

El sistema previsional y su rol en el ciclo económico y fiscal

Resumen

Julián Folgar

Rafael Rofman

Los recursos que las sociedades destinan a financiar sus sistemas previsionales representan, en países de desarrollo medio y alto, una alta proporción del gasto público total. Por ello, es fundamental pensar a la política previsional como parte central de la política fiscal de un país para evaluar su sostenibilidad y su impacto sobre la sociedad.

Sería útil que el diseño agregado de la política fiscal apunte a políticas de ingresos y gastos públicos que lleven a una reducción de la variabilidad cíclica que tiene cualquier economía. Al incorporar elementos anticíclicos a la política fiscal es posible suavizar el impacto de períodos recesivos sobre el desarrollo económico de un país y el bienestar de su población, utilizando recursos o espacio fiscal generados en períodos de expansión económica. Por supuesto, no todos los componentes de la política fiscal pueden tener un comportamiento anticíclico, dado que algunos de ellos están inevitablemente asociados a la dinámica macroeconómica y/o persiguen objetivos distintos a la suavización del ciclo económico.

Los sistemas previsionales buscan suavizar el ingreso de las personas frente a la salida del mercado laboral por envejecimiento y en la medida que estén estar guiados por los patrones demográficos y del mercado laboral de mediano-largo plazo podrían responder mejor a este objetivo de manera equitativa, eficiente y sostenible. Por ende, se espera que tenga un comportamiento más neutral respecto al ciclo económico. La evidencia muestra que el gasto previsional tiende a ser acíclico (o incluso anticíclico) en la mayoría de los países avanzados, de la mano de mecanismos automáticos de actualización de haberes atados a la evolución de la inflación y/o salarios.

La correlación cíclica entre el gasto previsional real y el PBI en Argentina es la más alta entre los países de la OCDE y los de desarrollo medio en la región. Esto se debe en parte a sucesivos cambios de reglas respecto al ingreso de nuevos beneficiarios al sistema, que fue flexibilizado en épocas de bonanza y sufrió restricciones en épocas de recesión. Sin embargo, su principal causa es el modo en que se determina la evolución del valor real de las prestaciones. La combinación de mecanismos discrecionales y, especialmente, la utilización de una regla de movilidad de los haberes del régimen general administrado por ANSES con fuertes componentes procíclicos ha caracterizado esta problemática. En particular, la regla de movilidad vigente en la actualidad vincula al gasto previsional con la recaudación tributaria, induciendo así a un rápido crecimiento cuando aumenta el PBI (y, habitualmente, la recaudación en términos reales) y a un deterioro de los haberes en épocas de recesión.

No parece ni deseable ni posible adoptar un esquema que genere un efecto anticíclico sobre el gasto previsional. Sin embargo, es importante adoptar normas que reduzcan su carácter procíclico. Esto incluye, por ejemplo, reglas de movilidad vinculadas a indicadores menos volátiles que logren preservar el valor real del haber con independencia de la fase del ciclo económico, y evitar mecanismos de excepción para nuevos/as beneficiarios/as.



Este documento se inscribe en el proyecto “¿Cobertura, adecuación o sustentabilidad? En búsqueda de equilibrios estables en el sistema previsional argentino” del Programa de Protección Social de CIPPEC y es el cuarto de una serie que buscará contribuir a una discusión informada sobre el diseño y funcionamiento del sistema previsional argentino.



El uso de un lenguaje que no discrimine, que no reproduzca estereotipos sexistas y que permita visibilizar todos los géneros es una preocupación de quienes trabajaron en esta publicación. Dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano, se consideraron tres criterios a fines de hacer un uso más justo y preciso del lenguaje: 1) evitar expresiones discriminatorias, 2) visibilizar el género cuando la situación comunicativa y el mensaje lo requieren para una comprensión correcta y, 3) no visibilizarlo cuando no resulta necesario.

Introducción

Existe amplio consenso en la ciencia económica respecto a las bondades de implementar políticas fiscales anticíclicas (i.e. contractivas durante el auge y expansivas durante momentos de crisis) como instrumento para suavizar el ciclo económico, atenuar el impacto de shocks externos, y proteger el consumo y el ingreso disponible de los hogares. Sin embargo, si bien es deseable que los presupuestos públicos eviten la prociclicidad, esto no implica que todos y cada uno de sus componentes deben perseguir el objetivo de ser anticíclico. Esto es, mientras determinados instrumentos de la política fiscal como los “estabilizadores automáticos” (i.e. seguros de desempleo, programas focalizados de transferencias a hogares, impuesto a los ingresos, etc.) están diseñados especialmente con el fin de ser anticíclicos, otras categorías presupuestarias tendrán su propia naturaleza de acuerdo con los objetivos particulares que persigan. Usualmente la prescripción económica indica que todos aquellos instrumentos presupuestarios que no estén específicamente diseñados para ser anticíclicos deberían ser neutrales al ciclo (acíclico), evitando así introducir prociclicidad a la política fiscal agregada.

En este contexto, dado que el gasto en beneficios previsionales es la principal categoría presupuestaria en Argentina, el estudio de su impacto sobre la ciclicidad del gasto total resulta de suma utilidad. La literatura ha puesto especial énfasis en diagnosticar el funcionamiento de los estabilizadores automáticos, mientras que sobre el resto de la política fiscal se ha centrado usualmente en categorías agregadas de consumo e inversión pública. Por su parte, el estudio de los gastos en seguridad o previsión social son menos frecuentes.

El gasto público previsional es uno de los instrumentos más poderosos de redistribución de ingreso y alivio de la pobreza en los adultos mayores. Su objetivo primario es el de prevenir el riesgo de la pérdida de capacidad de generar ingreso laboral vinculado al envejecimiento. Esto es, no tiene como meta central el de ser un instrumento para atenuar los shocks propios del ciclo económico, de allí que no se persigue necesariamente que se comporte de manera anticíclica. Sin embargo, dada su relevancia presupuestaria y redistributiva, el modo en que esté diseñado su funcionamiento y ejecución es crucial para influir en el sesgo cíclico de la política fiscal. Así, un gasto previsional altamente procíclico no solo tendrá efectos macrofiscales significativamente perjudiciales, sino que también limitará fuertemente el potencial distributivo de este instrumento en momentos de crisis.

Este documento se estructura en cuatro secciones. La primera desarrolla el concepto de ciclicidad fiscal, su relación con la volatilidad económica y el crecimiento para luego ahondar en el rol que se espera que cumpla el gasto previsional en este aspecto. A su vez, la sección aporta un respaldo amplio de buena parte de la extensa literatura reciente sobre estos temas. La segunda consiste en mostrar los resultados de la comparación global entre países en relación a la ciclicidad fiscal tanto para el gasto público agregado como para el gasto previsional. La tercera se enfoca en el caso argentino en particular, mostrando los resultados de la evaluación de ciclicidad fiscal para distintas áreas del gasto público y en particular para el sistema previsional (y sus principales subsistemas de acuerdo a la información disponible). Por último, la cuarta sección ofrece reflexiones finales y recomendaciones de política.

¿Qué es la prociclicidad fiscal? ¿Cómo afecta a la economía? ¿Qué se espera del gasto previsional?

Volatilidad macroeconómica y crecimiento

La implementación de políticas macroeconómicas que logren minimizar la volatilidad del ciclo económico es uno de los principales consensos que existen en la ciencia económica. En efecto, la relación negativa que existe entre la volatilidad macroeconómica y el crecimiento de mediano-largo plazo ha sido un tópico extensamente estudiado (Ramey y Ramey 1995, Fatás 2002, Acemoglu et al 2003, Hnatkovska y Loayza 2005). En su mayoría, estos trabajos han encontrado evidencia de que la volatilidad macroeconómica, entendida como variaciones en el sendero de crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI), tiene un impacto negativo más que proporcional en el consumo privado de los hogares (Loayza 2007) y por ende en las condiciones de vida de la población más vulnerable. Pero, más importante aún, los estudios muestran que la reducción en el crecimiento económico generado por la volatilidad macroeconómica se evidencia con mayor fuerza en países de ingresos bajos o medios que en países de ingresos altos.

Según Loayza (2007), esta asimetría entre países desarrollados y en desarrollo, radica en al menos tres motivos. El primero es que reciben shocks exógenos proporcionalmente más grandes, en la forma de “sudden stops” en los flujos financieros o en cambios abruptos en sus términos de intercambio (i.e. precios de commodities). El segundo es que suelen sufrir más shocks domésticos provenientes de la inestabilidad intrínseca de sus niveles de desarrollo y errores de política (i.e. inestabilidad política, conflictos sociales o políticas fiscales procíclicas). Y el tercero es que suelen tener menor capacidad de absorber shocks, haciendo que los ciclos externos tengan mayor impacto doméstico. Esto último se explica generalmente por la existencia de mercados financieros pequeños y débiles, la deficiencia en la conducción de políticas de estabilización y en el plano microeconómico, por la calidad institucional y regulatoria que vuelve a la economía más rígida para reasignar recursos frente a shocks (Caballero et al 2004).

Es en este marco que el estudio de la cualidad cíclica de las políticas fiscales y monetarias de los gobiernos ha ocupado un rol central en la literatura desde mediados de siglo pasado. Es importante notar también que el uso (y por ende el estudio) de la política fiscal como instrumento de estabilización tomó mayor protagonismo en las últimas décadas de la mano de la debilidad o los límites que ha encontrado la política monetaria. Esto es, los cambios en los regímenes monetarios (i.e. esquemas de fijación o cuasi-fijación cambiaria, o unión monetaria entre países), el deterioro de las condiciones financieras (i.e. crisis 2008) y la fuerte expansión monetaria (i.e. baja de tasas de interés a cero) que se dio en los países centrales han hecho que el canal de transmisión de la política monetaria haya alcanzado límites y perdiera efectividad, especialmente en países desarrollados (Spilimbergo 2008). Así, la política fiscal ha tomado en la práctica mayor preponderancia como instrumento de estabilización macroeconómica y ha reavivado el análisis empírico en la literatura.

Prociclicidad fiscal

En el debate respecto a la manera en que los gobiernos llevan adelante sus políticas fiscales a lo largo del ciclo económico, la ciencia económica ha alcanzado un amplio consenso: la necesidad de que las políticas fiscales eviten amplificar los shocks o vaivenes del ciclo económico. Para ello es necesario definir qué se entiende por ciclicidad de la política fiscal.

Es recurrente observar países que, voluntaria o involuntariamente, incurren en grandes déficits fiscales durante períodos de crisis económicas. Incluso si la autoridad fiscal permanece “pasiva” (i.e. manteniendo constante el gasto y las tasas impositivas), la propia recesión económica reduce las bases tributarias, comprimiendo los ingresos públicos y aumentando el déficit. Sin embargo, el análisis de la ciclicidad de la política fiscal requiere un enfoque más amplio, que incluya el estudio de cómo se lleva adelante la política fiscal

(de ingresos y gastos) a lo largo del ciclo económico. Así, una política fiscal se define como procíclica (contracíclica) si es expansiva (contractiva) durante los períodos de auge y contractiva (expansiva) durante los períodos de crisis. Si no existe un sesgo significativo, la política fiscal se define como “acíclica”, es decir, neutral frente al ciclo económico.

Usualmente, la forma de medirlo consiste en estimar la tendencia en los ingresos y gastos para así enfocar la atención en las variaciones cíclicas que se observen alrededor de la misma. Al medir la relación entre los componentes cíclicos fiscales y del PBI (ver Anexo para mayor detalle de la metodología de cálculo) es posible observar si la correlación es positiva, negativa o neutral. Esto es, una correlación positiva (negativa) implica que en momentos en que el PBI se encuentra por arriba (por abajo) de su tendencia, es decir, en su fase de auge, el gasto público también se encuentra por arriba (por debajo) de su tendencia y viceversa. En este tipo de situaciones se define a la variable (por ejemplo, el gasto público) como procíclica.

Los dos aportes fundacionales a la discusión sobre cómo deben gastar y recaudar los gobiernos a lo largo del ciclo económico posiblemente radiquen en lo que se conoce como la visión keynesiana y la llamada neoclásica (Barro 1979). El enfoque keynesiano recomienda a los gobiernos llevar adelante políticas fiscales contracíclicas. Esto es, estimular la demanda agregada durante las crisis mediante recortes impositivos o aumentos del gasto, y lo opuesto durante las expansiones. Este enfoque ayudaría a estabilizar la economía y suavizar el impacto sobre los más vulnerables (Prasad y Gerecke 2010). Por su parte, el modelo de suavización tributaria (“tax smoothing”) de Barro (1979) recomienda practicar políticas fiscales neutrales o acíclicas que mantengan constante el gasto y las tasas tributarias, sin importar el momento del ciclo económico, lo cual implica casi por definición un mayor superávit durante el auge y un mayor déficit durante las recesiones. En cualquier caso, la prescripción de la ciencia económica es clara respecto a la necesidad de evitar implementar políticas fiscales procíclicas.

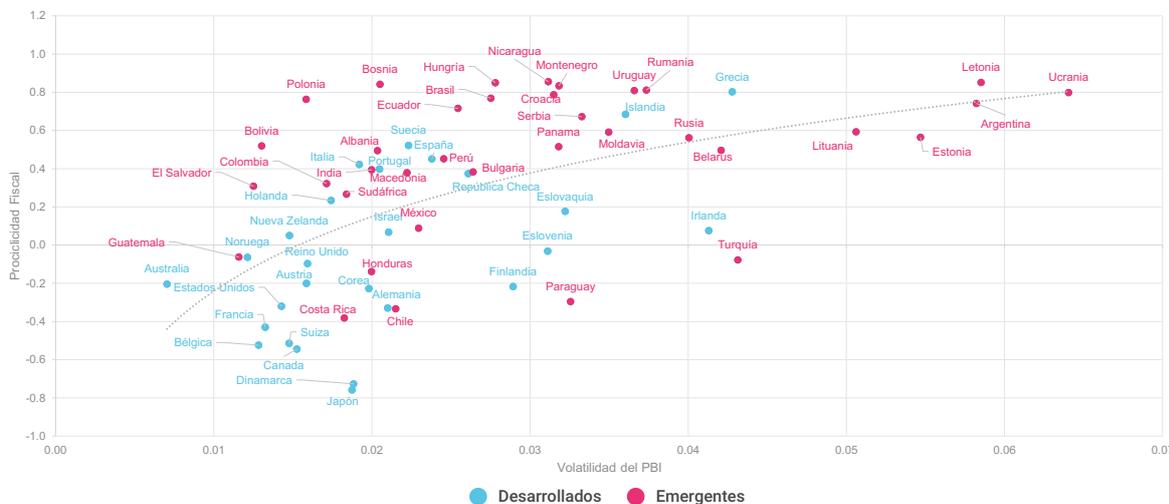
Las políticas fiscales procíclicas están claramente identificadas por la literatura como perjudiciales para el bienestar. En primer lugar, porque una política fiscal procíclica y volátil afecta negativamente el crecimiento (Woo 2011, Aghion y Marinescu 2006), tienden a aumentar la volatilidad macroeconómica al amplificar el ciclo económico y deprimir la inversión (Fatas y Mihov 2003, 2012), al tiempo que deteriora el potencial de las políticas públicas para proteger a los sectores más vulnerables durante las crisis (Hicks and Wodon, 2001; Ravallion, 2002, Izquierdo 2017, Braun 2003).

Tomando datos de 63 países (27 economías avanzadas y 36 emergentes) para los años 2000-2019, el **Gráfico 1** ilustra la relación entre la ciclicidad del gasto público y la volatilidad económica. En particular, la ciclicidad del gasto público se calcula como la correlación entre los componentes cíclicos del gasto público y del PBI real, mientras que la volatilidad económica consiste en el desvío estándar de las tasas de crecimiento del PBI para dicho período. El **Gráfico 1** refleja no solo que parece haber una relación (no lineal) entre aquellos países con mayor volatilidad económica y prociclicidad fiscal (sin evaluar aquí estrictamente la causalidad, porque excede al propósito del estudio), sino que ocurre con mucha mayor frecuencia en economías emergentes mientras que el grueso de los países avanzados suelen tener más estabilidad macroeconómica y fiscal.

En consecuencia, los estudios suelen confirmar que una respuesta de política fiscal prudentemente contracíclica ante shocks de demanda debería minimizar la volatilidad del producto y del consumo (Kumhof and Laxton, 2008). Además, si el exceso de gasto o los recortes de impuestos durante los auges no se revierte completamente durante la crisis, la prociclicidad fiscal también podría introducir un sesgo de déficit generando riesgos macroeconómicos adicionales derivados de la sostenibilidad de la deuda.

A la hora de estudiar el detalle de la política fiscal en el ciclo, la gran mayoría de los estudios se ha centrado en los gastos de consumo, de inversión (Gavin y Perotti 1997, Reinhart et al 2004, Talvi y Vegh 2005, Ardanaz e Izquierdo 2017) y en los llamados “estabilizadores automáticos” (Cohen y Follete 1999, Baunsgaard y Symansky 2009, Debrun Kapoor 2010, McKay 2016). La evidencia muestra que el gasto de consumo (esencialmente el pago de salarios y el gasto en bienes y servicios por parte de los gobiernos) es acíclico en países avanzados y procíclico en economías emergentes. Por su parte, la inversión pública es contra cíclica en países avanzados y procíclica en emergentes.

GRÁFICO 1
Relación entre volatilidad PBI y prociclicidad fiscal del gasto (2000-2019)



Fuente: elaboración propia a partir de SAFJP, 2005.
 Nota: la prociclicidad fiscal se define aquí como la correlación entre los componentes cíclicos del gasto público y del PBI real de cada país entre los años 2000-2019.

Dado que el gasto de consumo es esencialmente el financiamiento de las grandes áreas de provisión de servicios públicos como educación, salud, seguridad y defensa, tiene sentido que se comporten de manera acíclica (como ocurre en países desarrollados). Esto es, no existen motivos claros por los cuales los gobiernos deban aumentar o disminuir el número de profesores, médicos o agentes militares a lo largo del ciclo económico (Vegh 2021). Si bien puede ser esperable que los salarios aumenten de acuerdo con el ingreso nacional, esto dependerá de las particularidades de cada sector, sus productividades, preferencias sociales y características locales. En cualquier caso, parece claro que no existen motivos claros para esperar que este tipo de gastos se comporten de manera procíclica.

Por su parte, el comportamiento contracíclico de la inversión pública en países desarrollados se encuentra en línea con la visión clásica del keynesianismo. Tanto es así que el propio Keynes proponía que el presupuesto público se divida entre un presupuesto ordinario y un “presupuesto de capital” (Brown-Collier y Collier 1995). Por el contrario, en países emergentes la inversión pública suele ser la variable de ajuste durante las crisis, dada la restricción de liquidez y menor acceso a los mercados financieros, haciendo del gasto de capital una categoría fuertemente procíclica (Izquierdo 2017, Lane 2003).

Por su parte, los estabilizadores automáticos son, por definición, categorías presupuestarias automáticas que no sufren (en teoría) los efectos de la discrecionalidad en la política fiscal. Se trata de instrumentos por el lado del gasto y de determinados impuestos cuyo rezago de reacción a las condiciones económicas es significativamente menor que el resto. No requieren de decisiones políticas y, por ende, no tienen demora en su implementación, mejorando su efectividad frente a cambios en la fase del ciclo económico (FMI 2009). Respecto a la sostenibilidad fiscal, estos instrumentos también ayudan, toda vez que garantizan su automática retracción luego de una expansión generada por el deterioro de las condiciones económicas. Los principales canales mediante los cuales estos instrumentos logran bajar la volatilidad son la estabilidad del ingreso disponible, los incentivos marginales en el mercado de trabajo y la redistribución de ingresos (McKay 2016).

Por el lado de los ingresos, el principal impuesto identificado como estabilizador automático es el impuesto a los ingresos de las personas humanas. Su recaudación cae más que el ingreso total durante recesiones, baja la volatilidad del ingreso disponible -después del pago de impuestos- (Brown 1955), cambia los retornos marginales de trabajar por arriba del ciclo (Christiano 1984) y redistribuye ingresos de altos a bajos ingresos. Del mismo modo, los impuestos a la renta de las corporaciones, al valor agregado y a los patrimonios, al ser proporcionales, reducen la volatilidad del ingreso disponible y pueden funcionar como estabilizadores.

Por el lado del gasto, el principal ejemplo son los seguros de desempleo y en segundo lugar los programas de protección social focalizados. El seguro de desempleo por definición incrementa sus erogaciones durante las crisis, conforme el desempleo aumenta y viceversa, cumpliendo el rol buscado. Similarmente, durante las recesiones los hogares elegibles para los programas de protección social suelen aumentar, haciendo de estos programas de transferencias (sean en dinero o especie) otro típico componente de estabilización automática.

Los estudios de estos instrumentos muestran no solo que la estabilización fiscal opera principalmente mediante los estabilizadores automáticos, sino que estos contribuyen fuertemente a reducir la volatilidad del ciclo tanto en países avanzados como emergentes (Debrun y Kapoor 2010). Adicionalmente, la preferencia de la sociedad por estabilizadores fiscales tiende a aumentar en economías donde el canal crediticio es más débil o en situaciones transitorias en que la política monetaria es menos efectiva (como en la post crisis 2008 en países desarrollados).

Sin embargo, es importante aclarar dos aspectos que matizan lo anterior. En primer lugar, buena parte de esta literatura se focaliza en estudiar la reacción de la política pública ante crisis generadas por shocks negativos de demanda (posiblemente las más frecuentes en países avanzados). Por el contrario, la prescripción económica de expandir la demanda mediante la política fiscal (por ejemplo, vía estabilizadores automáticos) en presencia de un shock de oferta no es necesariamente recomendable y podría generar presiones inflacionarias (IMF 2009). En segundo lugar, la existencia de estabilizadores automáticos robustos que logren absorber los shocks también está muy ligado al nivel de desarrollo de las economías. Así, en economías avanzadas, tanto los estabilizadores por el lado del ingreso (Impuesto a los ingresos) como por el gasto (seguro de desempleo) son ampliamente efectivos. Por el contrario, en economías de ingresos medio o bajos es difícil que estos instrumentos tengan alto impacto.

El gasto social y previsional

El estudio sobre las propiedades cíclicas de otras categorías del gasto, principalmente el gasto en prestaciones sociales automáticas como el gasto previsional, ha sido menos desarrollado. Usualmente, los estudios se enfocan en gastos “sociales” o de “transferencias” en forma agregada (“beneficios sociales” según FMI, “protección social” según CEPAL). El gasto social, en su acepción más amplia, puede actuar como estabilizador automático amortiguando los shocks del ciclo económico. Esto deviene de su naturaleza automática o no-discrecional, toda vez que suelen ser gastos que se activan (o incrementan) como consecuencia de cambios en el ciclo económico, y no necesariamente como consecuencia de nuevas decisiones políticas (Prasad y Gerecke 2010).

El gasto previsional no suele ser considerado como un posible estabilizador automático, debido a que si bien existen potencialmente componentes cíclicos intrínsecos a este tipo de gasto también tiene una naturaleza distinta del resto de los instrumentos automáticos. Esto se identifica tanto en la evolución de la cantidad de beneficiarios como en el valor real de las prestaciones que éstos reciben.

Respecto a la cantidad de perceptores, en mercados laborales más desarrollados la cantidad de retiros puede aumentar durante las crisis. Más aún, en caso de que estos retiros anticipados ocurran (aunque sea en magnitudes poco significativas macroeconómicamente), parte del mayor gasto cíclico en pensiones se verá compensado por el “ahorro” que generó el retiro anticipado de trabajadores en crisis previas (Cohen y Follete 1999). De este modo, parte del gasto previsional estaría cumpliendo cierto rol estabilizador en el mediano plazo¹. Sin embargo, los incentivos para los trabajadores o las firmas en alentar el retiro anticipado dependen fuertemente en la legislación laboral y tributaria de cada país (Darby y Melitz 2008, Hutchens 1999). Además, en general son decisiones de largo plazo que operan con una rigidez y un rezago mucho mayor comparado con el resto de los instrumentos presupuestarios, especialmente aquellos típicamente señalados como estabilizadores automáticos (i.e. seguros de desempleo o transferencias de dinero o alimento focalizada a hogares).

1 Esto es, suponiendo que los retiros anticipados generan beneficios más bajos, por lo que el valor presente del flujo de ingresos de una persona con retiro anticipado debiera ser similar al que recibe si se retira en la edad legalmente correspondiente, generando un efecto neutral o acíclico para el Estado.

Dado el número de beneficiarios, el otro componente depende naturalmente de la evolución que tenga el valor real de las prestaciones. Nuevamente, este factor tendrá una relevancia distinta de acuerdo con el tipo de economía que se trate. Así, en economías avanzadas, típicamente caracterizadas por una mayor estabilidad macroeconómica y de precios, la divergencia entre la evolución nominal y real de las prestaciones será menor, gozando por definición de mayor estabilidad que en economías emergentes. La novedad de las últimas dos o tres décadas es el avance en materia de estabilidad macroeconómica y de precios en un gran número de economías emergentes también. En consecuencia, esta temática será de mayor relevancia en economías que todavía sufran de altos niveles de inflación y mayor volatilidad económica, como es el caso de Argentina. El modo en que los gobiernos diseñen los mecanismos de actualización de las prestaciones será crucial para definir la dinámica (cíclica) del gasto previsional.

Así, mientras el gasto en seguros de desempleo o programas similares, que están justamente diseñados para absorber shocks, se espera que sean anticíclicos, el gasto en seguridad social en general y en pensiones en particular, resulta menos obvio. Esto es, no necesariamente se espera que el gasto previsional esté ligado de alguna manera al ciclo económico, toda vez que los verdaderos motores por detrás de estas prestaciones están determinados por factores cuya tendencia es esencialmente demográfica y por ende de largo plazo (Vegh 2021) así como por la manera en que evolucione el valor real de las prestaciones. Mientras la cantidad de prestaciones estará más ligada a los patrones demográficos y del mercado laboral de mediano-largo plazo, será deseable que el valor de las prestaciones sea previsiblemente estable. Así, en el extremo, sería esperable que este tipo de gasto tenga una naturaleza acíclica, es decir, que la correlación entre el gasto previsional y las fluctuaciones del ciclo tienda a cero. En efecto, la extensa mayoría de los estudios que analizan los aspectos fiscales de la seguridad social, ponen su foco en los efectos que los cambios demográficos pueden tener sobre la tendencia en la sostenibilidad de los sistemas (especialmente aquellos de reparto), pero raramente sobre los efectos en el ciclo. Sin embargo, veremos a continuación que el gasto previsional se comporta de manera algo heterogénea entre países, siendo el caso argentino uno que vale la pena prestarle especial atención.

Comparación internacional

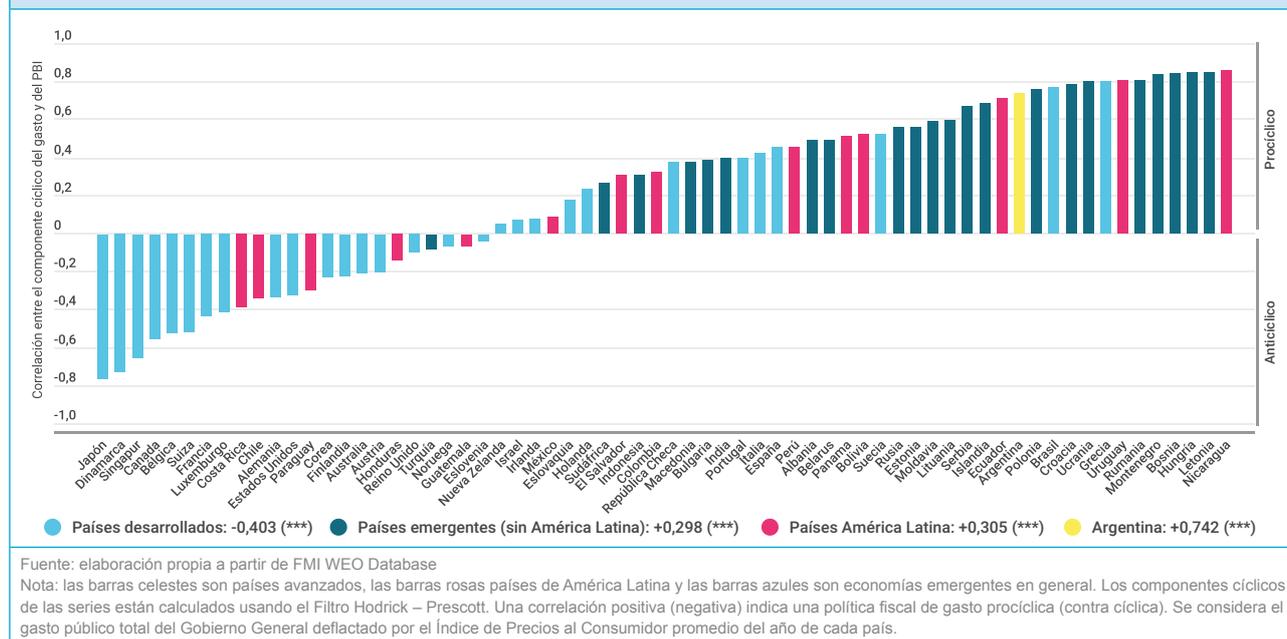
La manera en que se conduce la política fiscal a lo largo del ciclo económico depende de una serie de variables, pero la evidencia es contundente en mostrar que difiere sensiblemente entre países de distintos niveles de ingreso. Históricamente los estudios más fundacionales sobre esta literatura han mostrado que mientras los países avanzados implementaban políticas fiscales contracíclicas o, a lo sumo, acíclicas, los países menos desarrollados tendían a ser pro-cíclicos (Galvin y Perotti 1997; Kaminsky, Reinhart y Vegh 2004; Alesina, Campante y Tabane-llo 2008; Frankel, Vegh y Vuletin 2011). Esto es, incrementan los gastos o reducen los impuestos en los buenos tiempos (fase de auge del ciclo económico) y contraen el gasto o suben impuestos en momentos de crisis. En general, los estudios se focalizan en el lado del gasto, toda vez que el flujo de ingresos tributarios suele estar endógenamente correlacionado con el ciclo económico.²

Actualizando parte de los hallazgos de estos estudios previos, el **Gráfico 2** continúa siendo ilustrativa al respecto. El **Gráfico 2** consiste en mostrar la correlación entre los componentes cíclicos del gasto público de los gobiernos generales de cada país y sus respectivos PBI reales en una muestra de 66 países para las últimas dos décadas (2000-2019). Así, la imagen es contundente en mostrar cómo la mayoría de los países avanzados (barras celestes) se encuentran sobre el costado izquierda del gráfico y por debajo de cero (indicando su sesgo anticíclico) mientras la mayoría de las economías emergentes (barras azules oscuras y rosas) están en terreno positivo sobre la derecha del gráfico (reflejando políticas fiscales más procíclicas).

2

Sin embargo, existen estudios novedosos que analizan la prociclicidad por el lado de los ingresos estudiando las fluctuaciones cíclicas de las tasas impositivas y no del flujo de recursos. Estos trabajos evidencian patrones similares: la política de tasas tributarias ha sido procíclica en países emergentes y más acíclica en países avanzados (Vegh y Vuletin 2012).

GRÁFICO 2
Prociclicidad del total del gasto público (2000-2019)



Así, si consideramos como anticíclica la política fiscal con una correlación con el PBI inferior a $-0,2$; acíclica a aquella con correlación entre $-0,2$ y $+0,2$ y procíclica a las políticas fiscales con correlación superior a $+0,2$, vemos que mientras casi el 80% de los países avanzados de la muestra son anticíclicos o acíclicos, solamente el 11% de los emergentes lo son. En efecto, la correlación es $-0,40$ para los países avanzados, $+0,30$ para LAC y $+0,29$ para el resto de las economías emergentes, en todos los casos estadísticamente significativos.³ El caso argentino, que veremos más en detalle en la próxima sección, está entre los países con mayor prociclicidad, tanto entre las economías emergentes en general, pero también en comparación con su región (solamente por detrás de Brasil y Uruguay).

Los motivos que justifican estos resultados agregados son variados. Desde el costado más económico, el argumento usual es que el hecho de que los países menos avanzados enfrenten restricciones más fuertes al acceso fluido al mercado global de capitales les impide pedir prestado en momentos de recesión para suavizar el ciclo. Así, se ven obligados a pagar sus vencimientos en momentos de crisis, forzando a contracciones fiscales mayores de las deseables (Gavin y Perotti 1997). Adicionalmente, la dificultad que suelen tener las economías menos desarrolladas en ampliar la formalidad, hace mucho menos eficientes a los instrumentos típicamente más utilizados para combatir la prociclicidad (i.e. estabilizadores automáticos como seguros de desempleo, impuestos a los ingresos de personas humanas, etc.).

Desde enfoques más ligados a la economía política y la gobernanza, existen otras explicaciones. Las sociedades (los votantes) convergen a restringir al gobernante de turno en el ahorro de recursos abundantes para evitar la apropiación de rentas. Esto es, en países en que la dirigencia carece de credibilidad (i.e. mayor prevalencia de corrupción), el votante no le confía al gobernante la abundancia de recursos en la parte positiva del ciclo y demanda baja de impuestos o aumentos de gastos productivos para evitar la apropiación de esta renta por parte del gobierno. Por el contrario, gobiernos o estados vistos como más legítimos y transparentes, suelen tener mayor aval por el electorado para conservar los superávits fiscales y conducir políticas más anticíclicas (Alesina y Tabellini 2005, Diallo 2009). También es conocido el aporte de Tornell y Lane (1999), denominado “efecto voracidad”. Consiste en la idea de que en la existencia

3 En particular sobre la región de América Latina, es amplia la cantidad de estudios que confirman su sesgo procíclico de la política fiscal. Entre otros se encuentran Gavin and Perotti (1997); Stein, Talvi and Grisanti (1998); Kaminsky, Reinhart and Végh (2004); Alesina and Tabellini (2005); Talvi and Végh (2005); Akitoby, Clements et al. (2006); Singh and Cerisola (2006); and Sahay and Goyal (2006).

de mayores recursos (propia de la etapa de auge del ciclo), se incrementa el deseo de las distintas reparticiones del estado y niveles de gobierno por la apropiación de los mismos, generándose una competencia por un pool común de fondos entre todas estas partes (ministerios, gobiernos subnacionales, etc.).

El gasto previsional y el ciclo económico

El grueso de esta literatura se ha centrado en el estudio de la conducta cíclica de la política fiscal mirando el gasto agregado o, en su defecto, las categorías de consumo e inversión. En consecuencia, el objetivo de este trabajo es agregar evidencia respecto a lo que ocurre con una de las principales categorías del gasto en la mayoría de los países, como es el gasto en jubilaciones y pensiones en adultos mayores.

Como se indicó en la sección anterior, es común que los trabajos que estudian estos temas aborden el universo de “gasto social” de una manera agregada. En América Latina se suele observar que las medidas de gasto social o transferencias suelen comportarse de manera procíclica, aunque menos que el gasto total (Braun y Di Gresia 2003).

Por su parte, estudios sobre países avanzados muestran más bien lo contrario. Por ejemplo, Darby y Melitz (2008) encontraron que las transferencias en concepto de pensiones y jubilaciones tienen un rol estabilizador prominente en una muestra de países de la OECD. En la misma línea, Wibbels (2006) encuentra el gasto en seguridad social (con una definición más amplia que la estrictamente previsional) se comporta de manera acíclica en países desarrollados de la OECD y también en América Latina donde, dada la informalidad, este gasto tiene además un efecto pro-rico.

Por último, en un reciente trabajo Vegh y Vuletin (2021) muestran nuevamente que el gasto en seguridad social (donde el grueso lo compone el pago de jubilaciones y pensiones a adultos mayores) es levemente anticíclico (o acíclico) en países avanzados, mientras que se mueve de manera procíclica en la mayoría de los países en desarrollo.

En este contexto, la presente nota pretende continuar esta línea de trabajo, pero focalizando exclusivamente en lo que respecta al gasto previsional (i.e. jubilaciones y pensiones). Para ello, se recopiló información de distintas fuentes, intentando capturar de la mejor manera posible las erogaciones del sector público en el cuidado de los adultos mayores, tanto contributivas como no contributivas. Esto es, no se comprende el universo de pensiones no contributivas para personas menores de 65 años.

Dado que la disponibilidad de información sobre esta categoría de gasto es naturalmente más acotada que otras variables agregadas (como el gasto total o PBI), la muestra se reduce respecto a los gráficos anteriores. En efecto, se recolectó información para 33 países de la OECD y para 8 países de América Latina para los últimos 20 años⁴.

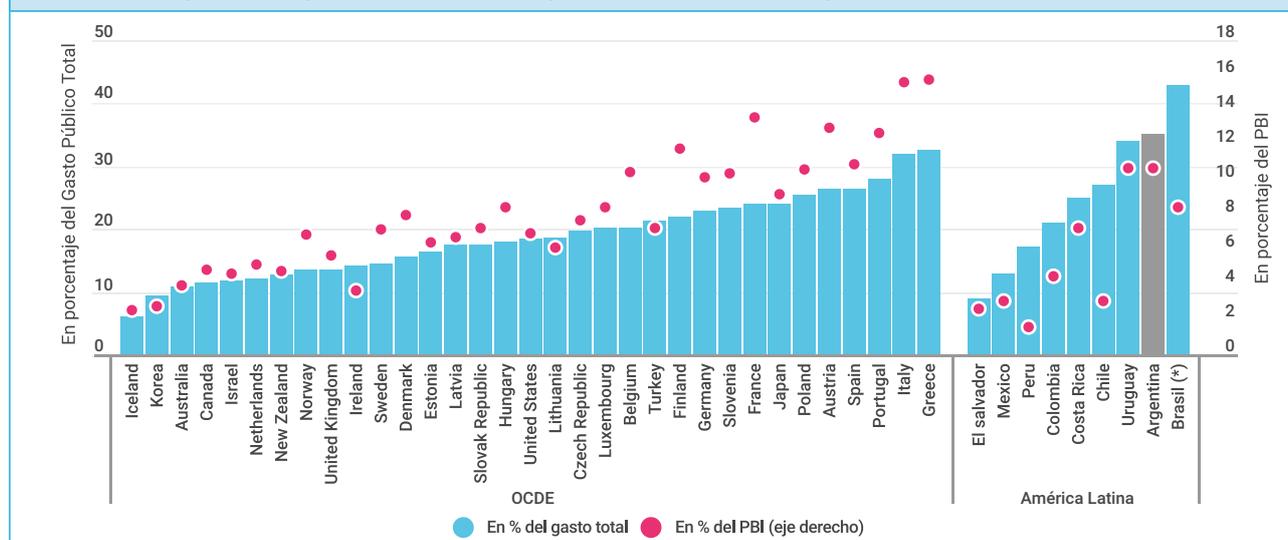
Antes de estudiar la evolución y dinámica cíclica de estos gastos a lo largo del tiempo, conviene dimensionar el universo del gasto al que se hace referencia. Así, el **Gráfico 3** refleja “la foto” del gasto previsional que fue relevado para el estudio, expresado tanto en porcentaje del PBI como en proporción del total del presupuesto público. Es importante aclarar que estas cifras representan exclusivamente el gasto público en el cuidado de los adultos mayores. Es decir, más allá de factores estrictamente demográficos, en países que cuenten con esquemas de pensiones tanto públicos como privados, será esperable ver cifras comparativamente menores a aquellos países que cuenten sola o mayoritariamente con esquemas públicos de retiro⁵.

4 Las series son cercanas al período 2000-2019. Dependiendo el caso algunas series de países arrancan antes de 2000, otras terminan en 2017 y otras en 2019.

5 Por ejemplo, países como Australia, Holanda o Chile cuentan con esquemas privados cuya importancia (en términos de gasto) es similar o mayor al esquema público. El gasto de los esquemas privados en estos países fue de 4,7%, 5,8% y 1,4% del PBI en 2015, respectivamente, mientras que los esquemas públicos gastaron 5,4%, 4,3% y 2,9% del PBI, respectivamente. Por el contrario, países como Japón e Italia los esquemas públicos gastan el equivalente a 9,2% y 15,6% del PBI, mientras los esquemas privados sumaron 0,5% y 1,2% del PBI, respectivamente. Ver OECD 2019, Pensions at a Glance.

GRÁFICO 3

Gasto público en jubilaciones y pensiones a adultos mayores en países de la OECD y América Latina, año 2019 o más cercano.



Fuente: elaboración propia a partir de FMI WEO Database, OECD Database, Secretaria do Tesouro Nacional de Brasil & Arenas de Mesa (2020)

Nota: para el caso de Brasil la información refiere al gasto público en pensiones solamente del Gobierno Central (o Federal) y del régimen general. Esto es, excluye el gasto en pensiones de los empleados públicos del Gobierno Federal así como también de los Estados. Ambos conceptos sumaron aproximadamente 1.8% y 2.5% del PIB, respectivamente en el año 2019, pero no se cuenta con la información histórica, motivo por el cual se excluyó de la muestra. En consecuencia el ratio sobre el total del gasto también refiere al gasto total del Gobierno Central o Federal.

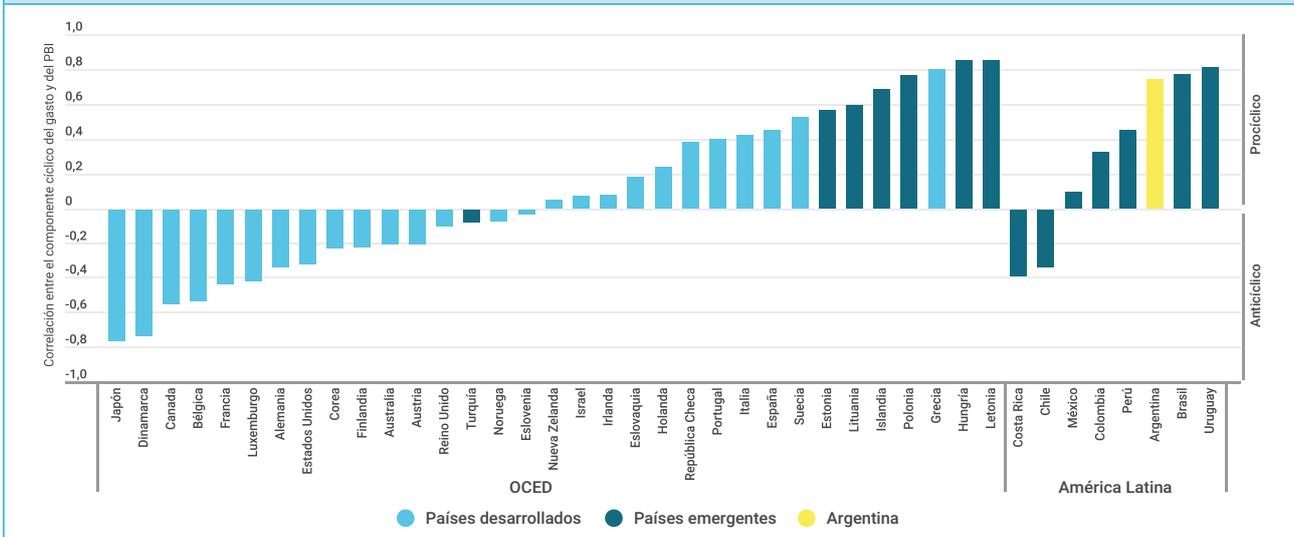
En promedio los países de la OECD gastan desde el sector público cerca del 8% del PIB en pensiones, mientras que en América Latina (para la muestra de países que se relevó), el promedio baja a 5.8% del PIB. Se destacan entre los países que mayor gasto público en pensiones registran los casos de Grecia (15,8% del PIB), Italia (15,6% del PIB), Francia (13,6% del PIB), Austria (13% del PIB) y Portugal (12,7% del PIB), donde se combinan tantos factores demográficos (i.e. sistemas más maduros fruto de un mayor envejecimiento poblacional) como esquemas mayoritariamente públicos (i.e. el gasto previsional de esquemas privados es en promedio 0,5% del PIB en estos países). En la región, sobresalen los casos de Brasil (8,5% del PIB), Argentina (10% del PIB) y Uruguay (10,7% del PIB), también con esquemas primordialmente públicos, y gastos similares a los más altos de la OECD⁶. A su vez, mientras el promedio de los países OECD destina el 19% de sus presupuestos públicos al pago de pensiones, los países con mayor gasto (mayor al 10% del PIB) destinan en promedio el 25% del gasto allí. Por su parte, en los países relevados de América Latina con mayor gasto (Argentina, Brasil y Uruguay), estas erogaciones representan cerca del 35% del gasto total, incluso por arriba de lo que ocurre en los países desarrollados con sistemas más maduros.

En este contexto, conviene ahora revisar la dinámica cíclica de estos gastos (desde el año 2000 en adelante). A efectos de una mejor comprensión visual, el **Gráfico 4** replica el cálculo de prociclicidad fiscal agregada, es decir del gasto total pero ahora solo para el subconjunto de países con los que contamos con series históricas homogéneas de datos sobre gasto público en pensiones, mientras que el **Gráfico 5** refleja solamente la dinámica del gasto previsional. Resta aclarar que, dado que la principal fuente de información en este caso fue la OECD (única base que contenía series históricas de gasto previsional), la muestra está sesgada mayormente a lo que ocurre en los países más avanzados. Sin embargo, se hizo el trabajo de recopilar información disponible de otras fuentes para construir la evidencia en países de América Latina.

6

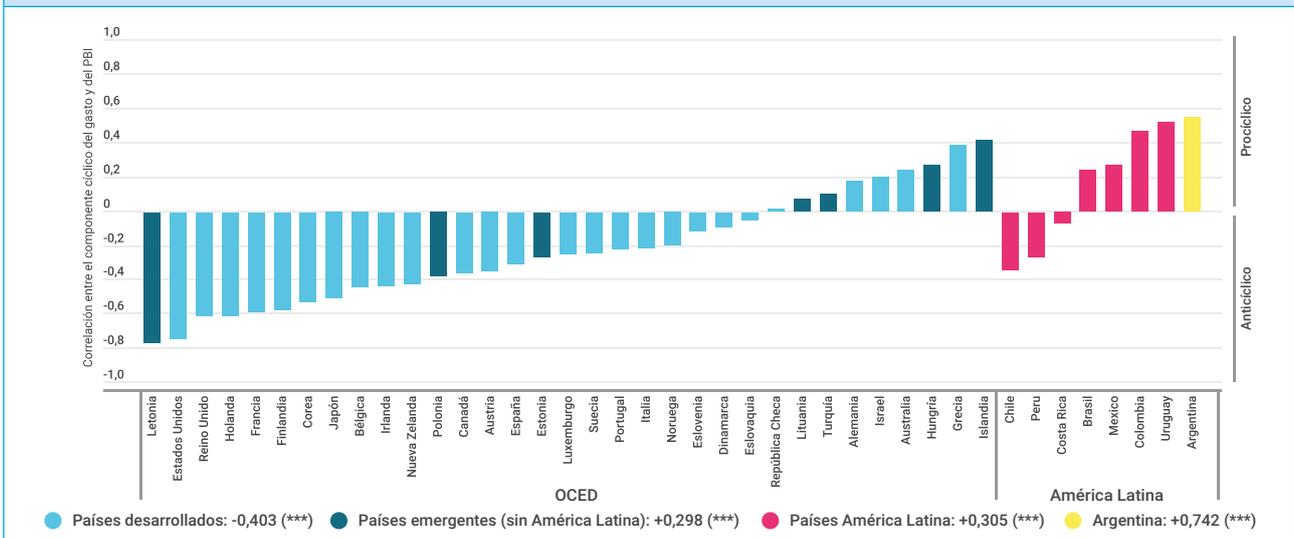
Las cifras hacen referencia en el caso de Brasil exclusivamente al gasto previsional del 2019 del Gobierno Central en el régimen General, esto es, excluyendo el gasto en pensiones de los empleados públicos de Gobierno Central y de los Gobiernos Estaduales. Para Argentina refiere al total del gasto en pensiones de todos los componentes públicos (incluyendo regimenes provinciales) para el año 2019. En el caso de Uruguay también refiere al total del gasto público en pensiones para el año 2017.

GRÁFICO 4
Procciclicidad del gasto total en países de la OECE y América Latina (2000-2019)



Fuente: elaboración propia a partir de FMI WEO Database, OECD Database, Secretaría do Tesouro Nacional de Brasil & Arenas de Mesa (2020)
 Nota: las barras celestes son países avanzados, las barras azules son economías emergentes. Los componentes cíclicos de las series están calculados usando el Filtro Hodrick – Prescott. Una correlación positiva (negativa) indica una política fiscal de gasto procíclica (contra cíclica). En todos los casos se considera el universo de gasto del Gobierno General, excepto por Brasil que refiere al Gobierno Central.

GRÁFICO 5
Procciclicidad del gasto en pensiones en países de la OECD y América Latina (2000-2019)



Fuente: elaboración propia a partir de FMI WEO Database, OECD Database, Secretaría do Tesouro Nacional de Brasil & Arenas de Mesa (2020)
 Nota: las barras celestes son países avanzados, las barras azules son economías emergentes. Los componentes cíclicos de las series están calculados usando el Filtro Hodrick – Prescott. Una correlación positiva (negativa) indica una política fiscal de gasto procíclica (contra cíclica). En todos los casos se considera el universo de gasto del Gobierno General, excepto por Brasil que refiere al Gobierno Central.

En primer lugar, nuevamente el **Gráfico 4** muestra al grueso de los países avanzados (en ce-leste) conduciendo políticas fiscales agregadas de manera anticíclica, mientras casi la totalidad de las economías emergentes de OECD y la mayoría de América Latina son sensiblemente más procíclicas. El caso argentino destaca nuevamente al haber tenido una de las políticas de gasto público más procíclicas de la región y del mundo. La correlación entre los componentes cíclicos del gasto público total y del PBI real fue de 0.74 (estadísticamente significativo), mientras el promedio de la OECD es +0.08 y el de los países disponibles de América latina es +0.30.

En términos del gasto previsional, los resultados del **Gráfico 5** muestran algunos puntos a destacar. En primer lugar, hay más países con gasto previsional anticíclico o acíclico que con gasto total en alguna de estas dos categorías, siendo solamente una pequeña minoría de países cuya correlación entre los componentes cíclicos del gasto previsional y el PBI real arroja cifras positivas. En segundo lugar, sigue ocurriendo que la mayoría de los países avanzados registran un gasto -previsional en este caso- anticíclico (o acíclico). Por último, el dato más importante es que entre aquellos países que muestran un gasto previsional procíclico, la magnitud de dicha prociclicidad es bastante menor a la registrada por el gasto total. En efecto, mientras los coeficientes de correlación del gasto total para los países procíclicos de esta muestra eran en promedio +0.48, para el gasto previsional baja a +0.28, indicando nuevamente un sesgo menos procíclico de esta categoría del gasto.

En relación a la región, se destacan los casos de Chile y Costa Rica, ya que ambos implementaron políticas de gasto total y previsional anticíclicas durante el período en cuestión. Allí se suma el caso de Perú, cuyo gasto previsional también es anticíclico. Algo similar ocurre con México, con una dinámica más bien acíclica. Distinto es el caso de Uruguay, Brasil y Argentina, cuya política de gasto agregado es fuertemente procíclica, pero también lo son sus gastos previsionales (especialmente en Argentina y Uruguay). En particular, Argentina se destaca por tener el coeficiente de correlación cíclico del gasto previsional más alto de la región y de la muestra de países relevados aquí (+0.55, estadísticamente significativo).

¿Qué explica la ciclicidad del gasto previsional?

En primer lugar, con algunas excepciones, es apreciable la diferencia entre la dinámica en países desarrollados en relación a las economías emergentes. Esto es, aquellos países que cuentan con más y mejores instrumentos para atenuar el impacto negativo de los shocks del ciclo económico naturalmente traducen dicha capacidad a sus políticas presupuestarias. Dado que el gasto previsional suele tener una participación importante en el presupuesto público (en Uruguay, Brasil y Argentina representa más de un tercio del total del gasto), los gobiernos que enfrentan restricciones de liquidez con mayor frecuencia y que tienen menor acceso fluido al mercado de capitales se verán forzados a retraer sus gastos en momentos de crisis toda vez que no hayan logrado ahorros suficientes durante los períodos de auge previos.

Más allá de estas explicaciones transversales, vale la pena rescatar algunos hallazgos del trabajo reciente de Vegh y Vuletin (2021) que específicamente indaga sobre las raíces de las diferencias que existen entre la prociclicidad del gasto en seguridad social entre distintos países. En primer lugar, los autores encuentran, en línea con los resultados de esta nota, que los países más desarrollados, en su mayoría, conducen el gasto público en seguridad social de manera contracíclica o acíclica (acorde a lo que predice la teoría), mientras que los menos desarrollados tienden a ser más procíclicos.

En segundo lugar, los autores señalan que la fuente de mayor prociclicidad en los países emergentes no proviene del número de beneficiarios (que suele responder a patrones demográficos de más largo plazo), sino del gasto por beneficiario. Por último, dado lo anterior, los autores indagan respecto al rol que juega la existencia o no de mecanismos de indexación de las prestaciones. Paradójicamente a lo que pueda pensarse para el caso argentino (que veremos en la próxima sección), los resultados muestran que la existencia de mecanismos de indexación parece explicar parte del comportamiento cíclico de estas erogaciones. En particular, la evidencia muestra que aquellos países que cuentan con esquemas sólidos y estables de indexación de las prestaciones suelen tener un gasto en seguridad social más estable y menos procíclico. La existencia de reglas claras respecto a cómo actualizar las prestaciones limita sensiblemente el

espacio para medidas discrecionales en momentos de auge o de crisis, haciendo más estables y menos cíclico a estos gastos. El estudio de Vegh y Vuletin muestra que más del 80% de los países avanzados han contado históricamente con mecanismos sólidos de indexación, mientras que el porcentaje baja a alrededor de 40% en los países menos desarrollados. Más aún, los resultados indican que cuanto menor sea el porcentaje de años que el país transcurrió con mecanismos de indexación vigentes, más procíclico termina siendo el gasto en seguridad social.

Una pregunta se deriva automáticamente de lo anterior: ¿Cualquier mecanismo de indexación genera los mismos resultados? La respuesta es claramente negativa. Por un lado, la elección de las variables a utilizar como referencia para la indexación es crítica. Como muestra Rofman (2020), existe un amplio rango de variables posibles, desde algunas con un fuerte componente procíclico, como es la recaudación tributaria, a otras más neutrales, como los salarios o la inflación. Al mismo tiempo, el retraso en la metodología de ajuste también tiene un rol: no es lo mismo un esquema de indexación que considera las variaciones en recaudación, precios o salarios un años antes de aplicar los aumentos tendrá efectos distintos que esquemas con reglas de ajuste muy rápida, especialmente en períodos de alta inflación. El estudio mencionado de Vegh y Vuletin (2021) destaca que la amplia mayoría de los países que cuentan o han contado con mecanismos de indexación utiliza al costo de vida (i.e. inflación) o salarios, con el propósito de mantener relativamente constante los ingresos de los adultos mayores. En la misma línea, un trabajo del Banco Mundial (2009) que analiza la crisis de los sistemas de pensiones en Europa y Asia Central, reporta que ningún país utiliza variables de recaudación tributaria como parámetro de indexación, mientras que la mayoría usa algún componente de inflación y salarios, siendo la recomendación de dicho informe la de focalizar en la variable de precios.

El caso de Argentina

El gasto previsional ha estado en el centro de la discusión macro-fiscal de la Argentina, al menos durante las últimas cuatro décadas. Resulta difícil comprender gran parte de los problemas fiscales, económicos y hasta de federalismo fiscal, sin tener un acabado entendimiento de la problemática previsional. Esto ha sido así no solo por la innegable relevancia tanto presupuestaria como social del sistema previsional, sino también las continuas reformas y contra reformas que han moldeado de manera muy peculiar a una de las principales categorías del gasto público argentino. A los fines de este documento, será de suma utilidad estudiar su dinámica cíclica en el tiempo, con el mayor grado de detalle posible.

Para ello, conviene comenzar por revisar su dinámica de largo plazo en el marco de la política agregada del gasto público. Así, utilizando series históricas que van desde 1960 hasta 2019 para el Sector Público Argentino (i.e. Gobierno Nacional y Provincias), se puede identificar primero el sesgo cíclico agregado del gasto público y luego descomponer tres de sus principales categorías: gasto en personal, gasto de capital y gasto en seguridad social⁷.

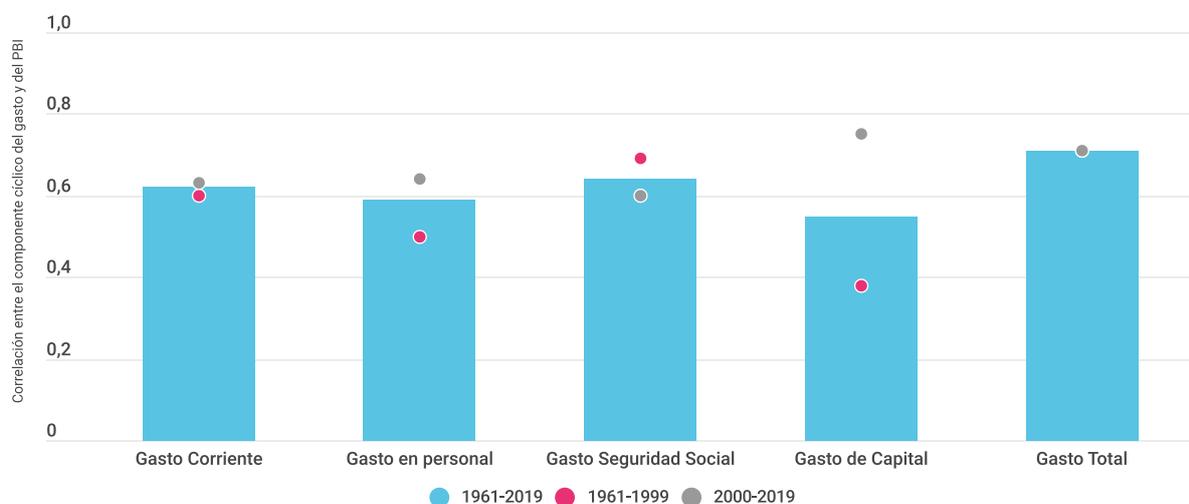
Siguiendo la misma metodología que en las secciones anteriores, el **Gráfico 6** muestra que el gasto público agregado en Argentina ha sido fuertemente procíclico durante los últimos 60 años. En efecto, la correlación entre los componentes cíclicos del gasto y del PBI es +0.71 (estadísticamente significativo) para todo el período. Las tres categorías de gasto desagregadas reflejan un comportamiento procíclico relativamente similar. El gasto en personal y el gasto de capital registran un coeficiente de correlación de +0.59 y +0.55 (ambos estadísticamente significativos) para todo el período analizado, respectivamente. Sin embargo, separando la muestra en dos (antes y después del año 2000), ambos registran un aumento en su sesgo cíclico (+0.65 y +0.74, respectivamente) en las últimas dos décadas.

7

Lo que se reporta aquí como gasto en seguridad social excluye el gasto de las cajas previsionales provinciales. A su vez, incluye otras prestaciones de la seguridad social por fuera de las jubilaciones y pensiones a los adultos mayores, como ser las pensiones no contributivas por invalidez etc. Sin embargo, el gasto en jubilaciones y pensiones de adultos mayores constituye la mayor parte de esta categoría (en 2019 más del 80% se explica solo por jubilaciones y pensiones).

GRÁFICO 6

Prociclicidad del gasto público en Argentina (1960-2019)



Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Economía, Oficina Nacional de Presupuesto.

Nota: los componentes cíclicos de las series están calculados usando el Filtro Hodrick – Prescott. Una correlación positiva (negativa) indica una política fiscal de gasto procíclica (contra cíclica). La información refiere al gasto público del Sector Público Argentino, que incluye al Gobierno Nacional y los gobiernos provinciales. No incluye el gasto de las provincias en sus cajas previsionales propias. *, ** y *** refieren al 10, 5 y 1 por ciento de significatividad estadística.

Respecto al gasto en seguridad social, el **Gráfico 6** muestra que también ha sido muy procíclico durante todo el período, con un coeficiente de correlación cíclico de +0.64 (estadísticamente significativo). Adicionalmente, no parece haber un cambio muy drástico post-2000 en su sesgo cíclico que se reduce marginalmente (+0.60 para el período 2000-2019, también estadísticamente significativo).

A modo ilustrativo, el **Gráfico 7** ilustra la serie de largo plazo en moneda constante del gasto en seguridad social junto con la serie de PBI real para el período 1960-2019. Más allá de la notoria concordancia de ambas series a lo largo del tiempo, el gráfico también ayuda a reflejar el cambio de dinámica del gasto en seguridad social desde inicios de los 2000s. En particular, entre 2006/2007 (momento en que recuperó el nivel real que tenía previo a la crisis de 2002) y el 2017, el gasto real en seguridad social más que se duplicó (+103%), mientras que el PBI aumentó solo 17% entre esos años.

Dicho esto, lo siguiente consiste en construir un universo de gasto netamente previsional para los últimos 20 años y evaluar su comportamiento cíclico. Para ello se procedió a actualizar y complementar las bases estadísticas compiladas por el trabajo de Cetrángolo y Grushka (2020), quienes dimensionaron el gasto previsional hasta el 2017 para Argentina⁸. Se abarcan (aunque no todos se desagregan) todos los esquemas existentes de jubilaciones y pensiones del sector público. Esto es, todas las prestaciones previsionales a cargo de ANSES (todos sus esquemas contributivos agrupados, el esquema semicontributivo de Moratoria y las Ex Cajas Provinciales), los regímenes especiales⁹ de retiro de las fuerzas de seguridad y defensa a cargo del gobierno nacional y las cajas previsionales provinciales vigentes (que cubren a empleados públicos provinciales y municipales de aquellas provincias que siguen contando con estos esquemas propios).¹⁰

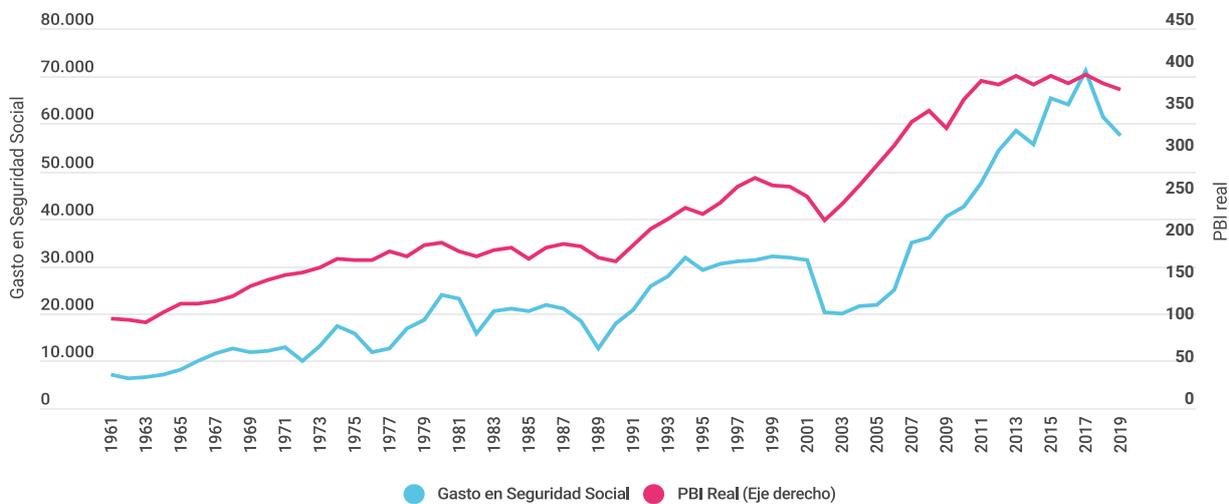
En términos agregados, lo primero que se destaca es que el gasto previsional se duplicó en porcentaje del Producto entre 2005/2006 y 2016/2017 pasando de cerca de 5 a 10 puntos del PBI (**Gráfico 8**). Esto ocurrió en un contexto de política fiscal agregada en que el tamaño del sector público argentino también experimentó una expansión sin precedentes, al pasar de 27% del PBI en 2005 (valor similar al promedio desde 1960 hasta ese año), a superar el 43% del PBI en 2016.

8 Las fuentes de estas estadísticas son los informes de la Cuenta de Inversión que cada año publica el Ministerio de Economía.

9 Estos incluyen los de las fuerzas armadas y de seguridad federales, así como otros regímenes especiales que no son administrados directamente por ANSES

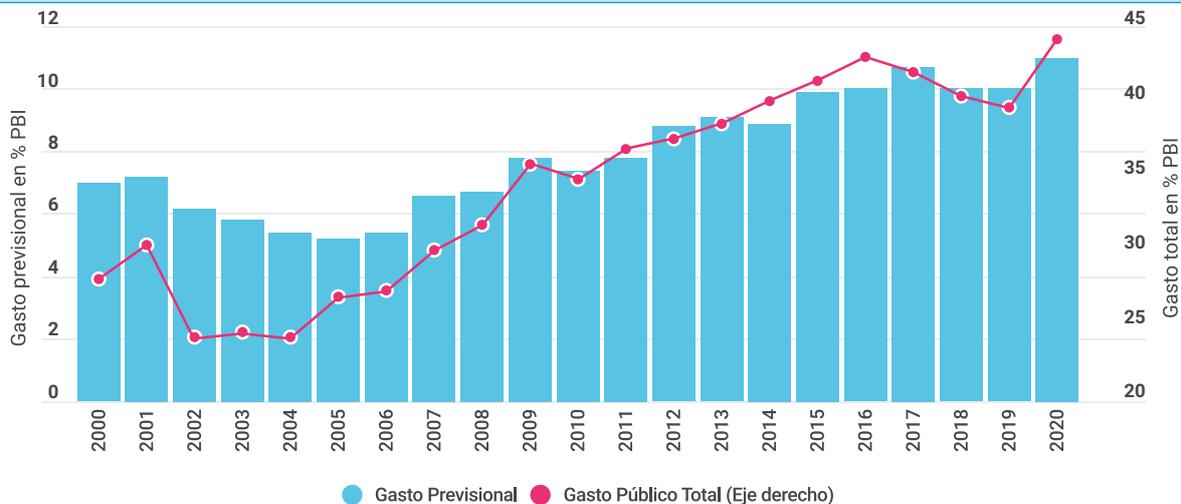
10 Esta estimación (que alcanza a un 10.9% del PIB en 2020) no incluye las prestaciones de los esquemas no contributivos

GRÁFICO 7
Gasto real en seguridad social y PBI real (1961-2019)

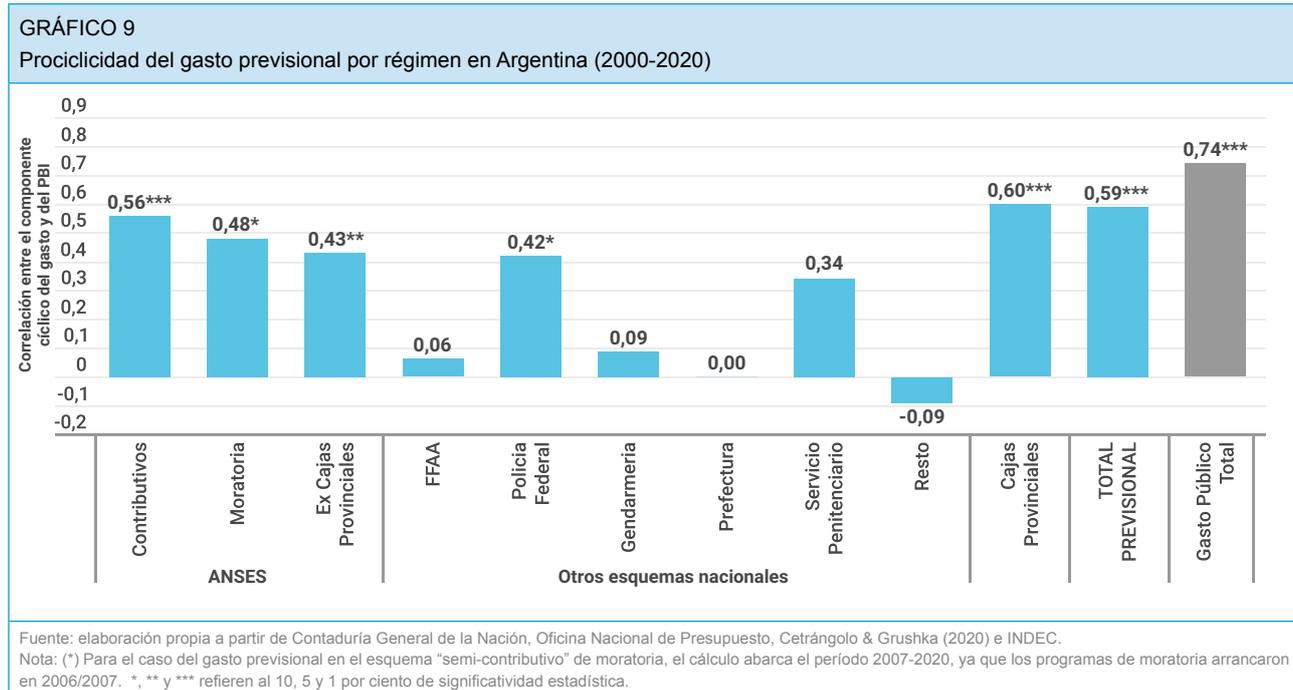


Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Economía e INDEC

GRÁFICO 8
Gasto previsual y total como porcentaje del PBI (2000-2019)



Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Economía.



Nuevamente, para estudiar su comportamiento cíclico, el **Gráfico 9** muestra los resultados de estimar la correlación entre los componentes cíclicos de cada serie de gasto y del PBI real. En primer lugar, tal como se mostró en el **Gráfico 6** (aunque allí no se incluía el gasto de las cajas provinciales), el gasto total en jubilaciones y pensiones ha sido fuertemente procíclico alcanzando un coeficiente de correlación de +0.60 (estadísticamente significativo). En términos de sus principales subsistemas, se destacan todos aquellos a cargo de ANSES y las Cajas Provinciales, como los que mayor prociclicidad registraron.

El subsistema contributivo de ANSES (que a su vez comprende varios regímenes diferenciales además del régimen general) tuvo una correlación de +0.56 (estadísticamente significativo), mientras que el gasto en esquemas de moratoria y en las ex cajas provinciales transferidas, tuvieron coeficientes de correlación de +0.48 y +0.43 (ambos estadísticamente significativos). Por su parte, el gasto previsional de las provincias (en sus cajas de pensiones propias) tuvo también una dinámica altamente procíclica, con una correlación de +0.60 (estadísticamente significativa). Por último, el resto de los esquemas bajo la órbita nacional registraron un comportamiento en su mayoría acíclico a excepción de sistema de pensiones de la Policía Federal cuya correlación cíclica fue de +0.42 (estadísticamente significativa).

Asimismo, si bien resulta interesante estudiar la dinámica particular de cada esquema por separado y rastrear sus particularidades, es importante dimensionar la contribución relativa de cada uno. La Tabla 1 muestra la "foto" del sistema previsional en su totalidad en el año 2020. Mientras el gasto total representó cerca de 10.9% del PBI, los subsistemas de ANSES explicaron el 73%, las Cajas Provinciales el 21% y el resto de los esquemas nacionales solo el 6% restante. En consecuencia, dado los coeficientes de correlación antes mencionados, los esquemas de ANSES y las Cajas Provinciales explican cerca del 60% y el 25% respectivamente, de la correlación con el ciclo económico del total del gasto previsional argentino.

Como parte de la recopilación de información para este ejercicio también se consiguió reconstruir la descomposición de los datos de gasto por esquema entre el número de beneficiarios y el gasto promedio por beneficiario (excepto para las Cajas Provinciales que no se cuenta con series largas de número de beneficiarios). De este modo se puede identificar en qué medida el comportamiento cíclico de las series de gasto previsional se explican por cambios en el número de beneficiarios o por el gasto promedio por beneficiario. Esto resulta particularmente interesante para el caso argentino reciente, dado el proceso de inclusión previsional

Esquemas	Gasto en % PBI - 2020	En % del total – 2020
Subtotal ANSES	7,97%	72,9%
Jubilaciones y Pensiones SIPA	7,69%	70,37%
Contributivos	4,80%	43,91%
Moratoria	2,89%	26,46%
Ex Cajas Provinciales	0,28%	2,54%
Otros Esquemas Nacionales	0,62%	5,70%
FFAA	0,27%	2,49%
Policía Federal	0,20%	1,79%
Gendarmería	0,06%	0,59%
Prefectura	0,05%	0,44%
Servicio Penitenciario	0,04%	0,38%
Resto	0,00%	0,01%
Cajas Provinciales	2,34%	21,39%
TOTAL	10,93%	100%

Fuente: Cuenta de Inversión, Contaduría General de la Nación, Cetrángolo & Grushka (2020).
Nota: el universo de gasto previsional en esta tabla no incluye el Sistema de Pensiones no Contributivas de ANSES, cuyo tamaño es equivalente a 1,1% del PBI

llevado adelante mayormente entre 2006 y 2015 (con mayor fuerza entre 2006-2009 y luego una segunda etapa en 2014-2016). Recordemos que en estos años se incorporaron cerca de 3,5 millones de nuevos beneficios (en concepto de jubilaciones y pensiones) bajo el esquema “semicontributivo” de la moratoria previsional (Decreto 1454/05, Ley 25.994 y Ley 26.970). Así, el total de beneficios previsionales del SIPA se disparó desde un promedio de 3,4 millones entre los años 2000-2006, hasta un nuevo piso estable que alcanzó desde 2017 en algo más de 6,9 millones de beneficios.

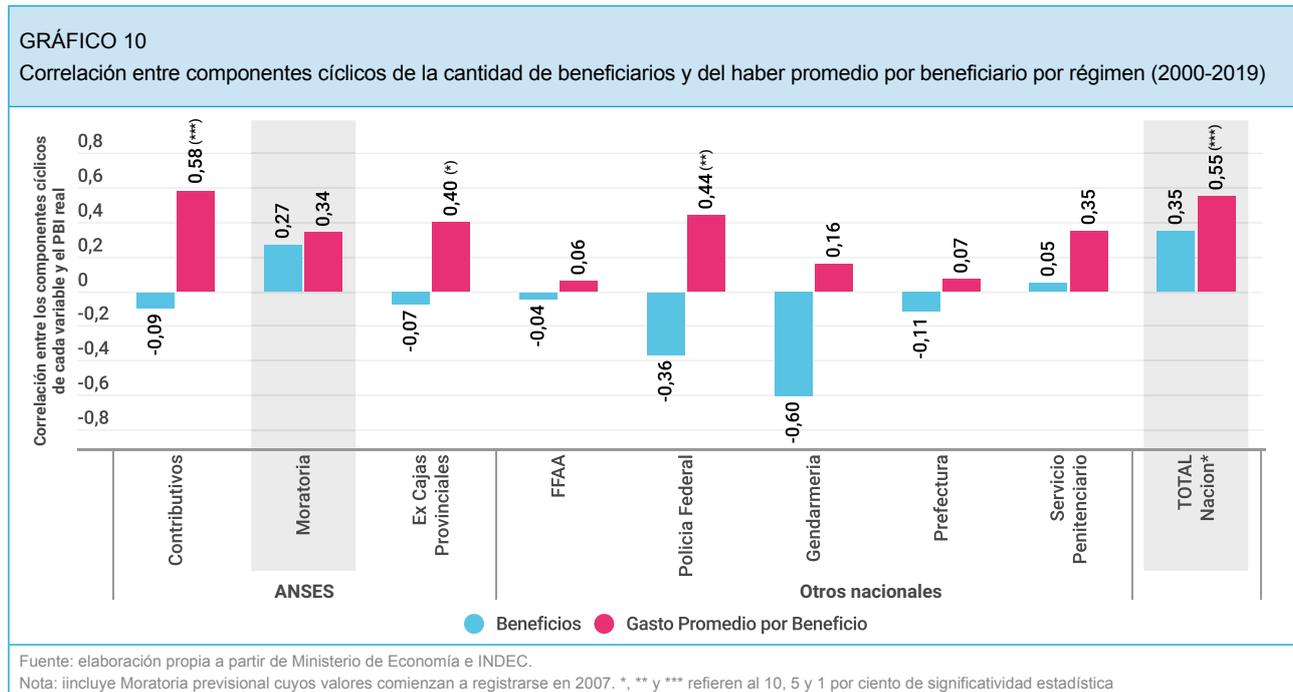
Exceptuando el caso del gasto previsional por moratoria, los resultados del **Gráfico 9** muestran que los comportamientos procíclicos en el **Gráfico 8** de casi todos los componentes del gasto previsional, no son explicados por el (comportamiento del) número de beneficios, sino por la dinámica del gasto promedio por beneficio. Esto es, si se estudia solamente el número de beneficios en cada esquema, se observa que dichas series se mueven de manera acíclica (i.e. coeficientes de correlación entre los componentes cíclicos de esa serie y el PBI real cercanos a cero) o contracíclica, en el caso del esquema de pensiones de Gendarmería (correlación de -0.60). Esto es esperable, dada la naturaleza de la variable estudiada, toda vez que el número de beneficios en un sistema de pensiones (de no mediar cambios), debiera moverse de acuerdo con factores demográficos de mediano-largo plazo.

Sin embargo, el caso de los beneficios otorgados por moratoria tiene naturalmente una dinámica distinta. El cálculo sobre el esquema de moratoria cubre el período 2007-2020, de acuerdo al comienzo del proceso de moratoria. Así, el **Gráfico 9** muestra que, a diferencia del resto de los esquemas, la trayectoria de beneficios por moratoria sí refleja un comportamiento más procíclico, cuyo coeficiente de correlación es +0.27 (aunque no es estadísticamente significativo). La enorme magnitud del esquema de moratoria (actualmente explica más de la mitad del total de beneficios del SIPA), hace que en la totalidad del esquema nacional el número de beneficios se comporte de manera procíclica, con un coeficiente de correlación de +0.35 (sin significatividad estadística¹¹).

En consecuencia, el grueso del componente procíclico del gasto previsional en su totalidad y en sus esquemas por separado, viene mayormente explicado por la dinámica del gasto promedio por beneficio (inclusive el gasto por moratoria)¹². Así, por ejemplo, el coeficiente de correlación cíclico del total del gasto previsional nacional promedio por beneficio es

11 Es significativo con un nivel de confianza del 11%.

12 El proceso de moratoria tendría en teoría un efecto de una sola vez, donde el número de beneficios tendería a estabilizarse y luego lentamente a caer. Sin embargo, dada la realidad del mercado laboral y la dinámica política en Argentina, no es posible descartar que se extiendan, amplíen, o se vuelvan a implementar procesos de moratoria.



+0.55 (estadísticamente significativo). Y dentro de este universo, el gasto promedio por beneficio de los esquemas contributivos a cargo de ANSES (el componente más importante de gasto), es naturalmente muy procíclico también (+0.58 y estadísticamente significativo). En menor medida, el gasto promedio por beneficio de la moratoria, las ex-cajas provinciales y la Policía Federal también muestran correlaciones cíclicas positivas (+0.34; +0.40; +0.44, estadísticamente significativas, excepto el gasto por moratoria).

Resulta evidente que la forma en que evolucionan las prestaciones en promedio por beneficio son la principal fuente de prociclicidad del gasto previsional en argentina (exceptuando el efecto no menor del número de beneficios de la moratoria)¹². Asimismo, dada la magnitud que tiene sobre el total de gasto previsional, se torna ineludible estudiar la conducta cíclica del mecanismo de actualización de haberes de las prestaciones a cargo de ANSES. Si bien dentro del universo de esquemas contributivos de ANSES existen regímenes de excepción con mecanismos propios de actualización de haberes, lo cierto es que la forma que se utilizó para ir actualizando el valor de las prestaciones para el régimen contributivo general y las prestaciones de moratoria son indefectiblemente la variable más relevante para explicar la dinámica general.

A continuación, se detallan brevemente cuáles han sido los mecanismos de actualización de haberes del régimen general y moratoria, entre 2000 y 2020.

- **2000-2008:** Dada la aplicación de la ley de solidaridad previsional de 1995, los haberes no tuvieron mecanismos de indexación automática. Como resultado, no hubo aumento alguno entre 2000 y 2001 (más aún, durante 2001 se implementaron recortes sobre los beneficios más altos en busca de ahorros ficiales para enfrentar la crisis). Los aumentos en el valor de los beneficios observados a partir de 2003 y hasta 2008 respondieron a una estrategia de ajustes discrecionales, inicialmente enfocada en los haberes mínimos y luego ampliada al resto de los beneficiarios (Rofman 2020).
- **2009-2017:** A finales de 2008 se aprobó una Ley de movilidad previsional (26.417). El mecanismo adoptado consistió en ajustar semestralmente, en base a las variaciones de salarios y recaudación (por beneficiario). Así, aumentos en la recaudación de impuestos se trasladarían a los haberes previsionales (con un tope fijado por la fórmula).
- **2018-2019:** Se reformó la Ley de Movilidad a fines de 2017, mediante la introducción de una nueva fórmula. Se adoptó una fórmula mixta que consideraba en un 70% a la inflación y un 30% los salarios de los trabajadores formales con un rezago de 6 a 9 meses.

- **2020:** A fines de 2019 la nueva administración decidió suspender la Ley de Movilidad, y se pasó a aplicar aumentos discretivos en forma trimestral. A finales de 2020 se volvió a sancionar una nueva fórmula de movilidad similar a la vigente durante 2008-2017.

Dada la relevancia de la fórmula en la actualidad (tanto por su impacto a futuro como por la experiencia que dejó en el pasado), conviene estudiarla con mayor atención. La fórmula es la siguiente:

Ecuación 1

Fórmula de movilidad previsional 2021.

$$m_t = 0,5 * \left[\left\{ \sqrt[4]{\frac{\sum_{t-5}^{t-3} RT}{\sum_{t-17}^{t-15} RT}} \right\} - 1 \right] + 0,5 * \left[\frac{W_{t-3}}{W_{t-6}} - 1 \right] \quad t = \text{Marzo, Junio, Septiembre}$$

$$m_d = \begin{cases} a = 0,5 * \left[\left\{ \sqrt[4]{\frac{\sum_{d-5}^{d-3} RT}{\sum_{d-17}^{d-15} RT}} \right\} - 1 \right] + 0,5 * \left[\frac{W_{d-3}}{W_{d-6}} - 1 \right], & \text{if } a \leq b \\ b = \left\{ \frac{(1 + (1,03 * R))}{(1 + m_{\text{Marzo}}) * (1 + m_{\text{Septiembre}}) * (1 + m_{\text{Diciembre}})} \right\} - 1, & \text{if } a > b \end{cases} \quad d = \text{Diciembre}$$

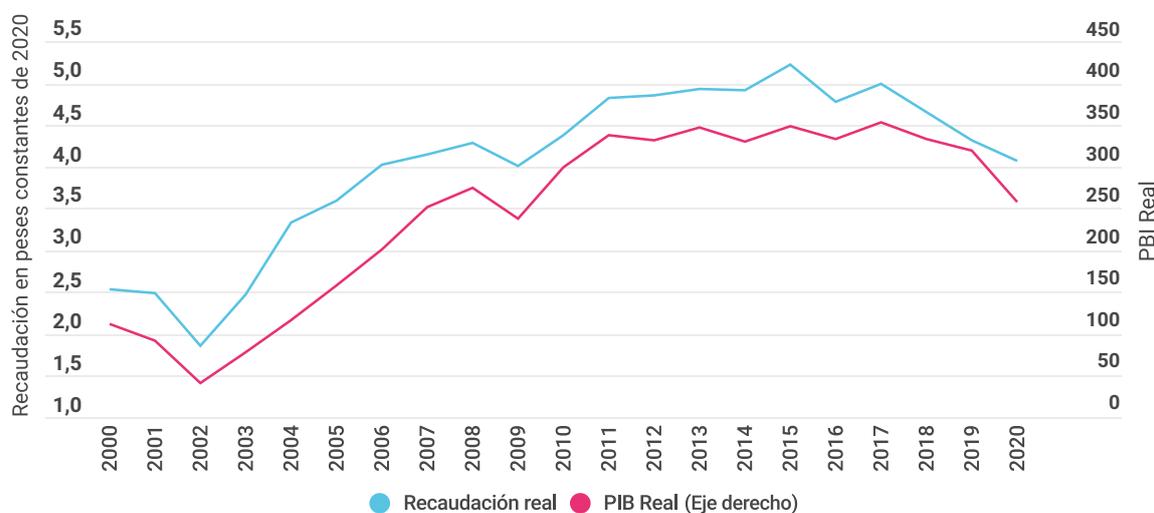
Fuente: elaboración propia.

La variable m refiere a los aumentos trimestrales, aplicados en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre. RT representa los ingresos tributarios (esto es, los recursos por impuestos asignados al sistema previsional pero no la recaudación de aportes y contribuciones) por beneficiario, mientras que R se define como la totalidad de ingresos tributarios de ANSES (incluyendo aquellos por aportes y contribuciones). Luego W refiere a la evolución del salario formal en la economía, donde la fórmula optará por el máximo entre dos indicadores: el RIPTE (Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables) y el CVS (coeficiente de variación salarial).

Así, la mitad de las actualizaciones previsionales provendrá de la evolución que tenga la recaudación de un subconjunto de impuestos que tienen afectación específica para el financiamiento de ANSES. La introducción de la recaudación tributaria como mecanismo de actualización de haberes previsionales es una rareza a nivel mundial que ya fue discutida en Rofman (2020). En efecto, el 95% de los países que reportan tener algún mecanismo de actualización automático de haberes, lo hacen en base a inflación, salarios o una combinación de ambos. Solamente el 5% de los países lo hacen con otros mecanismos.

En materia tributaria, en los últimos 20 años la legislación respecto al destino de los recursos (conflictos de federalismo fiscal mediante) ha cambiado en múltiples ocasiones en Argentina. Así, los impuestos que han tenido alguna afectación específica (durante algún tiempo y en distintas magnitudes) para financiar a ANSES son el IVA, Ganancias, Créditos y Débitos, Cigarrillos y Monotributo¹³. Con el fin de evaluar el comportamiento cíclico de estos recursos que definen al menos la mitad del mecanismo de actualización de haberes, conviene enfocarse en la recaudación bruta de estos tributos a lo largo del tiempo y no en las magnitudes que han sido afectadas para el financiamiento a ANSES (esto último equivaldría a replicar la serie histórica de la variable RT en la Ecuación 1). De este modo, evitamos tener que lidiar con los sucesivos cambios regulatorios en materia tributaria que han ido ocurriendo a lo largo del tiempo.

GRÁFICO 11
Recaudación real de impuestos afectados a ANSES y PBI real (2000-2020)



Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Economía

Los resultados indican un fuerte efecto procíclico. En primer lugar, el **Gráfico 11** es lo suficientemente ilustrativo al reflejar la evolución virtualmente “en tándem” de la totalidad de estos tributos en términos reales y el PBI real entre 2000-2020. Más aún, si descomponemos la dinámica cíclica de cada uno de estos impuestos durante el período de análisis los resultados también muestran un comportamiento fuertemente procíclico. La correlación cíclica del IVA y del Impuesto a las Ganancias (que representaron más del 80% de los fondos transferidos a ANSES hasta 2017) fue de +0.83 y +0.59 (ambas estadísticamente significativas) (**Gráfico 12**). Más aún, el Impuesto a los Créditos y Débitos (que desde 2018 pasó a estar afectado 100% a ANSES) también tiene un comportamiento fuertemente procíclico (+0.69, estadísticamente significativo) y, en menor medida algo similar ocurre con Cigarrillos, Monotributo y Combustibles. Consecuentemente, la dinámica agregada de todos estos tributos ha sido procíclica y registró un coeficiente de correlación de +0.78 (estadísticamente significativo) entre los años 2000-2020.

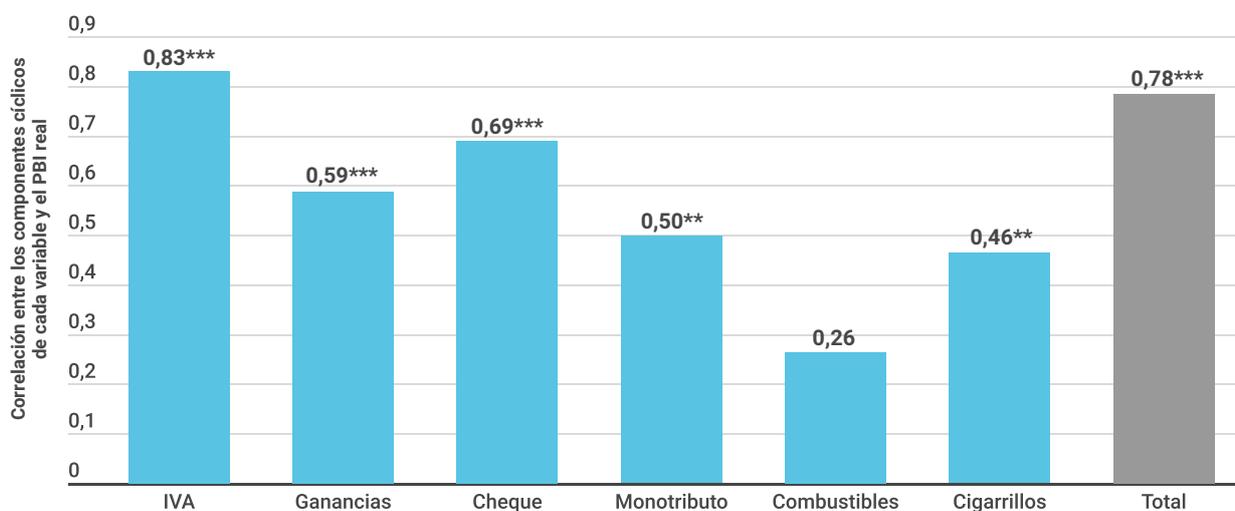
Dada la naturaleza misma de la fórmula, la utilización de la recaudación tributaria resulta en un mecanismo que inevitablemente se moverá en mayor o menor medida en línea con el ciclo económico. Naturalmente, el rezago con el que se aplique la actualización (sea de 3, 6 o 9 meses) y la duración de cada ciclo económico determinarán el grado de prociclicidad.¹⁴ Esto no solo impacta en la política fiscal agregada de manera directa (haciéndola más procíclica aún) dada la relevancia presupuestaria del gasto previsional, sino que también limita eventualmente el potencial que tiene el sistema de seguridad social en mitigar la pobreza durante las crisis. Vale destacar que aun si se aplicara una fórmula ligada a la inflación, si el rezago es lo suficientemente largo, podría generar un efecto procíclico frente a cambios bruscos en la tasa de inflación (bajo el supuesto que cambios bruscos en la inflación están inversamente relacionados a la actividad económica). En parte, este factor ha estado presente durante el corto periodo en que estuvo vigente la fórmula ligada a inflación (y salarios) entre 2018 y 2019, contribuyendo, en menor medida, al comportamiento procíclico del gasto previsional en el periodo analizado.

14

Sin embargo, esto no es predecible ya que dependerá de la duración del ciclo y de los parámetros de la fórmula. Esto es, la única forma en que una fórmula del estilo de la actual se comporte en la práctica como anticíclica, será si el rezago temporal de la fórmula guarda cierta simetría (inversa) con la duración del ciclo. Naturalmente, es difícil imaginar ejemplos de este estilo en base a los parámetros de la actual fórmula, toda vez que los rezagos son aproximadamente de entre 3 y 6 meses. En el extremo, un mecanismo con indexación instantánea (en base a la recaudación) tenderá a ser aún más procíclico, mientras que cuánto más rezago temporal se incluya en sus variables, tendrá mayor probabilidad de ser menos procíclico, ya que dependerá de la duración del ciclo económico que suele tener una naturaleza más volátil y por ende difícil de predecir.

GRÁFICO 12

Prociclicidad de impuestos parcialmente afectados al financiamiento de ANSES (2000-2020)



Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Economía

Nota: se incluyen todos aquellos impuestos que han tenido afectación específica durante los últimos 20 años. En la actualidad el Impuesto a las Ganancias ya no se afecta con destino a ANSES.

Del mismo modo, el momento del ciclo económico en que se decida comenzar a implementar un tipo de fórmula de movilidad será relevante para su impacto permanente sobre el nivel de gasto. Así, modificar reglas para hacer el esquema indexatorio más procíclico (anticíclico) en la fase expansiva (recesiva) del ciclo económico puede generar efectos permanentes. Por ejemplo, la modificación a la movilidad previsional adoptada en diciembre de 2020 en Argentina tiene, como se discutió, un fuerte componente procíclico, y se adoptó en un contexto de “salida” de una profunda recesión. Por ello, es esperable que los primeros meses de recuperación meramente cíclica de la economía y, por ende, de la recaudación, generen variaciones reales anuales significativamente altas, dada la inusualmente baja base de comparación del año anterior. En consecuencia, es esperable que durante el segundo semestre de 2021 se produzcan fuertes aumentos reales en el valor de los haberes jubilatorios, toda vez que se estos reflejarán las variaciones anuales en recaudación ocurrido entre los segundos y terceros trimestres de 2020 y 2021.

Los resultados hasta aquí comentados son especialmente interesantes a la luz del debate que se introdujo anteriormente respecto a los hallazgos del trabajo de Vegh y Vuletin (2021). Esto es, mientras que allí los autores postulan la inexistencia de mecanismos automáticos de actualización de haberes como potencial fuente de prociclicidad del gasto en seguridad social (sobre una muestra amplia de países), el caso argentino puede indicar lo contrario. Sin embargo, estos resultados no parecen contradecir la tesis de estos autores, sino todo lo contrario. Esto es, no cualquier mecanismo de actualización debiera arrojar los mismos resultados. Nuevamente, el trabajo citado explicita que el 95% de los países en que se identifica algún mecanismo de actualización, utilizan los precios y/o los salarios como parámetro. En consecuencia, dada las características del caso argentino (mecanismo ligado a recaudación), es natural esperar un comportamiento comparativamente más procíclico.

En conclusión, la evidencia muestra que la dinámica del gasto previsional en Argentina ha sido procíclica, traccionado naturalmente por sus principales esquemas, como son los contributivos y semicontributivos a cargo de ANSES y, en menor medida, las cajas provinciales. Al descomponer este gasto entre cantidad de beneficios y gasto promedio por beneficio, los resultados muestran que la prociclicidad no proviene de una dinámica cíclica del número de beneficios, sino por cómo evolucionó el gasto en promedio por prestación (excepto por el esquema semicontributivo de moratorias que presenta prociclicidad en ambas fuentes). A su vez, esta prociclicidad proviene principalmente de la combinación de una política de aumentos discrecionales durante los primeros años de los 2000s (y el año 2020) y la utilización de un mecanismo de indexación entre 2008-2017 ligado a la evolución de la recaudación tributaria y, por ende, con un sesgo sensiblemente procíclico.

Reflexiones finales y opciones de política

La discusión presentada en este documento puede resumirse en un principio general de política fiscal: las decisiones sobre recaudación y gasto público deberían buscar tener un efecto acíclico o anticíclico cuando sea posible. Las políticas económicas tienen, como uno de sus objetivos, moderar la magnitud de los ciclos económicos, acumulando recursos o espacio fiscal en épocas de expansión para luego utilizarlos en los esfuerzos por aliviar los impactos de las recesiones. Este principio no es necesariamente aplicable a todos y cada uno de los componentes de la política fiscal, pero parece claro que, en el caso de los sistemas previsionales, dado su peso en el gasto total y su efecto sobre las condiciones de vida de la población, su impacto sobre los ciclos económicos debería ser considerado al momento de tomar decisiones de política.

Como se discutió, existen dos mecanismos centrales que determinan el impacto del gasto previsional sobre el ciclo económico: el número de beneficiarios y el valor de los haberes. El número de beneficiarios tiene un componente fuertemente inercial, ya que la mayor parte del “stock” de jubilados y pensionados accedieron a sus beneficios a lo largo del tiempo, por lo que el posible impacto sobre los ciclos de corto plazo sólo ocurriría en relación con el ingreso de nuevos beneficiarios al sistema. En cambio, en el caso del valor de los haberes la situación es diferente, fundamentalmente por el rol de los mecanismos de movilidad, que implican cambios sobre los pagos a todos los jubilados y pensionados, tanto los más recientes como los que obtuvieron sus beneficios en el pasado.

En Argentina, dada la alta participación del gasto previsional en el gasto total y el contexto de alta inflación sostenida por muchos años, el rol del mecanismo de movilidad tiene una centralidad fundamental. El análisis presentado en la sección 2 del documento muestra cómo Argentina es uno de los países cuyo gasto público es más procíclico, debido fundamentalmente a la fuerte prociclicidad del gasto previsional. Esto se debe en parte al espacio existente para decisiones discrecionales sobre las principales variables del sistema, pero también a la aplicación, entre 2008 y 2017 (y nuevamente a partir de 2021) de una fórmula de movilidad fuertemente procíclica.

Presentar opciones de política en este contexto implica focalizarse en posibles reformas que lleven a reducir los impactos actuales del gasto previsional sobre el ciclo económico. Como se mencionó, el espacio para implementar medidas en este sentido con relación al número de beneficiarios es limitado. Sin embargo, es importante notar que en las últimas décadas Argentina ha tendido a funcionar en forma procíclica respecto al número de beneficios previsionales. Esto se vincula a la discrecionalidad en la toma de decisiones, que suelen enfocarse en cuestiones de corto plazo. Por ejemplo, a mediados de la década del 2000, en plena etapa expansiva del ciclo económico, la implementación de la moratoria previsional resultó en un rápido aumento del número de beneficiarios. Esto se repitió en 2014-15, con la segunda moratoria mientras que, en la dirección opuesta, las dificultades operativas resultantes del cierre de oficinas de ANSES durante 2020 por efecto de la pandemia implicaron que por primera vez en dos décadas el número de beneficiarios del sistema nacional disminuya, en un contexto de fuerte crisis económica. Por ello, parece importante diseñar esquemas de acceso a los beneficios previsionales menos procíclicos, que sean neutrales (como podría ser el caso de la Pensión Universal para el Adulto Mayor -PUAM) o incluso con elementos anticíclicos, como la generación de incentivos a postergar el retiro en períodos de crecimiento económico.

Respecto a la movilidad previsional, parecería importante revisar la fórmula actual para vincularla a elementos menos procíclicos (como, por ejemplo, la inflación). Por la misma razón, parece ser importante reducir el nivel de discrecionalidad y volatilidad normativa que tiene el esquema de movilidad previsional en Argentina. En las últimas dos décadas el sistema pasó por cuatro regímenes de movilidad distintos, sin considerar además la aplicación reiterada de ajustes extraordinarios por “única vez”. Para romper con esta dinámica de reformas permanentes, parece importante acordar que la movilidad debería tener como único objetivo la preservación del poder adquisitivo de los haberes, en un esquema

lo menos procíclico posible. El nivel tendencial de los haberes suele ser sujeto de legítimos debates políticos, con sectores que aspiran a aumentar los beneficios para mejorar las condiciones de vida de los jubilados y pensionados y sectores preocupados por la sostenibilidad fiscal del sistema. Cualquiera sea la decisión sobre este aspecto, la herramienta para implementarla no debería ser el mecanismo de movilidad, sino una discusión explícita y profunda sobre las reglas de cálculo de los haberes iniciales del sistema. Finalmente, un aspecto adicional a tener en cuenta en este debate es que, más allá de los criterios que se adopten, el efecto del rezago en la aplicación de las reglas de movilidad en un contexto de inflación creciente, que permitió una reducción del gasto agregado previsional real en los últimos años, implicará inevitablemente una recuperación del mismo ante una disminución de la inflación.

Implementar esquemas naturalmente acíclicos o anticíclicos en el sistema previsional permitiría darle más previsibilidad, evitando la tendencia a adoptar medidas de emergencia que buscan contener el gasto en períodos de restricciones fiscales o expandir la cobertura o los haberes en períodos de bonanza. Avanzar en esta dirección es complejo en términos políticos, ya que requiere que los responsables actuales y futuros de implementar las políticas renuncien a espacios de discrecionalidad y contengan la tendencia a mejorar los beneficios rápidamente en períodos de expansión económica, pero parece ser una condición necesaria para consolidar un sistema previsional que mantenga una alta cobertura en condiciones de sostenibilidad fiscal y económica razonables.

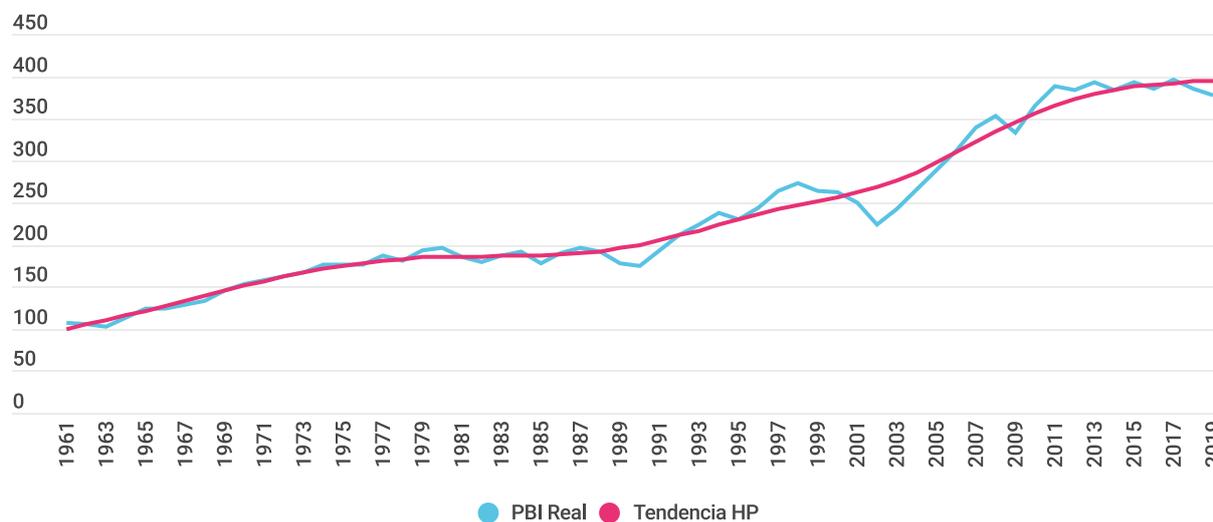
Anexo. ¿Cómo se mide la ciclicidad fiscal?

El objetivo es el de estudiar cómo la autoridad fiscal conduce la política fiscal a lo largo del ciclo económico. En este sentido será imprescindible contar con series de largo plazo del PBI real de cada país y las variables fiscales que se quieran evaluar. Los pasos a seguir son:

Construir series en valores constantes tanto del PBI como de la serie fiscal que se quiera medir (a menos que se trate de una serie que no sea monetaria -como la cantidad de beneficiarios-).

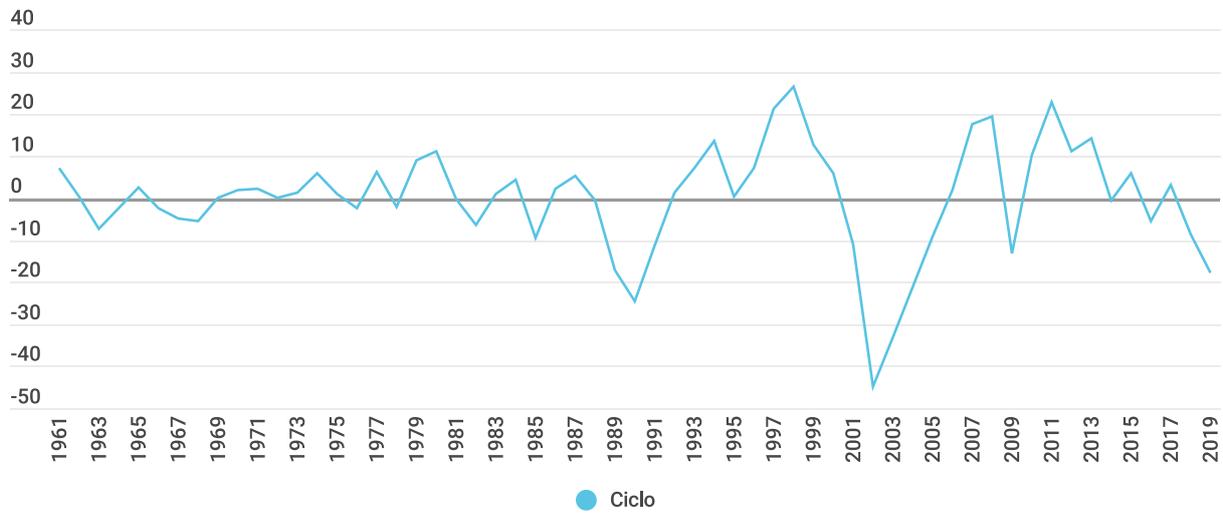
- Descomponer la serie en su componente de tendencia y su componente cíclico mediante el uso de Filtro HP (o métodos similares para calcular la tendencia).
- La diferencia entre la serie original y la tendencia se denomina el componente cíclico de cada variable. Por ejemplo, si el PBI real (en algún momento del tiempo) se encuentra por arriba de su tendencia, la economía está en “auge” o expansión y su componente cíclico tendrá signo positivo (ver ejemplo Gráfico 14):
- Componente cíclico i : Serie original i – Tendencia HP i
- Una vez que se obtienen los ciclos de ambas series (la variable fiscal y el PBI), se calcula la correlación entre estos dos componentes cíclicos.
- Si la correlación es positiva se define a dicha política fiscal como procíclica, dado que aumenta durante los momentos de auge y/o se contrae en momentos de recesión, y viceversa. Si la correlación es cercana a cero (los estudios suelen definir un rango de entre ± 0.2) se define a la política como acíclica.

GRÁFICO 13
PBI Real Argentina y su Tendencia HP



Fuente: INDEC

GRÁFICO 14
Componente cíclico del PBI (PBI Real - Tendencia HP)



Fuente: INDEC

Bibliografía

- Acemoglu, D., Johnson, S., Robinson, J., y Thaicharoen Y. (2003). Institutional Causes, Macroeconomic Symptoms: Volatility, Crises and Growth. *Journal of Monetary Economics* 50 49–123.
- Aghion, P. y Marinescu, I. (2007). Cyclical Budgetary Policy and Economic Growth: What Do We Learn from OECD Panel Data? *NBER Macroeconomics Annual 2007*, Volume 22
- Alesina, A., Campante, F., Tabellini, G., (2008). Why is fiscal policy often procyclical? *Journal of the European Economic Association* 6 (5), 1006-1036.
- Ardanaz, M., Izquierdo, A., (2017). *Current expenditure upswings in good times and capital expenditure downswings in bad times? New evidence from developing countries*. IDB Working Paper No. 838.
- Baungsaard, T., y S. A. Symansky (2009). Automatic Fiscal Stabilizers. IMF Staff Position Note 09/23. [141]
- Barro, R. (1979). On the Determination of the Public Debt. *Journal of Political Economy* 87 (1979), 940–971.
- Blanchard, O., (2006). Comments on “The case against the case against discretionary fiscal policy”, in R.W. Kopcke, G.M.B. Tootell, and R. Triest (eds.), *The macroeconomics of fiscal policy*. Cambridge, MA: MIT Press, 62-67.
- Braun, M., di Gresia, L. (2003). *Towards effective social insurance in Latin America: the importance of countercyclical fiscal policy*. IDB, Departamento de Investigación.
- Brown-Collier, E.K., Collier, B.E., 1995. What Keynes really said about deficit spending. *Journal of Post Keynesian Economics* 17 (3), 341-355.
- Brown, Cary E., (1956). Fiscal Policy in the ‘Thirties: A Reappraisal. *The American Economic Review*, Vol. 46, No. 5, pp. 857-879.
- Caballero, R., K. Cowan, E. Engel, and A. Micco. (2004). *Effective Labor Regulation and Microeconomic Flexibility*. Working Paper 10744. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.
- Cetrángolo, O. y Grushka, C. (2020). El sistema de pensiones en la Argentina. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera. Serie Macroeconomía del desarrollo 208. CEPAL.
- Cohen, D., y Follette, G. (2000). *The Automatic Fiscal Stabilizers: Quietly Doing Their Thing*. *Economic Policy Review*, 6 (1), 35–68. [144]
- Debrun, X. y Kapoor, R. (2010). *Fiscal Policy and Macroeconomic Stability: Automatic Stabilizers Work, Always and Everywhere*. IMF Working paper 10/111.
- Darby, J. y Melitz, J. (2008). Social Spending and Automatic Stabilizer in the OECD. *Economic Policy* 2008. pp 715-756
- Fatas, A., Mihov, I., (2001). Government size and automatic stabilizers: International and intra-national evidence. *Journal of International Economics* 55 (1), 3-28.
- Fatás, A. (2002). The Effects of Business Cycles on Growth. Working Papers Central Bank of Chile 156, Central Bank of Chile.
- Fatas, A., Mihov, I., (2003). The case for restricting fiscal policy discretion. *The Quarterly Journal of Economics* 118 (4), 1419-1447.

- Fatas, A., Mihov, I., (2012). Fiscal policy as a stabilization tool. *The BE Journal of Macroeconomics* 12 (3).
- Frankel, J. A., Vegh, C.A., Vuletin, G. (2011). On Graduation from Fiscal Procyclicity. National Bureau of Economic Research, Working Paper 17619, Cambridge.
- Freedman, C., Laxton, C. y Kumhof, M. (2008). *Deflation and Countercyclical Fiscal Policy*. Mimeo, December 2.
- Gali, J., (1994). Government size and macroeconomic stability. *European Economic Review* 38 (1), 117-132.
- Galeano, L., Izquierdo, A., Puig, J.P., Vegh, C.A., Vuletin, G. (2021). Can Automatic Government Spending be Procyclical? National Bureau of Economic Research, Working Paper 28521, Cambridge.
- Gavin, M., Perotti, R. (1997). Fiscal policy in Latin America. *NBER Macroeconomics Annual* 12, 11-61.
- Hicks, N., and Q. Wodon. (2000) Economic Shocks, Safety Nets and Fiscal Constraints: Social Protection for the Poor in Latin America. Paper presented at the XII Seminario Regional de Política Fiscal en Chile, January.
- Hnatkovska, V., y N. Loayza. (2005). Volatility and Growth. In J. Aizenmann and B. Pinto, eds., *Managing Economic Volatility and Crises*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Hutchens, R. (1999). *Social Security Benefits and Employer Behavior: Evaluating Social Security Early Retirement Benefits As a Form of Unemployment Insurance*.
- Kaminsky, G., Reinhart, C., Vegh, C. (2004). When it rains, it pours: Procyclical capital flows and macroeconomic policies. *NBER Macroeconomics Annual* 19, 11-82.
- Lane, P.R. (2003). The cyclical behaviour of fiscal policy: Evidence from the OECD. *Journal of Public Economics* 87, 2661-2675.
- Loayza, N.V., Ranciere, R., Servén, L., Ventura, J. (2007). Macroeconomic volatility and welfare in developing countries: an introduction. *The World Bank Economic Review* 21 (3), 343-357.
- McKay, A., Reis, R. (2016). The role of automatic stabilizers in the US business cycle. *Econometrica* 84 (1), 141-194.
- OECD (2019). *Pensions at a glance 2019: OECD and G20 indicators*. OECD Publishing, Paris.
- Prasad, N. y Gerecke, M. (2010). *Social Security Spending in times of crisis. Global Social Policy*. International Labour Organization, Switzerland.
- Ramey, G., V. Ramey (1995). Cross-Country Evidence on the Link between Volatility and Growth. *American Economic Review* 85 (1995), 1138–1151.
- Ravallion, M. (2002). *Who is Protected? On the Incidence of Fiscal Adjustment*. Washington, DC, United States: World Bank. Mimeographed document.
- Rofman (2020). La movilidad en el sistema previsional argentino. Documento de políticas públicas #227. Programa de protección social. CIPPEC.
- Spilimbergo, A., Symansky, S., Blanchard, O., Cottarelli, C., (2008) Fiscal policy for the crisis, in R. W. Kolb (ed.), *Lessons from the financial crisis*. New York: Wiley, 587-594.
- Talvi, E., Vegh, C. (2005). Tax base variability and procyclicity of fiscal policy. *Journal of Development Economics* 78 (1), 156.190.

Tornell, A., Lane, P.R. (1999). The voracity effect. *American Economic Review* 89 (1), 22-46.

Woo, J. (2009). Why do more polarized countries run more pro-cyclical Fiscal policy? *Review of Economics and Statistics* 91 (4), 850-870.

World Bank (2009). *Pensions in crisis: Europe and Central Asia regional policy note*. World Bank, Washington, DC.

Wibbels, E. (2006). Dependency Revisited: International Markets, Business Cycles, and Social Spending in the Developing World. *International Organization* 60(2): 433-68.



Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Acerca de los autores

Julián Folgar

— Consultor del Programa de Protección Social de CIPPEC

Licenciado en Economía (Universidad de Buenos Aires), magíster en Economía (Universidad de Buenos Aires). Analista de investigación en la práctica global de Macroeconomía, Inversión y Comercio del Banco Mundial en Argentina. Profesor de Finanzas Públicas en la Universidad de Buenos Aires. Fue consultor para la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y para la CEPAL.

Rafael Rofman

— Director del Programa de Protección Social de CIPPEC

Licenciado en Economía (Universidad de Buenos Aires), magíster en Demografía Social (Universidad Nacional de Luján) y doctor en Demografía (Universidad de California, Berkeley). Fue Especialista Líder de Protección Social y Líder de Programa de Desarrollo Humano del Banco Mundial.

Proceso de calidad

Todos los Documentos de Política Pública están sujetos a la política de calidad de CIPPEC que contempla la revisión externa de cada publicación. La revisión por parte de especialistas contribuye a garantizar la calidad técnica, la relevancia y la accesibilidad de los documentos. Un agradecimiento especial para José María Gasparín y Marina dal Poggetto, quienes colaboraron en ese proceso.

Agradecimientos

Corresponde el agradecimiento a Luciana Petrone por sus valiosos comentarios y sugerencias.

Para citar este documento:

Folgar, J. & Rofman, R. (septiembre de 2021). El sistema previsional y su rol en el ciclo económico y fiscal. *Documento de Política Pública N°234*. Buenos Aires: CIPPEC.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

Los Documentos de Políticas Públicas de CIPPEC ofrecen un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición sobre un problema o una situación que afecta al país.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus documentos sin fines comerciales. Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org

¿QUIÉNES SOMOS?

CIPPEC es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que produce conocimiento y ofrece recomendaciones para construir mejores políticas públicas.

¿QUÉ HACEMOS?

CIPPEC propone, apoya, evalúa y visibiliza políticas para el desarrollo con equidad y crecimiento, que anticipen los dilemas del futuro mediante la investigación aplicada, los diálogos abiertos y el acompañamiento a la gestión pública.

¿CÓMO NOS FINANCIAMOS?

CIPPEC promueve la transparencia y la rendición de cuentas en todas las áreas de la función pública y se rige por esos mismos estándares. El financiamiento de CIPPEC está diversificado por sectores: cooperación internacional, empresas, individuos y gobiernos. Los fondos provenientes de gobiernos se mantienen por debajo del 30 por ciento del presupuesto total.

