



FUNDACION DE  
I NVESTIGACIONES  
E CONOMICAS  
L ATINOAMERICANAS

# **El sistema de pensiones en Argentina**

**Juan Luis Bour, FIEL**

*(contribuciones de Nuria Susmel y Daniel Artana, economistas de FIEL)*

**Seminario sobre Pensiones**  
**Santiago de Chile, 22-23 de Marzo de 2017**

## Síntesis

- **Un sistema con numerosas reformas y contrarreformas, en busca de una nueva reforma (2019).**
- **Cobertura cercana al 100% de población adulta por suma de pensiones contributivas y no contributivas.**
- **Elevada conflictividad (juicios) por distintos intentos de cortar beneficios (no ajustar haber inicial por inflación, ajustar haberes por debajo de la inflación, etc.). Ley en 2016 (“reparación histórica”) para resolver mayoría de casos.**
- **Al cabo de reformas y contrarreformas, la tasa de reemplazo *promedio* del sistema contributivo en 45%. La pensión mínima es casi 60% de la media.**
- **Una población con alto componente de informalidad (bajos incentivos a la formalidad) plantea un desafío adicional a los sistemas contributivos.**
- **Lineamientos de reformas en el sistema actual.**

## Reformas y contrarreformas

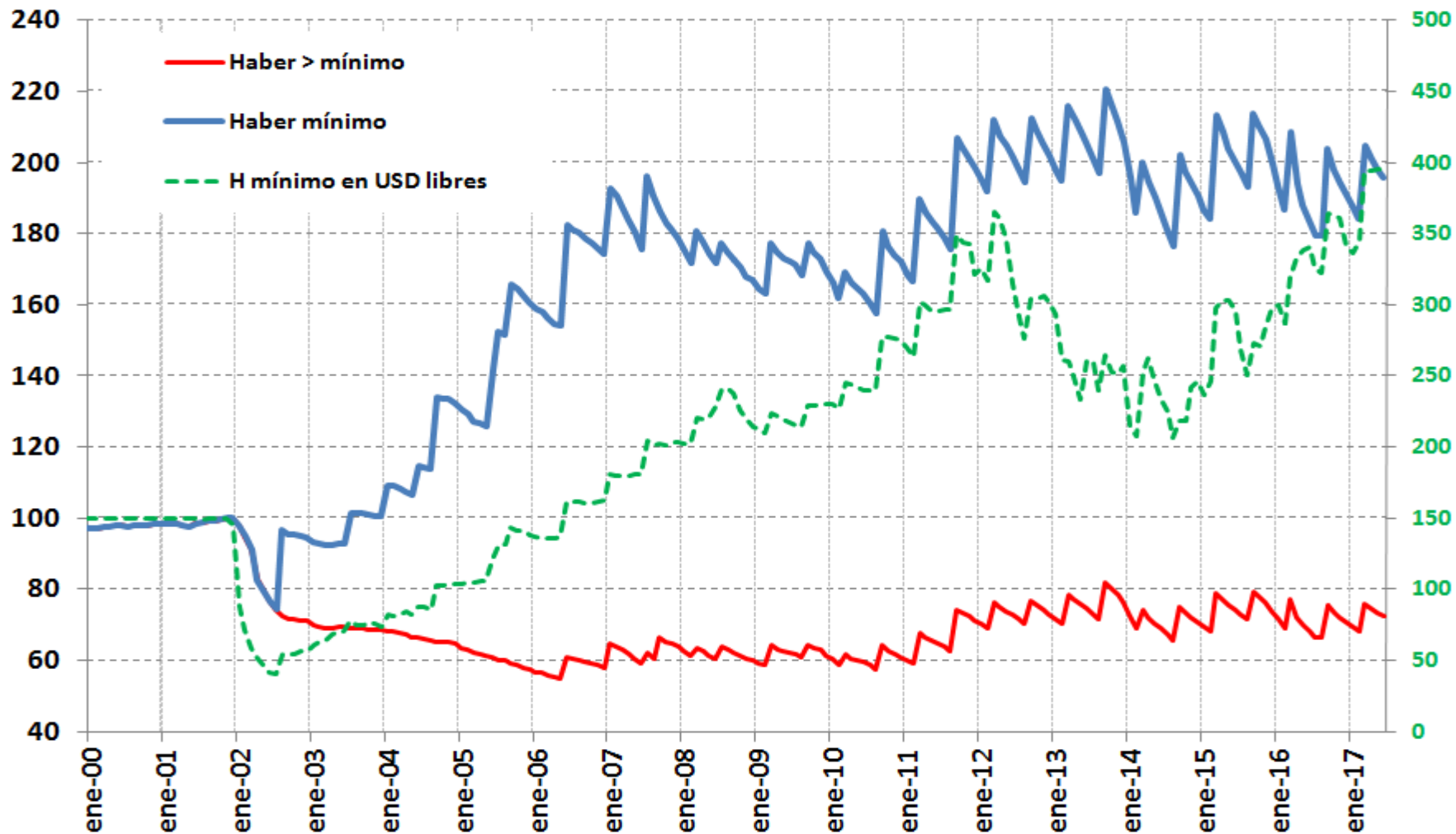
- En sus comienzos, un sistema organizado en Cajas de previsión independientes agrupando a trabajadores de una misma actividad bajo control sindical. En 1954 se transforma en sistema de reparto. A fines de los '60 el sistema se centralizó y pasó a ser administrado por el Gobierno nacional. Múltiples sistemas, con cajas provinciales y profesionales.
- Reforma en 1994 crea sistema mixto (AFJPs). Se ajustaron parámetros del sistema de reparto que se mantuvo como opción. Mayoría de trabajadores optó por el nuevo sistema. Algo menos de la mitad de los sistemas provinciales (11 de 24) se incorporaron al nuevo sistema.
- Desde 2005 se introdujeron sucesivas moratorias para incorporar población que no hubiera completado aportes, lo que derivó en un aumento inmediato del orden de 50% del número de pensionados (casi 100% al cabo de 8 años).
- En 2008 se cerró el sistema de capitalización por ley. Todos los activos pasaron a un fondo público (FGS) incluyendo aportes voluntarios. Se mantuvo la preasignación de impuestos establecida en 1994 para financiar la transición al sistema de capitalización (hasta 2016).

## Reformas y contrarreformas

- Desde 2009 se estableció la actualización automática dos veces al año (marzo y septiembre) de todos los haberes previsionales, en base a un fórmula de ajuste que incorpora la variación nominal de los salarios de aporte en el semestre previo y los impuestos asignados al sistema.
- Sucesivas moratorias incorporaron 3.1 millones de nuevos pensionados, frente a 3.2 millones de jubilados y pensionados en 2004.
- Reformas en 2016: a) se reemplazó la moratoria por la Pensión Universal por Adulto Mayor (PUAM); b) la ley 27260 de “reparación histórica” (sancionada junto con autorización al blanqueo) determinó la actualización de haberes desde fines de 2016 para unos 2 millones de jubilados
- Comisión para una nueva reforma del sistema, con obligación de presentar una propuesta de ley para 2019.

# Ajustes diferenciados entre 2002 y 2009

## Haber mínimo en términos reales



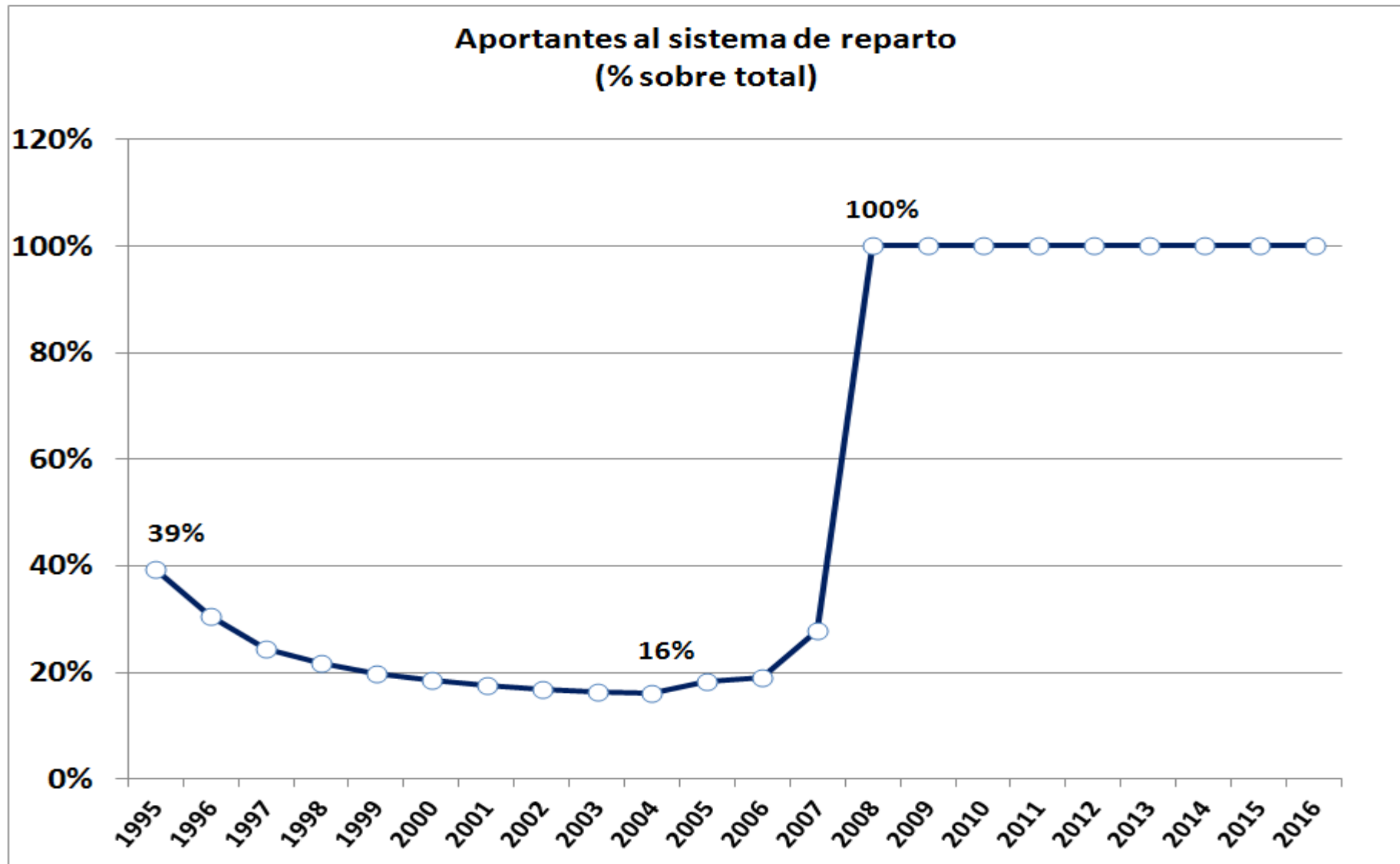
## Ley de “reparación histórica” (2016)

- Entre 2002 y 2006 los haberes de quienes percibían más que la jubilación mínima se ajustaron 11% frente a una inflación que acumuló 65%, incluyendo un retroactivo (con tope). La Corte Suprema validó reclamos para cada caso individual (obligaba a hacer juicio a cada jubilado).
- Ley de “reparación histórica” (2016) para universo de 2 millones de pensionados (se excluyen haberes medios/altos).
- Propuesta de pago de ANSES (ajuste haberes y pago retroactivo) se formalizó para 1.4 millones; pendientes de recibir propuesta: 600 mil. Se espera formalizar todas las propuestas para junio 2017.
- Procedimientos de pago anticipado: 895 mil, que perciben haberes con reajuste. No significa que jubilado haya aceptado el acuerdo, porque se requiere aceptación formal. Aceptaron propuesta 450 mil; formalizaron acuerdo 165 mil.
- Gasto asociado: pagos de única vez por 1.1% del PIB, flujo permanente se incrementa en torno de 1.2% del PIB.

## Incentivos

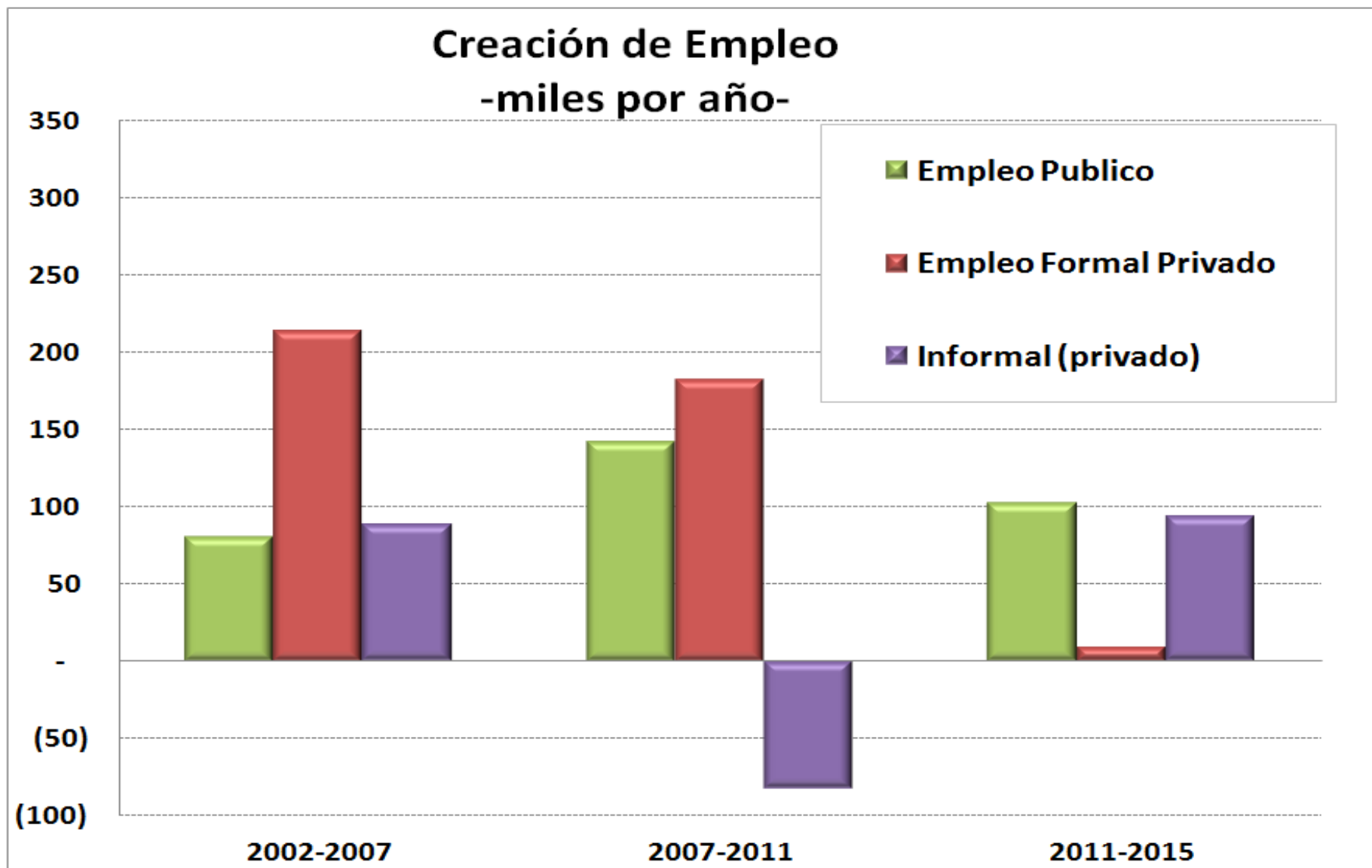
- Con la reforma de 1994 se mantuvo la opción de reparto, pero se ajustaron parámetros para dar sostenibilidad intertemporal al sistema de reparto. Condiciones más duras a las hasta allí vigentes y perspectivas de crecimiento favorecieron la elección por el sistema de capitalización.
- 84% de los trabajadores activos optaron por pasar al régimen de capitalización, aunque en el margen (nuevos entrantes) casi 100% a capitalización.
- Entre 2002 y 2008 se redujeron las contribuciones personales (con el objeto de sostener consumo tras crisis macroeconómica), reduciendo acumulación de fondos para capitalización. Tasa personal bajó de 11% a 5% en 2002, a 7% entre 2003-7, a 9% en 2008 y a 11% desde 2009. El sistema de capitalización redujo su tasa de acumulación, a lo que se sumó en 2008 la crisis financiera internacional.
- Desde Gobierno se alentó el traspaso al régimen de reparto por actos públicos y decisiones administrativas (indecisos, mayores de 50/55 años, se aumentó tasa de reemplazo en reparto de 0.85% anual a 1.5%). El porcentaje en reparto creció desde 16% (2004) a 28% (fin 2007). En 2008 se traspasó compulsivamente al 100% a reparto.

## Fuga del reparto hasta 2004, fracaso de la vuelta opcional en 2007 (con asignación compulsiva de indecisos a reparto) y retorno compulsivo desde 2008

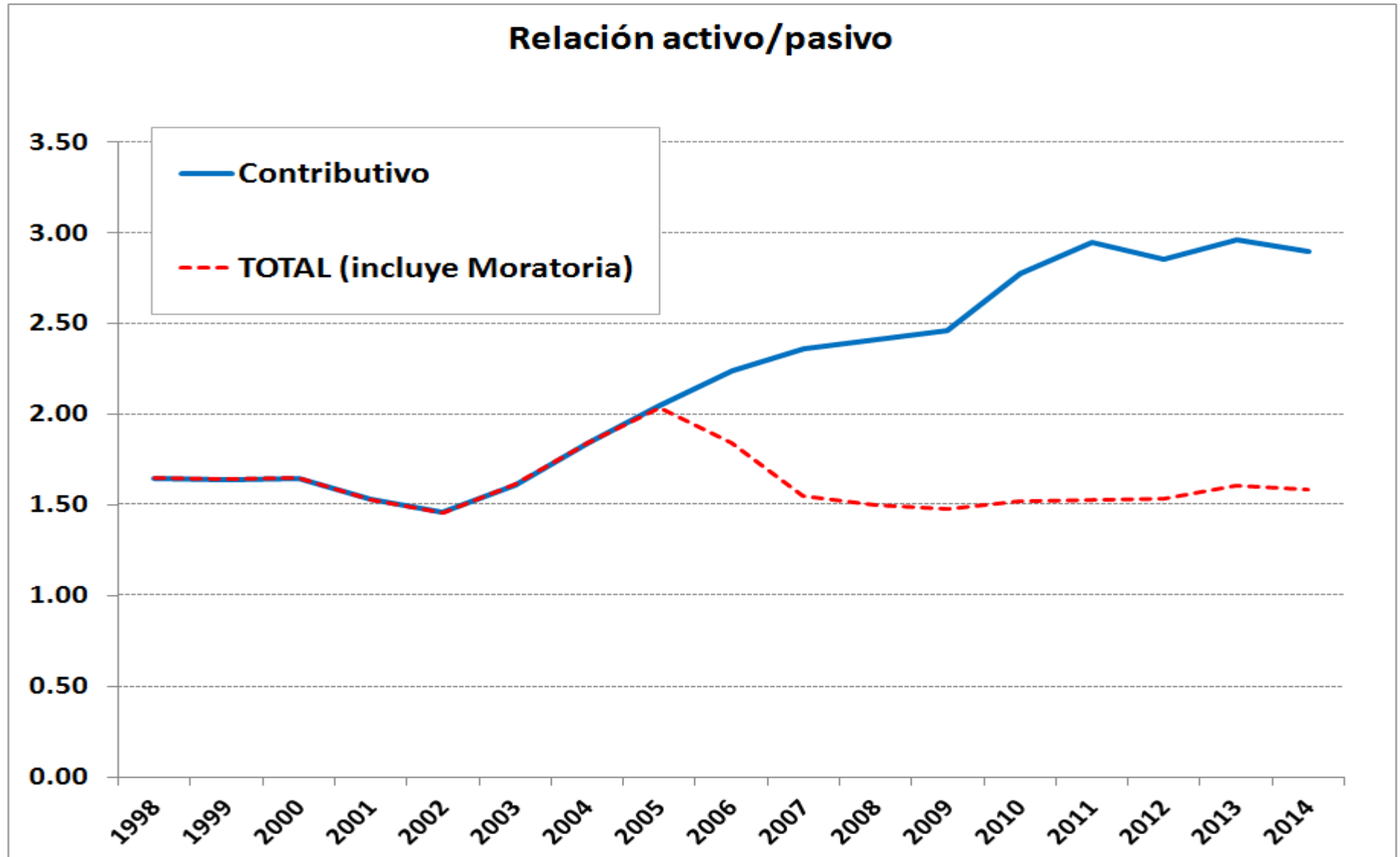




## Aumento de formalidad en los 2000, que favoreció sistema contributivo

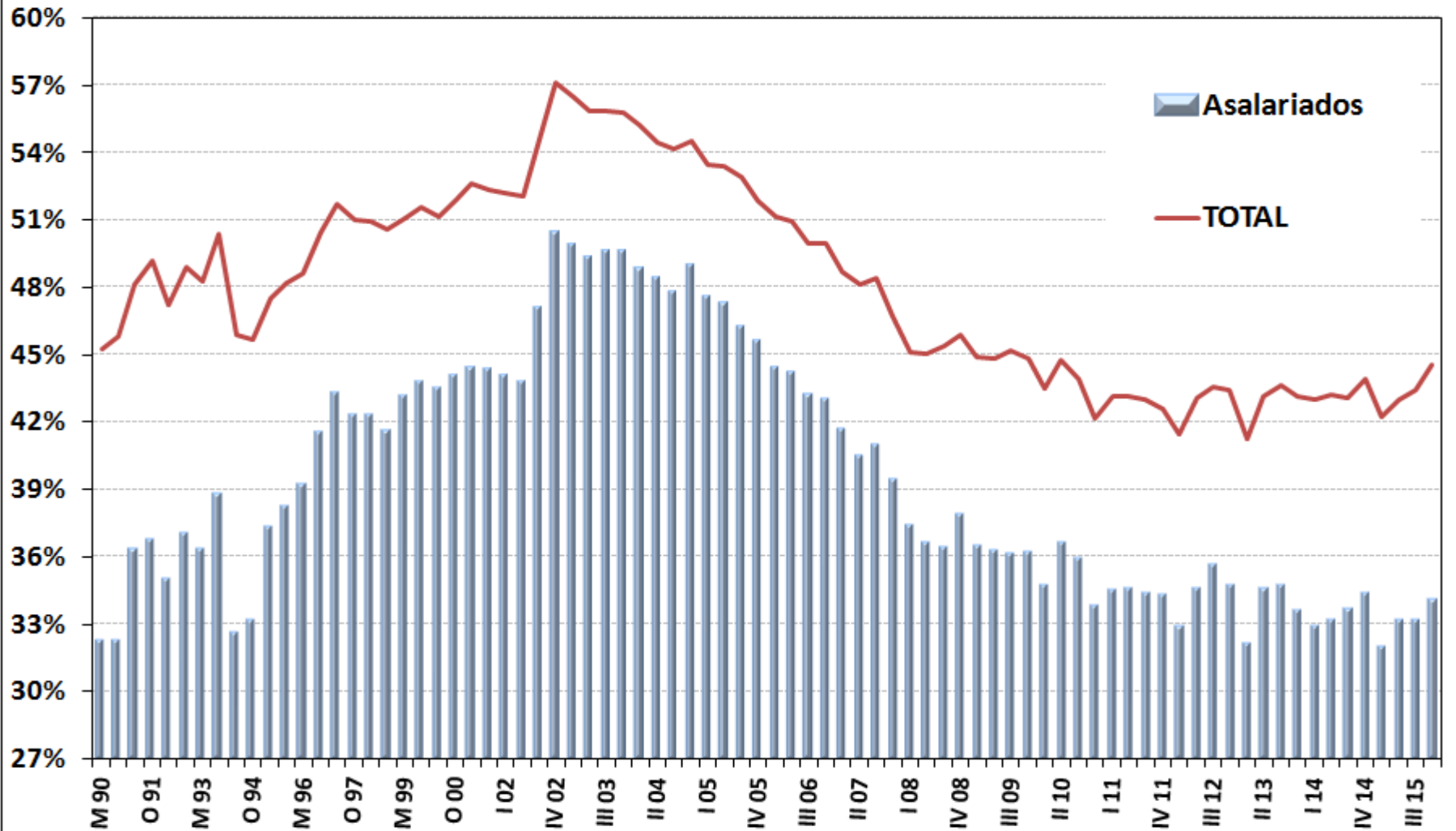


## Aumento de formalidad financi3 subsistema contributivo, pero sin cambios en el sistema completo

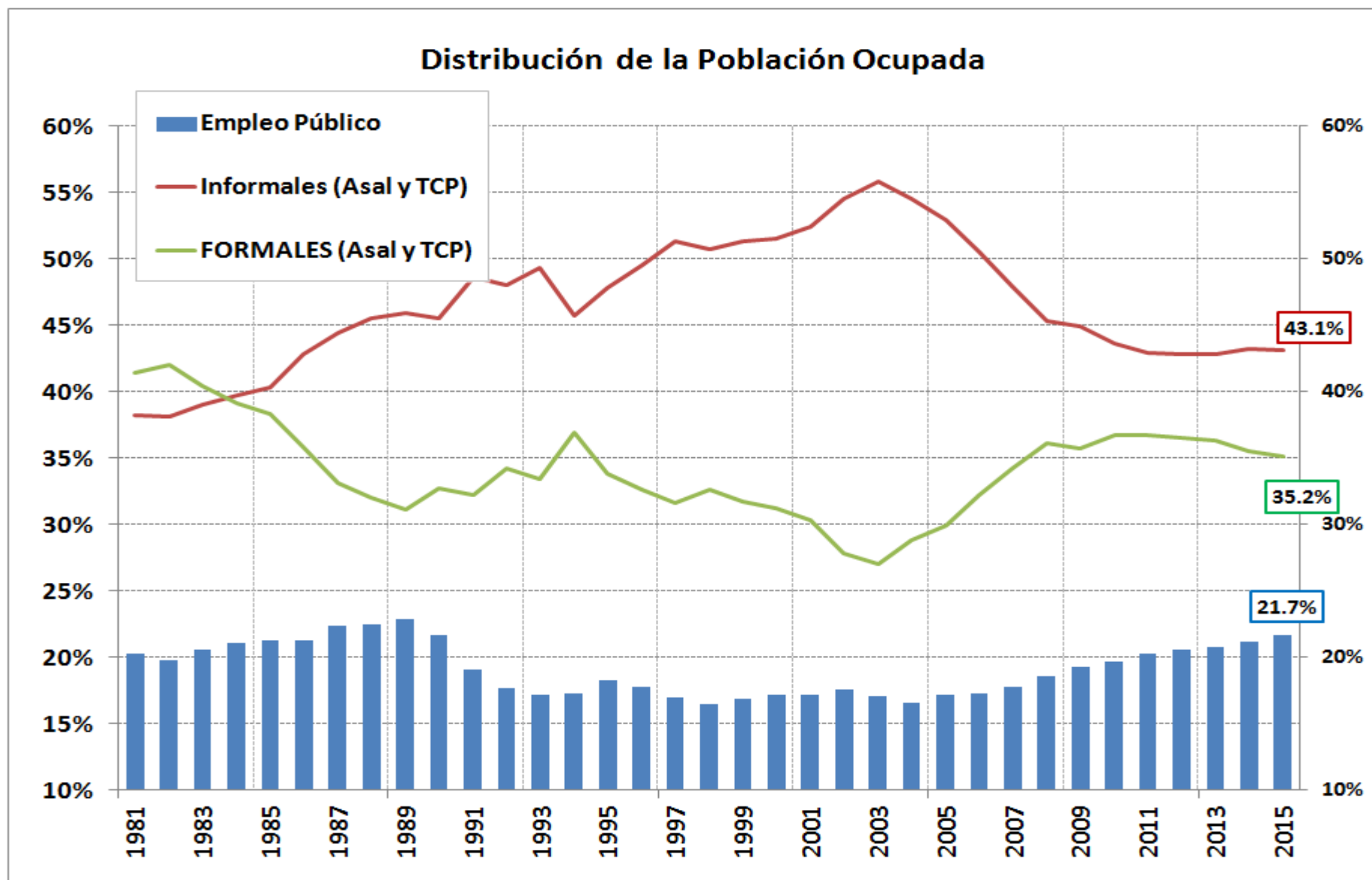


# Formalidad e informalidad

## Tasa de Informalidad Asalariada y Total (con TCP)



# Formalidad e informalidad



## Algunos resultados del sistema

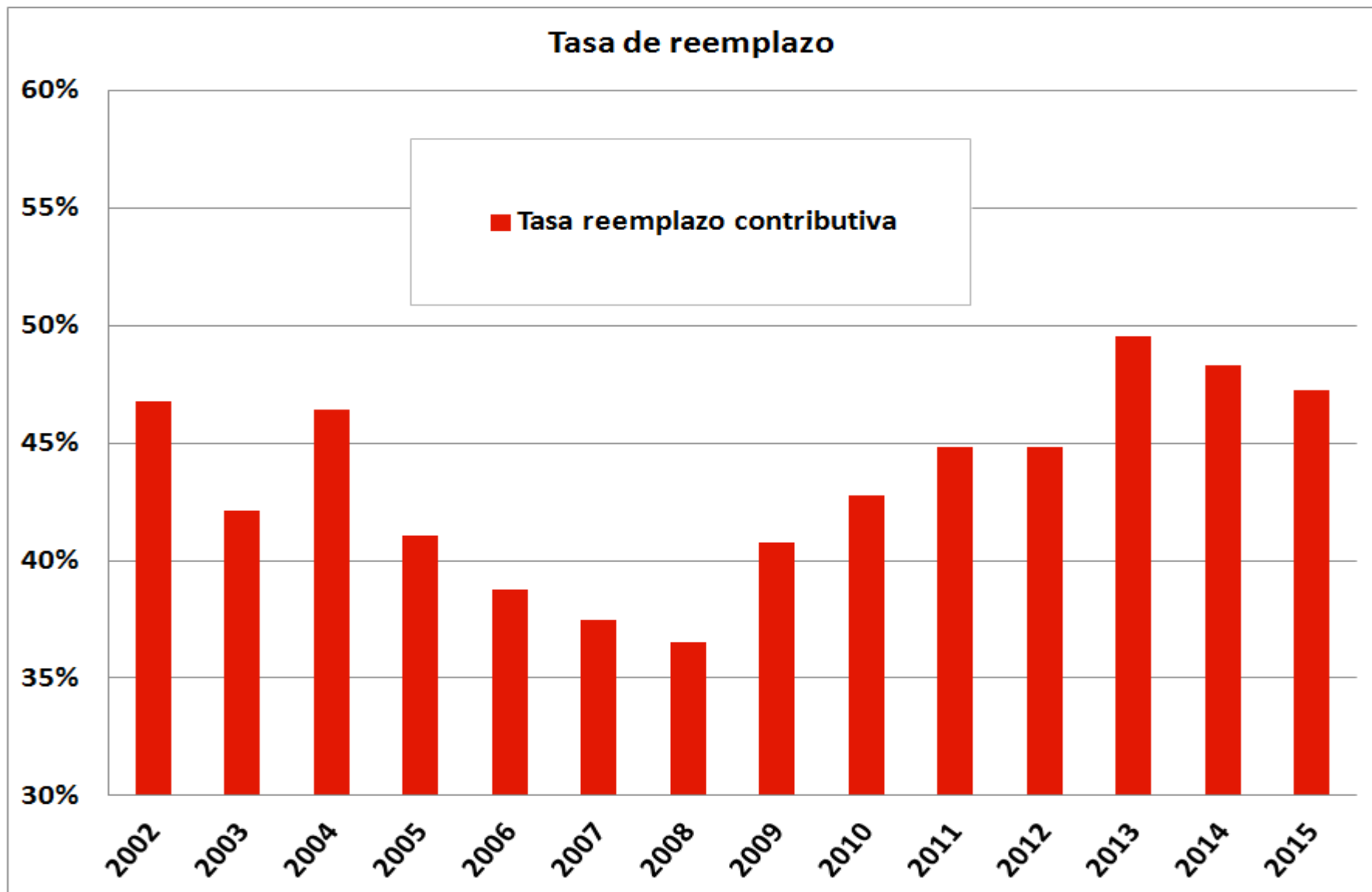
- La tasa de reemplazo del sistema contributivo (trabajadores formales que completan aportes) es del orden del 45%, similar a la de comienzos de los 2000.
- Alta proporción pasó a cobrar la pensión mínima, que creció hasta representar 84% de la pensión media en 2007, luego cayó al 58% actual.
- Cayó proporción de pensiones contributivas. A diciembre de 2015 el 53% (3.4 millones) de jubilaciones contributivas, 47% (3.1 millones) por moratorias.
- Pensiones viudez son 5.5% en moratorias, frente a casi 40% en sistema contributivo.

• Unas 9 millones pensiones  
(Población 43.5 M)

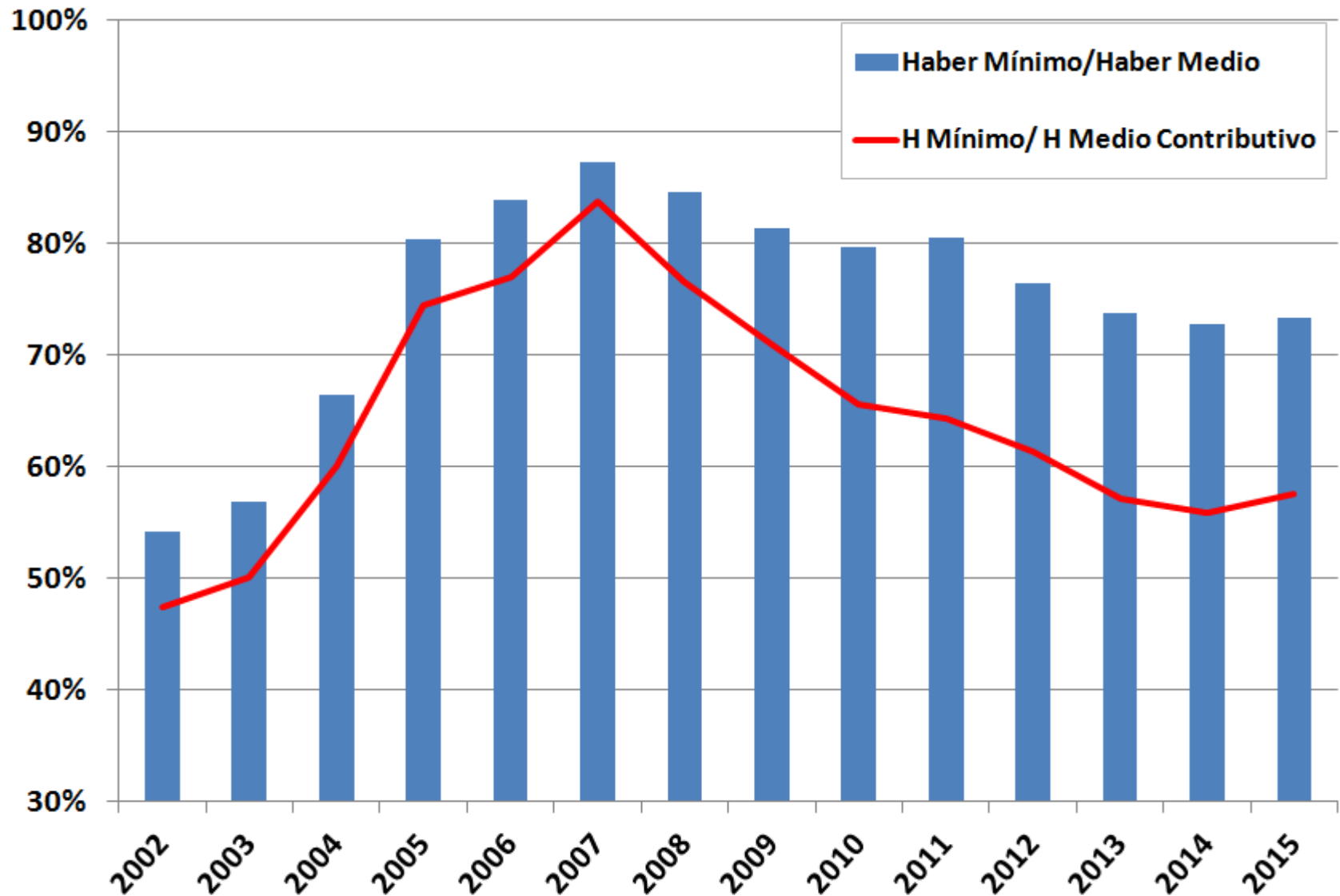
• Costo algo mayor a 12.5% PIB

Número de beneficios y gasto		
	Beneficios (miles)	Gasto % PIB
Pensiones Contributivas	3400	5.0
Moratorias	3150	3.1
Otras no Contributivas	1510	1.1
Adicional LRH (2016+)	-	1.2
Subtotal	8060	10.4
Provincias (no SIPA)	940	2.2
<b>TOTAL</b>	<b>9000</b>	<b>12.6</b>

**La tasa de reemplazo contributiva (promedio) en 45%**  
**Período 2003-8 ajustes diferenciados y caída de tasa promedio**



## Relación entre pensión mínima y haberes medios



## Ingresos y egresos del sistema

**Sistema Integrado de Pensiones (SIPA) - Datos en % del PIB**

	Egresos			Ingresos			Resultados		
	1 Contributivo	2 Moratoria	3 = 1 + 2 Total	4 AP + CP	5 Impuestos	6 = 4 + 5 Total	Sistema	Sin Moratoria	Total con Impuestos
<b>2000</b>	4.4	0.0	4.4	3.0	3.0	5.9	-1.5	-1.5	1.5
<b>2005</b>	3.3	0.0	3.3	2.7	3.2	6.0	-0.5	-0.5	2.7
<b>2010</b>	4.0	1.7	5.8	4.4	3.4	7.8	-1.4	0.3	2.0
<b>2014</b>	5.1	2.6	7.6	5.8	4.9	10.7	-1.8	0.7	3.0

**Acuerdo para reducir financiamiento provincial a 5 años (2016/2020) implica pérdida de buena parte de recursos impositivos asignados**



## El sistema actual y probables modificaciones

- Objetivo de brindar jubilación mínima a quienes no cumplen requisitos genera problemas de incentivos que afectan ML. Preferible excluir este programa del sistema jubilatorio y financiarlo de rentas generales. Focalizar según ingresos, vejez/niñez. Argentina: reclamo tradicional del 82% (o sea, haber idéntico al salario neto de descuentos obligatorios sobre el bruto).
- **Pilar cero.** Marco conceptual BM (*The WB pension conceptual framework*) con primer pilar no contributivo financiado de rentas generales orientado a reducir la pobreza en edad adulta. **PUAM** reemplaza moratorias (tarde) y se financia de rentas generales. Limita a 80% de pensión mínima y no genera pensión.
- **Primer y Segundo Pilar.** En Argentina: obligatorio, de beneficio definido (PBU+PC+PAP), financiado con aportes e impuestos. En revisión parámetros, financiamiento, cobertura.
- **Tercer Pilar.** No disponible hoy. De contribución definida, con cuentas de capitalización o nocionales. Experiencia reciente de apropiación compulsiva podría limitar desarrollo de estos pilares (ver experiencia argentina en sistema financiero).