

Sistema de Pensiones, experiencias de reparto y capitalización en el Cono Sur: Argentina

Oscar Cetrángolo
(IIEP UBA CONICET – UNTREF)

Sistemas de Pensiones: Experiencias y desafíos en Iberoamérica
27 de septiembre, 2016 - Hotel Crowne Plaza, Santiago de Chile

Características distintivas del sistema previsional argentino

- Elevada cobertura
- Reformas estructurales no estables (capitalización-reparto-mixto-reparto...)
- Superposición de coberturas y financiamientos contributivos/no contributivos
- Predominio de soluciones de emergencia sin consensos de largo plazo
- Persistencia en diseños no sostenibles

TEMARIO

Breve introducción a la historia del sistema

Problemas de cobertura

Financiamiento y sostenibilidad de largo plazo

La situación presente

Reflexiones finales: enseñanzas y desafíos

TEMARIO

Breve introducción a la historia del sistema

Problemas de cobertura

Financiamiento y sostenibilidad de largo plazo

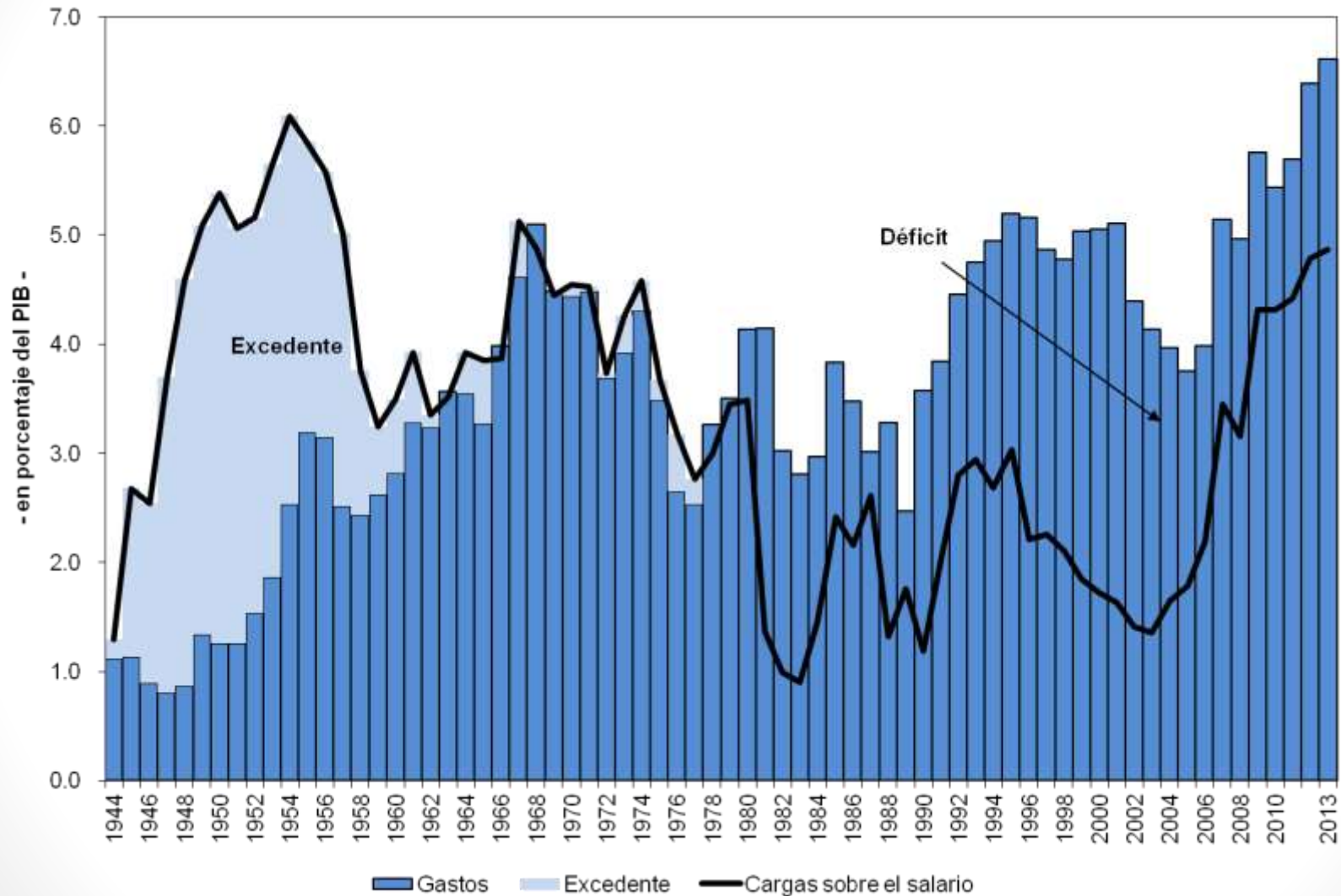
La situación presente

Reflexiones finales: enseñanzas y desafíos

Etapas en el desarrollo del sistema previsional argentino

1. Primeras cajas de pensiones (hasta 1944)
2. Excedente inicial del Sistema Nacional de Previsión Social (1944-1967)
3. Sistema de reparto con aportes del Tesoro (1968-1994)
4. Sistema Mixto (1994-2008)
5. La vuelta al reparto (2008-2016)
6. Establecimiento de prestación universal y ¿nuevas reformas? (desde 2016)

Gasto y financiamiento del sistema previsional nacional 1944-2013 - En % del PIB



Fuente: Cetrángolo, O. et al (2015).

Hitos relevantes de la historia previsional argentina

- ☛ Predominios de medidas de emergencia (82% en 1958; Moratorias desde segunda mitad de los años sesenta)
- ☛ Consolidación del 82% en el imaginario social. Su imposibilidad se adjudicó al «robo de fondos acumulados en el sistema de reparto»
- ☛ Demora en cambios paramétricos
- ☛ Introducción del sistema mixto manteniendo promesas incumplibles
- ☛ Transición con un elevado costo fiscal a cargo de un sector público con graves problemas de solvencia
- ☛ Fuerte caída en la cobertura a partir de cambios paramétricos, sin atender situación de informales
- ☛ Excesiva confianza en las virtudes del componente de capitalización individual

Importancia del déficit previsional en la crisis y sus determinantes (año 2000)

Déficit previsional y factores constitutivos	Miles de millones de \$	% del total	% del PIB
Aportes al régimen de capitalización	4,3	46,2	1,5
Reducción de la contribución patronal	3,8	40,9	1,3
Cajas Provinciales	1,2	12,9	0,4
Déficit	9,3	100,0	3,3

Reformas y políticas en los 2000s

A partir de 2005, una vez recuperada la capacidad de realizar políticas públicas, se destacan los siguientes cambios en el sistema:

- ☛ Desde **2005: Moratorias previsionales** (“Plan de Inclusión Previsional”).
- ☛ Desde **2005**: Aumenta en la cobertura del programa de **pensiones no contributivas**.
- ☛ En **2007**: posibilidad de regresar al régimen de reparto.
- ☛ También desde **2007**: los ingresantes al mercado de trabajo “indecisos” (que no optan por un régimen) pasan automáticamente al régimen público.
- ☛ Desde **2007**: Se modifica cálculo de la **PAP**, asimilándola a la PC.
- ☛ En **2008**, ante la crisis internacional, nacionalización del componente de capitalización individual del sistema previsional creándose el **Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)**.
- ☛ En **2008**, se estableció un sistema de **movilidad automática** para las prestaciones.

TEMARIO

Breve introducción a la historia del sistema

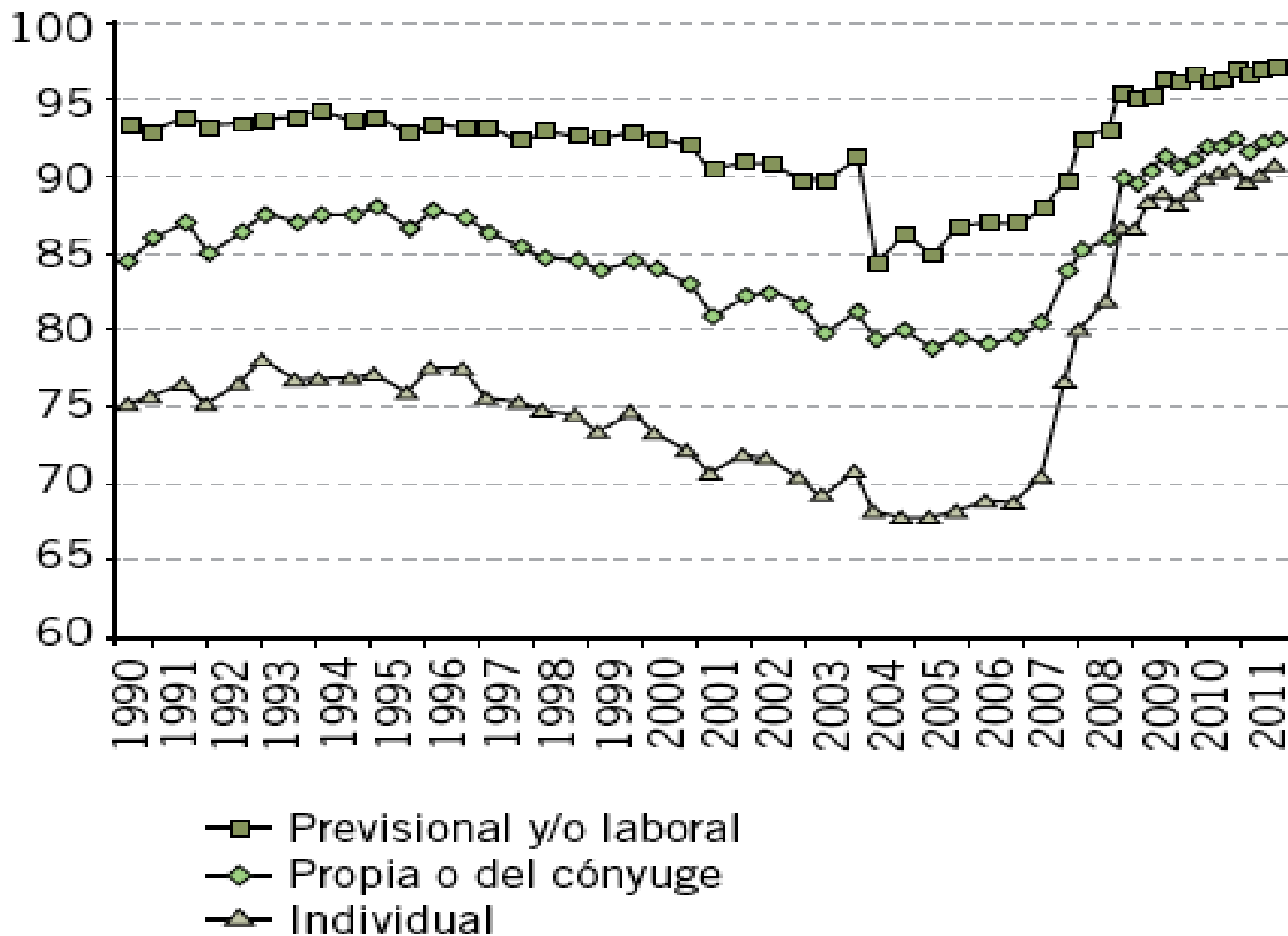
Problemas de cobertura

Financiamiento y sostenibilidad de largo plazo

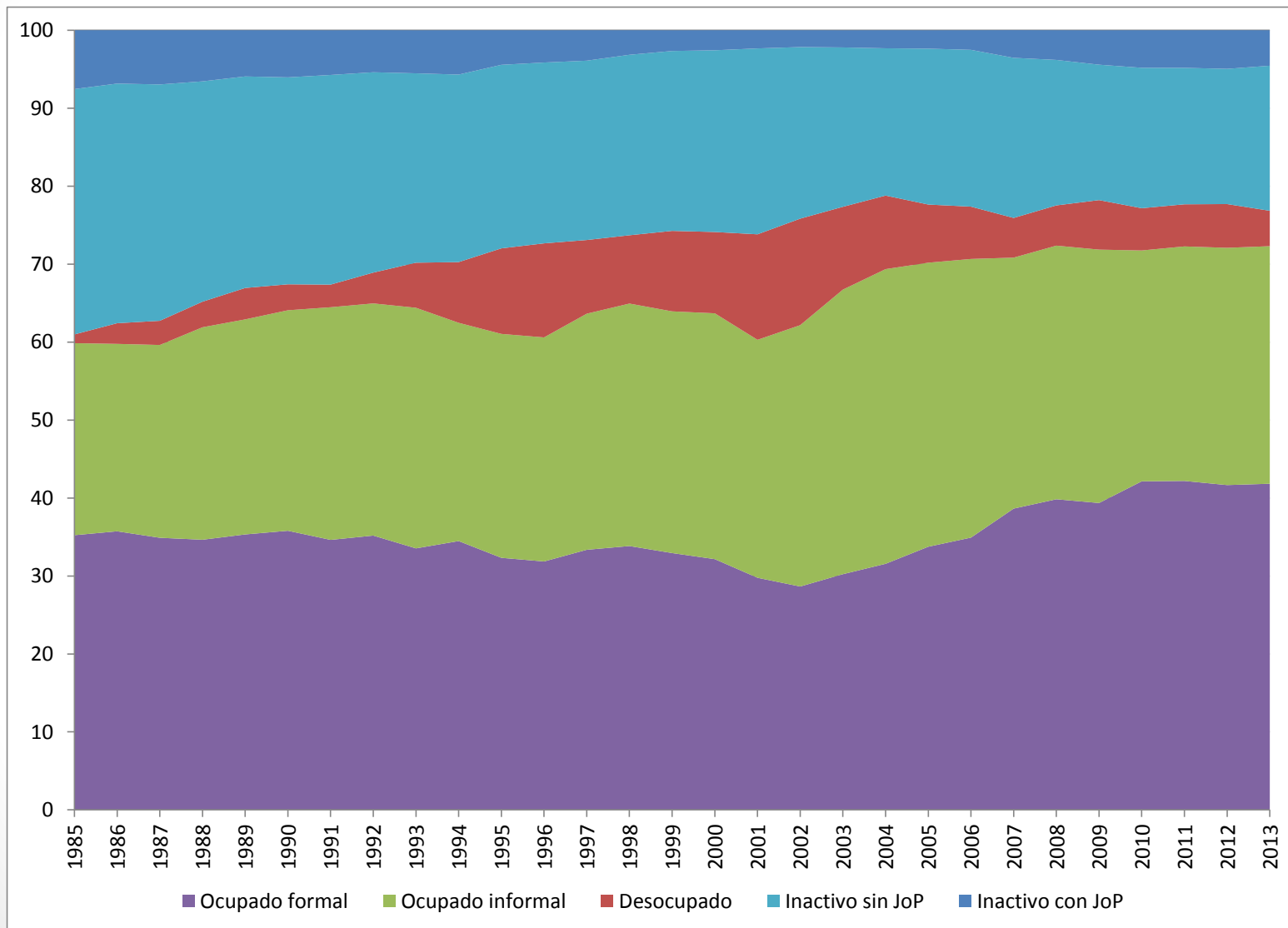
La situación presente

Reflexiones finales: enseñanzas y desafíos

Cobertura previsional de mayores de 65 años (aglomerados urbanos, 1990-2011, en %)



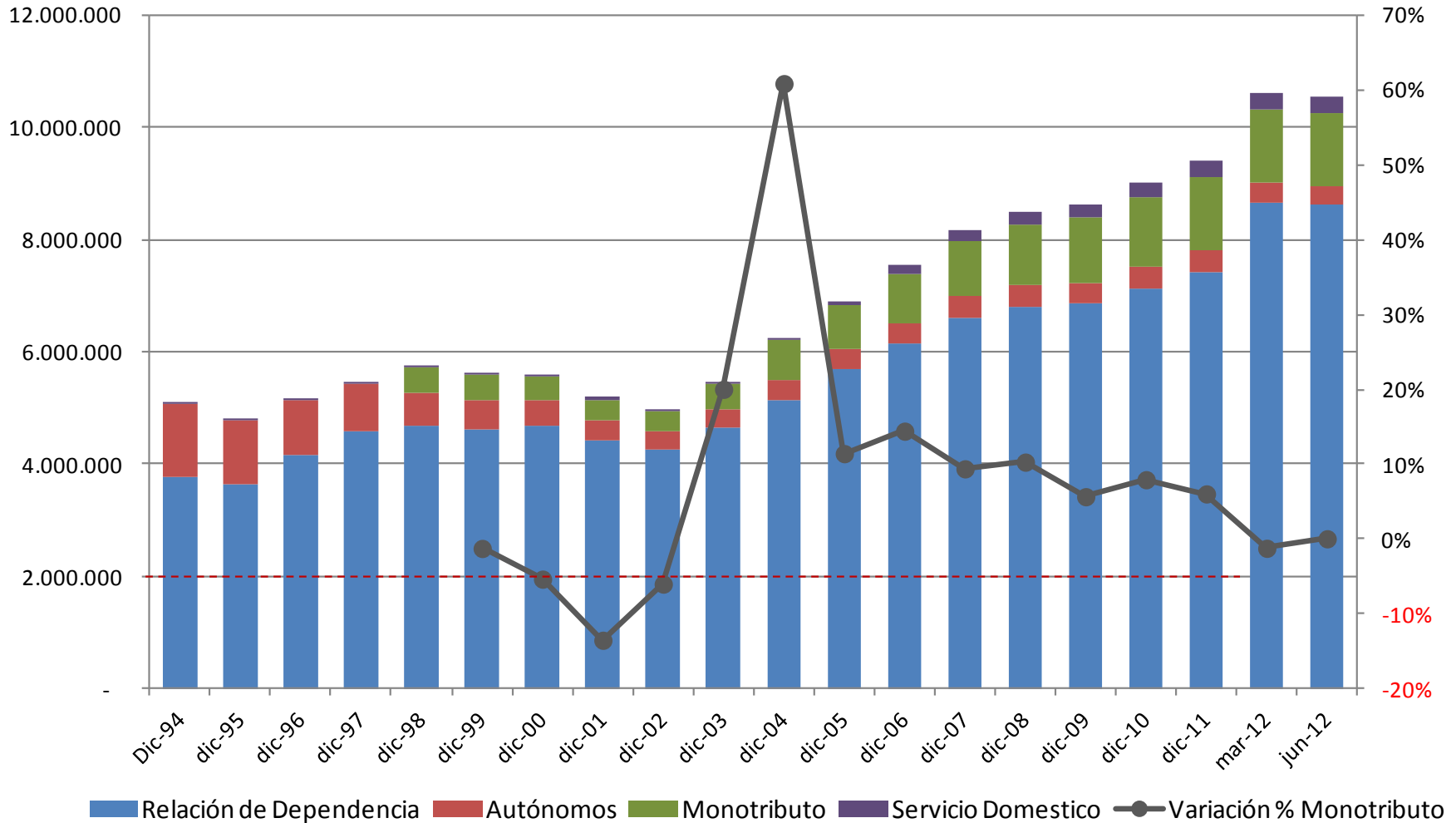
Evolución de la composición de la población en edad de trabajar en GBA, según inserción en el mercado de trabajo, 1985-2013 (%)



Fuente: Elaboración en base a datos de la EPH.

Aportantes al SIPA según régimen previsional

Importancia del monotributo



Cobertura horizontal

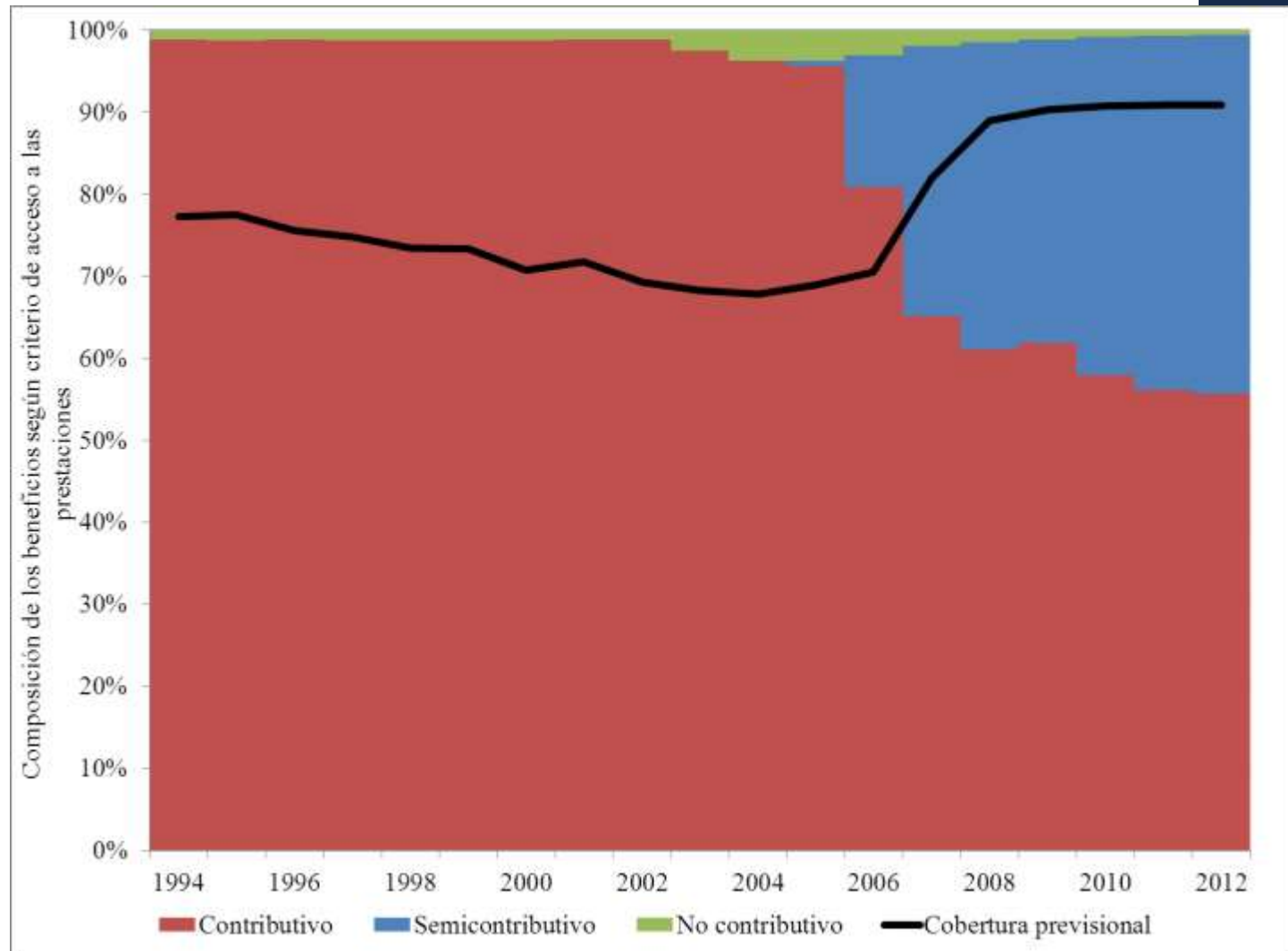
Evolución de la cobertura previsional y composición de los beneficios previsionales del régimen general, 1994-2012

Moratoria:

79% participó en el mercado de trabajo.

De estos:

52,8% no registró aportes, 23,8% registró entre 1 y 10 años de aportes, 17,1% entre 11 y 25 años, 6,4% más de 25 años



TEMARIO

Breve introducción a la historia del sistema

Problemas de cobertura

Financiamiento y sostenibilidad de largo plazo

La situación presente

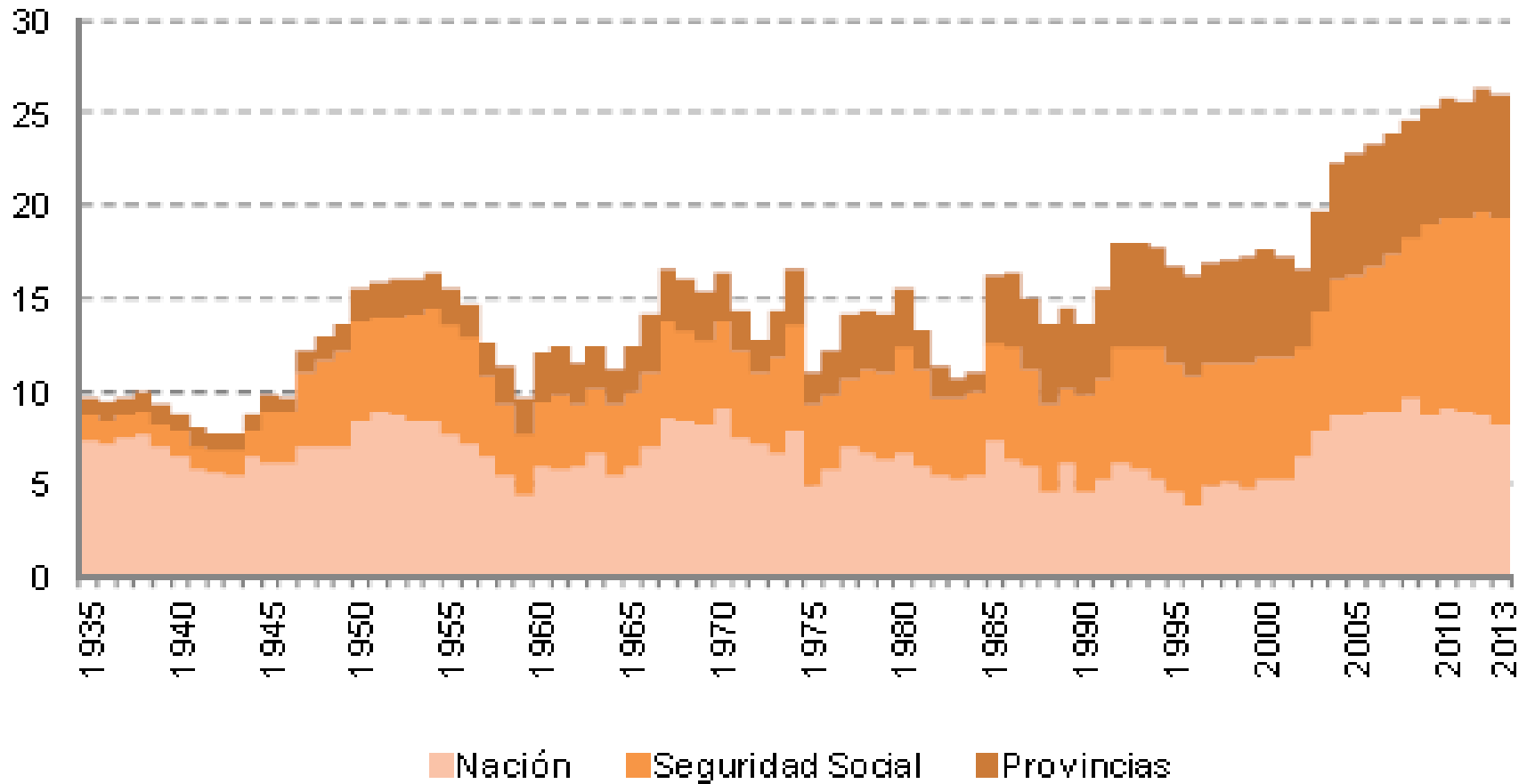
Reflexiones finales: enseñanzas y desafíos

Financiamiento

Gasto según tipo de prestación y financiamiento contributivo, 2004-2012 (En % del PIB)

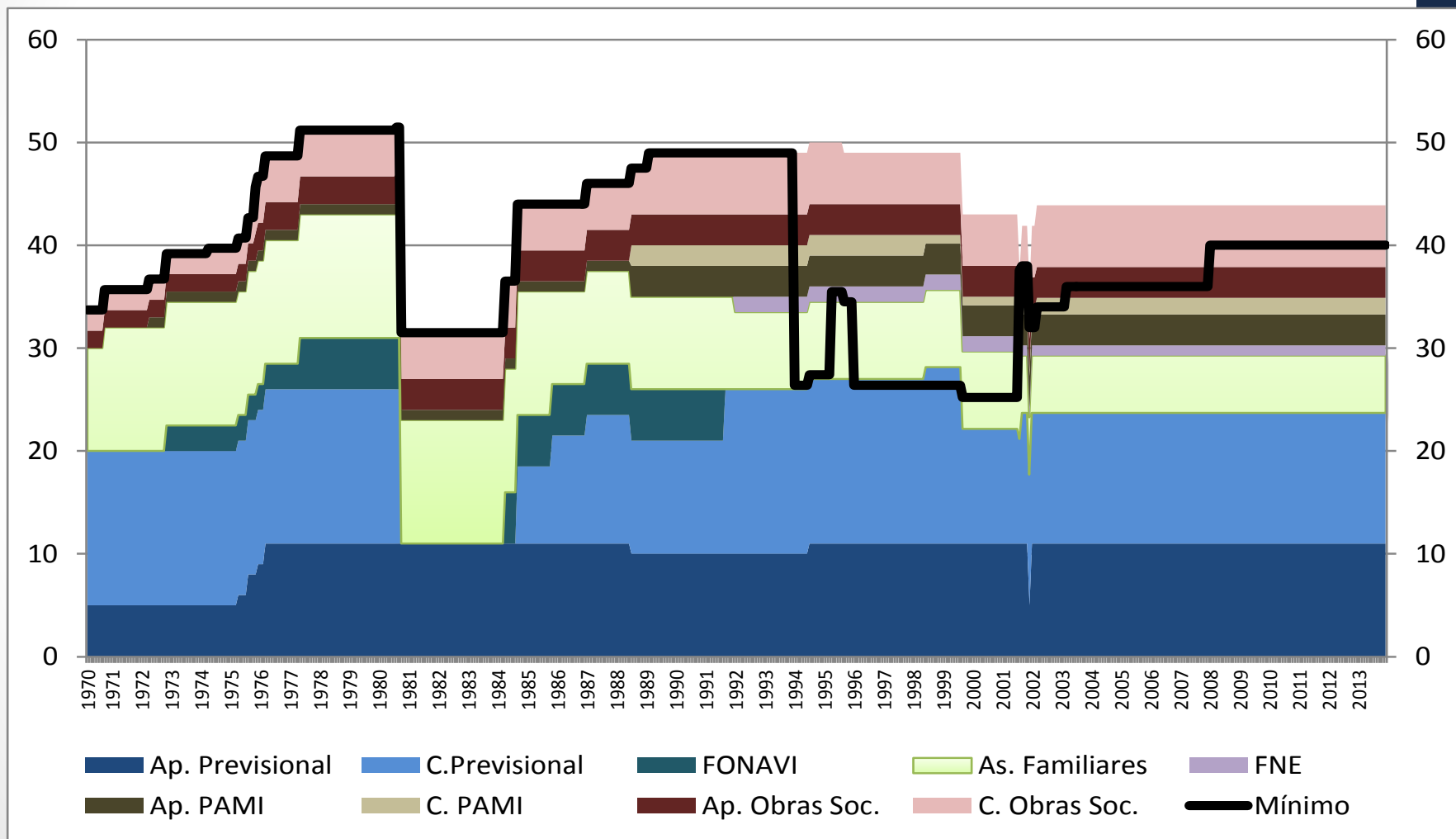


Distribución de la Recaudación tributaria nacional 1935-2013 - En % del PIB



Fuente: Cetrángolo, Gómez Sabaini y Moran (2015)

Evolución de alícuotas de cargas sobre el salario, 1970-2013 (% del salario bruto)



Fuente: Oficina de Buenos Aires de la OIT en base a datos de la DNIAF, Cetrángolo (1991) y legislación nacional.

Estimación de la evasión contributiva en pensiones y salud para trabajadores asalariados (RTA) y no asalariados (IMB), 2007

Concepto	En millones de pesos	En % de la recaudación teórica ^a	En % del PIB
PENSIONES	10.707,0	23,5%	1,04%
Remuneración al Trabajo Asalariado (Reparto + Capitalización)	9.140,1	21,5%	0,89%
Ingreso Mixto Bruto (Monotributo y Autónomos)	1.566,9	48,8%	0,15%
SALUD	6.100,2	21,5%	0,59%
Remuneración al Trabajo Asalariado (INSSJP, ANSSAL, Obras Sociales)	6.100,2	21,5%	0,59%
EVASIÓN TOTAL	16.807,3	22,7%	1,64%
Remuneración al Trabajo Asalariado	15.240,4	21,5%	1,48%
Ingreso Mixto Bruto (sólo pensiones)	1.566,9	48,8%	0,15%
<i>Producto Interno Bruto (precios corrientes, base 2004)</i>	<i>1.027.338,9</i>		

a. Valores correspondientes al total de la economía (incluye sector público donde, no obstante, se asume evasión nula).

Fuente: Gómez Sabaíni, J.C.; Cetrángolo, O. y Morán, D. (2014), "La evasión contributiva en la protección social de salud y pensiones: un análisis para la Argentina, Colombia y el Perú". CEPAL. En prensa

TEMARIO

Breve introducción a la historia del sistema

Problemas de cobertura

Financiamiento y sostenibilidad de largo plazo

La situación presente

Reflexiones finales: enseñanzas y desafíos

Estructura del sistema de Previsión Social vigente en Argentina

Previsión social			
Régimen	Población beneficiaria	Financiamiento	Prestaciones
Sistema Previsional Argentino (Contributivo)	Trabajadores del sector formal de la economía	Aportes y contribuciones de trabajador y empleador (11% y 10,17%), aportes autónomos (27%), montos fijos subsidiados de monotributo y casas particulares, recursos tributarios y transferencias del presupuesto nacional.	Sistema de reparto administrado por el Estado Nacional: PBU más PAP.
Sistema semicontributivo (Moratoria y Jubilación Anticipada)	Trabajadores que no cumplen los requisitos para acceder a beneficios previsionales.	Aportes y contribuciones salariales y presupuesto provincial.	Moratoria: Haber jubilatorio del cual se descuentan los aportes faltantes. Jubilación Anticipada: 50% del beneficio jubilatorio futuro.
Cajas previsionales provinciales	Empleados de las administraciones públicas provinciales.	Aportes y contribuciones salariales.	Sistema de reparto administrado por el Estado Provincial.
Regímenes especiales	Empleados de las fuerzas armadas y de seguridad y regímenes especiales o de privilegio.	Aportes y contribuciones salariales.	Normas especiales de liquidación y cálculo de las pensiones.

Beneficios actuales y proyectados del Sistema Nacional

INSTITUCION		2015	2016	2017
ANSES	Atención de Jubilaciones	4.646.624	4.924.775	5.044.182
	Atención de Pensiones	1.528.112	1.542.842	1.566.829
Personal Militar	Atención de Pensiones	33.393	33.545	32.262
	Atención de Retiros	49.232	49.140	49.585
Fuerzas de Seguridad y Servicio Penitenciario Federal	Atención de Jubilaciones	10.145	10.364	10.561
	Atención de Pensiones	34.142	34.905	34.981
	Atención de Retiros	50.493	50.994	52.911
Administración de Parques Nacionales	Atención Pensionado	30	35	42
	Atención Retirado	114	135	170
Ex Cajas Provinciales	Atención de Jubilaciones	109.777	105.893	102.096
	Atención de Pensiones	30.694	29.643	28.677
Subtotal Jubilaciones, Pensiones y Retiros		6.492.756	6.782.271	6.922.296

Fuente: Mensaje de Presupuesto de la Administración Nacional 2017.

Pensiones no contributivas y complementos

		2015	2016	2017
Pensiones No Contributivas	Pensiones madres de 7 o más hijos	331.397	321.656	316.867
	Pensiones otorgadas por legisladores	86.211	77.168	63.897
	Pensiones por invalidez	1.034.743	1.053.758	1.063.653
	Pensiones de Leyes Especiales	1.614	1.509	1.367
	Pensiones por Vejez y Decreto 775/82	15.536	10.332	6.212
	Pensiones ex-combatientes y ex - presos políticos	22.385	25.887	26.640
Complemento a las Prestaciones Previsionales	Subsidios de Tarifas	90.834	83.727	76.735
	Subsidios de Contención Familiar	171.125	200.692	201.410

Fuente: Mensaje de Presupuesto de la Administración Nacional 2017.

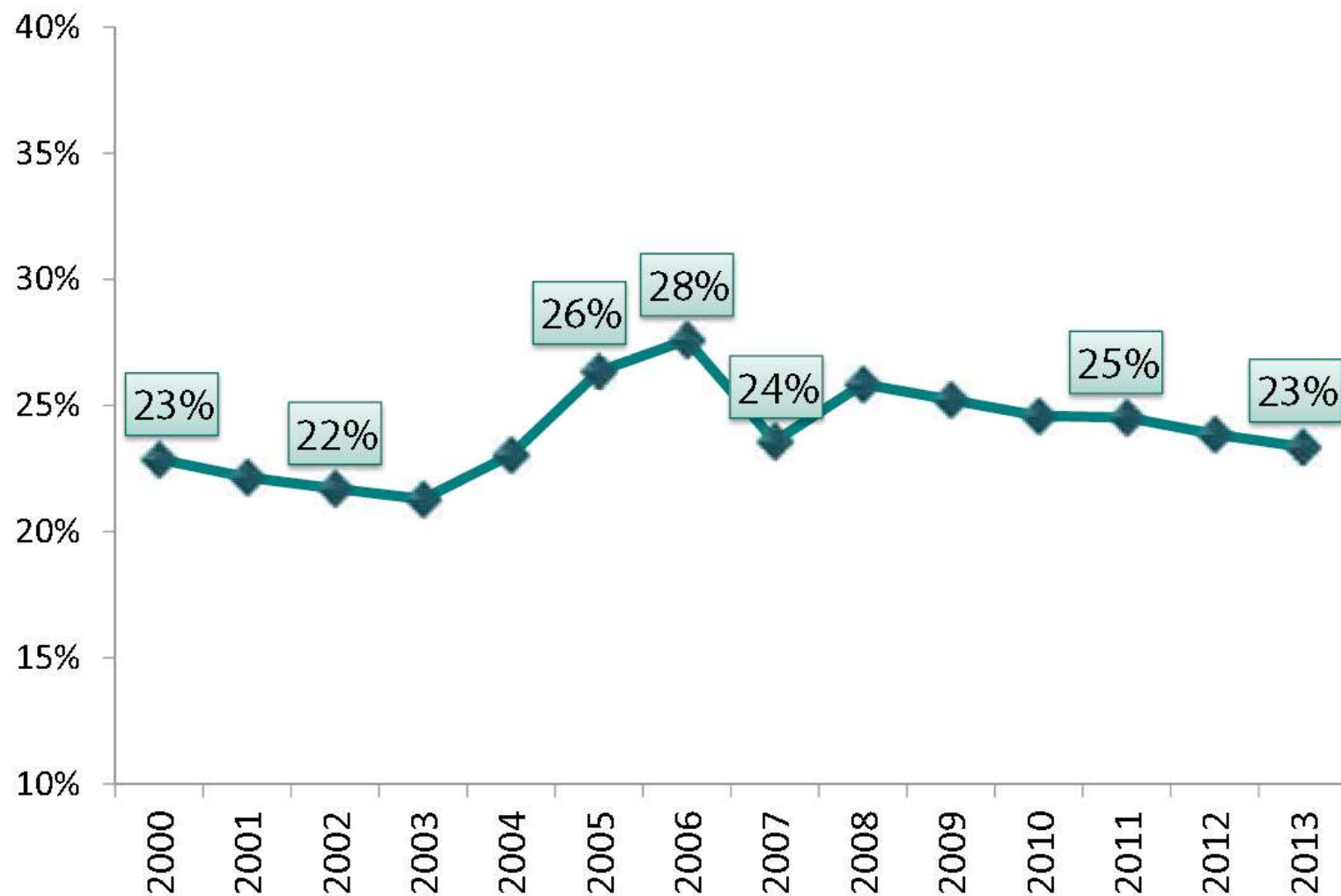
Situación de las Cajas Previsionales de las Provincias

Jurisdicciones con Regímenes Previsionales Transferidos (11)	Jurisdicciones con Regímenes Previsionales No Transferidos (13)	
	En proceso de Armonización (9)	Sin Armonización (4)
Ciudad de Buenos Aires Prov. de Catamarca Prov. de Santiago del Estero Prov. de Jujuy Prov. de Mendoza Prov. de San Juan Prov. de Salta Prov. de La Rioja Prov. de Río Negro Prov. de Tucumán Prov. de San Luis	Prov. de Córdoba Prov. de Chaco Prov. de La Pampa Prov. de Santa Cruz Prov. De Santa Fe Prov. de Buenos Aires Prov. de Entre Ríos Prov. de Formosa Prov. de Misiones	Prov. de Corrientes Prov. de Chubut Prov. de Neuquén Prov. de Tierra del Fuego

Fuente: Elaboración propia actualizando Cetrángolo, O. y Curcio, J., (2003), "Sistemas provinciales de pensiones en Argentina: diagnostico y Alternativas", mimeo.

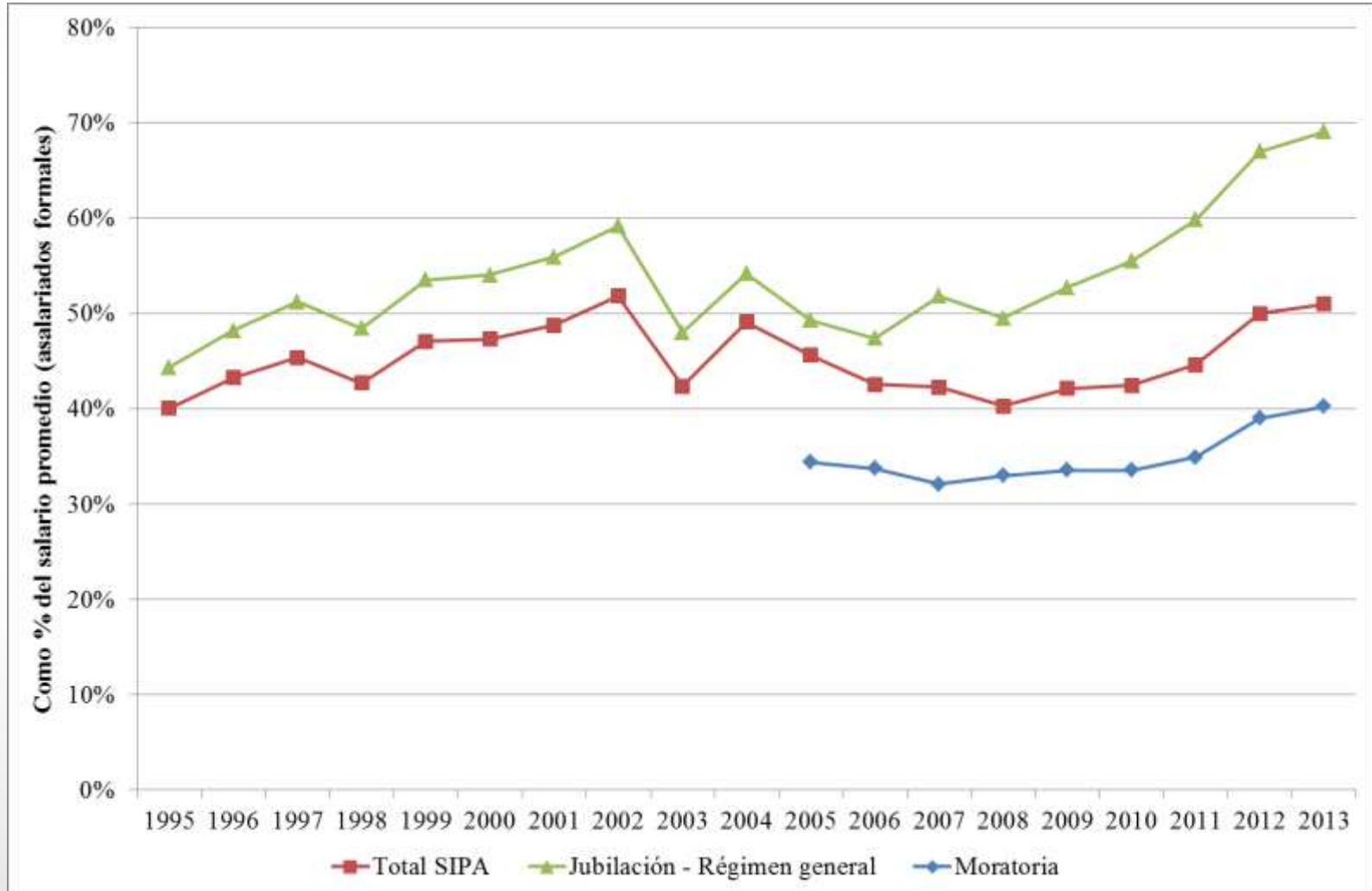
Participación de las Cajas provinciales no transferidas en el total del gasto en previsión social

En porcentaje de los gastos totales (2000-2013)

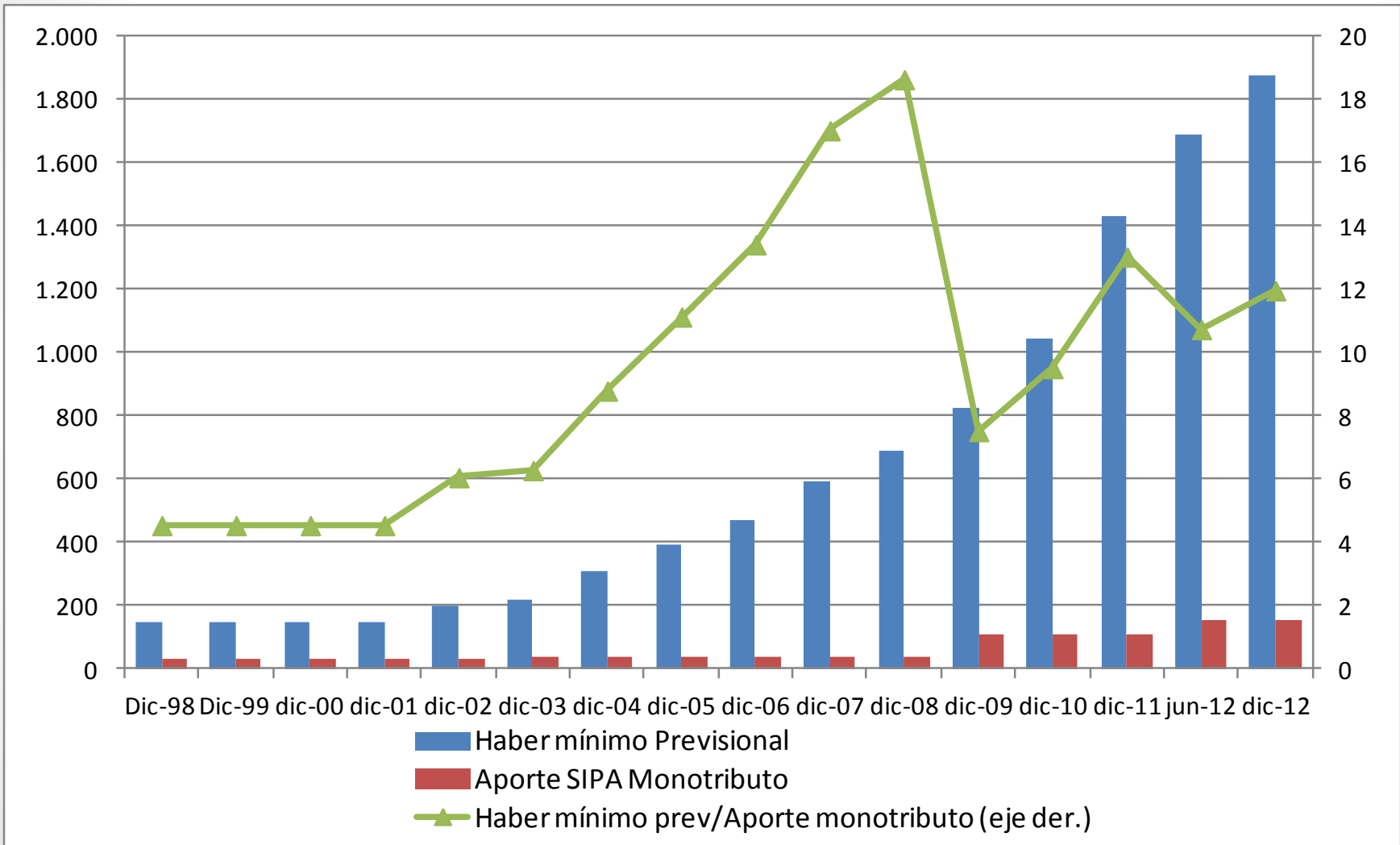


Fuente: Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia de Córdoba. Informe anual 2013.

Evolución de la cobertura previsional vertical según tipo de prestación, 1995-2013



Comparación haber mínimo previsional y aporte Monotributo



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección Nacional de Programación Económica del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

TEMARIO

Breve introducción a la historia del sistema

Problemas de cobertura

Financiamiento y sostenibilidad de largo plazo

La situación presente

Reflexiones finales: enseñanzas y desafíos

Problemas de diseño y sostenibilidad

- Elevada informalidad y evasión
- Promesa de beneficios contributivos no financiados con contribuciones (82%)
- Cobertura contributiva lograda con medidas de emergencia no sustentables
- Límites difusos entre beneficios y financiamiento contributivo vs no contributivo
- Financiamiento que afecta relaciones de la Nación con las provincias
- Insuficiente debate de reformas estructurales
- Judicialización

Desafíos futuros

- Asegurar cobertura de manera previsible y equitativa
- Financiamiento sostenible con cargas sobre los salarios de prestaciones contributivas
- Financiamiento adicional para prestaciones no contributivas y adicionales
- Consenso acerca de estructura prestacional y financiamiento
- Regulación de relaciones entre niveles de gobierno

Referencias utilizadas

- Bertranou, F. , O Cetrángolo, L. Casanova, A. Beccaria y J. Folgar, Desempeño y financiamiento de la Protección Social en Argentina, Oficina de OIT para Argentina, OIT, Buenos Aires, 2015.
http://www.ilo.org/buenosaires/publicaciones/WCMS_427607/lang--es/index.htm
- Cetrángolo, O., J. C. Gómez Sabaíni y D. Morán, “La evasión contributiva en la protección social de salud y pensiones: un análisis para la Argentina, Colombia y el Perú”, Serie Políticas Sociales, 208, CEPAL, Santiago de Chile, 2014.
<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/53747/LaEvasionContributiva.pdf>
- Cetrángolo, O., A. Goldschmit, J. C. Gómez Sabaíni y D. Morán, “Desempeño del Monotributo en la formalización del empleo y la ampliación de la protección social”, Documento de Trabajo No. 4, Oficina de País de la OIT para la Argentina, Buenos Aires, 2013.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_234009.pdf
- Bertranou, F., O. Cetrángolo, C. Grushka y L. Casanova, Encrucijadas en la Seguridad Social Argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones), CEPAL-OIT, Buenos Aires, 2011.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_bai_pub_94.pdf
- Cetrángolo, O. y J. Curcio, “Sistemas provinciales de pensiones en Argentina. Diagnóstico y Alternativas” (mimeo), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2003.
- Casanovas, L., “Esquemas provinciales de previsión social. Características, cobertura y financiamiento” (mimeo) , Oficina de OIT para Argentina, OIT, Buenos Aires, 2016.

¡Muchas gracias!

ocetran@econ.uba.ar