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Santiago de Chile.

Bertranou, F., Grushka, C. y Rofman, R. (2001): “Evolución reciente de la Cobertura Previsional en Argentina” en *Cobertura Previsional en Argentina, Brasil y Chile* editado por Fabio Bertranou (2001). Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Santiago de Chile.

Bertranou, F., van Ginneken, W. y Solorio, C. (2004): “The impact of tax-financed pensions on poverty reduction in Latin America: Evidence from Argentina, Brazil, Chile, Costa Rica and Uruguay”. *International Social Security Review (ISSR)*, 57(4), 3-18.

Calabria, A. y Calero, A. (2011): “Políticas de inclusión social para los grupos etarios más vulnerables: Plan de Inclusión Previsional y la Asignación Universal por Hijo para Protección Social”. Presentado en la XLVI Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política (AAEP) y en la XI Jornada de la Asociación de Estudios de Población de la

Argentina (AEPA) y publicado en la Revista Actualidad Económica de la Universidad Nacional de Córdoba Volumen 22 N° 77 y la Revista de Economía Política de la Universidad de Buenos Aires (REPBA) Año 7 Volumen 12.

Calabria, A., Calero, A., D'Elía, V., Gaiada, J. y Rottenschweiler, S. (2012): "Análisis del Plan de Inclusión Previsional: protección, inclusión e igualdad". Publicado por la Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa de CIRIEC España N° 74.

Calabria, A. y Gaiada, J. (2012): "Análisis del sistema previsional argentino: cobertura, distribución y tasa de sustitución". Presentado en la XLVII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política (AAEP) y en el V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP).

Calabria, A., Gaiada, J. y Rottenschweiler, S. (2014): "Análisis del impacto distributivo de la seguridad social en Argentina". Presentado en la XLIX Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política (AAEP).

Casanova, L., Calabria, A. y Rottenschweiler, S. (2014): "Financiamiento de la extensión de la previsión social: la experiencia argentina desde una visión comparada y perspectivas futuras". Presentado en la XLIX Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política (AAEP) y en las 47° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas.

Castiñeira, R. (2007): "El impacto fiscal de la reforma previsional". Informe especial N° 367, Econométrica S.A.

Cohan, L., Díaz Frers, L. y Levi Yeyati, E. (2010): "Lineamientos para una reforma previsional". Documento de Trabajo N° 50, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

García Rapp, J. y Merlinsky, E. (2000): "El sistema previsional: Situación actual y perspectivas". Estudio técnico elaborado para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Rofman, R., Apella, I. y Vezza, E. (2013): "Más allá de las Pensiones Contributivas: Catorce experiencias en América Latina"; Banco Mundial.

Rofman, R. y Carranza, E. (2005): "La cobertura de la seguridad social en América Latina", Banco Mundial.

Rofman, R., Fajnzylber, E. y Herrera, G. (2010): "Reformando la reformas previsionales: en la Argentina y Chile". Publicado por la Revista CEPAL N° 101, Agosto de 2010.

Rottenschweiler, S. (2013): "Cambio demográfico y federalismo fiscal". Presentado en la XLVIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política (AAEP).

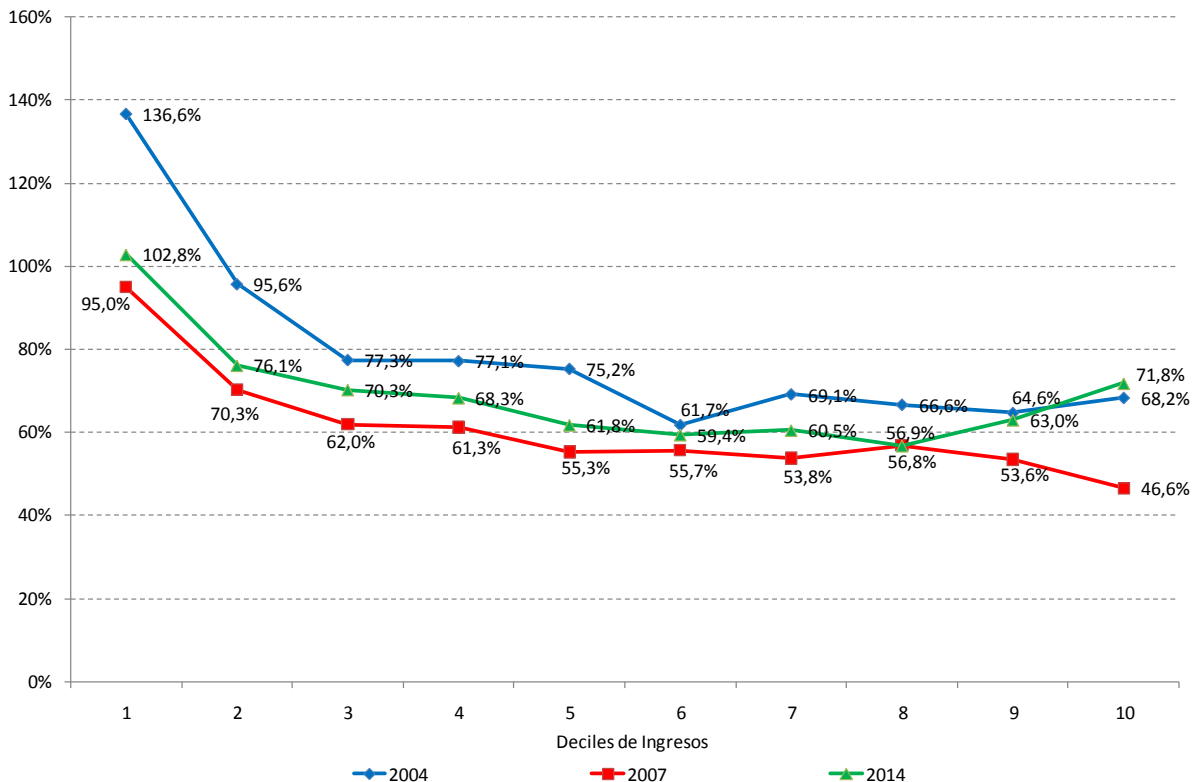
Anexo

Tabla A1. Tasa de cobertura previsional y/o laboral, por deciles de ingreso. Años 2004, 2010 y 2014.

	2004		2010		2014	
	Previsional	Previsional y/o Laboral	Previsional	Previsional y/o Laboral	Previsional	Previsional y/o Laboral
Decil 1	21,7%	34,8%	62,9%	69,1%	48,5%	63,9%
Decil 2	49,2%	67,9%	80,5%	89,0%	68,5%	80,7%
Decil 3	60,2%	70,5%	89,2%	94,8%	80,9%	90,9%
Decil 4	59,0%	68,4%	89,3%	92,4%	83,5%	91,8%
Decil 5	59,2%	71,3%	90,6%	95,1%	86,1%	92,9%
Decil 6	65,7%	77,7%	89,2%	95,0%	90,2%	96,2%
Decil 7	65,6%	81,6%	86,7%	94,0%	85,9%	93,9%
Decil 8	75,2%	85,5%	87,0%	98,0%	84,1%	94,3%
Decil 9	69,0%	82,4%	85,0%	95,8%	85,0%	96,4%
Decil 10	68,5%	82,9%	75,3%	95,2%	78,3%	95,5%

Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC.

Gráfico A1. Tasas de sustitución, según deciles de ingresos. Años 2004, 2007 y 2014.



Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC.