



Instituto Interdisciplinario de  
Economía Política de Buenos Aires  
**(IIEP-BAIRES)**



## IV JORNADAS DE ANÁLISIS DE MERCADO DE TRABAJO Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

La persistencia de los dilemas en el caso argentino:  
¿A mitad de camino entre Bismark y Beveridge?

OSCAR CETRÁNGOLO

12 Y 13 DE NOVIEMBRE DE 2018

# **Reformas previsionales en América Latina**

## **La persistencia de los dilemas en el caso argentino: ¿A mitad de camino entre Bismark y Beveridge?**

Oscar Cetrángolo (IIEP UBA CONICET)

Coautores: Fabio Bertranou y Pablo Casalí (OIT)

**IV Jornadas de Análisis de Mercado de Trabajo y de la Protección Social**

12 y 13 de noviembre de 2018 - Facultad de Ciencias Económicas UBA

# TEMARIO

- Presentación
- Hechos estilizados de una historia compleja
- Cobertura y gasto del sistema nacional
- Los fragmentos del «sistema»
- Cambios recientes y desafíos futuros

# TEMARIO

- *Presentación*
- Hechos estilizados de una historia compleja
- Cobertura y gasto del sistema nacional
- Los fragmentos del «sistema»
- Cambios recientes y desafíos futuros

# TEMARIO

- Presentación
- ***Hechos estilizados de una historia compleja***
- Cobertura y gasto del sistema nacional
- Los fragmentos del «sistema»
- Cambios recientes y desafíos futuros

# Hechos estilizados de una historia compleja: introducción

Como consecuencia de las mayores dificultades que enfrentaron los trabajadores al momento de cumplir con los requisitos de elegibilidad para acceder a las prestaciones contributivas, la cobertura horizontal cayó y desde los años sesenta las Moratorias fueron el mecanismo adoptado para recuperarla.

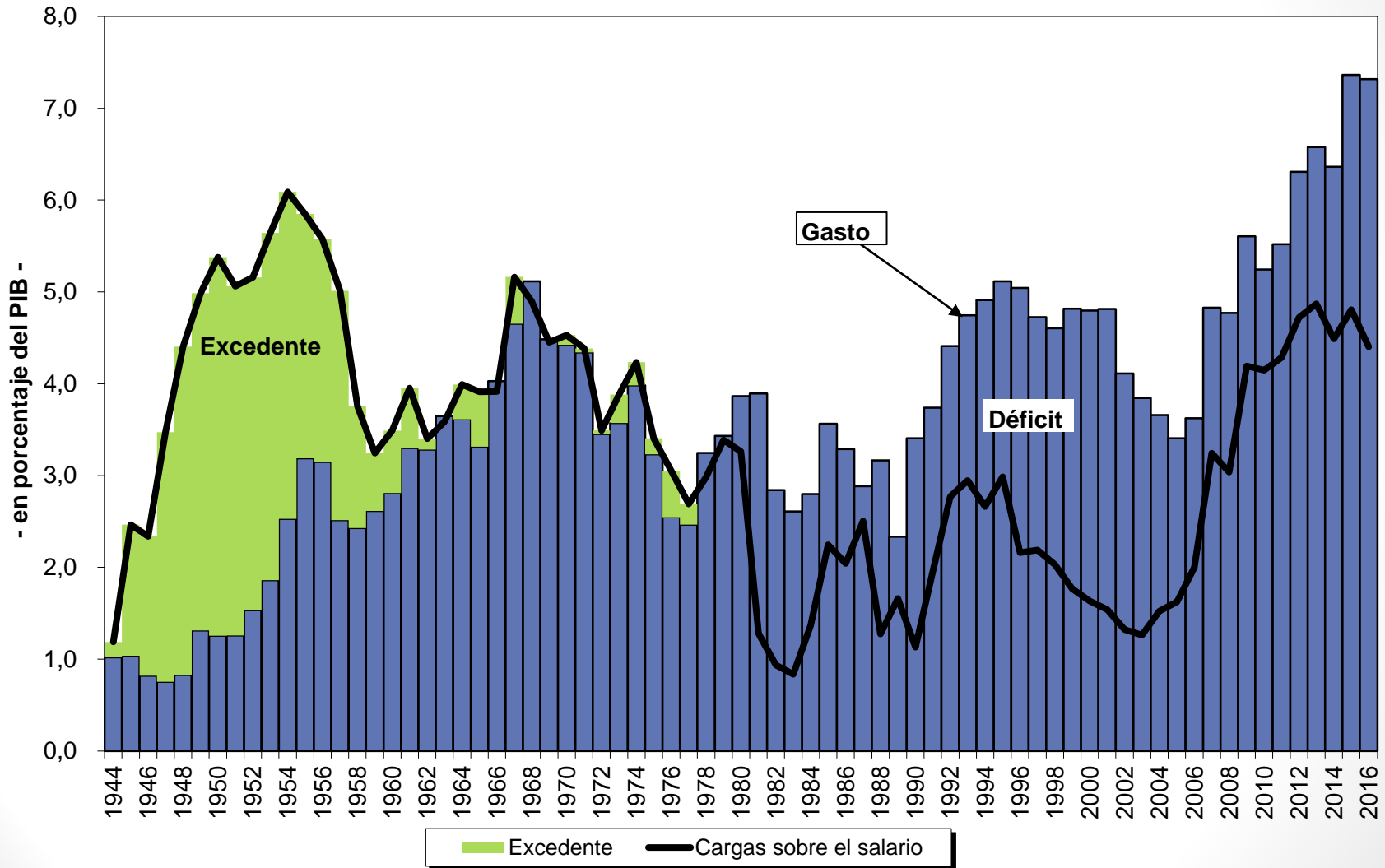
Con su implementación después de la crisis de principios de siglo, la cobertura pasó de cerca del 70% a más del 90% de los mayores de 65 años.

En 2016 los beneficios de la moratoria representaban más de la mitad del total de beneficios que brinda el sistema previsional nacional, mostrando que un sistema diseñado en décadas anteriores como de naturaleza contributiva (*à la Bismark*) se transformó parcialmente un sistema de prestaciones mínimas de seguridad social (*à la Beveridge*).

# Etapas en el desarrollo del sistema previsional argentino

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

# Gasto y financiamiento del sistema previsional nacional 1944-2016 - En % del PIB



Fuente: Cetrángolo, O. et al (2015).



# Características distintivas del sistema previsional argentino

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

# TEMARIO

- Presentación
- Hechos estilizados de una historia compleja
- ***Cobertura y gasto del sistema nacional***
- Los fragmentos del «sistema»
- Cambios recientes y desafíos futuros

## Gasto público en SIPA, período 2004-2016 (En porcentaje del PIB)

Año	Régimen General	Moratoria	Total
2004	3.79%	0.00%	3.79%
2005	3.48%	0.00%	3.48%
2006	3.59%	0.15%	3.74%
2007	3.52%	1.36%	4.88%
2008	3.39%	1.57%	4.96%
2009	3.69%	1.91%	5.59%
2010	3.58%	1.92%	5.51%
2011	3.61%	1.97%	5.58%
2012	4.16%	2.21%	6.36%
2013	4.36%	2.26%	6.62%
2014	4.24%	2.18%	6.42%
2015	4.60%	2.78%	7.38%
2016	4.62%	2.89%	7.51%

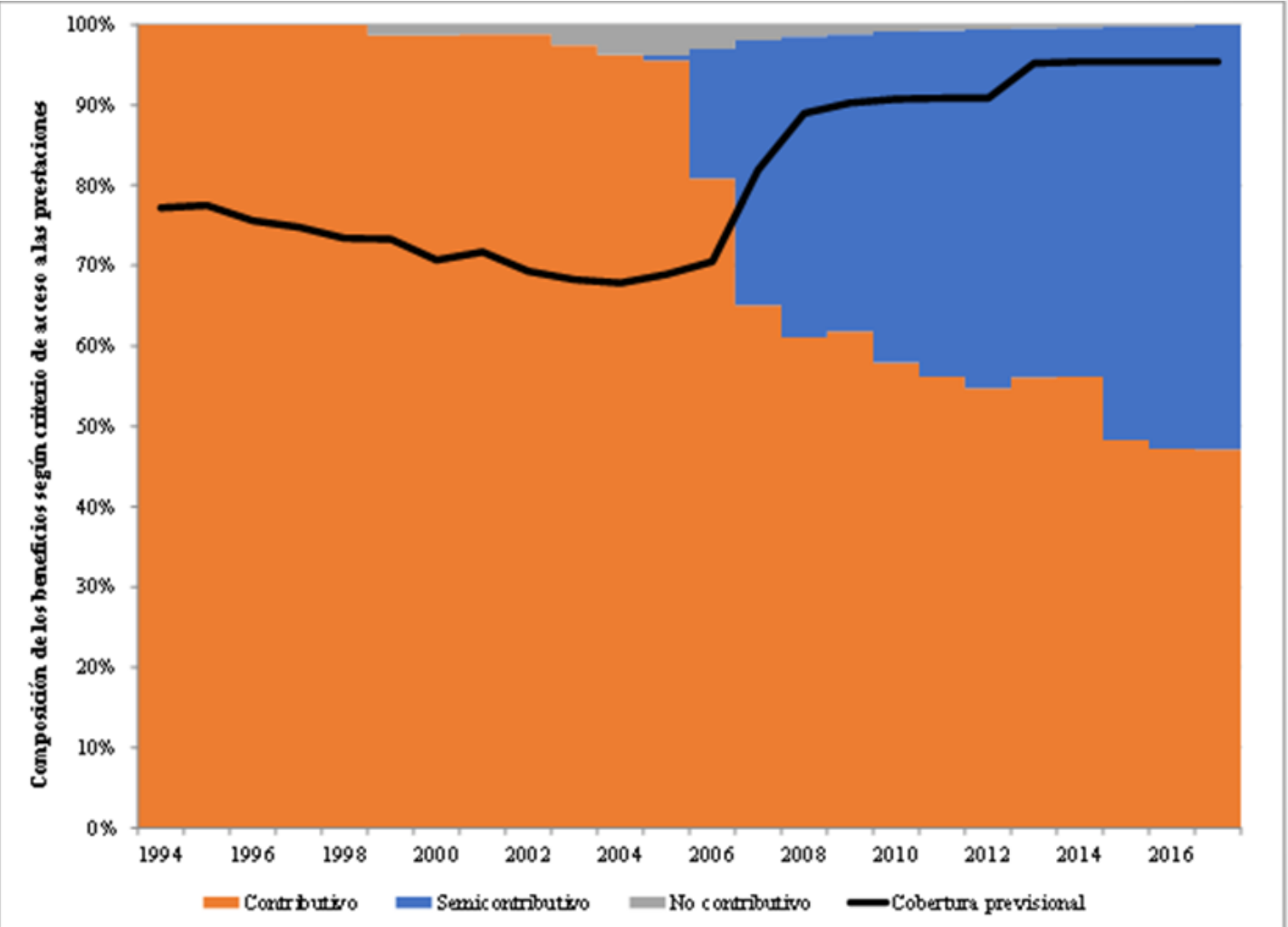
# Evolución de la cobertura previsional y composición de los beneficios previsionales del régimen general, 1994-2017

## Moratoria:

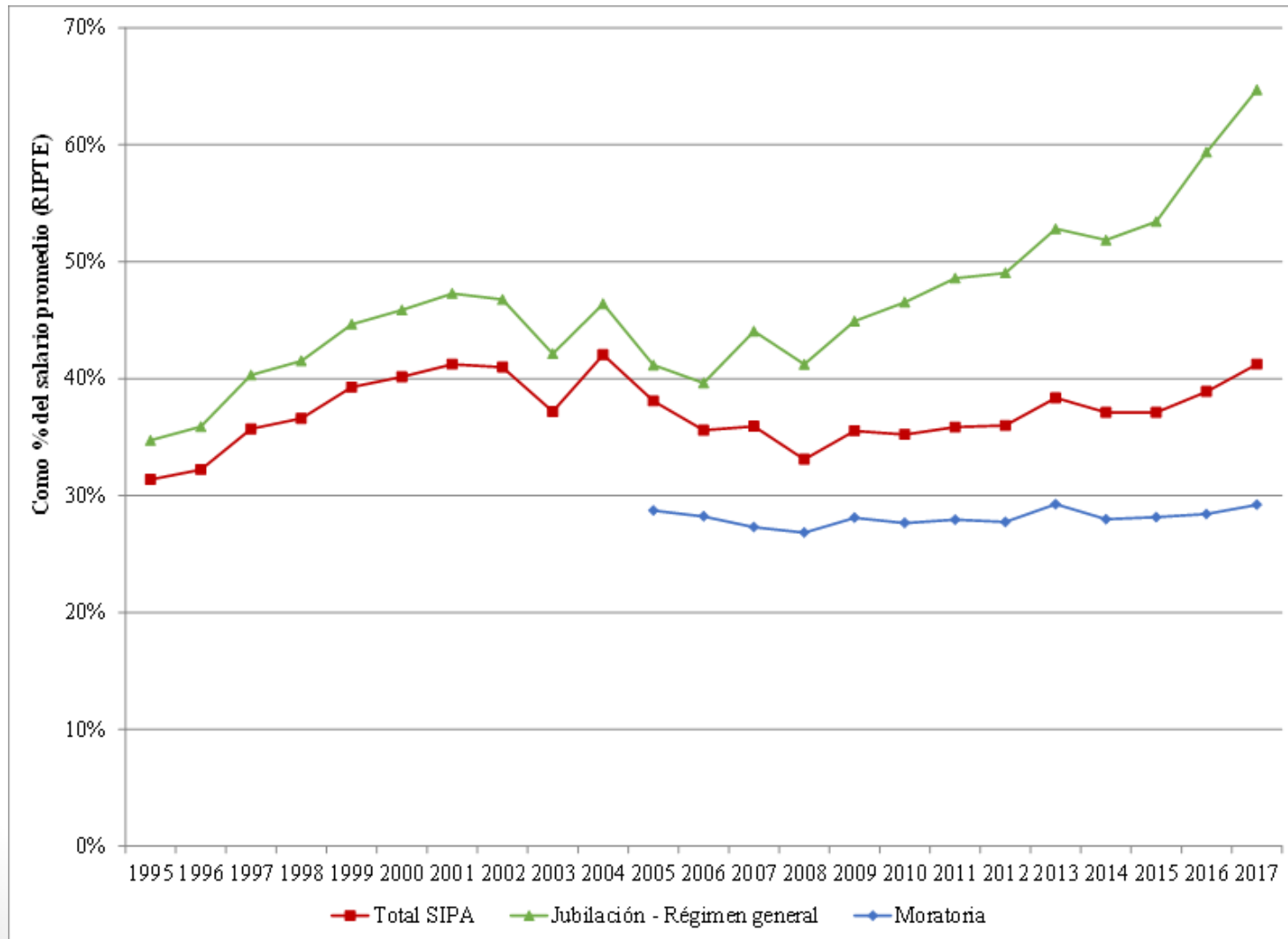
79% participó en el mercado de trabajo.

De estos:

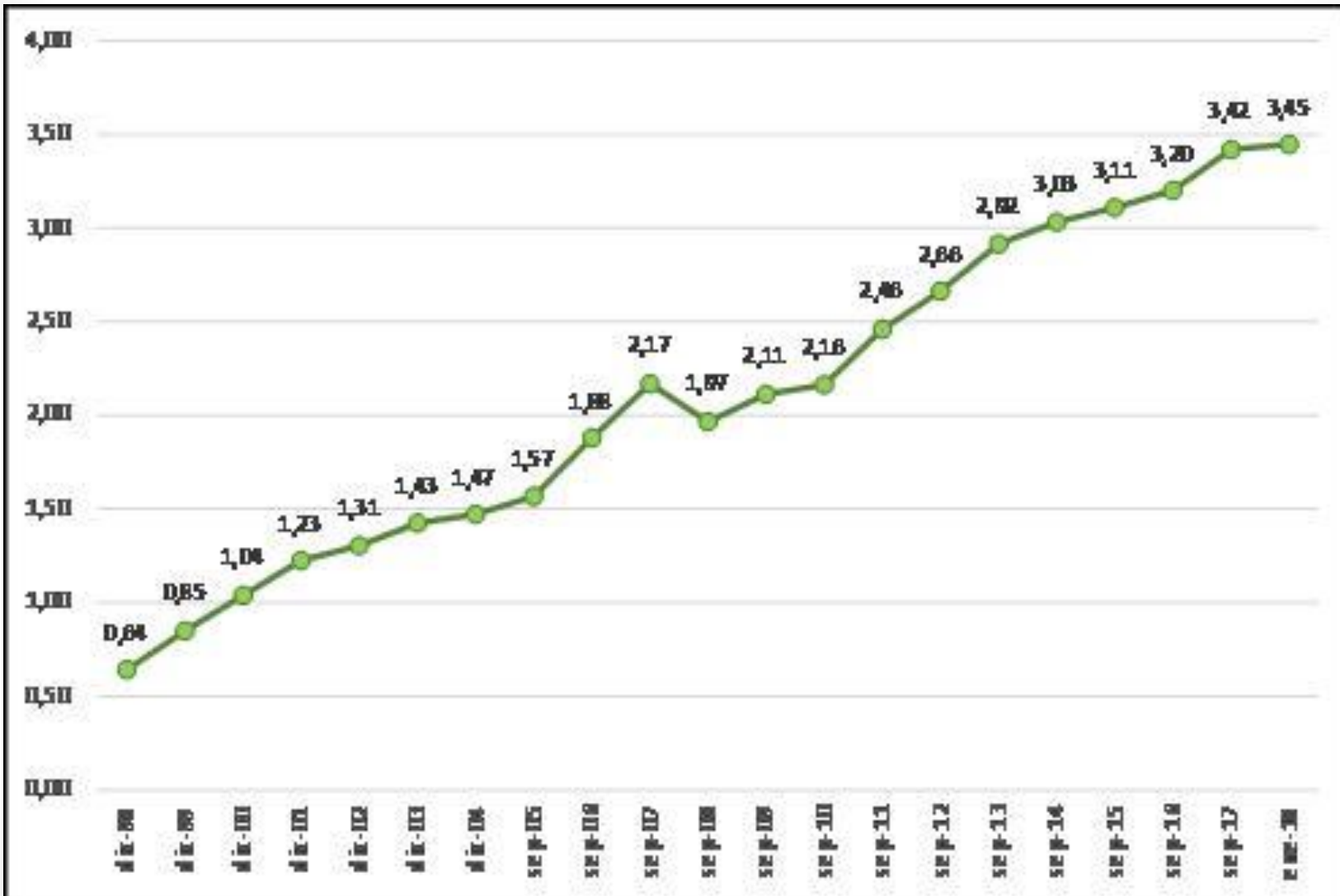
52,8% no registró aportes, 23,8% registró entre 1 y 10 años de aportes, 17,1% entre 11 y 25 años, 6,4% más de 25 años (MTeE y SS, 2014)



# Evolución de la cobertura previsional vertical según tipo de prestación, 1995-2017

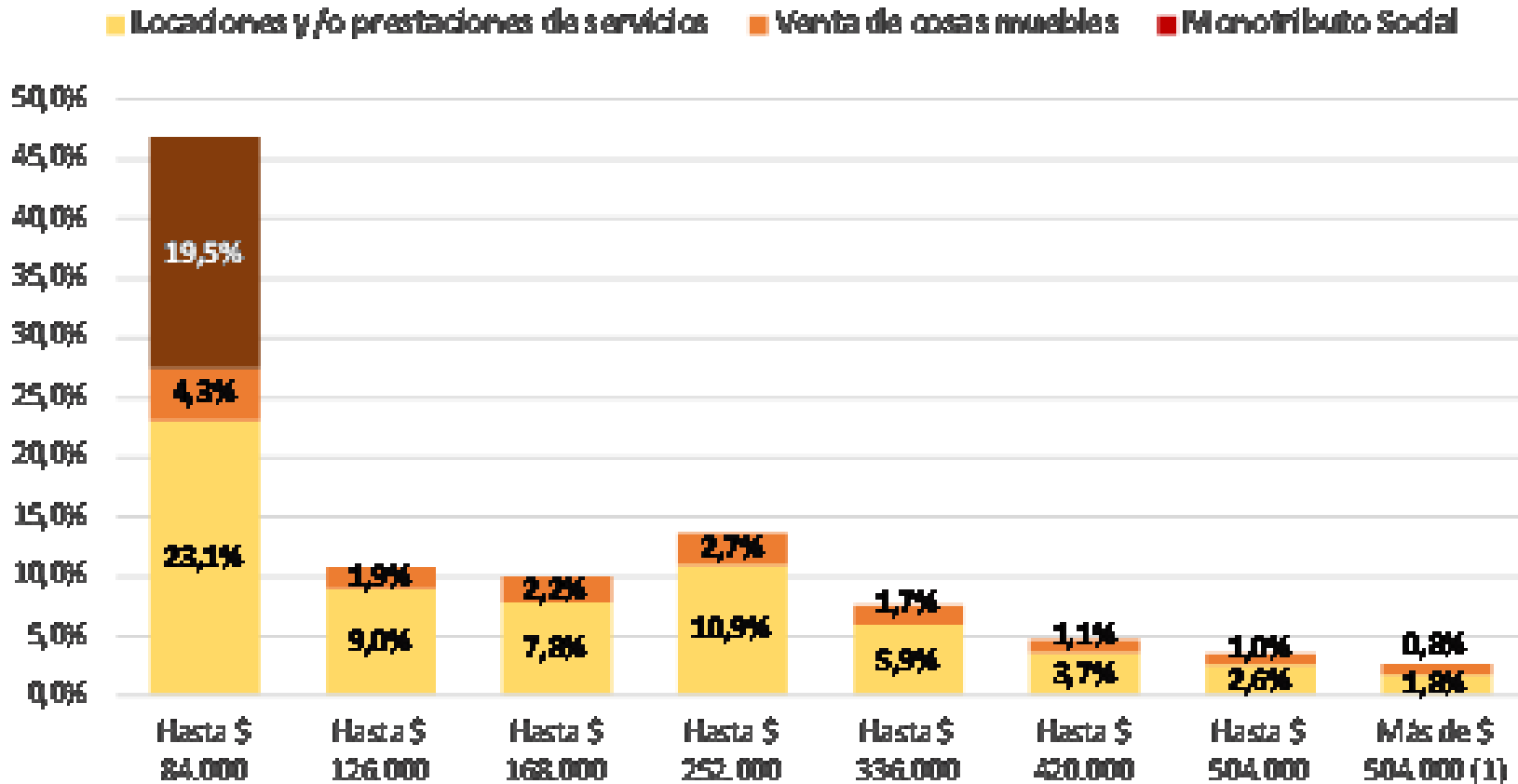


# Importancia del Monotributo: Evolución de la cantidad de contribuyentes (en millones) 1998 - 2018



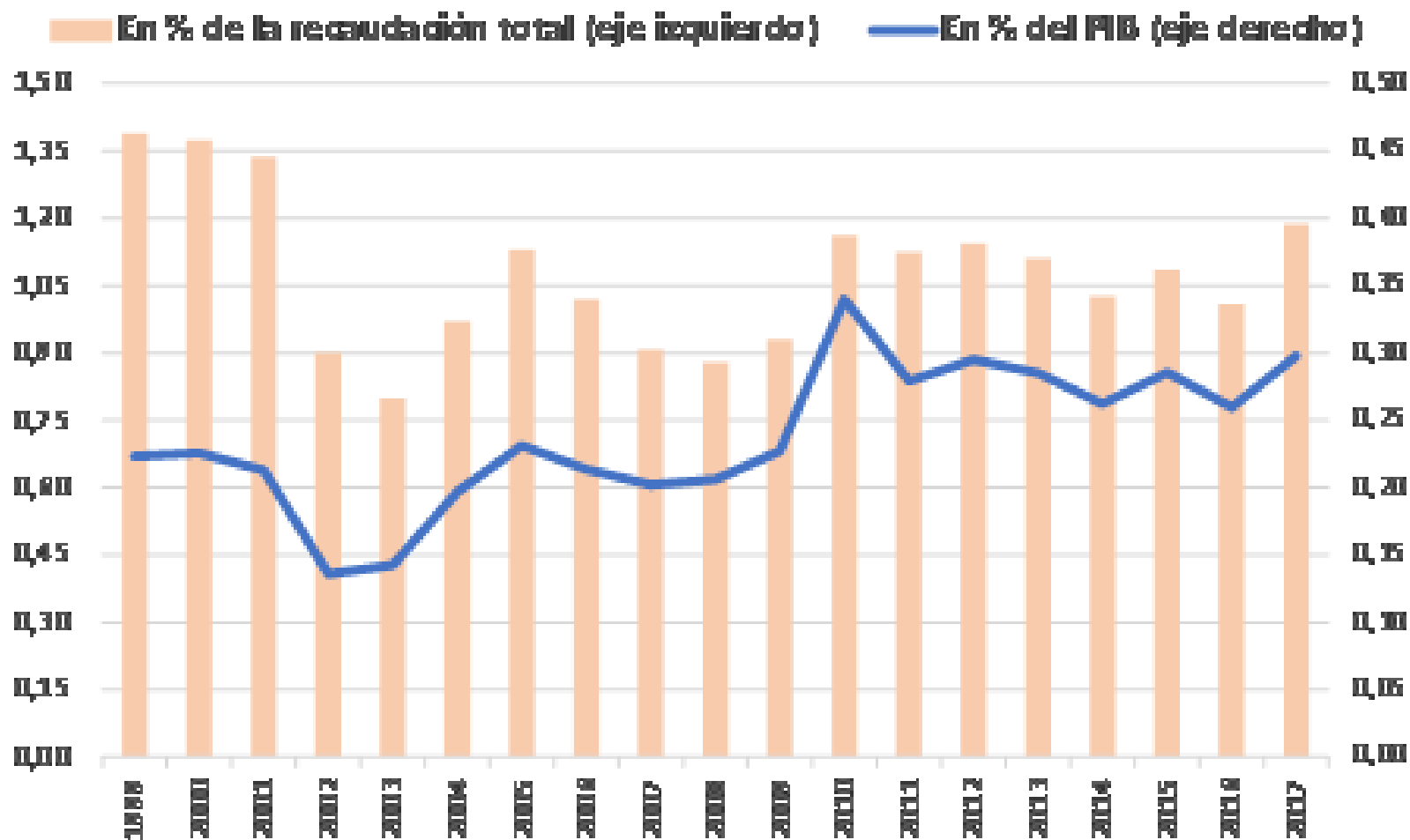
Fuente: Cetrángolo, Gómez Sabaini, Goldschmit y Morán "Regímenes Tributarios Simplificados", en Salazar y Chacaltana, Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos. OIT FORLAC, Lima: 2018

# Argentina: Estructura de contribuyentes del Monotributo según nivel de ingresos brutos y actividad (en %). Enero 2018



Fuente: Cetrángolo, Gómez Sabaini, Goldschmit y Morán “Regímenes Tributarios Simplificados”, en Salazar y Chacaltana, Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos. OIT FORLAC, Lima: 2018

# Argentina: Evolución de la recaudación del Régimen de Monotributo 1999-2017



Fuente: Cetrángolo, Gómez Sabaini, Goldschmit y Morán "Regímenes Tributarios Simplificados", en Salazar y Chacaltana, Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos. OIT FORLAC, Lima: 2018



# TEMARIO

- Presentación
- Hechos estilizados de una historia compleja
- Cobertura y gasto del sistema nacional
- ***Los fragmentos del «sistema»***
- Cambios recientes y desafíos futuros

# Fragmentos del «sistema»

## ➤ **SIPA:**

- Contributivo para trabajadores formales que pagan contribuciones sobre salarios
- Semicontributivo: Con Moratoria y Jubilación anticipada. Para trabajadores que no cumplieron con la totalidad de requisitos
- No contributivo: PUAM
- Regímenes diferenciales: con condiciones específicas para ciertos tipos de trabajo

## ➤ **Cajas provinciales:** Contributivo para empleados públicos de provincias

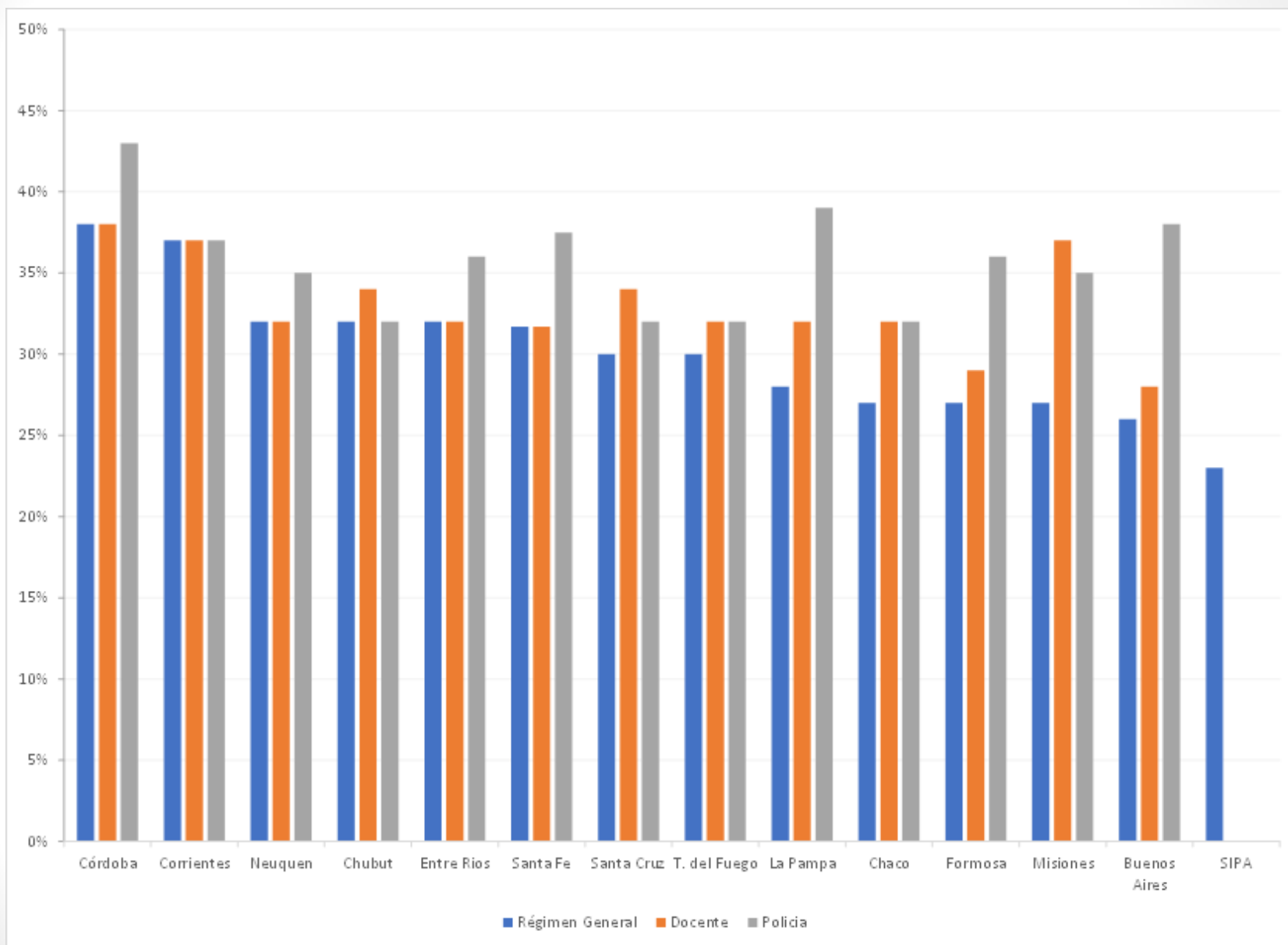
## ➤ **Regímenes especiales:** Contributivo para fuerzas armadas y de seguridad, y otros regímenes de privilegio con normas especiales

## ➤ **Pensiones No Contributivas:** A cargo del Ministerio de Salud y Desarrollo Social

**Beneficios de los diferentes esquemas nacionales**  
**Casos y montos, septiembre de 2017**

Tipo de prestación		Miles de casos	Haber mensual en \$	Tasa de sustitución en % RIPTE
<b>Salario formal promedio (RIPTE) y estimación ingreso imponible</b>				<b>\$ 26.301</b>
<b>Pensiones No Contributivas</b>	Vejez	3	5.260	20,0
	Invalidez	1.060	5.158	19,6
	Madres de 7o más hijos	309	7.361	28,0
	Legisladores (Graciables del Congreso)	68	6.819	25,9
	Ex combatientes de Malvinas	22	22.256	84,6
	Otras leyes especiales	7	14.017	53,3
	Pensión Universal para Adulto Mayor	68	5.933	22,6
<b>Total PNC</b>		<b>1.538</b>	<b>5.999</b>	<b>22,8</b>
<b>Beneficios sistema contributivo</b>	Jubilación	5.266	11.092	42,2
	Con moratoria	3.418	7.636	29,0
	<b>Sin moratoria</b>	<b>1.848</b>	<b>17.485</b>	<b>66,5</b>
	Pensión	1.583	10.573	40,2
	Con moratoria	200	7.474	28,4
<b>Total</b>		<b>6.849</b>	<b>10.972</b>	<b>41,7</b>

## Cajas provinciales no transferidas: Tasas conjuntas de aportes y contribuciones. Año 2017

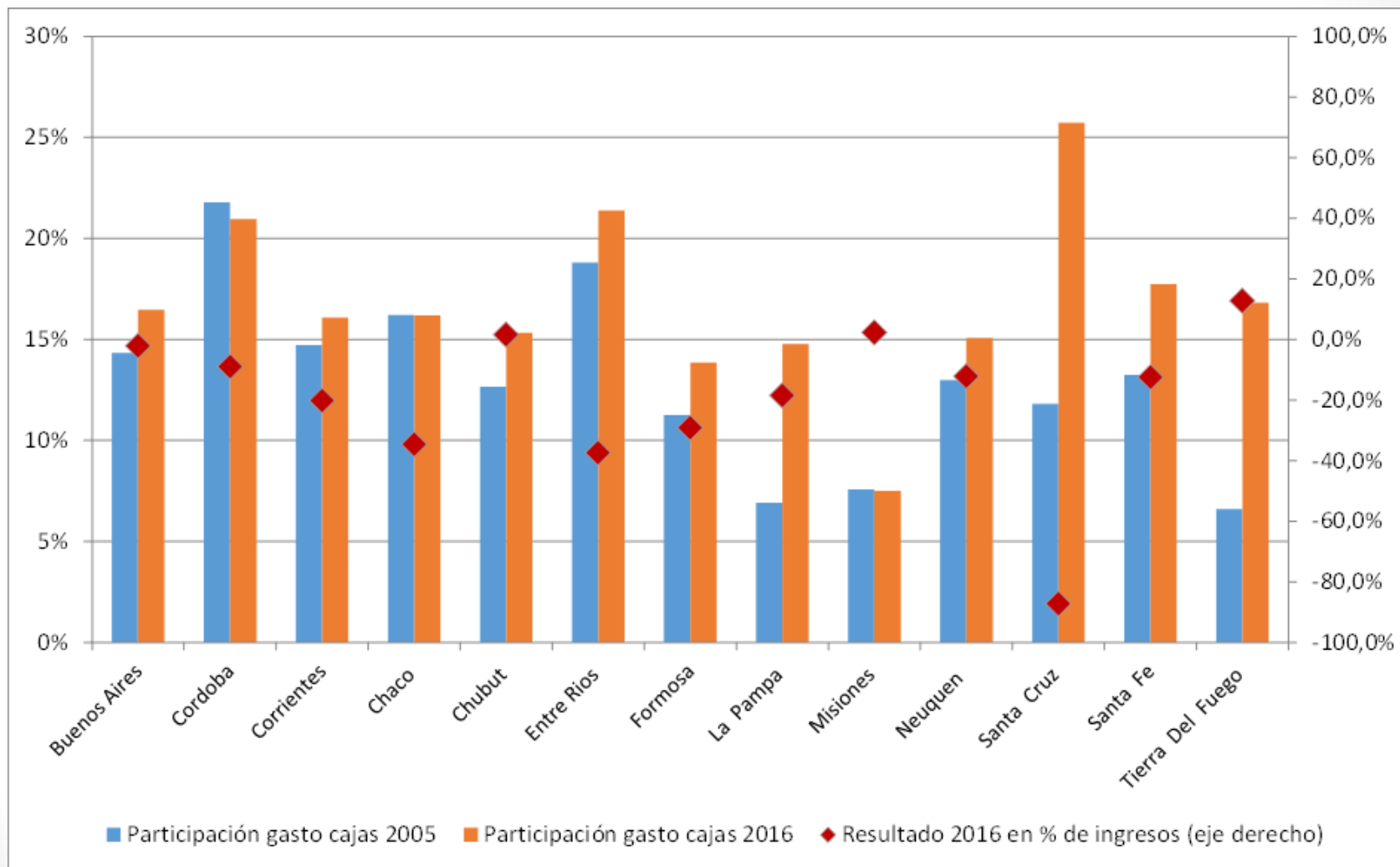


# Edad de retiro y años de aporte

## Cajas provinciales no transferidas y SIPA (Nación). Año 2017

	Edad de retiro		Años de contribución
	Hombre	Mujer	
<b>Buenos Aires</b>	60	60	22
<b>Chaco</b>	60	60	30
<b>Chubut</b>	62	58	30
<b>Córdoba</b>	65	60	30
<b>Corrientes</b>	65	60	30
<b>Entre Ríos</b>	62	57	30
<b>Formosa*</b>	65	60	30
<b>La Pampa</b>	65	60	25
<b>Misiones</b>	65	60	30
<b>Neuquén</b>	60	55	30
<b>Santa Cruz</b>	54	50	30
<b>Santa Fe</b>	65	60	30
<b>T. del Fuego</b>	60	60	30
<b>SIPA Nación</b>	65	60	30

## Participación porcentual del gasto previsional sobre el gasto total de cada jurisdicción (2005 y 2016) y resultado 2016 como porcentaje de ingresos



# TEMARIO

- Presentación
- Hechos estilizados de una historia compleja
- Cobertura y gasto del sistema nacional
- Los fragmentos del «sistema»
- *Cambios recientes y desafíos futuros*

# Medidas y anuncios recientes

- Desafectación de fondos coparticipables
- «Reparación histórica»
- PUAM
- Promesa de debate de una reforma estructural
- Cambio en la fórmula de movilidad previsional
- Reducción de contribuciones patronales mediante Mínimo No Imponible.
- Reforma tributaria y reducción del financiamiento
- Acuerdo con el FMI y límite al uso del FGS



# Desafíos y propuestas de reforma

- Construir un sistema que pueda perdurar a lo largo de los años para evitar los vaivenes de las últimas décadas. El sistema previsional debe ser, necesariamente, ***previsible***.
- Lograr un ***consenso*** suficiente acerca de las reformas con el objeto de asegurar su permanencia en el tiempo. El nuevo sistema de protección a la población adulta mayor debe surgir de un debate amplio y fundado que permita acordar un duradero “pacto social por la previsión social”.
- ***Evitar soluciones de emergencia*** con beneficios de corto plazo y costos de largo plazo difíciles de sostener
- Considerar una ***variedad de instrumentos*** para tratar los diversos objetivos del sistema de protección social para la población adulta mayor.
- Consolidar una ***prestación universal*** sin requisitos para su obtención que ofrezca beneficios suficientes a la población que no acceda a los beneficios contributivos. Deberá financiarse con recursos de rentas generales.

# Desafíos y propuestas de reforma

- Diseñar un sistema cuyos beneficios contributivos guarden **proporcionalidad** con los aportes y contribuciones correspondientes a los trabajadores que puedan acceder al mismo. Los beneficios deben ser los adecuados para mantener los incentivos a formalizarse, consistentes actuarialmente y sustentables en el largo plazo.
- Mantener **niveles de aportes y contribuciones** que permitan financiar niveles de prestaciones aceptables por la población en el mediano y largo plazo.
- Incorporar componentes **semi-contributivos** para quienes hayan cumplido solo parcialmente con los requisitos para acceder a los beneficios contributivos. Debe ser financiado por una combinación de fondos de rentas generales y contribuciones sobre los salarios.
- Discutir **cambios paramétricos** entre los que debiera considerarse la necesidad de establecer los beneficios a partir de la totalidad de la historia laboral de cada beneficiario y no solo de los últimos años.

# Desafíos y propuestas de reforma

- Discutir el sendero futuro que debería recorrer los ajustes necesarios en la edad de retiro a medida que sigan progresando las ***expectativas de vida***.
- Rediscutir la necesidad de un ***Fondo de Sustentabilidad*** de la magnitud del actual y, en su lugar, evaluar la conveniencia de un fondo contracíclico de menores dimensiones.
- Realizar una profunda revisión de la conveniencia y alcance de los diferentes ***regímenes especiales y cajas complementarias***, asegurando la permanencia de aquellos que tengan claros argumentos en favor de su existencia y, adicionalmente, asegurar su sostenibilidad de largo plazo. En los casos en que se requieran fondos adicionales para su financiamiento hacerlo de manera explícita.

# Desafíos y propuestas de reforma

- ✦ Eliminar, adicionalmente, la **fragmentación territorial** derivada de la existencia de cajas de empleados públicos provinciales no transferidas a la Nación. Se debieran discutir los acuerdos existentes para evitar la existencia de esquemas insostenibles y asegurar un tratamiento equitativo a lo largo del territorio nacional
- ✦ Aunque excede el tema previsional, debe redefinirse la situación de los **monotributistas**, definiendo casos donde se los debe asimilar a los esquemas contributivos, semi contributivos o no contributivos, dependiendo de la permanencia en el tiempo del trabajador dentro de este esquema tributario simplificado.
- ✦ Reorganizar el sistema de prestaciones no contributivas con el objeto de evitar superposiciones, construyendo un esquema simple y explícito de **beneficios no contributivos**.
- ✦ En todos los casos, tener especial cuidado con los **costos de transición** de un esquema a otro deseado.

***¡Muchas gracias!***