

JUBILACIONES, INFORMALIDAD Y GASTO PÚBLICO

Por Marcelo Garriga

El país enfrenta un nivel de gasto público consolidado (Nación, provincias y municipios) difícil de sostener en el tiempo. Alcanza el 47% del PBI, superando el gasto de países desarrollados como Gran Bretaña (42%), España (44%), Alemania (44%), Holanda (45%), Estados Unidos (38%), con un producto per cápita muy inferior.

Este nivel de erogaciones no es cuestionable si los ciudadanos que demandan estos gastos están dispuestos a pagar los impuestos necesarios para financiarlos. Países como Suecia, Finlandia, Dinamarca, entre otros, presentan niveles de gastos que superan la mitad del PBI (además los bienes y servicios prestados por el Estado son satisfactorios): demandan un alto gasto y tienen disposición a pagar por él.

Argentina parece un caso distinto: el gasto público es elevado (e ineficiente) y la población no está dispuesta a pagar los impuestos para sostenerlo.

El sistema previsional

Son muchos los factores que explican este elevado gasto público. Esta nota se concentra en el sistema previsional, que representa casi el 35% del gasto que realiza el Gobierno nacional y alcanza a más de 9 puntos del PBI.

El envejecimiento de la población es y ha sido un problema clave para

explicar el desempeño del régimen previsional: baja tasa de natalidad y aumento de la esperanza de vida, lo que reduce la población económicamente activa y aumenta la cantidad de jubilados. Sin embargo, Argentina se encuentra en un período particular, en el cual la tasa de dependencia (población mayor de 65 años con relación a la población de entre 15 y 65 años con capacidad de trabajar) es la más baja por los próximos 30 años⁽¹⁾. Es lo que se denomina “bono demográfico”, transcurrido este período la población pasiva comenzará a crecer rápidamente.

Esto quiere decir que se está en un período de 30 años en el cual la población en condiciones de trabajar es la más alta. Para aprovechar este incremento de la población activa las políticas públicas y las instituciones deben acompañar este proceso.

Como se tratará de demostrar a continuación, el país no está sacando el debido provecho a tal situación.

En 2008 Argentina promulgó la ley 26.425 que crea el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Esta ley retrotrajo a la situación del régimen existente antes de 1994, que tuvo innumerables problemas de evasión, laxitud en el otorgamiento de beneficios jubilatorios, moratorias previsionales, enormes deudas por juicios previsionales y, finalmente, el quiebre del régimen y la necesidad de su reforma.

Moratorias previsionales

El camino anterior parece repetirse con la reforma del 2008 y las acciones previas a la misma. Entre los años 2006 y 2014, el Poder Ejecutivo

(1) Banco Mundial (2014) “Los años no vienen solos: Oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en Argentina”.

CAPÍTULO III. SOBRE ASIGNACIÓN DE RECURSOS

declaró dos moratorias previsionales que incorporaron 3,1 millones de personas en edad de jubilarse que no habían realizados los aportes suficientes, o ningún aporte. Esto significó que de aproximadamente 4,8 millones de jubilados se pasó a casi 8 millones. ¿Cómo se pensaba financiar este aumento en la cantidad de jubilados?

Además, esta moratoria no tuvo un sentido redistributivo. Más de la mitad de los beneficiarios de las moratorias pertenecían a la clase media y media alta⁽²⁾. La tasa de sostenimiento del sistema (cantidad de trabajadores activos formales por cada jubilado) descendió a 1,3. Es decir, para pagar los haberes de un jubilado solo se cuenta con los aportes de 1,3 activos. ¿Cuánto debería ser el aporte de cada activo para poder pagar un haber jubilatorio digno? Una relación sostenible es aquella en que por cada jubilado haya al menos 3 trabajadores activos que aportan.

Déficit del sistema

El déficit contributivo (la relación entre lo que aportan los activos y los gastos en jubilaciones y pensiones) pasó de un déficit del 2,9 % del PBI en el 2009 a un 6,7% en el 2016 (casi equivalente al déficit del sector público). Como se observa, el déficit previsional creciente da cuenta de un problema a mediano plazo⁽³⁾. Esta brecha se cubre con otros

(2) Lustig, N. y otros autores (2013) "The impact of taxes and social social spending on inequality and poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: and overview". Commitment to Equity, working paper N°13.

(3) Di Gresia, L. (2017) "El desequilibrio fiscal oculto en el sistema previsional Argentino".

impuestos (IVA, ganancias, coparticipación, blanqueo impositivo, entre otros) que se dejan de asignar a salud, educación, vivienda, seguridad, entre otros. Más de la mitad del gasto previsional se financia con recursos que no provienen de los aportes de los trabajadores.

Reforma, costo laboral e informalidad

En 2016, el Poder Ejecutivo promulgó la ley aprobada por el Congreso de “Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados”, por la cual, entre otras reformas, otorga una pensión universal a la vejez a toda persona mayor de 65 años, aunque no haya realizado aportes. Recibirán el 80% de la jubilación mínima. Estas pensiones serán financiadas con recursos del Tesoro Nacional. Es decir, en la actualidad coexisten dos regímenes: uno para aquellos que realizaron aportes previsionales y otro para los que no aportaron. Así, ¿cuál es el incentivo a realizar aportes previsionales de aquellos que ingresan al mercado laboral y saben que igual van a obtener una pensión aun en el caso de que no hayan realizado aportes? Este problema se agrava al considerar que los aportes patronales y personales destinados al sistema previsional son el 27% del salario, encareciendo fuertemente el costo laboral y generando incentivos a que haya acuerdos entre empleados y empleadores para operar en la informalidad.

Por lo tanto, en este marco, no sorprende que el mercado de trabajo muestre un nivel de informalidad del 35%.

En resumen, el sistema previsional es el gasto público más importante: 9% del PBI, sólo un 45% del gasto se financia con los aportes de los empleadores y trabajadores formales, la relación entre trabajadores formales y jubilados es de 1,3, las contribuciones patronales y personales

CAPÍTULO III. SOBRE ASIGNACIÓN DE RECURSOS

son del 27% del salario y la informalidad laboral es del 35%: un combo complicado.

Técnicamente podría señalarse que el sistema previsional es insostenible. Se requiere urgente una reforma que haga sustentable el sistema. Si el régimen no se reforma, ¿cuál será el haber de los futuros jubilados? ¿Qué sentido tienen los impuestos al trabajo del 27% con un mercado laboral con 35% de informalidad y un sistema previsional actualmente quebrado? ¿Qué joven que ingrese al mercado laboral tendrá incentivos a formalizarse, y pagar 27% de impuestos, si de todas maneras obtendrá una jubilación del 80% de la mínima? ¿Pueden coexistir un sistema de reparto contributivo (hay que realizar aportes previsionales) con otro en el cual se obtiene una pensión sin realizar aportes (no contributivo)?

En el contexto de un elevado gasto público, repensar el sistema previsional y sus efectos sobre el mercado de trabajo se transforma en un tema impostergable, más aún en un período en el cual la demografía beneficia al país.

