

Perspectivas del sistema previsional argentino y evaluación de políticas para expandir la cobertura

Proyección de gastos y beneficios: 2002-2008

Carlos Grushka

Nota técnica de discusión de pensiones 001/2004

Departamento de Desarrollo Sostenible
División de Programas Sociales

Departamento Regional de Operaciones I
División de Sociedad Civil y Reforma
del Estado

Banco Interamericano de Desarrollo
Washington D.C.
Enero 2004

Carlos Grushka es economista y demógrafo, jefe del Departamento de Estadística de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones. El autor desea agradecer los comentarios realizados por Marcelo De Biase, Deborah Altieri y André Medici.

Este informe se publica con el único objeto de contribuir al debate sobre un tema de importancia para los países de la región. Su publicación por este medio tiene como propósito generar comentarios y sugerencias de las personas interesadas en el tema. No representa la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

Prólogo

Las proyecciones son herramientas utilizadas, no para predecir el futuro, pero sí para indicar la evolución lógica de un conjunto de variables bajo determinados supuestos y parámetros sobre el funcionamiento de la economía y de la sociedad. Uno de los usos más frecuentes para proyecciones, en el campo de las ciencias económicas y sociales, ha sido el de la seguridad social y, más específicamente, de las pensiones.

El deterioro histórico del sistema de pensiones argentino, basado en un modelo de reparto hasta el inicio de los años noventa, creó las condiciones para una gran reforma en 1994 que lo cambió hacia un sistema de dos pilares – uno de reparto público y otro de capitalización individual público y/o privado. Con el nuevo Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), se esperaba equilibrar actuarialmente los aportes y los gastos con beneficios del sistema de pensiones para que generaciones actuales y futuras lo disfrutasen mejor. Sin embargo, el ritmo y resultado de las transformaciones no se dio como el esperado, en función de crisis económicas y de comportamientos negativos del mercado de trabajo, como el aumento de la informalidad y del desempleo en la segunda mitad de los noventa e inicio del nuevo milenio.

El presente trabajo de Carlos Grushka, elaborado a pedido de las Divisiones de Sociedad Civil y Reforma del Estado (SC1/RE1) y de la División de Programas Sociales (SDS/SOC) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) presenta algunos datos generales sobre la evolución de SIJP en los años noventa y proyecta algunas tendencias de corto plazo, relacionadas a la cobertura y financiamiento del mismo sistema entre el 2002 y el 2008. Entre otras importantes tendencias del sistema de pensiones argentino, el trabajo indica que entre 1994 y 2002, el número de aportantes al SIJP se redujo de 35% para 26% de la población económicamente activa (PEA). Asimismo, se estima que la proporción de mayores de 65 elegibles para recibir una pensión bajará del 63% en 2002 hacia el 53% en 2008.

Dadas estas circunstancias, la sociedad argentina ha discutido alternativas para aumentar la protección social de los adultos mayores. Entre ellas, se encuentra la creación propuesta de un beneficio universal (BU) que permitirá establecer un piso mínimo de protección social para adultos mayores. En las condiciones en que se encuentran formuladas dichas alternativas, el financiamiento de este beneficio se realizaría a través del presupuesto de la nación y, según las proyecciones del autor, el impacto máximo en el corto plazo de este beneficio no será mayor que 0,3% del PIB por año.

El impacto estimado de la implementación de las normativas vigentes para el cambio del SIJP, según distintos escenarios macroeconómicos, es una gran contribución que este documento podrá añadir a la toma de decisiones sobre el futuro y sobre la justicia de sistema previsional en Argentina

André Medici (SDS/SOC)

Héctor Salazar (RE1/SC1)

Índice

1. Introducción	1
2. La previsión social en Argentina: antecedentes y reforma estructural	2
3. Evaluación de las diferentes proyecciones efectuadas	5
4. Proyecciones del SIJP	9
5. Beneficios adicionales	15
6. Escenarios alternativos	18
7. Conclusiones	20
Anexo estadístico	22
Bibliografía	33

Siglas utilizadas

AFJP	Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones
DNPGS	Dirección Nacional de Programación del Gasto Social
FIEL	Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas
PAP	Prestación Adicional de Permanencia
PBU	Prestación Básica Universal
PC	Prestación Compensatoria
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
RSL	Proyecciones de Rofman, Stirparo y Lattes
SD	Schulthess y Demarco
SIJP	Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones
ANSeS	Administración Nacional de la Seguridad Social
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
AFIP	Administración de Finanzas e Ingresos Públicos
DGI	Dirección General Impositiva del Ministerio de Economía
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
CELADE	Centro Latinoamericano de Demografía
AP	Aportes Personales
CP	Contribuciones Patronales
MOPRE	Módulo Previsional
BU	Beneficio Universal

1. Introducción

El objetivo de este trabajo es examinar algunas proyecciones de largo plazo disponibles relacionadas al número de beneficiarios y gasto con beneficios del sistema argentino de jubilaciones y pensiones. Se pretende evaluar su utilidad en la coyuntura actual (tras la crisis y la fuerte devaluación del peso, transcurridos nueve años desde la reforma previsional) y presentar proyecciones para el corto plazo asociadas a los mismos indicadores, que contemple políticas para la extensión de la cobertura y escenarios macroeconómicos alternativos.

El estudio se divide en siete partes, incluyendo esta Introducción. En el capítulo 2 se presenta concisamente el régimen previsional vigente en la Argentina. A continuación, en el capítulo 3, se comparan proyecciones efectuadas por diferentes instituciones o autores, tratándose de puntualizar las causales que llevan a distintos valores entre sí y respecto a lo efectivamente ocurrido en los primeros años del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP).

En el capítulo 4, básico del trabajo, se presenta con más detalle la proyección realizada de ingresos y egresos previsionales públicos, es decir

el escenario base considerando el marco normativo de la Ley 24241 y partiendo de los datos disponibles para el año 2002.

En el quinto capítulo se discuten los compromisos fiscales asociados a las personas sin cobertura del SIJP (programas previsionales no incluidos en el SIJP pero que de alguna manera están relacionados a su evolución, como el de pensiones no contributivas), evaluando el costo de reducir los requisitos de años aportados al sistema para obtener la jubilación o, lo que es equivalente, otorgar beneficios adicionales. Dada la evolución decreciente de la cobertura del SIJP, se considera de vital significación estimar los potenciales requerimientos fiscales para extender la cobertura de la seguridad social.

En el capítulo 6 se analizan escenarios macroeconómicos alternativos, considerando distinta evolución del producto bruto interno (PIB) y del salario real, para poder evaluar la sensibilidad de los resultados a los supuestos utilizados. Finalmente, en el séptimo capítulo se hace una breve reseña en base a los resultados más importantes obtenidos en el trabajo.

2. La previsión social en Argentina: antecedentes

El sistema previsional argentino sufrió un proceso de maduración y crisis durante el siglo XX ya descrito en numerosas publicaciones que desembocó, a partir de julio de 1994, en la vigencia de un nuevo régimen, denominado Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP).

El gasto público en pensiones en 1980 representaba el 5,2% del PIB, en 1995 alcanzó el 8,4%, para luego descender hasta 7,9% en 2000 según estimaciones de la Dirección Nacional de Programación del Gasto Social (DNPGS, 2000). El gasto previsional experimentó un importante crecimiento durante las décadas del '80 y '90 en términos del gasto público consolidado, mientras que la participación del gasto previsional en el gasto social total no ha presentado cambios muy significativos durante ese período.

Dada la magnitud del gasto previsional (más de \$20 mil millones anuales¹), así como la cantidad de personas involucradas (10 millones de afiliados y 3 millones de beneficiarios) fácil resulta reflexionar sobre las consecuencias que tiene una

transformación tan profunda como la que implicó el SIJP.

Los efectos financieros de la reforma pueden desdoblarse en dos. En el corto plazo, conocido como período de transición, se manifiesta un cambio significativo en el financiamiento de la clase pasiva, que ya no cuenta con los aportes personales (11% sobre el salario) de quienes optaron por el régimen de capitalización (en desmedro del tesoro fiscal). Otros efectos sólo se reflejarán con mayor fuerza en el largo plazo, cuando los beneficios ya sean financiados en parte importante por los ahorros acumulados en las cuentas individuales. Debe destacarse que al momento de puesta en vigencia del SIJP, existía un conjunto muy importante de jubilados y pensionados que por mucho tiempo seguirán participando de la masa de personas pasivas, aunque gradualmente irán siendo reemplazados por jubilados y pensionados del nuevo régimen.

Si bien existe un cambio en el financiamiento, es necesario tener presente que los recursos propios del régimen (aportes y contribuciones sobre los

Año	En millones de pesos de 2000	En % del PIB	En % del Gasto Público Total	En % del Gasto Público Social Consolidado
1980	13.497	5,2	17,8	35,7
1985	12.481	5,5	18,4	36,9
1990	15.791	7,9	26,1	42,7
1995	21.605	8,4	25,8	39,6
2000	22.383	7,9	23,5	37,3

^{1/} Consolidado: nación, provincias y municipios.
Fuente: Grushka (2002).

¹ El tipo de cambio US\$1 = \$1 estuvo vigente desde la sanción de la Ley de Convertibilidad en marzo de 1991 hasta diciembre de 2001. En diciembre de 2002, el tipo de cambio era US\$1 = \$3,3.

salarios), desde hace ya un considerable tiempo no alcanzan para financiar la totalidad de las prestaciones previsionales, recurriéndose a otras fuentes tales como impuestos con afectación específica, otros recursos fiscales, apoyo directo

del Tesoro de la Nación o adelantos en descubierto del Banco Central (estos últimos hasta la sanción de la Ley de Convertibilidad en 1991).²

Esos cambios en el financiamiento hacen difícil hablar de “déficit del sistema”, pues por ejemplo queda el interrogante de cómo deberían tratarse los impuestos con afectación específica, además de las reducciones en la alícuota de las contribuciones patronales, política en pleno desarrollo. El sistema previsional no se autofinancia desde hace décadas y sólo una parte de las erogaciones es financiada directamente con los recursos provenientes de la masa salarial. Es por ello que en este trabajo, sin desconocer la significación de la pérdida de recursos por parte del Estado producto de la reforma, cuando se refiere al resultado “puro” o al “déficit previsional” se están considerando las necesidades fiscales de financiamiento adicional.

El SIJP es un sistema de dos pilares cuyo primer pilar es de reparto, administrado por el Estado y otorga una prestación muy similar para cada uno de los jubilados, denominada Prestación Básica Universal (PBU). El segundo pilar otorga a los trabajadores la posibilidad de optar entre dos regímenes: (i) de reparto con beneficios definidos administrado por el Estado que otorga una prestación denominada Prestación Adicional por Permanencia (PAP); o (ii) de capitalización individual con contribución definida gestionado por empresas denominadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) creadas con esa única y específica finalidad³.

También a cargo del Estado, se brinda un pago compensatorio por los aportes efectuados por las personas que participaban del antiguo régimen. Este pago se denomina Prestación Compensatoria (PC) y, al igual que la PBU, corresponde a todos

los trabajadores que cumplen con los requisitos de edad y años con aportes, sin diferenciación en cuanto a la opción de régimen dentro del SIJP (Cuadro 2).

En cuanto al financiamiento, los aportes personales de los trabajadores en el régimen de capitalización se ahorran en cuentas individuales que financian la jubilación ordinaria. Por otro lado, el resto de los aportes personales (es decir los que corresponden a los trabajadores en el régimen de reparto) y las contribuciones patronales financian las prestaciones administradas por el estado. Los requerimientos financieros adicionales para financiar las prestaciones públicas son cubiertos con impuestos de rentas generales, impuestos con afectación específica y/o deuda.

Las prestaciones provenientes de la invalidez o muerte, se rigen por idénticas normas para los dos subsistemas, con la única diferencia para aquellos correspondientes a la capitalización individual que pueden optar como modalidad de pago entre retiro programado (a cargo de las AFJP) o renta vitalicia (con compañías de seguro de retiro).

El financiamiento del SIJP es similar al del antiguo sistema, con aportes por parte del trabajador, contribuciones a cargo del empleador y asignaciones específicas de recursos impositivos. Para quienes optaron por el régimen de capitalización individual, los aportes personales pasan íntegramente a las cuentas individuales de capitalización, aplicándose a ese monto el descuento correspondiente a las comisiones que cobran las AFJP, que incluye la prima del seguro de invalidez y muerte y los gastos de operación de la Administradora. La recaudación total de aportes y contribuciones está a cargo del Estado.

El objetivo principal de las siguientes secciones es analizar a través de proyecciones el impacto que se espera del SIJP, básicamente en los requerimientos financieros al Estado. Para ello no solo se proyectará el desenvolvimiento del total de jubilados y pensionados, si no también de los aportes y contribuciones que se espera se dirijan al Estado, según diversas hipótesis. De la relación egresos-ingresos se logra una apreciación de la

² De acuerdo a Schulthess y Demarco (1993), desde el año 1966 el sistema previsional no logra financiarse completamente con recursos provenientes de aportes y contribuciones sobre el salario.

³ Aquellos trabajadores que no hacen uso de la opción (“indecisos”) son asignados al régimen de capitalización. Los afiliados al régimen de reparto pueden optar en cualquier momento por traspasarse al de capitalización, pero el camino opuesto no está permitido desde 1997.

demanda de fondos a la Tesorería con motivo del SIJP.

El otro aspecto a considerar es el número de prestaciones que brindará el SIJP y su proporción

respecto a la población, indicadores de su alcance en edades activas y de su cobertura en edades pasivas.

Cuadro 2
Beneficios Previsionales por Régimen en el SIJP

Opción del Trabajador		Administración
Régimen de Reparto	Régimen de Capitalización (o régimen mixto)	
PBU PC PAP	PBU PC	Estado Estado Estado
	JO	AFJP

Glosario:
PBU: Prestación Básica Universal
PAP: Prestación Adicional por Permanencia
PC: Prestación Compensatoria
JO: Jubilación Ordinaria (prestación derivada de la Cuenta de Capitalización Individual)
AFJP: Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones

3. Evaluación de las proyecciones disponibles

La evolución de las principales variables del sistema previsional ha sido objeto de numerosas proyecciones. Para este trabajo se revisaron siete de ellas: Posadas (1993); Schulthess y Demarco (SD 1996); Durán (1996); Rofman, Stirparo y Lattes (RSL 1997), FIEL (1998), BID (2000) y Grushka (2002)⁴.

Las diferencias entre las proyecciones mencionadas resultan de tres factores: los puntos de partida (año base y datos disponibles), los supuestos respecto a la evolución de variables claves y los modelos de proyección. Un problema importante para su comparación se refiere a que algunos de estos estudios no explicitan totalmente los modelos y supuestos utilizados. Las proyecciones de RSL (1997) y Grushka (2002) son las únicas que estiman el número de beneficiarios en función del número de aportantes a través de toda la vida activa y no sólo de la población que alcanza la edad de retiro.

En cuanto al flujo de egresos o compromisos fiscales del régimen de reparto, dos variables son claves para las proyecciones: la cantidad de beneficiarios y el haber previsional medio. Sin embargo, la cantidad de beneficiarios (que en el corto plazo está principalmente determinada por la información de base) es, en el largo plazo, una función del número de aportantes, variable que a su vez determina el flujo de ingresos. Por el lado de los ingresos del régimen público, las variables claves son los aportantes, el salario medio, las alícuotas de aportes patronales y personales, y la opción de régimen (capitalización o reparto). A su vez, el número de aportantes es influido directamente por la población económicamente activa (PEA) proyectada, la desocupación, la evasión, la población exenta⁵, y la población

⁴ Para más referencia véase Bertranou y otros (2000), donde se examinan cinco de los modelos.

⁵ La población exenta incluye al personal en relación de dependencia de gobiernos provinciales o municipales no adheridos al sistema nacional (“cajas provinciales”), el personal en relación de dependencia de las Fuerzas Armadas y de seguridad (Policía

pobre que tiene salarios por debajo del mínimo imponible o trabajadores familiares sin remuneración fija.

Dado el poco tiempo transcurrido desde la reforma previsional, las posibilidades de hacer un examen exhaustivo de las proyecciones son limitadas. Sin embargo puede al menos compararse la evolución proyectada con lo ocurrido hasta el año 2000.

Es importante señalar que todas las proyecciones estimaron que los aportantes crecerían debido a mejores condiciones en el mercado laboral y a la mejor percepción que se tendría del régimen de capitalización por la estrecha relación entre aportes y beneficios. Por el contrario, el número de aportantes creció entre 1995 y 1997 para luego estancarse y decrecer levemente. A pesar de la incorporación de numerosas cajas de jubilaciones y pensiones correspondientes a empleados públicos provinciales y municipales⁶, se produjo un importante deterioro de las condiciones del mercado laboral (mayor desempleo, incremento de la evasión, y la implementación de regímenes de empleo temporario o “modalidades promovidas” sin la obligación de realizar contribuciones al SIJP) que resintieron finalmente la cantidad de aportantes al sistema.

En cuanto al número de beneficios otorgados⁷, éste se ha mantenido acorde a las proyecciones realizadas alcanzando los 3,2 millones hacia 2000.

Federal, Prefectura Naval y Gendarmería Nacional) y los contribuyentes a cajas profesionales (que brindan cobertura alternativa y/o complementaria al SIJP).

⁶ En 1995, Catamarca y Santiago del Estero traspasaron aproximadamente 60 mil empleados, en 1996 Salta, Mendoza, San Juan, La Rioja y Río Negro traspasaron 180 mil y en 1997, Jujuy, San Luis y Tucumán traspasaron 110 mil, lo que hace un total de 350 mil nuevos aportantes al SIJP (MEOSP 1997 y 1998).

⁷ Si bien todas las referencias se hacen al número de beneficiarios por ser éste el término utilizado en todos los trabajos de base, sería más correcto hablar de número de *beneficios*, pues no se contempla que la

Cuadro 3
Proyecciones alternativas para el régimen previsional público. Argentina, 2000

Autor	Año publicación	Aportantes en miles	Bene- ficiarios	Ingresos	Egresos	Déficit
				en millones de pesos		
Posadas	1993	5.769	3.329	7.161	12.673	5.512
Schulthess y Demarco	1996	5.846	3.184	7.983	14.866	6.883
Durán	1996	6.171	n/d	8.035	16.248	8.213
Rofman, Stirparo y Lattes	1997	5.872	3.365	7.972	14.591	6.619
FIEL	1998	5.153	3.097	7.844	12.964	5.120

Fuente: Bertranou y otros (2000).

La proyección de Posadas (1993) considera, tal como se preveía en el proyecto de reforma de ese momento, que todos los trabajadores menores de 47 años (alrededor del 60% de los aportantes) se asignan al régimen de capitalización, mientras que el resto al régimen público. En este trabajo la tasa de aportes patronales considera el nivel previsto por la Ley 24241, es decir un 16%, mientras que los salarios reales se mantienen constantes, y se supone que la tasa de evasión al comienzo de la reforma se reduce el 10%.

En cuanto a las estimaciones posteriores a la reforma, todas plantean que la proporción de la PEA que no aporta se reduce, lo que equivale a decir que el alcance del SIJP y/o el nivel de cumplimiento se incrementan. Esto sucede en particular en los primeros 15 años después de la reforma. Las diferencias entre las proyecciones están determinadas en particular por los supuestos (explícitos o implícitos) referidos a la tasa de crecimiento del producto y a la elasticidad aportante-producto. En el período 1997-2010, la proporción de PEA que no aporta se reduce 8%

misma persona podría estar recibiendo, por ejemplo, una pensión y una jubilación. Según el Censo de beneficiarios de la ANSeS, la relación beneficiarios/beneficios es de aproximadamente 91% (Roca y Moreno 1999).

para SD, 10% para Durán, 0% para FIEL, y 24% para RSL⁸.

Respecto a los egresos, las proyecciones utilizan un haber previsional medio que no difiere substancialmente. Sin embargo, la cantidad de beneficiarios muestra diferencias importantes que son producto de los diferentes supuestos utilizados para proyectarlos. Mientras la mayoría de los estudios estima los nuevos jubilados como el total de activos a la edad de retiro, las dos proyecciones antes destacadas (RSL y Grushka) se basan en la cantidad de "años-aportes" registrados por cada cohorte.⁹ En este caso, los beneficiarios y, en consecuencia, los egresos proyectados crecen en forma continua, debido al aumento previsto del número de aportantes al SIJP.

Las proyecciones respecto a los ingresos provenientes de aportes y contribuciones muestran que crecen monótonamente para todos los autores. Esto es el resultado de los diferentes supuestos asumidos con respecto a las tasas de contribución,

⁸ Una de las razones por la cual la PEA aportante crece más en las proyecciones de la SAFJP es por el supuesto implícito de extensión del alcance del SIJP, con la incorporación paulatina de los regímenes de empleados públicos provinciales.

⁹ Este método aproxima la relación positiva entre proporción de ocupados con aporte y el número de personas con derecho a beneficios estimando este último en función de los "años-aporte" registrados por cada cohorte.

al número de aportantes y al salario medio de la economía. Por ejemplo, en las estimaciones más recientes, el estudio de FIEL estima un menor número de aportantes pero con un mayor salario que el de la proyección de RSL. Una de las razones para tal diferencia es que en esta última se supone el crecimiento de la participación de los trabajadores autónomos, quienes tienen menor ingreso imponible.

Una variable que diferencia las proyecciones de ingresos es la tasa de contribución patronal. Mientras que Posadas utiliza el 16% previsto en la Ley, SD, Durán y RSL utilizan el 12%, FIEL y BID el 9,6% y Grushka el 8%. Estos niveles corresponden a la contribución promedio estimada luego de las sucesivas reducciones en este impuesto posteriores a 1994 (las reducciones se realizaron en forma diferenciada para actividades económicas y regiones).¹⁰ Otra fuente de las diferentes tasas utilizadas surge de las evoluciones previstas por los autores respecto a la reducción de las contribuciones, dada la explícita intención del gobierno de reducirlas en la medida que las condiciones fiscales sean favorables.

A partir de las proyecciones de egresos e ingresos puede calcularse el resultado puro del sistema correspondiente al régimen público, es decir en función únicamente de los recursos genuinos que provienen de la recaudación de aportes y contribuciones de aquellos trabajadores en dicho régimen y de todos los empleadores obligados a contribuir.

El problema de todas las proyecciones referidas es que son útiles para señalar tendencias de largo plazo o el resultado ante escenarios alternativos, pero rápidamente pierden validez para ser utilizadas en el corto plazo, al tomarse decisiones (económicas, financieras, legales y/o políticas) que alteran significativamente el escenario base y, en consecuencia, la lógica de los supuestos adoptados. Tal es el caso con la transferencia de las cajas de empleados públicos provinciales que, a pesar de concretarse entre 1994 y 1997, siguieron incorporando nuevos beneficiarios hasta el año 2002 a través de acuerdos con distinto nivel de transparencia, o la devaluación y posterior

¹⁰ Cabe notar, sin embargo, que los trabajadores autónomos no se benefician de dichas reducciones.

significativa pérdida de poder adquisitivo de salarios y prestaciones.

Otra variable que ha acaparado la atención durante los primeros años de vigencia del SIJP es el grado de cobertura del sistema, medido en términos de aportantes con relación a la población económicamente activa ocupada. En el Cuadro 4 se muestra la evolución del total de la población urbana, el total de la PEA, los ocupados urbanos y los aportantes del SIJP.¹¹ A partir de esta información se calculan las relaciones aportantes al SIJP/ocupados y aportantes al SIJP/PEA. El primer indicador se ha mantenido prácticamente estable (cerca del 40%) desde 1994 hasta 1999, descendiendo hasta alcanzar 33% en mayo de 2002. Similarmente, la relación de aportantes al SIJP respecto a la PEA se mantuvo entre 1994 y 1999 con un valor de aproximadamente 34%, reduciéndose a 26% en mayo de 2002.

Estos indicadores de baja cobertura son el resultado, entre otras razones, de la alta proporción de trabajadores no obligados a aportar al SIJP (por ejemplo, cerca de un millón de empleados públicos de provincias con cajas no transferidas), la opción establecida a partir del año 2000 por un régimen simplificado o “monotributo” (alrededor de trescientos mil aportantes adheridos)¹² y de una importante presencia de evasión y empleo informal.

¹¹ Las encuestas de empleo sólo relevan información sobre las condiciones del mercado laboral urbano.

¹² El Régimen Simplificado de Pequeños Contribuyentes se estableció con el objeto de reducir todas las obligaciones impositivas y previsionales a un “monotributo” de suma fija, que abarca tanto las obligaciones por impuestos a las ganancias y al valor agregado, así como las derivadas del régimen de seguridad social. En principio destinado para los trabajadores autónomos de baja capacidad contributiva, fue aprovechado en muchos casos para reducir los montos de las obligaciones fiscales.

Cuadro 4**Alcance del SIJP**

Mes	Población urbana	PEA urbana	Ocupados urbanos	Aportantes SIJP	Aportantes SIJP /	Aportantes SIJP /
					Ocupados	PEA
en miles					Proporciones en %	
Oct-94	30.088	11.929	10.530	4.141	39,3	34,7
May-95	30.438	12.477	10.307	4.010	38,9	32,1
Oct-95	30.692	12.307	10.348	3.823	36,9	31,1
May-96	31.049	12.387	10.343	4.144	40,1	33,5
Oct-96	31.308	12.589	10.542	4.264	40,4	33,9
May-97	31.672	12.863	10.861	4.459	41,1	34,7
Oct-97	31.936	13.081	11.352	4.423	39,0	33,8
May-98	32.308	13.267	11.592	4.461	38,5	33,6
Oct-98	32.577	13.268	11.670	4.561	39,1	34,4
May-99	32.956	13.602	11.731	4.662	39,7	34,3
Oct-99	33.230	13.705	11.871	4.571	38,5	33,4
May-00	33.617	13.820	11.743	4.317	36,8	31,2
Oct-00	33.897	14.083	12.056	4.290	35,6	30,5
May-01	34.292	14.300	12.018	4.342	36,1	30,4
Oct-01	34.577	14.208	11.676	4.032	34,5	28,4
May-02	34.980	14.306	11.268	3.758	33,3	26,3

Fuente: SAFJP en base a datos de AFIP-DGI y Secretaría de Programación Económica.

4. Proyecciones del SIJP

Este capítulo tiene por finalidad examinar y discutir el modelo de proyección y los valores adoptados para las principales variables que tienen un rol significativo dentro de todo régimen previsional: los egresos o requerimientos fiscales; los ingresos “puros” (considerando sólo los aportes personales y contribuciones salariales); el resultado o necesidad adicional de financiamiento (que se obtiene por diferencia entre los anteriores) y, finalmente, la cobertura estimada a través del número de beneficiarios.

Cabe considerar expresamente que en este capítulo sólo se analizan los efectos sobre las variables incluidas en las proyecciones, omitiéndose toda referencia a otros aspectos que pueden adquirir relevancia, especialmente si el énfasis por los resultados “de caja” desplaza un enfoque más previsible como el “devengado”. En este sentido cabe mencionar el incremento en el número de demandas judiciales por parte de los beneficiarios, por demoras en la liquidación y/o errores en la actualización. Dos ejemplos: a) durante 1999 se cancelaron deudas por aproximadamente \$900 millones (mitad en efectivo y mitad en bonos); b) en el año 2003 comenzó a pagarse el “retroactivo” por la quita del 13%, establecida conforme lo dispuesto de modo general por la Ley 25453 (“Déficit Cero”, B.O. 31/07/01) y de modo específico por el Decreto 896/01 reglamentario de la misma, posteriormente considerado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia de la Nación¹³.

Las bases técnicas

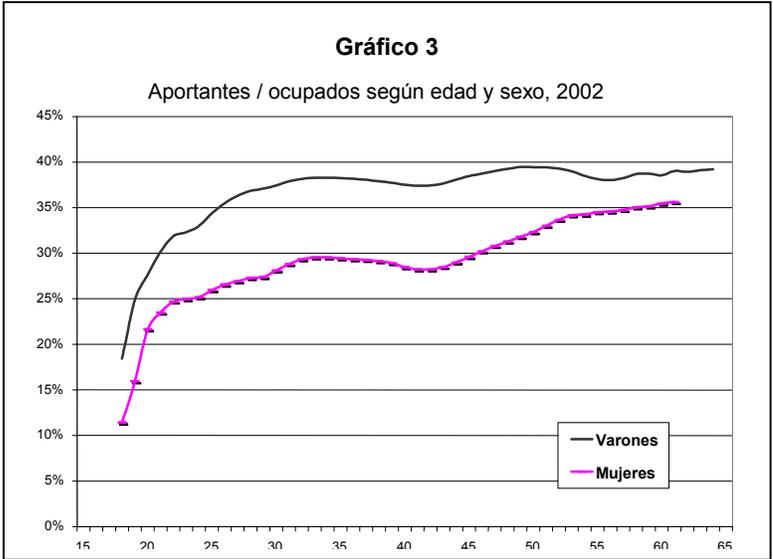
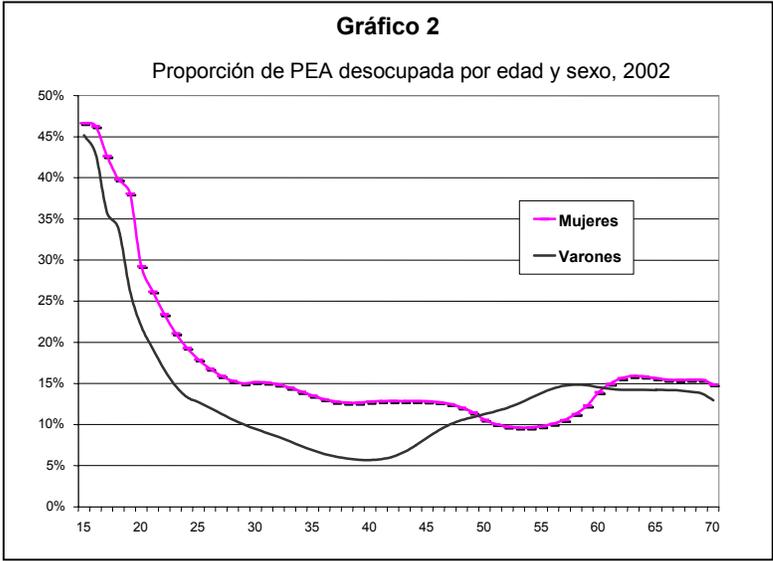
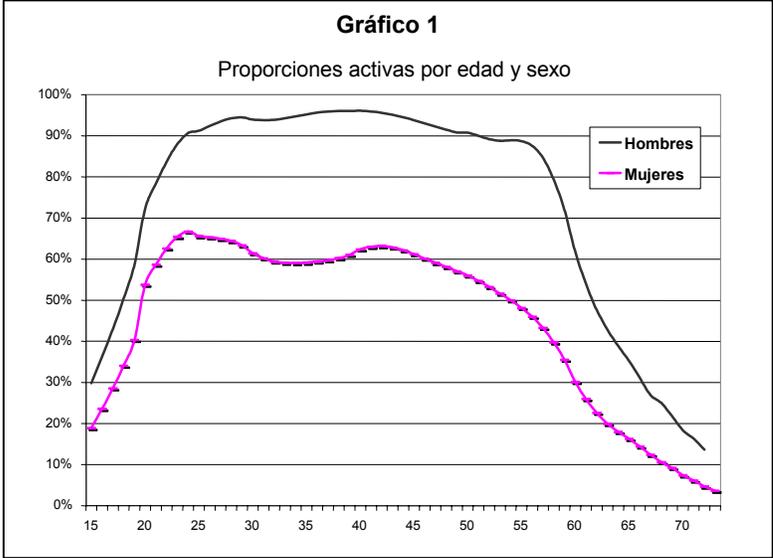
Las proyecciones que aquí se presentan mantienen básicamente la metodología adoptada por Grushka (2002), aunque actualizando el año base y modificando la evolución de algunos de los parámetros.

En forma resumida, los supuestos utilizados para el escenario base de proyección son: el pleno funcionamiento de la Ley 24241; el mantener constante la tasa de actividad en 43% de la población (Gráfico 1), la desocupación en 23% de la PEA (Gráfico 2) y la proporción de ocupados que aportan al SIJP en 31% (Gráfico 3); los nuevos afiliados se incorporan al régimen de capitalización, por lo que su participación aumenta del 86% en 2002 al 92% en 2008; los salarios crecen 1% anual; la contribución patronal promedio es del 12%; por efecto de la Ley de Solidaridad Previsional¹⁴ los incrementos salariales se trasladan a beneficios en un 50%.

Una descripción completa de los supuestos utilizados se encuentra en el Recuadro 1. Finalmente, la discusión de beneficios adicionales se lleva a cabo en el capítulo 5 y de escenarios alternativos en el capítulo 6.

¹³ Con fecha 13/09/02, dicho descuento fue eliminado por el Decreto 1819/02, que establece de modo taxativo en su art. 1° que: "A partir del día 1° de enero de 2003 las retribuciones del personal del Sector Público Nacional y beneficios previsionales serán íntegramente abonados sin la reducción ordenada por el Decreto N° 896/01 y la Ley N° 25.453, en moneda de curso legal."

¹⁴ La Ley 24463/95 (“de solidaridad previsional”) modificó la Ley 24241 eliminando la movilidad automática de los haberes en función de la evolución del salario medio y estableció que “Las prestaciones del Régimen Previsional Público tendrán la movilidad que anualmente determine la Ley de Presupuesto conforme al cálculo de recursos respectivo”.



Recuadro 1

Bases técnicas de las proyecciones de corto plazo

1. Se partió de las proyecciones de población por sexo y grupos quinquenales de edad, elaboradas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) en conjunto con el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), disponibles para el período 2000-2050. Estas proyecciones suponen un gradual descenso de la fecundidad (de 2,8 a 2,1 hijos por mujer) y de la mortalidad (la esperanza de vida al nacer se incrementa en el período de 69 a 77 años para hombres y de 76 a 84 años para mujeres). Los grupos quinquenales se desagregaron por edades simples mediante los factores de Karup-King.

2. Para las proyecciones de los indicadores socioeconómicos se adoptaron las siguientes estrategias:

a. *Participación en la actividad económica.* Se prevé un crecimiento gradual en la participación en la actividad económica, del 43% vigente en el año 2002.

b. *Desocupación.* Se supuso que el nivel de la desocupación observada en 2002, cercana al 23% de la PEA, se mantendría relativamente constante para ambos sexos.

c. *Proporción de aportantes sobre los ocupados.* Se supuso que el nivel de cotizantes al SIJP se mantendría en el 31%.

d. *Elección del régimen.* Basándose en las tendencias observadas, se supone que todos los nuevos ingresantes al mercado laboral optan por capitalización o son asignados como indecisos. En consecuencia, la proporción en reparto disminuiría del 14% en 2002 al 8% en 2008.

3. Para las proyecciones financieras se utilizaron los siguientes supuestos:

a. *Salarios reales.* Crecen 1% anual.

b. *Contribución patronal.* Si bien la contribución patronal establecida por la Ley 24241 era del 16% del salario, por efecto de las distintas reducciones aprobadas, el promedio efectivo en 2002 fue del 12%, nivel que se mantiene constante a lo largo de la proyección.

c. *Ajuste de los haberes.* Aunque la Ley 24241 establecía un ajuste automático de los haberes en función de la evolución salarial, a partir de la Ley de Solidaridad Previsional los ajustes quedan sujetos a las disponibilidades presupuestarias. En consecuencia, se adoptó el criterio que los incrementos salariales se trasladan a beneficios en un 50%.

d. *Producto Interno Bruto (PIB).* Crece 3% anual.

Proyecciones de los requerimientos fiscales

Los egresos previstos del SIJP a cargo del régimen público incluyen, además de las prestaciones correspondientes al viejo sistema y a las cajas provinciales transferidas, los siguientes conceptos:

- PBU (Prestación Básica Universal): prestación mínima para la totalidad de los beneficiarios que cumplan con las condiciones de edad y años de aportes que fija la ley.

- PC (Prestación Compensatoria): adicional según los años de aportes en el anterior sistema jubilatorio, de algún modo equivalente al bono de reconocimiento en el sistema vigente en Chile.

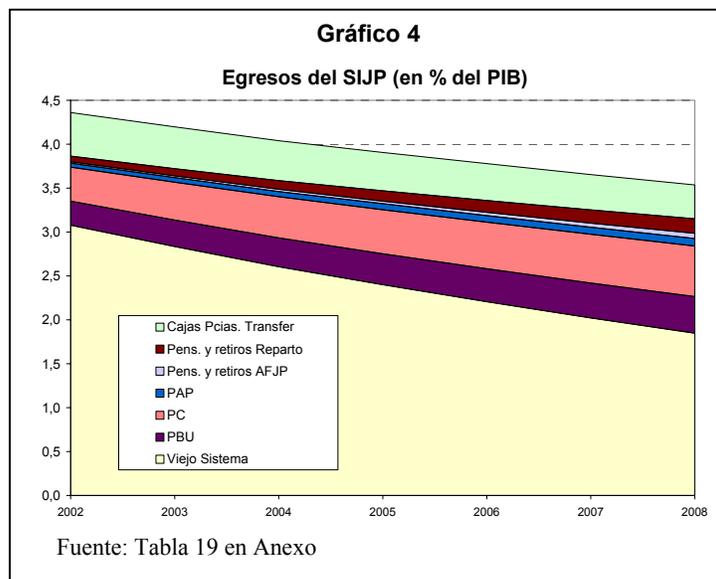
- PAP (Prestación Adicional por Permanencia): adicional para los afiliados que permanecen en el régimen público de reparto.

- Prestaciones por invalidez y fallecimiento en el régimen de reparto: a) retiro por invalidez para

afiliados que optaron por el régimen público y se incapaciten física o intelectualmente en forma total; b) pensión por fallecimiento en caso de muerte de afiliados (o beneficiarios), teniendo derecho a percibir la pensión el cónyuge y/o conviviente superviviente y los hijos o hijas hasta los dieciocho años de edad.

- Prestaciones por invalidez y fallecimiento en el régimen de capitalización: durante el período de transición, el régimen público se hace cargo de pagar en forma directa una proporción (según sexo y edad del afiliado) de la prestación que se requiere en caso de muerte o invalidez definitiva de afiliados que optaron por el régimen de capitalización.

A partir de un gasto público previsional anual equivalente al 4,4% del PIB en el año 2002, puede preverse que para 2008 se reduzca al 3,5%.

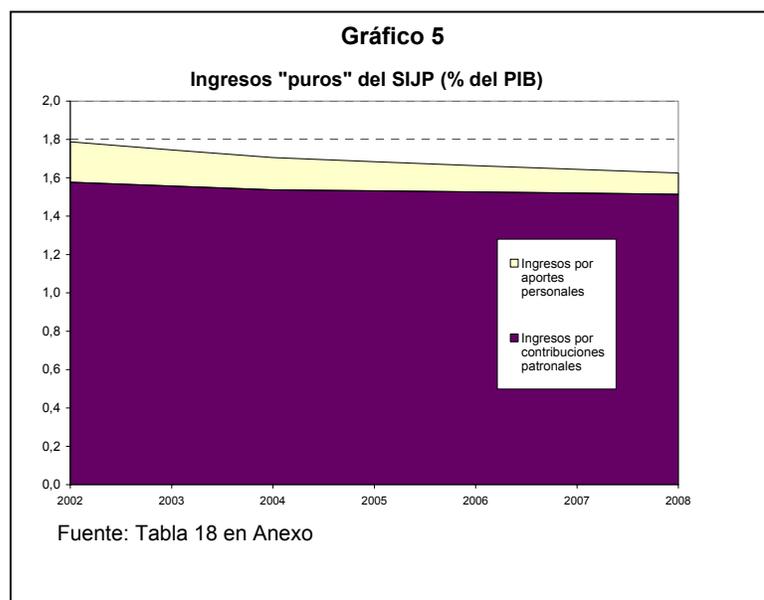


En cuanto a la composición de los egresos, la participación de las prestaciones correspondientes a la Ley 24241 que en 2002 era del 18% aumenta significativamente hasta alcanzar en 2008 al 37% del total de egresos. Considerando los tipos de prestación, no se proyectan variaciones de importancia: las jubilaciones constituyen el 60% de los egresos, las pensiones el 30% y los retiros por invalidez el 10% restante.

Proyecciones de los ingresos al régimen público

En esta sección se muestran los ingresos “puros” previstos en el Régimen Público, es decir, los

aportes personales y las contribuciones patronales (o del propio contribuyente en el caso de los trabajadores autónomos), equivalentes al 11% y al 12% del ingreso imponible respectivamente. Como ya se explicara, el gobierno ha seguido una política de reducción de las contribuciones patronales (originalmente del 16%) para disminuir la incidencia distorsiva de este tipo de impuesto en el mercado laboral e incentivar la creación de empleo. A pesar del leve aumento en la cantidad de aportantes y de sus ingresos imponibles, puede preverse que los ingresos previsionales sufrirían una leve disminución en términos del PIB, pasando del 1,8% en 2002 al 1,6% en 2008.



En cuanto a su composición, los ingresos del SIJP están dados por aportes personales (AP) y contribuciones patronales (CP). Se supuso que las CP se mantienen invariables en el 12% del salario, mientras que los AP ingresan a las arcas públicas sólo en la medida que permanezcan aportantes en el régimen público. En consecuencia, los AP pasan de constituir 12% de los ingresos en 2002 a 7% en 2008.

Proyecciones del desequilibrio financiero o resultado “puro” del régimen público

En esta sección se muestran las diferencias entre los ingresos “puros” o “genuinos” previstos en el régimen público, y los respectivos egresos (Gráfico 6). El déficit previsional para el año 2002 fue del 2,6% del PIB y para el año 2008 el déficit se reduciría al 1,9%. El resultado previsional mejoraría paulatinamente dependiendo, evidentemente, del mantenimiento de los parámetros de aportes y contribuciones y requisitos vigentes y supuestos constantes para esta proyección.

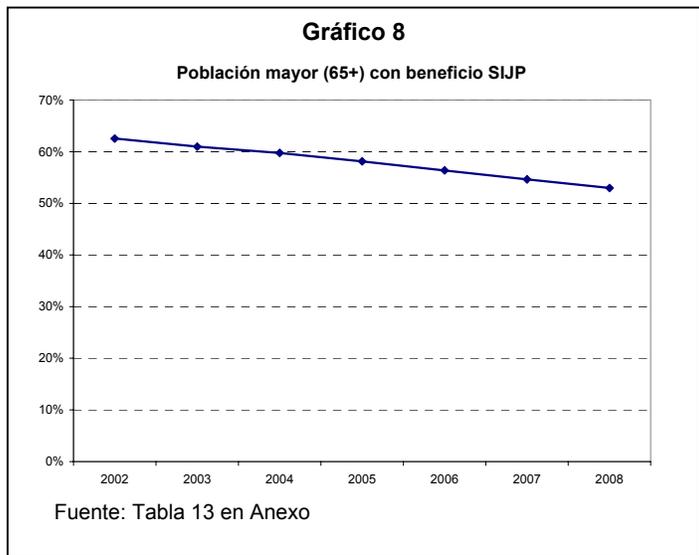
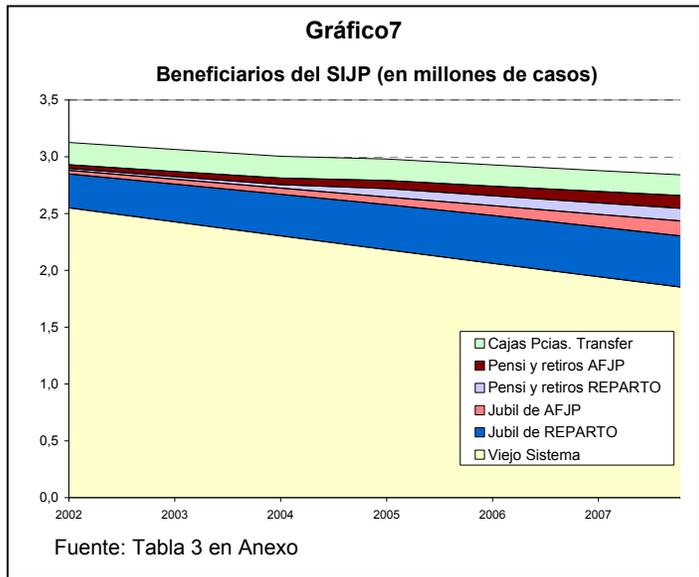
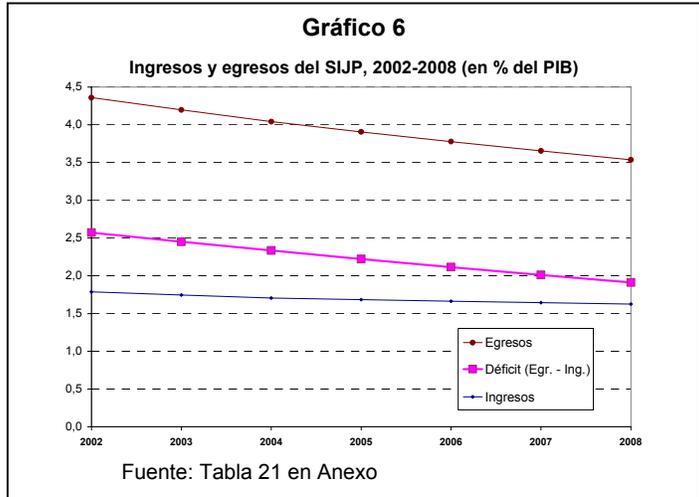
Proyecciones de cobertura

En esta sección se muestra el número de beneficiarios previsto, lo que constituye de alguna manera la contracara de los resultados fiscales. A partir de los 3,1 millones de beneficiarios en el año 2002, puede preverse un descenso (debido a la dificultad para cumplir con los requisitos establecidos) a 2,8 millones en 2008.

Es importante destacar que la evolución de beneficiarios está muy condicionada por el *stock* de beneficiarios correspondientes al viejo sistema (leyes 18037 y 18038) así como a los provenientes de las cajas provinciales transferidas. Los beneficiarios del sistema establecido en la Ley 24241 constituían 13% del total en el año 2002, aunque gradualmente llegarían a ser 29% en 2008.

Como ya se anticipara, la tendencia decreciente del número de beneficios no debe ocultar la significativa pérdida de cobertura previsional, fenómeno contrapuesto al favorable impacto fiscal proyectado. Considerando la población mayor de 65 años, en el año 2002 el 63% disponía de algún beneficio del sistema nacional; esta proporción disminuiría al 53% en 2008. Esto implica pasar de 1,4 millones de personas excluidas de la cobertura del SIJP a 2,0 millones.

Es evidente que ante semejante caída de cobertura de la población mayor, serán crecientes las presiones por extender los beneficios contributivos a sectores que no participaron del sector formal de la economía. A pesar que las dificultades del sistema previsional podrían originarse principalmente en la evolución del mercado laboral, la atención de los damnificados deberá implicar la asignación de nuevos recursos y/o la reasignación de parte de los existentes. El Decreto 1306/00 (cuya aplicación fue legalmente suspendida) intentó atender este diagnóstico, estableciendo beneficios adicionales cuyo alcance y costo serán considerados en el próximo capítulo.



5. Beneficios adicionales

Como se comentara en la sección anterior, el aumento de requisitos y las dificultades de desarrollo del mercado laboral formal, permiten prever un importante deterioro en la cobertura previsional, es decir, una creciente proporción de población con edades avanzadas sin acceso a la jubilación. En consecuencia, se viene proponiendo y discutiendo la posibilidad de establecer beneficios adicionales que reconozcan alguna compensación proporcional (para aquellos que contribuyeron al sistema previsional por un período mínimo) y/o una suma fija (para quienes no accedieron al mercado laboral formal). A continuación se desarrollan los dos tipos de prestaciones que fueran incluidos en el Decreto 1306/00, aunque nunca implementados:

- a) para quienes contribuyeron entre 10 y 30 años, una “prestación proporcional” (PP), beneficio mensual definido como \$10 (0,125 MOPRE) por cada año con contribuciones;
- b) para quienes contribuyeron menos de 10 años, un “beneficio universal” (BU), prestación mínima establecido en \$100 (1,25 MOPRE) por mes.

Para poder proyectar el costo de estos beneficios adicionales es necesario determinar, por un lado,

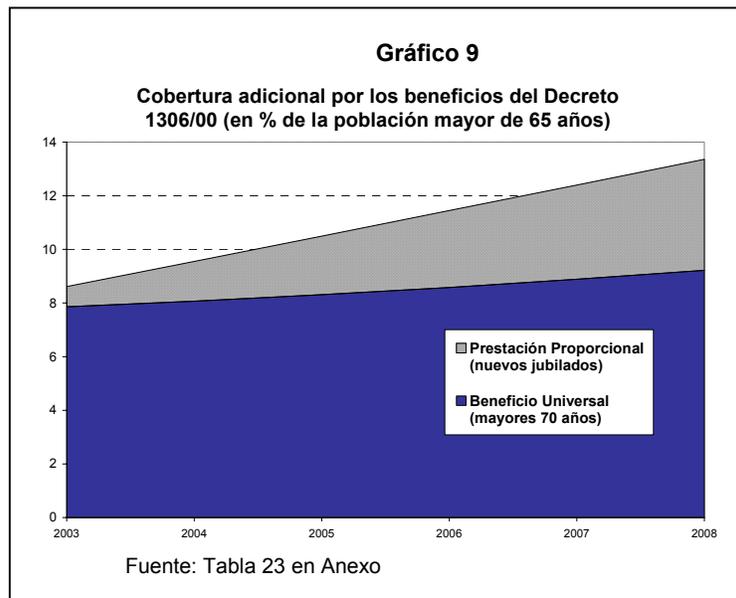
el “stock” de potenciales beneficiarios y, por el otro, la proporción de población que, a medida que alcanza la edad jubilatoria, podría acceder a cada una de estas categorías, según la metodología ya utilizada para proyecciones de largo plazo (Grushka, 2002) y detallada en el Recuadro 2.

El número total de personas con derecho a beneficios adicionales se incrementaría de 329 mil en el año 2003 a 565 mil en 2008. La extensión de cobertura, respecto a la población mayor de 65 años, aumentaría de 9% en 2003 a 13% en 2008. El costo de estos beneficios representaría menos de 0,1% del PIB en 2003, aumentando hasta superar 0,2% en 2008.

A continuación se analizan con más detalle cada una de las prestaciones mencionadas:

Prestación proporcional

La proporción de población jubilable con derecho a la PP sería, para los años 2003 a 2008, cercana al 4% en el caso de las mujeres y cercana al 20% para los hombres. El número de beneficiarios directos de la PP aumentaría, en igual período, de 29 a 172 miles y, si se incluyen a los pensionados, de 29 a 183 miles. La extensión de cobertura, es



decir la proporción de población mayor de 65 años con derecho a la PP, llegaría al 4% en el año 2008. Finalmente, el gasto total por esta prestación aumentaría, entre 2004 (primer año íntegro) y 2008, de 0,04% a 0,11% del PIB (de \$136 a \$426 millones).

Beneficio universal

Cabe aclarar que la estimación de este beneficio adicional constituye una aproximación cuyo grado de exactitud dependerá de la manera en que se reglamente el mencionado Decreto o el instrumento legal definitivo. Si bien desde la sanción del Decreto 1306/00 no se han registrado incrementos significativos en los salarios de los trabajadores formales, el costo de la canasta básica alimentaria aumentó en 2002 cerca del 70%. En consecuencia, debería revisarse la suficiencia del monto establecido aunque en este trabajo se mantuvo como fuera originalmente definido.

Para determinar el número de beneficiarios se consideraron por sexo y grupos de edad, y a partir de los resultados para octubre de 2002 del total de los 31 aglomerados urbanos incluidos en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), las proporciones de población sin ingresos previsionales ni laborales, ni propios ni del cónyuge (Grushka, 2003). El BU se otorga sólo a los mayores de 70 años y en principio a sólo uno de los cónyuges si ambos carecen de cobertura, por lo que las proporciones observadas se disminuyeron en un 30%.

La extensión de cobertura, es decir la proporción de población mayor de 65 años con derecho al BU, aumentaría entre 8% y 9% en los años 2003 a 2008. El número de beneficiarios directos del BU aumentaría, en igual período, de 300 a 382 miles. Por último, el gasto total por esta prestación crecería muy levemente entre 2004 y 2008 (de \$376 a \$466 millones), representando algo por encima del 0,1% del PIB (Tablas 22 a 25 del Anexo).

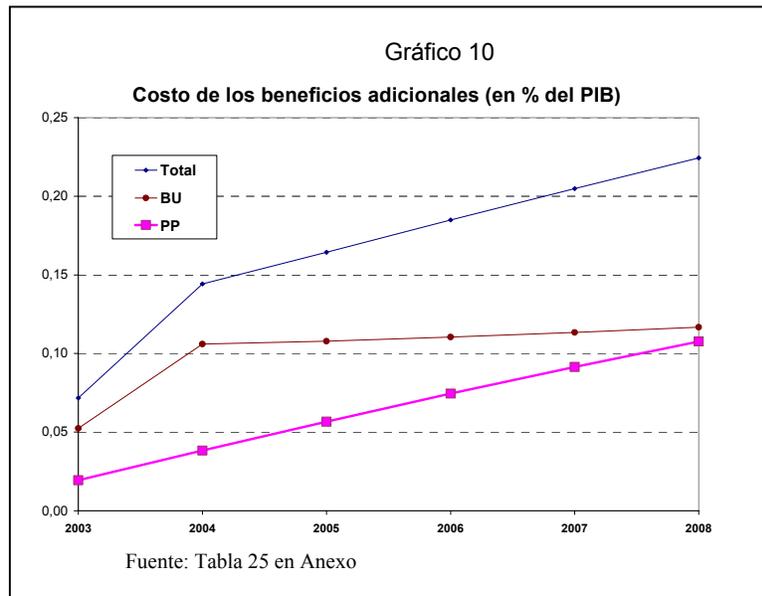
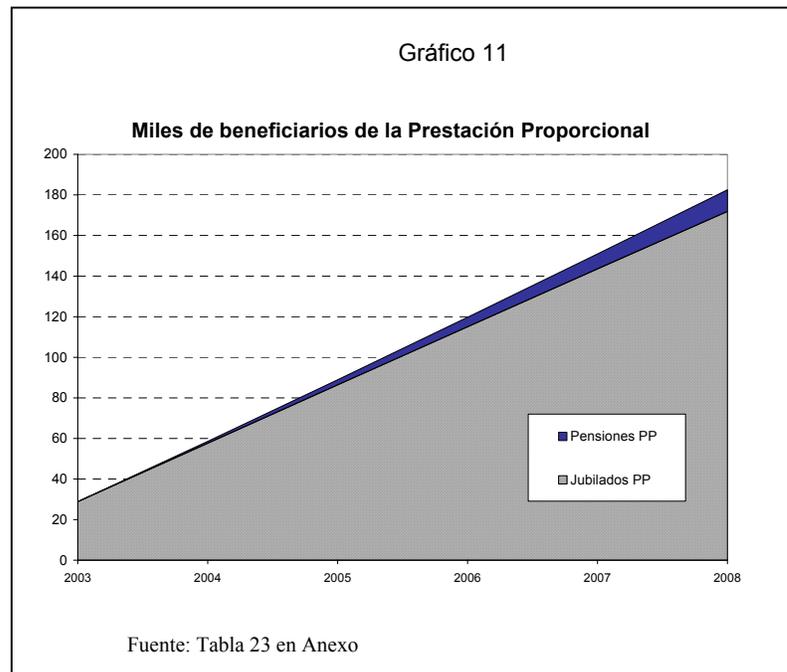


Gráfico 11



Recuadro 2

Determinación del número de jubilados para el largo plazo

1. Para poder realizar las proyecciones del número de jubilados se consideró cada sexo por separado. Se partió de la acumulación por cohorte de los años-persona aportados, es decir, la cantidad de aportes anuales acumulados desde el inicio de la vida activa por la generación que alcanza la edad de jubilación (“población jubilable”). Para los varones se utilizó el límite legal de 65 años, mientras que para las mujeres (que pueden retirarse a partir de los 60 años) se estableció la edad de 62 años, reflejando no sólo el promedio efectivo al que se jubilan (SAFJP, 2002), sino también la dificultad en cumplimentar los 30 años con aportes requeridos.

2. Se distribuyeron esos años-persona aportados entre la población jubilable, suponiendo la compensación entre dos efectos de signo contrario:

a. *Contribuciones a otros regímenes.* Si bien no hay datos disponibles, el SIJP reconoce aportes efectuados a ciertos sistemas previsionales, lo que tendería a aumentar el volumen “verdadero” de años-persona aportados.

b. *Selectividad.* La población que hizo aportes incluye, además de la población jubilable, a aquéllos que no alcanzaron la edad de jubilación (por emigración o muerte). Como ejemplo, la población jubilable en 2050 se estima 12% menor que la que inició su vida activa 44 años antes para mujeres y 47 años antes para varones. En consecuencia, el volumen “verdadero” de años-persona aportados por la población jubilable tendería a disminuir.

3. Una vez determinado el promedio de años-persona aportados por la población jubilable es necesario establecer la manera en que se distribuyen, para lo cual se utilizó una distribución bimodal. Se consideró cada sexo por separado y dos subpoblaciones con niveles diferenciales de formalidad. Además, se supuso que las mujeres que logran entrar al sector formal promedian 32 años de aporte y las que no trabajan o lo hacen en el sector informal promedian sólo 2 años de aporte, en ambos casos con desvío estándar de 3,5 años. En el caso de los varones se supuso un promedio de 33 años para formales y de 6 años para informales, ambos con desvío estándar de 4,5 años.

4. Las distribuciones de las subpoblaciones se supusieron constantes en el tiempo, mientras que la proporción de cada subpoblación se determinó en función del promedio de años-persona aportados por cada cohorte, garantizando un aumento de la formalidad en la medida que se verifiquen aumentos en la proporción de aportantes. Este proceso se proyecta con especial impacto para las mujeres.

5. Finalmente, es posible acumular la población jubilable en distintos tramos según los años aportados (menos de 10, entre 10 y 30, más de 30), lo que permite evaluar el potencial acceso a distintos tipos de beneficios.

Fuente: Grushka (2002)

6. Escenarios alternativos

Son innumerables las variaciones que pueden producirse a corto, mediano y largo plazo, en cada una de las variables intervinientes en el modelo aquí considerado y, en consecuencia, también podrían modificarse de manera significativa los resultados que se originan. Estas proyecciones deben ser consideradas más como un ejercicio de mostrar el escenario alcanzable ante el cumplimiento de los supuestos enumerados, que como un verdadero pronóstico de la evolución del sistema previsional argentino.

Con el fin de mostrar el grado de sensibilidad de los supuestos, se evalúan a continuación dos escenarios alternativos, basados en hipótesis más optimistas o pesimistas en cuanto a la evolución macroeconómica, es decir crecimiento del PIB y salario real del empleo registrado.

Dada la experiencia de los años transcurridos desde la vigencia del SIJP (véase San Martino, 2003), se considera que las posibles mejoras (o deterioros) en el mercado laboral (en cuanto a ocupación y/o actividad) se verían compensadas por deterioros (o mejoras) en la relación aportantes/ocupados por lo que difícilmente puedan esperarse cambios significativos en el número de aportantes que vayan más allá de acompañar el crecimiento vegetativo de la población por grupo de edad. Siguiendo los escenarios desarrollados por Beccaria y otros (2003), en el “optimista” se supone que, durante el período 2003 a 2008, el crecimiento anual del PIB se eleva al 4,5% y el de los salarios reales al 2%. En el escenario “pesimista” el PIB crece sólo 1%

anual y los salarios reales se mantienen constantes, sin recuperar las importantes pérdidas experimentadas en el año 2002.

En el año 2008, los ingresos previsionales respecto del escenario base serían 6% superiores en el escenario optimista y 4% inferiores en el escenario pesimista. Los egresos previsionales respecto del escenario base serían 3% superiores en el escenario optimista y 2% inferiores en el escenario pesimista. En ambos casos el resultado puro experimentaría variaciones menores a 0,1 puntos porcentuales. En términos del PIB el “déficit previsional” respecto del escenario base sería 8% inferior en el escenario optimista y 12% superior en el escenario pesimista.

Resumiendo los escenarios macroeconómicos planteados, las variaciones en los ingresos previsionales se ven prácticamente compensadas por las variaciones en los egresos, de manera que el “déficit previsional” en términos absolutos no se vería modificado. El “déficit previsional” en términos del PIB descendería con mayor velocidad en el escenario más optimista.

Cabe señalar que son decisiones políticas de otro orden (por ejemplo, la determinación de la alícuota para las contribuciones patronales, el aumento de la prestación mínima o la incorporación al salario de las sumas “no remunerativas” establecidas obligatoriamente para el sector privado) las que determinarían cambios más significativos del déficit previsional.

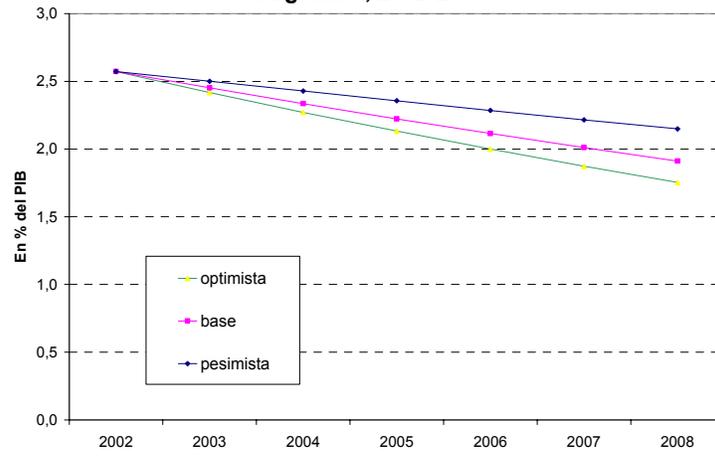
Cuadro 5
Comparación previsional ante variaciones socioeconómicas (escenario base = 100)

Año	Ingresos totales		Egresos		Resultado "puro"		Resultado / PIB	
	pesimista	optimista	pesimista	optimista	pesimista	optimista	pesimista	optimista
2003	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	102,0	98,6
2004	100,0	102,0	100,0	100,9	100,0	100,1	104,0	97,2
2005	99,0	103,0	99,6	101,4	100,0	100,2	106,0	95,9
2006	98,0	104,0	99,1	101,9	99,9	100,2	108,1	94,6
2007	97,1	105,1	98,6	102,4	99,9	100,1	110,2	93,2
2008	96,1	106,1	98,2	102,8	99,9	100,1	112,4	91,7

Fuente: Tablas 26 y 27 del Anexo.

Gráfico 12

**Proyección del déficit previsual, según escenario.
Argentina, 2002-2008**



Fuente: Tabla 27 en Anexo

7. Conclusiones

Las proyecciones constituyen una herramienta de sumo valor a dos fines principales:

- a) evaluar las perspectivas del sistema previsional, dadas ciertas hipótesis razonables sobre la evolución de algunas variables determinantes
- b) evaluar el impacto de hipótesis alternativas y/o de reformas a la normativa vigente (en este caso, tendientes a extender la cobertura).

Al momento de aprobarse la reforma previsional se confiaba en que, con la introducción de un régimen de capitalización individual, se producirían lógicos incentivos para estimular el interés por el ahorro y lograr una mayor participación de los trabajadores. Esta hipótesis no se verificó, debido a que los incentivos podrían no ser tan significativos o, tal vez, a circunstancias externas (nacionales e internacionales) que afectaron al mercado laboral y, directa o indirectamente al sistema previsional. Como se analizara en el capítulo 3, el número de aportantes al SIJP registró una evolución estable, con significativas pérdidas relativas respecto a la PEA o al número de ocupados.

Además de verificarse una evolución en el número de aportantes al SIJP más desfavorable que la esperada, otro elemento que afectó negativamente al equilibrio financiero fiscal fue la reducción de la tasa de contribuciones patronales del 16% previsto en la Ley 24241, a un promedio efectivo del 8% en el año 2000 que llegó al 12% en 2002.

Estos dos aspectos se incorporaron a las proyecciones del escenario base desarrolladas en el capítulo 4. De ahí surge que las necesidades de financiamiento adicional, si bien disminuyen con el paso del tiempo, mantendrán valores significativos (encima del 2% del PIB) en los próximos seis años.

Cabe consignar otro enfoque sobre este mismo aspecto que pone en duda la referencia al

concepto de “déficit previsional”. Las fuertes necesidades de financiamiento del sistema previsional provienen de manera principal de dos decisiones políticas explícitas: a) la introducción del régimen de capitalización, que genera un significativo “costo de transición” al desviar aportes al financiamiento de futuras generaciones (véase Bertranou y otros, 2000) y b) la reducción de las contribuciones patronales, que demanda la asignación de otros recursos no específicos, especialmente al no verificarse incremento alguno en el número de empleados formales contribuyentes a la seguridad social.

Otro punto importante de destacar es que la Ley 24241 incluyó también una reforma paramétrica, aumentando los requisitos de edad y de años con aportes para acceder a la jubilación (SAFJP, 1998). En consecuencia, el objetivo de mayor solvencia fiscal generó, como contrapartida, una menor cobertura previsional (Grushka, 2001). Como se analiza en la sección 4.5, la proporción de población mayor de 65 años con algún beneficio previsional (jubilación, pensión o retiro por invalidez) muestra una tendencia claramente decreciente, pasando del 63% en el año 2002 a sólo 53% en 2008 (pérdida promedio anual de más de un punto porcentual).

Es necesario destacar que la pérdida de cobertura previsional estará, indefectiblemente, asociada a crecientes demandas de vastos sectores sociales por implementar algún tipo de prestación alternativa. En el capítulo 5 se evalúan dos beneficios adicionales destinados a incluir, por un lado, a trabajadores que participaron del mercado formal de empleo por un tiempo limitado y, por el otro, a quienes alcanzan una edad avanzada sin haber registrado (o sólo muy escasa) participación en dicho mercado. Si bien deben atenderse las dificultades fiscales, se demuestra que el costo de extender la cobertura con un beneficio básico no superaría (en el mediano plazo) valores equivalentes a 0,3% del PIB, dejando margen para establecer prestaciones más significativas.

El desarrollo de modelos actuariales, demográficos y financieros posibilita un análisis más profundo de las perspectivas previsionales y políticas alternativas. Para que dicho análisis sea más satisfactorio debe ser acompañado por una precisa definición integral de objetivos a veces

contrapuestos, por una constante preocupación por mantener y mejorar la calidad y disponibilidad de la información de base y por estudios actualizados que incorporen la experiencia previa como base del diagnóstico y de proyecciones alternativas.

Anexo Estadístico
Proyecciones 2002 - 2008

Tabla 1
Aportantes al SIJP por edad y sexo - 2002

Grupo de edad	Hombres	Mujeres	Total	Distrib. (%)
<20	50.230	18.228	68.458	1,7
20-24	325.527	168.537	494.063	12,4
25-29	404.118	194.847	598.964	15,1
30-34	377.046	168.947	545.994	13,7
35-39	359.668	160.599	520.267	13,1
40-44	328.369	157.718	486.087	12,2
45-49	295.074	153.240	448.314	11,3
50-54	256.171	139.907	396.078	10,0
55-59	192.101	100.636	292.737	7,4
>60	96.518	23.470	119.988	3,0
Total	2.684.821	1.286.129	3.970.950	100,0
Distrib. %	67,6	32,4	100,0	

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2
Beneficiarios del SIJP
Según tipo de prestación (en miles de casos)

Año	Jubilados	Inválidos	Pensiones	Total	% Pensiones
2002	1.573	320	1.252	3.146	39,8
2003	1.537	309	1.243	3.089	40,2
2004	1.503	298	1.232	3.034	40,6
2005	1.471	288	1.221	2.980	41,0
2006	1.441	278	1.210	2.928	41,3
2007	1.413	267	1.198	2.879	41,6
2008	1.388	258	1.185	2.831	41,9

Nota: incluye Leyes 18037, 18038, 24241 y cajas provinciales transferidas.

Tabla 3

**Beneficiarios del SIJP
Según marco legal (en miles de casos)**

Año	Leyes 18037/38	Ley 24241	Cajas Pcias. Transfer	Total SIJP	% Ley 24241
2002	2.550	400	196	3.146	12,7
2003	2.426	468	194	3.089	15,2
2004	2.304	538	192	3.034	17,7
2005	2.182	609	189	2.980	20,4
2006	2.062	679	187	2.928	23,2
2007	1.944	750	184	2.879	26,1
2008	1.827	822	182	2.831	29,0

Nota: incluye jubilaciones, retiros por invalidez y pensiones.

Tabla 4

**Beneficiarios de Leyes 18037/38
Según tipo de prestación (en miles de casos)**

Año	Jubilados	Inválidos	Pensiones	Total	% Pensiones
2002	1.089	303	1.159	2.550	45,4
2003	1.011	287	1.129	2.426	46,5
2004	936	271	1.097	2.304	47,6
2005	864	255	1.064	2.182	48,7
2006	794	239	1.029	2.062	49,9
2007	728	224	992	1.944	51,0
2008	664	209	954	1.827	52,2

Tabla 5

**Beneficiarios de Ley 24241
Según tipo de prestación (en miles de casos)**

Año	Jubilados	Inválidos	Pensiones	Total	% Pensiones
2002	331	17	52	400	12,9
2003	376	22	71	468	15,1
2004	420	28	91	538	16,8
2005	464	33	112	609	18,4
2006	507	38	134	679	19,7
2007	550	44	157	750	20,9
2008	592	49	181	822	22,0

Tabla 6
Beneficiarios de Cajas Provinciales transferidas al SIJP
Según tipo de prestación (en miles de casos)

Año	Jubilados	Pensiones	Total	% Pensiones
2002	154	42	196	21,5
2003	150	43	194	22,4
2004	147	45	192	23,3
2005	143	46	189	24,3
2006	140	47	187	25,3
2007	136	49	184	26,4
2008	132	50	182	27,6

Nota: Los jubilados incluyen a los retirados por invalidez.

Tabla 7
Beneficiarios del SIJP (en miles de casos)
Según sexo

Año	Hombres	Mujeres	Total	% de mujeres
2002	1.235	1.911	3.146	60,8
2003	1.207	1.882	3.089	60,9
2004	1.181	1.852	3.034	61,1
2005	1.157	1.823	2.980	61,2
2006	1.134	1.794	2.928	61,3
2007	1.113	1.765	2.879	61,3
2008	1.094	1.737	2.831	61,4

Nota: incluye jubilaciones, retiros por invalidez y pensiones.

Tabla 8
Proporción de beneficiarios de sexo femenino
Según tipo de prestación (en %)

Año	Jubilados	Inválidos	Pensiones	Total SIJP
2002	40,5	36,2	92,5	60,8
2003	40,2	37,6	92,4	60,9
2004	39,9	39,0	92,2	61,1
2005	39,5	40,6	92,1	61,2
2006	39,1	42,3	92,0	61,3
2007	38,7	44,0	91,9	61,3
2008	38,3	45,8	91,7	61,4

Nota: incluye Leyes 18037, 18038, 24241 y cajas provinciales transferidas.

Tabla 9
Beneficiarios del SIJP (en miles de casos)
Según edad

Año	Menos de 65 años	Más de 65 años	Total	% menor de 65 años
2002	533	2.613	3.146	16,9
2003	500	2.589	3.089	16,2
2004	456	2.578	3.034	15,0
2005	432	2.549	2.980	14,5
2006	415	2.513	2.928	14,2
2007	402	2.476	2.879	14,0
2008	390	2.441	2.831	13,8

Tabla 10
Proporción de beneficiarios mayores de 65 años
Según marco legal (en %)

Año	Leyes 18037/38	Ley 24241	Cajas Pcias. Transfer. (*)	Total SIJP
2002	87,8	72,1	44,2	83,1
2003	88,8	73,0	48,1	83,8
2004	89,6	76,8	52,0	85,0
2005	90,3	77,7	56,0	85,5
2006	90,8	77,8	60,0	85,8
2007	91,2	78,0	64,1	86,0
2008	91,6	78,2	68,4	86,2

(*): datos provisionales.

Tabla 11
Proporción de beneficiarios mayores de 65 años
Según tipo de prestación (en %)

Año	Jubilados	Inválidos	Pensiones	Total SIJP
2002	89,3	70,3	78,5	83,1
2003	90,4	70,9	78,9	83,8
2004	92,2	71,2	79,5	85,0
2005	93,1	71,4	79,7	85,5
2006	93,6	71,4	79,9	85,8
2007	94,0	71,1	79,9	86,0
2008	94,4	70,7	80,0	86,2

Nota: incluye Leyes 18037, 18038, 24241 y cajas provinciales transferidas.

Tabla 12
Beneficiarios del SIJP mayores de 65 años
Según tipo de prestación (en miles de casos)

Año	Jubilados	Inválidos	Pensiones	Total
2002	1.405	225	983	2.613
2003	1.389	219	981	2.589
2004	1.386	213	979	2.578
2005	1.370	206	973	2.549
2006	1.348	198	966	2.513
2007	1.329	190	957	2.476
2008	1.311	182	948	2.441

Tabla 13
Cobertura del SIJP para mayores de 65 años
Según tipo de prestación (en %)

Año	Jubilados	Inválidos	Pensiones	Total	Población mayor de 65 años (en miles)	Sin cobertura SIJP
2002	37,4	6,0	26,2	62,5	3.760	1.408
2003	36,3	5,7	25,7	61,0	3.821	1.491
2004	35,7	5,5	25,2	59,8	3.882	1.562
2005	34,7	5,2	24,7	58,1	3.946	1.653
2006	33,6	4,9	24,1	56,4	4.012	1.750
2007	32,6	4,7	23,5	54,6	4.079	1.850
2008	31,6	4,4	22,9	53,0	4.148	1.951

Nota: la cobertura total descuenta un 10% de beneficios dobles.

Tabla 14
Ingresos previsionales del SIJP
Según origen (en millones de pesos)

Año	Aportes personales	Contribuciones patronales	Total	Proporción por aportes (%)
2002	704	5.266	5.969	11,8
2003	649	5.355	6.004	10,8
2004	598	5.445	6.043	9,9
2005	555	5.591	6.146	9,0
2006	515	5.738	6.253	8,2
2007	478	5.887	6.365	7,5
2008	443	6.037	6.481	6,8

Tabla 15

Prestaciones del SIJP
Según tipo de prestación (en millones de pesos)

Año	Jubilados	Inválidos	Pensiones	Total	% Pensiones
2002	8.701	1.445	4.416	14.563	30,3
2003	8.658	1.388	4.394	14.440	30,4
2004	8.619	1.329	4.370	14.319	30,5
2005	8.617	1.276	4.365	14.258	30,6
2006	8.613	1.221	4.368	14.203	30,8
2007	8.605	1.166	4.380	14.151	31,0
2008	8.595	1.110	4.400	14.104	31,2

Nota: incluye Leyes 18037, 18038, 24241 y cajas provinciales transferidas.

Tabla 16

Prestaciones del SIJP
Según marco legal (en millones de pesos)

Año	Leyes 18037/38	Ley 24241	Cajas Pcias. Transfer.	Total SIJP	% Ley 24241
2002	10.282	2.624	1.657	14.563	18,0
2003	9.752	3.053	1.635	14.440	21,1
2004	9.230	3.477	1.612	14.319	24,3
2005	8.760	3.903	1.595	14.258	27,4
2006	8.293	4.333	1.577	14.203	30,5
2007	7.829	4.763	1.558	14.151	33,7
2008	7.371	5.196	1.538	14.104	36,8

Nota: incluye jubilaciones, retiros por invalidez y pensiones.

Tabla 17

Necesidades fiscales de financiamiento
SIJP 2002-2008 (en millones de pesos)

Año	Egresos por prestaciones	Ingresos por aportes y contribuciones	Déficit
2002	14.563	5.969	8.594
2003	14.440	6.004	8.436
2004	14.319	6.043	8.276
2005	14.258	6.146	8.112
2006	14.203	6.253	7.950
2007	14.151	6.365	7.786
2008	14.104	6.481	7.624

Tabla 18
Ingresos previsionales del SIJP
Según origen (en % del PIB)

Año	Aportes personales	Contribuciones patronales	Total
2002	0,2	1,6	1,8
2003	0,2	1,6	1,7
2004	0,2	1,5	1,7
2005	0,2	1,5	1,7
2006	0,1	1,5	1,7
2007	0,1	1,5	1,6
2008	0,1	1,5	1,6

Tabla 19
Prestaciones del SIJP
Según tipo de prestación (en % del PIB)

Año	Jubilados	Inválidos	Pensiones	Total
2002	2,6	0,4	1,3	4,4
2003	2,5	0,4	1,3	4,2
2004	2,4	0,4	1,2	4,0
2005	2,4	0,3	1,2	3,9
2006	2,3	0,3	1,2	3,8
2007	2,2	0,3	1,1	3,7
2008	2,2	0,3	1,1	3,5

Nota: incluye Leyes 18037, 18038, 24241 y cajas provinciales transferidas.

Tabla 20
Prestaciones del SIJP
Según marco legal (en % del PIB)

Año	Leyes 18037/38	Ley 24241	Cajas Pcias. Transfer.	Total SIJP
2002	3,1	0,8	0,5	4,4
2003	2,8	0,9	0,5	4,2
2004	2,6	1,0	0,5	4,0
2005	2,4	1,1	0,4	3,9
2006	2,2	1,2	0,4	3,8
2007	2,0	1,2	0,4	3,7
2008	1,8	1,3	0,4	3,5

Nota: incluye jubilaciones, retiros por invalidez y pensiones.

Tabla 21
Necesidades fiscales de financiamiento
SIJP 2002-2008 (en % del PIB)

Año	Egresos por prestaciones	Ingresos por aportes y contribuciones	Déficit
2002	4,4	1,8	2,6
2003	4,2	1,7	2,5
2004	4,0	1,7	2,3
2005	3,9	1,7	2,2
2006	3,8	1,7	2,1
2007	3,7	1,6	2,0
2008	3,5	1,6	1,9

Tabla 22
Beneficiarios de la Prestación Proporcional y del Beneficio
Universal según Decreto 1306/00 (en miles)

Año	Jubilados PP	Pensiones PP	Total PP	Beneficio Universal	Total
2002	0	0	0	0	0
2003	29	0	29	300	329
2004	58	1	59	313	372
2005	86	3	89	328	417
2006	115	5	120	344	464
2007	143	7	151	362	513
2008	172	11	183	382	565

Tabla 23
Cobertura adicional por los beneficios del Decreto 1306/00 (en %
de la población mayor de 65 años)

Año	Jubilados PP	Pensiones PP	Total PP	Beneficio Universal	Total
2003	0,8	0,0	0,8	7,9	8,6
2004	1,5	0,0	1,5	8,1	9,6
2005	2,2	0,1	2,3	8,3	10,6
2006	2,9	0,1	3,0	8,6	11,6
2007	3,5	0,2	3,7	8,9	12,6
2008	4,1	0,3	4,4	9,2	13,6

Fuente: Tablas 13 y 22 del Anexo.

Tabla 24
Costo de los beneficios adicionales
(en millones de pesos)

Año	Prestación Proporcional	Beneficio Universal	Total
2002	0	0	0
2003	67	180	247
2004	136	376	511
2005	207	393	600
2006	280	415	695
2007	354	439	793
2008	429	466	895

Nota: los beneficios del año 2003 corresponden a sólo un semestre.

Tabla 25
Costo de los beneficios adicionales
(en % del PIB)

Año	PP	BU	Total
2002			
2003	0,02	0,05	0,07
2004	0,04	0,11	0,14
2005	0,06	0,11	0,16
2006	0,07	0,11	0,18
2007	0,09	0,11	0,20
2008	0,11	0,12	0,22

Nota: los beneficios del año 2003 corresponden a sólo un semestre.

Tabla 26
Proyección de ingresos previsionales, según escenario macroeconómico
Argentina, 2002-2008. En millones de pesos

Año	Ingresos por aporte personal			Ingresos por contrib. patronal			Ingresos "puros" totales		
	pesimista	base	optimista	pesimista	base	optimista	pesimista	base	optimista
2002	704	704	704	5.266	5.266	5.266	5.969	5.969	5.969
2003	649	649	649	5.355	5.355	5.355	6.004	6.004	6.004
2004	598	598	610	5.445	5.445	5.554	6.043	6.043	6.164
2005	550	555	572	5.536	5.591	5.759	6.085	6.146	6.331
2006	505	515	536	5.625	5.738	5.969	6.130	6.253	6.505
2007	464	478	502	5.714	5.887	6.185	6.178	6.365	6.687
2008	426	443	470	5.802	6.037	6.406	6.228	6.481	6.876

Tabla 27**Prestaciones y déficit previsional, según escenario macroeconómico**

Argentina, 2002-2008. En millones de pesos

Año	Egresos por prestaciones			Egresos - Ingresos totales			Déficit previsional en % del PIB		
	pesimista	base	optimista	pesimista	base	optimista	pesimista	base	optimista
2002	14.563	14.563	14.563	8.594	8.594	8.594	2,6	2,6	2,6
2003	14.440	14.440	14.440	8.436	8.436	8.436	2,5	2,5	2,4
2004	14.319	14.319	14.447	8.276	8.276	8.283	2,4	2,3	2,3
2005	14.195	14.258	14.459	8.110	8.112	8.128	2,4	2,2	2,1
2006	14.073	14.203	14.470	7.943	7.950	7.965	2,3	2,1	2,0
2007	13.956	14.151	14.484	7.778	7.786	7.797	2,2	2,0	1,9
2008	13.845	14.104	14.503	7.618	7.624	7.628	2,1	1,9	1,8

Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo (2000) Argentina. El sistema previsional: Situación actual y perspectivas. Estudio técnico BID, FI1-SSR-SSI-14. Washington, D.C.

Beccaria, Luis, Oscar Altimir y Martín González Rozada (2003) “Economía laboral y políticas de empleo” (mimeo), BID.

Bertranou, Fabio; Walter Schulthess y Carlos Grushka (2000) “Proyección de responsabilidades fiscales asociadas a la reforma previsional en Argentina”. Serie Financiamiento del Desarrollo No. 94. CEPAL, Naciones Unidas. Chile.

Dirección Nacional de Programación del Gasto Social (2000) Caracterización y Evolución del Gasto Público Social. Secretaría de Programación Económica y Regional. Buenos Aires.

Durán, Viviana (1996) “El Sistema Previsional Argentino: Evolución Reciente y Perspectivas sobre su Financiamiento”, Buenos Aires: CITAF-OEA.

Feldman, Jorge, Laura Golbert y Aldo Isuani (1986) "Maduración y Crisis del Sistema Previsional Argentino". Boletín Informativo Techint No. 240. Enero-Febrero.

FIEL (1998) La Reforma Previsional en Argentina: El Impacto Macroeconómico y la Organización del Mercado de AFJP. Buenos Aires: Asociación de Administradoras Privadas.

Grushka, Carlos (2001) “La cobertura previsional en Argentina a fines del siglo XX”. Socialis - Revista Latinoamericana de Política Social No. 4:53-70, Buenos Aires.

Grushka, Carlos (2002) Proyecciones previsionales de largo plazo. Argentina 2000-2050. Estudio Especial 14, SAFJP, Buenos Aires.

Grushka, Carlos (2003) “Proyecciones y cobertura previsional en Argentina”. Presentación al taller "El sistema previsional y sus efectos fiscales". Banco Mundial, Buenos Aires.

Posadas, Laura (1993) “El Nuevo Sistema de Jubilaciones y Pensiones. Sus Efectos sobre el Déficit Previsional Público”, Informe final PRONATASS/BIRF, Proyecto ARG89/005, junio. Buenos Aires.

Roca, Emilia y Juan M. Moreno (1999) “Desprotección Social y Exclusión de la Seguridad Social”. Presentado en XIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, San Carlos de Bariloche, Argentina. Abril.

Rofman, Rafael; Gustavo Stirparo y Pablo Lattes (1997) Proyecciones del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones 1995-2050, Estudio Especial 12, SAFJP, Buenos Aires.

SAFJP (1998) El Sistema Previsional Argentino. Buenos Aires: Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones.

SAFJP (2002) El régimen de capitalización a ocho años de la reforma previsional. Buenos Aires: Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones.

San Martino, Jorge (2003) "Proyecciones de Ingreso al Sistema Previsional Argentino" (mimeo), BID.

Schulthess, Walter E. y Gustavo Demarco (1993) Argentina: Evolución del Sistema Nacional de Previsión Social y Propuesta de Reforma. Santiago: CEPAL/PNUD.

Schulthess, Walter E. (1996) "El Sistema de Jubilaciones y Pensiones de Argentina a Dos Años de la Reforma", *Serie Estudios Especiales* No. 5. Buenos Aires: SAFJP.

Secretaría de Programación Económica. Informe Económico. Ministerio de Economía, Buenos Aires. Varios Números.