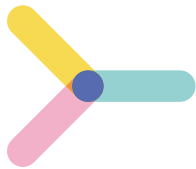




Potenciar el desarrollo argentino hacia los próximos 40 años de democracia



REORDENAMIENTO DEL SISTEMA PREVISIONAL ARGENTINO

Programa de Protección Social

AGOSTO 2023

Manuel Mera



RESUMEN

Argentina gasta alrededor del 11% de su PIB en financiar el conjunto del sistema previsional y esto hace que su sostenibilidad se ponga en juego. En un contexto marcado por la incertidumbre económica y el envejecimiento poblacional, tiene sentido que el sistema de jubilaciones y pensiones ocupe un lugar preponderante en la agenda política y la opinión pública. Sin embargo, la cuestión fiscal no es la única dimensión a través de la cual se puede analizar el funcionamiento del sistema previsional: a ese elemento también se suman la cobertura y la adecuación.

En el caso de Argentina, la cobertura alcanza al 95% de las personas adultas mayores, registro que lo ubica como uno de los países con mayor cobertura en la región. Gran parte de esta cifra encuentra sustento en la implementación de las moratorias, herramientas que se utilizaron como vía de acceso a un beneficio jubilatorio a partir de mediados de 2005. Pensadas originalmente como una solución temporaria –y por ende, no de fondo– estas responden a que la mayoría de las personas trabajadoras no alcanza el mínimo de 30 años de aportes para acceder a una jubilación, lo que termina generando problemas distributivos al interior del sistema.

En gran parte, este escenario se debe a los altos niveles de informalidad enquistados en el mercado laboral argentino, cercanos al 40% del total de la población ocupada (ECETSS, 2018). A su vez, en 2016, se sumó la Pensión Universal para Adultos Mayores (PUAM) lo que permitió, también, incrementar la cobertura: la proporción de personas mayores de 65 años cubiertas por algún sistema previsional pasó de un 70% a más de un 90% entre 2006 y 2012. Este tipo de soluciones intermedias, en paralelo, terminó por generar un subsistema de beneficios frecuentemente denominado como “semicontributivo”. En estos casos se destacan quienes trabajaban en la informalidad y las trabajadoras domésticas sin remuneración.

Como consecuencia de la baja densidad de aportes al ingresar a la moratoria, la gran mayoría cobra el haber mínimo (88%). Un dato nos permite comprender la magnitud que tienen las moratorias como vía de acceso a un beneficio jubilatorio: en 2021, por ejemplo, el 69% del total de personas que accedieron a una jubilación lo hizo a través de moratoria.

Por otra parte, un segundo gran problema contributivo son los regímenes de excepción, los cuales también presentan falencias de igualdad y sostenibilidad fiscal. Existen dos tipos: los diferenciales –cuyo beneficio es igual al régimen general, pero cuentan con requisitos de edad y servicios menores para tareas consideradas insalubres, riesgosas o que generen vejez prematura– y los regímenes especiales, que permiten obtener jubilaciones en mejores condiciones (requisitos y/o montos) que las del régimen general.

En la actualidad, existen al menos 177 regímenes diferenciales, especiales, provinciales, profesionales o no contributivos, con el agregado de que cada uno de ellos cuenta con reglas propias. Los regímenes de excepción nuevos han respondido más a demandas sectoriales que a una visión global del sistema previsional, lo que terminó por amplificar las inequidades hacia el interior del sistema. En definitiva, la “excepcionalidad” que presume este tipo de regímenes no es tal, ya que es más bien una parte sustantiva del sistema y de las prestaciones otorgadas. En los números, vemos que el 40% de los beneficios del sistema se paga en regímenes de excepción y sus haberes son, en promedio, un 85% más altos que en el régimen general.

A pesar de los avances que se realizaron durante los últimos 40 años –fundamentalmente en lo que refiere a la cobertura–, como resultado de la disminución de la fecundidad y el aumento de



la longevidad, además de las fluctuaciones macroeconómicas ya mencionadas y bien conocidas, la mayoría de estos problemas de adecuación y sostenibilidad fiscal se irá acentuando.

De esta manera, se evidencia la necesidad de pensar un sistema previsional más equitativo y sostenible. El desafío de reordenar el sistema previsional radica en mantener la alta cobertura y, al mismo tiempo, mejorar la equidad de los haberes y la sostenibilidad fiscal. Para eso, el foco debe estar puesto en los elementos problemáticos del sistema general. Es decir, promover un orden que tienda a la equidad y la igualdad en el régimen general y, en paralelo, discutir como sociedad qué sectores requieren (o deseamos) premiar con beneficios excepcionales.

Desde CIPPEC, proponemos crear una continuidad entre los regímenes contributivos y no contributivos. Esto implica modificar los requisitos para acceder a una jubilación y cambiar el cálculo de los haberes iniciales. El acceso a una jubilación general unificaría las dos puertas de entrada actuales (contributivo y semicontributivo o moratoria) y la PUAM.

El beneficio estaría conformado por un componente universal fijo que abarque a todas las personas en edad de jubilarse (con un monto equivalente a 80% de una jubilación mínima) y un componente contributivo que premie los aportes realizados al sistema a lo largo de toda la vida laboral. Esto permitiría garantizar una distribución más progresiva que, al mismo tiempo, redundaría en una reducción del déficit.

Este reordenamiento mantiene el componente solidario del sistema previsional argentino de dos maneras: a través del ingreso universal y a partir de su carácter vitalicio ya que no se agota con el fin del monto recaudado. Al mismo tiempo, logra una mayor equidad ya que pone en igualdad a la totalidad de trabajadores y trabajadoras y no penaliza a las personas que alcanzaron 29 años de aportes o menos.

A su vez, en simultáneo, esta propuesta llama a discutir los regímenes que dan beneficios extra a algunos trabajadores y algunas trabajadoras por sobre otros y otras. Es evidente que algunas actividades deben ser subsidiadas; otras, quizás por el desgaste físico, justifican una edad más temprana de retiro. Y probablemente hay otras actividades que como sociedad queremos premiar con mejores beneficios. No obstante, hay muchas otras que podrían tener las mismas reglas que el resto. Discutiendo los beneficios extra y de qué modo son financiados podemos reducir el déficit y promover la equidad.

¿CUÁL ES LA PROBLEMÁTICA?

El sistema previsional en Argentina puede ser analizado en base a tres pilares centrales: cobertura, adecuación y sostenibilidad. La cobertura en Argentina llega al 95% de las personas mayores y es uno de los países con mayor cobertura de la región, valor que se sustenta en la implementación de las moratorias a partir de mediados de los 2000, elemento clave de la alta cobertura a la que luego, en 2016, se sumó la Pensión Universal para Adultos Mayores (PUAM). Por su parte, la adecuación de los montos de jubilaciones y pensiones es positiva si se tiene en cuenta que aún se encuentran por encima de la media del salario mínimo. Sin embargo, la combinación de estos factores genera que Argentina gaste alrededor del 11% de su PIB en financiar el conjunto del sistema previsional, lo que termina por poner en jaque la sostenibilidad del sistema en un marco de inestabilidad macroeconómica y envejecimiento poblacional.



El problema de sostenibilidad no está sólo asociado a la alta cobertura y la adecuación de los haberes en un contexto de envejecimiento, sino que también se vincula con problemas de diseño que lo encarecen en forma significativa. La multiplicidad de regímenes de acceso, aportes y beneficios premia (y subsidia) a ciertas personas trabajadoras por sobre otras y esto genera efectos distributivos no deseados.

Uno de los principales problemas distributivos del sistema previsional se evidencia en el régimen general del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y radica en el hecho de que la mayoría de las personas trabajadoras no alcanza el mínimo de 30 años de aportes para acceder a una jubilación, en gran parte debido a los altos niveles de informalidad enquistados en el mercado laboral argentino. A su vez, por cuestiones de diseño institucional del sistema –y, sobre todo, por desigualdades heredadas del mundo del trabajo–, esta problemática afecta desproporcionadamente a las mujeres: cada año, aproximadamente más de 150.000 mujeres cumplen 60 años y no cuentan con los 30 años de aportes requeridos (BESS, 2022).

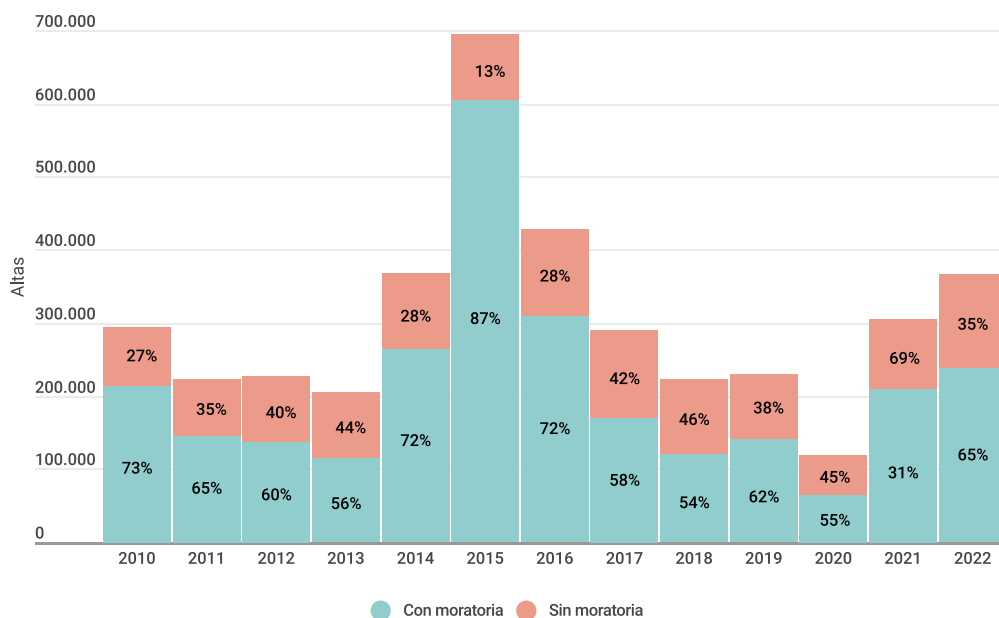
En consecuencia, esta problemática dio lugar a la aparición de soluciones intermedias como las moratorias, que desde 2005 permitieron obtener una jubilación a muchas personas que no contaban con los años de aportes suficientes (o ninguno), lo que generó un subsistema de beneficios frecuentemente denominado como “semicontributivo”. En estos casos se destacan quienes trabajaban en la informalidad y las trabajadoras domésticas sin remuneración.

Si bien las moratorias tuvieron un impacto positivo en términos de cobertura –la proporción de personas mayores de 65 años cubiertas por algún sistema previsional pasó de un 70% a más de un 90% entre 2006 y 2012–, se trató de una solución temporaria que, como tal, no resolvió el problema de fondo. Periódicamente, se requiere una nueva legislación para volver a incluir a las personas que no alcanzan los 30 años de aportes. A su vez, como consecuencia de la baja densidad de aportes al ingresar a la moratoria, la gran mayoría cobra el haber mínimo (88%). Al mismo tiempo, un dato nos permite comprender la magnitud que tienen las moratorias como vía de acceso a un beneficio jubilatorio: en 2021, por ejemplo, del total de personas que accedieron a una jubilación, el 69% lo hizo a través de moratoria. Como se puede observar en el **Gráfico 1**, la participación de esta vía de acceso en las altas jubilatorias durante la última década fue notoria.



GRÁFICO 1.

Altas anuales de jubilación de SIPA, según tipo de beneficio (2010-2022)



Fuente: BESS, 2023.

Posteriormente, una nueva ampliación del acceso con focalización en la población más vulnerable se dio a partir de la creación de la PUAM en 2016, que consiste en una transferencia equivalente al 80% del haber mínimo de la jubilación. Esto supuso un piso de ingresos garantizado para la población mayor de 65 años que no accedía al esquema contributivo o las moratorias.

Un segundo gran problema contributivo son los regímenes de excepción, los cuales también presentan falencias de igualdad y sostenibilidad fiscal. Estos se componen de dos tipos: los diferenciales –cuyo beneficio es igual al régimen general, pero cuentan con requisitos de edad y servicios menores para tareas consideradas insalubres, riesgosas o que generen vejez prematura– y los regímenes especiales, que permiten obtener jubilaciones en mejores condiciones (requisitos y/o montos) que las del régimen general.

La creación de nuevos regímenes de excepción ha respondido más a demandas sectoriales que a una visión global del sistema previsional, lo que terminó por amplificar las inequidades hacia el interior del sistema. Actualmente existen al menos 177 regímenes diferenciales, especiales, provinciales, profesionales o no contributivos con sus propias reglas, instituciones y mecanismos de financiamiento. La “excepcionalidad” de este tipo de regímenes no es tal, ya que es más bien una parte sustantiva del sistema y de las prestaciones otorgadas. El 40% de los beneficios del sistema se paga en regímenes de excepción y sus haberes son, en promedio, un 85% más altos que en el régimen general (Rofman, 2021).

Si bien muchos sistemas establecen contribuciones adicionales para cubrir los beneficios adicionales a los del régimen general, estos no alcanzan para cubrirlos. Esto es, los beneficios de excepción terminan siendo subsidiados por el resto de los trabajadores y las trabajadoras que no accede a ellos, lo cual es un problema que afecta no sólo a la sostenibilidad fiscal sino también a la igualdad.



Hoy el sistema previsional ya se ve afectado por estos problemas, pero la mayoría se irá acentuando por el efecto del envejecimiento poblacional –producto de la disminución de la fecundidad y el aumento de la longevidad– y las fluctuaciones macroeconómicas. En suma, el recorrido del sistema previsional durante los últimos 40 años evidencia un fuerte avance en la cobertura de las jubilaciones y un recorrido inestable y de profundización de los problemas en términos de adecuación y sostenibilidad.

En ese marco, emerge la necesidad de pensar un sistema previsional más equitativo y sostenible. El desafío de reordenar el sistema previsional radica en mantener la alta cobertura y, al mismo tiempo, mejorar la equidad de los haberes y la sostenibilidad fiscal. Para eso, el foco debe estar puesto en los elementos problemáticos del sistema general. Es decir, promover un orden que tienda a la equidad y la igualdad en el régimen general y, en paralelo, discutir como sociedad qué sectores requieren (o deseamos) premiar con beneficios excepcionales.

¿CUÁL ES NUESTRA PROPUESTA Y POR QUÉ DESARROLLARLA?

La propuesta de reordenamiento del sistema previsional busca generar un sistema más equitativo, eficiente y sostenible. El objetivo es mantener aspectos como la amplia cobertura y generar una mayor equidad al premiar con los mismos criterios a todas las personas que contribuyen. Al mismo tiempo, la propuesta no deja de atender la importancia del equilibrio fiscal y la necesidad de buscar maneras de reducir el gasto sin que ello, tal como mencionamos anteriormente, afecte cuestiones como la cobertura.

Como principal mecanismo para lograrlo, se propone crear una continuidad entre los regímenes contributivos y no contributivos. Esto implica modificar los requisitos para acceder a una jubilación y cambiar el cálculo de los haberes iniciales. El acceso a una jubilación general unificaría las dos puertas de entrada actuales (contributivo y semi-contributivo) y la PUAM.

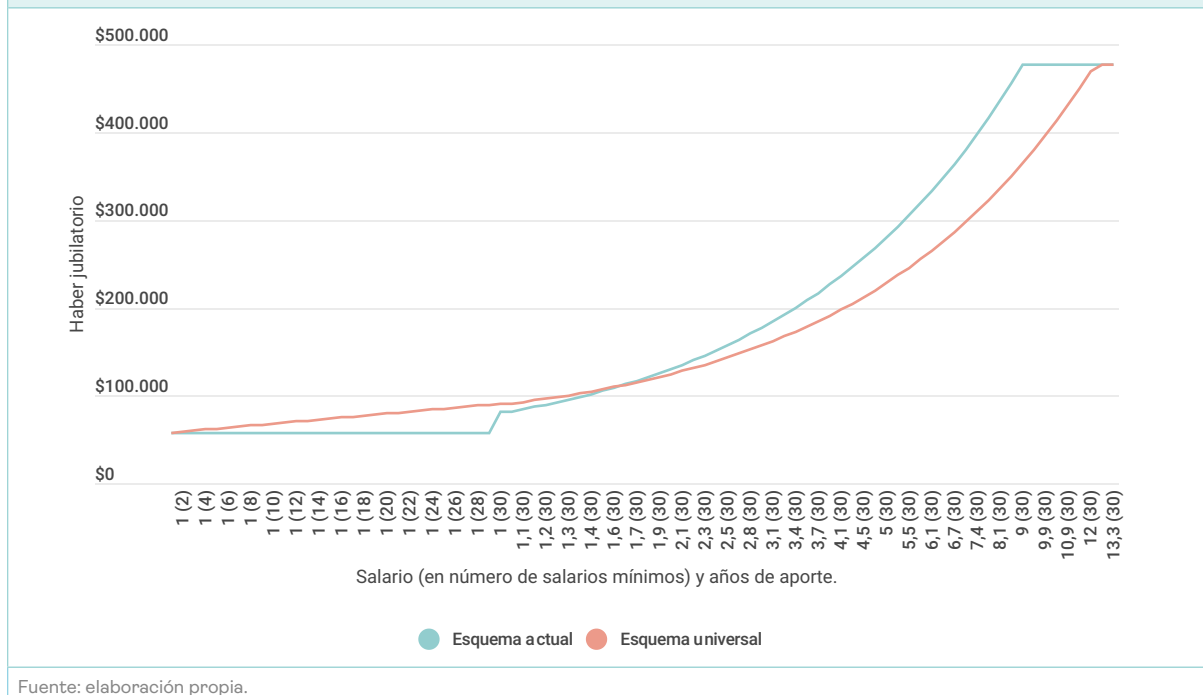
El beneficio estaría conformado por un componente universal fijo que abarque a todas las personas en edad de jubilarse (con un monto equivalente a 80% de una jubilación mínima) y un componente contributivo que premie los aportes realizados al sistema a lo largo de toda la vida laboral. Esto permitiría contar con una fórmula de continuidad entre un piso mínimo universal y un adicional vinculado a los aportes realizados, garantizando una distribución más progresiva que, al mismo tiempo, pueda reducir el déficit.

Este reordenamiento mantiene el componente solidario del sistema previsional argentino de dos maneras: a través del ingreso universal y a partir de su carácter vitalicio ya que no se agota con el fin del monto recaudado. Al mismo tiempo, logra una mayor equidad ya que pone en igualdad a la totalidad de trabajadores y trabajadoras y no penaliza a las personas que alcanzaron 29 años de aportes o menos.

Mientras que el piso de 30 años desincentiva a aportar a las personas que no creen poder llegar al mínimo, un modelo que valoriza cada año aportado, por el contrario, genera incentivos a contribuir a la seguridad social y a postergar la edad de retiro con el objetivo de tener un mayor haber futuro. Por último, el monto mayor en el componente fijo del haber y el cálculo en base a todos los años de aporte dota de mayor progresividad a la distribución de los

ingresos contributivos. Esto se verifica en un incremento en la tasa de sustitución de quienes, por haber aportado menos de 30 años, hoy acceden a una jubilación mínima con descuentos por moratoria o una PUAM. A continuación, el **Gráfico 2** muestra el comportamiento de un sistema universal versus el sistema actual.

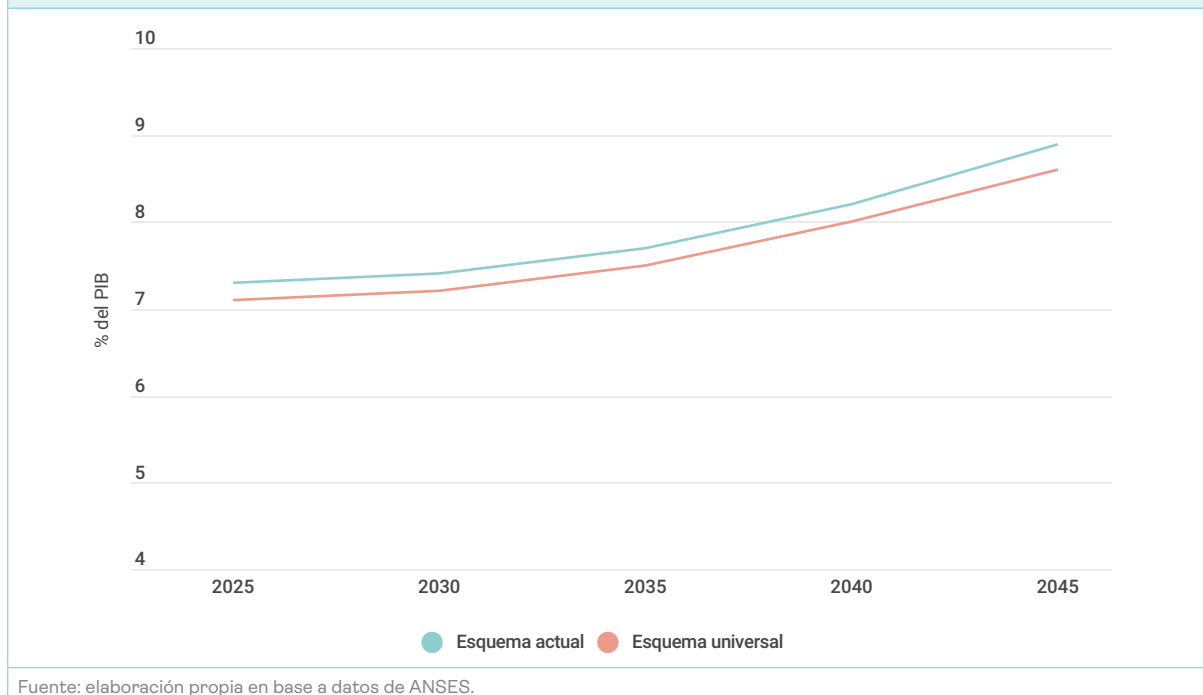
GRÁFICO 2.
 Valores de jubilaciones, según fórmula de cálculos: fórmula actual vs. fórmula alternativa



A continuación, el **Gráfico 3** muestra las estimaciones de gasto, medidos en porcentaje del PIB, del esquema actual comparado con la propuesta de universalización del régimen general. Esta propuesta lograría una reducción mayor del gasto fiscal, si se incorpora la discusión sobre qué sectores de la sociedad requieren (o deben ser recompensados) por un régimen de excepción, como desarrollamos a continuación.



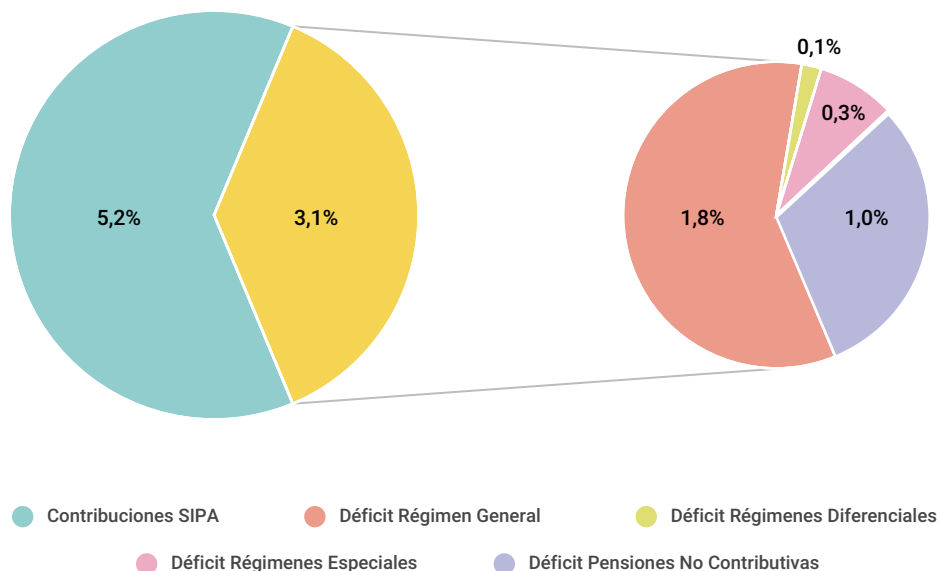
GRÁFICO 3.
Gasto previsional estimado (2025-2045)



En paralelo al ordenamiento del régimen general, proponemos discutir los regímenes que dan beneficios extra a algunos/as trabajadores y trabajadoras por sobre otros/as. Es importante aclarar que algunas actividades tienen que ser subsidiadas por su baja productividad. Otras, quizás por el desgaste físico que implican, justifican una edad más temprana de retiro, y quizás hay otras actividades que como sociedad queremos premiar con mejores beneficios. Pero hay muchas actividades que podrían tener las mismas reglas que el resto. Discutiendo los extras y quién los financia podemos reducir déficit y promover la equidad.

En 2023, ANSES gastará aproximadamente 8,3% del PIB en jubilaciones y pensiones. De ese gasto, 3,1% del PIB no está financiado por medio de contribuciones. Si continuamos desagregando, vemos que el déficit contributivo de ANSES proviene en mayor medida por los subsistemas de ingreso al régimen general, como el monotributo o las moratorias (1,8% del PIB), seguido por pensiones no contributivas (1% del PIB). Quienes acceden a una jubilación por monotributo o una pensión no contributiva tienen el mayor subsidio, pero acceden a un haber de jubilación mínima o inferior. Los regímenes especiales y diferenciales representan un déficit menor, pero acceden a beneficios mayores, ya sea por haberes más altos o por jubilarse en edades tempranas. Los regímenes especiales y diferenciales generan un déficit de 0,3% y 0,1% del PIB respectivamente (**Gráfico 4**). Qué regímenes deben ser subsidiados requiere un debate serio y basado en información.

GRÁFICO 4.
 Resultado financiero del gasto previsional ANSES como % del PIB. Estimado 2023 por régimen



Fuente: elaboración propia en base a datos de ANSES.

Desde CIPPEC proponemos, en primer lugar, dejar de aprobar regímenes de excepción que no se autosustenten. En segundo lugar, decidir qué regímenes deben incrementar sus aportes o modificar sus beneficios, y en cuales se justifica (o se desea) subsidiar la actividad para obtener mejores beneficios. En tercer lugar, decidir qué regímenes diferenciales o especiales deben reintegrarse al régimen general. Es necesario aclarar que modificar los déficits implicaría un ahorro fiscal recién en el largo plazo, al no poder reducir el gasto actual de quienes ya perciben una jubilación, a partir de los derechos adquiridos. A su vez, es necesario plantear otros esquemas de premiación para actividades socialmente estratégicas que no sean únicamente los previsionales sino, por ejemplo, salariales.

En suma, la propuesta de CIPPEC plantea un proceso de ordenamiento con el foco en la equidad y el equilibrio fiscal. Parte del objetivo de reordenar el régimen general, generando una mejor distribución del gasto y sin costos en el sistema, es establecer las bases para llevar adelante otras modificaciones que promuevan el equilibrio fiscal en el largo plazo. Un reordenamiento del sistema general que dote al sistema previsional de mayor sostenibilidad y equidad permite que la revisión de los regímenes de excepción tenga una justificación en la necesidad de igualdad entre los trabajadores y las trabajadoras que aportan al sistema, lo hagan durante 30 años o ninguno.



LINEAMIENTOS PARA UN PLAN DE IMPLEMENTACIÓN

Esta propuesta de reordenamiento del sistema previsional implicaría cambios significativos en las leyes que rigen el sistema de jubilaciones y pensiones. Para ello, es necesario modificar: i) la Ley 24.241, que estableció los principales parámetros del régimen general, a través del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones; ii) la Ley 27.260, que instituye la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM); iii) la Ley 27.705, de la última moratoria previsional.

Las modificaciones que puedan realizarse sobre los regímenes diferenciales y especiales implicarán cambios en cada ley específica de creación de dichos regímenes. La entidad responsable de implementar las modificaciones y reglamentar la normativa será la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

Con respecto a la implementación operativa de la propuesta, el principal mecanismo para lograrlo implicaría crear una continuidad entre los regímenes contributivos y no contributivos. De acuerdo a conversaciones con técnicos de la ANSES, la idea de modificar los requisitos de acceso a una jubilación y cambiar el cálculo de los haberes iniciales no supone demasiadas barreras técnicas, tanto para el régimen general como para diferenciales y especiales. A su vez, es relevante destacar que esta reforma busca afectar únicamente a futuros/as beneficiarios/as, por lo que no tendrá un impacto en las personas que ya se encuentran jubiladas o próximas a jubilarse.

En términos de economía política, las principales barreras parecen estar en el espectro político. La evidencia de los últimos años muestra que el tratamiento de este tipo de reformas en el Congreso de la Nación suele ser conflictivo. Un claro ejemplo de ello fue la ley de moratoria previsional que impulsó el oficialismo en febrero de 2023. Si bien la ley se terminó promulgando, no estuvo exenta de tensiones ante la postura de la oposición –fundamentalmente de Juntos por el Cambio– de no dar quórum en el recinto.

El ecosistema político parece estar escindido en dos partes claramente identificadas. Por un lado, se ubica el Frente de Todos, cuya principal herramienta previsional se centra en las moratorias, así como su objetivo de fondo parece estar en mantener la cobertura prácticamente universal del sistema, otorgando los mismos derechos de una jubilación. Por otro lado, el sector de Juntos por el Cambio centra su discurso alrededor de un sistema previsional sostenible en el tiempo, con la PUAM como principal herramienta.

Las principales críticas desde el actual oficialismo hacia esta pensión universal apuntan a que otorga un monto inferior al de una jubilación mínima y, a la vez, no goza de los mismos derechos que una jubilación (no es hereditaria y no da cobertura médica, principalmente). Por otro lado, los cuestionamientos desde la oposición hacen explícita la idea de la moratoria como un parche temporal que no resuelve los problemas de fondo del sistema y atenta contra la sostenibilidad del mismo.

Bajo este escenario, la propuesta de CIPPEC puede emerger como una alternativa para saldar estas dos posturas. Por un lado, el componente universal fijo –que abarca a todas las personas en edad de jubilarse– tiene puntos de contacto con el enfoque de Juntos por el Cambio en tanto apunta a ampliar la cobertura sin recurrir a la moratoria como herramienta. Por otro lado, la idea de que esta cobertura sea a través de una jubilación y no de una pensión –como lo es la PUAM– acerca más las posiciones con el actual oficialismo.

Por otro lado, existen barreras políticas para la propuesta de reforma de los regímenes contributivos de excepción, fundamentalmente para los especiales y los diferenciales. En ese



caso, el objetivo debe ser el de consensuar con los actores de interés involucrados en dichos regímenes, que podrán interpretar la propuesta como una amenaza sobre los beneficios que perciben actualmente. Esto resultará en una clara conflictividad política, ya que son trabajadores y trabajadoras con un alto nivel de movilización y participación en la arena pública.

En este propósito resultará clave difundir las inequidades existentes en el sistema previsional y enfatizar que la propuesta no busca quitar los beneficios, sino tratar de establecer cuáles son los sectores realmente prioritarios y de qué manera se los puede privilegiar. A la vez que respeta los derechos adquiridos, se debe enfatizar que la propuesta busca implementar un esquema más eficiente y transparente en la asignación de estos beneficios.

La estrategia inicial podría apuntar a limitar la expansión de los regímenes de excepción. Contener la tendencia expansiva de estos esquemas –entre 2020 y 2021 se presentaron 33 proyectos de creación o ampliación de regímenes diferenciales o especiales– se presenta como una primera condición necesaria.

En paralelo, podría pensarse en unificar algunos de los regímenes diferenciales por el esquema de beneficios del régimen general y, para los casos en que se evalúe apropiado, establecer beneficios de edad o aportes a los sectores cuyos trabajadores o trabajadoras, por condiciones de envejecimiento prematuro, así lo requieran.

Por último, en lo que respecta a los regímenes especiales, resulta esencial poner sobre la mesa el debate sobre por qué se privilegian ciertas profesiones por sobre otras. A su vez, podría pensarse que los méritos en servicio a la sociedad pueden ser retribuidos por compensaciones económicas durante el servicio y no mediante promesas de pago futuras.



BIBLIOGRAFÍA

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2018). Encuesta Nacional a Trabajadores sobre Condiciones de Empleo, Trabajo, Salud y Seguridad (ECETSS).

BESS. (2022). *Boletín Estadístico de la Seguridad Social*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

BESS. (2023). *Boletín Estadístico de la Seguridad Social*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Mera, M. (2022). *La integración de los regímenes contributivos y no contributivos en la seguridad social en Argentina*. Documento de Política Pública N°243. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2022/09/DPP-243-PS-La-integracion-de-los-regimenes-contributivos-y-no-contributivos-Agosto-2022.pdf>

Rofman, R. (2021). *Los regímenes previsionales de excepción en Argentina*. Documento de Políticas Públicas N°230. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2021/05/230-DPP-PS-Los-regi%CC%81menes-previsionales-de-excepcio%C%81n-en-Argentina-Rofman-....pdf>



ACERCA DEL AUTOR

Manuel Mera

Director del programa de Protección Social

Licenciado en Ciencia Política (Universidad Di Tella). Magíster y Doctor en Gobierno (Georgetown University). Profesor visitante en Universidad Di Tella.

CIPPEC[®]

#40D
