

# Reforma Previsional

**Oscar Cetrángolo**  
**IIEP (UBA – CONICET)**



53ª

Jornadas  
Internacionales  
de Finanzas  
Públicas

23 y 24 de Septiembre 2020



FACULTAD  
DE CIENCIAS  
ECONÓMICAS



JIFP  
Jornadas  
Internacionales de  
Finanzas Públicas



UNC  
Universidad  
Nacional  
de Córdoba

# Introducción

Los ejes de la reforma previsional que cada uno propone depende: de los objetivos buscados; del diagnóstico que se tenga del funcionamiento y problemas presentes, y de las expectativas macroeconómicas, laborales, sociales y demográficas.

# Temas

- Objetivos de un sistema previsional y la protección social de la población mayor
- Algunos elementos del diagnóstico necesario
- Principales desafíos
- Ejes sugeridos para una reforma

# Temas

- *Objetivos de un sistema previsional y la protección social de la población mayor*
- Algunos elementos del diagnóstico necesario
- Principales desafíos
- Ejes sugeridos para una reforma

# Objetivos del sistema reformado con foco en la protección social de la población mayor

- Necesidad de suavizar el consumo (prestaciones contributivas proporcionales)
- Ingreso básico asegurado para la población mayor (rentas generales)
- Componentes adicionales de redistribución de ingresos
  - ✓ Entre prestaciones contributivas (mínimos y máximos)
  - ✓ Subsidios a historias laborales incompletas (rentas generales)
- Protección social en salud

# Temas

- Objetivos de un sistema previsional y la protección social de la población mayor
- *Algunos elementos del diagnóstico necesario*
- Principales desafíos
- Ejes sugeridos para una reforma

# Elementos a resaltar del diagnóstico

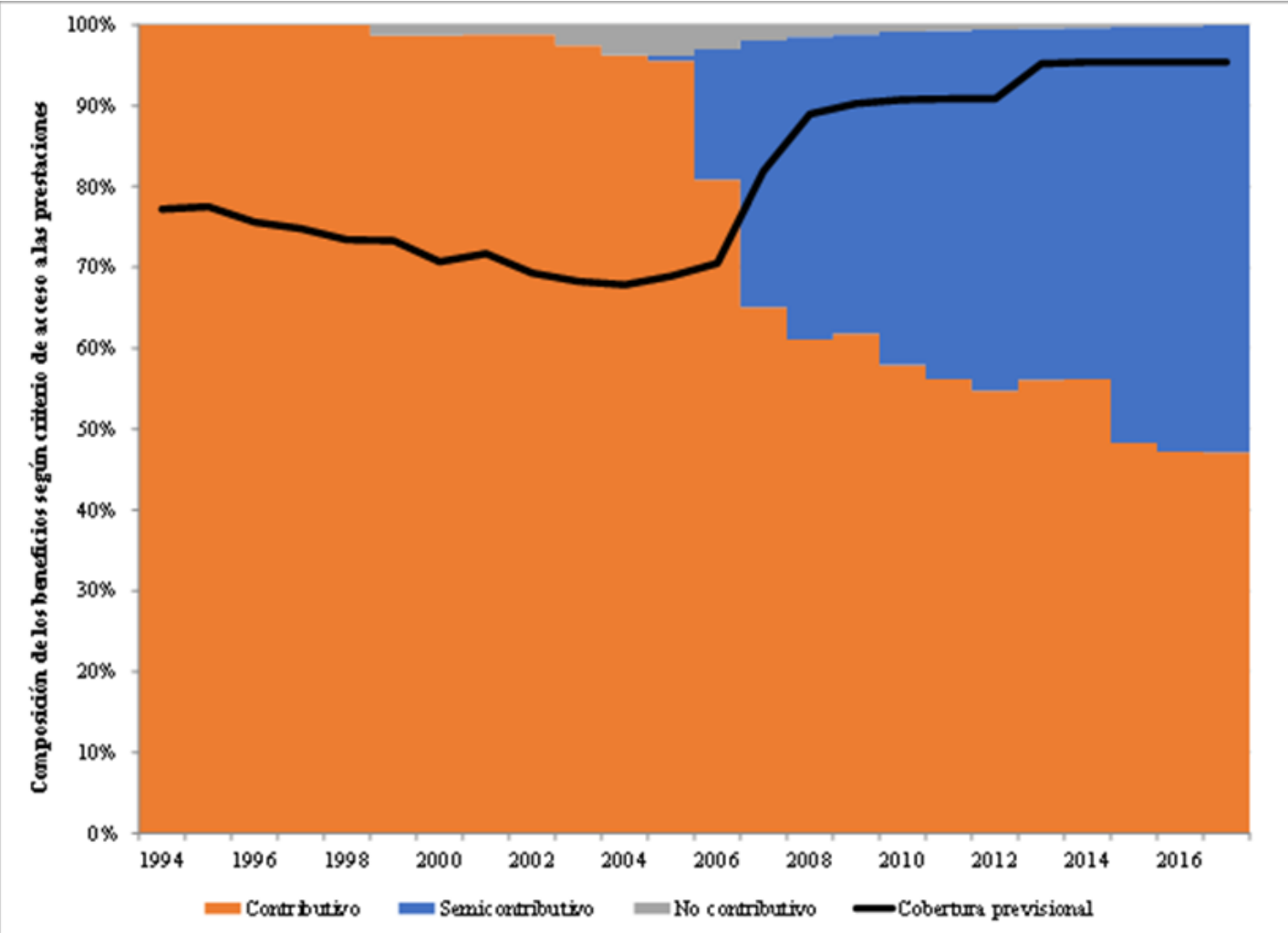
- *Elevada cobertura por la importancia de esquemas semi o no contributivos y la superposición de financiamientos contributivos y no contributivos*

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

## Moratoria:

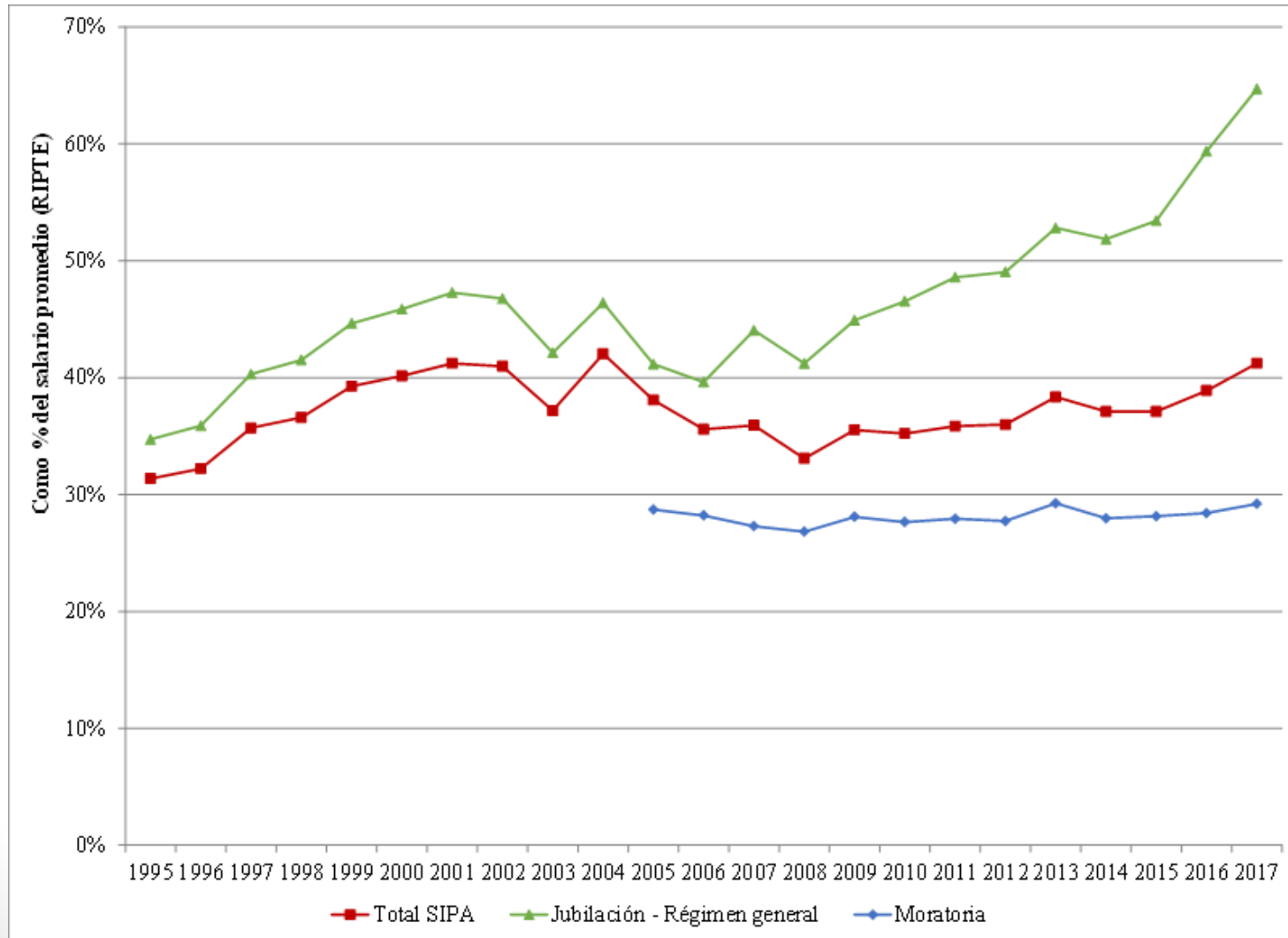
79% participó en el mercado de trabajo.

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





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



# Elementos a resaltar del diagnóstico

- Elevada cobertura por la importancia de esquemas semi o no contributivos
- *Superposición de coberturas y financiamientos contributivos y no contributivos*

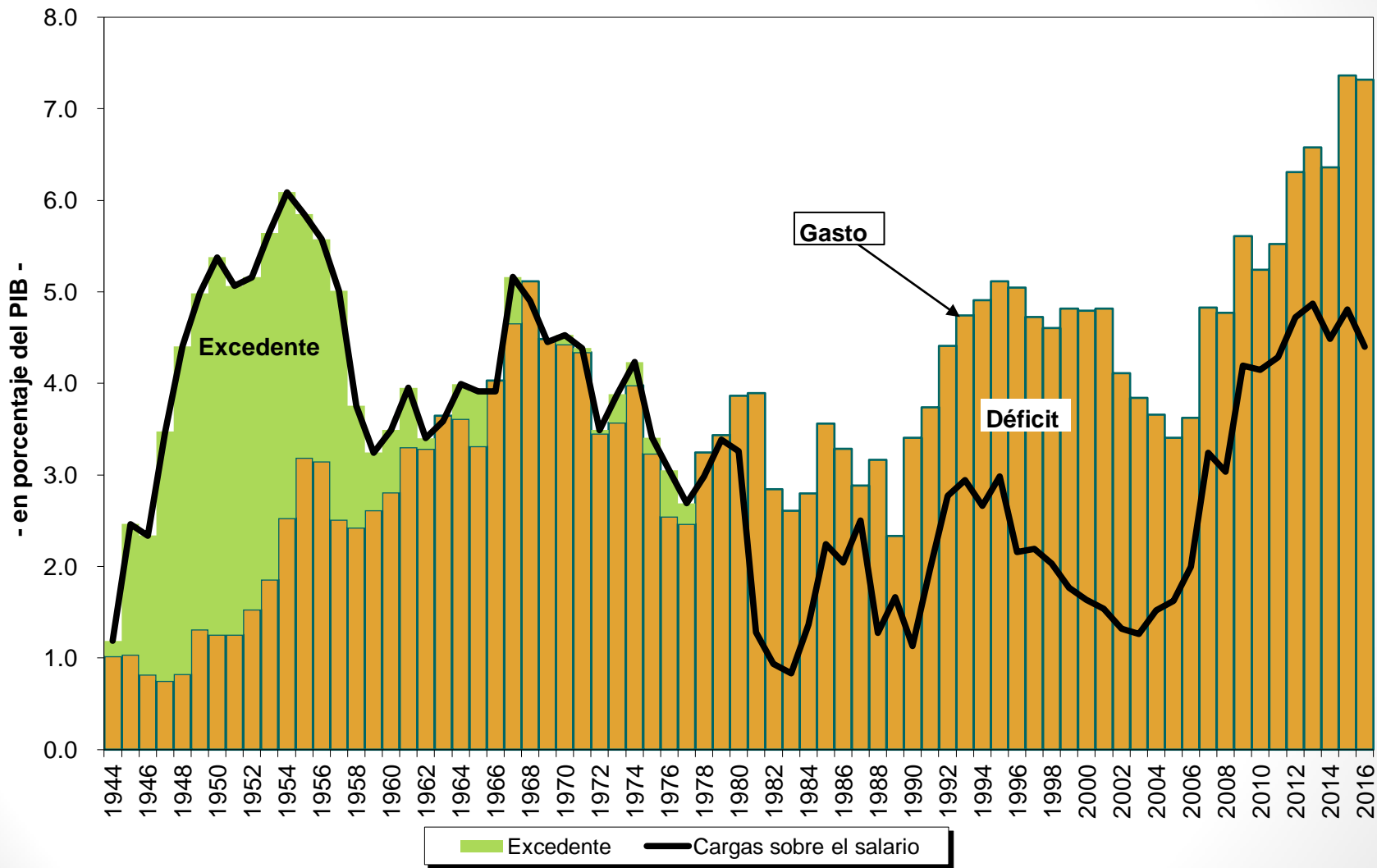
# Elementos a resaltar del diagnóstico

- Elevada cobertura por la importancia de esquemas semi o no contributivos
- Superposición de coberturas y financiamientos contributivos y no contributivos
- ***Reformas estructurales no estables (capitalización-reparto-mixto-reparto...)***

# Elementos a resaltar del diagnóstico

- Elevada cobertura por la importancia de esquemas semi o no contributivos
- Superposición de coberturas y financiamientos contributivos y no contributivos
- Reformas estructurales no estables (capitalización-reparto-mixto-reparto...)
- ***Predominio de soluciones de emergencia sin consensos de largo plazo y persistencia en diseños no sostenibles (82%, moratorias, monotributo, y mucho mas...)***

# El financiamiento del sistema previsional nacional en el largo plazo. 1944-2016 - En % del PIB



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Cetrángolo y Grushka (2004), Secretaría de Hacienda y ANSES.

# Elementos a resaltar del diagnóstico

- Elevada cobertura por la importancia de esquemas semi o no contributivos
- Superposición de coberturas y financiamientos contributivos y no contributivos
- Reformas estructurales no estables (capitalización-reparto-mixto-reparto...)
- Predominio de soluciones de emergencia sin consensos de largo plazo y persistencia en diseños no sostenibles (82%, moratorias, monotributo, y mucho mas...)
- ***Sistema fragmentado***

# Fragmentos del «sistema»

## ➤ **SIPA:**

- Contributivo para trabajadores formales que pagan contribuciones sobre salarios
  - Semicontributivo: Con Moratoria y Jubilación anticipada. Para trabajadores que no cumplieron con la totalidad de requisitos
  - No contributivo: PUAM
  - Regímenes diferenciales: con condiciones específicas para ciertos tipos de trabajo
- 
- **Cajas provinciales:** Contributivo para empleados públicos de provincias
  - **Regímenes especiales:** Contributivo para fuerzas armadas y de seguridad, y otros regímenes de privilegio con normas especiales
  - **Pensiones No Contributivas:** A cargo del Ministerio de Salud y Desarrollo Social

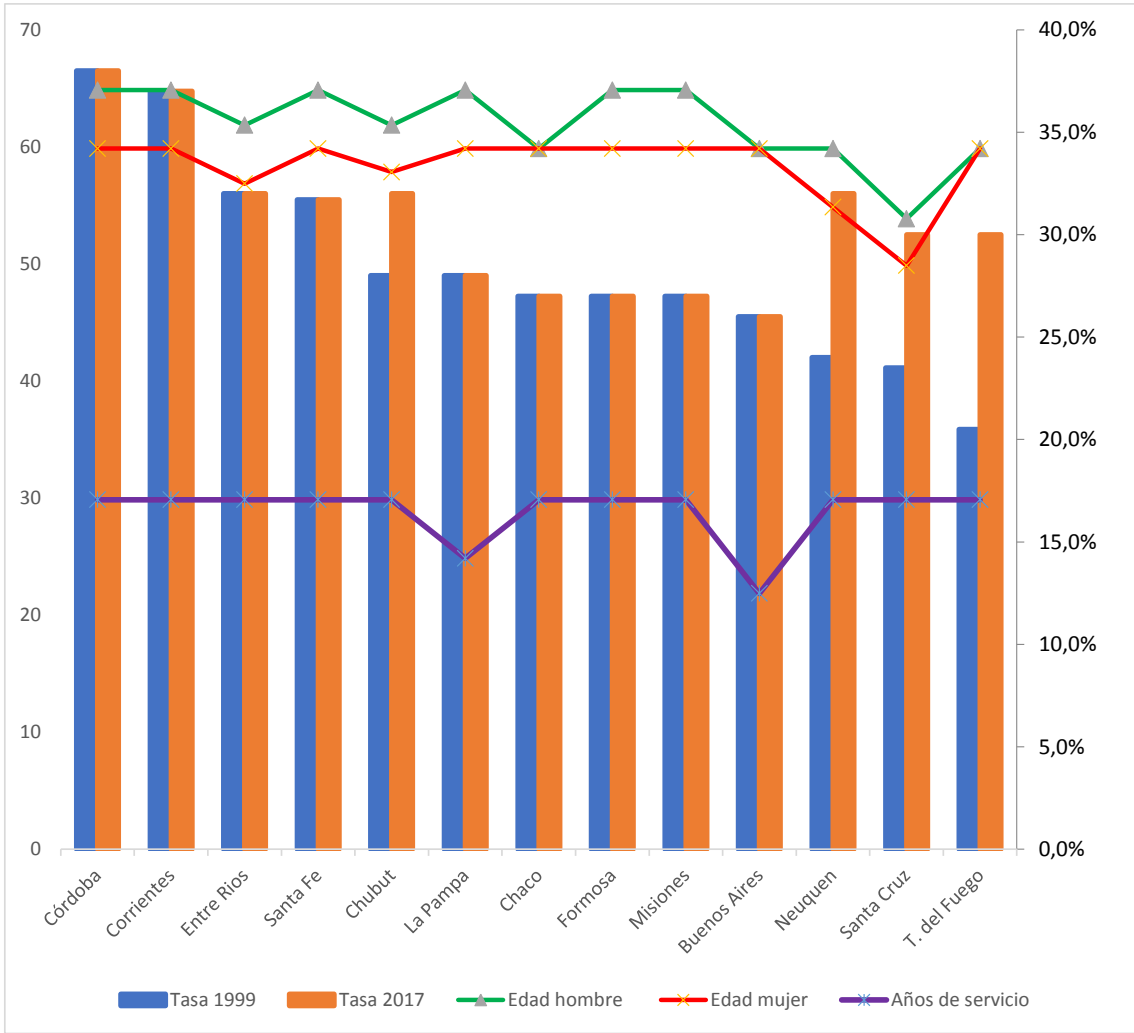
## Situación de las Cajas Previsionales de las Provincias

Jurisdicciones con Regímenes Previsionales Transferidos (11)	Jurisdicciones con Regímenes Previsionales No Transferidos (13)	
	En proceso de Armonización (9)	Sin Armonización (4)
Ciudad de Buenos Aires Prov. de Catamarca Prov. de Santiago del Estero Prov. de Jujuy Prov. de Mendoza Prov. de San Juan Prov. de Salta Prov. de La Rioja Prov. de Río Negro Prov. de Tucumán Prov. de San Luis	Prov. de Córdoba Prov. de Chaco Prov. de La Pampa Prov. de Santa Cruz Prov. De Santa Fe  Prov. de Buenos Aires Prov. de Entre Ríos Prov. de Formosa Prov. de Misiones	Prov. de Corrientes Prov. de Chubut Prov. de Neuquén Prov. de Tierra del Fuego

Fuente: Elaboración propia actualizando Cetrángolo, O. y Curcio, J., (2003), "Sistemas provinciales de pensiones en Argentina: diagnóstico y Alternativas", mimeo.



# Cajas provinciales no transferidas: Tasas de Aportes y Contribuciones del Régimen General (en % eje derecho); años de aporte y de servicio (eje izquierdo)

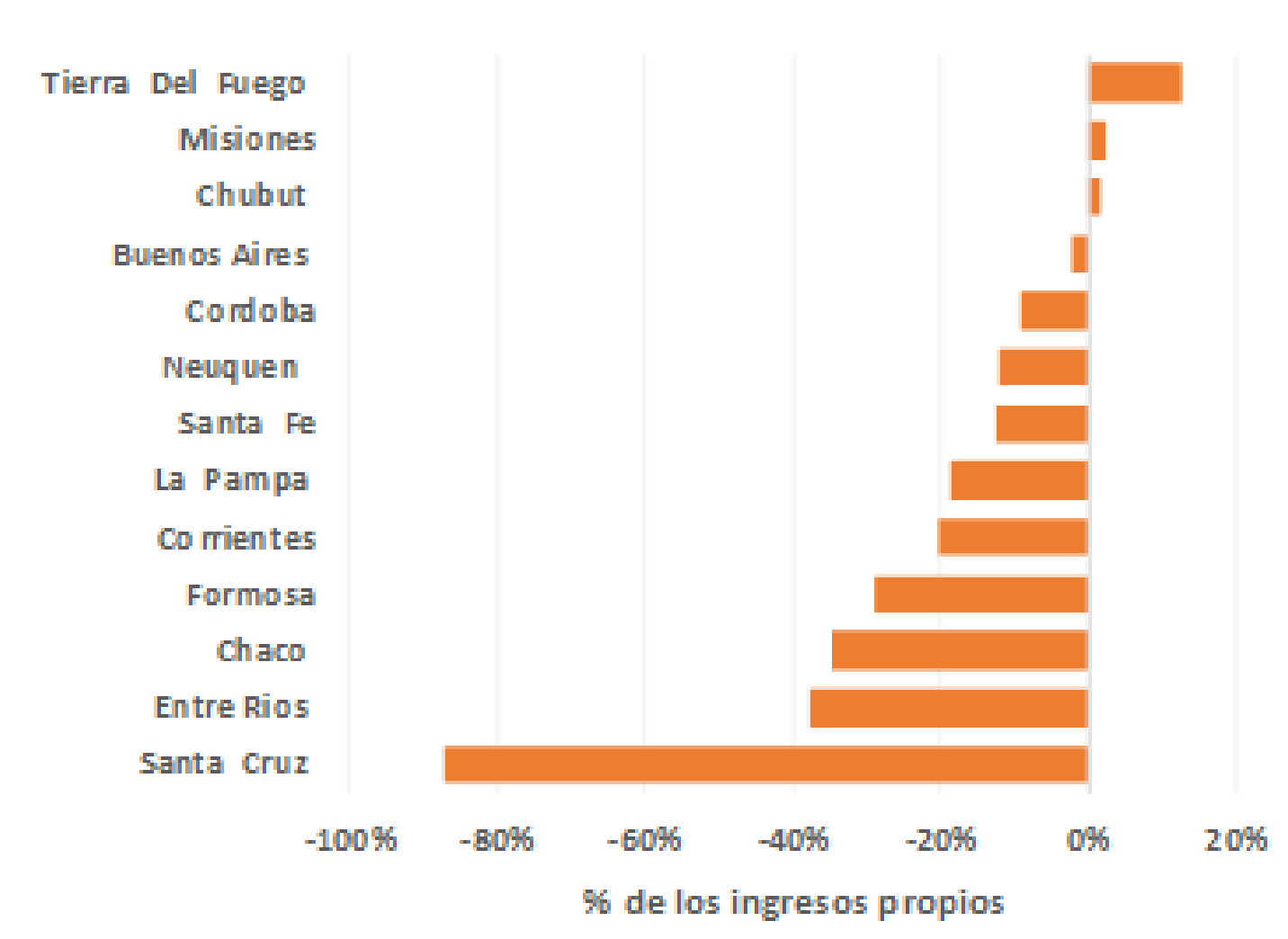


Fuente: Cetrángolo y Folgar (2018).

## Tasas de reemplazo de los regímenes provinciales no transferidos

	Tasa de reemplazo	
	Régimen General	Docentes
<b>Buenos Aires</b>	70% del cargo al momento del retiro. >36 meses seguidos o 60 alternados	75% del cargo al momento del retiro
<b>Córdoba</b>	82% del promedio actualizado de últimos 48 sueldos brutos	82% del promedio actualizado de últimos 48 sueldos brutos
<b>Corrientes</b>	82% móvil del cargo-base promedio 120 últimos sueldos	82% móvil del cargo-base promedio 120 últimos sueldos
<b>Chaco</b>	82% móvil de últimos 10 mejores años	82% móvil de últimos 10 mejores años
<b>Chubut</b>	75% hasta 82% del salario promedio últimos 10 años	75% hasta 82% del salario promedio últimos 10 años
<b>Entre Ríos</b>	82% del salario promedio de últimos 5 años. +3% si tiene +10 años de los requeridos de aporte	82% del salario promedio de últimos 5 años. +3% si tiene +10 años de los requeridos de aporte
<b>Formosa</b>	82% del salario promedio de últimos 10 años.	82% del salario promedio de últimos 10 años.
<b>La Pampa</b>	75% del salario promedio actualizado de los últimos 10 años	75% del salario promedio actualizado de los últimos 10 años
<b>Misiones</b>	75% hasta 82% del salario promedio últimos 10 años (1% por año q exceda de 30 de aportes)	75% hasta 82% del salario promedio últimos 10 años (1% por año q exceda de 30 de aportes)
<b>Neuquen</b>	80% hasta 85% del salario promedio últimos 3 a 5 años	80% hasta 85% del salario promedio últimos 3 a 5 años
<b>Santa Cruz</b>	Máximo de 82% del salario promedio de últimos 60 meses	Máximo de 82% del salario promedio de últimos 60 meses
<b>Santa Fe</b>	72% hasta 82% del salario promedio últimos 120 meses. Incrementa 2% por año q exceda el establecido	72% hasta 82% del salario promedio últimos 120 meses. Incrementa 2% por año q exceda el establecido
<b>T. del Fuego</b>	82% móvil de últimos 120 meses	82% móvil de últimos 120 meses

## Balance de las cajas previsionales provinciales no transferidas (en % de los ingresos propios. Año 2016)



## Breve referencia a los regímenes especiales

- Situaciones diversas requieren soluciones diferentes. Diferentes tipos de justificaciones que deben ser revisadas.
- En muchos casos (tal vez la mayoría) se diluyeron las razones que los originaron y terminan siendo un refugio sin solidaridad frente a las políticas de “ajuste”.
- Cajas complementarias
- Separar si responden a la lógica previsional u otra función de las políticas públicas y definir, en consecuencia, su financiamiento
- Son una proporción reducida del total. Pero su exclusión de las medidas de ajuste frente a la crisis resulta inconveniente, injusta y, muchas veces, injustificada
- Son los “runners de la cuarentena”

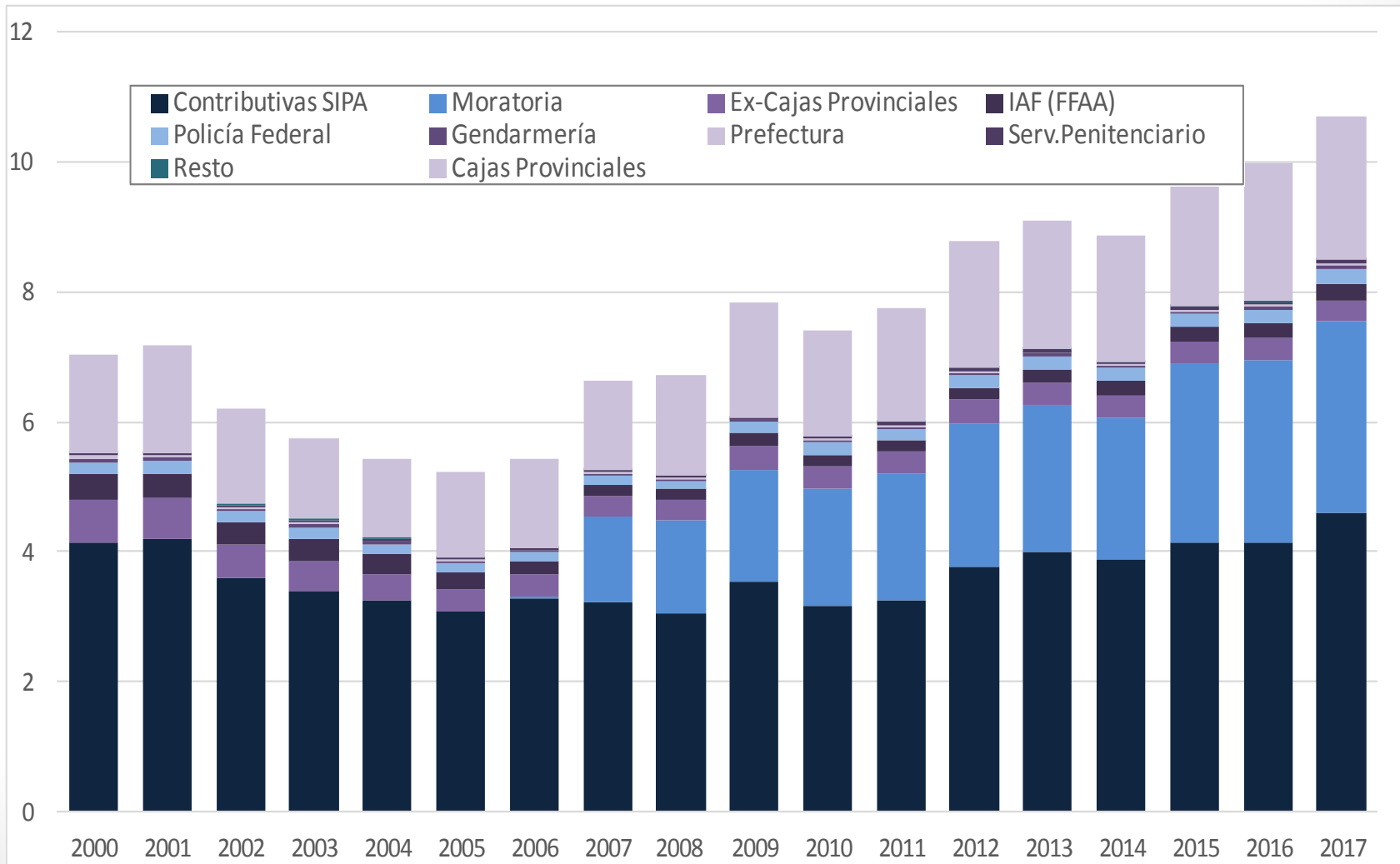
# Elementos a resaltar del diagnóstico

- Elevada cobertura por la importancia de esquemas semi o no contributivos
- Superposición de coberturas y financiamientos contributivos y no contributivos
- Reformas estructurales no estables (capitalización-reparto-mixto-reparto...)
- Predominio de soluciones de emergencia sin consensos de largo plazo y persistencia en diseños no sostenibles (82%, moratorias, monotributo, y mucho mas...)
- Sistema fragmentado
- ***Peso determinante sobre el resultado fiscal, en especial de la Nación***

## Gasto público en los diferentes fragmentos de la protección social para la población adulta mayor. Año 2017 (% del PIB)

PRESTACIONES	% PIB	
Jubilaciones y pensiones SIPA		7.61
Contributivas	4.64	
Semicontributivas (moratoria)	2.97	
Otras pensiones del Gobierno Nacional		0.56
Justicia	0.07	
Caja Policía Federal	0.21	
IAF Militares	0.29	
Pensiones no contributivas nacionales		0.18
PUAM	0.03	
PNC	0.09	
Ex combatientes y régimen reparatorio	0.06	
Empleados provinciales		2.52
Ex cajas provinciales transferidas	0.31	
Cajas provinciales no transferidas	2.21	
<b>SUBTOTAL JUBILACIONES Y PENSIONES</b>		<b>10.87</b>
Otros gastos de protección social para adultos		1.21
INSSJP (PAMI)	1.10	
Asignaciones familiares pasivos	0.11	
<b>TOTAL</b>		<b>12.08</b>

# Gasto público del Sistema de Pensiones en % del PIB



Fuente: Cetrángolo y Grushka (2020).

# Gasto público del Sistema de Pensiones en % del gasto público total

Año	ESQUEMAS DE PENSIONES TOTAL O PARCIALMENTE CONTRIBUTIVAS												Cajas Pro- vinciales	TOTAL
	NACIÓN													
	Jubilaciones y Pensiones SIPA		Ex-Cajas Provinciales	Subtotal ANSES	Otros esquemas nacionales						Subtotal NACIÓN			
	Contributivas	Moratoria (semi contrib.)			IAF (FFAA)	Policia Federal	Gendar- mería	Prefectura	Serv.Peni- tenciario	Resto				
2000	15.40	0.00	2.46	17.87	1.46	0.71	0.21	0.13	0.11	0.02	20.51	5.66	26.17	
2001	14.49	0.00	2.17	16.66	1.33	0.67	0.20	0.13	0.10	0.04	19.12	5.66	24.78	
2002	15.64	0.00	2.22	17.85	1.48	0.70	0.21	0.14	0.12	0.02	20.52	6.34	26.86	
2003	14.46	0.00	1.99	16.45	1.48	0.77	0.22	0.14	0.13	0.07	19.25	5.35	24.60	
2004	14.05	0.00	1.72	15.77	1.27	0.66	0.19	0.12	0.11	0.01	18.14	5.31	23.44	
2005	11.98	0.00	1.37	13.36	0.97	0.55	0.14	0.09	0.09	0.01	15.22	5.23	20.45	
2006	12.59	0.16	1.24	13.98	0.78	0.52	0.11	0.08	0.09	0.01	15.57	5.27	20.84	
2007	11.21	4.65	1.06	16.92	0.65	0.46	0.09	0.07	0.08	0.01	18.28	4.86	23.14	
2008	10.06	4.80	0.99	15.86	0.56	0.42	0.08	0.06	0.08	0.00	17.06	5.19	22.26	
2009	10.39	5.08	1.09	16.56	0.56	0.48	0.09	0.07	0.08	0.00	17.84	5.18	23.02	
2010	9.55	5.47	1.02	16.04	0.51	0.58	0.12	0.08	0.10	0.00	17.43	4.94	22.37	
2011	9.30	5.59	0.98	15.86	0.43	0.51	0.12	0.07	0.12	0.00	17.12	5.02	22.14	
2012	10.64	6.18	1.05	17.87	0.49	0.54	0.12	0.08	0.14	0.00	19.23	5.52	24.75	
2013	10.91	6.19	0.98	18.07	0.58	0.52	0.11	0.07	0.13	0.00	19.49	5.42	24.91	
2014	10.16	5.70	0.88	16.74	0.60	0.49	0.09	0.07	0.11	0.00	18.11	5.10	23.21	
2015	9.97	6.58	0.80	17.36	0.58	0.47	0.09	0.06	0.11	0.02	18.68	5.02	23.71	
2016	9.67	6.63	0.75	17.05	0.58	0.45	0.11	0.08	0.10	0.02	18.40	4.97	23.37	
2017	11.05	7.07	0.73	18.85	0.68	0.50	0.13	0.09	0.11	0.00	20.36	5.30	25.66	

Fuente: Cetrángolo y Grushka (2020).



## Gasto público del Sistema de Pensiones Nacional como porcentaje del Gasto Público Total de la Nación

Año	ESQUEMAS DE PENSIONES TOTAL O PARCIALMENTE CONTRIBUTIVAS NACIONALES										TOTAL NACIÓN
	Jubilaciones y Pensiones SIPA		Ex-Cajas Provinciales	Subtotal ANSES	Otros esquemas nacionales						
	Contributivas	Moratoria (semi contrib.)			IAF (FFAA)	Policia Federal	Gendarmería	Prefectura	Serv.Peni-tenciario	Resto	
2000	25.12	0.00	4.02	29.14	2.38	1.16	0.34	0.22	0.18	0.04	33.45
2001	24.91	0.00	3.73	28.63	2.28	1.15	0.34	0.22	0.18	0.06	32.86
2002	26.69	0.00	3.78	30.47	2.52	1.19	0.36	0.24	0.20	0.03	35.01
2003	24.08	0.00	3.31	27.39	2.46	1.29	0.36	0.23	0.21	0.11	32.05
2004	24.23	0.00	2.97	27.20	2.20	1.14	0.33	0.21	0.20	0.02	31.28
2005	20.58	0.00	2.36	22.95	1.67	0.95	0.24	0.16	0.16	0.01	26.14
2006	22.16	0.28	2.18	24.61	1.38	0.92	0.19	0.14	0.16	0.01	27.41
2007	20.25	8.40	1.91	30.56	1.18	0.84	0.17	0.12	0.15	0.01	33.03
2008	18.12	8.65	1.79	28.56	1.01	0.76	0.15	0.11	0.14	0.01	30.72
2009	17.65	8.63	1.85	28.13	0.94	0.82	0.15	0.11	0.13	0.01	30.29
2010	15.98	9.15	1.71	26.85	0.85	0.98	0.20	0.13	0.17	0.01	29.18
2011	15.74	9.46	1.66	26.85	0.73	0.87	0.20	0.12	0.20	0.01	28.98
2012	17.73	10.31	1.74	29.78	0.82	0.90	0.20	0.13	0.23	0.01	32.05
2013	17.77	10.08	1.59	29.45	0.94	0.85	0.18	0.12	0.20	0.01	31.75
2014	15.69	8.81	1.35	25.85	0.93	0.76	0.14	0.10	0.18	0.01	27.96
2015	17.26	11.39	1.39	30.03	1.01	0.81	0.15	0.11	0.19	0.04	32.33
2016	15.94	10.93	1.24	28.11	0.96	0.75	0.18	0.13	0.17	0.03	30.34
2017	19.10	12.23	1.26	32.60	1.17	0.86	0.23	0.16	0.19	0.01	35.22

Fuente: Cetrángolo y Grushka (2020).

# Elementos a resaltar del diagnóstico

- Elevada cobertura por la importancia de esquemas semi o no contributivos
- Superposición de coberturas y financiamientos contributivos y no contributivos
- Reformas estructurales no estables (capitalización-reparto-mixto-reparto...)
- Predominio de soluciones de emergencia sin consensos de largo plazo y persistencia en diseños no sostenibles (82%, moratorias, monotributo, y mucho mas...)
- Sistema fragmentado
- Peso del gasto previsional en la restricción fiscal
- ***Efectos sobre las conflictivas relaciones Nación-provincias***

# Temas

- Objetivos de un sistema previsional y la protección social de la población mayor
- Algunos elementos del diagnóstico necesario
- ***Principales desafíos***
- Ejes sugeridos para una reforma

# Principales desafíos

- A. Desafíos de corto plazo (inmediatos):  
movilidad previsional
- B. Desafíos estructurales
- C. Desafíos de largo plazo

## **A. Movilidad no es el problema central, pero siempre estuvo presente y ocultó los problemas estructurales**

**Ejemplos de la importancia de las definiciones sobre movilidad en la historia de la previsión social en Argentina:**

- El 82% (véase recuadro de p. 81 de Bertranou et al, 2011)
- PBU y Ley de Solidaridad Previsional de 1995
- La introducción de la recaudación en el índice de movilidad
- Los problemas vinculados con las altas tasas de inflación y el uso de indicadores rezagados.

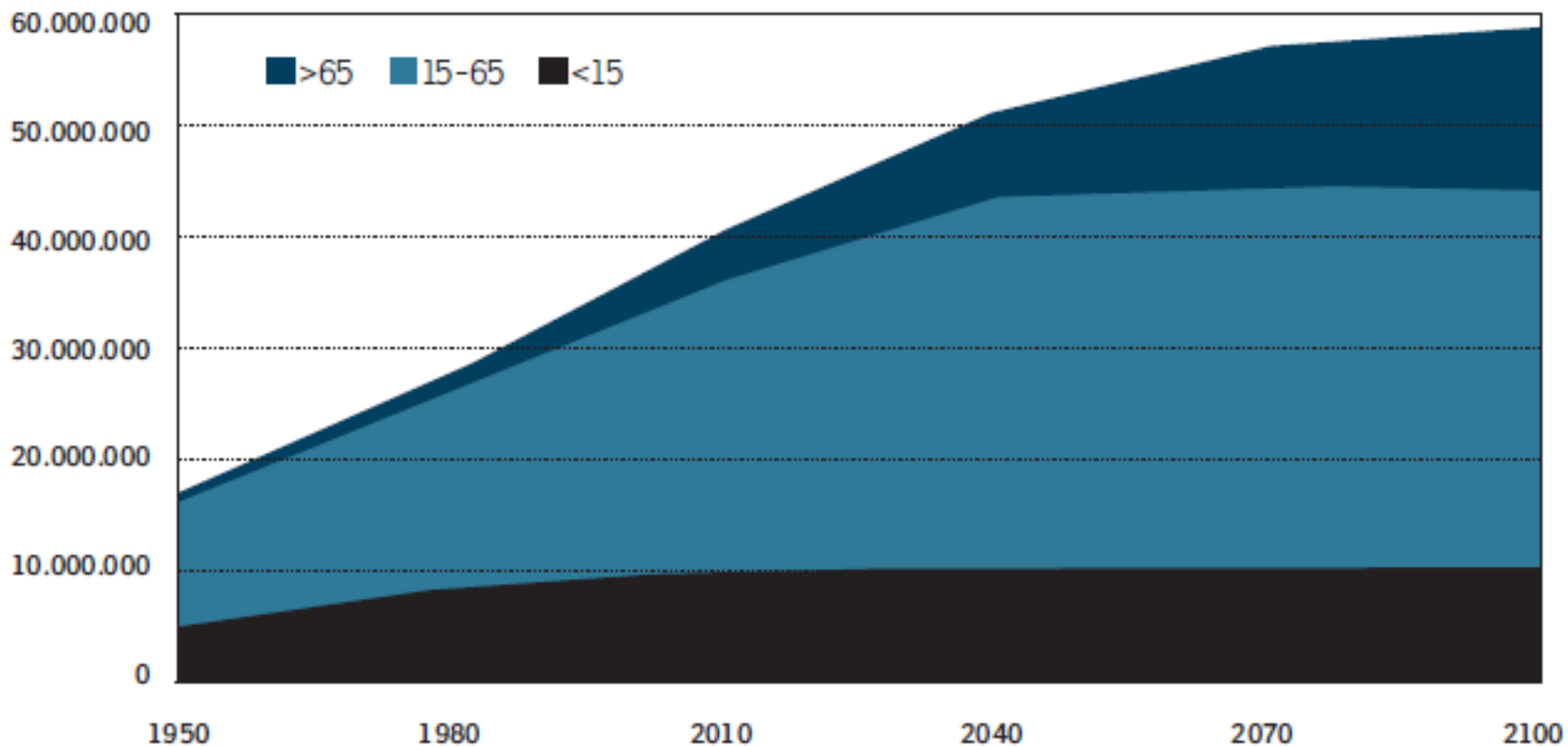
**Parece difícil discutir movilidad en el corto plazo de manera aislada a la necesaria reforma de un sistema que no es sostenible ni en el corto ni en el largo plazo**

## B. Desafíos estructurales

- Construir un sistema de protección social:
  - ✓ De amplia cobertura
  - ✓ Previsible
  - ✓ Consensuado
  - ✓ Sostenible
  - ✓ Que cumpla diferentes funciones con diferentes instrumentos y de manera equitativa
- Evitar soluciones de emergencia que se transforman en permanentes
- El sistema debe ser sostenible sin afectar los equilibrios macroeconómicos ni las relaciones financieras entre la Nación y las provincias

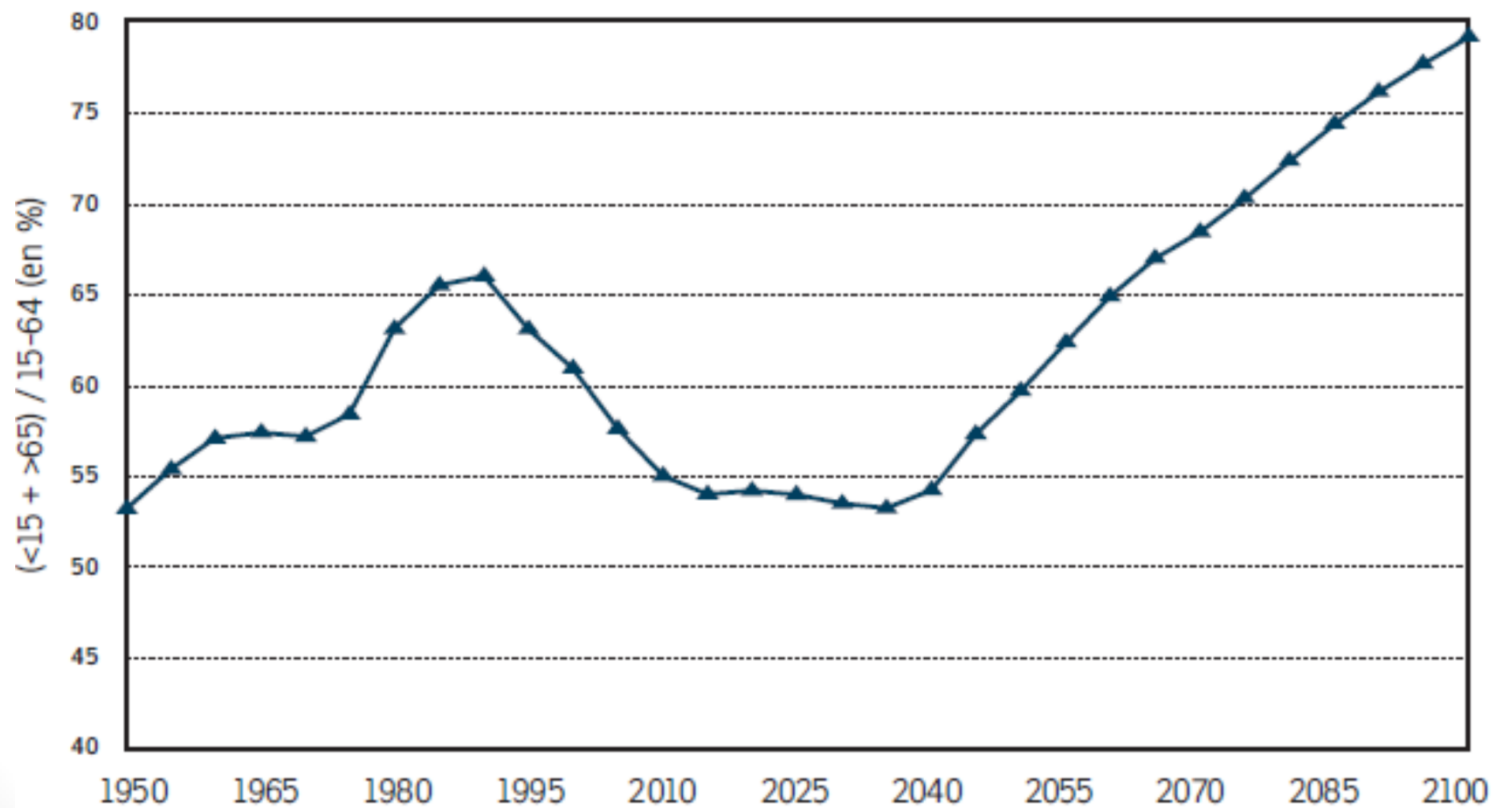
## C. Desafíos adicionales para el largo plazo: envejecimiento poblacional:

### Evolución y proyección de la población por grupo de edad (1950-2100)



## C. Desafíos adicionales para el largo plazo: envejecimiento poblacional:

### Evolución y proyección de la tasa de dependencia (1950-2100)





# Temas

- Objetivos de un sistema previsional y la protección social de la población mayor
- Algunos elementos del diagnóstico necesario
- Principales desafíos
- *Ejes sugeridos para una reforma*

## Ejes sugeridos para una reforma

- ☛ **Variedad de instrumentos**
- ☛ **Prestación universal** para la población que no acceda a los beneficios contributivos. Deberá financiarse con recursos de rentas generales.
- ☛ Esquema contributivo y sustentable con **beneficios proporcionales**
- ☛ Mantener **niveles de aportes y contribuciones suficientes**
- ☛ Incorporar componentes **semi-contributivos**.
- ☛ Discutir **cambios paramétricos**.
- ☛ Rediscutir la necesidad de un **Fondo de Sustentabilidad**.
- ☛ Redefinición de **regímenes especiales y cajas complementarias**.
- ☛ Eliminar, adicionalmente, la **fragmentación territorial**
- ☛ Redefinir la situación de los **monotributistas**.
- ☛ Reorganizar el sistema de **prestaciones no contributivas**.
- ☛ Especial cuidado con los **costos de transición**.

*¡Muchas gracias!*

*Oscar Cetrángolo <ocetrangolo@gmail.com>*

IIEP (UBA-CONICET)

# Referencias y fuentes utilizadas

- Bertranou, F., O. Cetrángolo, C. Grushka y L. Casanova. Encrucijadas en la Seguridad Social Argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones (), CEPAL-OIT, Buenos Aires, 2011. [http://www.ilo.org/wcmstp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos\\_aires/documents/publication/wcms\\_bai\\_pub\\_94.pdf](http://www.ilo.org/wcmstp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_bai_pub_94.pdf)
- Bertranou, F., A. Beccaria L. Casanova, O. Cetrángolo y J. Folgar Desempeño y financiamiento de la Protección Social en Argentina (con, Oficina de OIT para Argentina, OIT, Buenos Aires, 2015. [http://www.ilo.org/buenosaires/publicaciones/WCMS\\_427607/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/buenosaires/publicaciones/WCMS_427607/lang--es/index.htm)
- Bertranou, F., P. Casalí y O. Cetrángolo, “¿A mitad de camino entre Bismarck y Beveridge? La persistencia de los dilemas en el sistema previsional argentino”), Informes Técnicos / 9, OIT Cono Sur, Santiago de Chile. 2019. [https://www.ilo.org/wcmstp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms\\_710670.pdf](https://www.ilo.org/wcmstp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_710670.pdf)
- Cetrángolo, O, J. C. Gómez Sabaini, A. Goldschmit y D. Morán “Regímenes Tributarios Simplificados” en Salazar-Xirinachs, J.y Chacaltana, J. Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos. Capítulo 4. OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, FORLAC, Lima, 2018. [https://www.ilo.org/wcmstp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_645159.pdf](https://www.ilo.org/wcmstp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_645159.pdf)
- Cetrángolo, O. y C. Grushka “Sistema de Pensiones de Argentina: Institucionalidad y gasto público”, Serie Macroeconomía del Desarrollo 208, CEPAL, Santiago de Chile, 2020. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45821/1/S2000378\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45821/1/S2000378_es.pdf)
- Cetrángolo, O. y J. Folgar, Las cajas previsionales de las provincias y el Pacto Fiscal, Fundación CECE, Buenos Aires, febrero 2018. <http://fcece.org.ar/wp-content/uploads/informes/cajas-previsionales-pacto-fiscal.pdf>
- Grushka, C. Proyecciones previsionales de largo plazo. Argentina, 2000-2050. Serie Estudios Especiales N°14. SAFJP, Buenos Aires, 2002.