

Hacia un régimen previsional único en Argentina

Hugo D. Bertín¹

Los sistemas de pensiones enfrentan en el mundo desafíos vinculados con los efectos del envejecimiento poblacional sobre la sustentabilidad financiera. La caída en la tasa de natalidad combinada con el aumento de la esperanza de vida está aumentando la proporción de adultos mayores dentro de la población total. Argentina, aunque a un ritmo menor que los países europeos o Japón, está recorriendo esta ruta y se estima que la proporción de adultos mayores pasará de alrededor del 12% en la actualidad al 18% hacia el año 2050 (+50%).

Vivir más años es una buena noticia que nos plantea desafíos. La cobertura previsional de más personas implicará mayor gasto que competirá con otras inversiones, como el financiamiento del capital humano, los gastos en salud, la seguridad, las inversiones en infraestructura, entre otras; de la misma manera, la expansión del gasto impactará en la presión tributaria, en la productividad de la economía y en el crecimiento económico.

En perspectiva comparada, se advierte que los países enfrentan este reto con múltiples instrumentos para descomprimir parcialmente las finanzas públicas en el mediano y largo plazo e instalar estabilizadores automáticos frente al cambio demográfico. Por un lado, realizan reformas paramétricas en sus regímenes previsionales para vincular la edad de retiro con la esperanza de vida y unificarla por género; determinan el haber inicial de la jubilación con relación a la historia completa de aportes realizados durante la vida activa; revisan las tasas de contribución a la previsión social y la tasa de sustitución entre la jubilación y el salario, entre otros cambios. Por otro lado, habilitan nuevas formas de ahorro para la vejez que complementan a los sistemas previsionales clásicos, muchos de los cuales funcionan como regímenes de reparto.

Diagnóstico

En Argentina conviven más de doscientas reglas para jubilar a las personas en los ámbitos nacional, provincial, municipal y privado; en general, los subsistemas distintos al Sistema Público Integrado Argentino (SIPA) ofrecen una mejor relación entre el esfuerzo de contribuir durante la vida activa y la percepción de los beneficios en la vida pasiva.

Empero, en la mayoría de los casos estos contrastes no reflejan riesgos diferenciados en las respectivas actividades laborales (penosas, riesgosas o insalubres), sino la capacidad que tuvieron estos colectivos para lograr plasmar reglas más ventajosas que las implícitas en el SIPA. Estos regímenes, en general, no se autofinancia, dado que los ingresos por aportes y contribuciones no son suficiente para pagar estos beneficios

¹ Extraído de: Bertín, Hugo D. 2022. *La previsión social en Argentina: pasado, presente y futuro*. Rosario. Editorial Juris. Docente de posgrado en economía de la seguridad social en la Universidad Nacional de La Plata y en la Universidad Nacional de Rosario, miembro del Centro de Estudios de la Seguridad Social de la UBA. Las opiniones no comprometen a ninguna institución.

diferenciados. Por ello, terminan afectando a la equidad, la eficiencia y la sustentabilidad de la previsión social.

Rafael Rofman, Director de Protección Social de CIPPEC, señala que el 40% de los beneficios provienen de regímenes previsionales distintos al SIPA y absorben el 55% del gasto de previsional total, que fue equivalente al 10,3% del PIB en el año 2021; estima que si se abonase a todos los adultos mayores la jubilación equivalente a la jubilación promedio del SIPA (\$44.000 en el año 2021), el gasto en jubilaciones sería de 6,3% del PIB, aproximadamente el 60% del gasto actual. Esta cifra nos permite entrever el impacto que tendría a mediano plazo la unificación de las reglas previsionales en Argentina.

Diseño técnico

A futuro es dable pensar la creación de un régimen previsional único para los ciudadanos y fortalecer los instrumentos para atender algunas de las diferencias entre los colectivos descritos. Un régimen previsional común sería un paso decisivo para eliminar las asimetrías en términos de equidad, eficiencia y sustentabilidad financiera. Las mejoras deseables en la tasa de sustitución entre la jubilación y los salarios podrían ser financiadas con programas de ahorro voluntario, colectivo e individual, pero sin las garantías del Estado.

El régimen previsional único tendría cuatro pilares: el primero, no contributivo, con el objetivo de aliviar la pobreza en la vejez, cuyo beneficio sería la actual PUAM, financiado con recursos tributarios; el pilar dos funcionaría como un régimen de reparto, con el objetivo de mantener las pautas de consumo en la vejez, con un beneficio proporcional a los años y a los aportes previsionales realizados durante la vida activa; los pilares tres y cuatro serían voluntarios, con el objetivo de mejorar la tasa de sustitución, a través del ahorro voluntario colectivo e individual sin las garantías del Estado.

La prestación proporcional del pilar dos evitaría el salto que existe en la actualidad para las personas que lograron aportar para la vejez durante un período de tiempo pero que no alcanzan a cumplir el requisito de los treinta años de aportes mínimos que exige en la actualidad el SIPA. Una opción es establecer un mecanismo similar al que usan los esquemas de cuentas nocionales (v.gr. Suecia), que contemplan una fórmula que considera todos los aportes registrados por las personas, ajustados con un índice de movilidad salarial más una tasa de rentabilidad implícita y un factor actuarial para determinar el valor mensual de la prestación previsional en la vejez. El monto mínimo del BP debería calibrarse para partir de la actual jubilación mínima, equivalente al 82% del SMVM y luego crecer conforme a la aplicación de los parámetros señalados. Adicionalmente, se podría incluir un factor de corrección para incentivar el retiro tardío; que se aplicaría a las personas que deciden en forma voluntaria jubilarse después de la edad mínima legal; en el mismo sentido, se podría vincular esta con la esperanza de vida para contemplar estabilizadores automáticos en el gasto previsional.

La introducción de estos instrumentos debería estar acompañada de otras modificaciones para fortalecer la sustentabilidad y la transparencia de la previsión social en Argentina.

La promoción del ahorro voluntario colectivo e individual tiene, además, externalidades positivas en términos de fomentar el mercado de capitales doméstico, ofrecer opciones a la formación de activos en el exterior, conectar el ahorro con la inversión, potenciar el crecimiento económico sostenible y la creación de empleos productivos con cobertura previsional, que contribuya a la propia sustentabilidad, a la del Estado en general y que permita aprovechar la ventana de oportunidades del bono demográfico abierta en Argentina hasta fines de la década de 2030.

La economía política

La economía política del proceso de cambio tiene una importancia equivalente a los instrumentos de la reforma.

La reforma del sistema de protección a la población adulta mayor debe surgir de un debate amplio y fundado que permita acordar una reforma previsional sostenible en el tiempo. Debe recoger las distintas opiniones de los sectores de la sociedad civil (gremios, empresas, asociaciones de jubilados, universidades, expertos nacionales e internacionales, centros de estudios, organismos internacionales, entre otros) y de la dirigencia política (a nivel nacional y provincial) sobre cómo visualizan el estado de la previsión social en Argentina y cómo imaginan los cambios para fortalecerla. Es necesario incluir el debate de la reforma en un acuerdo político y social por los costos asociados y para darle previsibilidad en el mediano plazo a nivel local e internacional.

Debe combinar la consistencia técnica con la minimización del costo fiscal y lograr su viabilidad política. Es imprescindible disponer de un informe ejecutivo con las propuestas y las proyecciones actuariales y financieras asociadas, realizado por un grupo de expertos, aun con más de un dictamen, tal como ocurrió en los procesos de la reforma previsional en España en el año 1995, en el Reino Unido en el año 2006 con el Informe Turner, en Chile de los años 2008 y 2015 y como está ocurriendo en la reforma previsional en Uruguay.

Los casos nacionales citados incluyeron distintas variantes en la conformación, en los modos operativos y en las duraciones de las tareas encomendadas a los respectivos grupos de expertos. Así, en los casos de España y Uruguay las comisiones reunieron representantes del gobierno (en mayoría), de los partidos políticos de la oposición, de las organizaciones intermedias de los trabajadores, los empleadores y los jubilados. En cambio, en el modelo chileno la representación estuvo a cargo de expertos técnicos nacionales (2006) y nacionales e internacionales (2015). En el Reino Unido la comisión estuvo conformada por tres integrantes designados por el Primer Ministro, el Ministerio de Hacienda y la Secretaría de Estado para el Trabajo y las Pensiones. En España, el Pacto de Toledo continúa funcionando y realiza recomendaciones u orientaciones generales, con frecuencia quinquenal, sobre el funcionamiento del régimen previsional. En Francia se constituyó en el año 2000 una comisión permanente, Conseil d'Orientation des

Retraites (COR), integrado por 41 miembros, representantes del parlamento, de organizaciones profesionales y sindicales, jubilados y familias, miembros de la administración pública y expertos, depende del Primer Ministro. El COR es un organismo independiente y pluralista de consulta, responsable de analizar y supervisar las perspectivas a medio y largo plazo del sistema de jubilación francés.

Conclusiones

Más allá de la forma que se adopte para la constitución del grupo de expertos, el informe técnico de una propuesta de reforma previsional es una herramienta necesaria para que pueda ser evaluado con rigor en el Congreso de la Nación.

El camino del cambio es el diálogo y la búsqueda de consensos entre los actores de la sociedad civil y los partidos políticos para promover reformas que permitan congeniar mejor el crecimiento económico con la protección social.

La previsión social acudiría a esta conversación con una propuesta de reforma que en el mediano plazo contribuiría a un nuevo equilibrio; advirtiendo que el punto de partida es la deslegitimación de la previsión social que existe entre los ciudadanos, muchos de los cuales hoy no esperan poder “vivir de las jubilaciones”.

Un régimen previsional de cuatro pilares, común para todos los ciudadanos, en consonancia con los preceptos constitucionales, mejorará la eficiencia, la equidad y la sustentabilidad financiera de la previsión social en Argentina.

Al mismo tiempo, permitirá balancear mejor el gasto entre la primera y tercera etapa del ciclo de vida de las personas, hoy sesgada hacia esta última, promover la inversión en capital humano, fortalecer el mercado de capitales doméstico, financiar nuevas inversiones, generar empleo de calidad, potenciar el crecimiento económico y prepararnos para enfrentar el proceso de envejecimiento poblacional.