

www.econometrica.com.ar



*Conozca
nuestro blog!*



38

1970 - 2008

*años dedicados al Análisis
Macroeconómico*

Econométrica S.A
economic research and forecasts

**INFORME
ECONÓMICO
ESPECIAL**

**“Reformas en la
Seguridad Social en
Argentina y Chile:
un contraste
aleccionador”**

por Mario Brodersohn

**Informe Especial N° 384
Enero 2008**

Econométrica S.A

economic research and forecasts

Lavalle 465, piso 2° - (C1047AAI) Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54-011) 4325 – 9443 o 4322 – 4668

Fax: (54-011) 4322 - 6927

E-mail: info@econometrica.com.ar

Sitio Web: www.econometrica.com.ar

Blog: www.econometrica.com.ar/blog

(Clave de acceso I Trim 2008: 0303)

Copyright © 2003

Econométrica S.A
economic research and forecasts

“Reformas en la Seguridad Social en Argentina y Chile: un contraste aleccionador”

Por Mario Brodersohn¹

Hasta fines del 2006 había 3,3 millones de personas jubiladas. Las notas siguientes argumentan que la reciente reforma del sistema de jubilaciones, que incorporó en un año 50% más de jubilados, puede conducir a crear un escenario futuro que termine desprotegiendo a quienes menos recursos tienen. El gobierno no ha tomado en cuenta la experiencia de Chile, que frente a un problema similar adoptó una solución socialmente más equitativa y más inteligente desde el punto de vista fiscal.

LAS REFORMAS DEL REGIMEN JUBILATORIO ARGENTINO EN EL 2007

En el 2007 el Gobierno realizó importantes reformas en el sistema de seguridad social. Estas reformas incluyen la moratoria previsional que abarca hasta los que nunca hicieron aportes pero tienen edad jubilatoria, a los regímenes especiales para maestros, jueces y trabajadores rurales que aportaban a las AFJP y pasan al de reparto, a los que tienen más de 50 años (mujeres) y 55 años (hombres) y tenían aportes acumulados en las AFJP inferiores a 20.000 pesos, a los indecisos en optar entre reparto o capitalización, a la jubilación anticipada para los desempleados a cinco años de jubilarse y finalmente a los que decidieron voluntariamente pasarse del régimen de AFJP al sistema de reparto estatal con un aumento de 4 puntos en el aporte personal. El Cuadro Nº 1 resume estas reformas.

El Cuadro Nº 2 presenta el total de jubilados en el 2006 (año anterior a la reforma) y en el 2008 (primer año posterior a la reforma). Se aprecia en dicho cuadro que el total de jubilados pasó de 3.100.000 en el 2006 (no incluye 200.000 jubilados que se acogieron a la moratoria antes de finalizar el año) a 4.600.000 a fines del 2007. El resultado final de las reformas del 2007 fue un aumento en 1.500.000 en el total de jubilados, esto es, un aumento del 50%. Ello sugiere que el objetivo básico de la reforma, probablemente teniendo en mente las elecciones presidenciales, fue maximizar el número de los que podían acceder a la jubilación dado que abarcaba hasta los que nunca habían realizado aportes jubilatorios. Tampoco el nuevo régimen fijo límites o puso restricciones en cuanto al nivel de ingresos de sus potenciales beneficiarios.

El Cuadro Nº 3 sintetiza el importante esfuerzo financiero que va a enfrentar el Gobierno como resultado de esas reformas. En efecto, el gasto del Gobierno Nacional en Seguridad Social en relación al PBI aumenta del 4.9% en el 2006 al 6.7% en el 2008.

Para financiar estos aumentos de gastos el gobierno recurrió a las siguientes fuentes adicionales de recursos:

- Primero, el traspaso del régimen de AFJP al sistema de reparto permite que, hasta tanto se jubilen los nuevos aportantes, el gobierno aumenta sus recursos fiscales en 1.900 millones de

¹ mbrodersohn@econometrica.com.ar

dólares, esto es, un 0.6% del PBI². Estas cifras incluyen el aumento de 4 puntos en los aportes personales en relación a lo que venían aportando a las AFJP.

- En la actualidad el 44% de los recursos financieros del ANSES proviene de aportes personales y patronales, el restante 56% proviene de distintos impuestos nacionales. Por lo tanto, en la medida que mejora la recaudación de los impuestos nacionales, como esta ocurriendo, por ejemplo, con el impuesto a las ganancias y el IVA, mayores recursos fluyen al sistema jubilatorio.

En síntesis, el impacto más importante de la reforma jubilatoria del 2007 fue un aumento significativo en la cobertura para la población que ya tenía edad para jubilarse. En efecto, el 95% de la población con más de 60 años para las mujeres y más de 65 años para los hombres están cubiertos por el sistema jubilatorio. Este índice de cobertura es, seguido por el de Brasil y Uruguay, el más alto de América Latina (ver Cuadro N 4).

LA REFORMA PREVISIONAL EN CHILE

Chile fue el país precursor en América Latina al crear en 1981 un régimen de jubilaciones basado en la capitalización de los aportes jubilatorios. La creación en 1994 del régimen de AFJP en la Argentina se basó en gran medida en el régimen jubilatorio chileno.

El régimen chileno de capitalización tiene un serio problema de cobertura, en particular para los trabajadores por cuenta propia, que representan el 20,1% de los trabajadores ocupados. El régimen de capitalización solo cubre al 5% de los trabajadores independientes³.

Una deficiencia similar tiene la Argentina. El Cuadro N° 5 presenta el número de afiliados y aportantes para el sistema de reparto y de capitalización. En dicho Cuadro se aprecia que sólo aportan al sistema previsional el 43,3% del total de afiliados o inscriptos. No hay nada legislado ni previsto para cuando el restante 56,7% alcance a la edad jubilatoria.

El Gobierno de Chile *“reconoce que todos los trabajadores contribuyen al desarrollo de nuestro país. La ausencia de ahorro no debe significar falta de protección en la vejez o invalidez”*. Y sostiene, además, que *“actualmente las Pensiones Asistenciales no se perciben como un derecho previsional, sino más bien como un subsidio a la pobreza”*.

El Gobierno chileno para enfrentar estas deficiencias propuso crear un Sistema de Pensiones Solidarias dirigido a los sectores sociales más vulnerables. Esta propuesta permite el acceso a una pensión a la vejez e invalidez a quienes no hayan aportado al sistema provisional así como complementa la jubilación a los que han aportado al sistema de capitalización pero han acumulado un ahorro que no les alcanza para tener una jubilación digna.

² Ver Informe Especial N°376 *“El Impacto Fiscal de la Reforma Previsional”*, por Ramiro Castiñeira; Econométrica S.A; Agosto 2007.

³ Ver: *“Hacia una Nueva Cultura Previsional”*, Subsecretaría de Previsión Social, Chile, Junio 2007

Los requisitos para acceder a los beneficiarios de este Sistema de Pensiones Solidarias ponen claramente de relieve el objetivo del Gobierno de focalizar el nuevo régimen exclusivamente hacia los sectores sociales mas postergados:

- Hombres y mujeres
- De 65 años de edad
- Pertenecientes a los tres primeros quintiles de ingreso (60% de la población de menores ingresos)
- 20 años de permanencia en el país, y
- 4 años de permanencia en los 5 años previos a la solicitud del beneficio

DIFERENCIAS ENTRE LA REFORMA ARGENTINA Y LA CHILENA

Las diferencias entre las propuestas de Argentina y Chile son notables:

1. La primera de ellas esta vinculada con el papel que deben jugar en estas decisiones el Congreso Nacional y los partidos políticos de la oposición. El Gobierno de Chile envió en diciembre del 2006 al Congreso un proyecto de reforma provisional. Este proyecto ha sido debatido en la Cámara Baja y se espera que lo trate la Cámara alta en el corriente mes de enero del 2008. La reforma chilena será el resultado de un amplio y prolongado debate de ideas en ambas Cámaras del Congreso.

En cambio, en la Argentina la reforma del 2007 fue el resultado de decisiones unilaterales que tomó el Gobierno a través de Decretos de Necesidad y Urgencia. El Gobierno marginó por completo el debate de ideas y de propuestas en el Congreso Nacional, no valoró debidamente que son decisiones cuyas consecuencias van más allá del actual gobierno.

2. La segunda diferencia esta vinculada con la focalización de los sectores sociales que deben ser favorecidos con la reforma provisional. En Chile, tal como señalamos más arriba, la reforma esta claramente dirigida a favorecer a los sectores más vulnerables de la sociedad. En la Argentina la moratoria previsional, que fue el instrumento fundamental de inclusión previsional, favoreció con la jubilación a un 1.300.000 beneficiarios y que, según trascendidos, podría llegar a 1.600.000. Esta inclusión previsional no se limitó a los sectores más vulnerables de la clase pasiva, dejó también abierta la alternativa para que accedan a esa jubilación los sectores de ingresos medios y altos. Más aún, también pudieron acceder al beneficio los que nunca habían aportado al sistema jubilatorio y habían emigrado del país hace muchos años pero conservaban la nacionalidad argentina.

En síntesis, el objetivo de la reforma provisional chilena fue atender básicamente las demandas de los sectores sociales mas postergados. La Argentina, en cambio, se orientó a maximizar la cobertura de los que ya estaban en edad de jubilarse y lo hizo independientemente de su nivel de ingreso y de permanencia en la Argentina.

LA VIABILIDAD FINANCIERA DEL NUEVO SISTEMA DE REPARTO QUE CREA LA REFORMA PREVISIONAL DEL 2007

El contraste en cuanto a las precisiones y claridad de los objetivos de equidad social entre las reformas de los sistemas jubilatorios en Chile y en la Argentina se constituye en un claro ejemplo de los defectos que padece nuestro gobierno en el proceso de toma de decisiones así como su precaria capacidad de gestión pública, todo ello en un contexto institucional que procuro marginar un amplio debate de ideas entre los partidos políticos.

La reforma del 2007 peca no sólo por la ausencia de un debate de ideas sino también por no incluir propuestas que den respuesta a un conjunto de asignaturas pendientes que van a gravitar en el tiempo sobre la sustentabilidad financiera del sistema previsional:

1. El traspaso de afiliados de las AFJP al sistema de reparto

La reforma del 2007 dio lugar a un aumento del 50% en el total de jubilados. Para financiar este aumento en el número de jubilados el gobierno decidió que una parte de **los que antes aportaban al sistema de capitalización pasen a aportar al sistema de reparto** de ANSES. En el 2008 el traspaso de 1.200.000 aportantes de las AFJP al sistema de reparto transfiere 1.900 millones de dólares al ANSES. Este traspaso de recursos no tienen en el corto plazo contrapartida de gastos dado que muy pocos de esos 1.200.000 se jubilaran en un futuro inmediato. Estamos financiando el presente pero hipotecando el futuro.

Esta realidad nos trae a la memoria la experiencia de cuando se creo el sistema jubilatorio en 1946. En efecto, en los comienzos del régimen de previsión social eran muchos los que aportaban y pocos los que se jubilaban. En 1950 el número de aportantes era de 3.853.300 y el número de jubilados 187.667. Esta realidad se mantuvo a lo largo de la década del 50, lo cual permitió acumular un superávit en el sistema de previsión social del 28.1% del PBI. El Gobierno Nacional se apropió de ese superávit para financiar otros gastos públicos. En las décadas siguientes, a medida que aumentaba el número de jubilados, el sistema jubilatorio pasó a ser deficitario. En 1970 el total de jubilados subió a 1.462.000 y en 1980 a 2.342.000. De esta forma, entre 1950-80 mientras la población total aumentaba un 73% y el número de trabajadores en un 41%, el total de jubilados aumento un 1.126%.

A medida que el sistema jubilatorio pasaba a ser deficitario no le quedaba otra alternativa al Gobierno que disminuir progresivamente el haber medio que le pagaba a cada jubilado y distanciarlo cada vez más del sueldo que ganaba mientras trabajaba y sobre el que hacia sus aportes jubilatorios. Esta experiencia, que tanto gravitó en el desprestigio del sistema de reparto, debió formar parte en el 2007 de un amplio debate de ideas en el Congreso Nacional a fin de evitar que nuevamente en el futuro el Gobierno se vea obligado a hacer un ajuste que deteriore el haber medio de los jubilados.

2. La ausencia de inclusión de los trabajadores en negro

El tema de los **trabajadores informales** es un tema sobre el que el gobierno ha avanzado muy poco. En el 2003 el 48% de los trabajadores estaban en negro y solo descendió al 40,9 % en el 2007. (ver cuadro N6)



Estos trabajadores informales no sólo no tendrán cobertura jubilatoria sino que tampoco tendrán acceso al PAMI. Sus ingresos son la mitad de un trabajador en blanco, tienen una gran inestabilidad laboral dado que el 50% de los trabajadores en negro tienen trabajos de menos de tres meses de duración y tienen un nivel de desocupación cinco veces más alta que los trabajadores en blanco⁴. Estos últimos indicadores nos señalan que ya sea por desocupación o por inestabilidad ocupacional los trabajadores en negro no tendrán derecho en el futuro a una jubilación. Hasta ahora, el Gobierno no ha presentado una propuesta orientada a dar acceso al sistema jubilatorio a los trabajadores en negro. Esta es una asignatura pendiente (ver Cuadro N5).

3. La acordada de la Corte Suprema de la Nación que ajusta las jubilaciones en función de los aumentos salariales

Esta preocupación ya la señalamos en un informe anterior⁵. Esta vinculada con **el achatamiento de la pirámide jubilatoria** a partir de la crisis del 2002. En efecto, la política de ajustes jubilatorios prácticamente se limitaron a la jubilación mínima, lo cual llevó a la reciente decisión de la Corte Suprema de la Nación de corregir esta distorsión propiciando el ajuste de la jubilación en función del promedio mensual de los salarios que publica el INDEC.

En el 2007 el Gobierno prácticamente ajustó las jubilaciones en función de ese índice salarial; Pero ello no fue así para el periodo anterior por lo que es necesario elevar las jubilaciones desde enero del 2002 en función de dicho índice. Ello no quiere decir que haya que pagar toda esa retroactividad simplemente señala que el nivel actual de jubilación debería ser más alto que el que liquida el ANSES. Esta medida abarca a 1.740.000 jubilados. Hasta ahora el Gobierno no tomó ninguna decisión en función de la acordada de la Corte Suprema, lo cual sugiere que el Gobierno espera que los afectados inicien juicio al gobierno para cobrar el aumento en la jubilación. Esta es otra asignatura pendiente sobre la cual el Gobierno, tarde o temprano, va a tener que hacer explícita su decisión.

⁴ Fuente: “La agenda Social del Nuevo Gobierno”, Newsletter de SEL Consultores, Diciembre 2007, Ernesto Kritz

⁵ Ver Informe Especial N° 382 “El Fallo de la Corte Suprema Involucra a 1.740.000 Jubilados”, por Mario Brodersohn; Econométrica S.A.; Diciembre 2007

Cuadro N 1

Resumen de los Principales Cambios en el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones

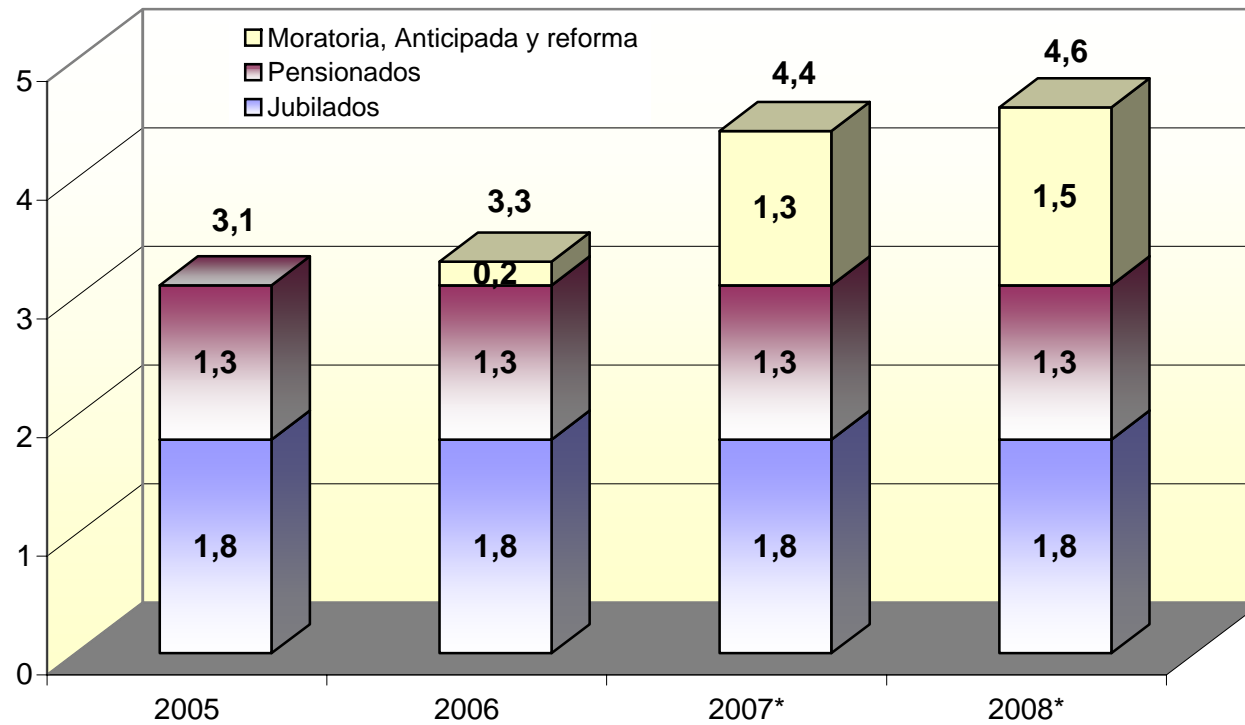
Ley N°	Tema	Características	Casos* en miles
24.476	Moratoria Previsional	Con edad para Jubilarse (60 años mujer, 65 años hombres) que faltando algunos o todos los años de aportes, mediante esta ley los cancela en 60 cuotas fijas.	1.300
25.944	Jubilación Anticipada	Desempleado, con todos los años de aportes pero faltando hasta 5 años de edad para adquirir derecho al beneficio.	60
26.222	Reforma Previsional		
	Trasposos al Sistema de Reparto cuentas inferiores a \$20.000	Mujeres mayores de 50 años y Hombres mayores de 55 años que tengan en su cuenta de capitalización individual menos de \$20.000	1.100
	Trasposo al Sistema de Reparto de Regímenes Especiales	Docentes, científicos, diplomáticos, trabajadores rurales, etc.	285
	Opción del Subsistema	Los Afiliados no incluidos en los puntos anteriores, podrán cambiar de subsistema una vez cada cinco años	1.200 (optaron pasar a reperto)
	Nuevos Trabajadores	Los trabajadores que al inicio de su vida laboral no opten de manera expresa por alguno de los dos subsistemas, quedarán automáticamente dentro del sistema de reparto	700 (desde mediados de 2007 a fin de 2008)
	Comisión AFJP	Tope a la comisión por gastos de administración hasta un máximo de 1% sobre la renta imponible.	
Dec. 22/2007	Aportes Personales	Se restablecen los aportes personales al sistema de Seguridad Social del 7% al 11% de los ingresos a partir de 2008	
Dec. 897/2007	Garantías al Sistema de Reparto	Creación de un fondo con recursos propios del Anses (\$20.000M) más los ingresos por trasposos de CCI con saldos inferiores a \$20.000 y regímenes especiales (\$7.300M)	

Fuente: Econométrica S.A

* Estimado

Cuadro N 2

Cantidad de Jubilados en el Sistema de Reparto
en millones de casos - Promedio Anual

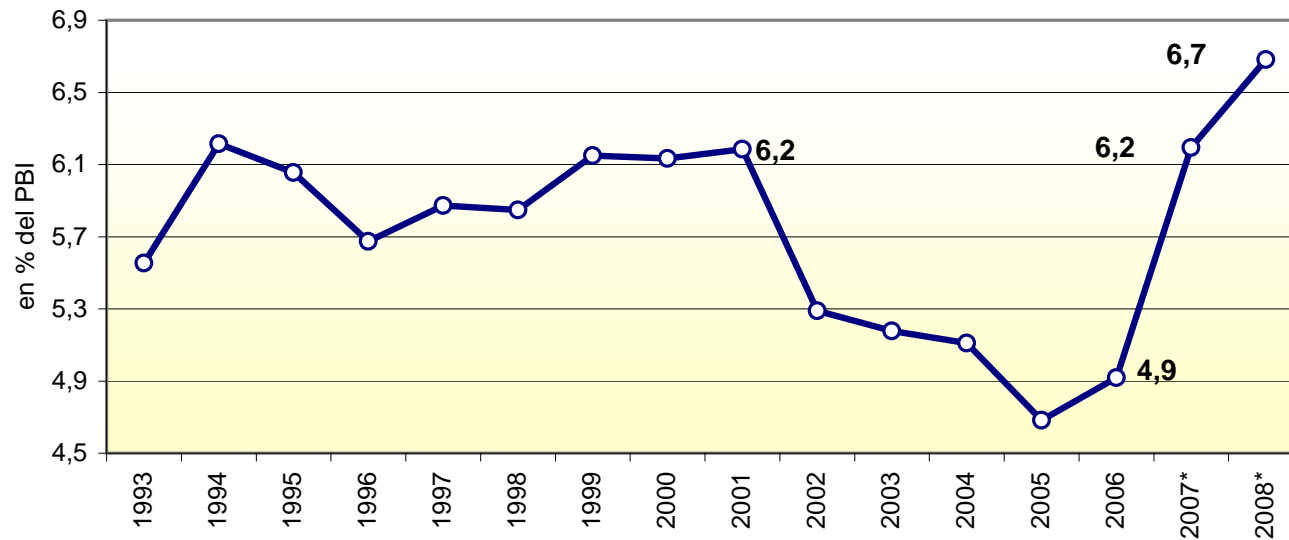


Fuente: Econométrica S.A en base al ANSES

* Estimación de Econométrica S.A

Cuadro N 3

Gasto en Seguridad Social en % del PBI



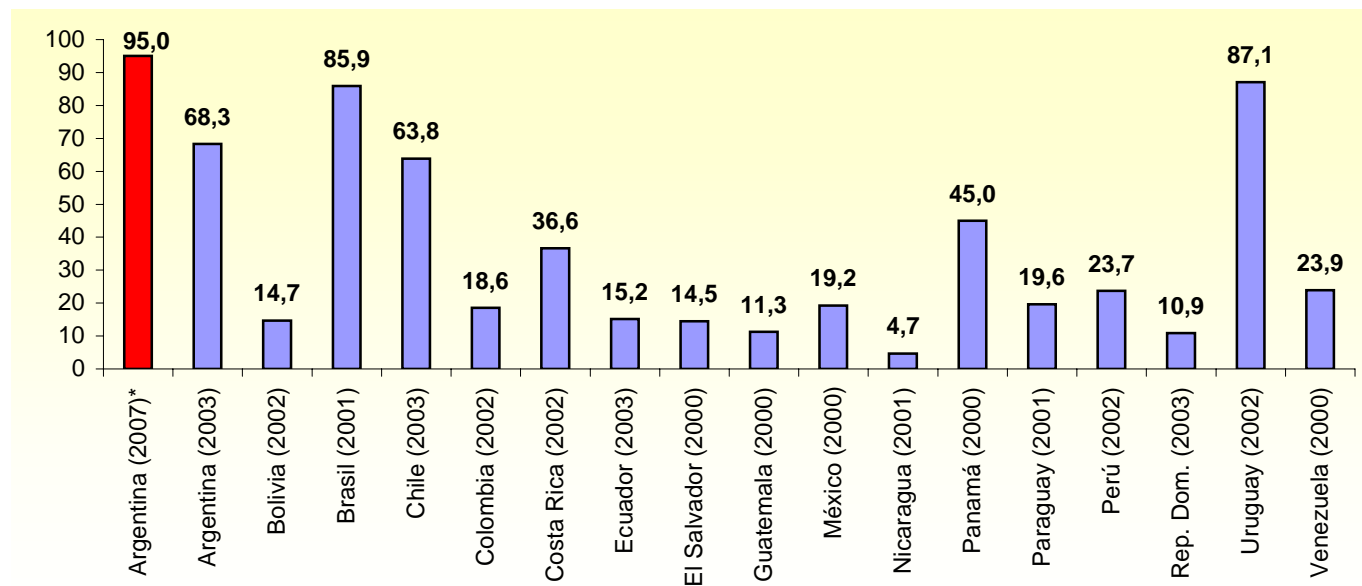
Fuente: Econométrica S.A

* Estimación de Econométrica S.A

Cuadro N 4

Cobertura del Sistema Previsional en Latinoamérica

Adultos mayores - en %



* Estimación de Econométrica S.A

Fuente: "EL plan de Inclusión Previsional. Resultados Preliminares"; por Boudou, D'Elia, Lo Valvo; Anses 2007

Econométrica S.A

economic research and forecasts

Cuadro N 5

Aportantes y Afiliados a SIJP Antes de la Reforma en millones de casos

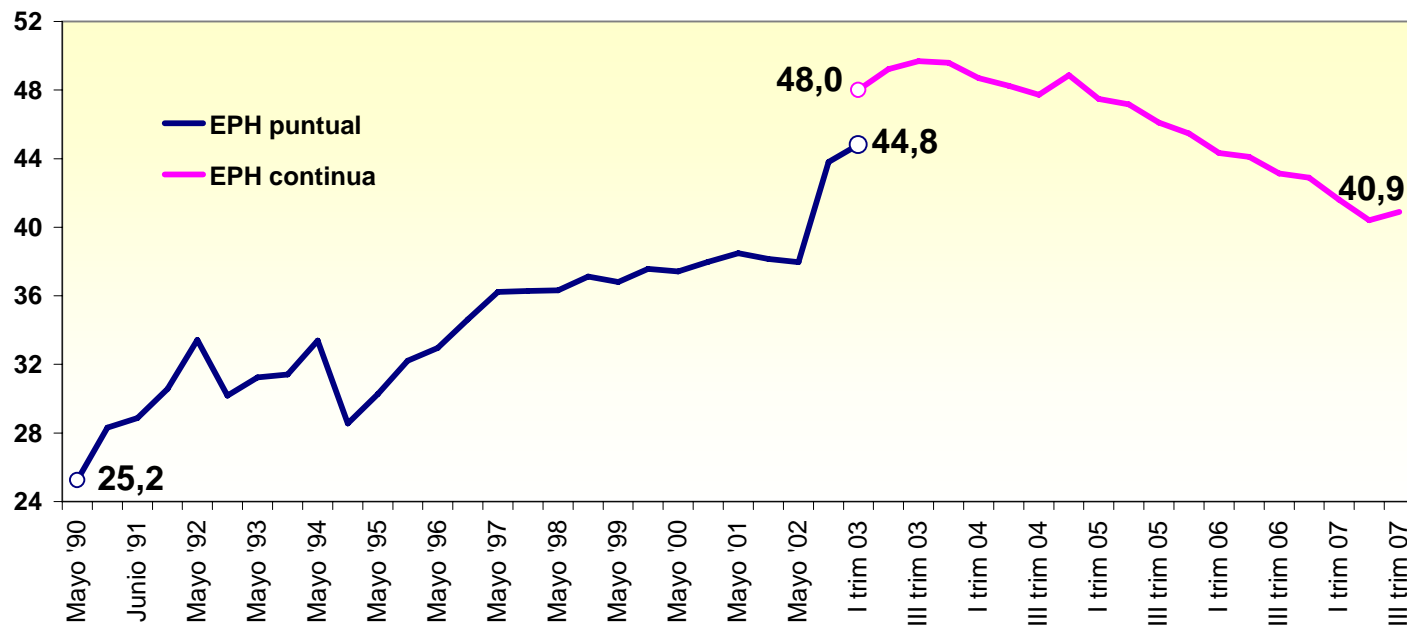
		Jun-07
Capitalización	1. Afiliados	11,7
	2. Aportantes	4,7
	3= 2/1	40,2%
Reparto	1. Afiliados	2,4
	2. Aportantes	1,4
	3= 1/2	58,3%
SIJP	1. Afiliados	14,1
	2. Aportantes	6,1
	3= 1/2	43,3%

Fuente: Econométrica en base a SIJP

Cuadro N 6

Tasa de Empleo Informal

en % del empleo total



Fuente: Econométrica S.A en base al Indec

Econométrica S.A

economic research and forecasts