
política fiscal

El financiamiento del régimen previsional público en Argentina después de la reforma

Walter Schulthess y Gustavo Demarco



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Económico

Santiago de Chile, mayo de 2000

Los autores agradecen el apoyo técnico brindado por Paola Comparatore y Marcela López Méndez. Las nuevas proyecciones financieras del régimen previsional público contenidas en este trabajo fueron realizadas por los licenciados Susana Maciel y Gustavo Stirparo.

Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1322-P

ISBN: 92-1-321600-9

Copyright © Naciones Unidas, mayo de 2000. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.00.II.G.41

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Introducción	7
II. Proyecciones financieras del régimen previsional público previas a la reforma	15
III. Efectos de cambios en los parámetros del modelo	17
A. Tasa de adhesión al régimen de capitalización	18
B. Siniestralidad en las contingencias de invalidez y fallecimiento	20
C. Rentabilidad promedio de las inversiones del RC	22
D. Impuestos con destino específico al régimen previsional público	23
IV. Tasas de contribución patronal	25
A. Constancia de la tasa de contribución patronal	25
B. Reducción de la tasa de contribución patronal	29
V. Cambios en la estrategia de financiamiento de la transición	35
A. Financiamiento actual del SIJP	36
B. La ley de solidaridad previsional	38
C. Resumen	39

VI. Posibles efectos de la adhesión de regímenes providenciales	41
VII. Bibliografía	43

Índice de cuadros

Cuadro 1	Proyección del sistema de jubilaciones y pensiones componente publico	13
Cuadro 2	Proyección del sistema de jubilaciones y pensiones componente publico periodo 1995 - 2020	15
Cuadro 3	Afiliados al régimen de capitalización y al de reparto	18
Cuadro 4	Relación aportantes/afiliados. régimen de cap. y de reparto	19
Cuadro 5	Proyección de afiliados y aportantes	19
Cuadro 6	Tasas de primas de seguro de invalidez y fallecimiento	20
Cuadro 7	Jubilados y pensionados por tipo de régimen	21
Cuadro 8	Rentabilidad promedio anual del régimen de capitalización	22
Cuadro 9	Proyección de ingresos del régimen previsional publico	26
Cuadro 10	Proyección de egresos del régimen previsional publico	27
Cuadro 11	Proyección de ingresos, egresos y déficit del régimen previsional publico	28
Cuadro 12	Proyección de ingresos del régimen previsional publico	30
Cuadro 13	Proyección de egresos del régimen previsional publico	31
Cuadro 14	Proyección de ingresos, egresos y déficit del régimen previsional publico	33
Cuadro 15	Ingresos del sistema previsional por semestre y origen	37
Cuadro 16	Ingresos por aportes y contribuciones	37
Cuadro 17	Gastos previsionales	39

Índice de gráficos

Gráfico 1	Ingresos, egresos y déficit	13
Gráfico 2	Ingresos, egresos y déficit	15
Gráfico 3	SIJP: afiliados y aportantes	20
Gráfico 4	Jubilados y pensionados del V.S.	21
Gráfico 5	Jubilados y pensionados del nuevo sistema	22
Gráfico 6	Ingresos por tipo de fuente	27
Gráfico 7	Egresos del viejo sistema	28
Gráfico 8	Egresos del nuevo sistema	28
Gráfico 9	Ingresos, egresos y déficit	29
Gráfico 10	Ingresos por tipo de fuente	30
Gráfico 11	Egresos del viejo sistema	31
Gráfico 12	Egresos del nuevo sistema	32
Gráfico 13	Ingresos, egresos y déficit	32

Resumen

La reforma del sistema previsional argentino de 1993-1994 instituyó un sistema mixto, denominado “Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones” (SIJP), basado en la coexistencia de un régimen de reparto administrado por el Estado y uno de capitalización a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), y otro de capitalización individual, administrado por sociedades de capital privado o público, denominadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP).

La transición del antiguo sistema de reparto administrado por el Estado a uno que direcciona parte de los aportes previsionales a cuentas individuales genera “costos de transición” en la medida en que parte de los recursos deja de orientarse al Estado.

Diversas proyecciones realizadas antes de la aprobación de la ley 24.241 mostraban una tendencia a aumentar el déficit previsional público en los primeros años posteriores a la reforma, situación que se revertía posteriormente en forma gradual hasta la total desaparición del déficit en un período de aproximadamente quince años.

Para efectuar estas proyecciones fue necesario adoptar hipótesis respecto al comportamiento de algunas variables del sistema que resultaban aún desconocidas. En el presente trabajo se analiza la vigencia de las conclusiones de los análisis previos en base a la experiencia obtenida luego de un año y medio de vigencia del SIJP.

Además de los ajustes que se derivan de la experiencia adquirida, las proyecciones financieras resultaron afectadas por un conjunto de hechos y decisiones políticas adoptadas con posterioridad a la reforma previsional. Entre ellos cabe destacar los siguientes: a) la

rebaja en la tasa de contribución patronal; b) el abandono del esquema de financiamiento de los desequilibrios mediante la colocación de un bono y la adopción, en su lugar, de un conjunto de medidas destinadas a frenar el crecimiento del gasto previsional público más allá de sus posibilidades reales; y c) la adhesión de algunos regímenes provinciales al SIJP.

Se concluye que, aún cuando los valores proyectados presentan diferencias, las tendencias cualitativas se mantienen. En estado de régimen, el sistema podrá autofinanciarse a largo plazo, pero deberá resolver la presión de la transición mediante un conjunto de medidas que limiten los gastos del sistema previsional, o bien generen una redistribución de los recursos públicos del sector no previsional al previsional, si se mantiene la determinación de no hacer uso del acceso al crédito público.

I. Introducción

Desde la reforma del sistema previsional argentino de 1993-1994¹, con la creación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), coexisten dos regímenes: uno de reparto, administrado por el Estado a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), y otro de capitalización, administrado por sociedades de capital privado o público, denominadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP).

La transición de un sistema de reparto administrado por el Estado a uno de capitalización individual genera “costos de transición” en la medida en que, en el primero, los aportes previsionales de los trabajadores en actividad contribuyen al financiamiento de las prestaciones.

El costo de la transición interesa desde varios puntos de vista. Por un lado, por las previsiones que deberá adoptar el gobierno a fin de dar continuidad al conjunto de beneficios otorgados por el antiguo sistema. Por otra parte, por la incidencia negativa del déficit del Estado sobre la tasa de ahorro de la economía, lo que limita el efecto de estímulo al ahorro de los fondos de pensiones privados.²

¹ La ley de creación del SIJP fue sancionada el 13 de octubre de 1993, y el nuevo sistema entró en vigencia el 15 de julio de 1994.

² Ver Uthoff, A. 1995.

En el caso particular de Argentina, diversas proyecciones realizadas antes de la aprobación de la ley 24.241 (algunas de las cuales integraban los estudios de viabilidad de la reforma) mostraban una tendencia a aumentar el déficit previsional público en los primeros años posteriores a la reforma, pero esa situación se revertía posteriormente en forma gradual hasta la total desaparición del déficit en un período de aproximadamente quince años.

Puesto que el sistema se tornaría a largo plazo superavitario, se consideraba que una estrategia apropiada para financiar el déficit inicial consistiría en la colocación de títulos en las propias AFJP, estimándose que ello no comprometería más de un 40 a un 50% de los fondos.³

Para efectuar estas proyecciones fue necesario adoptar una cantidad de supuestos respecto al funcionamiento del sistema. En algunos casos debieron asignarse valores a parámetros respecto a los cuales no se contaba con experiencia previa que avalara la confiabilidad de las hipótesis, dado que se trataba de una modalidad de funcionamiento sin precedentes, y, por lo tanto, sin la posibilidad de contar con datos de la realidad.

Por otro lado, las reglas de juego mismas del SIJP resultaron cambiantes, ya que un proyecto de tal envergadura referido a un aspecto de la realidad que afecta la situación de un amplísimo espectro de la sociedad no hubiera podido contar con la aprobación parlamentaria sin que se efectuaran algunos ajustes tendientes a compatibilizar los intereses y puntos de vista de los actores involucrados. Una serie de normas reglamentarias, complementarias y modificatorias de la ley 24.241 generó como consecuencia, cambios de diversa importancia cuantitativa y cualitativa respecto a las previsiones contenidas en los primeros estudios.

El objetivo del presente trabajo es analizar la vigencia de las conclusiones de las anteriores proyecciones a la luz de los cambios producidos en las “reglas de juego” del sistema, y de la experiencia obtenida luego de un año y medio de vigencia del SIJP. Para ello hemos considerado útil establecer la comparación entre las siguientes proyecciones de ingresos y egresos del régimen previsional público: a) la que acompañó al proyecto de reforma en su primera versión (Schulthess y Demarco [1993]); b) la que se efectuó antes de la puesta en marcha del SIJP, con el texto legal definitivo (Posadas [1994]); c) la correspondiente a la situación actual, adaptando los parámetros a la experiencia recogida durante la vigencia del nuevo sistema.

Además de los ajustes que se derivan de la experiencia adquirida, las proyecciones financieras resultan afectadas por un conjunto de hechos y decisiones políticas adoptadas con posterioridad a la reforma previsional. Entre ellos cabe destacar los siguientes: a) la rebaja en la tasa de contribución patronal; b) el abandono del esquema de financiamiento de los desequilibrios mediante la colocación de un bono y la adopción, en su lugar, de un conjunto de medidas destinadas a frenar el crecimiento del gasto previsional público más allá de sus posibilidades reales; y c) la adhesión de algunos regímenes provinciales al SIJP.

La primera de las medidas mencionadas en el párrafo anterior es un instrumento adoptado por el gobierno con el objetivo de reducir el costo laboral. La tasa de contribución patronal, que se mantuvo en el 16% al inicio del nuevo sistema, se redujo con posterioridad en porcentajes variables según las regiones. Puesto que la contribución patronal es un importante recurso financiero del sistema previsional público, su disminución genera la obvia consecuencia de incrementar la magnitud del déficit proyectado.

En contrapartida, en el año 1995 se sancionó la ley N° 24.463, denominada “de solidaridad previsional”, que pone límite al crecimiento del gasto del gobierno en este sector. Su efecto sobre las proyecciones financieras del régimen previsional público es de signo contrario al de la reducción de la tasa de contribución, aunque resulta más compleja la cuantificación. Por este

³ Ver Schulthess, W. y G. Demarco (1993), págs. 194-197.

motivo, sólo realizaremos un análisis cualitativo de sus implicancias respecto al financiamiento del régimen previsional público.

La adhesión de los regímenes previsionales públicos provinciales se encontraba contemplada por la nueva ley previsional, pero no fue tomada en consideración en las proyecciones efectuadas antes de la puesta en marcha del nuevo sistema por depender de decisiones voluntarias de los estados provinciales respectivos. Hasta la fecha de la redacción de este trabajo, cinco estados provinciales (sobre un total de veintitrés) y la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires suscribieron los convenios de transferencia de sus cajas previsionales, encontrándose otros en vías de realizarlo en el futuro próximo. Sin embargo, tampoco en este caso contamos con elementos suficientes para cuantificar el efecto sobre el desequilibrio financiero, y por ello nos circunscribiremos a realizar breves consideraciones.

En la próxima sección presentaremos una síntesis de las proyecciones realizadas antes de la puesta en marcha del nuevo sistema. Seguidamente efectuaremos una actualización de las proyecciones, introduciendo los cambios en los parámetros básicos, aunque sin considerar el efecto de la modificación en la tasa de contribución patronal, que será el objetivo de la sección inmediata posterior. Finalmente, en las dos últimas secciones presentaremos algunas consideraciones respecto a los cambios en la estrategia de financiamiento que se desprenden de la ley de solidaridad previsional, y respecto a la adhesión de regímenes provinciales al SIJP.

II. Proyecciones financieras del régimen previsional público previas a la reforma

Según el particular diseño adoptado para el sistema previsional en Argentina, el Estado mantiene un conjunto de obligaciones que se extienden en el tiempo, aunque es posible prever que la magnitud de las mismas no será constante en todo momento, sino que, como veremos más adelante, resultará decreciente hasta que el SIJP funcione en “estado de régimen”.⁴

Por el lado de los recursos, sin embargo, es previsible también una evolución según una tendencia decreciente. Esto es así pues parte de los aportes previsionales de los trabajadores afiliados al régimen de capitalización individual dejarán de destinarse al financiamiento del régimen previsional público.

Dicho en forma compacta, si simbolizamos con IP los ingresos del régimen previsional público, con GP sus gastos, y con t a la variable “tiempo”, será:

$$[1] \quad GP' < 0 \quad \text{y} \quad [2] \quad IP' < 0$$

⁴ Se denomina “estado de régimen” a la situación en la cual el sistema funcione de acuerdo a los propios parámetros del SIJP. Esto ocurrirá en un período de tiempo lo suficientemente largo como para que toda la población beneficiaria haya sido afiliada al SIJP, y no existan beneficios generados por legislaciones anteriores.

$$\text{donde } GP' = dGP/dt \quad \text{e} \quad IP' = dIP/dt$$

Para conocer el efecto de la reforma sobre el déficit previsional público será necesario comparar la evolución de GP e IP a lo largo del tiempo, ya que el déficit previsional público es:

$$[3] \quad DP = GP - IP$$

Por consiguiente, la evolución de DP dependerá de la evolución comparada, en cada momento del tiempo, de las derivadas [1] y [2]:

$$[4] \quad DP' = GP' - IP'$$

El comportamiento del déficit previsional público en el tiempo dependerá, pues, de la comparación entre las tasas de decrecimiento de los gastos e ingresos del componente público.

Como señaláramos en la sección introductoria, un denominador común de las proyecciones financieras del sistema público anteriores a la reforma fue que aumentaría el déficit en el momento inicial, pero que esta tendencia se revertiría en el tiempo.

Esta conclusión se apoyaba en los siguientes comportamientos previsibles, en el transcurso del tiempo, de las variables involucradas:

a) Los ingresos experimentarían una fuerte caída en el período inmediato posterior a la reforma, debido a la pérdida de aportes personales correspondientes a los afiliados que optaran por el régimen de capitalización.

Con posterioridad a esta caída continuaría una tendencia descendente gradual, dada la previsión de que los nuevos trabajadores no se afiliarían al régimen de reparto estatal, con lo que la participación de este último régimen en el total de afiliados sería descendente.

b) Los gastos no descenderían fuertemente al inicio, pero su tasa de decrecimiento sería mayor.

c) La reforma produciría un efecto positivo sobre la recaudación, dada la mayor transparencia que produciría la identificación de los aportes en la cuenta de capitalización individual. Esto reduciría en parte la brecha inicial entre ingresos y gastos.

En nuestras anteriores proyecciones de ingresos y gastos del sistema previsional público⁵ arribábamos a la conclusión de que la reforma del sistema previsional provocaría un mayor déficit en el período denominado “de transición” entre el viejo y el nuevo sistema. Esta transición se extendería por unos quince años, y durante ese lapso iría disminuyendo la magnitud del déficit en forma gradual hasta su total desaparición en el año 2011.

Se contemplaba asimismo que el déficit fuera financiado mediante la colocación de títulos públicos en las propias AFJP, estimándose que si alrededor de un 40 a 50% de los fondos de pensiones se dirigía a este tipo de colocaciones sería posible lograr el financiamiento buscado.

El Cuadro 1 reproduce las proyecciones mencionadas, y en el Gráfico 1 se representa la evolución de ingresos, egresos y de déficit.

⁵ Schulthess, W. y G. Demarco (1993).

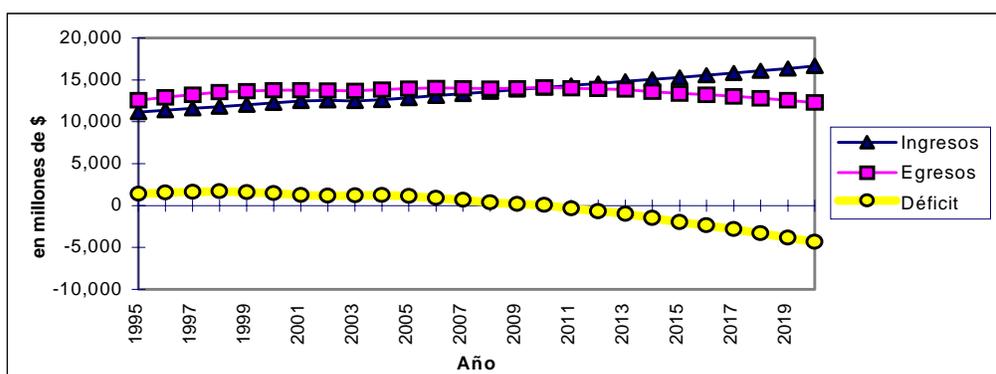
Cuadro 1
PROYECCION DEL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES
COMPONENTE PUBLICOPERIODO 1995 - 2020

(en millones de pesos)

Año	Total Ingresos	Total Egresos	Déficit	Déficit Acumulado
1995	11.162	12.580	1.418	1.418
1996	11.376	12.928	1.552	2.970
1997	11.602	13.232	1.630	4.600
1998	11.826	13.518	1.692	6.292
1999	12.053	13.638	1.585	7.877
2000	12.284	13.747	1.463	9.340
2001	12.517	13.759	1.242	10.582
2002	12.575	13.738	1.163	11.745
2003	12.498	13.700	1.202	12.947
2004	12.603	13.852	1.249	14.196
2005	12.848	13.970	1.122	15.318
2006	13.095	14.015	920	16.238
2007	13.344	14.001	657	16.895
2008	13.585	13.939	354	17.249
2009	13.829	13.994	165	17.414
2010	14.075	14.121	46	17.460
2011	14.325	13.982	-343	17.117
2012	14.576	13.924	-652	16.465
2013	14.825	13.843	-982	15.483
2014	15.049	13.564	-1.485	13.998
2015	15.312	13.363	-1.949	12.049
2016	15.577	13.217	-2.360	9.689
2017	15.846	13.030	-2.816	6.873
2018	16.112	12.810	-3.302	3.571
2019	16.380	12.559	-3.821	-250
2020	16.653	12.322	-4.331	-4.581

Fuente: Schulthess y Demarco (1993)

Gráfico 1
INGRESOS, EGRESOS Y DÉFICIT



Las proyecciones anteriores correspondían al ordenamiento institucional contenido en un anteproyecto de ley que fue objeto de diversas modificaciones en el tratamiento legislativo. La más importante de ellas fue la referida a la posibilidad de optar entre afiliación al sistema de capitalización y al de reparto.⁶

El proyecto original contemplaba la afiliación al nuevo sistema de toda la población, que en al cumplir 65 años de edad y computar 30 años de aporte al sistema previsional, percibiría del Estado una prestación universal y uniforme denominada “Prestación Básica Universal” (PBU), y una “Prestación Compensatoria” (PC) por los aportes realizados en el viejo sistema, la que se calcularía como un porcentaje por cada año de aporte sobre el salario promedio de los últimos diez años trabajados. A estas dos prestaciones a cargo del Estado se sumaría una renta generada a partir del saldo acumulado en la cuenta de capitalización individual, denominada “Jubilación Ordinaria”, de modo que el haber total (HC) resultaría de la suma de los tres componentes:

$$[5] \quad HC = PBU + PC + \text{Jubilación Ordinaria}$$

En el tratamiento legislativo se introdujeron algunos cambios, dando lugar al diseño definitivo, que admite la posibilidad de que todo trabajador opte por afiliarse al régimen de reparto o al de capitalización. Cualquiera sea la opción, todas las personas que reúnan las condiciones de edad y años de aporte pueden acceder a una PBU y a una PC.

Desde el punto de vista de las prestaciones que se generan, la diferencia fundamental estriba en un tercer componente. Para quienes opten por el régimen de capitalización, se mantiene la prestación generada a partir del saldo de la cuenta de capitalización individual (CCI). En cambio, los que elijan el régimen de reparto, tendrán derecho a una prestación denominada “Prestación Adicional por Permanencia” (PAP) en lugar de la Jubilación Ordinaria. Es decir que el haber de la prestación en el régimen de reparto (HR) es igual a lo siguiente:

$$[6] \quad HR = PBU + PC + PAP$$

Donde la PAP, al igual que la PC, se calcula como un porcentaje del salario promedio de los últimos diez años aportados, siendo este porcentaje proporcional a la cantidad de años de aporte efectuados con posterioridad a la reforma.

Obviamente, a pesar de la existencia de libertad de opción, subsiste el hecho objetivo de que los beneficios del régimen de capitalización no son independientes del tiempo durante el cual se efectúen imposiciones (y por lo tanto, de la edad del trabajador). Dado que la PAP plantea una relación de correspondencia lineal entre años de aporte y beneficio esperado, en tanto la Jubilación ordinaria esperada aumenta en progresión geométrica con los años de aporte, los trabajadores más jóvenes encontrarán mayores incentivos para afiliarse al régimen de capitalización, en tanto los mayores tenderán a preferir el beneficio que ofrece el régimen de reparto.⁷

Las modificaciones introducidas en el texto legal exigieron reformular las proyecciones financieras del régimen previsional público. Posadas [1994] efectuó una nueva proyección que contemplaba los cambios introducidos en la legislación. Los resultados de la misma se transcriben en el Cuadro 2 y en el Gráfico 2.

⁶ En realidad, como explicaremos más adelante, los afiliados al régimen de capitalización también tienen derecho a prestaciones a cargo del Estado, por lo que, en rigor, correspondería hablar de un régimen mixto y otro de reparto puro, en lugar de aludir a un régimen de reparto y uno de capitalización.

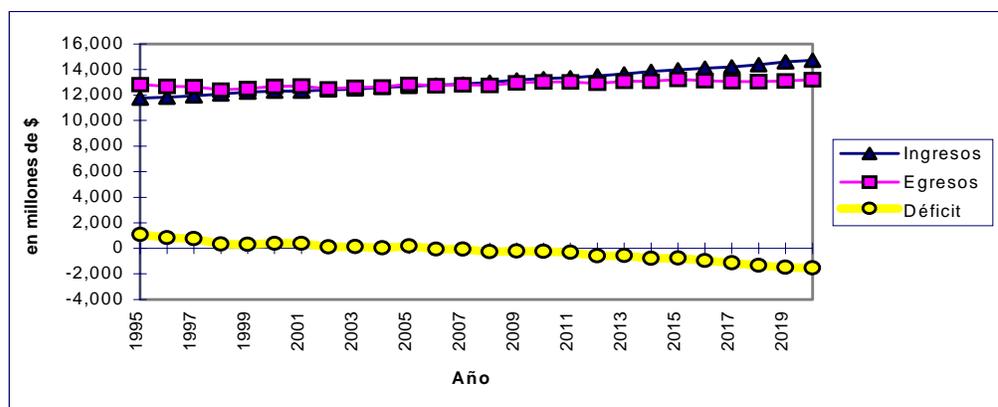
⁷ No efectuaremos comparaciones de regímenes a los efectos de los retiros por invalidez ni de las pensiones por fallecimiento, pues los montos de los haberes correspondientes son similares en ambos regímenes, variando únicamente la fuente de financiamiento y el organismo otorgante.

Cuadro 2
PROYECCION DEL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES
COMPONENTE PUBLICO PERIODO 1995 - 2020
(en millones de pesos)

Año	Total Ingresos	Total Egresos	Déficit	Déficit Acumulado
1995	11.745	12.811	1.066	1.066
1996	11.829	12.671	842	1.908
1997	11.911	12.640	729	2.637
1998	12.079	12.396	317	2.954
1999	12.222	12.516	294	3.248
2000	12.295	12.673	378	3.626
2001	12.307	12.687	380	4.006
2002	12.403	12.497	94	4.100
2003	12.462	12.597	135	4.235
2004	12.595	12.631	36	4.271
2005	12.681	12.849	168	4.439
2006	12.776	12.710	-66	4.373
2007	12.860	12.784	-76	4.297
2008	13.006	12.736	-270	4.027
2009	13.162	12.946	-216	3.811
2010	13.281	13.029	-252	3.559
2011	13.352	13.038	-314	3.245
2012	13.495	12.903	-592	2.653
2013	13.646	13.064	-582	2.071
2014	13.850	13.064	-786	1.285
2015	13.977	13.208	-769	516
2016	14.079	13.118	-961	-445
2017	14.214	13.056	-1.158	-1.603
2018	14.377	13.049	-1.328	-2.931
2019	14.593	13.094	-1.499	-4.430
2020	14.724	13.182	-1.542	-5.972

Fuente: Posadas (1994)

Gráfico 2
INGRESOS, EGRESOS Y DÉFICIT



Dado que el sistema admite la posibilidad de una opción individual y voluntaria entre el régimen de reparto y el de capitalización, fue necesario introducir un supuesto respecto a la parte de la PEA que adheriría al sistema. En las proyecciones comentadas se supuso que dicha elección se basaría primordialmente en la proyección de beneficios esperados por el individuo en cada régimen. A tal efecto, se efectuaron proyecciones de ingresos por edad, determinándose que ambos regímenes generarían beneficios similares a las personas que en el inicio del sistema tuvieran 47

años. Definida esa como la “edad de corte”, se supuso que toda la población de edades inferiores adheriría al régimen de capitalización, y la de edades superiores lo harían al de reparto.⁸

De la comparación de las proyecciones correspondientes a los Cuadros 1 y 2 se desprende que la versión revisada del sistema presionaría mucho menos sobre las finanzas del régimen público, por cuanto el cambio de signo que transformaría el déficit en superávit se produciría en el año 2006; esto es, cinco años antes de lo previsto en la primera versión del modelo.

La explicación de este cambio es bastante sencilla. Teniendo en cuenta que el sistema permite permanecer en el régimen público, los aportes de los afiliados a este sistema no se direccionan al régimen de capitalización sino que continúan sustentando el subsistema estatal.

La conclusión que se desprende de lo anterior es que cuanto menor sea la proporción de la fuerza de trabajo que opte por afiliarse al régimen de capitalización, menor será también el impacto negativo inicial de la reforma sobre las finanzas del régimen previsional público.

Por consiguiente, aunque el régimen de capitalización individual (combinado con algunas prestaciones públicas de carácter solidario) es una alternativa superadora a largo plazo frente a las inconsistencias, inequidades y desequilibrios del viejo sistema⁹, desde el punto de vista del costo fiscal parece preferible una transición lenta antes que una demasiado acelerada a través de una masiva preferencia por el régimen privado.

⁸ Se efectuaron también proyecciones con hipótesis alternativas, dividiendo a la población en grupos de edades, y suponiendo tasas de adhesión al régimen de capitalización diferentes para cada grupo (obviamente mayores para los grupos de menores edades). Los resultados no arrojaron diferencias significativas respecto a las conclusiones generales del análisis.

⁹ Ver Schulthess y Demarco [1993], [1994].

III. Efectos de cambios en los parámetros del modelo

Para evaluar la medida en que la realidad confirmó las proyecciones comentadas en la sección precedente, es preciso tomar en consideración que algunos parámetros eran no sólo desconocidos sino además de difícil pronóstico, por ausencia de información empírica respecto a un sistema innovador respecto a aspectos claves de la realidad.

En razón de ello, en las proyecciones precedentes se adoptaron supuestos simplificadorios a fin de asignar valores a parámetros tales como el grado de adhesión al régimen de capitalización y su evolución, el grado de evasión, la tasa de rentabilidad esperada de los fondos, las tasas de siniestralidad de los seguros de invalidez y fallecimiento y la magnitud de los recursos tributarios afectados al financiamiento del régimen previsional público.

Es preciso tomar en consideración, sin embargo, que algunos de los comportamientos observados difícilmente se mantengan a largo plazo, dado que el año 1995, en particular, ha evidenciado un desempeño a nivel macroeconómico que difícilmente pueda caracterizar a un "año base" a los fines de proyección. En tal sentido, no se han reproducido en las nuevas proyecciones exactamente "los datos de la realidad" en todos los casos, sino aquellos que es posible proyectar razonablemente a partir de esa información de la realidad.

Analizaremos separadamente las variables antes mencionadas.

A. Tasa de adhesión al régimen de capitalización

Como se recordará, en las proyecciones anteriores se suponía que la población menor de 47 años adheriría al régimen de capitalización (RC). En la realidad, la cantidad de población que optó por este régimen superó ampliamente las previsiones. El Cuadro 3 muestra que en el inicio del SIJP adhirió al RC un 45,6% del total de afiliados, aumentando esa proporción en forma continua hasta alcanzar el 63,8% en noviembre de 1995.

Cuadro 3
AFILIADOS AL REGIMEN DE CAPITALIZACION Y AL DE REPARTO
(número de personas)

Mes	Reparto		Capitalización		Total
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número
ago-94	2.674.035	54,4	2.242.188	45,6	4.916.223
sep-94	2.914.948	48,3	3.121.684	51,7	6.036.632
oct-94	2.941.235	47,1	3.298.585	52,9	6.239.820
nov-94	2.900.793	45,8	3.431.012	54,2	6.331.805
dic-94	2.913.053	45,4	3.502.106	54,6	6.415.159
ene-95	2.906.206	44,9	3.572.221	55,1	6.478.427
feb-95	2.892.988	44,2	3.647.896	55,8	6.540.884
mar-95	2.876.254	43,6	3.720.264	56,4	6.596.518
abr-95	2.862.303	43,2	3.763.888	56,8	6.626.191
may-95	2.839.948	42,5	3.843.099	57,5	6.683.047
jun-95	2.823.787	41,3	4.020.836	58,7	6.844.623
jul-95	2.806.082	40,1	4.199.023	59,9	7.005.105
ago-95	2.776.267	39,1	4.329.000	60,9	7.105.267
sep-95	2.746.127	38,4	4.398.783	61,6	7.144.910
oct-95	2.740.008	37,0	4.666.492	63,0	7.406.500
nov-95	2.708.948	36,2	4.778.866	63,8	7.487.814

Las nuevas proyecciones de población afiliada parten de proporciones similares a las observadas en la realidad, aumentando año a año el porcentaje de trabajadores adheridos al RC, ya que se supone la mayor parte de la población joven que se va incorporando al mercado laboral prefiere este régimen.

Como contrapartida, se han observado simultáneamente a la tendencia evidenciada en el Cuadro 3, altos índices de incumplimiento. Si bien esta tendencia se observó en ambos regímenes, resulta más marcada en el caso del RC, tal como se observa en el Cuadro 4.

No parece razonable, sin embargo, que esta situación se mantenga a largo plazo. Esta baja relación aportantes efectivos/afiliados se encuentra, sin duda, asociada al alto índice de desempleo. Incluso, como cabría esperar, el mayor índice de incumplimiento en el régimen de capitalización se asocia a la mayor incidencia del desempleo en la población juvenil.

Siendo la tasa de desempleo una variable económica fluctuante en el corto plazo, y habiéndose observado en 1995 niveles excepcionalmente fuera de la tendencia, resulta justificable atemperar su efecto en las proyecciones de largo plazo. También inciden sobre esta baja proporción las afiliaciones incorrectamente realizadas, las que irán corrigiéndose con el transcurso del tiempo.

Cuadro 4
RELACION APORTANTES/AFILIADOS. REGIMEN DE CAP.
Y DE REPARTO

Mes	Capitalización	Reparto
ago-94	62,5	80,4
sep-94	49,5	72,7
oct-94	60,2	80,4
nov-94	59,1	78,6
dic-94	60,0	74,6
ene-95	56,2	72,5
feb-95	55,8	74,4
mar-95	53,2	71,0
abr-95	52,8	71,1
may-95	53,3	70,5
jun-95	49,5	67,8
jul-95	48,5	66,8
ago-95	50,1	66,3
sep-95	48,8	65,9
oct-95	49,4	66,2
nov-95	55,3	71,1

Una razón adicional que avala el criterio adoptado es que el sistema previsional tiene su propio mecanismo autorregulador: en la medida en que no se cumpla con los requisitos de años de aporte, se pierden los derechos a las prestaciones previsionales públicas (y, en ciertos casos, a las pensiones y retiros por invalidez, incluso en el régimen de capitalización).

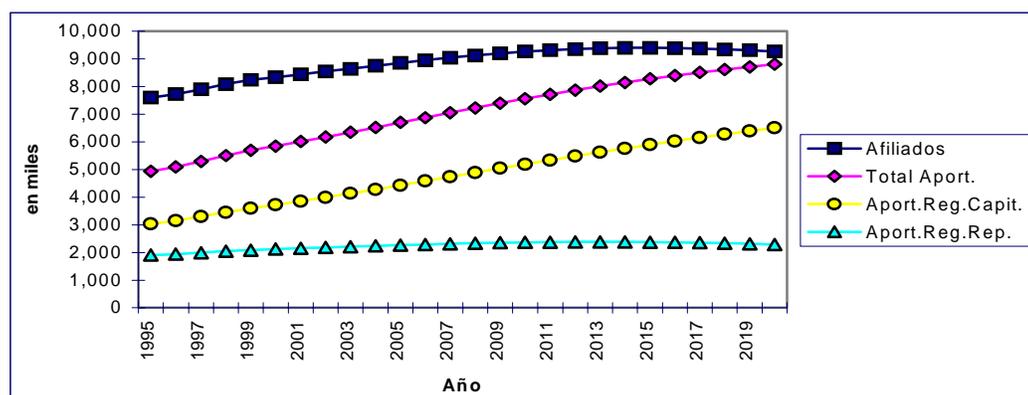
El Cuadro 5 y el Gráfico 3 contienen las proyecciones de población afiliada y aportante a partir de las cuales se efectuaron las proyecciones financieras correspondientes al régimen previsional público.

Cuadro 5
PROYECCION DE AFILIADOS Y APORTANTES
(miles de personas)

Año	Total Afiliados	Total Aportantes	Aportantes Reg. Capitalización	Aportantes Reg. Reparto
1995	7.599,9	4.939,9	3.033,1	1.906,8
1996	7.720,2	5.094,9	3.151,7	1.943,2
1997	7.895,1	5.290,0	3.296,9	1.993,1
1998	8.083,4	5.499,0	3.452,9	2.046,1
1999	8.238,3	5.690,1	3.599,7	2.090,5
2000	8.337,0	5.846,4	3.726,2	2.120,2
2001	8.438,4	6.008,0	3.857,9	2.150,1
2002	8.541,6	6.174,5	3.994,5	2.179,9
2003	8.645,5	6.345,1	4.135,7	2.209,4
2004	8.748,6	6.519,1	4.280,9	2.238,2
2005	8.849,3	6.694,9	4.429,3	2.265,6
2006	8.946,5	6.872,0	4.580,5	2.291,4
2007	9.038,4	7.048,8	4.733,6	2.315,2
2008	9.123,1	7.223,6	4.887,4	2.336,2
2009	9.197,8	7.394,2	5.040,3	2.353,9
2010	9.260,3	7.558,3	5.190,7	2.367,5
2011	9.309,6	7.714,7	5.337,9	2.376,8
2012	9.347,9	7.865,0	5.482,6	2.382,3
2013	9.375,9	8.009,2	5.625,0	2.384,2
2014	9.392,7	8.146,3	5.764,2	2.382,1
2015	9.397,0	8.274,6	5.898,9	2.375,8
2016	9.388,8	8.393,9	6.028,7	2.365,2
2017	9.370,6	8.505,7	6.154,8	2.350,9
2018	9.343,5	8.610,9	6.277,6	2.333,3
2019	9.307,6	8.709,0	6.396,7	2.312,3
2020	9.262,4	8.799,3	6.511,5	2.287,8

Gráfico 3

SIJP: AFILIADOS Y APORTANTES



B. Siniestralidad en las contingencias de invalidez y fallecimiento

Otro parámetro de significación es la proporción de afiliados que fallece o tiene derecho a retirarse por razones de invalidez. El desconocimiento de esta variable no sólo produjo incertidumbre respecto a las proyecciones financieras del régimen público, sino que se reflejó, en los primeros meses del SIJP, en altas tasas de prima de seguro de invalidez y fallecimiento.

La realidad mostró una caída de la tasa de siniestralidad incluso mayor que la que se preveía con el cambio de sistema. Ello se ve reflejado en la tasa promedio de prima de seguro de invalidez y fallecimiento del régimen de capitalización, que se reproduce en el Cuadro 6.

Cuadro 6

TASAS DE PRIMAS DE SEGURO DE INVALIDEZ Y FALLECIMIENTO

(en porcentaje del salario)

Fecha	Máximo	Mínimo	Promedio*
jul-94	2,49	1,90	2,21
ago-94	2,49	1,90	2,22
sep-94	2,49	1,90	2,15
oct-94	2,43	1,50	2,07
nov-94	2,43	1,29	1,91
dic-94	2,43	1,29	1,87
ene-95	2,43	0,51	1,67
feb-95	2,28	0,20	1,29
mar-95	2,28	0,12	1,11
abr-95	2,20	0,12	0,86
may-95	2,20	0,01	0,73
jun-95	2,20	0,01	0,70
jul-95	2,20	0,97	1,66
ago-95	2,19	0,12	1,01
sep-95	1,75	0,12	0,99
oct-95	1,75	0,12	0,94
nov-95	1,75	0,12	0,95
dic-95	1,68	0,20	0,92

Fuente: SAFJP

(*) Promedio ponderado por número de afiliados

En base a estas observaciones se efectuaron los ajustes en las proyecciones de beneficiarios. Las nuevas proyecciones se consignan en el Cuadro 7 y en los gráficos 4 y 5.

Cuadro 7
JUBILADOS Y PENSIONADOS POR TIPO DE REGIMEN

(en miles de personas)

Año	Jubilados VS	Pensionados VS	Jubilados NS	Pensionados RR	Altas anuales Pensiones RCI (*)
1995	2,010.9	1,195.4	193.2	7.8	5.8
1996	1,903.3	1,139.0	310.6	15.7	6.4
1997	1,798.3	1,084.0	425.4	23.8	7.1
1998	1,696.0	1,030.6	522.0	32.0	7.7
1999	1,596.3	978.7	615.9	40.5	8.2
2000	1,499.3	928.4	706.7	49.3	8.7
2001	1,404.8	879.6	781.1	58.4	9.2
2002	1,313.1	832.3	852.6	67.8	9.7
2003	1,224.0	786.6	921.1	77.3	10.3
2004	1,137.7	742.5	986.5	87.1	10.8
2005	1,054.2	699.9	1,048.7	97.1	11.3
2006	973.6	658.8	1,109.7	107.2	11.8
2007	896.1	619.3	1,168.5	117.5	12.3
2008	821.7	581.3	1,225.2	127.8	12.7
2009	750.4	544.9	1,279.8	138.1	13.1
2010	682.5	510.0	1,332.8	148.4	13.5
2011	618.1	476.7	1,385.3	158.6	13.8
2012	557.2	444.8	1,436.6	168.6	14.0
2013	499.9	414.5	1,486.9	178.3	14.2
2014	446.3	385.7	1,535.8	187.6	14.3
2015	396.5	358.4	1,583.0	196.5	14.4
2016	350.5	332.6	1,629.2	204.7	14.4
2017	308.2	308.2	1,673.7	212.3	14.3
2018	269.7	285.3	1,716.6	219.1	14.2
2019	234.8	263.8	1,758.1	225.0	14.0
2020	204.9	244.2	1,798.5	231.0	13.8

(*) Las pensiones por fallecimiento de afiliados al RCI se integran una sola vez, por lo cual dato no es acumulado.

Gráfico 4
JUBILADOS Y PENSIONADOS DEL V.S.

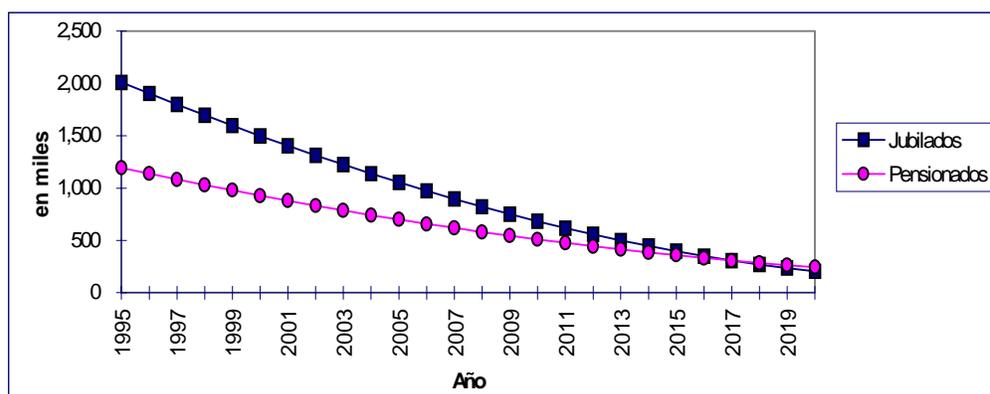
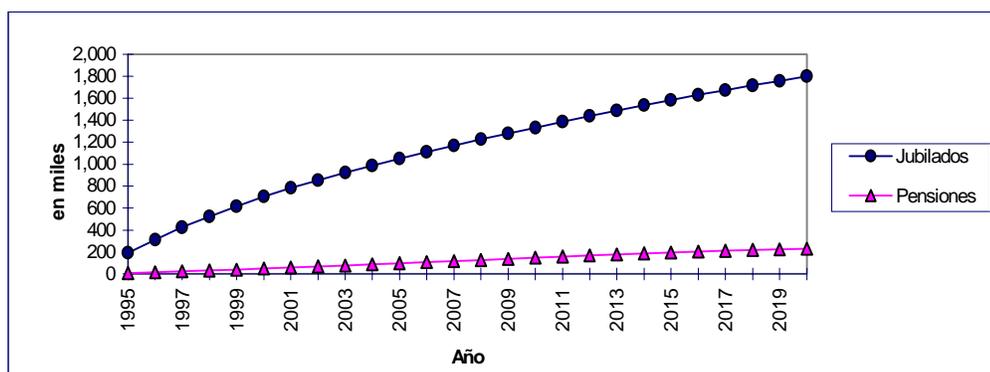


Gráfico 5

JUBILADOS Y PENSIONADOS DEL NUEVO SISTEMA



C. Rentabilidad promedio de las inversiones del RC

Las proyecciones de financiamiento del régimen previsional público también aparecen afectadas por la rentabilidad esperada de las inversiones de los fondos de jubilaciones y pensiones.

Por un lado, una alta tasa de rentabilidad aumenta el beneficio esperado de las prestaciones del régimen de capitalización, alentando la opción por este subsistema. Por otro lado, una mayor acumulación de fondos reduce el capital a integrar, tanto por las compañías de seguro de vida como por el Estado, en los casos de invalidez y fallecimiento de afiliados al RC.¹⁰

Como se observa en el Cuadro 8, la rentabilidad anual promedio de las inversiones fue muy elevada en el año y medio de funcionamiento del SIJP, siendo en todos los casos superior al 13%, y alcanzando en diciembre de 1995 casi un 20% respecto al año anterior.

Cuadro 8
RENTABILIDAD PROMEDIO ANUAL DEL
REGIMEN DE CAPITALIZACION

Período de 12 meses terminado en	Rentabilidad promedio anual (en %)
Julio 95	13,05
Agosto 95	14,57
Septiembre 95	14,33
Octubre 95	14,34
Noviembre 95	15,51
Diciembre 95	19,72

Fuente: Superintendencia de AFJP. Boletín Estadístico Mensual. Año 2, N° 1. Enero 1996.

Estas tasas de rentabilidad anuales se encuentran muy por encima de las previsiones, que contemplaban un 3,5 a 5 % anual. No obstante ello, también en este caso hemos considerado apropiado mantener una hipótesis conservadora respecto a la tasa de rentabilidad de largo plazo, que se mantiene en las nuevas proyecciones en el 4% anual.

¹⁰ A fin de evitar un fuerte impacto sobre el costo del seguro de invalidez y fallecimiento por la cobertura de población de edades avanzadas, el Estado argentino participa, en proporciones variables, en la integración de capitales complementarios en los casos de afiliados nacidos antes de 1968 (varones) o 1973 (mujeres).

En cualquier caso, el buen desempeño de los fondos de pensiones reforzaría la idea de un fuerte crecimiento relativo de las afiliaciones al RC, en detrimento del RR, tal como aparece reflejado en las proyecciones de afiliados del Cuadro 5.

D. Impuestos con destino específico al régimen previsional público

Se incluyen en las nuevas proyecciones entre los ingresos del régimen previsional público impuestos con destino específico. Para actualizar este rubro se proyectaron las cifras correspondientes al año 1995 que surgen de la ejecución presupuestaria de la Administración Nacional de la Seguridad Social.

Este concepto engloba la parte que se destina a la Seguridad Social de la recaudación del impuesto al valor agregado (IVA), y del impuesto a las ganancias, así como la totalidad del impuesto a los bienes personales no incorporados al proceso productivo (“impuesto a la riqueza”).

Podría suponerse un mayor nivel de recaudación, en la medida en que fuera mayor la tasa de crecimiento de la economía. Sin embargo, hemos adoptado una posición “conservadora”, suponiendo constante la recaudación por este concepto.

IV. Tasas de contribución patronal

La reducción de las tasas de contribución previsional a cargo de los empleadores afecta al principal tributo sobre la nómina salarial con destino al régimen previsional. Esta reducción se aplica en forma gradual, y hace necesario un esfuerzo financiero adicional.

Consideraremos en primer término las proyecciones financieras suponiendo una tasa de contribución del 16% sobre la nómina salarial, modificando luego este supuesto para adoptar una tasa inferior (12%).

A. Constancia de la tasa de contribución patronal

Los Cuadros 9 y 10 contienen las nuevas proyecciones de ingresos y egresos del régimen previsional público. Las mismas se han efectuado con similar metodología que las de Schulthess y Demarco [1993] y las de Posadas [1994], pero ajustando los supuestos de acuerdo a las consideraciones precedentes. El Cuadro 11 consigna en forma resumida los ingresos, egresos y el déficit entre los años 1995 y 2020.

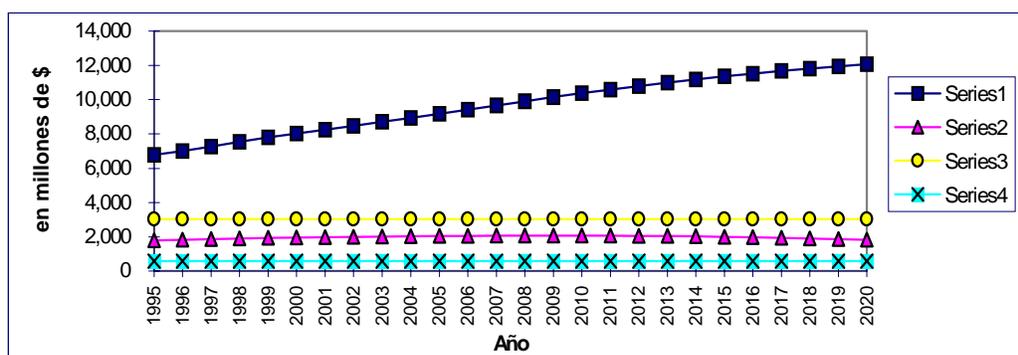
Para confeccionar estos cuadros se adoptaron los siguientes supuestos:

Contribución Patronal = 16%
 Ingresos por Impuestos y Otros constantes
 Salario medio \$660 (constante)
 AMPO \$ 75 (constante)
 Jubilación Media del Viejo Sistema \$ 337
 Pensión Media del Viejo Sistema \$ 251
 Relación Aportantes Afiliados Inicial = 65%
 Relación Aportantes Afiliados Final = 95%
 PC y PAP calculadas en función del Salario Medio
 Pensiones del Nuevo Sistema en función del Salario Medio
 Tasa de rentabilidad de capitales acumulados en CCI = 4% anual

Cuadro 9
PROYECCION DE INGRESOS DEL REGIMEN PREVISIONAL PUBLICO
(en millones de pesos)

Año	Contribuciones Patronales	Aportes Personales	Impuestos	Otros	Total Ingresos
1995	6,782	1,800	3,028	575	12,184
1996	6,994	1,828	3,028	575	12,425
1997	7,262	1,868	3,028	575	12,733
1998	7,549	1,910	3,028	575	13,063
1999	7,811	1,944	3,028	575	13,359
2000	8,026	1,964	3,028	575	13,593
2001	8,248	1,983	3,028	575	13,834
2002	8,476	2,001	3,028	575	14,081
2003	8,711	2,019	3,028	575	14,333
2004	8,949	2,035	3,028	575	14,588
2005	9,191	2,049	3,028	575	14,843
2006	9,434	2,061	3,028	575	15,098
2007	9,677	2,071	3,028	575	15,351
2008	9,917	2,077	3,028	575	15,597
2009	10,151	2,079	3,028	575	15,833
2010	10,376	2,077	3,028	575	16,057
2011	10,591	2,071	3,028	575	16,265
2012	10,797	2,060	3,028	575	16,460
2013	10,995	2,045	3,028	575	16,643
2014	11,183	2,026	3,028	575	16,813
2015	11,359	2,003	3,028	575	16,965
2016	11,523	1,975	3,028	575	17,101
2017	11,677	1,943	3,028	575	17,223
2018	11,821	1,908	3,028	575	17,332
2019	11,956	1,869	3,028	575	17,428
2020	12,080	1,827	3,028	575	17,510

Gráfico 6
INGRESOS POR TIPO DE FUENTE



Cuadro 10
PROYECCION DE EGRESOS DEL REGIMEN PREVISIONAL PUBLICO

(en millones de pesos)

Año	Egresos del sistema anterior A la ley 24.241			Egresos del nuevo sistema integrado De jubilaciones y pensiones					Sub total nuevo Sistema	Total Egresos del Sistema
	Jubilaciones	Pensiones	Sub total viejo Sistema	Pbu	Pc	Pap	Pension es de ANSeS	(*) Pensiones de Capitalización		
1995	8,810	3,901	12,711	470	845	11	33	169	1,529	14,239
1996	8,338	3,716	12,055	758	1,348	24	67	184	2,382	14,436
1997	7,878	3,537	11,416	1,036	1,823	44	102	200	3,205	14,621
1998	7,430	3,363	10,793	1,272	2,239	68	137	215	3,932	14,725
1999	6,993	3,194	10,187	1,502	2,611	97	174	228	4,611	14,799
2000	6,568	3,029	9,598	1,723	2,960	133	212	240	5,268	14,865
2001	6,155	2,870	9,025	1,904	3,230	167	251	251	5,802	14,827
2002	5,752	2,716	8,468	2,079	3,520	204	291	262	6,356	14,825
2003	5,362	2,567	7,929	2,245	3,754	244	332	272	6,846	14,775
2004	4,984	2,423	7,407	2,403	4,002	285	374	280	7,344	14,751
2005	4,618	2,284	6,902	2,557	4,194	303	417	287	7,759	14,661
2006	4,266	2,150	6,415	2,706	4,410	341	460	293	8,209	14,625
2007	3,926	2,021	5,947	2,849	4,574	377	504	297	8,601	14,547
2008	3,600	1,897	5,497	2,986	4,751	410	548	298	8,993	14,489
2009	3,288	1,778	5,066	3,120	4,876	441	592	296	9,325	14,391
2010	2,990	1,664	4,654	3,249	5,032	471	637	291	9,680	14,334
2011	2,708	1,555	4,263	3,376	5,134	498	680	282	9,970	14,233
2012	2,441	1,452	3,892	3,503	5,265	522	723	270	10,283	14,175
2013	2,190	1,353	3,543	3,625	5,346	545	765	254	10,535	14,077
2014	1,955	1,259	3,214	3,744	5,417	565	805	237	10,767	13,981
2015	1,737	1,170	2,907	3,859	5,474	581	843	216	10,972	13,879
2016	1,535	1,085	2,621	3,971	5,521	593	878	194	11,156	13,777
2017	1,350	1,006	2,356	4,080	5,573	602	911	169	11,335	13,691
2018	1,181	931	2,112	4,185	5,583	610	940	143	11,461	13,574
2019	1,028	861	1,889	4,285	5,596	616	965	117	11,579	13,468
2020	895	796	1,691	4,383	5,600	622	986	91	11,682	13,373

(*) Corresponde a la integración de capitales según el decreto 55/94.

Nota: Contribución patronal del 16%.

Gráfico 7
EGRESOS DEL VIEJO SISTEMA

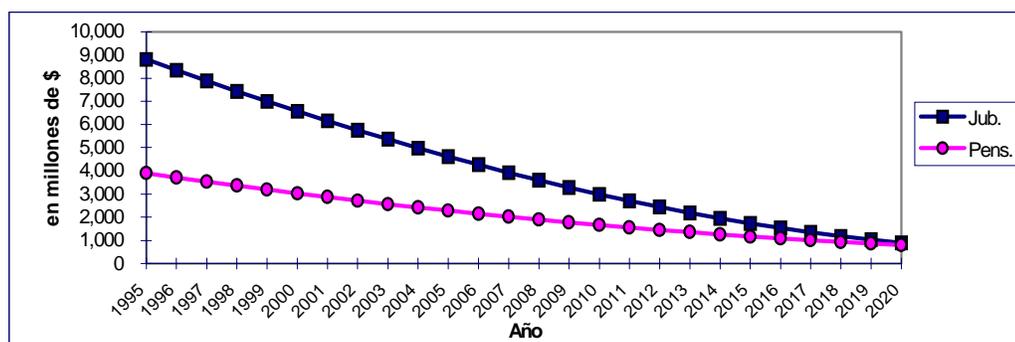
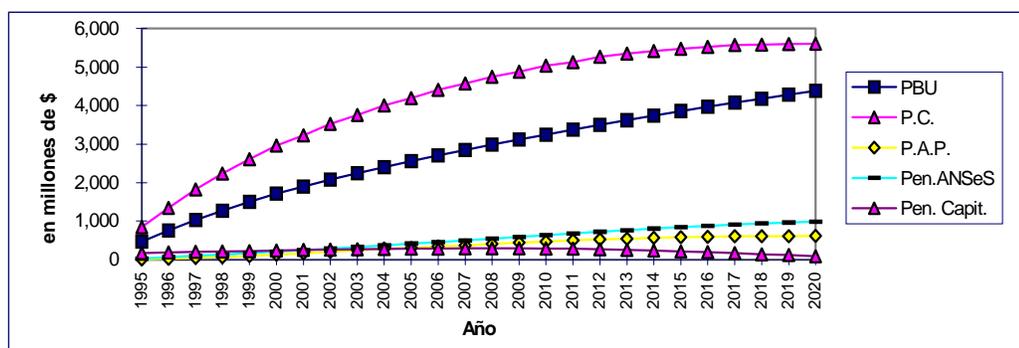


Gráfico 8
EGRESOS DEL NUEVO SISTEMA

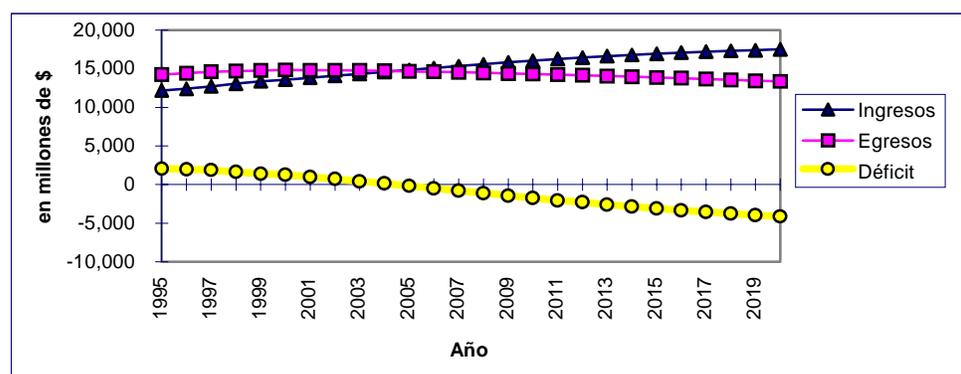


Cuadro 11
PROYECCION DE INGRESOS, EGRESOS Y DEFICIT DEL REGIMEN PREVISIONAL PUBLICO
(en millones de pesos)

Año	Total Ingresos	Total Egresos	Déficit	Déficit Acumulado
1995	12.184	14.239	2.055	2.055
1996	12.425	14.436	2.011	4.066
1997	12.733	14.621	1.888	5.953
1998	13.063	14.725	1.662	7.616
1999	13.359	14.799	1.440	9.055
2000	13.593	14.865	1.272	10.328
2001	13.834	14.827	993	11.320
2002	14.081	14.825	744	12.064
2003	14.333	14.775	442	12.506
2004	14.588	14.751	163	12.669
2005	14.843	14.661	-183	12.487
2006	15.098	14.625	-474	12.013
2007	15.351	14.547	-803	11.210
2008	15.597	14.489	-1.107	10.102
2009	15.833	14.391	-1.442	8.660
2010	16.057	14.334	-1.722	6.938
2011	16.265	14.233	-2.032	4.906
2012	16.460	14.175	-2.285	2.621
2013	16.643	14.077	-2.566	55
2014	16.813	13.981	-2.832	-2.777
2015	16.965	13.879	-3.087	-5.864
2016	17.101	13.777	-3.325	-9.188
2017	17.223	13.691	-3.532	-12.720
2018	17.332	13.574	-3.759	-16.479
2019	17.428	13.468	-3.960	-20.439
2020	17.510	13.373	-4.137	-24.576

Nota: Contribución Patronal del 16%

Gráfico 9
INGRESOS, EGRESOS Y DÉFICIT



Se concluye de la lectura de estos cuadros que la fuerte presión deficitaria sobre el régimen público se encuentra circunscrita al período de diez años comprendido entre 1995 y 2005, resultando particularmente significativa en el primer lustro.

El Gráfico 9 muestra un comportamiento de ingresos, egresos y déficit muy similar al de los Gráficos 1 y 2.

Esto indica que, a pesar de los cambios en la legislación y del relativo desconocimiento que se tenía respecto a los parámetros del modelo, las tendencias cualitativas se ven nuevamente corroboradas, e incluso con un menor déficit y reversión anticipada del signo de esta magnitud.

B. Reducción de la tasa de contribución patronal

Si suponemos, en cambio, una menor tasa de contribución patronal, de acuerdo a la reducción programada por el gobierno, las conclusiones difieren en los aspectos cuantitativos, pero mantienen su validez en cuanto a la evolución tendencial cualitativa. Los Cuadros 12 a 14 son similares a los Cuadros 9 a 11, pero suponiendo una tasa de contribución patronal del 12%, en lugar del 16% de las proyecciones anteriores.¹¹

Los supuestos utilizados para esta segunda variante fueron los siguientes:

Contribución Patronal = 12%
Ingresos por Impuestos y Otros constantes
Salario medio \$660 (constante)
AMPO \$ 75 (constante)
Jubilación Media del Viejo Sistema \$ 337
Pensión Media del Viejo Sistema \$ 251
Relación Aportantes Afiliados Inicial = 65%
Relación Aportantes Afiliados Final = 95%
PC y PAP calculadas en función del Salario Medio
Pensiones del Nuevo Sistema en función del Salario Medio
Tasa de rentabilidad de capitales acumulados en CCI = 4% anual

¹¹ La reducción de la tasa de contribución patronal no es uniforme para todas las regiones del país, razón por la cual hemos supuesto que la reducción alcanza al 25% en promedio.

Cuadro 12

PROYECCION DE INGRESOS DEL REGIMEN PREVICIONAL PUBLICO

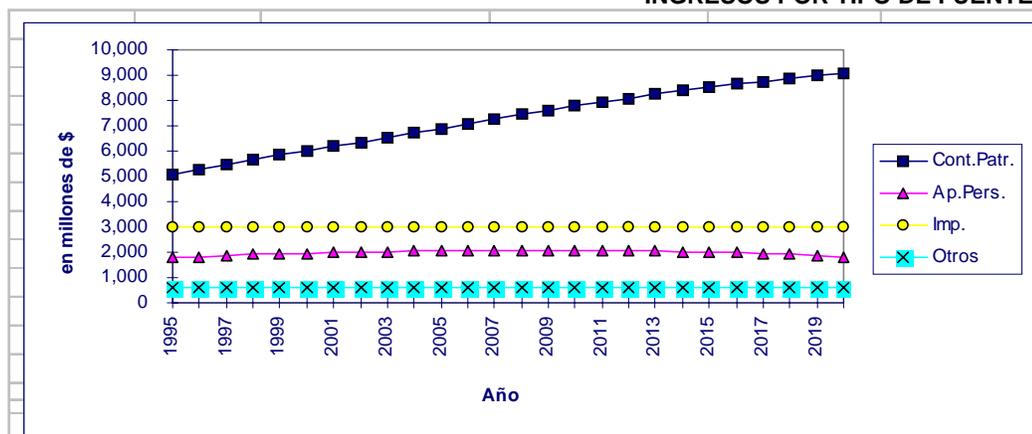
(en millones de pesos)

Año	Contribuciones Patronales	Aportes Personales	Impuestos	Otros	Total Ingresos
1995	5,086	1,800	3,028	575	10,489
1996	5,246	1,828	3,028	575	10,677
1997	5,447	1,868	3,028	575	10,918
1998	5,662	1,910	3,028	575	11,176
1999	5,859	1,944	3,028	575	11,406
2000	6,019	1,964	3,028	575	11,586
2001	6,186	1,983	3,028	575	11,772
2002	6,357	2,001	3,028	575	11,962
2003	6,533	2,019	3,028	575	12,155
2004	6,712	2,035	3,028	575	12,350
2005	6,893	2,049	3,028	575	12,546
2006	7,075	2,061	3,028	575	12,740
2007	7,257	2,071	3,028	575	12,931
2008	7,437	2,077	3,028	575	13,118
2009	7,613	2,079	3,028	575	13,296
2010	7,782	2,077	3,028	575	13,463
2011	7,943	2,071	3,028	575	13,617
2012	8,098	2,060	3,028	575	13,761
2013	8,246	2,045	3,028	575	13,895
2014	8,387	2,026	3,028	575	14,017
2015	8,520	2,003	3,028	575	14,126
2016	8,642	1,975	3,028	575	14,221
2017	8,758	1,943	3,028	575	14,304
2018	8,866	1,908	3,028	575	14,377
2019	8,967	1,869	3,028	575	14,439
2020	9,060	1,827	3,028	575	14,490

Nota: Contribución Patronal del 12%

Gráfico 10

INGRESOS POR TIPO DE FUENTE



Cuadro 13
PROYECCION DE EGRESOS DEL REGIMEN PREVISIONAL PUBLICO

(en millones de pesos)

Año	Egresos del sistema anterior A la ley 24.241			Egresos del nuevo sistema integrado De jubilaciones y pensiones						Total Egresos del Sistema
	Jubilaciones	Pensiones	Sub total Viejo Sistema	PBU	PC	PAP	Pensiones de ANSeS	(*) Pensiones de Capitalización	Sub total Nuevo Sistema	
1995	8,810	3,901	12,711	470	845	11	33	169	1,529	14,239
1996	8,338	3,716	12,055	758	1,348	24	67	184	2,382	14,436
1997	7,878	3,537	11,416	1,036	1,823	44	102	200	3,205	14,621
1998	7,430	3,363	10,793	1,272	2,239	68	137	215	3,932	14,725
1999	6,993	3,194	10,187	1,502	2,611	97	174	228	4,611	14,799
2000	6,568	3,029	9,598	1,723	2,960	133	212	240	5,268	14,865
2001	6,155	2,870	9,025	1,904	3,230	167	251	251	5,802	14,827
2002	5,752	2,716	8,468	2,079	3,520	204	291	262	6,356	14,825
2003	5,362	2,567	7,929	2,245	3,754	244	332	272	6,846	14,775
2004	4,984	2,423	7,407	2,403	4,002	285	374	280	7,344	14,751
2005	4,618	2,284	6,902	2,557	4,194	303	417	287	7,759	14,661
2006	4,266	2,150	6,415	2,706	4,410	341	460	293	8,209	14,625
2007	3,926	2,021	5,947	2,849	4,574	377	504	297	8,601	14,547
2008	3,600	1,897	5,497	2,986	4,751	410	548	298	8,993	14,489
2009	3,288	1,778	5,066	3,120	4,876	441	592	296	9,325	14,391
2010	2,990	1,664	4,654	3,249	5,032	471	637	291	9,680	14,334
2011	2,708	1,555	4,263	3,376	5,134	498	680	282	9,970	14,233
2012	2,441	1,452	3,892	3,503	5,265	522	723	270	10,283	14,175
2013	2,190	1,353	3,543	3,625	5,346	545	765	254	10,535	14,077
2014	1,955	1,259	3,214	3,744	5,417	565	805	237	10,767	13,981
2015	1,737	1,170	2,907	3,859	5,474	581	843	216	10,972	13,879
2016	1,535	1,085	2,621	3,971	5,521	593	878	194	11,156	13,777
2017	1,350	1,006	2,356	4,080	5,573	602	911	169	11,335	13,691
2018	1,181	931	2,112	4,185	5,583	610	940	143	11,461	13,574
2019	1,028	861	1,889	4,285	5,596	616	965	117	11,579	13,468
2020	895	796	1,691	4,383	5,600	622	986	91	11,682	13,373

Nota: Contribución Patronal del 12%.

Gráfico 11
EGRESOS DEL VIEJO SISTEMA

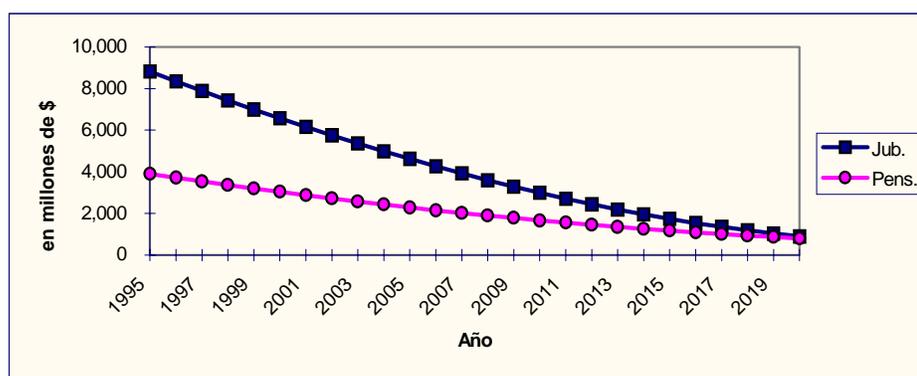


Gráfico 12
EGRESOS DEL NUEVO SISTEMA

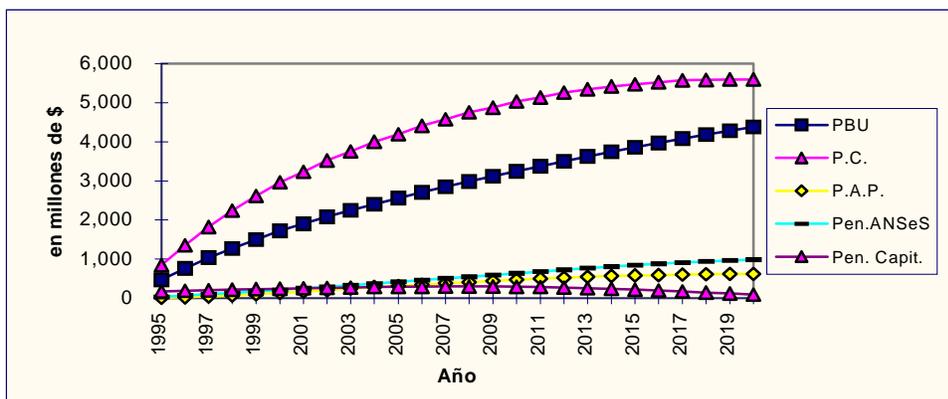
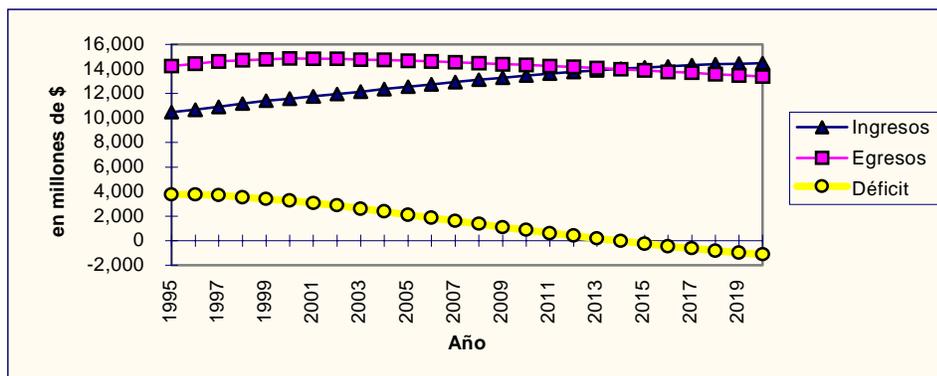


Gráfico 13
INGRESOS, EGRESOS Y DÉFICIT



De acuerdo con las últimas proyecciones subsiste la conclusión de que, pasado el período de transición, el subsistema público se tornará superavitario, sólo que ahora el cambio del signo se produce nueve años después, y además la magnitud del déficit es mayor en todo momento.

A manera de resumen, podemos afirmar que la revisión de las proyecciones financieras del sistema previsional público que contemple el desempeño real del SIJP permite mantener las conclusiones a las cuales hemos arribado en trabajos anteriores: A largo plazo, el sistema es superavitario, resultando así compatible con la una elevación de la tasa de ahorro de la economía; a corto y mediano plazo, en cambio, durante un período de extensión variable que denominamos “transición”, es necesario aplicar medidas tendientes a corregir las presiones deficitarias.

Cuadro 14
PROYECCION DE INGRESOS, EGRESOS Y DEFICIT
DEL REGIMEN PREVISIONAL PUBLICO
(en millones de pesos)

Año	Total Ingresos	Total Egresos	Déficit	Déficit Acumulado
1995	10,489	14,239	3,750	3,750
1996	10,677	14,436	3,760	7,510
1997	10,918	14,621	3,703	11,213
1998	11,176	14,725	3,550	14,762
1999	11,406	14,799	3,392	18,155
2000	11,586	14,865	3,279	21,434
2001	11,772	14,827	3,055	24,488
2002	11,962	14,825	2,863	27,351
2003	12,155	14,775	2,620	29,971
2004	12,350	14,751	2,401	32,371
2005	12,546	14,661	2,115	34,486
2006	12,740	14,625	1,885	36,371
2007	12,931	14,547	1,616	37,987
2008	13,118	14,489	1,372	39,359
2009	13,296	14,391	1,096	40,454
2010	13,463	14,334	872	41,326
2011	13,617	14,233	616	41,942
2012	13,761	14,175	414	42,356
2013	13,895	14,077	182	42,539
2014	14,017	13,981	-36	42,503
2015	14,126	13,879	-247	42,256
2016	14,221	13,777	-444	41,812
2017	14,304	13,691	-613	41,199
2018	14,377	13,574	-804	40,395
2019	14,439	13,468	-971	39,424
2020	14,490	13,373	-1,117	38,308

Nota: Contribución Patronal del 12%

V. Cambios en la estrategia de financiamiento de la transición

Como ya se advirtiera, de acuerdo a las proyecciones presentadas en la sección precedente, desde los primeros desarrollos del proyecto de transformación del régimen previsional argentino, se observó el desbalance financiero que se iba a producir en las arcas del Gobierno, particularmente en los primeros años de vigencia del nuevo sistema, al restar una fuente significativa de recursos al régimen público.

Aunque la pérdida de los aportes personales de aquellos que optasen por el régimen de capitalización podía ser atenuada a través de una mejora en la recaudación (existiendo para ello un importante margen dada la elevada evasión que mostraba el sistema, estimada como mínimo en el 30% para los trabajadores en relación de dependencia y en el 50% para los autónomos), subsistiría un bache financiero que debería cubrirse. Ello se mostró permanentemente en las diferentes proyecciones económico-financieras efectuadas en diversos estudios previos a la reforma.

Esa necesidad de refuerzos en los fondos destinados a los pagos de los beneficios por parte del Estado se estimó en un primer momento viable de lograr a través de la colocación de un bono obligatorio no transferible a las propias AFJP.¹²

¹² Schulthess, W. y Demarco, G. (1993) op.cit.

Algunas implicancias de esta alternativa de financiamiento llevaron, posteriormente, a dejarla de lado. Una de las razones tomadas en consideración es que ello podría haber implicado una transferencia de parte del peso financiero que conlleva el período de transición a los futuros beneficiarios del régimen de capitalización, dependiendo lógicamente de las condiciones que se hubiesen fijado a ese bono. Además de los problemas de equidad, ello podría desalentar la opción por el régimen de capitalización.

Por estas razones, hasta el presente se ha preferido no echar mano a tal fuente de financiamiento y en cambio se han utilizado otros instrumentos y procedimientos para salvar los requerimientos financieros causados por la implantación del SIJP.

A tales efectos dos son los caminos posibles. Uno en relación a los recursos a destinarse al área previsional y el otro afectando al gasto destinado al pago de las prestaciones jubilatorias.

A. Financiamiento actual del SIJP

En primer término examinaremos lo que está ocurriendo en la actualidad en cuanto al financiamiento previsional¹³. En el Cuadro 15 se han subdividido las fuentes de ingresos en tres rubros básicos: 1) Los aportes y contribuciones a cargo de los trabajadores y empleadores; 2) Los impuestos con afectación específica al SIJP; 3) El apoyo del Tesoro de la Nación. Además, se agrega un cuarto ítem de menor significación relativa: "Otros", que incluye ingresos que obtiene la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS) por venta de servicios, cobros de intereses, etc. Lamentablemente, recién a partir del último trienio fue posible desglosar de este concepto los aportes de la Tesorería de la Nación.

De contarse con un sistema autofinanciado, con el primero de los ítems precedentemente mencionados debería cubrirse el pago total de las prestaciones. Ante esta imposibilidad, desde varios años previos a la reforma resultó necesario afectar otros recursos al pago de los beneficios jubilatorios, además de los aportes y contribuciones que pesan sobre la masa salarial. En distintos períodos fueron diferentes los criterios adoptados. Así, en algunos casos se echó mano a la totalidad de la recaudación de algunos tributos, o se definió una determinada participación sobre lo obtenido a través de un impuesto o conjunto de éstos, o se solicitó el apoyo de la Tesorería de la Nación, o bien se aplicaron combinaciones de las mencionadas alternativas.

Como puede apreciarse, hace veinticinco años que el sistema previsional argentino no logra su autofinanciamiento¹⁴. Sin embargo nuestro examen sólo debe centrarse en lo ocurrido en los últimos años, ya que el nuevo régimen previsional tiene vigencia a partir de julio de 1994.

Por cierto que se observa en 1995 una pérdida en la importancia relativa de los ingresos provenientes de la masa salarial. Ello es fruto de la menor recaudación absoluta lograda por ese concepto. El cuadro 16 muestra la magnitud de esta caída entre los años 1993 y 1995, tanto en términos absolutos como en porcentaje del PBI.

¹³ Bajo este concepto se incluye el pago total de jubilaciones y pensiones a cargo del SIJP, más las prestaciones por pensiones de carácter no contributivo.

¹⁴ Es necesario recordar que el gasto considerado a los efectos de este análisis sobre el financiamiento previsional, sólo abarca el pago efectivo de las prestaciones corrientes. Por lo tanto, no se considera lo abonado por deudas a los beneficiarios del sistema, ni tampoco la generación de nuevos compromisos por no cumplimiento de lo que la legislación preveía como beneficio previsional y el Estado no ha reconocido. Sobre el pago de la deuda que se había contraído hasta 1992, el Gobierno reconoció hasta el 31/12/93 una suma superior a los trece mil millones de dólares, habiéndose efectivamente instrumentado hasta esa fecha, ya sea a través del pago en efectivo o por medio de Bonos de Cancelación de Deudas Previsionales más de diez mil quinientos millones de dólares, de los cuales fueron cancelados aproximadamente tres mil setecientos millones de pesos. Para un examen de este proceso consultar ANSeS (1994) (a).

Cuadro 15
INGRESOS DEL SISTEMA PREVISIONAL POR SEMESTRE Y ORIGEN
(en porcentaje de los ingresos totales)

Año	Aportes y contribuciones	Impuestos Afectados	Otros ²	Aportes del Tesoro	Ingresos Totales
1970	100,00	0,00	0,00	--	100,00
1971	100,00	0,00	0,00	--	100,00
1972	98,10	0,00	1,90	--	100,00
1973	96,20	0,00	3,80	--	100,00
1974	97,50	0,00	2,50	--	100,00
1975	94,80	0,00	5,20	--	100,00
1976	95,40	0,00	4,60	--	100,00
1977	89,20	0,00	10,80	--	100,00
1978	91,10	0,00	8,90	--	100,00
1979	96,30	0,00	3,70	--	100,00
1980	87,10	8,70	4,20	--	100,00
1981	40,30	47,40	12,20	--	100,00
1982	40,60	47,40	12,00	--	100,00
1983	41,20	47,20	11,60	--	100,00
1984	49,00	46,60	4,40	--	100,00
1985	63,60	32,80	3,60	--	100,00
1986	63,30	6,30	30,40	--	100,00
1987	80,20	0,00	19,80	--	100,00
1988	74,60	22,70	2,70	--	100,00
1989	75,30	22,20	2,50	--	100,00
1990	72,50	24,10	3,40	--	100,00
1991	75,10	15,60	9,30	--	100,00
1992	72,80	18,10	9,00	--	100,00
1993	61,30	15,90	0,00	22,80	100,00
1994	60,90	17,80	1,00	20,30	100,00
1995 ¹	55,40	19,60	2,30	22,70	100,00

Fuente: ANSeS (1996).

¹ Los datos de 1995 corresponden al período enero-noviembre.

² El rubro "Otros" incluye, entre 1972 y 1986 los ingresos por cuenta de terceros, intereses del Fondo Nacional de Reserva, transferencias de las Cajas de Asignaciones Familiares y otros rubros no especificados. A partir de 1986 y hasta 1992 se agregan, adicionalmente, los Aportes del Tesoro, incluyendo ingresos por Privatizaciones entre otros.

Cuadro 16
INGRESOS POR APORTES Y CONTRIBUCIONES

	Recaudación (en millones de pesos)	Porcentaje del PBI
1993	9334,1	3,7
1994	9561,8	3,4
1995 (*)	8798,0	3,0

Fuente: ANSeS (1995).(a)

(*) Cifras provisorias.

Dada esa disminución en este tipo de ingresos, del orden del 8% en 1995 con respecto al año inmediato precedente, y del 6% con respecto a 1993, cabe preguntarse si dicho comportamiento ha sido exclusivamente producto de la entrada en vigencia del SIJP o bien de otras causales. Por cierto que este interrogante resulta muy difícil de contestar con exactitud, pues además de la reforma previsional, otros factores han afectado a la citada recaudación. Sería muy útil aislar el efecto de cada uno de esos factores y cuantificar sus efectos en forma separada, sin embargo, ello excede los límites del presente estudio. La falta de tal discriminación impedirá que ofrezcamos mayores precisiones sobre el efecto observado de la puesta en marcha del SIJP respecto a la recaudación del sistema previsional público.

Entre aquellas medidas que afectan lo percibido por los gravámenes aplicados sobre los ingresos de los trabajadores, dada la entrada en vigencia del SIJP, se deben tomar en consideración las siguientes: a) La pérdida de los aportes personales, desde el 1/7/94, de quienes optaron por el régimen de capitalización (equivalente a un 10% de su salario); y b) El incremento en la alícuota de los aportes personales del 10% al 11%, computado sobre la base de la población que decidió permanecer en el régimen de reparto.

A los anteriores motivos deben agregarse los siguientes, que no son producto del cambio en el régimen previsional aunque sí afectan a la recaudación: a) La reducción en las contribuciones patronales diferenciada por áreas geográficas y tipo de actividad, a la que nos hemos referido en la sección 4, y que estimamos en 25% de la alícuota general (que equivale al 16% de la nómina salarial); b) Incorporación como aportantes a partir de enero de 1994 de los trabajadores de la Municipalidad de Buenos Aires, y a partir de julio del mismo año de quienes prestan sus servicios en los gobiernos provinciales y en los respectivos municipios de Catamarca y Santiago del Estero; c) El mejoramiento registrado en el sistema recaudatorio (tanto de los aportes y contribuciones como de los impuestos en general) alcanzado por una mejora en la administración tributaria, ayudada además por la estabilidad monetaria¹⁵. El último de los factores mencionados operó claramente hasta 1994, pues durante el año siguiente el crecimiento en la recaudación se vio afectado por el receso en que entró la economía argentina.

De lo anterior queda claro que la evolución de la recaudación ha sido producto de una serie de factores que operaron con distinto signo, con efecto neto negativo, aunque no es posible establecer la magnitud en que incidió cada una de esas causales.

Tal situación tuvo necesariamente que ser suplida mediante mayores montos provenientes de impuestos con afectación específica al SIJP, o por la ayuda de la Tesorería de la Nación. En el primer caso, los recursos adicionales se generaron a partir de una mayor recaudación, o bien por la incorporación de otros tributos a la batería de recursos permanentes del sistema previsional. En el último caso, en realidad, se trata de una transferencia encubierta de recursos similares a los anteriores (impuestos con afectación específica) sólo que sin individualizar el tipo de tributo del cual provienen los montos ni las sumas obligadas en cada año.

B. La Ley de Solidaridad Previsional¹⁶

El Gobierno de la Nación se enfrentaba a fines de 1994 un nivel de gasto previsional muy elevado, producto de un aumento exagerado en los últimos años. Sin embargo ello no permitía paliar las dificultades económicas de muchos jubilados y pensionados, pues mientras más de ochocientos mil recibían un haber mínimo de aproximadamente ciento cincuenta dólares, otros recibían beneficios de hasta cien veces el mencionado mínimo.

Esa enorme inequidad, sumada al agravamiento del déficit financiero tanto en valores absolutos como por su tendencia, llevó al Poder Ejecutivo a propiciar una norma complementaria de la ley 24.241: la ley N° 24.463, “de Solidaridad Previsional”. Los aspectos básicos que se establecen por medio de la referida norma legal y que más nos interesan dentro de la problemática del presente trabajo, son los siguientes:

¹⁵ Sobre este último particular ver ANSeS - 1995. (b)

¹⁶ Para una mayor comprensión de este tema, ver Schulthess, W (1994)

Cuadro 17
GASTOS PREVISIONALES
(en miles de pesos)

1990	2.421.0
1991	6.893.0
1992	11.176.4
1993	12.334.4

Fuente: Schulthess, W (1994)

¹ Entre 1991 y 1994 el beneficio mínimo no varió; en cambio el promedio correspondiente a las jubilaciones de quienes se ubican en el quintil de mayor haber pasivo de \$336,9 a \$808,6. ANSeS (1995) (c)

Define expresamente que el Sistema Previsional a cargo del Estado se nutre de una serie de recursos perfectamente individualizados. De esta manera se desea terminar con la quimera de que el Sistema puede hacerse cargo de cualquier volumen de gasto .

Cambia el régimen de movilidad de las prestaciones, implementando uno factible de cumplir en función de los ingresos del Sistema, propuestos por los representantes del pueblo (Honorable Congreso de la Nación) con el compromiso de privilegiar en los aumentos de los beneficios a aquéllos que reciben menores sumas.

Se establecen valores mínimos y máximos para los beneficios a acordar por el Régimen Previsional Público. En el caso de los máximos se hace extensiva una quita a los beneficios ya concedidos (sin poder ser trasladados a pagos ya efectivizados)

Para el futuro ambos parámetros deberán ser definidos en la Ley de Presupuesto.

Se incorpora un importante cambio en el procedimiento judicial, respecto al cual sólo nos interesa resaltar sus implicancias respecto a la reducción prevista en el gasto, excediendo el marco del presente trabajo las consideraciones técnicas que puedan efectuarse al respecto.

A través de esta norma se observa inmediatamente un freno en el crecimiento del gasto previsional, creando la posibilidad de una mayor igualación entre los beneficios, dependiendo de la decisión política que se manifieste en los futuros presupuestos del sector público.

La reducción del gasto gracias a estas medidas fue estimada en 1995 en orden de quinientos millones de dólares. Esa cifra podría en los años sucesivos aumentarse, lo que de por sí solo permite advertir la significación que la Ley 24.463 tiene para el proceso financiero del SIJP, además de incorporar un instrumento válido para el mejoramiento de las prestaciones a favor de quienes más lo requieren.

C. Resumen

La pérdida de ingresos, debida a la derivación de los aportes previsionales de quienes optan por el régimen de capitalización a sus cuentas particulares, ha implicado cambios en la política previsional que se reflejan tanto en el área de los recursos como en la de las erogaciones.

En el primer caso esa reducción de ingresos se ha tratado de suplir con una mayor eficiencia en la administración tributaria. Esto no es posible de evaluar en función de cada uno de esos determinantes en particular, pues además de ello, otros como la reducción de las contribuciones patronales y el receso económico también, sin lugar a dudas, han jugado un rol importante durante 1995.

Por su parte ese bache financiero producto del SIJP también es atacado a través de una reducción del monto destinado al pago a los beneficiarios del antiguo régimen jubilatorio. Conjuntamente con esa medida se establecen otras tendencias a disminuir las notables diferencias entre los haberes previsionales, afectando con una reducción a montos mayores y proponiendo un régimen de aumento a quienes se encuentran recibiendo los haberes mínimos. En otros términos, interrumpiendo, por lo menos por un tiempo, la necesidad de contemplar aumentos proporcionales para todos los beneficiarios y permitiendo en cambio brindar las mejoras de manera discrecional.

La conjunción de ambas medidas ha permitido hasta el presente, salvar los problemas financieros que acarrea el período de transición entre el viejo sistema previsional y el instaurado a través del SIJP.

VI. Posibles efectos de la adhesión de regímenes provinciales

Una consideración especial merecen las acciones emprendidas con miras a lograr la adhesión de los gobiernos provinciales al SIJP.

En Argentina, en el marco del antiguo sistema, todas las provincias y algunos municipios tenían regímenes previsionales especiales para los empleados y funcionarios públicos. Los mismos no se encontraban integrados al sistema previsional nacional, y principios de federalismo de rango constitucional impedían que el gobierno nacional dictara leyes respecto a dichos regímenes.

En todos los casos, se trata de regímenes cargados de privilegios, y con fuertes tendencias al desequilibrio crónico, producto de reglas de funcionamiento que ignoraron por completo las más elementales restricciones de equilibrio financiero a las que deben ajustarse los regímenes de reparto.

Haberes de jubilaciones y pensiones muy por encima del promedio correspondiente al régimen nacional, condiciones mucho más laxas para acceder a los beneficios, y la posibilidad de optar por la jubilación en uno de estos regímenes con sólo diez años de aportes, son sólo algunas de las características de estos regímenes.

Como contrapartida, se tornó creciente la presión de estos sistemas sobre las finanzas locales, sumándose así a los problemas de por sí críticos de financiamiento en esos niveles de gobierno, y trasladándose en definitiva a la puja por la distribución de los recursos públicos a escala nacional.

La ley 24.241 contempla la posibilidad de que las provincias que así lo deseen, adhieran al SIJP. La materialización de esta prescripción normativa, sin embargo, no resulta demasiado sencilla, requiriendo complejos procesos de carácter técnico-legal y político para efectivizar la adhesión. En virtud de ello, a pesar de la voluntad manifiesta de algunos gobiernos provinciales, a comienzos de 1996 sólo dos provincias (sobre un total de veinticuatro) han hecho efectivos los convenios de adhesión, además de la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires.

La unificación de todos los sistemas previsionales en uno solo a escala nacional es un deseo mediante en cual se pretende no sólo contribuir a paliar las crisis financieras provinciales, sino también eliminar los tratamientos marcadamente inequitativos a favor de un reducido conjunto de trabajadores y en detrimento de una amplia mayoría.¹⁷

Desde este punto de vista, el interés de parte del gobierno central de unificar el sistema previsional a escala nacional podría aparecer como una expresión de voluntad política. Esto es tanto así como que los convenios de adhesión implican el respeto por las leyes y normas según las cuales hubieran sido otorgados los beneficios.

Sería previsible, entonces, un agravamiento de los desequilibrios financieros del régimen previsional público que analizáramos en la sección 2.

No disponemos de información adecuada para cuantificar la magnitud de los cambios previsibles en el financiamiento. Sin embargo, parece claro que, más allá del impacto directo sobre el presupuesto anual en lo inmediato, existe una búsqueda de limitar en el largo plazo las fuertes presiones deficitarias de las finanzas provinciales y municipales.

En otras palabras, al evaluar el impacto de la adhesión a los regímenes previsionales provinciales (tarea que excede ampliamente el marco del presente trabajo) debe tenerse en cuenta no sólo la mayor presión sobre el lado de los gastos, sino adicionalmente la descompresión que producirá, a corto y largo plazo, la eliminación de fuentes de presión sobre el presupuesto nacional tan importante como lo son las erogaciones de los sistemas previsionales públicos provinciales.

¹⁷ El sistema nacional de previsión social abarcaba, antes de la reforma, más de un 90% de la fuerza laboral.

VII. Bibliografía Citada

ANSES[1994] (a) “Cancelación de las Deudas con los Jubilados” - Serie Divulgación Nº 5 - Subgerencia General Económico Financiera - Buenos Aires.

[1995] (a) “Situación Financiera del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones y Proyección de cinco Ejercicios Presupuestarios” - Informe Técnico Nº 14 - Subgerencia General Económico Financiera. Buenos Aires.

[1995] (b) “El efecto Olivera-Tanzi: una aplicación a la recaudación previsional”. Serie Divulgación Nº 9 - Subgerencia General Económico Financiera. Buenos Aires.

[1995] (c) “Determinantes Financieros de la Ley de Solidaridad Previsional “Informe Técnico Nº 36. Subgerencia General Económico Financiera. Buenos Aires.

[1996] Información brindada por la Subgerencia General Económica financiera - Buenos Aires.

FIEL [1995] “El sistema de Seguridad Social. Una propuesta de reforma”. Consejo Empresario Argentino. Buenos Aires.

Posadas, L.[1994] “El nuevo sistema de jubilaciones y pensiones y el déficit previsional público”. Estudios. Año XVII, Nº 68. Enero-Marzo - Córdoba.

S.A.F.J.P. [1996] - Boletín Estadístico Mensual - Año 2 - Nº 1 enero - Buenos Aires.

Schulthess, W. [1994] “Antecedentes y fundamentos del anteproyecto de ley de solidaridad previsional”. Previsión Social. Año V. Nro. 16. Buenos Aires, Octubre-Diciembre.

Schulthess, W. y G. Demarco [1993] “Argentina: Evolución del Sistema Nacional de Previsión Social y propuesta de reforma”. CEPAL, Santiago.

[1994] “Reforma previsional en Argentina”. Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires.

Uthoff, A. [1995] “Promoción del ahorro y los sistemas de Pensiones”. CEPAL - Santiago (mimeo).



Serie

política fiscal

Números publicados

- 1 Un marco analítico-contable para la evaluación de la política fiscal en América Latina (LC/L.489), 1989.
- 2 América Latina: la política fiscal en los años ochenta (LC-/L.- 490), 1989.
- 3 La política fiscal en América Latina: tópicos de investigación (LC/L.529), 1989.
- 4 El déficit del sector público y la política fiscal en Chile, 1978-1987 (LC/L.563), 1990.
- 5 Políticas de reducción de la evasión tributaria: la experiencia chilena, 1976-1986" (LC/L.567), 1990.
- 6 Ajuste macroeconómico y finanzas públicas Chile: 1982-1988 (LC/L.566), 1990.
- 7 La política fiscal y los shocks externos (LC/L.568), 1990.
- 8 El déficit del sector público y la política fiscal en Uruguay (período 1978-1987) (LC/L.579), 1990.
- 9 Determinantes del déficit del sector público en Bolivia (período 1980-1987) (LC/L.582 y LC/L.582/Add.1), 1991.
- 10 El déficit del sector público y la política fiscal en México (1980-1989) (LC/L.622), 1991.
- 11 Determinantes del déficit y política fiscal en el Ecuador (1979-1987) (LC/L.624 y LC/L.624 Add.1), 1991.
- 12 El déficit del sector público y la política fiscal en Argentina (1978-1987) (LC/L.625), 1991.
- 13 El déficit público y la política fiscal en Venezuela (1980-1990) (LC/L.635 y LC/L.635/Add.1), 1991.
- 14 O deficit do setor publico e a politica fiscal no Brasil, 1980-1988 (LC/L.636), 1991.
- 15 Casos de exito na política fiscal brasileira (LC/L.641), 1991.
- 16 La política fiscal en Colombia (LC/L.642), 1991.
- 17 Lecciones de la política fiscal colombiana (LC/L.643), 1991.
- 18 Orientaciones para la armonización de los impuestos internos sobre bienes y servicios en el Mercosur (LC/L.646), 1995.
- 19 El déficit cuasifiscal de la banca central en Costa Rica: 1985-1989 (LC/L.647), 1991.
- 20 El déficit cuasifiscal en Bolivia: 1986-1990 (LC/L.648), 1991.
- 21 Macroeconomía de las operaciones cuasifiscales en Chile (LC/L.649), 1991.
- 22 El déficit del sector público consolidado con el banco central: la experiencia mexicana de 1980 a 1989 (LC/L.650), 1991.
- 23 Una aproximación al déficit cuasifiscal en el Perú: 1985-1990" (LC/L.651), 1991.
- 24 El déficit cuasifiscal en el Paraguay: 1982-1989 (LC/L.654), 1991.
- 25 El déficit cuasifiscal en Ecuador (1979-1987) (LC/L.659), 1991.
- 26 El déficit cuasifiscal en Venezuela: 1980-1990 (LC/L.660), 1991.
- 27 Déficit cuasifiscal: el caso argentino (1977-1989) (LC/L.661), 1991.
- 28 O deficit quase-fiscal brasileiro na decada de 80 (LC/L.662), 1992.
- 29 El déficit parafiscal en Uruguay: 1982-1990 (LC/L.719), 1992.

- 30 Reforma fiscal provincial en Argentina: el caso de Mendoza, 1987-1991 (LC/L.741), 1993
- 31 La política fiscal en Chile: 1985-1991 (LC/L.742), 1993.
- 32 Política fiscal, equilibrio macroeconómico y distribución del ingreso en Venezuela: 1985-1991 (LC/L.745), 1993.
- 33 Incidencia macroeconómica y distributiva de la política fiscal en Colombia: 1986-1990 (LC/L.746), 1993.
- 34 La política fiscal en Bolivia y su relación con la política económica: 1986-1990 (LC/L.750), 1993.
- 35 La política fiscal en Ecuador: 1985-1991 (LC/L.753), 1993.
- 36 Política fiscal, ajuste y redistribución: el caso uruguayo, 1985-1991 (LC/L.759), 1993.
- 37 La armonización tributaria en el Mercosur (LC/L.785), 1993.
- 38 Tax evasion: causes, estimation methods, and penalties a focus on Latin America (LC/L.786), 1993.
- 39 La evasión tributaria (LC/L.787), 1993.
- 40 Análisis y evaluación de las reformas tributarias en México: 1978-1992 (LC/L.788), 1993.
- 41 Evasión fiscal en México (LC/L.789), 1993.
- 42 Mensuração da economia informal e da evasão fiscal no Brasil (LC/L.790), 1993.
- 43 Evasão fiscal e ausência de risco no Brasil (LC/L.791), 1993.
- 44 Descentralización fiscal: marco conceptual (LC/L.793), 1993.
- 45 Descentralización fiscal en América Latina: el caso argentino (LC/L.794), 1993.
- 46 Descentralización fiscal en Argentina desde una perspectiva local: el caso de la provincia de Mendoza (LC/L.795), 1993.
- 47 Coordinación de la imposición general a los consumos entre nación y provincias (Argentina) (LC/L.796), 1993.
- 48 Fiscal decentralization in selected industrial countries (LC/L.797), 1993.
- 49 Descentralización fiscal: el caso colombiano (LC/L.798 y LC/L.798/Add.1), 1993.
- 50 La evasión en el sistema de seguridad social argentino (LC/L.802), 1993.
- 51 Evasão das contribuições de empregadores e trabalhadores para a seguridade social no Brasil 52. (LC/L.803), 1993.
- 52 Cobertura contributiva y estimación de la evasión de contribuciones a la seguridad social en Costa Rica (LC/L.817), 1994.
- 53 Origen y magnitud de la evasión en el sistema de pensiones chileno derivado de la capitalización individual (LC/L.818), 1994.
- 54 Algunas consideraciones sobre las formas de medir el fraude comercial externo en Argentina (LC/L.826), 1994.
- 55 A evasão fiscal na área aduaneira o caso brasileiro (LC/L.827), 1994.
- 56 La modernización y fiscalización aduanera colombiana y el control a la evasión fiscal (LC/L.828), 1994.
- 57 Descentralización fiscal: el caso de Chile (LC/L.823 y LC/L.823/Add.1), 1994.
- 58 Descentralización fiscal: el caso de la municipalidad de Concepción, Región del Bio Bio, Chile (LC/L.824), 1994.
- 59 Descentralização fiscal no Brasil: a percepção do estado do Rio Grande do Sul (LC/L.825), 1994.
- 60 Descentralización fiscal en Venezuela (LC/L.831), 1994.
- 61 Descentralização fiscal na América Latina: estudo de caso do Brasil (LC/L.841 y LC/L.841/Add.1), 1994.
- 62 La descentralización financiera: la experiencia cubana (LC/L. 860), 1994.
- 63 Descentralización fiscal en Nicaragua (LC/L.866), 1994.
- 64 Federalismo fiscal: ingresos, gastos y gestión macroeconómica (LC/L.888), 1995.

- 65 Las políticas fiscales en Argentina: 1985-1992 (LC/L.889), 1995.
- 66 Política fiscal, estabilización y distribución del ingreso: la experiencia de México, 1983-1993 (LC/L.890), 1995.
- 67 Casos de éxito de la política fiscal en Chile: 1980-1993 (LC/L.891), 1995.
- 68 Lecciones sobre reformas fiscales en Argentina: 1990-1993 (LC/L.892), 1995.
- 69 Casos de éxito en política de ingresos y gastos: la experiencia mexicana, 1980-1993 (LC/L.893), 1995.
- 70 Experiencias sobre la política fiscal en Bolivia: 1980-1993 (LC/L.912 y LC/L.912/Add.1), 1995.
- 71 Casos de éxito de reformas fiscales en Colombia: 1980-1992 (LC/L.913), 1995.
- 72 Descentralización fiscal en Bolivia (LC/L.916), 1995.
- 73 Características del mercado de crédito territorial y determinantes de la demanda: el caso colombiano (LC/L.917), 1995.
- 74 Descentralización político-financiera en Francia (LC/L.918), 1995.
- 75 Estabilización, tipo de cambio real e ingresos fiscales (LC/L.941), 1996.
- 76 Estimación de la evasión en el IVA en Chile: 1980-1993 (LC/L.942), 1996.
- 77 Impacto distributivo del presupuesto público: aspectos metodológicos (LC/L.943), 1996.
- 78 Incidencia impositiva y asignación de recursos. Un modelo de equilibrio general computado para la Argentina (LC/L.945), 1996.
- 79 Los modelos de equilibrio general computable en análisis de incidencia fiscal (LC/L.951), 1996.
- 80 Fuentes de información para asignar los impuestos y los gastos públicos por estratos de ingreso (LC/L.952), 1996.
- 81 Distribución del ingreso: el papel del gasto público social (LC/L.953), 1996.
- 82 Reseña de estudios sobre incidencia fiscal: aspectos metodológicos (LC/L.954), 1996.
- 83 Estudio de incidencia presupuestaria: el caso de Chile (LC/L.955), 1996.
- 84 Seminario internacional sobre descentralización fiscal en América Latina: mejores prácticas y lecciones de política (LC/L.967), 1996.
- 85 Estructura, funcionamiento y políticas de los fondos de cofinanciación en países seleccionados: 86.práctica y principales desafíos (LC/L.968), 1996.
- 86 El nivel intermedio en el arreglo institucional: diagnóstico y perspectivas en el ámbito latinoamericano (LC/L.969), 1996.
- 87 Descentralización fiscal y política macroeconómica (LC/L.970), 1996.
- 88 Las transferencias intergubernamentales y la equidad redistributiva: el caso argentino (LC/L.977), 1996.
- 89 La asignación de funciones a nivel local en Argentina: el caso del municipio de Santiago del Estero (LC/L.979), 1996.
- 90 Descentralización fiscal: el caso del Ecuador (LC/L.980), 1996.
- 91 Descentralización fiscal: el caso paraguay (LC/L. 981), 1996.
- 92 Descentralización fiscal: el caso de Perú (LC/L. 1010), 1997.
- 93 Os estados e a descentralizaçao no Brasil (LC/L.1011), 1997.
- 94 Descentralización fiscal y estabilidad macroeconómica en Venezuela (LC/L.1012), 1997.
- 95 La magnitud e incidencia del gasto público en Colombia (LC/L.1021), 1997.
- 96 Incidencia e impacto distributivo de subsidios directos e implícitos: guía metodológica. Una aplicación al caso ecuatoriano (LC/L.1026), 1997.
- 97 Incidencia del gasto público en Ecuador (LC/L.1027), 1997.
- 98 Las finanzas públicas y la política fiscal en las economías de Centroamérica durante los años noventa y perspectivas de corto y mediano plazo (LC/L.1028-P), Numero de venta: S.00.II.G.16 (US.\$10.0) (este título reemplaza al publicado anteriormente), 2000. 

- 99 Cuantificación y focalización del gasto social: el caso de Panamá (LC/L. 1029), 1997.
- 100 Descentralización de los recursos hacia los gobiernos regionales en Chile (LC/L.1086), 1997.
- 101 Descentralización fiscal: Los ingresos municipales y regionales en Chile (LC/L.1087), enero, 1998.
- 102 Descentralización y transferencia de competencias: aproximación general y propuestas para fortalecer los gobiernos regionales de Chile (LC/L.1098), enero, 1998.
- 103 Non-tax revenue of subnational governments: The theoretical background, experience from the international perspective and ecomendations (LC/L.1089), enero, 1998.
- 104 Coordination of macroeconomic policy and fiscal decentralization (LC/L.1090) , enero, 1998.
- 105 Coordination, cooperation and control within decentralized fiscal systems (LC/L.1091), enero, 1998.
- 106 La descentralización fiscal en México (LC/L.1138), enero, 1998.
- 107 Sistemas tributarios de los gobiernos locales en el itsmo centroamericano (LC/L.1139), enero, 1998. **www**
- 108 Crisis bancarias: Causas, costos, duración, efectos y opciones de política (LC/L.1324-P), Número de Venta: S.00.II.G.8 (US\$10.0), 2000. **www**
- 109 Los sistemas de inversión pública en América Latina y el Caribe (LC/L.1336-P), Número de Venta: S.00.II.G.15 (US\$10.0), 2000. **www**
- 110 Reformas das instituições fiscais: Reflexões sobre o caso de Brasil (LC/L.1366-P), Número de Venta: S.00.II.G.36 (US\$10.0), 2000 **www**
- 111 El financiamiento del régimen previsional público en Argentina después de la reforma (LC/L.1322-P), Número de Venta: S.00.II.G.41(US\$10.0), 2000.

-
- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la División de Desarrollo Económico, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile. Utilice esta página como formulario, indicando en el recuadro el ejemplar de su interés.
 - **www** : Disponible en Internet: <http://www/eclac.cl>

Nombre:
Domicilio:
Código y ciudad:
País:
Tel.: Fax: E.mail: