

Pensions Observatory

Cambios estructurales en el sistema de jubilaciones argentino

El presente apartado intenta brindar luz sobre los efectos derivados de los últimos cambios estructurales en el sistema de jubilaciones y pensiones argentino conocidos los primeros efectos directos que la variación normativa ha generado y proyectando el comportamiento que estas variables pueden alcanzar en los próximos años. El análisis no incluye consideraciones en relación al financiamiento del sistema proveniente de otros impuestos, es decir, que solo se analizará el financiamiento "genuino" (proveniente de la propia recaudación de la seguridad social) del régimen de jubilaciones y pensiones nacional.

Las actuales estimaciones deben ser interpretadas como preliminares, dado que no incluyen los niveles de traspasos al sistema de reparto que efectivamente se materializarán en 2008 como consecuencia de la decisión voluntaria de los individuos afiliados al régimen de capitalización individual con edades menores a los 55/50 años, según sean masculinos o femeninos, o si son mayores a esta edad, cuentan con saldos en sus cuentas individuales de capitalización mayores a los \$20.000.

Hechas estas aclaraciones, se presenta el cuadro con las diferentes innovaciones que afectarían tanto los ingresos como los egresos de la seguridad social y que podrían impactar sobre su financiamiento. De esta manera, el cuadro comienza mostrándose en 2007 la combinación de los efectos stock y flujo de las distintas medidas. Para los años posteriores se muestran los niveles de recaudación y gasto en cada uno de los ítems, salvo en los correspondientes a la recaudación derivada de ajustes en los salarios de la economía así como en los ajustes de las erogaciones de jubilación donde en el cuadro se presentan los niveles de incremento interanual.

Factores que afectan los Ingresos

Entre los factores que afectarán los ingresos del sistema en el 2007 pueden señalarse los provenientes de las 600.000 cuentas especiales que fueron afectadas por la actual legislación y que determinaron que los fondos acumulados por aquellos empleados públicos con regímenes especiales de retiro fueran destinados compulsivamente al sistema público de reparto¹. Este cambio generó en 2007 un aumento stock en los ingresos por el traspaso de los fondos acumulados y un efecto flujo por los aportes de estos afiliados en los meses que restan hasta culminar 2007 y que continuará verificándose en los años por venir. Un segundo factor que afectará los ingresos de la ANSES surge del nuevo destino de los empleados que se incorporen al mercado laboral formal (es decir en

¹ El personal involucrado es aquel que desempeña actividades en la Cancillería, funcionarios del Poder Judicial, docentes de nivel escolar incluidos en la Ley 24.016, investigadores, docentes y otros incluidos en la Ley 22.929.

Ernesto Di Rocco
Economista de pensiones
BBVA Unidad de Análisis en Pensiones
ernesto.dirocco@bancofrances.com.ar

blanco), pero que no realicen una opción explícita por uno u otro sistema dentro de 90 días de realizado su registro de empleo. Anteriormente los “indecisos” eran destinados al sistema de capitalización individual y, por lo dictado en la Ley 26.222, desde el 12 de abril pasado son destinados al régimen público de reparto. De esta manera, se engrosan los montos que ingresarán al sistema público y se propiciará un mayor nivel de ingresos. En este aspecto, no solo es importante la creación de empleo sino también la reducción del mercado laboral informal sobre el cual se han conseguido últimamente avances significativos, pero que se muestran aún insuficientes dada la cantidad de personas que aún permanecen trabajando al margen del sistema legal.

El tercer factor que afecta en forma directa los ingresos surge de aquellos individuos que se encontraban afiliados al régimen de capitalización individual y que han acumulado un saldo inferior a los 250 MOPREs (\$20.000) al cumplir la edad de 50 años en los casos de las personas de sexo femenino y 55 en los masculinos al 12 de julio pasado. Esta población fue traspasada al sistema público de reparto (salvo quienes enunciaron su voluntad expresa de permanecer en el sistema de capitalización) según lo establecido en la nueva legislación. El traspaso por este factor superó el millón de individuos, implicando en 2007 un ingreso en torno a los \$4.600 millones producto del stock acumulado por estos en sus cuentas individuales y que pasaron en especies a la administración pública. El resto de los ingresos estimados para 2007 así como para los años por venir surge de la estimación de los aportes sobre los ingresos de esta población a futuro.

Un cuarto factor surge de la estimación de los ingresos provenientes de las moratorias previsionales impulsadas por las leyes 25.994², 24.476 y 25.865 y el decreto 1454/05³ que, en pos de mejorar indicadores sociales, como el nivel de cobertura de la población (y con ella permitir la inclusión social), la reducción de la población bajo la línea de indigencia y pobreza, sostener niveles de expansión del producto en niveles elevados por el efecto directo sobre el consumo corriente y la mayor cobertura de salud para la población involucrada, han sido impulsadas desde el sector público.

Estas leyes implican la constitución de planes de pagos que permitan la regularización de la deuda de quienes se encuentran amparados por estas leyes y las características fundamentales son que estos planes constan de 60 cuotas iguales y consecutivas que permitan cancelar el monto adeudado (en promedio la deuda alcanza los \$ 14.500 para la población que ha ingresado en el plan de pagos y tuvo la posibilidad de jubilarse a partir de realizar el pago de la primer cuota). Esto implica que en los próximos años generarán un efecto ingreso relevante en las cuentas previsionales, el cual se verá eliminado, en su mayor parte, hacia comienzos de 2012 conforme la información disponible.

2 Conocida como la Ley de jubilación anticipada destinada a la población desempleada que le reste menos de 5 años para alcanzar la edad mínima para la jubilación y cuente con los 30 años de aporte necesarios.

3 Conocidos como las leyes de moratoria previsional que están destinadas a la regularización de aportes adeudados por trabajadores autónomos acumulados hasta septiembre de 1993. Para adherirse a esta norma existen dos posibilidades. La primera destinada a personas con edades mayores a 60 años en mujeres y más de 65 en hombres y que una vez adherido al régimen comienza a cobrar una prestación. Por otra parte también alcanza a personas que sin tener la edad para la jubilación, saben que al momento de jubilarse no alcanzarán la cantidad de años con aportes necesarios y por esta razón adhieren a este sistema para alcanzar los 30 años de aportes necesarios para lograr la jubilación plena. En la actualidad la posibilidad de adherir a la primer alternativa ha expirado mientras que la segunda continúa vigente.

El quinto y último factor que afectará los ingresos será la recaudación que surja como consecuencia del crecimiento de los salarios en los próximos años. Para ello se supuso un sendero de crecimiento que permita el ajuste de la masa salarial a un ritmo que refleje la inflación y el incremento de la productividad por empleado. De esta manera, el aumento de los salarios de la economía como un todo incrementará los ingresos previsionales de la ANSES tanto por las contribuciones patronales correspondientes a todos los trabajadores registrados así como por los aportes personales de los afiliados al subsistema de reparto. El peso de este factor se mantiene en niveles relativamente estables dada la menor creación de empleo esperada para los años próximos respecto de la verificada en los años recientes. Este factor podrá verse incrementado en el futuro producto de la transferencia de aportantes desde el sistema de capitalización individual al sistema de reparto el cual aún no ha sido mensurado.

De esta manera, puede verificarse que dada la alta influencia de los efectos stock en el 2007, los factores que afectan el ingreso alcanzan un nivel 45% superior al flujo de ingresos esperados para el período 2008-2012. En 2012 puede apreciarse la fuerte reducción en el financiamiento propio del sistema de seguridad social público al finalizar las cuotas de la moratoria, hecho que podría ser compensado en ese momento por el nuevo período de ventana que permita optar nuevamente entre los sistemas a los cuales deseen aportar los actuales afiliados al Sistema Integrado de Seguridad Social.

Factores que afectan los Egresos

Por otra parte, al observarse los factores que afectan los egresos del sistema, surge como primer factor en la explicación del crecimiento en las erogaciones, la consecuencia de las antes mencionadas moratorias previsionales. El monto anual que las mismas implican supera (en promedio), para el período analizado, los \$ 10.000 millones anuales producto de más de 1.400.000 personas que ingresaron en el régimen de facilidades.⁴

A su vez, se computan como factores que afectarán la tasa de crecimiento de los egresos los futuros aumentos de las jubilaciones que deberían verificarse para cumplir así las diferentes sentencias de la Corte en tal sentido. Así se parte de la estimación para 2007 de los efectos del crecimiento de los haberes verificados a comienzo de año y se adiciona el nuevo crecimiento de los haberes para el tercer cuatrimestre, lo cual posiciona el crecimiento de los pagos de prestaciones en \$2.800 millones para el año. Para el resto de los años se supone un incremento en las prestaciones en línea con el comportamiento de los salarios reflejando una cierta movilidad de las prestaciones.

El tercer factor a dimensionar como consecuencia de los cambios introducidos con la Ley que modificó la anterior Ley 24.241 es el referido al incremento en el cálculo de la Prestación Adicional por Permanencia que pasó de computarse como el 0,85% al 1,5% por año aportado al régimen de reparto y calculado sobre el nivel salarial sujeto a aportes promedio de los últimos 10 años. La consecuencia inmediata que esta modificación generó no ha sido significativa ya que solo implicó

4 En términos operativos el egreso neto de fondos es menor ya que surge de la diferencia entre los pagos efectuados por la ANSES y la retención del pago comprometido por el nuevo jubilado. Es decir, si el monto de la cuota alcanza los \$ 130 y la jubilación mínima es de \$ 530, la salida de fondos neta es de \$400 pero al momento de registrarse en las cuentas públicas, se asienta la salida por el total de los fondos (\$530) y el ingreso por los \$130 como consecuencia del cobro de la cuota correspondiente.

incrementar las prestaciones de 248.000 pasivos ya que el resto de las 563.182 personas que se han jubilado desde 1994 se han beneficiado con subas superiores al cambio en el cómputo de la PAP derivadas del incremento en la jubilación mínima.

El último factor que afectará los egresos del sistema serán los incrementos/reducciones en las cantidades de prestaciones otorgadas por el Estado. Entre los incrementos deberán contemplarse las nuevas jubilaciones que deberá afrontar el sector público producto de nuevos jubilados, así como los componentes públicos (Prestación Básica Universal y Prestación Complementaria) de los individuos que mantienen sus aportes al subsistema privado de jubilaciones. Entre los factores que se computan como bajas, se encuentran los decesos que puedan ocurrir en la población actualmente atendida, contemplándose asimismo los derechos de pensión. Resulta importante resaltar aquí que parte significativa de las población que ingresó en los sistemas de moratorias se encontraba al momento de tramitar su propia jubilación, recibiendo una pensión, lo cual generará que en caso de producirse bajas de estas personas, los gastos derivados se verán reducidos por las dos causas, la baja en la jubilación concomitante con la baja en la pensión. De esta manera, este factor afecta a los egresos reduciéndolos en su monto total.

Conclusiones

A modo de conclusión, puede apreciarse que a partir del análisis realizado (como se dijo, parcial debido a que no se ha dimensionado el efecto de los cambios voluntarios entre los subsistemas de reparto y capitalización que pudieran producirse hasta diciembre próximo) se destaca que durante el primer año de la reforma se encuentran beneficios en los montos recaudados por la ANSES, y que si bien en los próximos años los fondos serían insuficientes para poder afrontar por sí mismos los compromisos asumidos, los faltantes pueden ser cubiertos con la recaudación impositiva con destino al financiamiento del sistema de seguridad social nacional.

Moratoria, reforma y otros efectos estimados sobre las cuentas públicas de la Seguridad Social

Millones de \$ Corrientes	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Factores que incrementan el ingreso						
Incorporación de las cuentas especiales a la ANSES	3.700	755	845	938	1.041	1.135
Indecisos que son incorporados al régimen público de jubilación	998	1.067	887	891	956	756
Ingresos provenientes de aportantes que acumularon menos de \$20000 en su cuenta de capitalización	4.900	1.314	1.325	1.324	1.322	1.297
Recaudación por efecto de la moratoria	4.861	4.746	4.625	4.497	4.363	
Recaudación por ajuste de salarios (Inflación + Productividad Proyectada)	5.520	4.961	5.483	5.406	6.011	5.924
Total Ingresos extraordinarios	19.979	12.844	13.165	13.057	13.694	9.112
Factores que afectan los egresos						
Moratoria previsional	10.325	10.872	10.595	10.302	9.994	9.662
Aumento de Jubilación (inflación + productividad = sendero de salarios)	2.907	5.057	5.275	5.416	6.011	5.459
Incremento de la prestación adicional por permanencia por Ley 26.222 (de 0.85% a 1.5%)	0,2					
Incremento neto de erogaciones por variación en el número de jubilados		-352	-238	-266	-304	-566
Total Egresos extraordinarios	13.232	15.578	15.631	15.451	15.702	14.556
Resultado Neto	6.746	-2.734	-2.466	-2.394	-2.007	-5.444
Resultado en % PBI	0,9%	-0,3%	-0,2%	-0,2%	-0,1%	-0,3%