

# **La sustentabilidad financiera ante los avatares de la reforma previsional argentina**



Carlos Grushka

Seminario Internacional Seguridad Social para Adultos Mayores en América Latina y el Caribe: Estrategias, Desafíos y Potenciales para una Protección Integral

Lima, Perú, 30 noviembre-1 diciembre, 2009

# Contenido

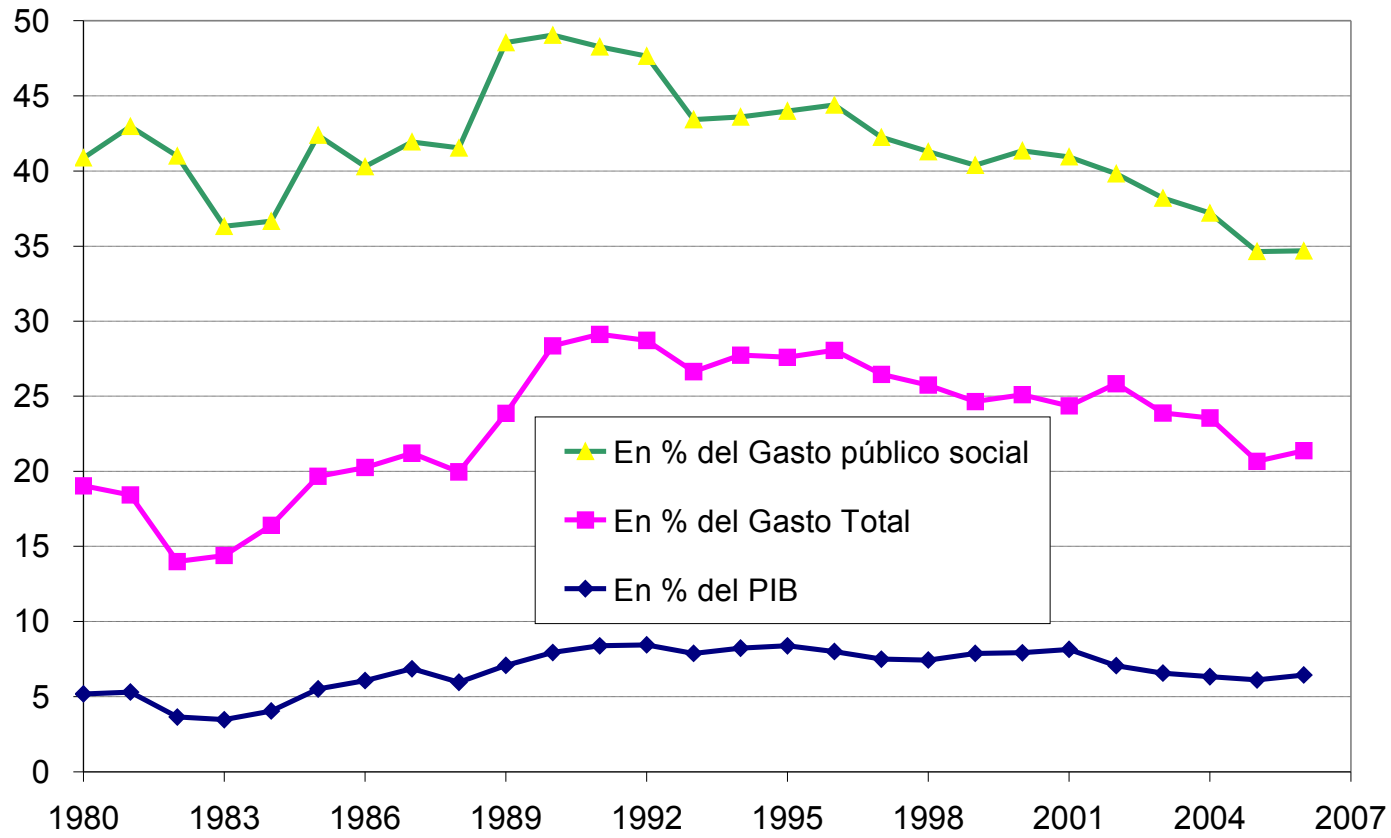


- ❖ Relevancia del sistema previsional: gasto, cobertura y reducción de pobreza
- ❖ El financiamiento con una visión de más largo plazo
- ❖ El proceso reciente de reformas
- ❖ Perspectivas: logros y limitaciones

# La relevancia del gasto previsional

## Argentina 1980-2006

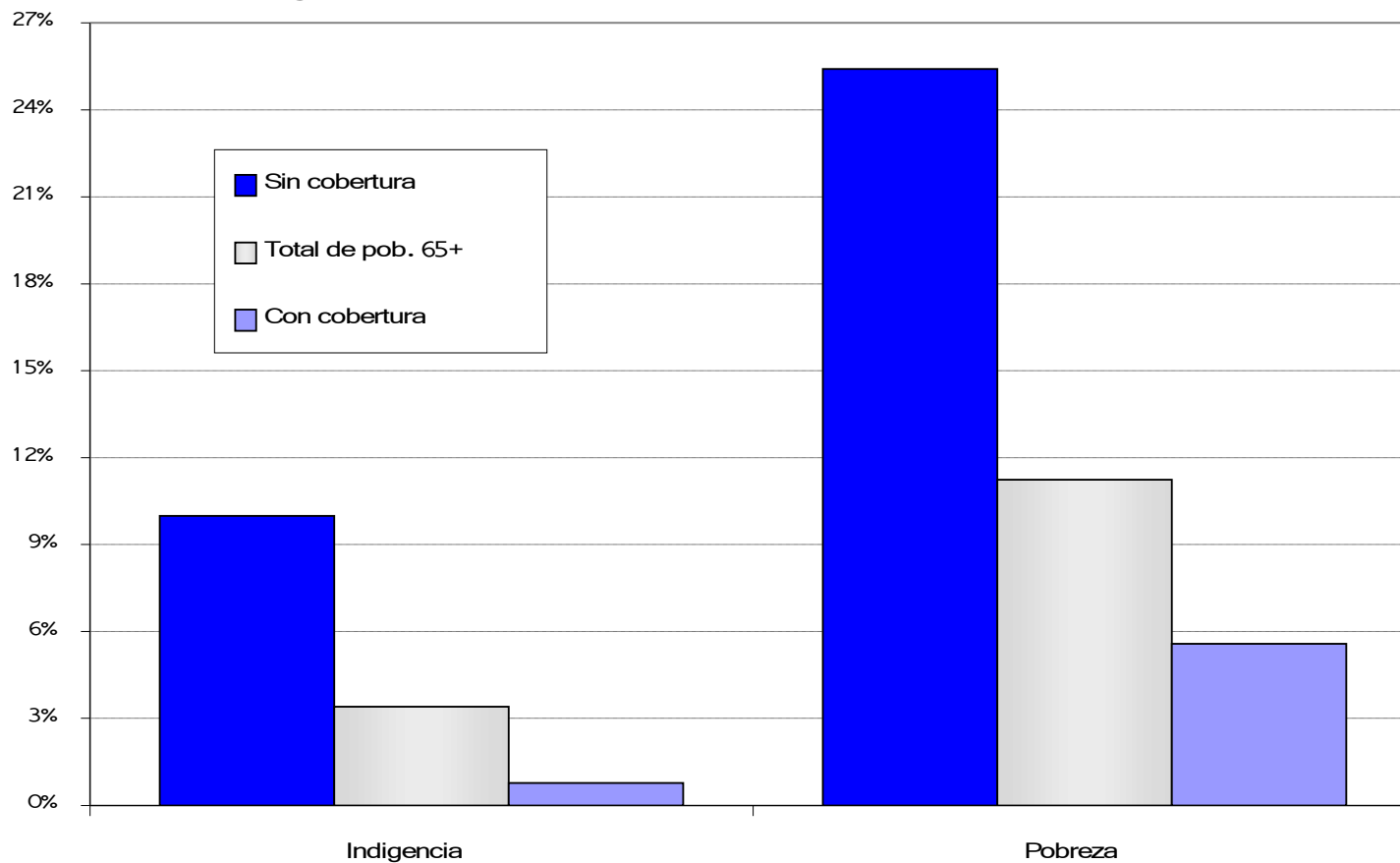
GASTO PÚBLICO PREVISIONAL CONSOLIDADO



Fuente: Cetrángolo y Grushka (2008).

# La relevancia de la cobertura previsional: reducir la pobreza en la vejez

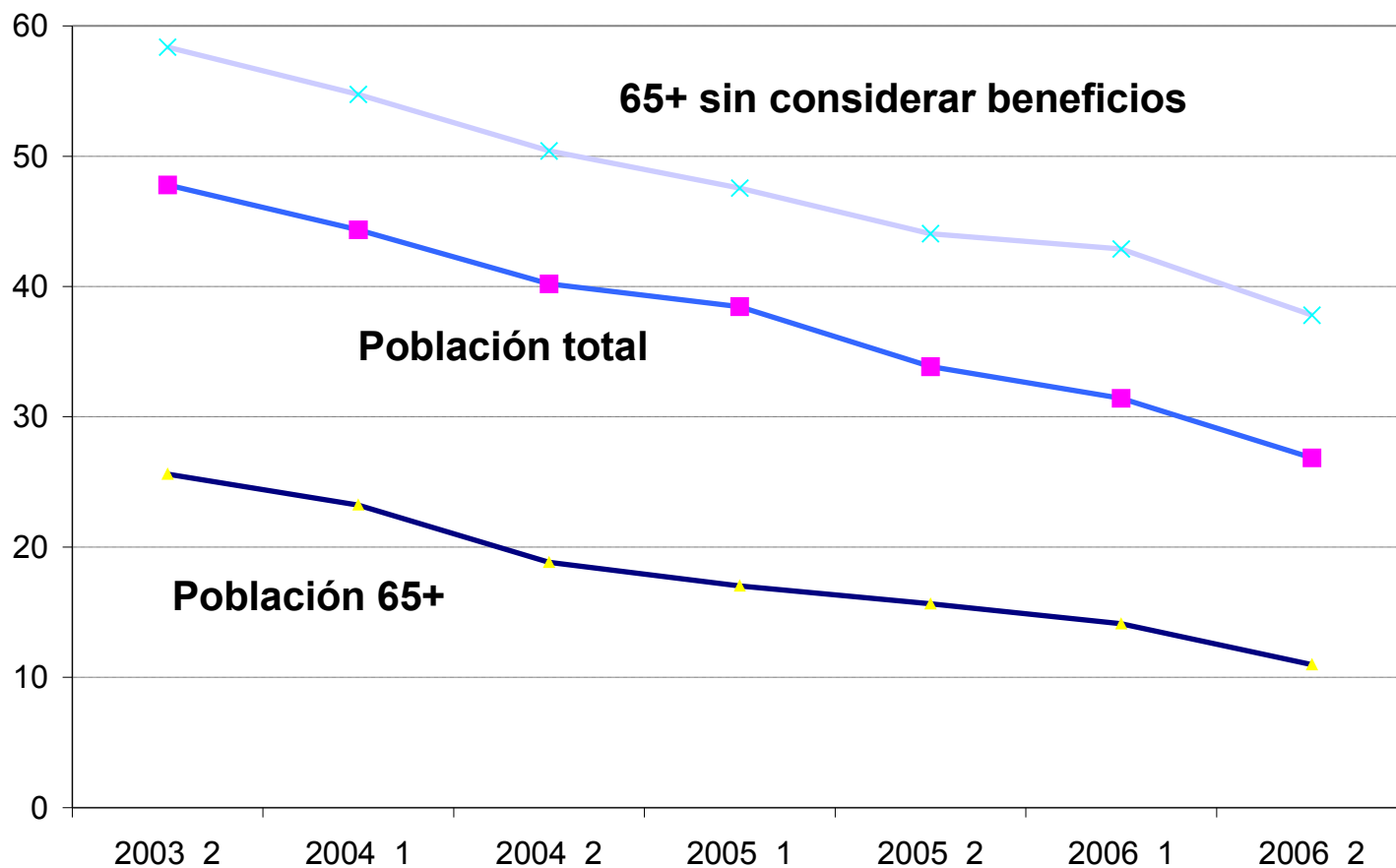
Condición de pobreza según cobertura previsional  
Aglomerados urbanos EPH, 2° semestre de 2006



Fuente: Grushka (2007) sobre datos de EPH.

# Los beneficios previsionales reducen la pobreza en la vejez 30 p.p.

% bajo línea de pobreza en aglomerados urbanos EPH

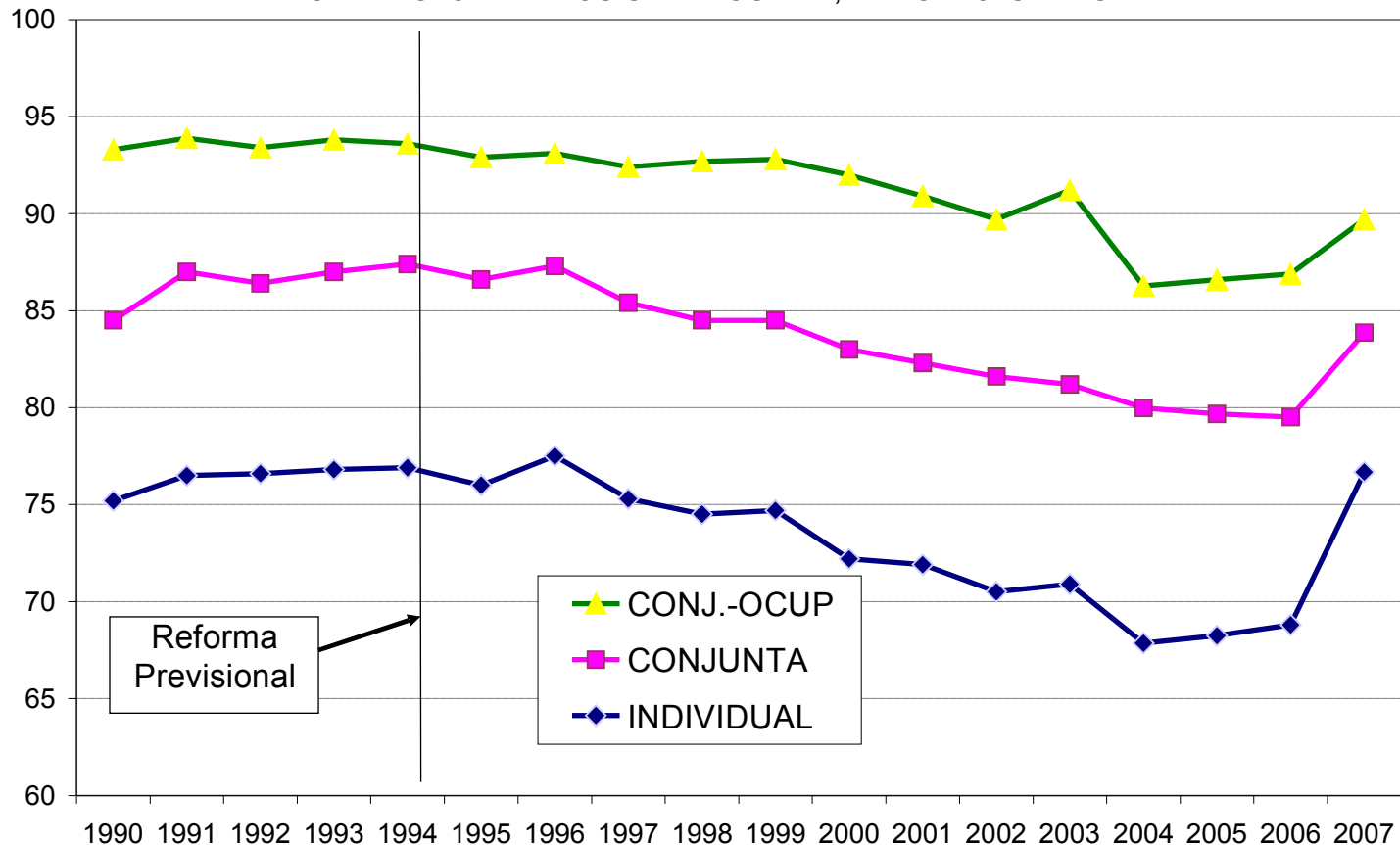


Fuente: Grushka (2007) sobre datos de EPH.

# La cobertura previsional de los adultos mayores

## COBERTURA PREVISIONAL DE MAYORES DE 65 AÑOS (%)

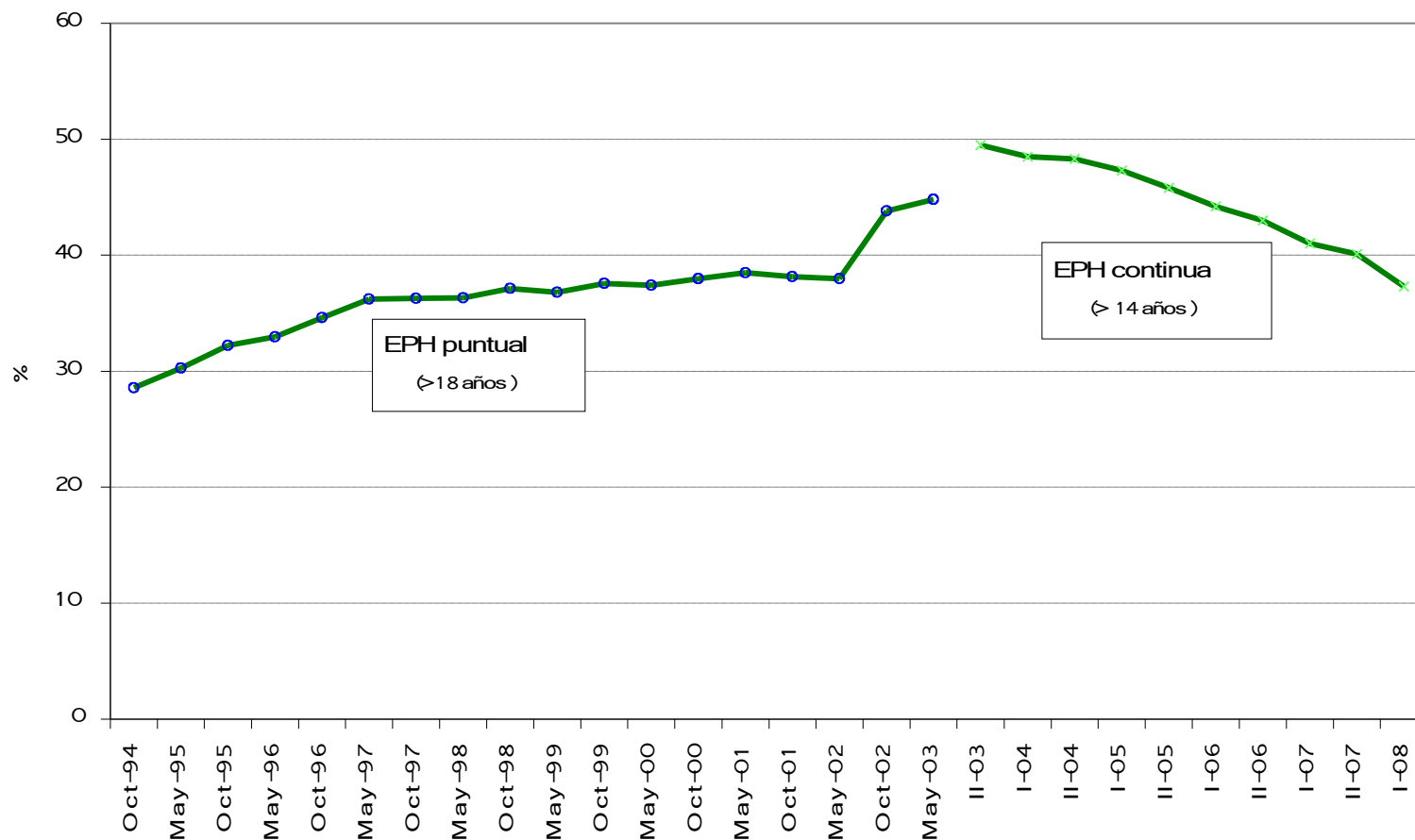
TOTAL AGLOMERADOS URBANOS EPH, MAYO / 1er SEMESTRE



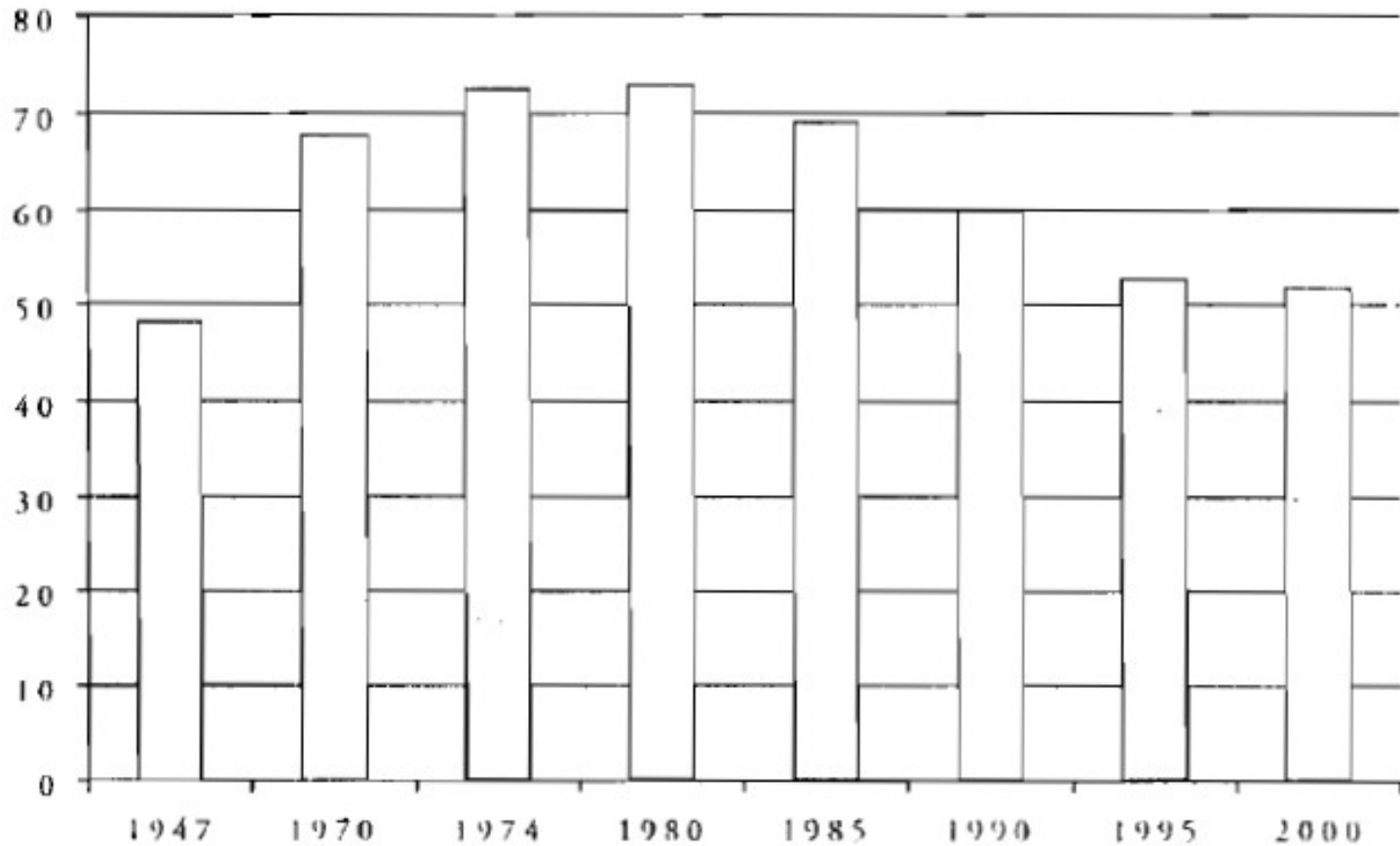
Fuente: Cetrángolo y Grushka (2008).

# Deterioro de la situación previsional en edades activas

Empleo no registrado. Asalariados sin descuento jubilatorio. Total aglomerados urbanos EPH



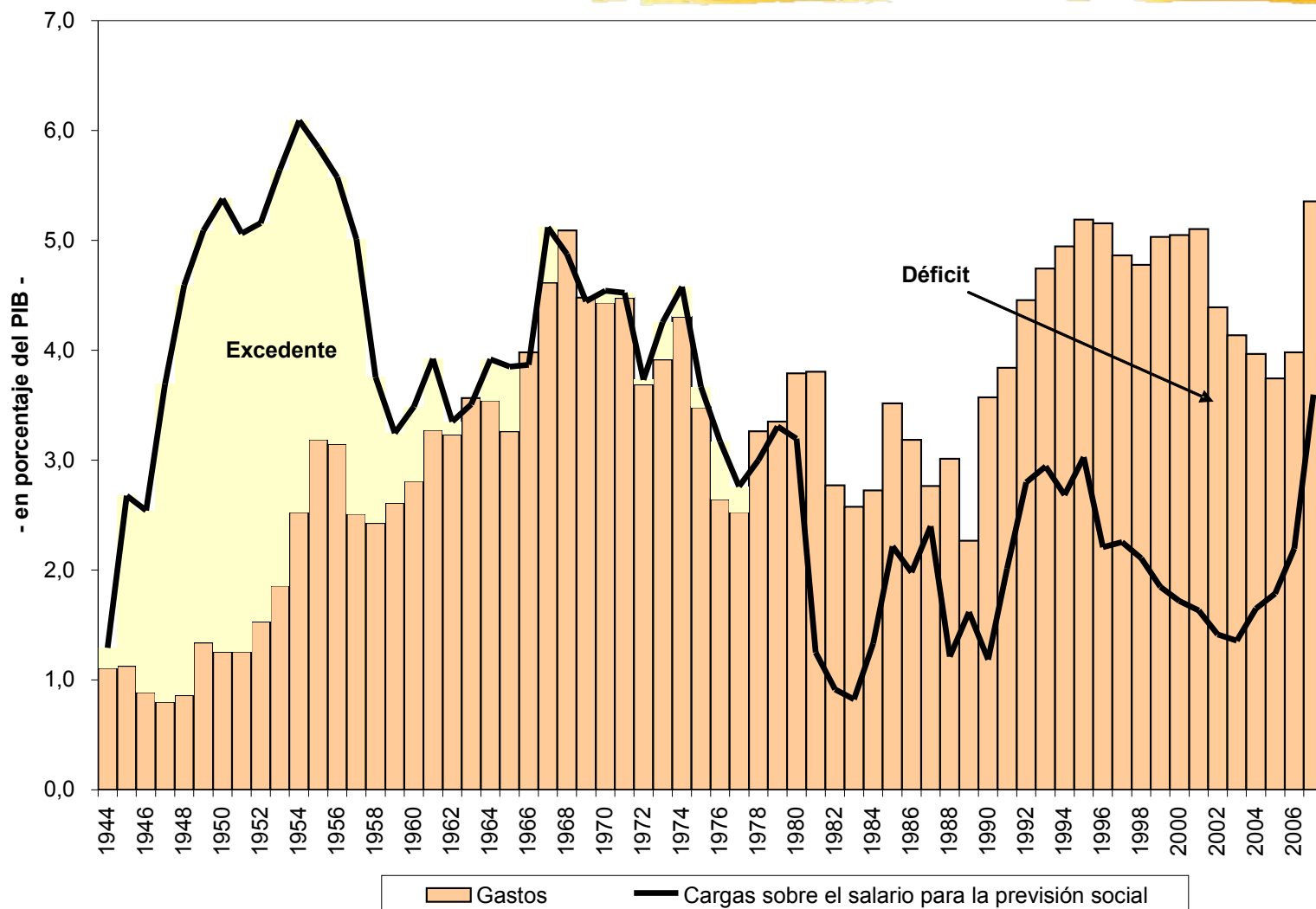
# La cobertura del programa de jubilaciones (% sobre la PEA)



Fuente: Lovuolo (2007) en base a Arza (2004).

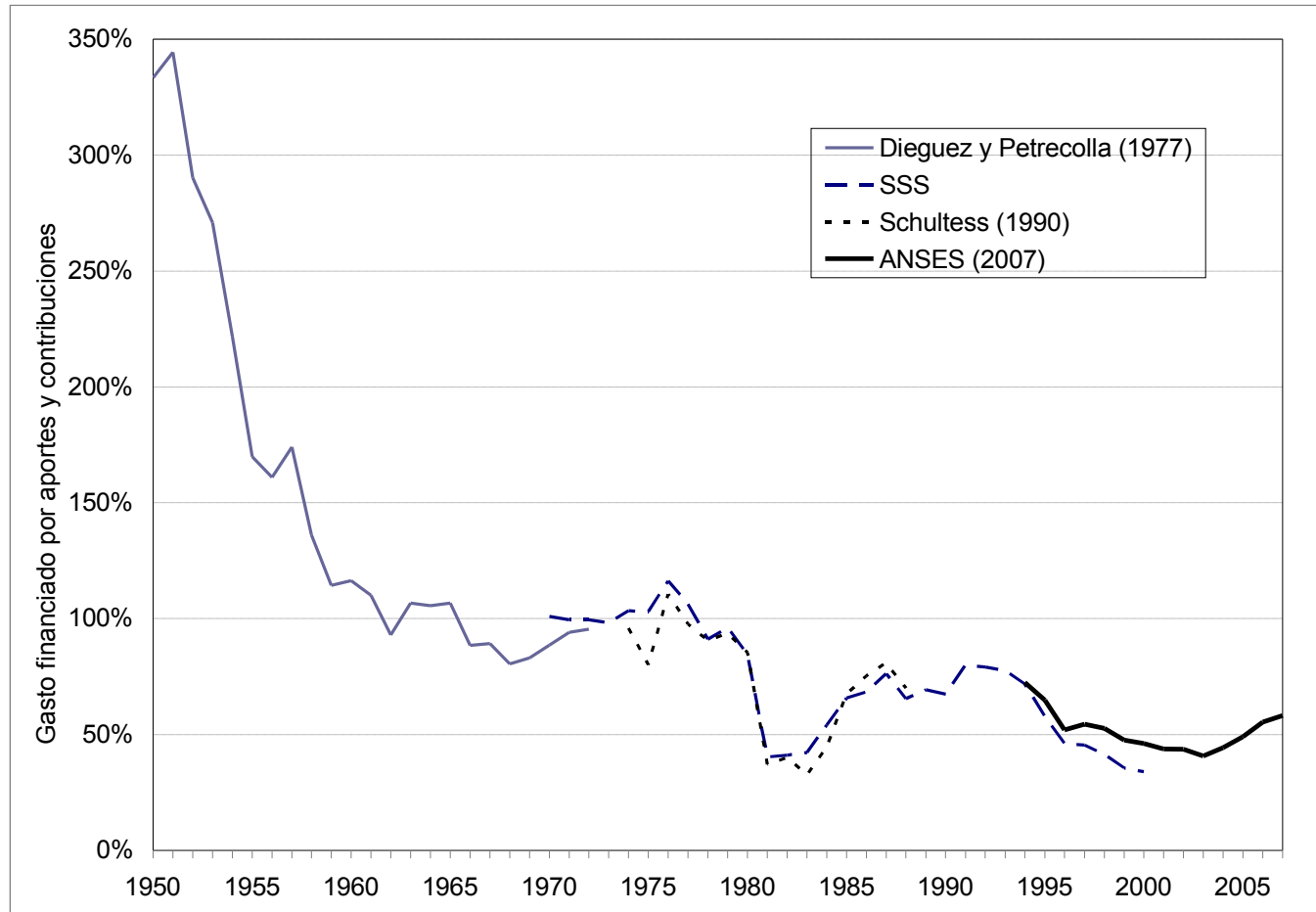
# El sistema previsional argentino

## Prestaciones y financiamiento, 1944-2006



Fuente: Cetrángolo y Grushka (2008).

# Proporción del gasto previsional financiado con recursos contributivos




Fuente: Moreno (2007).

# **Necesidad de reformular el sistema previsional argentino**

- La reforma de 1994 comprometió la solvencia fiscal de corto plazo, que se vio agravada por otras circunstancias y políticas específicas
- La creciente informalidad laboral tornó insatisfactorio cualquier sistema meramente contributivo
- Era necesario replantear el sistema para proveer seguridad económica a los adultos mayores en forma eficiente, sin generar demandas excesivas sobre las finanzas públicas

# El proceso (?) de debates y reformas



- ❖ Diagnóstico oficial (“Libro blanco de la previsión social”, Secretaría de Seguridad Social, 2003)
- ❖ Principales ideas y propuestas alternativas
- ❖ El camino elegido (2005-2007): extensión de cobertura y fortalecimiento régimen público
- ❖ 2008: Cierre del régimen de capitalización individual (AFJP)
- ❖ 2009: Asignación Universal por Hijo

# Diagnóstico oficial (2003)



- Insatisfacción generalizada por el sistema previsional
- Necesidad de extender la cobertura previsional
- Necesidad de generar mayores recursos “genuinos” para el régimen público
- Altos costos en el régimen de capitalización
- Necesidad de introducir mayor competencia en el régimen de capitalización

# Principales ideas de la SSS (2003)



- Beneficio básico para mayores de 70 años
- Unificación del sistema previsional sin “competencia” entre regímenes
- Restablecer el 16% de contribuciones patronales sin topes salariales
- Reemplazar PBU por un haber proporcional a los aportes realizados (“cuentas nocionales”)
- Similares propuestas fueron planteadas tanto en ámbitos académicos como legislativos

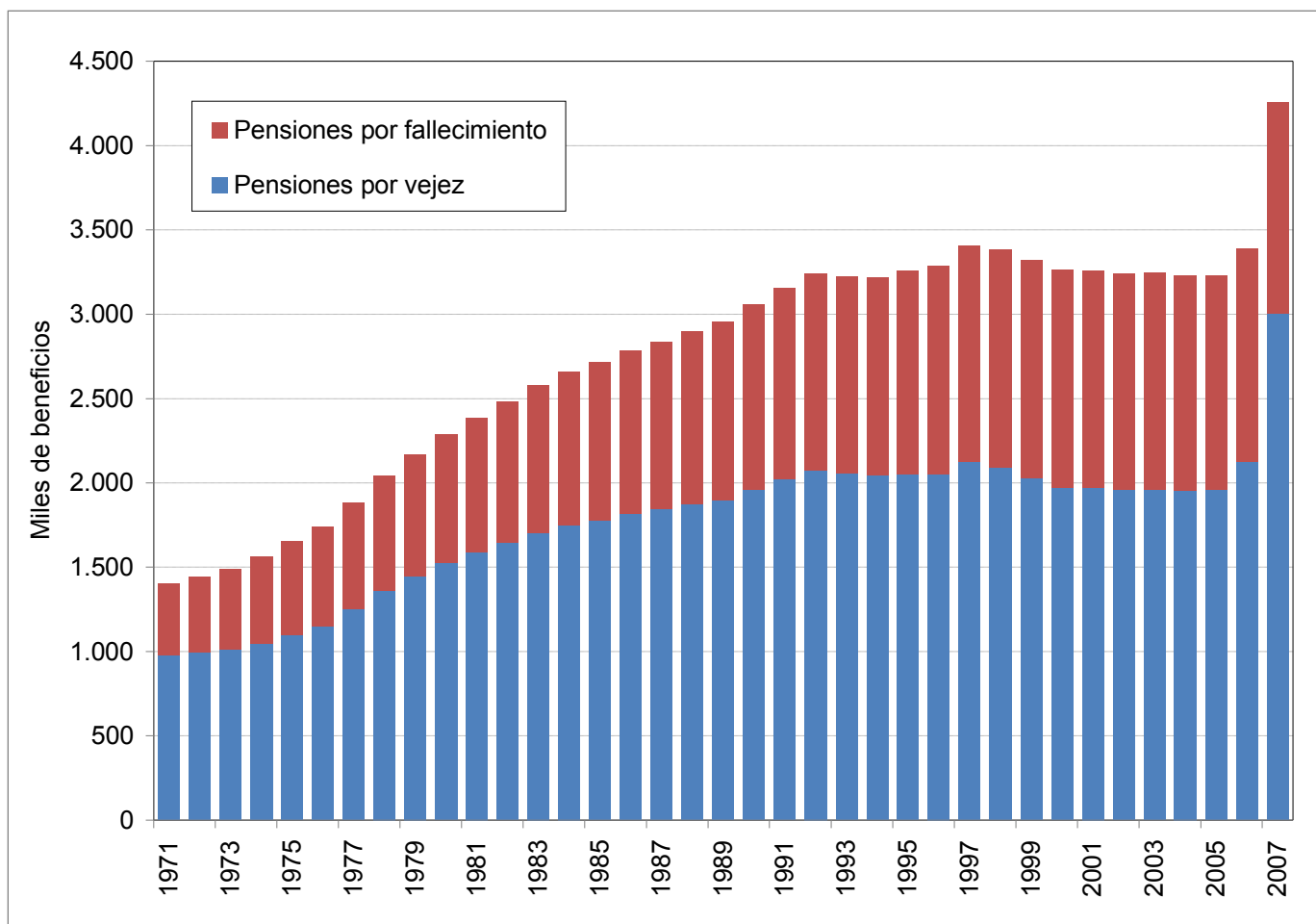
# Cambios en el SIJP 2005-2007

- ✦ Heterogéneo poder adquisitivo de prestaciones: desde fines de 2001 hasta mediados de 2007 las mínimas aumentaron 297%, las que iban desde la mínima hasta \$1000, sólo 55% y las superiores a \$1000, 41% (precios y salarios más de 100%)
- ✦ Los instrumentos normativos esenciales fueron dos leyes (jubilación anticipada y reforma previsional -nuevo esquema de opción-) y tres decretos (**Moratoria Previsional**, aportes personales y fondo de garantía)

# **Ley 24.476 y Decreto PEN N° 1454/05 (Moratoria Previsional)**

- 1,5 millones de casos con edad para jubilarse (60 años mujeres, 65 años hombres) que faltando algunos o todos los años de aportes, los pueden cancelar con quitas y en 60 cuotas fijas
- El 85% serían mujeres, la edad promedio 71 años y al menos el 30% ya cuenta con otro beneficio previsional
- El haber promedio neto (a junio de 2007) era de \$322 mensuales (mínimo de \$530?)
- El costo fiscal neto de los nuevos jubilados ronda 1% del PIB en 2007

# Beneficios previsionales en Argentina, 1971-2007



Fuente: Moreno (2007).

# **Ley 25.944 (Jubilación Anticipada)**

- 60 mil desempleados, con los años de aportes requeridos pero faltando hasta 5 años de edad para adquirir derecho al beneficio
- Hasta alcanzar la edad legal requerida acceden a una prestación equivalente al 50% de la que les correspondería

# **Ley 26.222 (Reforma Previsional, nuevo esquema de opción, 2007)**

- 1 millón de traspasos “automáticos” al régimen de Reparto de mujeres >50 y hombres >55 años, con saldos en la cuenta de capitalización individual <\$20.000 (\$7 mil millones)
- 200 mil transferencias (saldos por \$3 mil millones) de Regímenes Especiales: Docentes, científicos, diplomáticos, etc.
- 1 millón de afiliados con traspaso voluntario (puede cambiarse una vez cada cinco años) optaron por reparto (con vigencia enero 2008)
- Nuevos trabajadores: quienes al inicio de su vida laboral no opten de manera expresa por alguno de los dos regímenes, quedaron automáticamente en Reparto (700 mil por año)

# Otras normas



## ■ **Dec. 22/07 (Aportes Personales)**

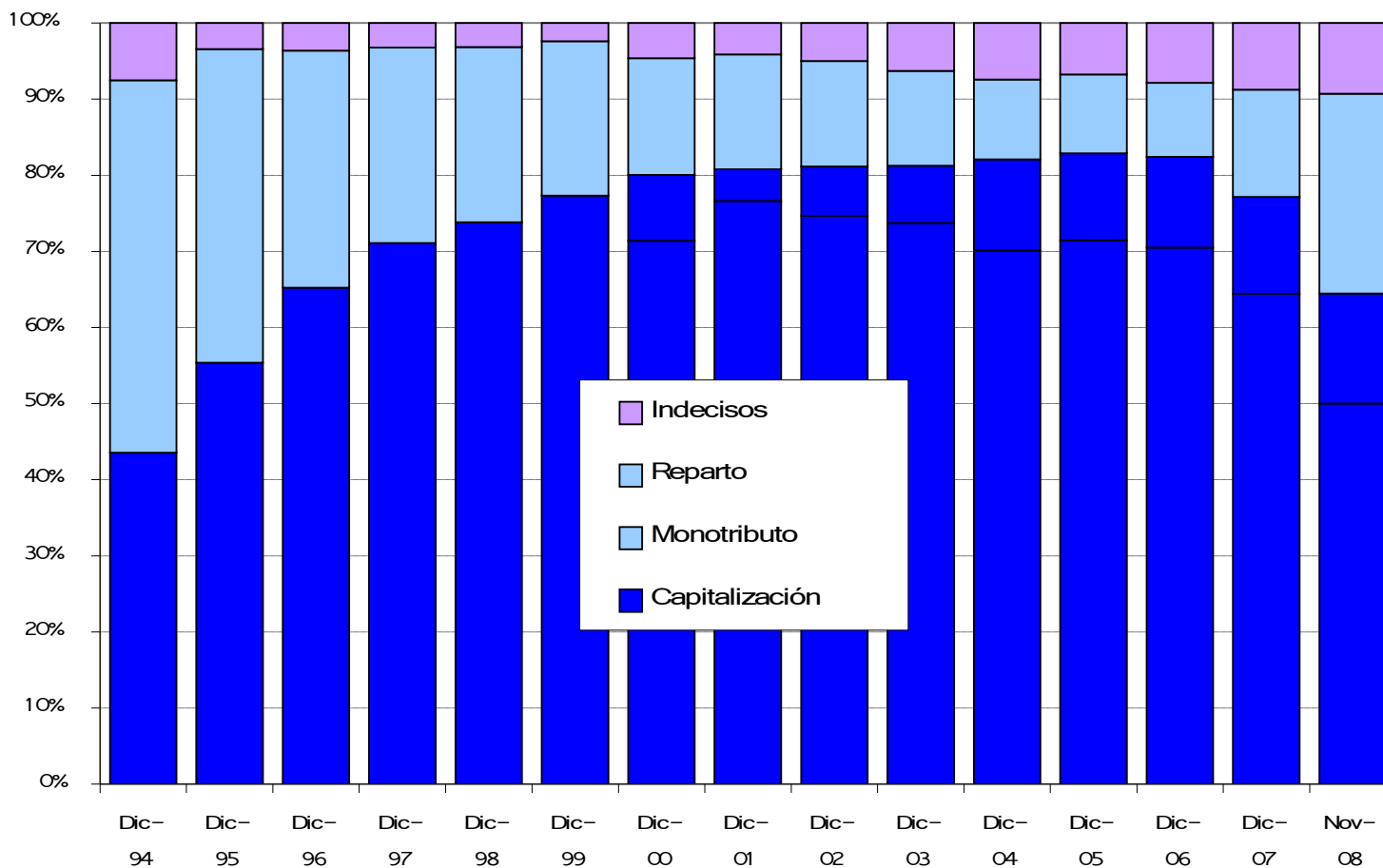
Para los afiliados al régimen de Capitalización se restablecen los aportes al SIJP del 7% al 11% de los ingresos, a partir de enero 2008

## ■ **Dec. 897/07 (Fondo de Garantía de Sustentabilidad, FGS)**

Creación de un fondo con los ingresos por traspasos automáticos y regímenes especiales más recursos propios de la ANSES

# Los aportantes al SIJP

Distribución de los Aportantes al SIJP, 1994 - 2008



# Fines de 2008 - Ley 26425: Sistema Integrado Previsional Argentino

- Se establece un Régimen Previsional Público unificado (SIPA)
- Se elimina el régimen de capitalización, traspasando los fondos acumulados al FGS (US\$ 25 mil millones)
- El régimen público se hace cargo del pago de los beneficios actuales y futuros (excepto RVP) con las reglas vigentes para el régimen de reparto (PBU+PC+PAP)

# **Noviembre 2009 - Decreto 1602: Asignación Universal por Hijo (AUH)**

- Se incorpora un subsistema **no contributivo** de AUH para Protección Social, destinado a aquellos niños y adolescentes residentes, que no tengan otra asignación familiar y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren **desocupados** o se desempeñen en la economía **informal**
- La financiación proviene de aportes y contribuciones previsionales, tributos de afectación específica y **rendimientos anuales del FGS**

# Perspectivas problemáticas



Extrema complejidad en contextos macroeconómicos y normativos inestables, con continuos cambios en las prácticas previsionales

- Ley 26417 de movilidad (2008): índice “automático” (en función de salarios y recaudación) sólo rige “hacia adelante”
- Incremento de demandas judiciales
- Regímenes especiales (diferencias o privilegios?)
- Regímenes subsidiados: Servicio doméstico, monotributistas

# Otras limitaciones para evaluar

- ▶ Duplicidades en moratoria (400 mil pensionadas accedieron adicionalmente a su propia jubilación), la población que adquiere cobertura es menor a la extensión de beneficios
- ▶ Baja participación de la población activa hace que las perspectivas a edades mayores sean poco optimistas
- ▶ “Superávit” de ANSES (incluido asignación específica de tributos) y FGS (administración, resultados financieros y contabilización)

# **Perspectivas en síntesis**

- **Ingresos aumentan fuerte a partir de 2008 por mejoras salariales, empleo registrado y transferencia de recaudación antes recibida por capitalización**
- **Egresos mantienen niveles históricos, con impacto atenuado por el menor valor de las prestaciones al incluir 2 millones de nuevos beneficios (moratoria)**
- **Las necesidades de financiamiento adicional se mantendrían en próximos años por debajo del 1% del PIB**

# Conclusiones

- La "heterodoxia" argentina genera una enorme complejidad normativa y conceptual que constituye un profundo desafío
- Entre 2005 y 2007 se introdujeron significativos cambios regulatorios y la **cobertura** previsional se elevó de manera extraordinaria con una "moratoria (no) contributiva"
- Durante 2008 se elimina el régimen de capitalización (1994), traspasando los fondos acumulados al **FGS**, como reserva de un Sistema Previsional público unificado (**SIPA**)
- A partir de noviembre 2009 se incorpora una **Asignación Universal por Hijo** (no contributiva) para grupos familiares desocupados o en la economía informal, con financiación previsional y de los rendimientos del FGS

# Desafíos pendientes



- Implementar acuerdos de largo plazo sin tanta volatilidad en la economía política y en el marco normativo
- Diseñar un sistema de protección social unificado y sustentable con objetivos y herramientas precisas, dado que los niveles de informalidad laboral le quitan sentido al carácter predominantemente contributivo del sistema previsional
- Resulta muuuy difícil predecir el funcionamiento del SIPA en el largo plazo, armado como un modelo contributivo, con significativos recursos de Rentas Generales y del FGS y, a la vez, extendiendo su alcance hacia la universalidad (asignaciones familiares y “moratoria”)