



Munich Personal RePEc Archive

**Where are we and where are we going?
Analysis of the weaknesses of the
Argentine pension system from an
international comparison. Towards
greater efficiency in spending on social
welfare**

Calabria, Alejandro A. and Cunquero, Camila

Universidad Argentina de la Empresa (UADE)

10 July 2016

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/72940/>

MPRA Paper No. 72940, posted 10 Aug 2016 14:10 UTC

49º Jornada Internacional de Finanzas Públicas

¿Dónde estamos y hacia dónde vamos? Análisis de las fragilidades del sistema previsional argentino desde una comparación internacional. Hacia una mayor eficiencia del gasto en previsión social

Alejandro A. Calabria (UADE) (*) – Camila Cunquero (UADE)

Resumen: En los últimos años, distintos fenómenos como el envejecimiento poblacional, la crisis económica-financiera internacional y cambios en la concepción del rol del Estado, entre otros, han obligado a los países a reconsiderar el rol de la seguridad social en general y de la previsión social en particular. El caso argentino no es la excepción. En los últimos ocho años nuestro sistema previsional ha experimentado una enorme cantidad de reformas. Este documento de trabajo buscará, como objetivo principal, brindar un panorama de la situación actual del sistema previsional argentino y analizar su desempeño en el mediano plazo, desde una perspectiva de comparación internacional, analizando cómo fue, en otros países, la resolución de problemas que deberemos enfrentar inexorablemente en el mediano y largo plazo como ser la pérdida del bono demográfico y el creciente deterioro de las cuentas fiscales de la ANSES.

Palabras claves: sistema previsional, tasa de cobertura, financiamiento, Argentina, comparación internacional

Clasificación JEL: H55, I38, H0

Abstract: In recent years, various phenomena such as aging population, international economic crisis and changes in the conception of the role of the state have forced countries to reconsider the role of social security in general and foresight social in particular. The Argentine case is not the exception. In the last eight years our pension system has experienced a lot of reforms. This working paper will try, as main objective, to provide an overview of the current situation of Argentine's pension system and analyze its performance in the medium term, from a perspective of international comparison, analyzing how was, in other countries the resolution of the problems that we will have inexorably to face in the next years, such as loss of the demographic dividend and the increasing deterioration of ANSES's fiscal accounts.

Keywords: pension system, pension coverage, Argentina, international comparison

JEL Classification: H55, I38, H0

(*) Dirección: Lima 717, C1073AAO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Teléfono: (011) 15-5228-5620.

(†) Profesor de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE). Dirección de e-mail de contacto: alcalabria@uade.edu.ar.

Las opiniones aquí expresadas pertenecen a los autores y no representan necesariamente las correspondientes a los organismos a los cuales se encuentran afiliados.

1. Introducción

Uno de los principales objetivos que tiene el Estado es el de alcanzar el mayor nivel posible de bienestar en la sociedad, para lo cual es central garantizar un nivel de protección social que tienda a la universalidad y a la cobertura de necesidades y contingencias socialmente reconocidas como la salud, la educación, la discapacidad y el desempleo, entre otros. Un sector que por sus características es relativamente más vulnerable, junto con los niños y adolescentes, es el de los adultos mayores.

La previsión social es un componente esencial dentro de la seguridad social. En los últimos años, distintos fenómenos como el envejecimiento poblacional, la crisis económica-financiera internacional y cambios en la concepción del rol del Estado, entre otros, han obligado a los países a reconsiderar el rol de la seguridad social en general y de la previsión social en particular. Uno de los principales retos que enfrentan los Estados está relacionado con la sostenibilidad de sus sistemas previsionales. Esto surge como consecuencia de la multiplicidad de objetivos que tienen estos sistemas (Piffano *et al.*, 2009) por lo que los Estados enfrentan un constante *trade-off* intentando adecuar sus sistemas de previsión social para hacerlos sostenibles en el tiempo (OECD, 2007), sin descuidar ninguno de los aspectos fundamentales como la tasa de cobertura y el nivel de los haberes previsionales.

Al reformar los sistemas previsionales, los Estados optan por poner mayor énfasis en una u otra cuestión. Sin embargo, ambas ponen en riesgo la sostenibilidad financiera del sistema ya que un aumento en la cobertura implica que los adultos activos cubran a una mayor cantidad de pasivos y, por otro lado, mantener el nivel de ingreso de los pasivos implica mayores erogaciones y genera incentivos para retirarse de la fuerza laboral a edad temprana (Gruber y Wise, 1998). Esto se vio reflejado a nivel internacional en las reformas de los diversos sistemas previsionales que se han ido implementando principalmente en las últimas dos décadas orientadas hacia la sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo. Las mismas llevaron, en un principio, a una caída de la tasa de cobertura y baja en los términos reales de los haberes, proceso que luego empezó a revertirse, al menos parcialmente, con políticas destinadas a aumentar las tasas de cobertura y, en menor medida, a recomponer los montos de las jubilaciones y pensiones. Estas medidas incluyeron decisiones de fondo como nacionalizaciones de sistemas privados, privatizaciones de sistemas públicos y/o modificaciones en los requisitos de acceso a las jubilaciones (principalmente, aumentos en las edades requeridas), entre otras.

El caso argentino no es la excepción, en la última década cambió considerablemente el rol del Estado frente al sistema previsional. Mediante la Ley 26.425 se creó el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) el cual unificó el sistema mixto (cuasi privado) de capitalización individual en uno público de reparto. Casi paralelamente, mediante la Ley 26.417, se estableció el ajuste semestral de forma automática de los haberes de acuerdo a una fórmula preestablecida y, además, se han implementado diversas moratorias previsionales (2004, 2005 y 2014) que incorporaron más de tres millones de jubilados al sistema.

El objetivo de esta investigación es brindar, a través de una comparación internacional, un panorama de la situación actual del sistema previsional argentino y analizar su desempeño en el mediano plazo, delineando los aspectos positivos del mismo que deberían fortalecerse, así como también las posibles debilidades que deberían subsanarse en orden de mantener la sostenibilidad del sistema. Para ello el documento de trabajo presentará la siguiente estructura: en la Sección 2 se realizará una breve revisión bibliográfica, una justificación de los países seleccionados para la comparación y algunas aclaraciones metodológicas; en la Sección 3 se presentará una descripción de las

características principales de cada uno de los sistemas previsionales analizados; en la Sección 4 se procederá con la comparación entre los resultados de los distintos sistemas y en la Sección 5 se presentarán las conclusiones finales que contendrán tanto un análisis de la situación del sistema previsional argentino, procurando detectar las fortalezas y oportunidades que podrían profundizarse y cuáles las debilidades y amenazas que podrían surgir en un mediano plazo, como esbozos de algunas recomendaciones de políticas que podrían adoptarse en el futuro.

2. Marco teórico, revisión bibliográfica y metodología

Una parte importante de la vasta literatura especializada en previsión social está dedicada al análisis de los sistemas de los distintos países. Entre ellos existen trabajos (Social Security Administration, 2016) que simplemente realizan una descripción de los sistemas de distintos países, otros que comparan los principales indicadores previsionales de cada país pero sin describir a cada uno en detalle (CEPAL, 2002; Rofman, 2005; Mesa Lago, 2010; BBVA Research, 2011; Rofman y Oliveri 2012) y otros, más extensos, que realizan ambas acciones, es decir, describen y comparan los distintos sistemas previsionales (OECD, 2015). También hay investigaciones en las cuales el tema central es el análisis del sistema previsional de un determinado país, el cual es comparado con otros sistemas de países similares de forma tal de detectar tempranamente posibles problemas que podrían surgir a futuro así como oportunidades de mejora (como sucede en Piffano *et al.* -2009- para el caso argentino, Casisto -2013- para el Uruguay y Pascuzzo -2015- para el australiano). Además, hay documentos de trabajo más específicos en los que se analiza concretamente una medida o reforma particular de un sistema previsional y se lo compara con lo que ocurrió en países que aplicaron medidas similares (como Cardozo -2009- que realiza una comparación entre las reformas implementadas en los sistemas previsionales de Argentina y Chile entre 2003 y 2008 o como Casanova, Calabria y Rottenschweiler -2014- quienes realizan una comparación entre las fuentes utilizadas en Argentina para financiar la extensión de la cobertura previsional respecto a las que se utilizaron en Brasil, Chile y Uruguay que también aplicaron políticas destinadas al mismo fin). La organización de este documento será, en cierta forma, una combinación de las distintas estructuras mencionadas anteriormente dado que en las primeras secciones se describirán y compararán los sistemas previsionales de distintos países mientras que en las secciones finales se utilizarán los resultados de dicha comparación para detectar puntos fuertes y débiles, así como esbozar propuestas a futuro, del sistema argentino en particular.

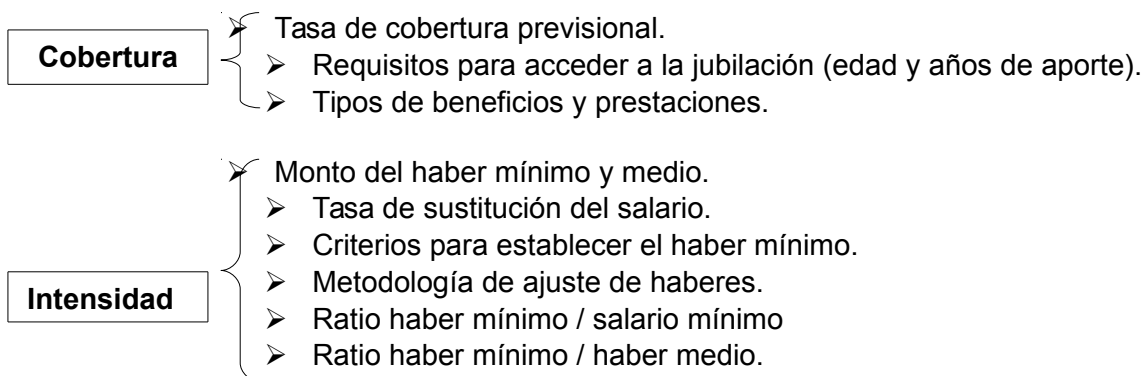
Para llevar a cabo esta investigación se utilizarán fuentes primarias y secundarias de información. Entre las primeras se encuentran las encuestas de hogares y los datos brindados por los institutos de estadísticas y los diferentes organismos encargados de la previsión social en cada país mientras que entre las segundas se encuentran las investigaciones realizadas por diferentes organismos (muchos de ellos internacionales como el Banco Mundial -BM-, el Banco Interamericano de Desarrollo BID-, la Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo -OECD- o la Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe -CEPAL-), centros de estudios e investigadores, entre otros¹. El principal objetivo de esta selección de datos es minimizar la discrepancia de los mismos ya que los brindados por los organismos de previsión social pueden presentar, entre otros, errores de doble registración mientras que las encuestas permanentes de hogares, si bien representan una base más confiable de información, están expuestas a problemas de consistencia temporal e inconvenientes relacionados a la cobertura de las mismas (Rofman y Oliveri, 2012).

¹ OECD (2015), CEPAL (2014), Rofman y Oliveri (2012), Rueda Pérez (2007), Jimeno, OECD (2006), Rojas y Puentes (2006), OIT (2006), Rofman y Lucchetti (2006), Rofman (2005), Tovar (2003).

La selección de países fue realizada de forma tal que permita abarcar tanto a países de la región con características similares como a países europeos con características diferentes y, a su vez, que posibilite el análisis de distintos tipos de sistemas de previsión social con diversas formas de organización. En este documento, junto con el argentino, se analizarán los sistemas previsionales de Brasil (mixto), Chile (capitalización), España (reparto), Italia (cuentas nocionales) y Uruguay (mixto).

Para la comparación se optó por abarcar tres aspectos: cobertura, intensidad y sostenibilidad financiera. En lo que respecta a cobertura se comparará la tasa de cobertura, los tipos de beneficios y prestaciones, y los requisitos para acceder a la jubilación (edad y años de aportes). En cuanto a los aspectos referidos a la intensidad se analiza la tasa de sustitución del salario, el monto medio y mínimo de los haberes, los criterios para establecer al haber mínimo, la metodología de ajuste de los haberes, el ratio haber mínimo / haber medio, el ratio haber mínimo / salario mínimo y el ratio haber medio / PIB por trabajador. Por último, en términos de sostenibilidad financiera se estudiarán los porcentajes de aportes y contribuciones que se cobran sobre el salario², el gasto en jubilaciones y pensiones (gasto previsional) y los fondos acumulados como porcentaje del producto interno bruto (PIB)³, el ratio de beneficiarios sobre aportantes, y el ratio de población en edad pasiva sobre población en edad activa.

Merece la pena aclarar que, dado que las edades jubilatorias varían considerablemente entre los distintos países analizados, con el fin de que las tasas de coberturas previsionales sean comparables la misma se calculará tanto con el ratio “personas en edad jubilable⁴ con beneficio previsional / personas en edad jubilable” como con el ratio “personas de 65 años o más con beneficios previsional / personas de 65 años o más⁵”.



² Como fuentes de financiamiento se considerarán únicamente los recursos provenientes de aportes del sector activo para financiar la seguridad social dado que la mayor parte de estos recursos se destina a financiar la previsión social. No se contemplarán aquellos provenientes de impuestos específicos, rentas generales u otras fuentes similares.

³ Respecto a este último indicador es importante aclarar que, si bien otorga una información aproximada sobre las reservas que posee el sistema previsional para enfrentar posibles situaciones temporalmente desfavorables, en muchos casos, como el argentino, una parte no menor de dichas reservas está compuesta por bonos y letras del Estado Nacional que, en última instancia, es quien debe responder frente a cualquier faltante de fondos en el sistema.

⁴ Para simplificar criterios se consideró como “edad jubilable” aquella a partir de la cual un trabajador es elegible para percibir una pensión por vejez y no a la edad legal a la que se ve forzado obligatoriamente a retirarse del mercado laboral. Ambos términos se han empleado comúnmente como sinónimos, pero se observa cada vez más una diferenciación entre ambos conceptos (Caristo, 2013).

⁵ En el caso que en alguno de los países analizados, como sucede con España, la edad jubilatoria requerida para ambos sexos sea 65 años, entonces ambas tasas coincidirán.

- Ratio haber medio / PIB por trabajador

Sostenibilidad Financiera

- Tasa de aportes y contribuciones.
- Gasto previsional / PIB.
- Fondos acumulados / PIB.
- Ratio beneficiarios / aportantes.
- Ratio población en edad activa / población en edad pasiva.

3. Análisis de los sistemas previsionales seleccionados

3.1 Argentina

El sistema previsional argentino fue público y de reparto hasta fines del año 1993 cuando se estableció su desdoblamiento pasando a mixto con un componente público (de reparto) y otro privado (de capitalización). Sin embargo, en 2008 a través de la sanción de la Ley 26.425 se crea el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), un régimen previsional único, público y de reparto que eliminó a las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión (AFJPs) cuyos fondos acumulados fueron transferidos al Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), un fondo anticíclico creado para atenuar el impacto negativo que sobre el régimen pudiese tener la evolución de variables económicas y sociales. Por lo tanto, en la actualidad el sistema previsional argentino es de reparto y administrado por la ANSES a nivel nacional aunque también existen sistemas de jubilaciones provinciales y municipales y algunas cajas profesionales de variado volumen.

Para acceder a la Jubilación Ordinaria se exigen 60 años de edad para las mujeres y 65 años para los hombres y 30 años de aportes independientemente del sexo. Sin embargo, debido a la baja tasa de cobertura (que será analizada posteriormente con mayor detalle) en 2005 se habilitó una moratoria previsional mediante la cual se permitió que más de dos millones de personas en edad jubilable que no contaban con los 30 años de aportes puedan jubilarse abonando en cuotas los años de aportes faltantes. Esto produjo un aumento considerable en la tasa de cobertura que alcanzó su máximo en 2012, luego la misma comenzó a declinar paulatinamente hasta que a fines de 2014 se sanciona la Ley 26.970 que habilitó una nueva moratoria previsional vigente por dos años⁶ que aumentó

⁶ Al momento de realizar este documento de trabajo la misma aún continúa vigente y más de 750.000 adultos mayores han obtenido un beneficio previsional a través de ella.

nuevamente de forma considerable la tasa de cobertura previsional. Adicionalmente, existe una Pensión No Contributiva a la Vejez gestionada por el Ministerio de Desarrollo Social pero financiada por la ANSES que se otorga a quienes tengan 70 años o más y se encuentren en situación de vulnerabilidad (otorga un monto equivalente al 70% del haber mínimo).

De acuerdo a estimaciones propias sobre la base de datos de la última Encuesta Permanente de Hogares (EPH) publicada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) correspondiente al II Trimestre de 2015, la tasa de cobertura previsional de la población en edad jubilable es de 85,4% (82,9% si consideramos solo beneficios contributivos) mientras que asciende al 90,8% (88,0%) si contemplamos la población de 65 años y más.

El cálculo para la Jubilación Ordinaria consta de tres componentes:

- Prestación Básica Universal (PBU): Es una prestación uniforme, universal y de un mismo monto (es decir, independiente del monto de aportes ingresado al sistema) que se otorga a todas las personas que hayan cumplido los requisitos de edad y aportes mencionados anteriormente. Al momento de realizar este documento de trabajo el valor de la PBU es de AR\$ 2.343 (US\$ 156).
- Prestación Compensatoria (PC): Este componente solo considera los servicios con aportes efectuados hasta el 30-06-1994. Para los trabajadores en relación de dependencia el monto de la PC será equivalente al 1,5% por cada año de servicios con aportes, o fracción mayor de seis meses, hasta un máximo de treinta y cinco años, calculado sobre el promedio de las remuneraciones sujetas a aportes y contribuciones, actualizadas y percibidas durante el período de ciento veinte meses inmediatamente anteriores al cese en el servicio, a la extinción del contrato laboral o a la solicitud de beneficio, lo que ocurra primero. En el caso de los trabajadores autónomos este componente del haber será equivalente al 1,5% por cada año de servicio con aporte o fracción mayor de seis meses, hasta un máximo de treinta y cinco años, calculado sobre el promedio mensual de los montos actualizados de las categorías en que revistó el afiliado, teniendo en cuenta el tiempo con aportes computado en cada una de ellas⁷.
- Prestación Adicional por Permanencia (PAP): Se determinará computando el 1,5% por cada año de servicios con aportes o fracción mayor de seis meses realizados desde el 1°-7-1994, en igual forma y metodología que la establecida para la Prestación Compensatoria.

⁷ Puede ocurrir que se computen sucesiva o simultáneamente servicios con aportes en relación de dependencia y autónomos: en este caso el haber de la prestación se establecerá sumando el que resulte para los servicios en relación de dependencia y el correspondiente a los servicios autónomos. Si el período computado excediera de treinta y cinco años, se considerarán los treinta y cinco años más favorables.

Para calcular el salario promedio sobre el cual se aplicarán los porcentajes determinados por la PC y la PAP los salarios mensuales son ajustados, desde 2009, a valor actual a través del Índice de Movilidad, sancionado en 2008 a través de la Ley 26.417⁸. Este índice de ajuste se determina mediante una fórmula que considera la evolución de los recursos tributarios, el índice de salarios, los recursos totales de la ANSES y la evolución de la cantidad de prestaciones⁹. Una vez estimado el haber inicial, el mismo es actualizado semestralmente (en marzo y septiembre) también mediante el Índice de Movilidad. Desde su implementación en 2009, el Índice de Movilidad ha otorgado aumentos anuales¹⁰ superior a la inflación en seis de los siete años¹¹.

El haber mínimo garantizado para quienes cumplan los requisitos de edad y de aportes es de AR\$ 4.959 (US\$ 331)¹² mientras que la Pensión No Contributiva por Vejez para aquellas personas de 70 años o más en situación de vulnerabilidad asciende a AR\$ 3.471 (US\$ 232). El haber medio de los beneficios contributivos (jubilaciones y pensiones) es de AR\$ 6.716 (US\$ 447) mientras que si se incluyen los beneficios no contributivos el mismo desciende a AR\$ 6.228 (US\$ 415)¹³. El ratio haber mínimo / haber medio es 74,0%. La tasa de sustitución del salario es del 47,8% mientras que el ratio haber medio / PIB por trabajador es 10,5%. El ratio haber mínimo / salario mínimo es de 81,8%.

Los fondos para financiar el sistema previsional provienen principalmente de aportes del sector activo aunque también hay recursos tributarios de afectación específica¹⁴ y transferencias del Estado Nacional. Actualmente, el porcentaje de aporte del empleado en relación de dependencia el sistema previsional es del 11% del salario bruto mientras que las contribuciones por parte del empleador son del 10,17%¹⁵. Los aportes a cargos del empleado se realizan hasta un tope máximo salarial de AR\$ 56.058 (US\$ 3.737) mientras que las contribuciones a cargo del empleador no tienen ningún tope.

⁸ Previamente, se usaban otros índices fijados por el Poder Ejecutivo.

⁹ Dado que el Índice de Movilidad suele ser superior a la evolución de los salarios en muchas ocasiones el salario medio sobre el cual se calculará el haber resulta ser superior al salario que percibía en actividad la persona por lo que la tasa de sustitución del salario de las altas de los últimos años fue mucho más elevada que la tasa de sustitución promedio del sistema.

¹⁰ 19,9% en 2009, 26,5% en 2010, 37,1% en 2011, 31,1% en 2012, 31,8% en 2013, 30,5% en 2014 y 33,0% en 2015.

¹¹ Solo fue menor a la inflación en 2014 que, según la mayoría de las estimaciones privadas, fue superior al 31%.

¹² En rigor al considerar el aguinaldo son 13 mensualidades al año, así que el haber mínimo mensual sería de AR\$ 5.372 (US\$ 359).

¹³ AR\$ 7.276 (US\$ 486) y AR\$ 6.747 (US\$ 451), respectivamente, al incorporar el prorrateo del aguinaldo.

¹⁴ Como ser Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto a las Ganancias, impuestos internos, a los combustibles, cigarrillos, etc.

De acuerdo a los últimos datos disponibles el 57,0% de la población se encuentra en edad activa mientras que el 12,9% en la edad pasiva. La tasa de empleo es del 42,2%, la de desempleo del 5,9% y la informalidad laboral del 33,1%. Actualmente, existen 1,75 aportantes por cada beneficiario. El gasto previsional representa el 7,9% del PIB y los fondos acumulados en el sistema a través del FGS son alrededor del 11,4% del PIB.

3.2 Brasil

El régimen previsional de Brasil podría definirse como mixto ya que conviven dos diferentes sistemas: reparto y capitalización. De todos modos, el régimen de reparto es público y obligatorio mientras que el de capitalización individual es voluntario (el porcentaje de trabajadores afiliados a este último es notablemente bajo), es decir, todos los trabajadores deben afiliarse y aportar al sistema de reparto y mediante este sistema obtendrán su jubilación; adicionalmente, existe la posibilidad de aportar voluntariamente al sistema de capitalización de manera de obtener un ingreso adicional al momento del retiro. A lo largo de este trabajo utilizaremos los datos referidos únicamente al sistema de reparto.

Para acceder a la Jubilación Ordinaria (también llamada “Jubilación por Edad”) se requieren 15 años de aportes y 65 años de edad en el caso de los hombres y 60 años en el de las mujeres¹⁶. También existe una Jubilación por Tiempo de Contribución que, independientemente de la edad, exige 30 años de aportes a las mujeres y 35 a los hombres¹⁷. Adicionalmente, existe una Jubilación Especial otorgada a aquellos trabajadores que hayan realizado tareas forzosas y/o insalubres durante su etapa activa. En este caso, los requisitos de edad y aportes son menores y la forma de cálculo del haber es distinta.

¹⁵ En el caso de los empleadores cuya actividad principal sea la locación o prestación de servicios con excepción de las asociaciones sindicales, sociedades de garantía recíproca, obras sociales sindicales y demás entidades comprendidas en la Ley 23.660 y en la Ley 23.661, el aporte al SIPA será del 12,71%. Para los trabajadores autónomos el aporte es del 27% de sus ingresos mientras que los monotributistas aportan una suma fija estipulada por ley (actualmente AR \$157 -US\$ 10-).

¹⁶ En el caso de trabajadores rurales la edad requerida se reduce en cinco años.

¹⁷ Dentro de esta se incluye la denominada Jubilación por Regla 85/95 que permite acceder a un beneficio cuando la suma de la edad más los años de aportes sea de 85 en el caso de las mujeres y de 95 en el de los hombres. A partir de 2017 se exigirán 86 y 96 años, respectivamente. Los valores irán aumentando gradualmente hasta llegar a 90 y 100 en 2022.

De acuerdo a estimaciones propias sobre la base de datos del Ministério da Previdência Social y del Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) la tasa de cobertura previsional de los adultos en edad jubilable es del 84,7%.

La fórmula para el cálculo de los haberes es compleja. En primer lugar se establece un “salario de beneficio” que, para los afiliados al sistema de seguridad social a partir del 29 de noviembre de 1999, se establecerá como el promedio de los mayores salarios correspondientes al 80% del período cotizado¹⁸. Para quienes se hayan afiliado antes del 29 de noviembre de 1999 se calculará como el promedio de los mayores salarios correspondientes al 80% del período cotizado desde julio de 1994 siempre que el divisor sea superior al 60% del tiempo transcurrido entre julio de 1994 y el momento de solicitar el beneficio previsional^{19,20}. Una vez determinado el “salario de beneficio” el mismo se utilizará para establecer la renta mensual inicial de acuerdo a los siguientes criterios:

- Jubilación Ordinaria: 70% del salario de beneficio más un 1% adicional por cada año de aporte hasta alcanzar un máximo del 100%. Se podrá ajustar el salario de beneficio multiplicándolo por el factor previsional -explicado anteriormente- siempre que el mismo resulte beneficioso, es decir, mayor a 1²¹. El haber resultante no podrá ser inferior al salario mínimo, vital y móvil al momento de solicitar el beneficio.
- Jubilación por Tiempo de Contribución: 70% del salario de beneficio multiplicado por el factor previsional -a diferencia de la Jubilación Ordinaria, en este caso su aplicación no es opcional- más un 5% adicional por cada año de aporte que supere el mínimo exigido hasta un límite del 100%.

¹⁸ El cual se multiplicará por el siguiente “factor previsional -f-” si el beneficio a otorgar se encuentra enmarcado en las líneas “b” y “c” del inciso I del artículo 18 de la Ley 9.876/1999: donde “Es” es la expectativa de sobrevivencia al momento de solicitar el beneficio; “Tc” el tiempo de contribución hasta el momento de solicitar el beneficio, “Id” la edad del solicitante y “a” una alícuota correspondiente a 0,31. Mientras que no sufrirá ajuste alguno si se encuentra en las demás líneas del artículo mencionado anteriormente.

¹⁹ Por ejemplo, si el beneficio se solicita en enero de 2015, el tiempo transcurrido desde julio de 1994 hasta el mes anterior a la solicitud es de 246 meses, por lo que el 60% es de 147,6 meses -se redondea en 148-. Si el solicitante tiene, por ejemplo, 200 meses aportados dentro de ese período, el 80% serían 160 meses. El sistema detecta que 160 meses es un divisor superior a 148 meses así que hará el promedio de los mayores 160 sueldos del período cotizado. En cambio, si el solicitante tiene 150 meses cotizados en el período, el 80% serían 120 meses por lo que el sistema detectará que 148 es un divisor mayor que 120 y realizará el promedio de los 148 salarios más altos (descartando los dos menores). Por último, en el hipotético caso de que el solicitante tenga 100 meses cotizados en el período, el 80% serían 80 meses, por lo que el sistema detectará que 148 es un divisor mayor a 80 pero como solo dispone de 100 meses de aportes entonces el “salario de beneficio” resultará de dividir por 148 la suma de los 100 sueldos.

²⁰ En cualquiera de los casos los salarios pasados se actualizan a valor actual de acuerdo a tablas preestablecidas.

- Jubilación Especial: 100% del salario de beneficio.

El haber mínimo está garantizado por ley y debe ser igual al salario mínimo vital y móvil por lo que se ajustan de forma conjunta. Actualmente, el mismo es de R\$ 880 (US\$ 244). El haber medio contabilizando tanto las jubilaciones como las pensiones es de R\$ 1.274 (US\$ 354) mientras que si se tienen en cuenta solo las jubilaciones asciende a R\$ 1.284 (US\$ 357). El ratio haber mínimo / haber medio es 68,9%. La tasa de sustitución del salario es 55,4% mientras que el ratio haber medio / PIB por trabajador es del 13,7%. Los haberes se ajustan una vez al año y el porcentaje otorgado no puede ser inferior a la evolución del Índice de Precios al Consumidor de los doce meses inmediatos anteriores.

El sistema previsional se financia con recursos provenientes del sector activo por entre el 28% y el 31% del salario (entre 8% y 11% abonado por el empleado²² y 20% contribuido por el empleador). También existen impuestos con fines específicos para financiar los gastos administrativos y posibles déficits que puedan ocurrir en el sistema. Actualmente, el 61,0% de la población se encuentra en edad activa mientras que apenas el 9,6% en edad pasiva. La tasa de empleo es del 45,1%, la de desempleo del 9,0% y la de informalidad (asalariados no registrados) del 36,0%. Existen 3,56 aportantes por cada beneficiario. El gasto previsional representa el 6,8% del PIB y los fondos acumulados en el sistema previsional alcanzan el 13,3% del PIB.

3.3 Chile

El sistema previsional chileno fue uno de los pioneros en Latinoamérica en convertirse en un régimen de capitalización a cargo de empresas privadas denominadas Administradoras de Fondos de Pensión (AFP) cuando mediante el Decreto Ley 3.500 de 1981 se sancionó la Reforma Previsional que estableció que ingresen obligatoriamente a este sistema todos los nuevos trabajadores en relación de dependencia que ingresaron al mercado laboral por primera vez a partir del 1° de enero de 1983 y

²¹ A continuación se presentan algunos ejemplos brindados por el Ministerio de Trabajo y Previsional Social que permitirán aclarar el entendimiento: a) En el caso de un hombre de 65 años de edad y 30 años de aportes cuyo salario de beneficio es de R\$ 2.000, el factor previsional al dar 0,896 no se aplica, se le otorgará un beneficio equivalente al 70% + 1% por 30 años, es decir, 100% del salario de beneficio de R\$ 2.000; b) en el caso de un hombre de 65 años de edad y 15 años de aportes cuyo salario de beneficio es de R\$ 2.000, el factor previsional al dar 0,436 no se aplica, se le otorgará un beneficio equivalente al 70% + 1% por 15 años, es decir, 85% del salario de beneficio, esto es R\$ 1.700; c) en el caso de un hombre 65 años de edad con 20 años de aportes cuyo salario de beneficio es R\$ 900, el factor previsional al dar 0,586 no se aplica, se le otorgará un beneficio equivalente al 70% + 1% por 20 años, es decir, 90% del salario de beneficio, esto es R\$ 810 pero como el salario mínimo, vital y móvil es de R\$ 880 entonces ese será el monto de su beneficio; d) en el caso de un hombre de 68 años de edad y 33 años de aportes cuyo salario de beneficio es R\$ 2.000, se le aplica el factor previsional porque da 1,14, por lo que su salario de beneficio queda en R\$ 2.280, se le otorgará un beneficio equivalente al 70% + 1% por 33 años, es decir 103% pero se le aplica el tope del 100% por lo cual su haber previsional será de R\$ 2.280 mensuales.

voluntariamente a los trabajadores independientes. Además, se dio la opción a los trabajadores adscriptos al sistema de reparto de cambiarse al nuevo régimen. Dado que la masa de personas que, teniendo la edad jubilatoria, no habían podido reunir en su cuenta individual los aportes suficientes para jubilarse por el sistema de capitalización cada vez era más amplia, en 2008 se instauró una Pensión Básica Solidaria (PBS) no contributiva otorgada a aquellas personas de 65 años o más que se encuentren entre el 60% más pobre de la población.

Para acceder a la Jubilación por Vejez en el sistema de capitalización debe contarse con 60 años de edad para las mujeres y 65 años en el caso de los hombres, haber aportado al menos 240 mensualidades (es decir, 20 años de aportes) y tener acumulado en la cuenta de capitalización individual una suma tal que al transformarla en una pensión vitalicia el beneficio a percibir mensualmente no sea inferior al monto de la PBS (Ch\$ 89.764 -US\$ 130-)²³. También existe una Pensión Anticipada por Vejez que no estipula una edad mínima de retiro pero cuyos requisitos de capital acumulado son muy estrictos dado que se exige que dichos fondos permitan obtener una renta mensual cuyo monto sea igual o superior a: 1) el 70% del salario promedio del afiliado durante los últimos 10 años y 2) el 80% de la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS)²⁴. Además, desde 2008 existe un beneficio no contributivo, la PBS, explicado anteriormente.

De acuerdo a estimaciones propias sobre la base de datos provenientes del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y la Superintendencia de Pensiones la tasa de cobertura previsional de la población en edad jubilable es del 86,7% (60,7% considerando solo beneficios estrictamente contributivo) mientras que asciende a 87,4% (62,6%) si contemplamos solo la población de 65 años y más.

En cuanto al monto de las prestaciones al ser un sistema de capitalización dependerá de la suma capitalizada por cada individuo así como de la modalidad de retiro escogida (Retiro Programado, Renta Vitalicia Inmediata, Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida, Renta Vitalicia Inmediata con Retiro Programado, etc.). Los afiliados al sistema de reparto que optaron en su momento por acogerse voluntariamente al sistema de capitalización tienen derecho a percibir un Bono de Reconocimiento, financiado por el Estado, representativo de los períodos de cotizaciones registrados en el antiguo régimen previsional²⁵. Además, con la Reforma de 2008 también se creó el Aporte Previsional Solidario de Vejez, suplemento otorgado a aquellas personas que hayan cotizado al sistema previsional contributivo, tengan más de 65 años y pertenezcan al 60% más pobre de la población. Actualmente, la Pensión Máxima con Aporte Solidario es de Ch\$ 291.778 (US\$ 422). Por último, la PBS otorgada a aquellas personas de 65 años o más, que pertenezcan al 60% más pobre de la población y que no reúnan los requisitos para jubilarse por ningún régimen, es de Ch\$ 89.764

23

24

25

(US\$ 130). Por sus características, este último beneficio será considerado el haber mínimo garantizado en Chile. El haber medio de los beneficios contributivos (jubilaciones y pensiones) es de Ch\$ 207.659 (US\$ 300) mientras que al incluir las PBS (no contributivas) desciende a Ch\$ 183.562 (US\$ 265). El ratio haber mínimo / salario mínimo es 35,9% y el ratio haber mínimo / haber medio es 43,3%. El monto de la PBS se actualiza cada julio de acuerdo a la evolución del Índice de Precios al Consumidor (IPC) de los doce meses anteriores de forma tal de mantener el poder adquisitivo de la prestación²⁶. En cuanto a los beneficios obtenidos en el sistema de capitalización los que son de renta variable se ajustarán de acuerdo a la evolución propia del índice o moneda escogida mientras que los que son de renta vitalicia o retiro programado se actualizan de acuerdo a las Unidades de Fomento (UF) que se ajustan de acuerdo a la evolución del IPC. La tasa de sustitución del salario es del 38,4% mientras que el ratio haber medio / PIB por trabajador es 7,7%.

Los beneficios otorgados por AFP se financian con recursos provenientes de aportes obligatorios del 10% del salario más una cotización adicional, variable, destinada a financiar la comisión de la administradora²⁷ (todo pagado por el empleado) y la rentabilidad de la inversión de dichos fondos. Las PBS otorgadas por el Gobierno son de carácter no contributivo y solventadas con recursos propios del Estado Nacional.

El 61,8% de la población se encuentra en edad activa mientras que el 12,6% en la pasiva. La tasa de empleo es del 44,8%, la de desempleo del 6,4% y la informalidad laboral de los asalariados 14,6% aunque asciende al 35,0% al considerar los trabajadores independientes, un sector con una informalidad superior al 50%. Actualmente, existen 2,67 aportantes por cada beneficiario, el gasto previsional, considerando tanto el sistema público como el privado de capitalización individual, representa el 4,4% del PIB y los fondos acumulados en el sistema previsional alcanzan el 65,1% del PIB²⁸.

3.4 España

Si bien hubo varios intentos de incorporar un sistema de capitalización individual, la organización previsional española continúa estando basada en un sistema único de reparto a cargo del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

26

27

28

En el contexto de las secuelas de la crisis internacional de 2008-2009 y el envejecimiento poblacional, a partir de 2013 se endurecieron algunos requisitos de acceso a beneficios. Para acceder a la Jubilación Ordinaria se exigen 67 años de edad y entre 19²⁹ años y 38 años y 5 meses de aportes o 65 años de edad y 38 años y 6 meses de aportes³⁰. También existe una Jubilación Anticipada a la que puede accederse con dos años de edad menos de los exigidos por la Jubilación Ordinaria y 35 años de aportes siempre que el importe de la mensualidad a percibir no sea inferior al monto de la jubilación mínima. Además, existe una Jubilación Flexible / Parcial que permite jubilarse con menos años de la edad exigida por la Jubilación Ordinaria siempre que se cuente con los requisitos de aportes y se reduzca la jornada laboral o, dependiendo del caso, cese completamente la jornada laboral si el empleador contrata a una persona desempleada en su reemplazo.

De acuerdo a estimaciones propias sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y la agencia de Seguridad Social, la tasa de cobertura previsional para la población de 65 años y más es del 84,6%.

En cuanto al cálculo del haber de la Jubilación Ordinaria se determina aplicando a la “base reguladora” (BR) el porcentaje general que corresponda en función de los años cotizados y, en su caso, el porcentaje adicional por prolongación de la vida laboral cuando se accede a jubilación con una edad superior a la ordinaria vigente. A partir de 2022 la base reguladora se obtendrá de dividir por 350 la suma de los sueldos por los que aportó el empleado durante los 300 meses inmediatamente anteriores al momento de solicitar el beneficio³¹. Los sueldos de los últimos 24 meses se sumarán por su valor nominal mientras que los anteriores serán ajustados desde el momento en el que se produjeron hasta los 24 meses anteriores a la solicitud del beneficio a través del Índice de Precios al Consumidor (IPC). A partir de 2027 el porcentaje que se aplicará a la base reguladora es variable en función de los años de aportes de la siguiente manera: 50% por los primeros 15 años de aportes, a partir del decimosexto año un 0,19% adicional por cada mes aportado entre el mes 1 y el mes 248 y un 0,18% por cada mes a partir del mes 249 con un tope del 100%, salvo en los casos que se acceda a la jubilación con una edad superior a la exigida³².

El haber mínimo garantizado depende del tipo de prestación, la edad del beneficiario y si tiene cónyuge a cargo o no, entre otras variables. El haber mínimo de una jubilación para una persona de 65 años sin cónyuge es de € 636,10 (US\$ 706)³³. El haber medio si se consideran solo las jubilaciones asciende a € 1.035 (US\$ 1.149) mientras que si se contemplan también las pensiones

29

30

31

32

33

por viudez desciende a € 733 (US\$ 813). El ratio haber mínimo / haber medio es 86,8%³⁴ mientras que el ratio haber mínimo / salario mínimo es de 97,1%. La tasa de sustitución del salario es 38,7%³⁵ mientras que el ratio haber medio / PIB por trabajador es 14,5%³⁶. Hasta 2014 la actualización de los haberes se producía una vez al año de acuerdo a la evolución del Índice de Precios al Consumidor (IPC) de forma tal de mantener el poder adquisitivo de los mismos. A partir de dicho año la actualización anual de los haberes tiene un mínimo y máximo establecido por el Índice de Revalorización de las Pensiones, un mecanismo que tiene en cuenta, además de la evolución de los precios, la situación de las cuentas de la Seguridad Social durante un plazo de once años (los cinco anteriores, el de ejecución y las proyecciones de los cinco futuros). De acuerdo a esta fórmula el mínimo asegurado es un 0,25% mientras que el máximo será la variación anual del IPC más un 0,50%.

Los beneficios previsionales son financiados con recursos provenientes de aportes del sector activo por el 28,3% de los salarios (4,7% de los empleados y 23,6% de los empleadores). De acuerdo a las proyecciones del INE, el 63,3% de la población se encuentra en edad activa mientras que el 18,8% tiene la edad jubilable. La tasa de empleo es del 39,0%, la tasa de desempleo es del 20,9% (entre las más elevadas de Europa y del mundo) y la tasa de informalidad es del 5,3%. Actualmente, existen 2,32 aportantes por cada beneficiario, el gasto previsional anual representa el 10,5% del PIB y los fondos acumulados en el sistema previsional alcanzan el 13,9%³⁷ del PIB.

3.5 Italia

La previsión social en Italia está organizada mediante un sistema de cuentas nocionales público y obligatorio. De todos modos, existen Administradoras de Fondos de Pensión (AFP) en las cuales puede aportarse voluntariamente de modo de percibir un beneficio adicional en la etapa de retiro. Debido al bajo porcentaje de personas que escogieron aportar a las AFPs, a la falta de información respecto a ese régimen y a modo de continuar con una línea que permita realizar una comparación internacional de los diversos sistemas de previsión social, toda la información brindada en este trabajo será referida al sistema público. Este sistema prevé que las cotizaciones de los activos se empleen para financiar las pensiones de los que están jubilados. El Estado es garante del mantenimiento de la “cadena de solidaridad” entre las generaciones, tomando buen cuidado de que las pensiones de los activos de hoy serán financiadas, en el momento de la jubilación, por los activos de mañana (Gentile, 2004).

34

35

36

37

Debido al creciente envejecimiento poblacional, al igual que en España, desde el año 2012 empezaron a endurecerse paulatinamente los requisitos para acceder a los beneficios previsionales. Actualmente, existían tres tipos principales de beneficios: la Pensión por Vejez que exige 20 años de aportes y 66 años y 7 meses de edad³⁸ para quienes tengan aportes anteriores a diciembre de 1995 y de 20 años de aportes³⁹ y 70 años y 7 meses de edad⁴⁰ para quienes tengan su primer aporte previsional posterior a enero de 1996; la Pensión Anticipada que se otorga, sin restricciones de edad, a los hombres que tengan 42 años y 10 meses de aportes y a las mujeres que tengan 41 años y 10 meses de aportes o que tengan al menos 20 años de aportes y 63 años y 7 meses de edad⁴¹ y la Pensión Social (llamada “*Assegno Sociale*”) que se otorga a aquellas personas con 65 años y 3 meses de edad que se encuentren desempleadas y en situación económica vulnerable.

De acuerdo a estimaciones propias sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadísticas (ISTAT) y el Instituto Nazionale de Previdenza Sociale (INPS), la tasa de cobertura previsional para la población de 66 años y 7 meses y más es del 93,4%.

El cálculo de los haberes depende los aportes al 31 de diciembre de 1995 que haya acumulado el solicitante. Se distinguen tres casos posibles:

- Quienes no registren aportes anteriores al 31-12-1995 o que poseen menos de 15 años de aportes antes de dicha fecha y al menos 5 años de aportes luego siempre que decidan optar por esta forma de cálculo: Se aplicará un sistema contributivo mediante el cual se calculará un salario medio que tendrá en cuenta los aportes realizados actualizados a valor actual mediante la evolución quinquenal del PIB. El monto del haber jubilatorio resultará de aplicarle un coeficiente, que será creciente respecto a la cantidad de aportes y edad del solicitante, a dicho salario medio.
- Quienes posean al menos 18 años de aportes anteriores al 31-12-1995: Se utilizará un sistema mediante el cual el haber mensual constará de tres componentes: uno contributivo que considerará la cantidad de años aportados, uno retributivo que tendrá en cuenta el salario medio percibido en los últimos años actualizado según la evolución del Índice de

38

39

40

41

Precios al Consumidor y una alícuota de rendimiento (entre 0,9% y 2% de acuerdo al nivel de ingresos por cada año aportado).

- Quienes posean menos de 18 años de aportes anteriores al 31-12-1995 y menos de 5 años de aportes luego de dicha fecha o que poseen menos de 18 años de aportes anteriores al 31-12-1995 y más de 5 años de aportes luego pero hayan optado por esta opción: Se aplicará un sistema mixto que combina componentes de las dos fórmulas de cálculo explicadas anteriormente.

El haber mínimo garantizado para quienes acceden a la Pensión por Vejez es de € 539 (US\$ 615)⁴² mientras que la Pensión Social a la que acceden aquellos adultos mayores en situación de vulnerabilidad es de € 449 (US\$ 512)⁴³. El haber medio de la Pensión por Vejez es de € 1.422 (US\$ 1.621) mientras que si consideramos los demás beneficios previsionales del sistema el mismo descende a € 1.016 (US\$ 1.158). El ratio haber mínimo / haber medio de la Pensión por Vejez es de 37,9% mientras que si se considera la Pensión Social y todo el resto de los beneficios del sistema es de 44,2%. Italia es uno de los países europeos que no cuenta con una regulación general para el Salario Mínimo, sino que el mismo se fija por acuerdos sectoriales o por empresas, por lo tanto no se calculará el ratio haber mínimo / salario mínimo como en el resto de los países utilizados en la comparación internacional de este documento de trabajo. La tasa de sustitución del salario es del 55,1% mientras que el ratio haber medio / PIB por trabajador es de 24,0%. Los haberes se ajustan anualmente según la evolución del Índice de Precios al Consumidor.

Los beneficios previsionales son financiados con recursos provenientes de aportes del sector activo por el 32,7% de los salarios (8,89% de los empleados y 23,81% de los empleadores) excepto la Pensión Social que es financiada con fondos estatales provenientes de otros impuestos y no con aportes del sector activo. De acuerdo a las proyecciones del ISTAT, el 63,9% de la población se encuentra en edad activa mientras que el 19,8% tiene la edad jubilable. La tasa de empleo es del 36,3%, la tasa de desempleo es del 11,7% y la tasa de informalidad es del 12,1%. Actualmente, existen 1,72 aportantes por cada beneficiario, el gasto previsional anual representa el 15,8% del PIB y los fondos acumulados en el sistema previsional alcanzan el 6,0% del PIB.

3.6 Uruguay

42

43

A partir de la sanción de la Ley 16.713 del año 1995 el sistema previsional uruguayo pasó a ser mixto, componiéndose por dos tramos de aporte que van a conformar la jubilación del trabajador. Por un lado, se encuentra el tramo de solidaridad intergeneracional (reparto), que es administrado por el Banco de Previsión Social (BPS) y al cual todos los trabajadores tienen la obligación de aportar; por el otro, el tramo de ahorro individual que complementa al tramo del BPS y por el cual cada trabajador tiene a su nombre una cuenta en una AFAP (Administradora de Fondos de Ahorro Previsional). Como se mencionó anteriormente todos los trabajadores están obligados a aportar al BPS y pueden afiliarse voluntariamente al sistema de capitalización individual. De todos modos, dicha afiliación es obligatoria para aquellos trabajadores que perciban un salario nominal imponible superior al nivel 1 de aportación (actualmente definido en U\$ 43.810 -US\$ 1.372-) y además: a) sean menores de 40 años al 1° de abril de 1996, o b) sin importar la edad, hayan ingresado al mercado laboral después del 1° de abril de 1996. Quienes tenían más de 40 años al 1° de abril de 1996 pueden continuar aportando únicamente al BPS independientemente de su nivel salarial.

Para acceder a la Jubilación Común se exigen 60 años de edad y 30 años de aportes⁴⁴ aunque también existe una Jubilación Parcial por Ahorro (este beneficio permite jubilarse a los 65 años de edad por el tramo de capitalización sin tener un mínimo de años aportados y seguir trabajando hasta completar los requisitos de la causal común y jubilarse por el BPS) y una Jubilación por Edad Avanzada para aquellos que reúnan 70 años de edad y 15 años de servicios⁴⁵. Además de los beneficios otorgados por el sistema de pensiones contributivo existen dos beneficios no contributivos para aquellas personas que no cumplen los requisitos mínimos: i) Asistencia a la Vejez para aquellas personas con una edad de entre 65 y 70 años que no tienen los recursos para cubrir sus necesidades básicas y que viven en hogares con condiciones de vida por debajo de los estándares y ii) Pensión de Vejez o Incapacidad está orientado hacia los habitantes de la república que no tienen suficientes recursos para cubrir sus necesidades básicas y que tienen 70 o más años, o que en cualquier edad se encuentra con una discapacidad total y no puede realizar ningún trabajo remunerado.

De acuerdo a estimaciones sobre datos del BPS y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), la cobertura previsional de la población en edad jubilable es del 92,1% (87,5% considerando beneficios meramente contributivos) mientras que asciende al 97,4% (91,2%) si contemplamos solo la población de 65 años y más.

Como se mencionó anteriormente, al ser un sistema mixto así como se aporta a dos tramos diferentes, también se generan dos partes de una misma jubilación, que se cobra por dos vías:

Jubilación por BPS: se cobra en el Banco de Previsión Social y para calcular el monto se comparan los datos que figuren en la historia laboral de dicho organismo: los últimos 10 años de trabajo contra el promedio de los 20 mejores. Si el promedio de los 20 mejores es más conveniente para el trabajador, entonces se tomará este valor. En el caso de que los últimos 10 años fuesen más convenientes, se tomará este valor pero con un tope que corresponderá al promedio de los 20 mejores años más un 5%⁴⁶. Eso determina el Sueldo Básico Jubilatorio (SBJ). Para saber el monto de la futura jubilación, al SBJ se le aplica un porcentaje que varía entre un 50% (como mínimo) y un 82,5% (como máximo), dependiendo de la edad de retiro y de los años de trabajo acreditados. Este resultado recibe el nombre de asignación jubilatoria y no podrá ser superior a 7 salarios mínimos (actualmente el salario mínimo es de U\$ 11.150

44

45

46

mensuales -US\$ 349- por lo que el monto percibido como jubilación en el tramo solidario no podrá ser mayor a U\$ 78.050 -US\$ 2.444-).

- Jubilación por AFAP: las Administradoras de Fondos tienen por objetivo administrar las cuentas: reciben los aportes, los invierten y acreditan a las cuentas la rentabilidad generada día a día. Al momento de jubilarse, la compañía aseguradora habilitada le pagará mensualmente la jubilación. El monto a cobrar dependerá del saldo que el trabajador haya acumulado en su cuenta de ahorro individual y de su expectativa de vida. Esta jubilación no tiene topes y el monto que se cobra mes a mes es vitalicio.

Considerando los beneficios otorgados por el BPS, el haber mínimo garantizado para quienes cumplen los requisitos para acceder a la Jubilación Ordinaria es de U\$ 8.768 mensuales (US\$ 275) mientras que quienes no los cumplen, si sus condiciones socioeconómicas lo ameritan, tienen garantizado una Pensión por Vejez a los 70 años (no contributiva) cuyo monto actualmente es de U\$ 8.452 mensuales (US\$ 265). El haber medio de los beneficios contributivos (jubilaciones y pensiones) es de U\$ 14.645 (US\$ 459) mientras que al incluir los no contributivos el mismo desciende a U\$ 12.766 (US\$ 400). El ratio haber mínimo / haber medio es 59,9%. La actualización de los haberes es establecida por el Poder Ejecutivo pero por ley debe actualizarse en el mismo momento en que se ajustan los salarios de los empleados públicos y el porcentaje de actualización no puede ser inferior al aumento anual del Índice Medio de Salarios. La tasa de sustitución del salario es del 57,8% mientras que el ratio haber medio / PIB por trabajador es 10,2%. El ratio haber mínimo / salario mínimo es de 78,8%.

Los beneficios son financiados principalmente con recursos provenientes de aportes del sector activo⁴⁷ por el 22,5% del salario imponible (15% pagado por el empleado y 7,5% por el empleador).⁴⁸ La distribución del monto del aporte entre el BPS y la AFAP varía en función del sueldo que gana cada empleado. Adicionalmente cada trabajador tiene la posibilidad de adherirse al Artículo 8 por lo cual la fracción de su aporte que se destina al sistema de capitalización individual será mayor que la que le correspondería por Ley. El siguiente cuadro representa la distribución del monto del aporte según cada caso:

| Tramos | Tramos de Ingresos | Adhirió al Artículo 8 | | No Adhirió al Artículo 8 | |
|--------|--------------------|-----------------------|------|--------------------------|------|
| | | BPS | AFAP | BPS | AFAP |
| | | | | | |

47

48

| | (vigentes al año) | | | | |
|----------|--|---|--|---------------------|--|
| 1 | Hasta U\$ 43.810 (US\$ 1.372) | 50% del Tramo I | 50% del Tramo I | 100% | - |
| 2 | Desde U\$ 43.810 hasta U\$ 65.715 (US\$ 2.058) | 50% del Tramo I y 100% del resto | 50% del Tramo I | 100% del Tramo I | 100% del resto |
| 3 | Desde U\$ 65.715 hasta U\$ 119.612 (US\$3.747) | 100% del Tramo I | 100% desde Tramo II hasta máximo del Tramo III | 100% del Tramo I | 100% desde Tramo II hasta máximo del Tramo III |

Fuente: elaboración propia sobre la base de información del BPS.

El 55,8% de la población se encuentra en edad activa mientras que el 18,7% en la edad pasiva. La tasa de empleo es del 47,6%, la de desempleo del 7,5% y la informalidad laboral del 15,1%. Actualmente, existen 1,83 aportantes por cada beneficiario, el gasto previsional anual, considerando ambos sistemas, es del 8,2% del PIB y los fondos acumulados en el sistema previsional representan el 20,2% del PIB.

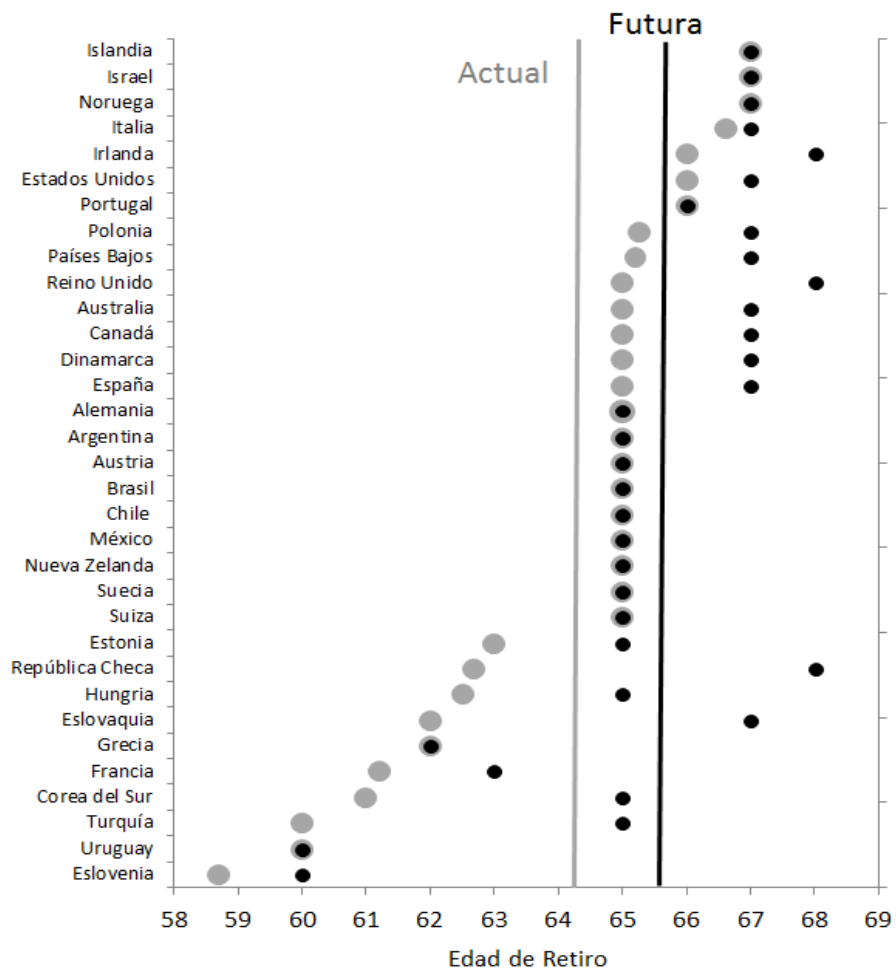
4. Comparación internacional de los sistemas previsionales

En la presente sección se realiza una comparación entre los principales indicadores de los sistemas previsionales de los seis países seleccionados en este documento de trabajo. De todas formas, de acuerdo a la disponibilidad de información, en la mayoría de los indicadores se han anexado a la comparación datos provenientes de los países integrantes de la OECD. La principal fuente de información fue el informe "*Pensions at a glance 2015: OECD and G20 indicators*" elaborado por la mencionada organización.

Al analizar los requisitos para hacer a una jubilación se observa que actualmente el promedio de edad exigido a los hombres en los 33 países seleccionados es de 64,2 años y, con las reformas ya aprobadas que se implementarán en los próximos años, el promedio ascenderá a 65,6 años (ver Gráfico 1). El sistema previsional argentino se encuentra en línea con dicho valor dado que actualmente se exigen 65 años de edad a los hombres y, en principio, dicho requisito no está previsto

que se modifique en el mediano plazo. Sin embargo, resulta menester mencionar que si bien 24 de los 33 países analizados exigen en la actualidad 65 años o menos de edad a los hombres, 13 de ellos ya han decidido aumentar dicha a edad como por ejemplo España y Reino Unido que la elevarán a los 67 y 68 años, respectivamente.

Gráfico 1. Edad de retiro exigida a los hombres: actual y futura. Países seleccionados.



Fuente: elaboración propia sobre la base de OECD (2015) y distintos organismos nacionales de seguridad social.

Al analizar los requerimientos de edad en las mujeres se observa que tanto Argentina como Brasil y Chile se exigen actualmente cinco años menos que a los hombres, una diferencia que es la máxima entre los 33 países analizados (en 13 de ellos hay diferencias entre la edad exigida a los hombres y la edad exigida a las mujeres, mientras que en los 20 restantes se exige la misma edad para ambos sexos). El gap promedio actualmente es de 1,2 años pero, con las modificaciones que se implementarán en el futuro el mismo se reducirá a 0,6 años. Solo 5 de los 33 países analizados conservarán una edad jubilatoria menor para las mujeres, entre ellos se encuentran Argentina, Brasil y Chile que serán los únicos que conservarán una exigencia de cinco años menos para las mujeres (ver Tabla 1). Este dato merece ser contemplado con mayor atención al momento de analizar posibles modificaciones futuras en los esquemas previsionales de cada país. Principalmente, al considerar que las mujeres suelen tener una expectativa de vida entre cuatro y diez años mayor a la de los hombres y trayectorias laborales cada vez más similares⁴⁹.

Tabla 1. Gap entre la edad de jubilación exigida a los hombres y a las mujeres: actual y futura. Países seleccionados.

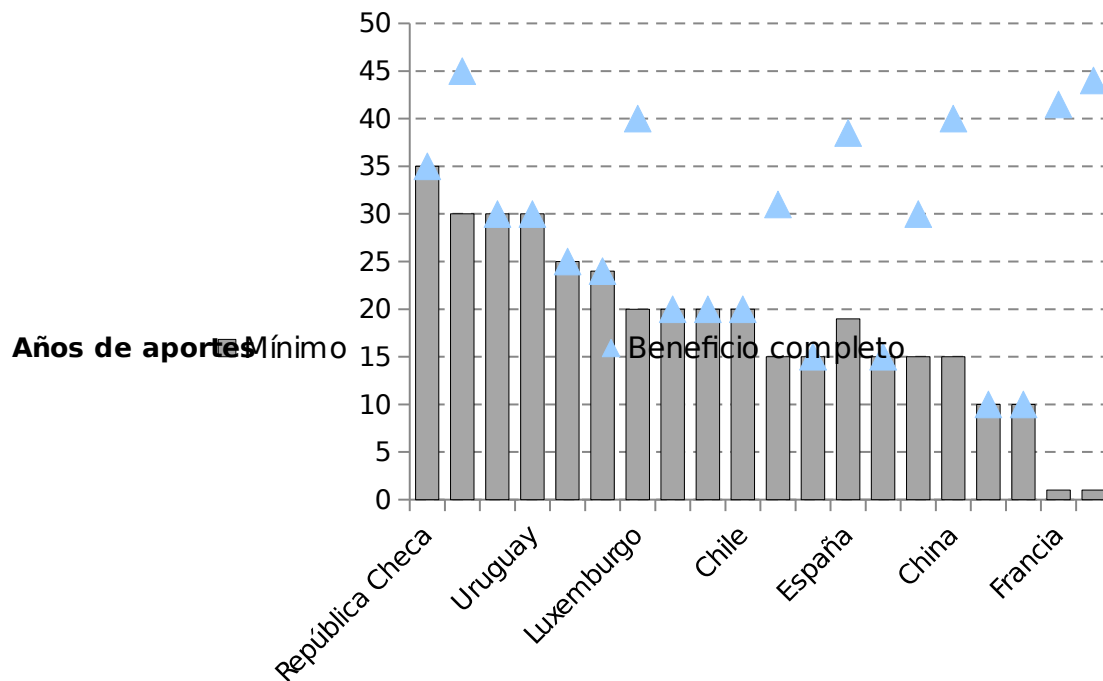
| País | Actual | Futuro |
|-----------------|---------------|---------------|
| Argentina | 5,0 | 5,0 |
| Brasil | 5,0 | 5,0 |
| Chile | 5,0 | 5,0 |
| Israel | 5,0 | 3,0 |
| Austria | 5,0 | 0,0 |
| Polonia | 5,0 | 0,0 |
| Hungría | 2,5 | 0,0 |
| Reino Unido | 2,5 | 0,0 |
| Turquía | 2,0 | 0,0 |
| República Checa | 1,3 | 0,0 |
| Suiza | 1,0 | 1,0 |
| Estonia | 1,0 | 0,0 |
| Eslovenia | 0,4 | 0,0 |
| Alemania | 0,0 | 0,0 |
| Australia | 0,0 | 0,0 |
| Canadá | 0,0 | 0,0 |
| Corea del Sur | 0,0 | 0,0 |
| Dinamarca | 0,0 | 0,0 |
| Eslovaquia | 0,0 | 0,0 |
| España | 0,0 | 0,0 |
| Estados Unidos | 0,0 | 0,0 |
| Francia | 0,0 | 0,0 |
| Grecia | 0,0 | 0,0 |
| Irlanda | 0,0 | 0,0 |
| Islandia | 0,0 | 0,0 |

| | | |
|---------------|-----|-----|
| Italia | 0,0 | 0,0 |
| México | 0,0 | 0,0 |
| Noruega | 0,0 | 0,0 |
| Nueva Zelanda | 0,0 | 0,0 |
| Países Bajos | 0,0 | 0,0 |
| Portugal | 0,0 | 0,0 |
| Suecia | 0,0 | 0,0 |
| Uruguay | 0,0 | 0,0 |

Fuente: elaboración propia sobre la base de OECD (2015) y distintos organismos nacionales de seguridad social.

En cuanto a los años de aportes exigidos, si se considera el mínimo de años de cotización para acceder a un beneficio previsional (aunque este sea parcial) las exigencias oscilan entre los 35 años de República Checa y el apenas un solo año que exigen Francia o Suiza. El promedio de los 20 países analizados es 18,5 años. Sin embargo, en ocho de los países analizados se exige una mayor cantidad de aportes para acceder el beneficio completo (ver Gráfico 2). El promedio de los años de aportes exigidos para acceder al beneficio completo es de 28,2. En el caso argentino, que es similar al uruguayo, al chileno y al italiano, la cantidad mínima de años de aportes coincide con la cantidad de años de aportes exigida para acceder el beneficio completo. Este fenómeno podría generar un efecto perverso en cuanto a decisiones de informalidad dado que un trabajador que sabe que no llegará a alcanzar al final de su etapa activa la cantidad de años de aportes necesaria entonces podría decidir mantenerse en la informalidad dado que, con los actuales esquemas, obtener tres o veinte años de aportes menos de los exigidos por ley es exactamente lo mismo. Implementar un esquema progresivo en el que haya un mínimo de años de aportes muy bajo pero que permita acceder a un beneficio parcial de baja cuantía y que el monto del mismo sea creciente respecto a la cantidad de años de aportes hasta que se alcancen los años de aportes exigidos para acceder al beneficio completo sería una buena alternativa para que cada año de aporte cuente.

Gráfico 2. Años de aportes exigidos: mínimo y para beneficio completo. Países seleccionados.

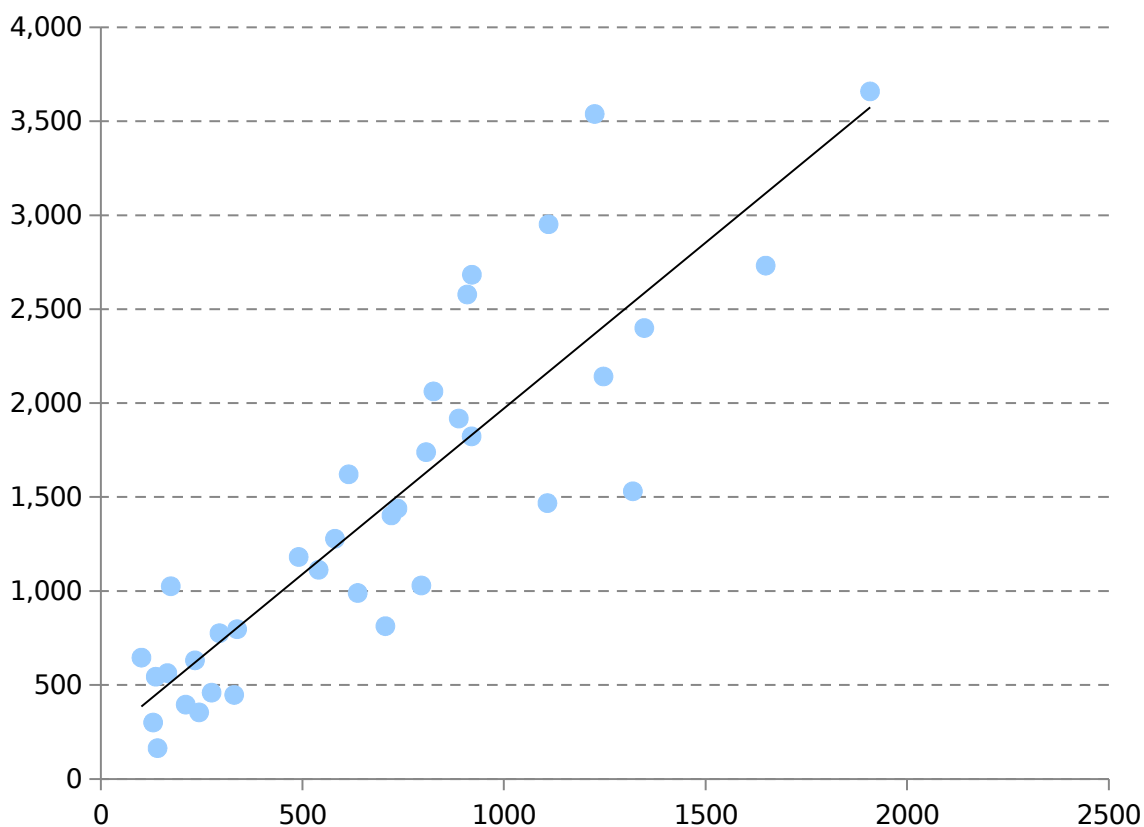


Fuente: elaboración propia sobre la base de OECD (2015) y distintos organismos nacionales de seguridad social.

Respecto a la tasa de cobertura previsional los seis países presentan guarismos que oscilan entre los 84,6% de España y el 93,4% de Italia. Estas cifras resultan elevadas incluso frente a una comparación internacional más amplia. Es por demás destacable el esfuerzo realizado, principalmente en los países sudamericanos, para lanzar en las últimas dos décadas programas sociales que permitieron incluir una enorme cantidad de adultos mayores al sistema previsional como fueron las diversas moratorias previsionales implementadas en Argentina, las flexibilizaciones de la reforma de 2008 en Uruguay, el establecimiento de la Pensión Básica Solidaria en Chile y los Beneficios de Prestación Continuada o las Pensiones Rurales en Brasil. Si bien el ideal teórico de cobertura previsional consiste en que la misma alcance un 100% lo que correspondería con que absolutamente todas las personas en edad jubilable accedan a un beneficio previsional, en la realidad ese guarismo es imposible de alcanzar porque existen problemas como la falta de información, la auto-exclusión o incluso la voluntad de continuar trabajando en el sector activo. El principal desafío a mediano y largo plazo en cuanto a la tasa de cobertura en los países analizados en general y en el caso argentino, en particular, no observamos que esté relacionado tanto con aumentar las tasas de cobertura sino más bien con mantenerlas en estos niveles altos, con los esfuerzos fiscales que esto implica, frente a poblaciones que están envejeciendo rápidamente. En la mayoría de los países europeos el envejecimiento poblacional es un problema actual mientras que en los sudamericanos si bien no es una situación que presente complicaciones en la actualidad, más temprano que tarde será una realidad por lo que deberían comenzar a adoptarse medidas al respecto. Por ejemplo, en Argentina actualmente apenas el 12,9% de la población se encuentra en edad jubilable cifra que se estima ascenderá al 15,5% para 2030 y a 18,0% en 2040.

Al analizar la intensidad de la cobertura previsional, principalmente nos concentraremos en el monto de los haberes mínimo y medio de cada uno de los sistemas. El haber mínimo promedio en los 36 países analizados es de US\$ 668 oscilando entre el mínimo de US\$ 101 de Hungría y el máximo de US\$ 1.908 de Luxemburgo mientras que el haber medio promedio es de US\$ 1.422 con un mínimo de US\$ 164 para México y un máximo de US\$ 3.659 para Luxemburgo (ver Gráfico 3). Argentina con US\$ 331 de haber mínimo y US\$ 447 de haber medio se encuentra respectivamente en las posiciones 25° y 32° entre los 36 países para los que se disponen datos. Sin embargo, al compararla con los países latinoamericanos posee el haber mínimo más alto y el segundo haber medio, apenas por superado por Uruguay (US\$ 459).

Gráfico 3. Haber mínimo y medio en dólares estadounidenses corrientes. Países seleccionados.

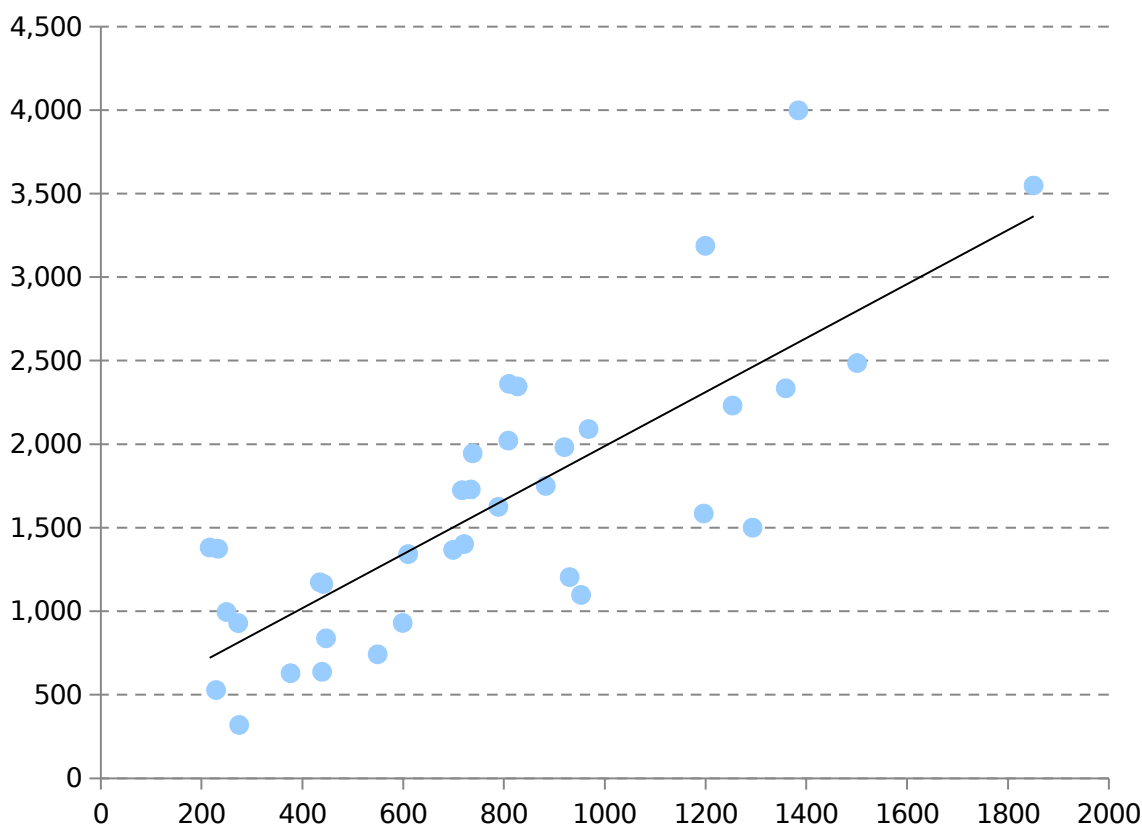


Fuente: elaboración propia sobre la base de OECD (2015) y distintos organismos nacionales de seguridad social.

Sin embargo, resultaría al menos injusto no contemplar en la comparación realizada en el párrafo anterior que los precios, y por ende el poder adquisitivo, no solo no es el mismo en todos los países analizados sino que dicha muestra incluye naciones con precios tan diversos como los que poseen Luxemburgo y Turquía. Es por ello que a continuación se realiza el mismo análisis pero ajustado por

paridad de poder adquisitivo (-PPP- por las siglas en ingles correspondientes a Purchasing Power Parity). De todas formas, no se producen cambios muy significativos en el ordenamiento de los países analizados. En este caso el haber mínimo promedio es de 775 dólares internacionales, con un mínimo de 216 en Hungría y un máximo de 1.851 en Luxemburgo, mientras que el haber medio promedio asciende a 1.625 dólares internacionales, con un mínimo de 319 en México y un máximo de 3.999 en Países Bajos (ver Gráfico 4). Argentina con 550 y 742 dólares internacionales de haber mínimo y medio continúa ubicándose en las posiciones 25° y 32°, respectivamente. Sin embargo, al compararla con los países latinoamericanos esta vez alcanza ambos primeros puestos, superando a Uruguay que posee un haber medio de 629 dólares internacionales.

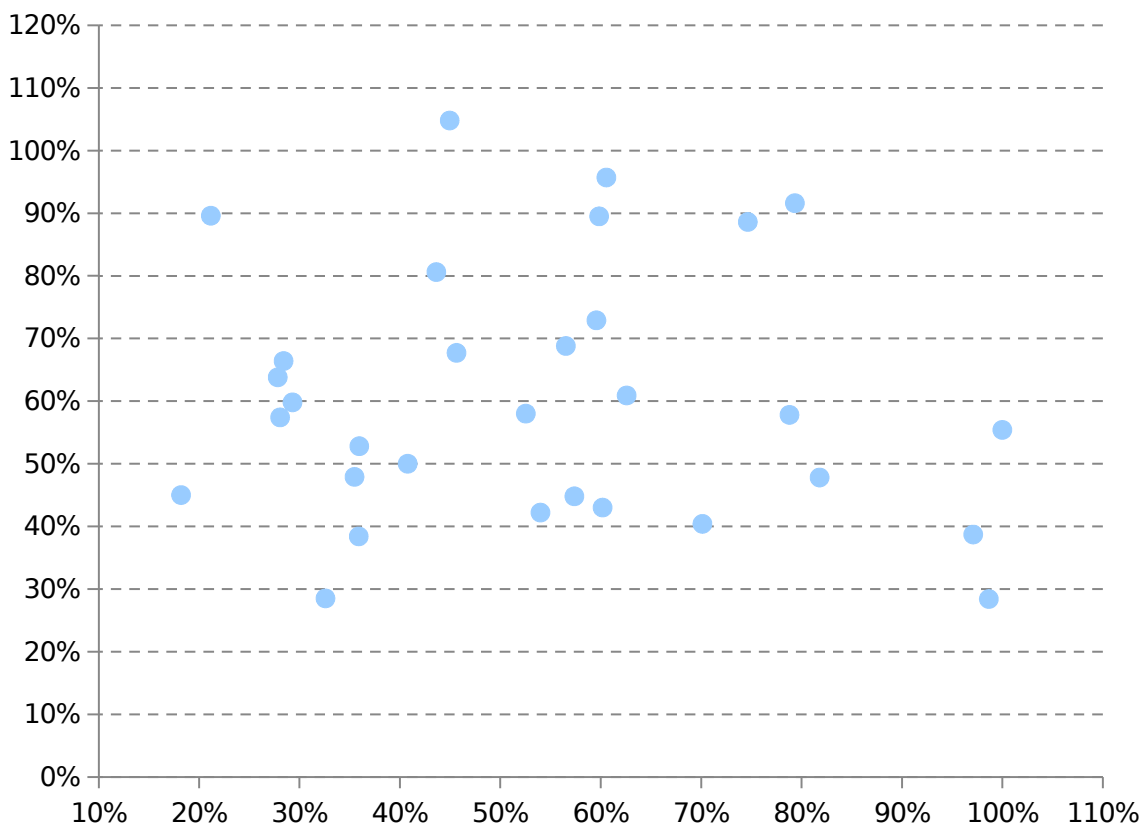
Gráfico 4. Haber mínimo y medio en dólares internacionales. Países seleccionados.



Fuente: elaboración propia sobre la base de OECD (2015), distintos organismos nacionales de seguridad social y IMF World Economic Outlook Database April 2016.

Más allá de analizar el monto de los haberes en términos nominales y contemplando su poder adquisitivo, atentos a que una de las funciones de un buen sistema previsional es procurar homogeneizar las posibilidad de consumo a lo largo del ciclo de vida, a continuación se analizan los haberes en relación a los salarios de los trabajadores en actividad. El haber mínimo será comparado con el salario mínimo de cada país mientras que el haber medio será analizado en términos del salario medio de cada economía calculando así la denominada “tasa de sustitución del salario”. El

promedio del ratio “haber mínimo / salario mínimo” en los 31 países para los que se dispone información⁵⁰ es de 53,9%, con un mínimo de 18,2% para Corea del Sur y un máximo del 100% para Brasil donde, como se ha mencionado anteriormente, por ley el haber mínimo debe ser igual al salario mínimo. Argentina posee un elevado ratio (81,8%) que la ubica cuarta entre los 31 países (tercera entre los cinco países latinoamericanos por detrás de Brasil y México). En cuanto a la tasa de sustitución el promedio para los 31 países indica que el haber medio representa el 60,6% del salario medio, con un mínimo de 28,4% en México y un máximo de 104,8% en Turquía (ver Gráfico 5). En este caso el ratio argentino (47,8%) no solo queda bastante por debajo del promedio sino que ubica a la Argentina en el puesto 22 entre los 31 países (tercera entre los latinoamericanos, superada por Brasil y Uruguay). Estas comparaciones no hacen más que ratificar lo que podía intuirse en lo esbozado en las tres páginas precedentes: el sistema previsional argentino posee un haber mínimo que resulta elevado tanto en términos regionales e internacionales como en comparación con el salario mínimo; sin embargo, aún posee un largo camino por recorrer respecto a la cuantía del haber medio de su sistema que se encuentran considerablemente por debajo de la media (este punto queda marcado con mayor claridad al compararlo con el salario medio de los argentinos)⁵¹. **Gráfico 5. Ratio “Haber mínimo / Salario mínimo” y tasa de sustitución del salario. Países seleccionados.**



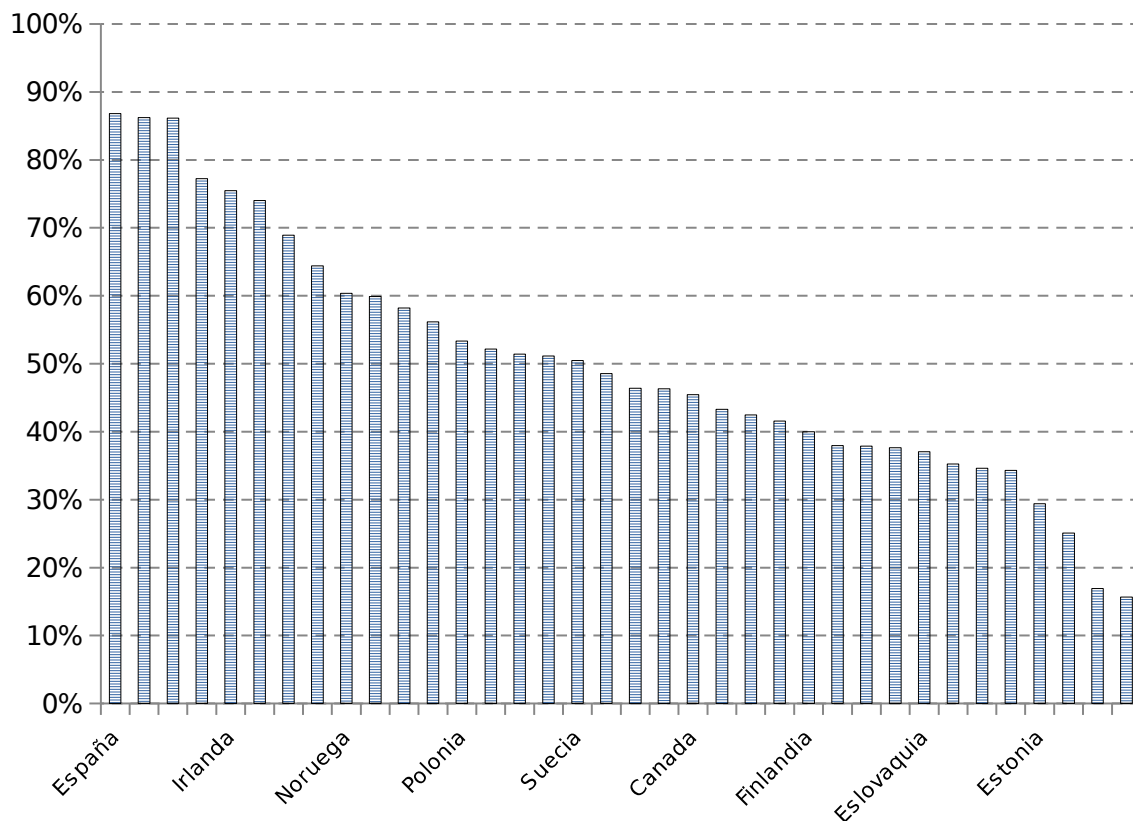
50

51

Fuente: elaboración propia sobre la base de OECD (2015) y distintos organismos nacionales de seguridad social.

Analizar el ratio “haber mínimo / haber medio” es una forma de analizar la distribución de los haberes dado que cuanto más elevado sea este indicador, más probable es que la mayoría de los beneficios sean de haberes mínimos o, al menos, de una cuantía cercana a dicho valor. El promedio para los 36 países para los que se disponen datos es de 50,2%, con un mínimo de 15,6% para Hungría y un máximo de 86,8% para España (ver Gráfico 6). Argentina (74,0%) se encuentra en el sexto lugar (el segundo entre los países latinoamericanos, detrás de México). Esto no hace más que confirmar lo que se fue esbozado anteriormente: Argentina tiene mucho más camino por recorrer en la mejora del haber medio que en la del mínimo. Sin embargo, si se excluyen los haberes obtenidos mediante las moratorias previsionales, el ratio “haber mínimo / haber medio” en Argentina desciende a 58,1% (lo cual la ubicaría en la undécima posición entre los 36 países de la muestra).

Gráfico 6. Ratio “Haber mínimo / Haber medio”. Países seleccionados.



Fuente: elaboración propia sobre la base de OECD (2015) y distintos organismos nacionales de seguridad social.

Para el análisis de la sostenibilidad financiera se tendrán en cuenta tanto aspectos demográficos (porcentaje de la población en edad activa y en edad pasiva), socioeconómicos y laborales (relación entre beneficiarios y aportantes o el porcentaje de aportes y contribuciones con que se grava a los salarios) como financieros (fondos de reserva acumulados por el sistema previsional).

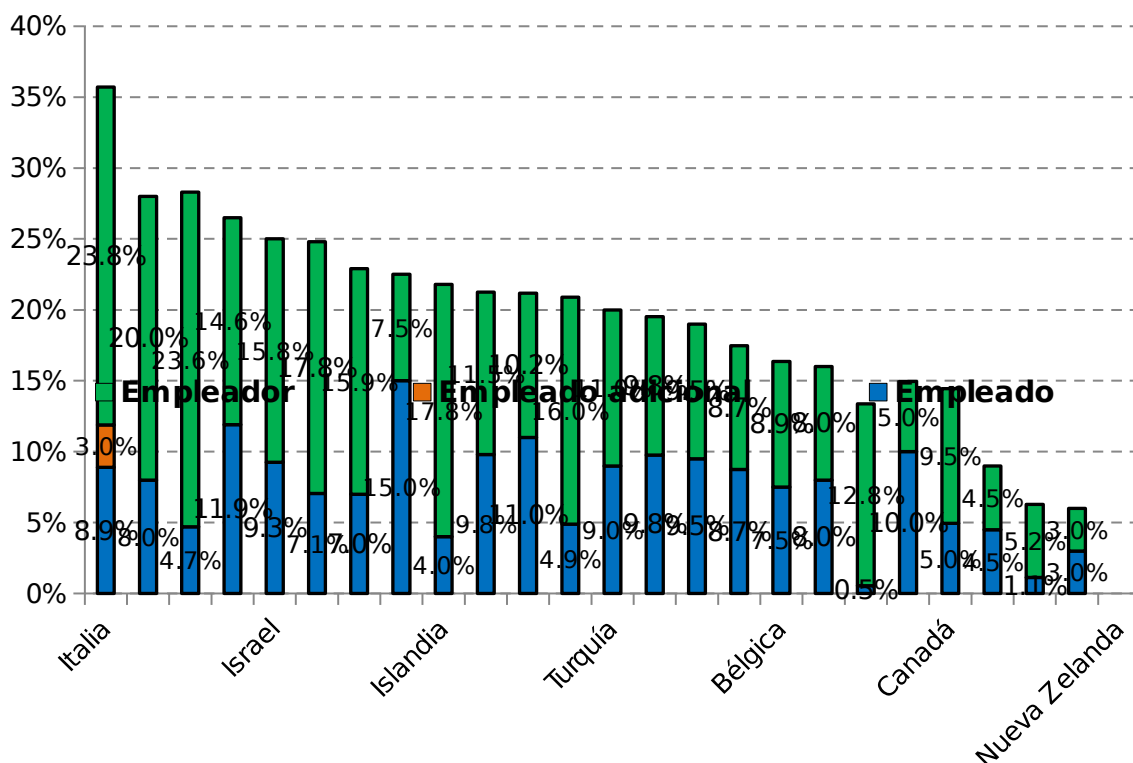
Respecto a las fuentes de financiamiento proveniente de la masa salarial, además de los seis países seleccionados se han anexado a la comparación datos de otros diecinueve países. La tasa promedio de impuestos al salario para financiar el sistema de previsión social es de 18,8% compuestos, también en promedio, 7,2% por aportes realizados por los empleados y 11,6% por contribuciones a cargo de los empleadores. Con excepción de Chile que grava apenas con un 10% los salarios (a cargo del empleado), los restantes cinco países analizados en profundidad en este documento se encuentran entre los que gravan los salarios con porcentajes más elevados. De hecho Italia (32,7%), Brasil (31,0%) y España (28,3%) ocupan respectivamente los tres primeros lugares entre los 25 países para los que se disponen datos (ver Gráfico 7). Argentina (21,17%) ocupa el undécimo puesto en esta comparación en la que Nueva Zelanda ocupa el último lugar gravando los salarios en apenas un 6%. Por lo tanto, excepto para Chile, no se encuentra mucho margen para un posible aumento en las tasas de aportes y contribuciones en los restantes cinco países analizados en este documento. En el caso de Argentina en particular, el margen es aún menor en los aportes (11%, puesto 3 de 25) que en las contribuciones (10,17%, puesto 13 de 25).

En cuanto a cuestiones demográficas claramente los países latinoamericanos presentan una situación más alentadora respecto a sus pares europeos. La mayoría de ellos posee poblaciones “jóvenes”, es decir, una gran concentración de sus habitantes en edad laboral (o incluso menores) y relativamente pocas personas en su etapa pasiva. Este “ventaja demográfica” presenta una interesante oportunidad al momento de implementar reformas de fondo en los sistemas previsionales, es decir, si deben realizarse cambios profundos es mejor adoptarlos en un contexto en el que se poseen muchos activos por cada pasivo que en momentos en los que, a las complejas dificultades que enfrenta un sistema previsional, hay que sumarle las presiones demográficas de una población envejecida con pocos activos que sostengan a los pasivos. El promedio de porcentaje de población en edad pasiva para los 43 países de los que se dispone información es de 15,1%. Los países latinoamericanos, junto con algunos del sudeste asiático como Indonesia o africanos como Sudáfrica, presentan los menores porcentajes: México 6,8%, Brasil 9,6%, Chile 12,6% y Argentina 12,9%. La excepción es Uruguay con un 18,7% que se debe, principalmente, a dos fenómenos: por un lado, es de las poblaciones más envejecidas de Latinoamérica (aunque aún lejos de los guarismos europeos) y, además posee una edad jubilatoria muy baja (60 años para ambos sexos, la segunda más baja para los 33 países analizados).

Sin embargo, en muchos casos esta ventaja de poseer una población joven muchas veces no se encuentra aprovechada por serios inconvenientes en el mercado laboral. Muchos de ellos son problemas estructurales. Esto se refleja claramente en el caso argentino que si bien posee una población mucho menos envejecida que la italiana (12,9% vs. 19,8%), tiene prácticamente la misma cantidad de aportantes al sistema por cada beneficiario previsional (1,75 vs. 1,72) producto, principalmente, de poseer una baja tasa de empleo (42,2%) y una muy elevada informalidad laboral (33,1% para los asalariados pero supera el 50% en los cuentapropistas), además del efecto de las

distintas moratorias realizadas en los últimos años que incrementó fuertemente la cantidad de adultos mayores cubiertos por el sistema previsional. Encarar reformas que combatan la informalidad laboral es de vital importancia al momento de pensar en el sistema previsional a mediano y largo plazo.

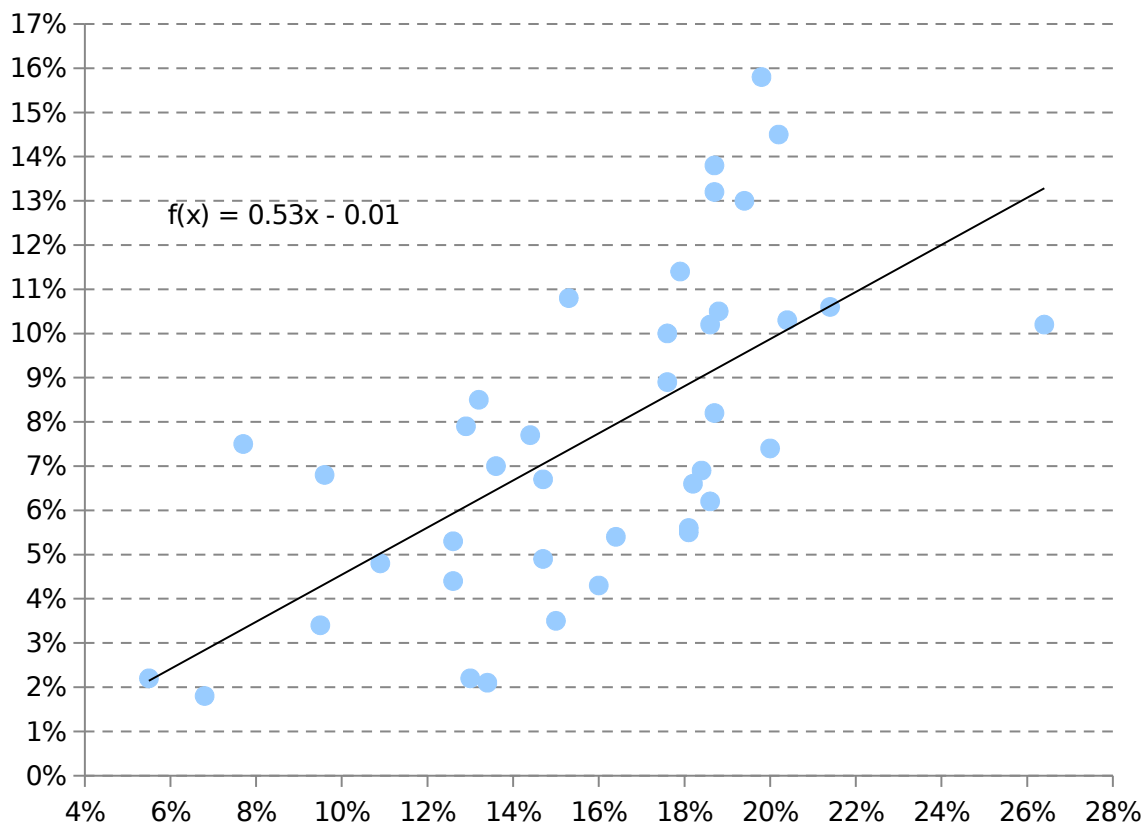
Gráfico 7. Porcentaje del salario imponible gravado para aportes y contribuciones para financiar el sistema previsional. Países seleccionados.



Fuente: elaboración propia sobre la base de OECD (2015) y distintos organismos nacionales de seguridad social.

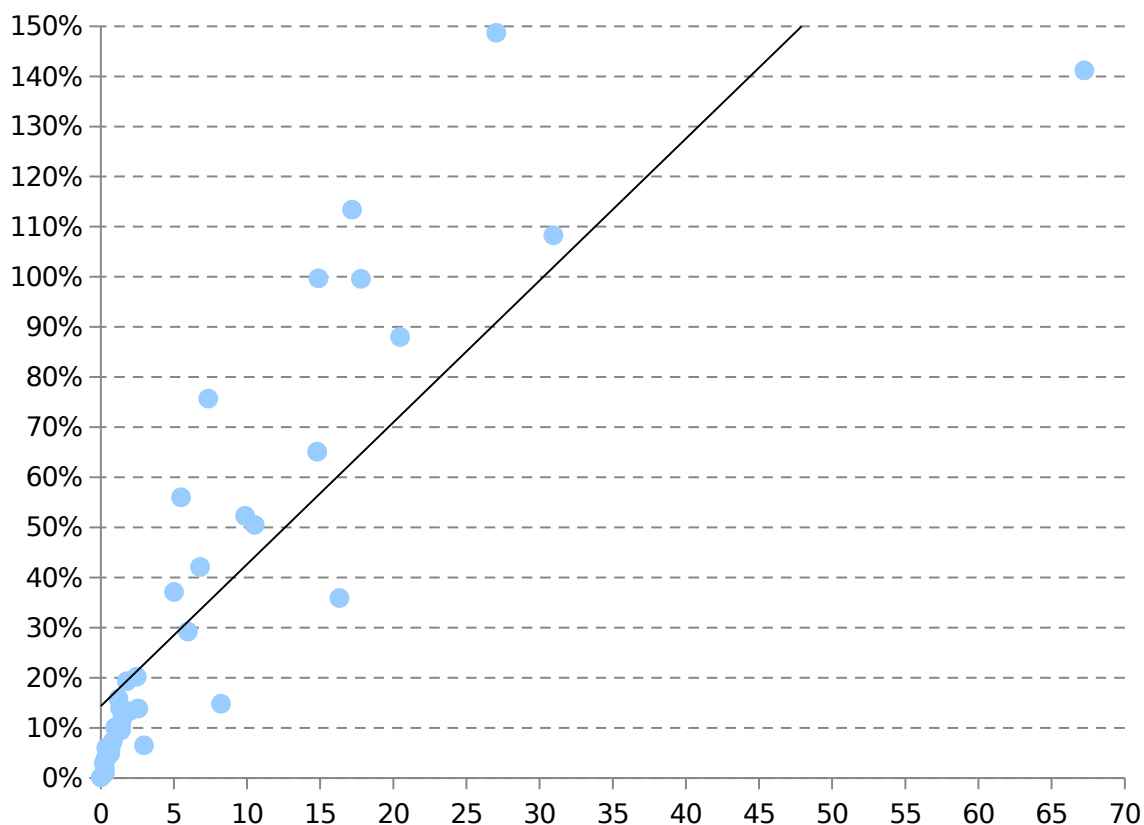
Si bien existen diversas formas de medir el tamaño del gasto previsional en pos de realizar una comparación entre decenas de países que permita analizar la situación de los seis seleccionados, en general, y de la Argentina, en particular, consideramos que la mejor alternativa es medirlo en términos del PIB de cada país. El promedio de gasto previsional / PIB para los 40 países para los cuales se disponen datos es de 7,7%, con un mínimo de 1,8% para México y un máximo de 15,8% para Italia (ver Gráfico 8). Argentina con un 7,9% se encuentra apenas por encima del promedio en la 17° posición (segundo en Latinoamérica, detrás de Uruguay -8,2%-). Obviamente, existe una fuerte relación entre el porcentaje de la población en edad pasiva y la magnitud del gasto previsional. Una simple regresión entre los cuarenta países de la muestra arroja que, en promedio, por cada punto porcentual que aumenta la población en edad pasiva, el gasto previsional aumenta en 0,53% del PIB. Por este motivo enfatizamos que las principales reformas a los sistemas previsionales latinoamericanos deberían ser adoptadas en la brevedad dado que aún no hay fuertes presiones demográficas que eleven considerablemente el gasto previsional.

Gráfico 8. Ratio “Gasto previsional / PIB” y porcentaje de la población en edad pasiva. Países seleccionados.



Fuente: elaboración propia sobre la base de OECD (2015) y distintos organismos nacionales de seguridad social.

Por último, una herramienta de la que disponen muchos países para hacer frente a diversas contingencias que pueden ocurrir en las cuentas fiscales de los sistemas previsionales consiste en acumular e invertir fondos excedentes en las épocas de bonanza para disponer de ellos cuando sean necesarios en el futuro. Es por ello que en el análisis y la comparación no deberían omitirse los fondos que cada país acumuló en sus sistemas previsionales. Al igual que como sucedió con el gasto previsional, con el afán de hacer dichos stocks acumulados comparables entre los distintos países se los evaluó tanto en términos del PIB como en relación al gasto previsional de forma tal de observar cuantos años de erogaciones previsionales podrían financiarse con ese nivel de ahorro⁵². **Gráfico 9. Ratio “Fondos acumulados en el sistema previsional / PIB” y años de erogaciones previsionales que podrían financiarse. Países seleccionados.**



Fuente: elaboración propia sobre la base de OECD (2015) y distintos organismos nacionales de seguridad social.

Entre los 40 países para los que se dispone información el promedio de fondos acumulados en el sistema previsional es de 36,3% del PIB, con un mínimo de 0,1% para Grecia y un máximo de 148,7% en Países Bajos (ver Gráfico 9). El FGS de Argentina representa 11,4% del PIB lo cual no solo está por debajo del promedio sino que ubica a este país en la 24° posición entre los 40 de la selección y en el último lugar entre los cinco latinoamericanos. Además, como se mencionó anteriormente, al analizar la composición de dicho fondo se observa que más del 60% del mismo son títulos públicos nacionales (ANSES, 2016), lo cual deja lugar a varias dudas sobre la utilidad de dichos fondos dado que, en última instancia, en un sistema público de reparto como el argentino, quien debe aportar los fondos necesarios frente a una eventual contingencia o a déficits crónicos del sistema es el propio Estado Nacional así que, en algún punto, es algo así como deberse a sí mismo. Si se netean los recursos del FGS de los títulos públicos los fondos del mismo serían de apenas 4,2% del PIB lo cual alcanzaría para financiar solo seis meses de erogaciones previsionales.

Cuando se analizan los fondos acumulados en relación a las erogaciones previsionales se observa que, en promedio, los fondos acumulados en los distintos sistemas previsionales alcanzan para cubrir durante 7,8 años el pago de jubilaciones y pensiones, con un mínimo de cero meses para Grecia y un máximo de 67,2 años para Islandia. Los fondos del FGS (sin netear de títulos públicos) alcanzan para financiar 1,4 años de erogaciones previsionales lo cual ubica a la Argentina en el puesto 25° entre los 40 países analizados y como el peor de los cinco latinoamericanos para los que se disponen datos.

5. Conclusiones finales. Desafíos a mediano plazo del sistema previsional argentino

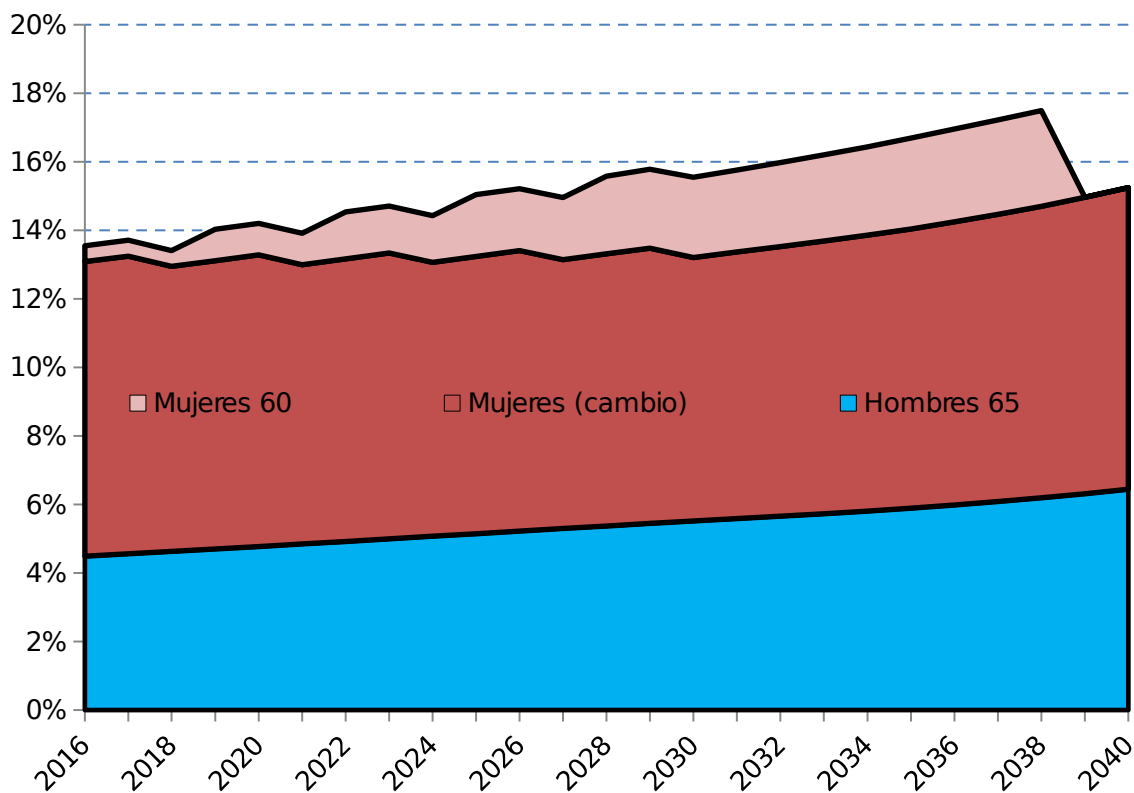
Luego de haber realizado una descripción detallada de la organización de los sistemas previsionales de Argentina, Brasil, Chile, España, Italia y Uruguay (Sección 3) y de comparar los principales indicadores de estos sistemas con los de varios países, realizando hincapié en los del sistema argentino (Sección 4), en esta quinta y última sección se procederá con la exposición de las conclusiones principales respecto a la situación del sistema previsional de la Argentina esbozándose, en cada caso, propuestas de políticas que podrían ser implementadas en un mediano plazo:

En cuanto a los requisitos para acceder a un beneficio previsional hay, al menos, dos cuestiones a tener en cuenta: la edad y los años de aportes exigidos:

- Los 65 años de edad en el que pueden jubilarse actualmente los hombres se encuentra en línea con los parámetros internacionales y parece un valor razonable por la estructura etaria de la población argentina; sin embargo, los 60 años exigidos a las mujeres son bajos no tanto para los parámetros poblacionales actuales sino, principalmente, de a cara a los cambios demográficos que tendrán lugar en el mediano plazo. Solo seis de los 33 países analizados exigen cinco años menos de edad a las mujeres pero tres de ellos ya realizaron reformas para modificarlo en los próximos años (Israel que la reducirá a tres años de diferencia y Austria y Polonia que igualarán las edades exigidas a ambos sexos). Contemplando que las trayectorias laborales del hombre y la mujer están siendo cada vez más similares y que la expectativa de vida de la mujer es bastante superior a la del hombre, consideramos que ambas edades jubilatorias deberían ir paulatinamente convergiendo hasta igualarse, por ejemplo, en el valor actual para los hombres (65 años). Tal como se mencionó anteriormente, el porcentaje de la población en edad jubilable en la Argentina es del 12,9%; sin embargo, de no mediar cambios, para 2040 la misma superará el 18%. En el Gráfico 10 presentado a continuación se simula como se modificaría, de acuerdo a las proyecciones de INDEC, el porcentaje de población en edad jubilable con los siguientes cambios: exigir 61 años para las mujeres entre 2018-2020, 62 entre 2021-2023, 63 entre 2024-2026, 64 entre 2027-2029 y 65 a partir de 2030. Bajo este esquema en 2040 el 15,2% de la población estaría en edad jubilable. Obviamente, esta es solo una propuesta entre tantas opciones de modificación posibles. Incluso podría también barajarse la posibilidad de hacer cambios que presenten edades distintas de acuerdo a los años de aportes acumulados (retiros más tempranos para quienes poseen más aportes), reconocer años de aportes a las mujeres que tengan hijos (reconociendo la dificultad de reinserción en el mercado laboral luego del nacimiento de los hijos) u ofrecer opciones de jubilaciones cuyos haberes contemplen la edad a la que se accede al beneficio (siendo creciente a medida que el solicitante tiene mayor edad).

- Los 30 años de aportes exigidos actualmente están en línea con los valores exigidos en el resto de los países analizados. Sin embargo, esos 30 años se exigen para acceder a un beneficio completo (que no puede ser inferior al haber mínimo) mientras que en varios países existe una cantidad mínima de aportes para acceder a un beneficio parcial y otra cantidad, mayor obviamente, para obtener un beneficio completo. Por ejemplo, en Luxemburgo se exigen 20 años para acceder a un beneficio parcial y 40 para uno completo. Un esquema similar, aunque posiblemente con otros valores, podría ser de utilidad, principalmente en un país con elevada informalidad laboral como es la Argentina, dado que, con el esquema actual, una persona que, estando a 20 años de alcanzar la edad jubilatoria y si no posee aportes, al saber que ya no llegará a reunir los 30 años necesarios al momento de cumplir la edad de jubilarse podría tener incentivos a mantenerse informalmente en el mercado laboral dado que es lo mismo que llegue al momento de jubilarse con cero o con veinte años de aportes. Una posible opción para incentivar la formalidad laboral y que cada año de aporte cuente podría ser, por ejemplo, establecer un beneficio equivalente al 70% del haber mínimo para quienes posean 15 años de aportes más un 2% extra por cada año adicional hasta alcanzar un beneficio garantizado equivalente al haber mínimo si se reúnen los 30 años de aportes.

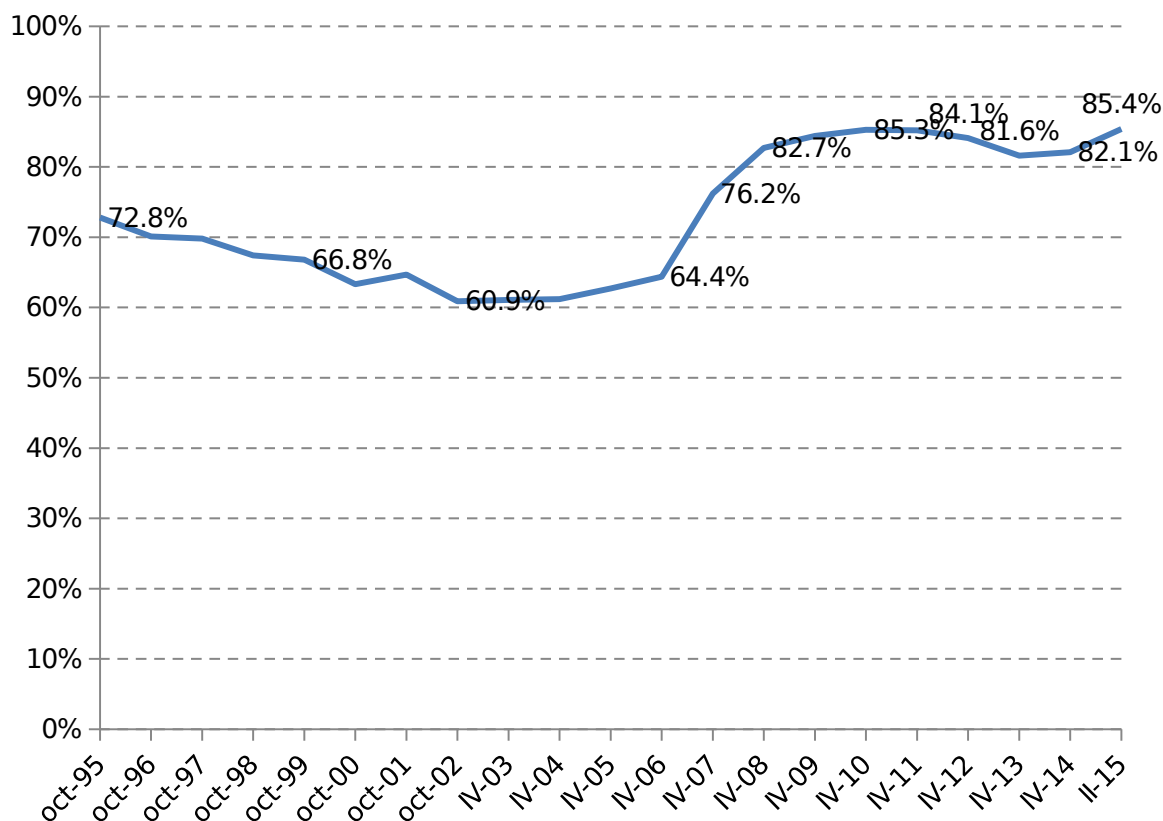
Gráfico 10. Evolución de la población en edad jubilable en la Argentina. Con y sin cambios en las edades.



Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC.

Respecto a la tasa de cobertura, se observa que la misma se encuentra en un valor alto tanto para los registros históricos argentinos como si se lo compara a nivel regional e incluso internacional. Esto sin dudas resulta una buena noticia, sin embargo, no debe ignorarse que se ha llegado al nivel actual de cobertura como consecuencia de reiteradas moratorias previsionales que constituyen una excelente herramienta de inclusión, principalmente en los sectores socialmente más vulnerables, pero son apenas respuestas transitorias que, bajo ningún punto de vista, representan una solución definitiva. Como queda reflejado en el Gráfico 11, la tasa de cobertura previsional argentina que rondaba el 60% comenzó a aumentar considerablemente a partir de 2006 con la implementación de la primera moratoria previsional, alcanzando un máximo de 85,3% en el año 2010. A medida que los efectos de la moratoria empezaron a diluirse la cobertura previsional comenzó a decrecer hasta llegar al 81,6% en 2013. Producto de ello, en septiembre de 2014 se implementó la segunda moratoria previsional por vigencia de dos años y que al momento de escribir este documento ya había otorgado más de 750.000 beneficios. Esto permitió que la tasa de cobertura aumente a 82,1% para fines de 2014 y 85,4% para la última información disponible (II Trimestre de 2015). Una alternativa podría ser implementar un esquema universal no contributivo para adultos mayores que sea paralelo al sistema contributivo. Contemplando lo que se mencionó en el párrafo anterior respecto a un beneficio parcial y otro total al que se accede con distinta cantidad de años de aportes, podría establecerse un esquema adicional que garantice un beneficio, por ejemplo equivalente al 70% de un haber mínimo, para todas aquellas personas que lleguen a los 70 años con menos de 15 años de aportes⁵³.

Gráfico 11. Evolución de la tasa de cobertura previsional en la Argentina.



Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH (INDEC).

En cuanto al monto de los haberes, si bien en la última década se han logrado considerables avances respecto al haber mínimo no puede afirmarse lo mismo respecto al haber medio y a la tasa de sustitución del salario. Como se mencionó anteriormente, el haber medio del sistema se ve afectado por la gran cantidad de beneficios otorgados por moratoria que, al ser en su mayoría haberes mínimos, lo hacen descender considerablemente. Al excluir los beneficios por moratoria del cálculo del haber medio se observa una mejora pero aún continuando en un valor internacionalmente bajo y con una tasa de sustitución del salario que debería mejorarse. Sin embargo, merece la pena destacar que, tal como se señaló anteriormente, en los últimos años los nuevos beneficios sin moratoria dados de alta en el SIPA han obtenido una tasa de sustitución muy por encima de la tasa de sustitución promedio del sistema. De hecho en varios casos la misma ha superado el 70%. Esto se debe a que, desde la implementación de la Ley de Movilidad en marzo de 2009, los salarios utilizados para estimar el salario medio sobre el cuál se calculará el haber de la jubilación son actualizados a valor presente mediante el Índice de Movilidad que evolucionó muy por encima del Índice de Salarios. Es de esperarse que, *ceteris paribus* y de no implementarse nuevas moratorias previsionales, el haber medio del sistema empiece a evolucionar a un ritmo superior al de los salarios medios aumentando muy paulatinamente la tasa de sustitución promedio del sistema⁵⁴.

Finalmente, respecto a cuestiones de sostenibilidad financiera y fuentes de financiamiento, de la comparación internacional se desprende que no habría margen para un aumento en la tasa de aportes por parte del empleado⁵⁵ y que respecto a las contribuciones del empleador, si es que hay un margen, el mismo es muy pequeño. Deberían implementarse tanto políticas para disminuir la informalidad laboral como para aumentar la tasa de empleo (quizá promoviendo la contratación *part time* de personas, mayormente mujeres, que no estén dispuestas a aceptar un trabajo de jornada completa, y facilitando la obtención del primer empleo de los jóvenes que es donde se observa mayor tasa de desocupación -casi cuadruplicando la tasa de desempleo total-). En cuanto a los fondos acumulados en el FGS (11,4% del PIB) lo mismos podrían utilizarse para financiar algún déficit transitorio del sistema, pero no son suficientes para cubrir déficits crónicos. Menos al contemplar que más de la mitad de sus activos son bonos del propio Estado Nacional y que una parte no menor de sus fondos serán utilizados para financiar la recientemente aprobada Ley de Reparación Histórica. Por último, será de vital importancia establecer en el mediano plazo un esquema claro y sostenible de financiamiento, posiblemente a través de impuestos de rentas generales, de los beneficios no contributivos que otorgará la ANSES, máxime contemplando la devolución de los recursos del 15% de la coparticipación que este organismo dejará de percibir resignando un 3% anual entre 2016 y 2020, ambos inclusive⁵⁶.

Referencias Bibliográficas

ANSES (2016), Informe Trimestral del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino: 1er Trimestre 2016. Administración Nacional de Seguridad Social.

BBVA Research (2011), Una revisión de los sistemas de pensiones en Latinoamérica. Documento de Trabajo 11/14.

Bertranou, F. y F. Grafe (2007), La reforma del sistema de pensiones en Brasil: aspectos fiscales e institucionales. Departamento de Países del Cono Sur del Banco Interamericano de Desarrollo.

Bour, J. L., M. Panadeiros y N. Susmel (2007), Políticas para mitigar riesgos sociales. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL).

Calabria, A. y S. Rottenschweiler (2012), Comparación internacional de sistemas de previsión social. Publicado en Munich Repec.

Cardozo, N. (2009), Reformas de los sistemas de pensiones en Chile y Argentina 2003-2008: un abordaje comparado. XVI Jornadas Rioplatenses de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Caristo, A. M. (2013), Estudio comparado de parámetros del régimen jubilatorio en un sistema de prestaciones definidas. Asesoría General en Seguridad Social de Uruguay.

55

56

Casanova, L., A. Calabria y S. Rottenschweiler (2014), *Financiamiento de la extensión de la previsión social, la experiencia argentina desde una visión comparada y perspectivas futuras*. Presentado en la XLIX Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política.

CEPAL (2002), *Los adultos mayores en América Latina y el Caribe: datos e indicadores*. Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe.

CEPAL (2015), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2014*. Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe.

D'Elía, V., S. Rottenschweiler, A. Calabria, A. Calero y J. Gaiada (2010), *Fuentes de financiamiento de los sistemas de seguridad social en países de América del Sur*. Coordinación Análisis Integral de la Seguridad Social, Administración Nacional de la Seguridad Social.

Gentile, A. (2004), *El Plan de Reforma del Sistema de Pensiones Italiano: las características de una transición estructural*. Documento de Trabajo 04-01 de Unidad de Políticas Comparadas (CSIC).

Gruber, J. y D. Wise (1998), *Social Security and Retirement: An International Comparison*. *The American Economic Review*, 88(2), 158-163.

Jimeno, J.F., J.A. Rojas y S. Puente (2006), *Modelling the impact of aging on social security expenditure*. Documento Ocasional N° 601, Banco de España.

Mesa Lago, C. (2010), *Sistema de Pensiones en Centroamérica: Informe Final*. Cuarto Informe del Estado de la Región.

OECD (2006), *Comparing Pension-system Parameters*. En *Pensions at a glance 2005: Public Policies across OECD Countries*. OECD Publishing.

OECD (2007), *Comparing Pension Policies of OECD Countries*. En *Pensions at a glance 2007: Public Policies across OECD Countries*. OECD Publishing.

OECD (2015), *Panorama de las Pensiones: América Latina y el Caribe*. Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo.

OECD (2015), *Pensions at a glance 2015: OECD and G20 indicators*. OECD Publishing. Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo.

OECD (2016), *Perspectivas Económicas de América Latina 2017*. Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo.

OISS (2012), *Banco de Información de los sistemas de seguridad social iberoamericanos*. Organización Iberoamericana de Seguridad Social.

OIT (2006), *Pensiones no contributivas: su relevancia en la reforma provisional*. OIT Notas, Organización Internacional del Trabajo.

Pascuzzo, P. (2015), *An International Comparison of Pension System Performance in Delivering Adequate Retirement Income*. Challenger Limited.

Perry, G., W. Maloney, O. Arias, P. Fajnzylber, A. Mason y J. Saavedra-Chanduvi (2007), *Informalidad: escape y exclusión*. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y El Caribe.

Piffano, H., A. Lódola, H. Silva y D. Sánchez (2009), El Sistema Previsional Argentino en una Perspectiva Comparada. Programa de Incentivos para Docentes e Investigadores: Proyecto E083. Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.

Rofman, R. (2005), Social Security Coverage in Latin America. Social Protection Discussion Paper Series, Banco Mundial.

Rofman, R. y L. Lucchetti (2006), Pension systems in Latin America: concepts and measurements of coverage. Banco Mundial.

Rofman, R. y M. L. Oliveri (2012), Pension Coverage in Latin America: trends and determinants. Social Protection & Labor, Discussion Paper N° 1217.

Rueda Pérez, R (2007), Estudio sobre pensiones en América Latina y México. Publicado en Observatorio de la Economía Latinoamericana N° 74.

Social Security Administration (2016), Social Security Programs Throughout the World: Europe 2015.

Social Security Administration (2016), Social Security Programs Throughout the World: Asia and the Pacific 2015.

Social Security Administration (2016), Social Security Programs Throughout the World: The Americas 2015.

Tovar, M. (2003), Sistema de pensiones privado y público: su tratamiento en el contexto de Cuentas Nacionales. Presentado en Seminario Latinoamericano de Cuentas Nacionales 2003, CEPAL.

Sitios Webs

Institutos Nacionales de Estadística:

Institutos de Previsión Social:

Argentina: www.indec.gov.ar

Argentina: www.anses.gob.ar

Brasil: www.ibge.gov.br/espanhol

Brasil: www.mtps.gov.br

Chile: www.ine.cl

Chile: www.safp.cl ; www.ips.gob.cl

España: www.ine.es

España: www.seg-social.es

Italia: www.istat.it

Italia: www.inps.it

Uruguay: www.ine.gub.uy

Uruguay: www.bps.gub.uy

Tabla Anexo. Principales indicadores sociales, económicos y previsionales de los países seleccionados para la comparación.

| Paises | Argentina | Brasil | Chile | España | Italia | Uruguay |
|--|--|---|--|--|---|--|
| Tipo de régimen | Reparto | Mixto | Capitalización (15) | Reparto | Reparto (22) | Mixto |
| Tipo de prestaciones | Jubilación Ordinaria Pensión por Fallecimiento Jubilación por Edad Avanzada | Jubilación Ordinaria Pensión por Fallecimiento Jubilación por Tiempo de Contribución (9) Jubilación Especial (10) | Jubilación por Vejez Pensión por Supervivencia Pensión Básica Solidaria a la Vejez Pensión Anticipada por Vejez | Jubilación Ordinaria Pensión por Supervivencia Jubilación Anticipada Jubilación Fflexible / Parcial (19) | Pensión a la Vejez Pensión por Supervivencia Pensión Anticipada Pensión Social | Jubilación Común Jubilación Parcial por Ahorro Pensión por Supervivencia Jubilación por Edad Avanzada Asistencia a la Vejez Pensión de Vejez |
| Hombres | 65 | 65 (11) | 65 | 65 / 67 | 66 años y 7 meses (23) | 60 |
| Edad de retiro (1) | | | | | | |
| Mujeres | 60 | 60 (11) | 60 / 65 (16) | 65 / 67 | 66 años y 7 meses (23) | 60 |
| Años mínimos de aporte (1) | 30 | 15 | 20 | 38,5 / 19 | 20 (23) | 30 |
| Procedencia de los fondos | Recursos provenientes de aportes del sector activo -el empleado aporta por el 11% del salario y el empleador por el 10,17%- (7), recursos tributarios de afectación específica y transferencias del Tesoro Nacional. | Recursos provenientes de aportes del sector activo por entre el 28 y el 31% del salario (8-11% pagado por el empleado y 20% por el empleador) e impuestos con fines específicos para financiar los gastos administrativos y posibles déficits. (12) | Los beneficios otorgados por AFP se financian con recursos provenientes de aportes obligatorios del 10% del salario imponible más una cotización adicional, variable, destinada a financiar la comisión de la administradora (todo pagado por el empleado) y la rentabilidad de la inversión de dichos fondos. Los otorgados por el Gobierno son de carácter no contributivo y son solventados con recursos propios del Estado Nacional. | Recursos provenientes de aportes del sector activo por el 28,3% del salario (4,7% pagado por el empleado y 23,6% por el empleador) | Recursos provenientes de aportes del sector activo por el 32,7% del salario (8,89% pagado por el empleado y 23,81% por el empleador) (24) | Recursos provenientes de aportes del sector activo por el 22,5% del salario -15% pagado por el empleado y 7,5% por el empleador-. El Estado financia posibles déficits. (27) |
| Cobertura (2) | 85,4% | 84,7% | 86,7% | 84,6% | 93,40% | 92,1% |
| Haber mínimo (en US\$) | 331 | 244 (13) | 130 (17) | 706 (20) | 615 (25) | 275 |
| Haber medio (en US\$) | 447 (8) | 354 (14) | 300 | 813 (21) | 1.621 (26) | 459 (28) |
| Haber mínimo / Salario mínimo | 81,8% | 100% | 35,9% | 97,1% | No posee | 78,8% |
| Haber mínimo / Haber medio | 74,0% | 68,9% | 43,3% | 86,8% | 37,9% | 59,9% |
| Tasa de sustitución del salario (3) | 47,8% | 55,4% | 38,4% | 38,7% | 55,1% | 57,8% |

| | | | | | | | |
|---|--------------------------------------|-------------|------------|------------|------------|-----------|--------|
| Haber medio / PBI por trabajador | 10,5% | 13,7% | 7,7% | 14,5% | 24,0% | 10,2% | |
| Gasto Previsional / PIB | 7,9% | 6,8% | 4,4% (18) | 10,5% | 15,8% | 8,2% | |
| Fondos Acumulados / PIB | 11,4% | 13,3% | 65,1% | 13,9% | 6,0% | 20,2% | |
| PIB per cápita | PPP (Dólares Internacionales) | 22.375 | 15.690 | 23.564 | 35.270 | 35.665 | 21.719 |
| | Precios corrientes (U\$S) | 13.428 | 8.802 | 13.331 | 26.327 | 29.847 | 16.092 |
| Población | 43.132.000 | 204.451.000 | 18.006.000 | 46.393.000 | 61.838.000 | 3.416.000 | |
| % en Edad Activa | 57,0% | 61,0% | 61,8% | 63,3% | 63,9% | 55,8% | |
| % en Edad Pasiva | 12,9% | 9,6% | 12,6% | 18,8% | 19,8% | 18,7% | |
| Tasa de empleo (4) | 42,2% | 45,1% | 44,8% | 39,0% | 36,3% | 47,6% | |
| Tasa de desempleo (5) | 5,9% | 9,0% | 6,4% | 20,9% | 11,7% | 7,5% | |
| Aportantes / Beneficiarios | 1,75 | 3,56 | 2,67 | 2,32 | 1,72 | 1,83 | |
| Asalariados no registrados (6) | 33,1% | 36,0% | 14,6% | 5,3% | 12,1% | 15,1% | |

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos provenientes de los distintos organismos nacionales estadísticas y de seguridad social.

(1) Se consideran los requisitos para acceder a la jubilación ordinaria.

(2) Personas en edad jubilable con beneficio previsional / Personas en edad jubilable.

(3) Haber medio / Salario medio.

(4) Ocupados / Población Total.

(5) Desocupados / PEA. (PEA = Ocupados + Desocupados)

(6) Asalariados no aportantes / Total de Asalariados.

(7) En el caso de los empleadores cuya actividad principal sea la locación o prestación de servicios con excepción de las asociaciones sindicales, sociedades de garantía recíproca, obras sociales sindicales y demás entidades comprendidas en la Ley 23.660 y en la Ley 23.661, el aporte al SIPA será del 12,71%. Para los trabajadores autónomos el aporte es del 27% de sus ingresos mientras que los monotributistas aportan una suma fija estipulada por ley (actualmente AR \$157 -US\$ 10-).

(8) Incluye solo los beneficios previsionales contributivos (con y sin moratoria). Se excluyen las Pensiones No Contributivas (Excombatientes de Malvinas, Madre de 7 o más Hijos, etc.)

(9) Para acceder a la misma se requieren más años de aportes y menos de edad que los necesarios para obtener la Jubilación Ordinaria.

(10) Otorgada a aquellos trabajadores que hayan realizado tareas forzosas o insalubres durante su etapa activa. Los requisitos de edad y aportes son menores y el cálculo del haber es diferente.

(11) En caso de trabajadores rurales, las edades se reducen a 60 años en el caso de los hombres y 55 en el de las mujeres.

- (12) La tasa de aporte pagada por los empleados es creciente con el nivel de ingreso. Además, independientemente del salario existe la posibilidad de aumentar voluntariamente el monto aportado por el empleado hasta un 20% del mismo.
- (13) El haber mínimo es por Ley igual al salario mínimo, vital y móvil y se actualizan conjuntamente.
- (14) Incluye jubilaciones y pensiones.
- (15) Si bien desde la Reforma de 1981 el sistema es puramente de capitalización, a partir de 2008 se estableció la Pensión Básica Solidaria (PBS) otorgado por el Gobierno.
- (16) El requisito de edad para acceder a la jubilación por el sistema de capitalización para las mujeres es de 60 años mientras que para acceder a la jubilación básica solidaria (otorgada por el Estado) es de 65 años.
- (17) Se considera como haber mínimo la Pensión Básica Solidaria otorgada por el IPS.
- (18) Incluye tanto el sistema público como el de capitalización privada.
- (19) Permite percibir una fracción del haber total pero continuar trabajando aunque no el horario completo sino una fracción del mismo.
- (20) El monto de la jubilación mínima varía según si la persona tiene cónyuge o no (y en caso que lo tenga también varía en si este se encuentra a cargo suyo o no). Para el valor del cuadro se consideró la jubilación mínima de una persona de 65 años sin cónyuge.
- (21) Para el promedio se consideraron las jubilaciones ordinarias y las pensiones. Si en el cálculo se excluyen las pensiones por sobrevivencia el haber medio aumenta considerablemente.
- (22) Es un sistema de cuentas nocionales público y obligatorio. De todos modos, existen administradoras de fondos de pensión en las cuáles puede aportarse voluntariamente de modo de percibir un ingreso adicional en la edad de retiro (si bien este servicio también es brindado por algunas empresas de seguros y bancos no cuenta con una gran cantidad de cotizantes).
- (23) Se consideraron los requisitos para acceder a la Pensión por Vejez para aquellas personas que tengan aportes anteriores a 1996.
- (24) Excepto la pensión social que es financiada con fondos del Estado obtenidos mediante el cobro de impuestos y no con los aportes del sector activo.
- (25) Se consideró el haber mínimo de la pensión por vejez (1.2 veces el monto de la asignación social) otorgado a un beneficiario sin cónyuge.
- (26) Se consideró el haber medio de la pensión por vejez. Si se incluyen todos los demás beneficios previsionales la media desciende.
- (27) Adicionalmente, el empleador puede realizarle "aportes extraordinarios" (es decir, aportar en la cuenta del empleado un monto mayor al que corresponde por Ley) o el empleado realizar "aportes voluntarios" a su cuenta de capitalización.
- (28) Incluye solo los beneficios previsionales contributivos.