

SISTEMA PREVISIONAL: SITUACIÓN ACTUAL Y DESAFÍOS DEL SISTEMA DE REPARTO

En Argentina, la población en edad jubilatoria que efectivamente percibe algún tipo de haber previsional ronda el 90%. Esto implica que existe una virtual universalización de la cobertura previsional para las personas que se han retirado del mercado laboral. No obstante, el sistema jubilatorio muestra desequilibrios significativos, tanto por cuestiones macroeconómicas (baja relación entre activos y pasivos) como demográficas (envejecimiento poblacional producto del paulatino descenso de las tasas de natalidad y mejora de la esperanza de vida), las cuales lo ponen en serios problemas en cuanto a su sustentabilidad.

Introducción

El sistema previsional argentino encuentra su marco legal en la Ley N° 26.425 y tiene varios componentes y regímenes diferenciados. Dentro de este sistema, las jubilaciones y pensiones han sido un tema de amplio debate, a lo largo del tiempo, por diversas cuestiones: haberes insuficientes, diferencias de género dentro de la tasa de cobertura, moratorias previsionales que incorporaron un gran número de beneficiarios, entre otros. En este estudio se analizará la situación actual del sistema de reparto (más precisamente de las jubilaciones y pensiones contributivas) a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) haciendo hincapié en su sustentabilidad de cara a las próximas décadas. Algunos puntos fundamentales a tratar son: el envejecimiento poblacional, la relación entre activos y pasivos del sistema, el nivel de haberes, así como también algunas consideraciones respecto de la cuestión fiscal y presupuestaria.

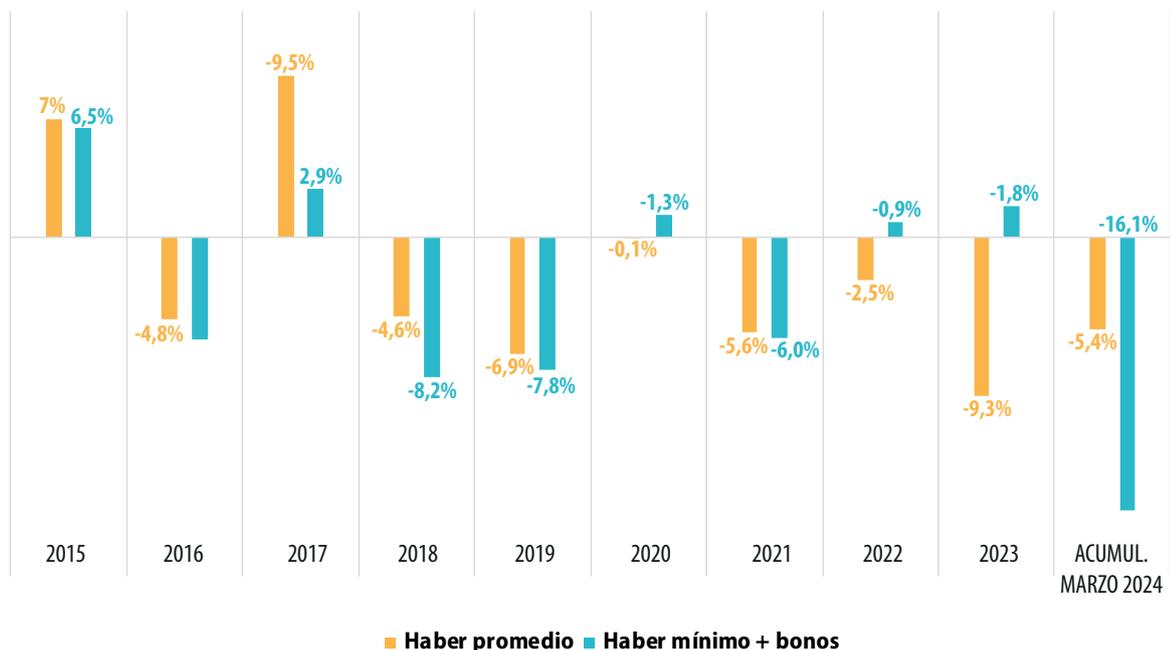
Cobertura del sistema, evolución de los haberes y gasto previsional

En la actualidad, la cobertura previsional de los adultos en edad jubilatoria se ubica en cifras cercanas al 100%¹. Esto ha sido posible debido, entre otras cuestiones, a las moratorias previsionales de los años 2005, 2014, 2019². En este proceso, a grandes rasgos, se otorgó, a aquellos contribuyentes que no contaban con los años de aportes mínimos para percibir un haber jubilatorio, la posibilidad de acceder a un plan de pagos para convertirse en beneficiarios de los haberes correspondientes. De esta forma, se garantizó el acceso casi universal de los adultos mayores al sistema previsional. Sin embargo, cabe preguntarse qué sucedió con los haberes y el poder adquisitivo de los mismos ante esta situación. Como puede advertirse en el Gráfico 1 en los últimos años estos han sido muy castigados, tanto para el caso de los haberes mínimos como para los haberes promedio. En resumidas palabras, el sistema previsional argentino tendió a universalizar los beneficios jubilatorios, pero a costa de menores haberes o beneficios en términos reales.

¹ La tasa de cobertura previsional de la población en edad jubilatoria creció desde aproximadamente el 60% en 2003 a alrededor del 90% al cierre de 2023 (Observatorio del Conurbano Bonaerense en base a datos de la EPH). A nivel global, según la Organización Internacional del Trabajo, este guarismo se ubica en torno al 77,5%.

² También jugó un rol preponderante el establecimiento del beneficio universal llamado Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) en 2016, mediante el cual se otorga el 80% de un haber jubilatorio mínimo a todos los mayores de 65 años de edad, sean hombres o mujeres.

Gráfico 1. Variación interanual de los haberes jubilatorios.



Fuente: elaboración propia en base a ANSES, IPC-CREEBBA e INDEC.

A nivel macroeconómico, este proceso tuvo como contrapartida un costo fiscal creciente que, en buena parte, explica la profundización de las dificultades que se vienen suscitando en dicha materia en los últimos años. Tal como se observa en el Gráfico 2, la evolución del gasto previsional muestra una tendencia creciente a lo largo del tiempo, quedando en evidencia el efecto de las moratorias y programas para mejorar el acceso a la cobertura previsional llevados a cabo por las distintas administraciones. La virtual universalización de la cobertura hizo que el gasto previsional pasara de valores cercanos al 3% del PBI hasta más que duplicarse, rondando el 7,7% en 2020. En contraposición, en los últimos 3 años se nota un descenso de dicho guarismo hasta alcanzar el 5,2% en 2023 (último dato disponible).



Sustentabilidad del sistema

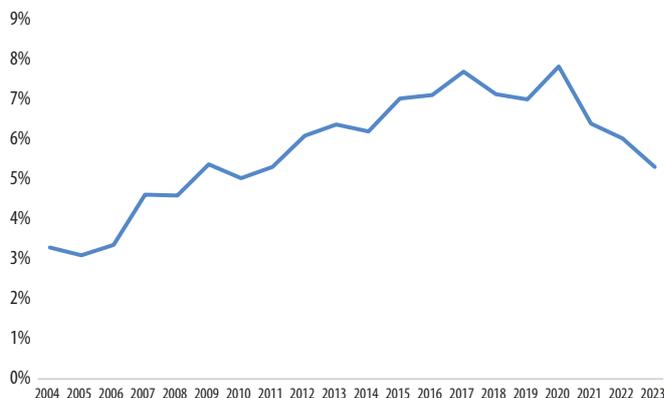
El sistema solidario de reparto se financia por tres vías: a través de los aportes de los trabajadores que participan del mercado laboral; por medio de los aportes y contribuciones de las empresas y por medio de impuestos y transferencias del Tesoro. Poniendo el foco en el primer punto, los sujetos activos mantienen con sus aportes a las personas inactivas para que puedan gozar de un cierto estándar de vida al momento de retirarse del mercado laboral. Este esquema se mantiene en tanto y en cuanto la relación entre activos y pasivos no descienda de ciertos niveles mínimos, la cual se considera entre 3 y 4 trabajadores en actividad por cada inactivo. De lo contrario, el sistema se vuelve inviable a largo plazo. Como se puede ver en el Gráfico 3, en Argentina el ratio activos³/pasivos oscila entre 1,4 y 1,6, es decir que, ni aun en el mejor de los casos, existen 2 trabajadores por cada inactivo. Este fenómeno representa un serio problema para la sustentabilidad del esquema solidario de reparto tal como se lo conoce.

³ Se consideran personas activas a aquellas que forman parte del empleo registrado formal (asalariados y autónomos y monotributistas con menos de 12 meses de demora en el pago). También incluye aportantes jubilados.

Los factores subyacentes a este inconveniente tienen que ver, por un lado, con problemas macroeconómicos del país y, por otro, con razones demográficas. En cuanto al primer punto podemos identificar algunos elementos relacionados tales como:

- Insuficiente crecimiento económico y, como consecuencia, escasa o nula creación de empleo.
- Alta incidencia de empleo informal⁴ que dificulta las posibilidades de generar “ingresos puros” por parte del sistema.
- Merma del crecimiento poblacional producto de mayor esperanza de vida y menores tasas de natalidad.

Gráfico 2. Gasto previsual como % del PBI.



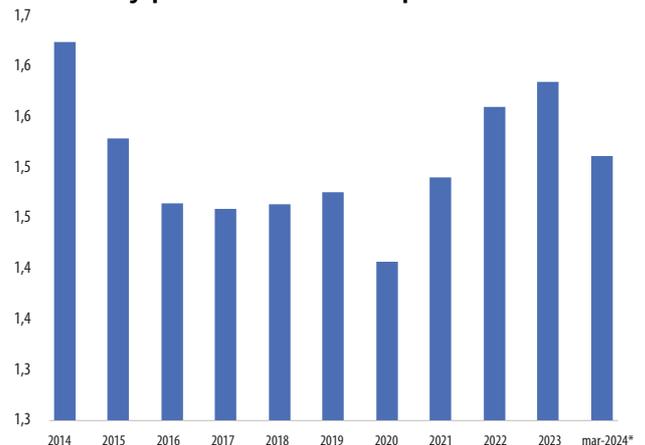
Fuente: elaboración propia en base a datos de ANSES

Si bien las cuestiones exclusivamente económicas que se expusieron previamente son problemas acuciantes, tienen un horizonte de solución relativamente factible. Por el contrario, en cuanto al factor demográfico, existe una dificultad mucho mayor y que responde a fenómenos culturales y de preferencias individuales más que a resultados de políticas económicas puntuales. Analizando el estado actual del problema, Argentina se encuentra con una pirámide poblacional que va adquiriendo cierta forma rectangular, producto de menores tasas de natalidad y mayor esperanza de vida. En otras palabras, la población se está avejentando cada vez más y los adultos en edad de jubilarse empiezan a volverse cada vez más representativos a la hora de explicar el total poblacional, desbalanceando aún más el ratio activos/pasivos.

⁴ Según estimaciones propias, el promedio de los últimos 20 años de la tasa de informalidad laboral asciende al 38% a nivel nacional.

1,5 Relación entre individuos activos y pasivos en el sistema previsional (marzo 2024)

Gráfico 3. Relación entre individuos activos y pasivos del sistema previsional.



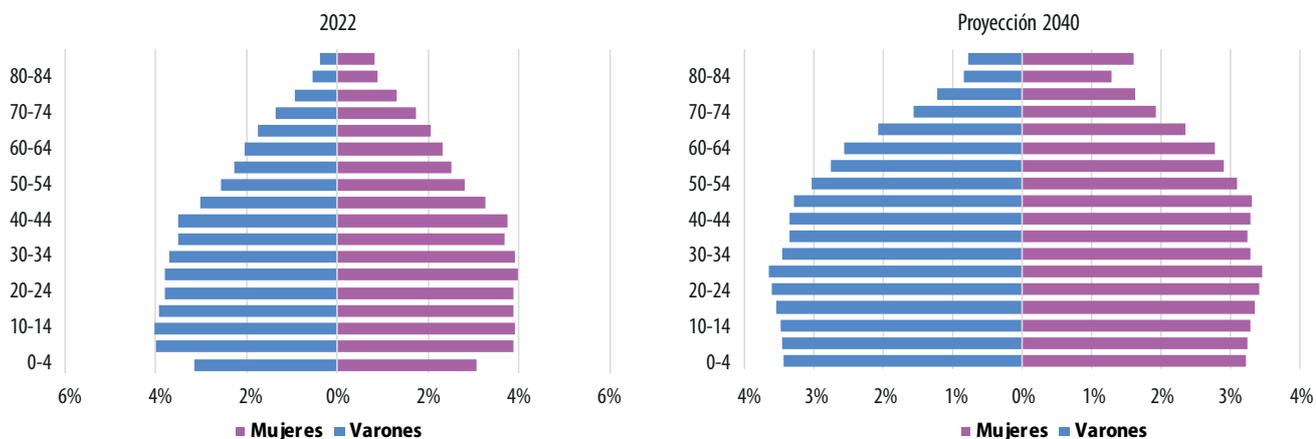
Fuente: Boletín Estadístico de la Seguridad Social

Según los datos del último censo, la población en edad jubilatoria (con los parámetros que exige la ley actualmente) representa el 14,1% de la sociedad, lo cual puede observarse en el Gráfico 4. Acorde a las proyecciones que el INDEC tiene para el año 2040 dicho guarismo ascendería a casi un quinto del total (18%), lo que agravaría aún más la situación del sistema de mantenerse la dinámica que se viene describiendo hasta aquí.

Desafíos a superar

En función de los elementos mencionados en este estudio se pueden advertir algunas cuestiones. En primer lugar, el sistema, tal como se lo conoce, es a todas luces deficitario e insostenible sin “fuentes externas” de financiamiento. En este sentido, el incremento de la presión impositiva por un lado y de las transferencias discrecionales del Tesoro de la Nación por otro, pasan a ser fundamentales para poder cubrir las necesidades de financiamiento como consecuencia de los ya mencionados problemas estructurales. Esto obliga a tomar cartas en el asunto para poder solucionar el problema de fondo: la (cada vez más) baja relación entre sujetos activos y pasivos.

Gráfico 4. Pirámide poblacional 2022 y proyección a 2040.



Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC.

En ese sentido, se pueden tomar algunas acciones tendientes a mejorar este ratio, tales como el incremento de la edad jubilatoria (los países desarrollados han ido avanzando en este punto y Argentina no es una excepción, dado que ya lo ha hecho en algunas ocasiones⁵) y/o aumentar los años de aporte mínimos requeridos para acceder a los beneficios del sistema (también es una herramienta que ya se ha utilizado).

Por otro lado, corregir este desequilibrio tiene como condición necesaria reencausarse en la senda del crecimiento económico, y en consonancia con esto, mejorar, tanto cuantitativa como cualitativamente, la situación del mercado laboral. De esta forma, tanto incrementar el empleo en términos absolutos, como bajar la incidencia de la informalidad, son dos objetivos de vital importancia para mejorar la ecuación financiera del sistema previsional tal como está estructurado.

Reflexiones finales

El sistema previsional ha tendido a universalizar los beneficios de los adultos inactivos o en edad jubilatoria (alrededor del 90% percibe algún tipo de cobertura) con su correspondiente incremento en el gasto previsional como porcentaje del producto. El desafío que enfrenta el esquema actual es lograr un mayor grado de sustentabilidad dadas las condiciones del mismo. En busca de este objetivo se puede optar por algunas alternativas:

- Aumentar la edad jubilatoria
- Incrementar los años mínimos de aportes
- Aumentar empleo en términos absolutos y mejorar la calidad del mismo
- Aumentar la presión impositiva de aquellos tributos que forman parte de los ingresos del sistema
- Combinaciones de todo lo anterior

⁵ En 1968 se estableció en 55 la edad jubilatoria para las mujeres y 60 para los varones mientras que con la reforma de 1993 dichos requisitos se elevaron en 5 años, respectivamente, y son los que persisten hasta la actualidad.