


NOTAS DE ECONOMÍA N° 2 LA SOSTENIBILIDAD DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Junio 2016

 itegaweb.org | germanabdala.com.ar

 ITE

 consultas@itegaweb.org

 @itegaok

ite
· F · U · N · D · A · C · I · O · N ·
GERMAN ABDALA

CLAVES DE LECTURA

Mientras el debate público sobre el Proyecto de “Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados” se ha concentrado en cuál es la mejor manera de pagar la deuda a los jubilados, una discusión fundamental ha sido dejada de lado.

Las consecuencias más profundas del pago de sentencias tendrán efectos que se extenderán a las próximas décadas, y comprometen seriamente las posibilidades de plantear una reforma al sistema previsional en 2019 que beneficie a los futuros jubilados.

Aún considerando una proyección macroeconómica optimista, la dinámica detrás del proyecto conduce a un escenario para 2019 en el que el FGS se habrá reducido en un 60%, consumiendo en solo 3 años más de la mitad del stock con el que cuenta actualmente. A su vez, producto de la ausencia tanto de nuevas moratorias como de altas en la pensión universal, la reforma implica una fuerte caída en la cobertura previsional, revirtiendo entonces, uno de los principales logros en materia de justicia social que presenta el sistema actual.

En caso de avanzar con este proyecto, en unos años la situación financiera de ANSES podría alcanzar tal deterioro que llevará a colocar sobre la agenda pública el debate de temas tan sensibles como la edad jubilatoria, la cantidad mínima de años de aportes, la regla de actualización de jubilaciones o el propio carácter público y solidario del sistema actual.

INTRODUCCIÓN

Los sistemas previsionales suelen analizarse en base a tres dimensiones: cobertura, nivel de jubilaciones y sostenibilidad en el tiempo. Existe una clara tensión al buscar un sistema con elevada cobertura, elevado nivel de jubilaciones y que al mismo tiempo, sea financieramente sostenible.

En los últimos años se ha logrado un notorio incremento en la cobertura previsional, a la vez que mediante la movilidad jubilatoria se alcanzó un haber mínimo elevado tanto en términos históricos como en su comparación regional.

Ahora bien, estas políticas pudieron sostenerse en buena medida producto de un menor incremento para aquellas jubilaciones que se encontraban por encima del haber mínimo. Este costo motivó una serie de demandas judiciales que fueron encontrando sentencias a favor de los demandantes y llevó a que el Estado pague, si bien con considerable demora, la recomposición de haberes que ordenaba la justicia.

El proyecto de Ley que el Poder Ejecutivo envió al Congreso reconoce una deuda previsional con aquellos haberes por encima de la mínima. Implica el pago de forma masiva a un gran número de jubilados, que incluye a los jubilados que tienen sentencia judicial, a los que habiendo realizado la demanda aún no cuentan con aquella y también a los jubilados que potencialmente podrían realizar una demanda similar.

El debate público sobre este proyecto se ha orientado a discutir cuánto y cuándo se paga, mientras que poco se está discutiendo sobre el efecto que tendrá sobre la sostenibilidad del sistema una vez que se hayan recompuesto los haberes como lo establece el proyecto.

Este aspecto tan poco estudiado es central. En caso de que este proyecto comprometa seriamente la sostenibilidad financiera, la reforma previsional que se espera para 2019 se discutirá en un contexto en el que será muy difícil mantener conjuntamente una elevada cobertura y un elevado nivel de jubilaciones.

Este documento explora los efectos dinámicos de mediano plazo de la recomposición de haberes para tener una medición más razonable de lo que el proyecto de Ley realmente implica, y en qué medida puede condicionar futuras reformas sobre el sistema.

OBJETIVO

Evaluar el impacto sobre los gastos futuros de ANSES generados por el incremento en un 45% en el haber de 2,4 millones de jubilados



El Poder Ejecutivo ha enviado un Proyecto de Ley al Congreso que involucra diferentes aspectos de la política fiscal (sistema previsional, reforma impositiva y blanqueo de capitales).

Respecto de las reformas del sistema previsional se proponen tres medidas:

1) Pensión Universal para mayores de 65 años equivalente al 80% de la jubilación mínima, permitiendo altas solo hasta el 2019.

2) Pago de sentencias:

- ❑ **Jubilados con sentencia:** se cobra retroactivo 2 años hacia atrás desde la notificación de la demanda de juicio a ANSES.
- ❑ **Jubilados sin sentencia pero que iniciaron juicio:** cobran hasta 4 años de retroactivo.
- ❑ **Jubilados que no iniciaron juicio pero que potencialmente podrían hacerlo:** solo recibirán el ajuste del haber mensual.

3) Creación de una Comisión para realizar una Reforma Previsional en 2019.

En particular, el segundo componente implica, por un lado el pago de montos adeudados para un conjunto de jubilados que ganan por encima del haber mínimo y, por el otro, **un mayor nivel de jubilación que generará un incremento en el esfuerzo fiscal para su pago.**

El presente documento tiene por finalidad analizar este segundo proceso, para evaluar su sostenibilidad en el mediano plazo y comprender hasta qué punto puede condicionar la reforma previsional que se espera emprender en 2019.

ASPECTOS CONSIDERADOS

Dado que las proyecciones de largo plazo no solo dependen del crecimiento vegetativo de la población pasiva, sino también de los recursos asociados al Sistema Previsional, es necesario contar con un escenario macroeconómico de mediano plazo.

De esta manera, con un determinado sendero de actividad económica, inflación y mercado de trabajo es posible proyectar los recursos tributarios vinculados a la ANSES, así como los diferentes parámetros que definen las actualizaciones semestrales de la Movilidad Jubilatoria.

Para el análisis se tienen en cuenta los siguientes factores:

- ❑ Modificaciones en impuestos sobre **Bienes Personales** y **Ganancia Mínima Presunta**, con su eliminación a partir de 2019.
- ❑ Incorporación de nuevas transferencias del Tesoro para compensar la pérdida por el **15% de la Coparticipación Bruta**.¹
- ❑ Incorporación de un régimen no contributivo de **Pensión Universal** para el período 2016-2019 (se supone que no se continúa otorgando altas luego de ese período).
- ❑ Incorporación de **mayores haberes para jubilados** afectados por la no actualización de las jubilaciones previo a 2008 (solo en lo que respecta a los pagos por flujos futuros, pues se supone que los montos adeudados se financian con el stock del FGS).
- ❑ **Escenario macroeconómico de mediano plazo optimista**, con crecimiento, baja inflación, bajo desempleo, caída de informalidad, crecimiento en salario real y sendero de tipo de cambio nominal parsimonioso.
- ❑ **Dinámica de recursos tributarios vinculada a la dinámica del crecimiento económico**, con tendencia a un incremento de la participación de Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social producto de las mejoras en el mercado de trabajo.

A partir de estos elementos se realizan dos proyecciones de ingresos y gastos de la ANSES para el período 2016-2030, con y sin el pago de sentencias. El escenario de pago de sentencias se traduce en un incremento de 45% en el haber de 2,4 millones de jubilados, incremento que a lo largo del tiempo se ve potenciado por las actualizaciones de haberes mediante la Ley de Movilidad.

¹ Escapa al objeto de este ejercicio analizar las consecuencias de corto y mediano plazo que esta transferencia tiene sobre las cuentas del Tesoro y simplemente, se asume como dato.

SUPUESTOS MACROECONÓMICOS

Para tener la estimación más favorable posible acerca del costo fiscal del proyecto, se define un escenario macroeconómico optimista para el período 2017-2030

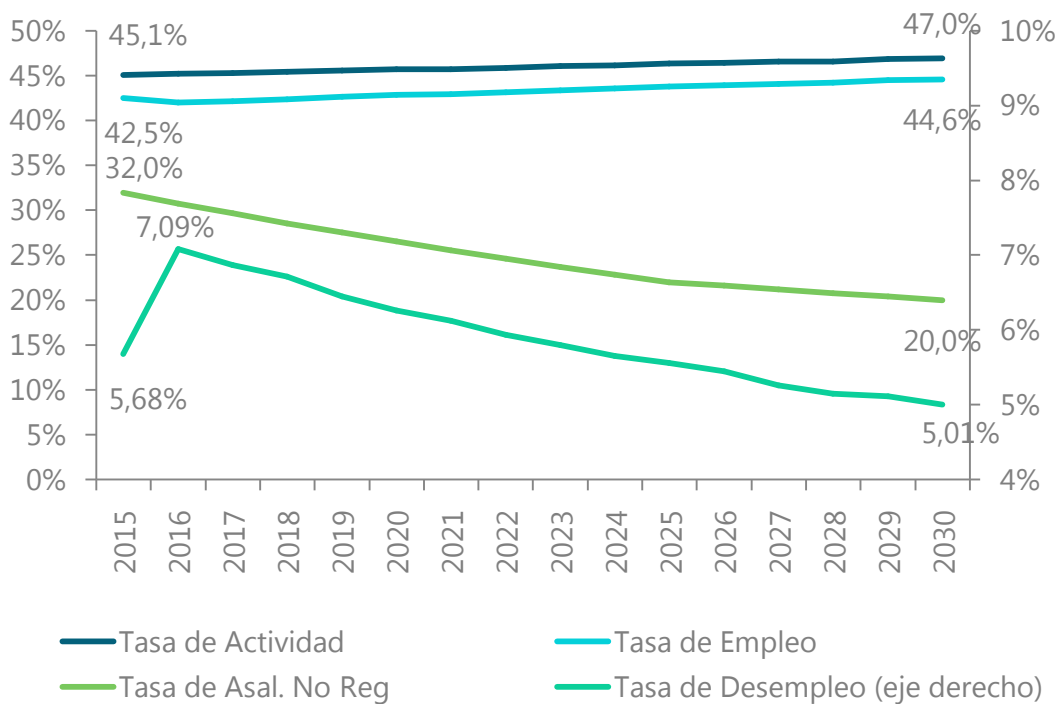
- ❑ **Crecimiento económico:** luego de un escenario recesivo para 2016 (-1,5%), se supone una recuperación a partir de 2017 (3,5%) que se mantiene con un crecimiento estable para el período 2018-2030 (3,3%).
- ❑ **Inflación:** partiendo de un salto inflacionario en 2016 (38%) se supone una importante desaceleración en 2017 (20%), con reducciones de 5 p.p. por año hasta llegar a 10% en 2019 y una dinámica de suave desaceleración entre 2020 (8%) y 2027 (4%), hasta converger a este último valor que representa la inflación histórica de Estados Unidos más un pequeño spread.
- ❑ **Tipo de Cambio:** a partir de un valor promedio para 2016 de 15,5 \$/USD se plantea un sendero similar al de la inflación para el período 2017-2030, con una ligera depreciación real en 2019-2022 y una estabilización real entre 2022-2030.
- ❑ **Salario real:** luego de una caída de -5% durante 2016 se plantea un escenario de recuperación continua de entre 3% y 5% entre 2017-2020, para luego ir reduciéndose de 2% a 1% entre 2021-2026 y permanecer constante en los últimos 4 años de la ventana de proyección.
- ❑ **Mercado de Trabajo:** una tasa de actividad que crece paulatinamente de 45,2% en 2016 a 47% en 2030 (en buena medida producto de la mayor participación femenina), en un contexto de un desempleo de entre 6% y 5% luego de un aumento a 7% en 2016 y una informalidad que se contrae desde un 31% en 2016 hasta alcanzar el 20% en 2030
- ❑ **Recaudación Tributaria:** se mantiene relativamente estable en % del PIB, aunque con un ligero crecimiento pasando de 28,6% en 2016 al 30,8% en 2030. Esta dinámica se explica exclusivamente por la mejora en el mercado de trabajo, con bajo desempleo y reducción paulatina de la informalidad, de modo tal que los impuestos de la Seguridad Social crecen en 2 p.p. del PIB a lo largo del período.

Principales variables macroeconómicas

En % de var. anual

	PIB real	IPC	Tipo de Cambio Nominal	Salario real
2015	2,1%	25%	14%	3%
2016	-1,5%	38%	67%	-5%
2017	3,5%	20%	20%	3%
2018	3,3%	15%	15%	3%
2019	3,3%	10%	15%	5%
2020	3,3%	8%	12%	4%
2021	3,3%	7%	8%	2%
2022	3,3%	6%	7%	2%
2023	3,3%	6%	6%	1%
2024	3,3%	5%	6%	1%
2025	3,3%	5%	6%	1%
2026	3,3%	5%	6%	1%
2027	3,3%	4%	4%	0%
2028	3,3%	4%	4%	0%
2029	3,3%	4%	4%	0%
2030	3,3%	4%	4%	0%

Mercado de Trabajo



PROYECCIÓN DE RECURSOS

En base a este escenario macro optimista, con un mercado de trabajo que mantiene bajos niveles de desempleo y reduce sensiblemente la informalidad, los recursos de la ANSES se incrementan en % del PIB

Evolución de la Recaudación de Impuestos Nacionales

En % del PIB

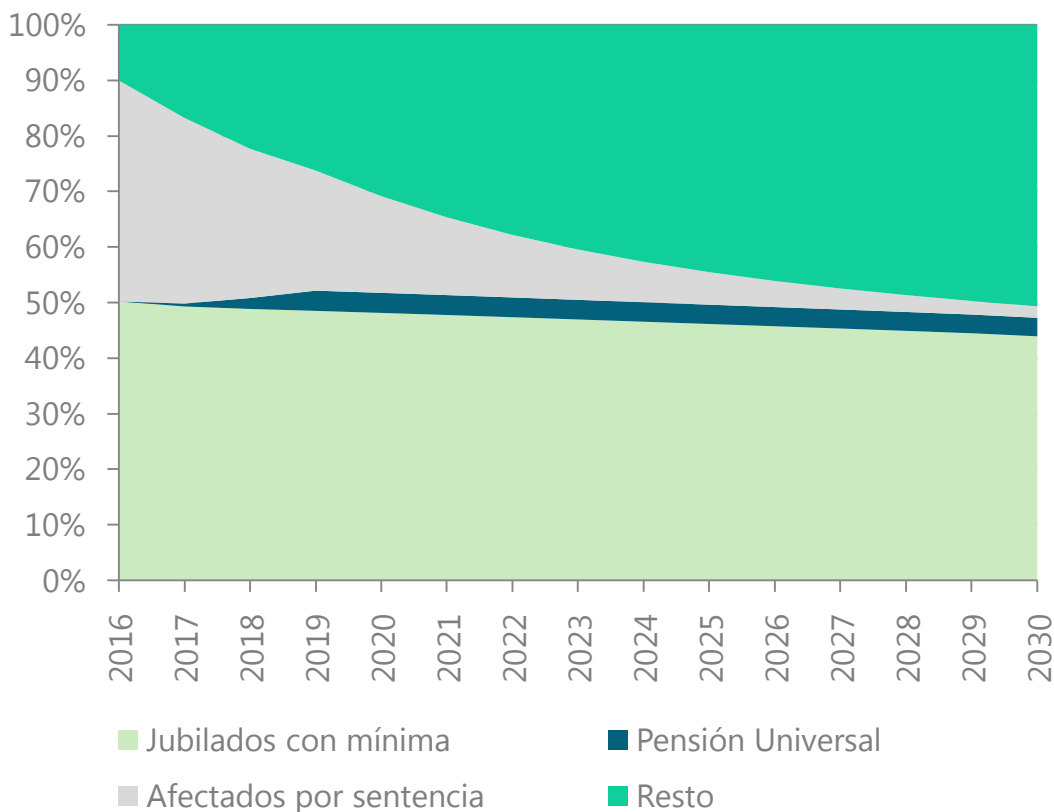
Año	Seguridad Social	Recaudación Total sin Seguridad Social	Recaudación Total
2015	8,0%	21,0%	29,0%
2016	7,8%	20,8%	28,6%
2017	8,2%	20,0%	28,2%
2018	8,4%	19,8%	28,2%
2019	8,6%	19,6%	28,2%
2020	8,8%	19,6%	28,3%
2021	8,9%	19,7%	28,6%
2022	9,0%	19,9%	28,9%
2023	9,1%	20,0%	29,1%
2024	9,2%	20,2%	29,4%
2025	9,3%	20,3%	29,6%
2026	9,5%	20,3%	29,8%
2027	9,5%	20,5%	30,1%
2028	9,6%	20,7%	30,3%
2029	9,7%	20,8%	30,5%
2030	9,8%	21,0%	30,8%

PROYECCIÓN DE JUBILACIONES

Considerando la Movilidad Jubilatoria, se plantea un escenario con altas para la Pensión Universal solo para 2016-2019 y un elevado impacto en el gasto motivado por el incremento de 45% del haber medio para 2,4 millones de jubilados, componente que tiende a desaparecer en el tiempo.

Participación en jubilaciones por tipo de beneficiario

En % sobre el total

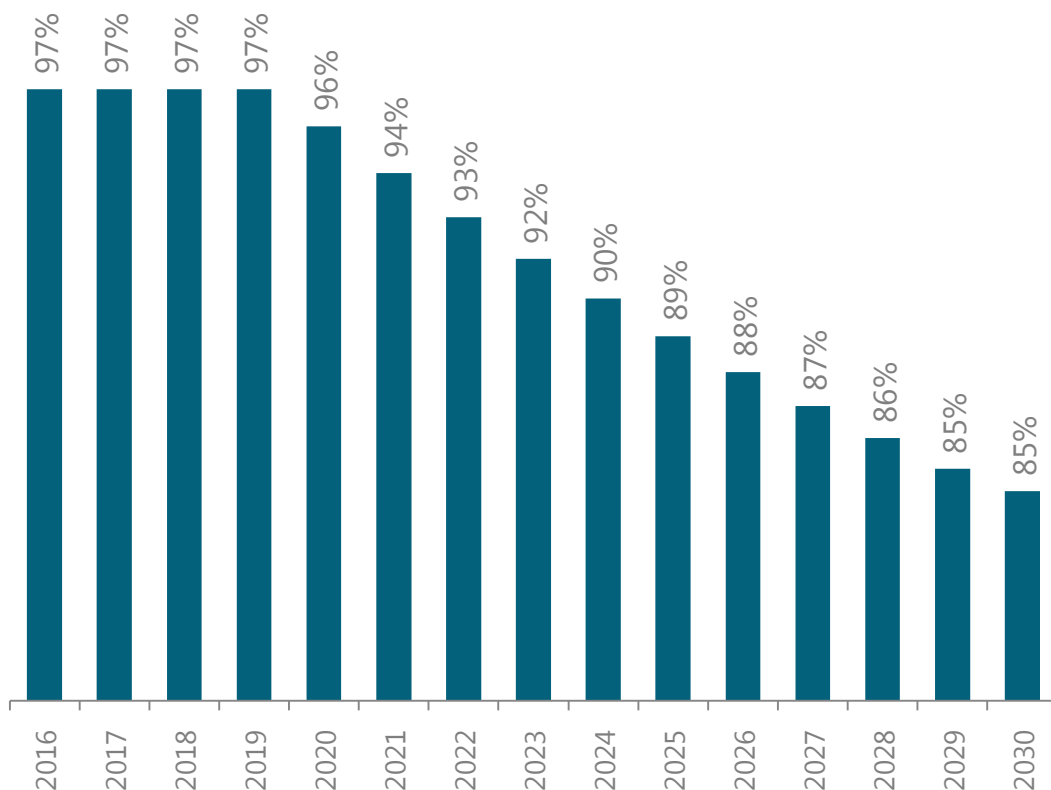


Luego de 2019, la proporción de la población con jubilación (cobertura pasiva) comienza a caer ya que no se otorgan nuevas pensiones a quienes no cuentan con los años de aportes.

De esta manera, en el largo plazo la cobertura pasiva tiene a converger a la compatible con la tasa de informalidad de largo plazo. Por lo tanto, si se plantea que la informalidad se reduzca hasta el 20% en 2030, la cobertura pasiva en caso de no otorgarse nuevas pensiones universales o moratorias debiera acercarse al 80% en el mediano o largo plazo.

Cobertura pasiva del sistema previsional

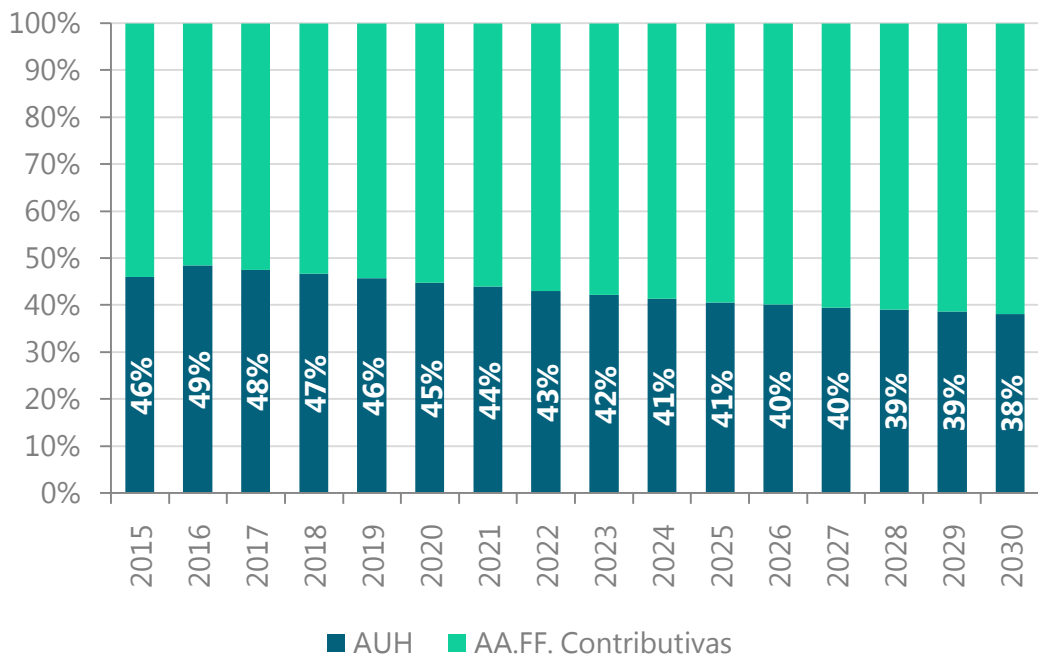
En % de la población objetivo



PROYECCIÓN DEL RESTO DE COMPONENTES DEL GASTO

- El sistema de protección social de ANSES conforma un elemento central del Estado de Bienestar argentino, por lo que para evaluar su sostenibilidad también deben considerarse el resto de sus políticas, que no refieren al propio sistema de jubilaciones y pensiones.
- Por lo tanto, a parte de jubilaciones se consideran dentro del universo de gastos que debe atender ANSES a las **Pensiones no Contributivas** (que pasa de representar el 14% del gasto en 2016 al 12% en 2030); así como también el conjunto de políticas de ingresos contributivas y no contributivas: **AUH, AUE, Asignaciones Familiares contributivas, PROGRESAR y Conectar Igualdad**. Estos programas en conjunto pasarían de representar el 11% en 2016 al 8% en 2030 producto del avance del gasto necesario para sostener las jubilaciones y pensiones.

Participación por tipo de asignación



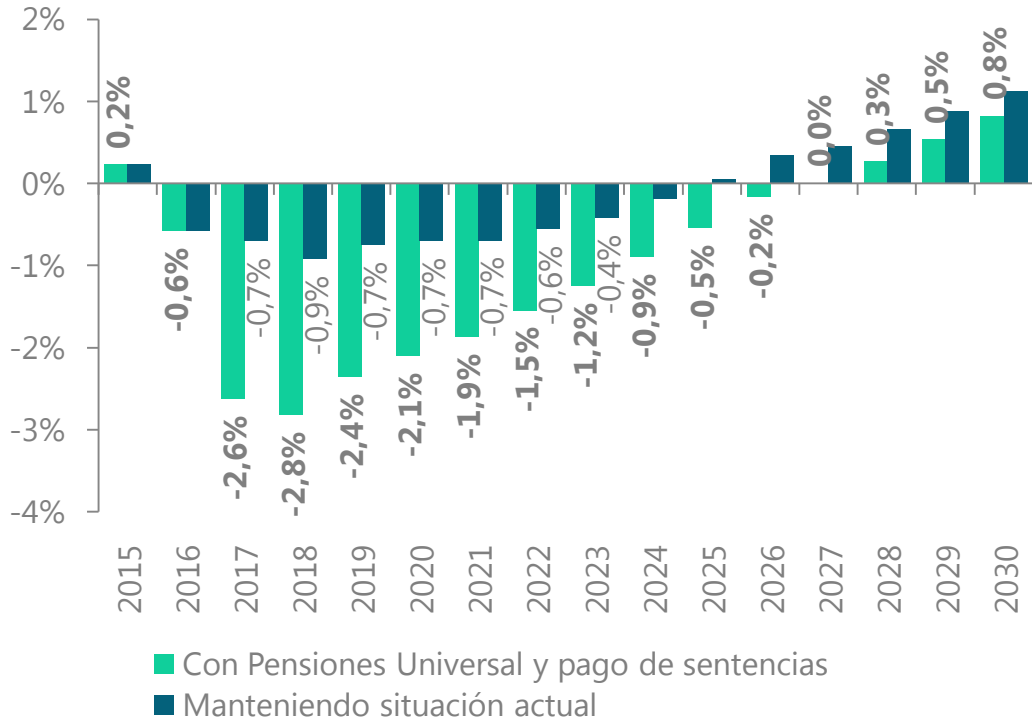
Producto de la mejora en el desempleo e informalidad, se proyecta que la participación de la AUH se reduce en el tiempo en favor del programa contributivo.

SOSTENIBILIDAD DE ANSES

- ❑ El pago de la sentencias genera un mayor haber medio para 2,4 millones de jubilados.
- ❑ Sin considerar la afectación del FGS, **la ANSES pasaría de un déficit de -0,6% del PIB en 2016 a uno de -2,6% en 2017 y de -2,8% en 2018.**
- ❑ El déficit operativo debiera entonces financiarse con la afectación del FGS, o bien con recursos extraordinarios del Tesoro Nacional.
- ❑ Sin embargo, aun en un escenario macroeconómico favorable, **el diferencial acumulado entre 2017-2030 es de 13% del PIB, equivalente al total del stock del FGS.**
- ❑ Por lo tanto, **la dinámica de nuevos gastos que implica el proyecto llevaría a liquidar, solo entre 2017 y 2019, el 60% del FGS.**

Evolución de resultado operativo ANSES* (sin considerar rentabilidad del FGS)

En % del PIB



Nota: (*) El escenario tiende a mejorar hacia 2030 producto de la caída en la cobertura, pero también debido a que Argentina aún se verá beneficiada del "bono demográfico" ya que su población no tendrá todavía una pirámide poblacional envejecida como la europea.

REFLEXIONES FINALES

En el periodo iniciado en 2003, Argentina ha logrado sentar las bases para un Estado de Bienestar que no tiene comparación con el de países con similar grado de desarrollo, en términos de su cobertura y el nivel de sus prestaciones.

Un pilar central lo conforma el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), que cuenta con el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS).

El FGS en la actualidad alcanza una magnitud similar al 13% del PIB y se destina tanto a la compra de títulos públicos como al financiamiento de inversiones productivas con alto valor en términos sociales (PROCREAR, por poner un ejemplo).

Pero antes que nada, el FGS es un fondo que se mantiene por dos motivos fundamentales: 1) sobrepasar eventuales situaciones en las que, producto de un escenario económico adverso, los recursos corrientes de la ANSES no alcancen para el pago de jubilaciones, y más importante aún, 2) ser utilizado para financiar una transición desde el sistema previsional actual hacia otro con diferente estructura de financiamiento.

El proyecto de Ley que se ha enviado al Congreso, si bien puede comprometer una porción del FGS en beneficio de un conjunto de jubilados que cobran por encima del haber mínimo, implica consumirlo en su totalidad si se analiza también el mayor nivel de jubilaciones hacia adelante.

Llegar al 2019 con un FGS que tenga menos del 40% de su magnitud actual limita seriamente cualquier reforma que se pretenda realizar en favor de los futuros jubilados, y abre la puerta para modificaciones en parámetros sensibles como la edad jubilatoria, la cantidad mínima de años de aportes o la propia ley de movilidad jubilatoria, con el objetivo de generar ahorros que vuelvan sostenible el sistema.

Finalmente, a mediano plazo la reversión en el déficit de ANSES que implica esta reforma, solo se alcanza en virtud de factores vegetativos, y una fuerte caída en la cobertura previsional, revirtiendo entonces, uno de los principales logros en materia de justicia social que presenta el sistema actual.

ANEXO

Evolución de resultado operativo ANSES (sin considerar rentabilidad del FGS)

En millones de \$ corrientes

Año	Ingresos Tributarios	15% de Cop.	Jubilaciones	PNC	AUH + AA.FF. y Otros	Gastos de Operación	Resultado
2016	636.180	136.750	591.189	108.280	88.935	22.042	-37.515
2017	833.124	171.224	946.240	140.626	110.457	27.496	-220.471
2018	1.014.321	203.808	1.167.011	172.025	130.547	32.601	-284.055
2019	1.211.708	237.762	1.342.750	201.612	147.438	37.773	-280.103
2020	1.396.222	270.460	1.513.824	230.289	162.671	42.502	-282.605
2021	1.564.015	300.983	1.665.396	256.519	176.335	46.536	-279.789
2022	1.733.864	331.818	1.799.567	279.484	188.349	50.485	-252.204
2023	1.902.780	362.693	1.930.734	301.205	200.156	54.261	-220.884
2024	2.087.070	395.889	2.062.386	322.212	210.954	58.322	-170.915
2025	2.287.812	431.403	2.203.091	343.872	222.422	62.301	-112.471
2026	2.506.077	469.404	2.346.779	365.253	234.767	66.270	-37.588
2027	2.692.271	503.522	2.491.543	386.069	246.558	69.526	2.096
2028	2.891.157	539.529	2.625.819	404.505	257.466	72.915	69.981
2029	3.103.637	577.543	2.763.971	422.731	270.066	76.430	147.982
2030	3.333.927	619.396	2.911.382	441.478	281.171	80.148	239.144