

ARGENTINA

CAPÍTULO 7



Regímenes de pensiones para trabajadores independientes o informales: el caso de Argentina

Rafael Rofman¹

¹Investigador Independiente

INTRODUCCIÓN

La política de pensiones de la Argentina puede caracterizarse, desde mediados del siglo pasado, como un modelo contributivo universalista en lo normativo, complementado con esquemas o reglas excepcionales para responder a los desafíos generados por la exclusión de buena parte de la población de los mercados formales de empleo.

Desde 1954 existe en Argentina un régimen previsional específico para los trabajadores independientes, que fue evolucionando e integrándose (aunque nunca completamente) al régimen general a lo largo del tiempo. Si bien la normativa existe desde hace casi 70 años, su implementación efectiva ha sido limitada, por la combinación de una baja participación de los trabajadores activos y serias restricciones para acceder a beneficios. A lo largo de los años se han intentado múltiples reformas buscando ampliar la participación, con diferentes grados de éxito.

En la actualidad los trabajadores independientes tienen la obligación de participar en el sistema previsional a través de distintos canales dependiendo de su escala de producción, actividad y provincia de residencia. Mientras que un porcentaje de estos logran cumplir los requisitos y acceder a pensiones por vejez dentro del esquema contributivo, la mayoría accede a la protección de ingresos en la vejez a través de los esquemas existentes para las personas sin historia laboral formal (sean estos trabajadores informales, inactivos o cualquier otra categoría). Los esquemas de beneficios no contributivos son de carácter universal, por lo que en la práctica el acceso a una pensión se encuentra asegurado.

En las próximas secciones de este documento se discutirá en mayor detalle la historia de las políticas previsionales para trabajadores independientes o informales en Argentina, los principales resultados actuales de las mismas y algunas posibles

alternativas que podrían permitir alcanzar los objetivos de política (esto es, ofrecer amplia cobertura a los adultos mayores más equitativamente y a un costo fiscalmente sostenible) en forma más efectiva.

BREVE HISTORIA : EL RÉGIMEN DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES, DESDE SU ORIGEN HASTA MEDIADOS DE LOS AÑOS NOVENTA

El sistema previsional argentino es uno de los más antiguos de la región y el mundo. Durante el siglo XIX existían algunos esquemas que ofrecían protección económica a determinados grupos, pero es en 1904 cuando se formaliza, con la sanción de la ley 4349 que creó la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles que daba cobertura a funcionarios públicos. Desde ese hito histórico la cobertura normativa se fue extendiendo a otros sectores y grupos de trabajadores, con la creación de cajas específicas.² Así, en 1954 se sancionó la ley 14397, que creó el “Régimen de Previsión Social para Trabajadores Independientes, Empresarios y Profesionales”. Este era un régimen que creaba tres cajas independientes para estas categorías de trabajadores, que debían participar obligatoriamente de las mismas. Esta norma establecía la obligación para los trabajadores de realizar aportes por el equivalente al 10% de sus ingresos efectivos, y ofrecía, a los 60 años (55 las mujeres) y 30 años de servicios computables, beneficios de jubilación por vejez, además de jubilación por invalidez y pensiones por fallecimiento.

El esquema de contribuciones fue variando en forma progresiva. En 1968 se sancionó la ley 18.038, que estableció el régimen de jubilaciones y pensiones para trabajadores autónomos. A diferencia del anterior, en este caso se adoptó para la determinación de los aportes a realizar por los afiliados una escala ficta en base a catorce categorías, en las que los afiliados debían inscribirse en función de la actividad que desarrollaban

y su antigüedad en la misma. La nueva ley mantuvo la tasa de aportes en el 10%, pero aumentó la edad de retiro a 65 años para los varones y 62 para las mujeres. La misma rigió hasta 1994, cuando entró en vigor el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones que habilitaba un esquema de múltiples pilares para la totalidad del sistema previsional nacional, incluyendo un componente de capitalización. En el marco de esta reforma, se incrementó la tasa de aportes por parte de los trabajadores al 27% de las “rentas de referencia” establecidas para cada categoría.

Si bien todas las normas mencionadas hasta aquí consideraban obligatoria la afiliación de los trabajadores independientes, la capacidad de implementar esta obligatoriedad siempre fue limitada. Por ejemplo, en 1960 había aproximadamente 105.000 aportantes a las cajas de profesionales, empresarios y trabajadores independientes (MTSS, 1963), mientras que la población activa independiente superaba los 900.000 (Dirección Nacional de Estadísticas y Censos), lo que implica una cobertura de activos en torno al 12%. Treinta años después, en 1990 el número de aportantes a la caja de autónomos alcanzaba a 772.000 (Schulthess y Demarco, 1995), con una población activa de trabajadores por cuenta propia o empleadores de 3.7 millones (INDEC, 1991), para una cobertura del 20%.

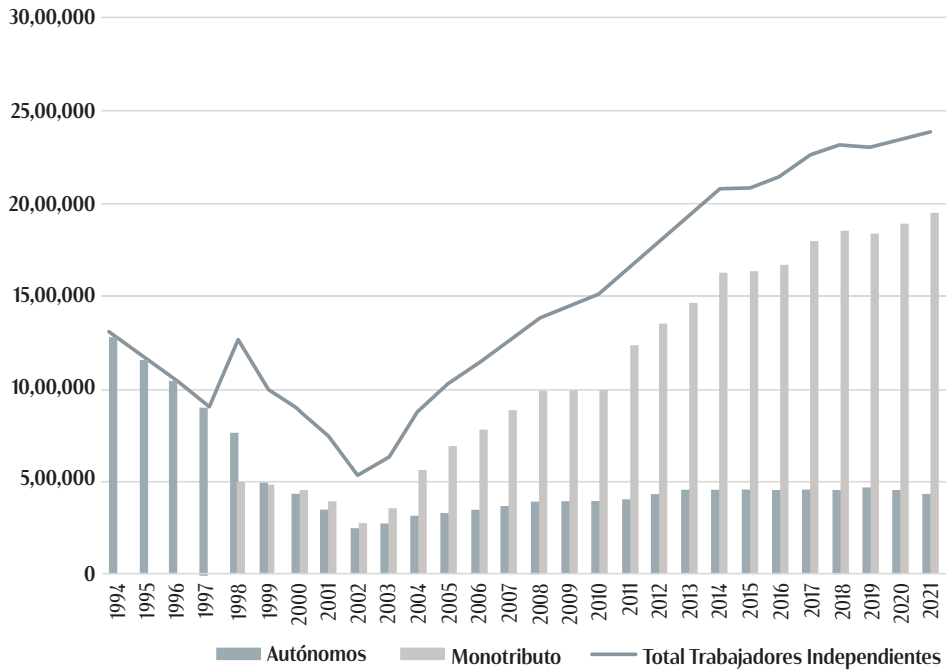
EL MONOTRIBUTO

Ante la dificultad para promover una mayor formalidad entre los trabajadores independientes, en 1998 se sancionó la ley 24.997 que crea el “Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes”, conocido popularmente como “Monotributo”. El objetivo de esta norma era, como su nombre lo indica, simplificar la gestión impositiva de trabajadores independientes y pequeñas empresas, reduciendo la carga tributaria y, fundamentalmente, el costo de gestionar el cumplimiento de las distintas obligaciones impositivas. A tal fin, el régimen buscaba unificar las contribuciones y pagos

²Para una visión más amplia sobre la historia del sistema previsional argentino véase Bertín (2021)

relativos al sistema previsional, el impuesto a las ganancias y el impuesto al valor agregado, a los que podrían agregarse otras obligaciones, unificándolas en un pago único por categoría. Se establecieron ocho categorías, considerando los ingresos brutos del contribuyente, la superficie afectada a la actividad, el consumo de energía y el precio unitario de los bienes o servicios ofrecidos.

Este esquema fue inicialmente muy exitoso, ya que alcanzó a cerca de un millón de adherentes en su primer año (1999), aunque pronto se verificó que entre estos el nivel de cumplimiento de las obligaciones tributarias era bajo. El esquema de monotributo no reemplazaba completamente al régimen de trabajadores autónomos, ya que los trabajadores independientes que excediesen los límites superiores establecidos en las dimensiones mencionadas deberían pasar al “régimen general”, y pagar como hasta 1998 los distintos aportes e impuestos. Sin embargo, se produjo un efecto de sustitución muy importante. Como muestra la Gráfica 7.1, el número total de trabajadores independientes con contribuciones entre 1999 (primer año de vigencia plena del régimen) y el año 2002 disminuyó, por el impacto de la crisis económica. La recuperación observada a partir del año 2003 impactó exclusivamente en el número de monotributistas, dando origen a un efecto de “enanismo fiscal”, por el que se producen pocos pases de este régimen al de trabajadores autónomos.

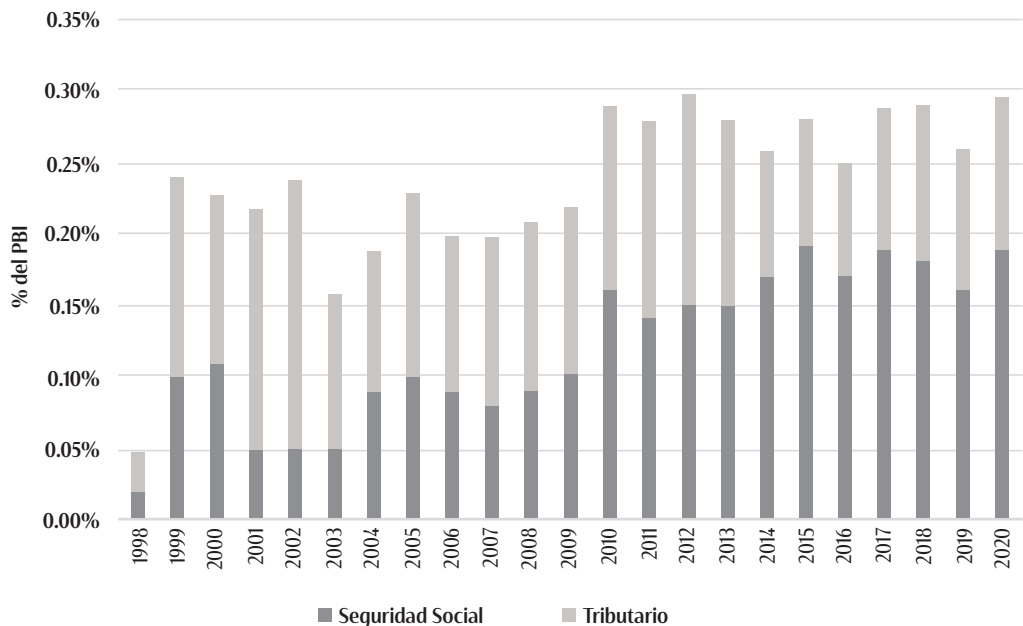
Gráfica 7.1**Aportantes del régimen simplificado y del régimen de trabajadores autónomos****FUENTE:** SSS, 2022

El monotributo se diseñó buscando tres objetivos en forma simultánea. Al simplificar y abaratar el cumplimiento fiscal por parte de pequeños y medianos trabajadores independientes, se esperaba mejorar la recaudación fiscal, dar acceso a los participantes a los beneficios de la seguridad social contributiva y, al mismo tiempo, facilitarles otras oportunidades como un proceso de inclusión financiera que les permitiese crecer en su escala productiva. El éxito en cada una de estas dimensiones fue variado. En cuanto al impacto fiscal, El mismo ha sido limitado desde la introducción del esquema. En 1999, el primer año de vigencia plena, el régimen simplificado recaudó el equivalente al 0.24% del PIB, entre recursos tributarios (0.14%,

que reemplazaban al Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto a las Ganancias), y de seguridad social (0,1% del PIB, que reemplazaba a las contribuciones previsionales y de salud). Veintiún años después, en 2020, los valores eran apenas superiores (Gráfica 7.2)

Gráfica 7.2

Recaudación del Régimen Simplificado Para Pequeños Contribuyentes, según destino, como porcentaje del PIB. Argentina 1998-2020



FUENTE: AFIP y Ministerio de Economía

El segundo objetivo planteado era ofrecer acceso a los programas de protección social. Los trabajadores en relación de dependencia en Argentina contaban, al momento de la creación del nuevo régimen, con derechos a un sistema de pensiones a la vejez (que incluía invalidez y fallecimiento), seguro de salud, asignaciones familiares, seguro de desempleo y seguro

de riesgos de trabajo, además de otros derechos vinculados a la relación laboral (como vacaciones, licencias, protección contra despidos injustificados, y similares). En el caso de los trabajadores independientes inscriptos bajo el régimen de autónomos, los derechos sociales se restringían a las pensiones y el seguro de salud. El nuevo régimen de monotributo, en cambio, buscaba replicar este esquema, pero al diseñarse con montos de contribuciones muy bajos generó dificultades de financiamiento que repercutieron en el acceso. Así, por ejemplo, en 2021 apenas un 4.2% del total de nuevos beneficios de jubilación otorgados por la Administración Nacional de la Seguridad Social correspondían a trabajadores independientes que cumplieron los 30 años de aportes, con haberes promedio muy cercanos al mínimo, y el acceso efectivo a servicios de salud a través del sistema de “obras sociales” (que gestiona el aseguramiento social contributivo) también es muy limitado.

El tercer objetivo planteado, la inclusión financiera y acceso a la economía formal, se basaba en la idea que, al registrarse formalmente a los trabajadores y generar un mecanismo por el cual estos pudieran emitir facturas oficiales por sus productos o servicios se les facilitaría la posibilidad de acceder a servicios del sistema financiero e interactuar con empresas formales y el sector público. El resultado del programa de monotributo en este aspecto no ha sido evaluado en detalle.

EL MONOTRIBUTO SOCIAL

Con el objetivo de ampliar el proceso de inclusión, en 2004 el Gobierno Nacional sancionó la ley 25865, que modificó el régimen simplificado para pequeños contribuyentes, introduciendo un nuevo “Régimen simplificado para Efectores de Desarrollo Local y Economía Social”, conocido generalmente como “monotributo social”. Este programa fue diseñado con

el objetivo de registrar en el sistema tributario y previsional a beneficiarios de planes de empleo, que eran gestionados a través de cooperativas de trabajo y proyectos productivos. La inscripción al mismo requería registrar la actividad ante el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social (lo que implica identificarse como parte de una actividad de la economía social) y genera derechos a percibir beneficios previsionales (aunque, al no registrarse aportes, los mismos serán por la jubilación mínima), y la incorporación al sistema se realiza a un costo significativamente inferior, ya que esta categoría no requiere aportes para los componentes impositivos y previsionales del monotributo, requiriendo únicamente un pago mensual por el 50% del costo del componente de salud, lo que implica un costo total de aproximadamente un 25% del correspondiente a la categoría más baja del monotributo (Casal et al, 2018).

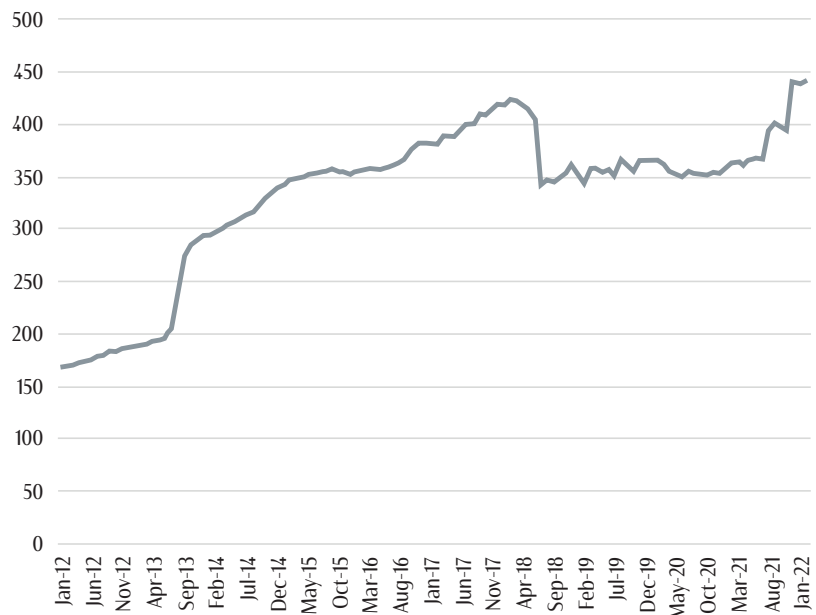
El monotributo social representa un cambio profundo en el enfoque del Estado argentino respecto de la situación de los trabajadores independientes e informales. En efecto, durante cincuenta años, desde la creación del régimen previsional para trabajadores independientes en 1954 hasta la sanción de la ley 25865, la lógica imperante era que los trabajadores independientes eran actores del proceso productivo con alguna particularidad en su forma de inserción en el mercado laboral (ya que no tenían una relación de dependencia con un empleador) pero que, adaptando algunas reglas a esta situación, debían ser tratados en forma similar a otros trabajadores. Su formalidad se efectivizaba con el registro en los sistemas tributarios y de seguridad social (en un proceso que fue simplificado pero mantenido en sus principios con la creación del monotributo en 1998), pero la misma reflejaba la participación en los circuitos económicos habituales, con

niveles de productividad e interacción con otras firmas de distinta escala. En cambio, este nuevo esquema apuntó a registrar y considerar como trabajadores formales a quienes no necesariamente participan de circuitos productivos tradicionales, sino que son parte de actividades implementadas por movimientos sociales o gobiernos locales como parte de distintos programas de protección social financiados por el gobierno nacional. En este sentido, puede considerarse que el monotributo social es más un mecanismo de registro de trabajadores informales que de formalización del empleo aún cuando, como en el caso del régimen instaurado en 1998, genera derechos a acceder a algunos beneficios tradicionalmente asociados al empleo asalariado formal.

El programa tuvo un éxito relativo si se considera el número de participantes. Luego de un lento inicio, a fines de 2013 se observa un rápido crecimiento en la cantidad de monotributistas sociales registrados y pagando sus aportes, que se acercan a los 300.000. Sin embargo, el crecimiento de esta población fue significativamente más lento de lo esperable. Como se observa en la Gráfica 7.3, hacia principios de 2018 superaba los 420,000 y desde entonces se ha mantenido entre los valores mencionados.

Gráfica 7.3

Número de monotributistas sociales activos, 2012-2022



FUENTE: MTESS

Este programa fue razonablemente exitoso en su inicio, dado que una alta proporción de los participantes en los distintos planes sociales optó por inscribirse, pero el mismo fue perdiendo convocatoria con el paso del tiempo. A finales de 2021 se registraban unos 400.000 monotributistas sociales activos, mientras que el número de beneficiarios del programa “Potenciar Trabajo” (la principal fuente de potenciales afiliados al régimen) superaba el millón.

LAS MORATORIAS

Las dificultades para lograr una más amplia inclusión en las políticas de seguridad social llevaron a las autoridades a considerar estrategias alternativas. Como se discutió hasta

aquí, tanto la introducción de reglas específicas para los trabajadores independientes como la adopción de mecanismos de simplificación y reducción de obligaciones tributarias y previsionales mostraron un impacto menor en la formalidad. Hacia el año 2005 menos del 60% de los trabajadores asalariados hacían aportes en forma regular a la seguridad social, y este porcentaje disminuía dramáticamente entre los independientes. En ese contexto, el Gobierno Nacional se propuso como objetivo de política expandir la protección de los adultos mayores, más allá de los resultados que se lograran respecto de la población activa. La primera medida directamente orientada en esta dirección fue la sanción del “Plan mayores”, creado en 2003. Este programa buscaba dar acceso a la población mayor de 70 años residentes en las provincias más pobres (en una primera etapa) a un beneficio mensual similar al que otorgaban otros esquemas de ayuda social, como el “Plan Jefas y Jefes de hogar”.³ Como parte de esta iniciativa, se facilitó el acceso a las pensiones no contributivas por vejez, lo que permitió duplicar el número de beneficiarios entre 2003 y 2006. Estas pensiones se comenzaron a otorgar en 1948 a personas de edad avanzada y sin recursos propios u otros beneficios de la seguridad social, pero habían sido administradas en forma muy restrictiva.

En forma paralela a la implementación del Plan Mayores, en el Congreso de la Nación se aprobaron un conjunto de leyes que dieron origen al programa más importante de expansión de cobertura previsional de la historia argentina. El 17 de diciembre de 2003 la ley 25865 habilitó la posibilidad para que cualquier trabajador autónomo pueda presentarse ante las autoridades e informar años de servicios no declarados o aportes no realizados, solicitando un plan de pagos con algunas facilidades, que incluían la condonación de multas. Esta norma establecía que las obligaciones se considerarían cumplidas una vez completado el pago de la deuda. Sin embargo, un año después, en diciembre de 2004, una nueva ley (25994) estableció que “...*todos aquellos*

³Se trata de un programa creado en el contexto de la crisis económica y social de 2002, que buscaba proveer un ingreso mensual básico a jefes de hogar desocupados, a cambio de una contraprestación laboral.

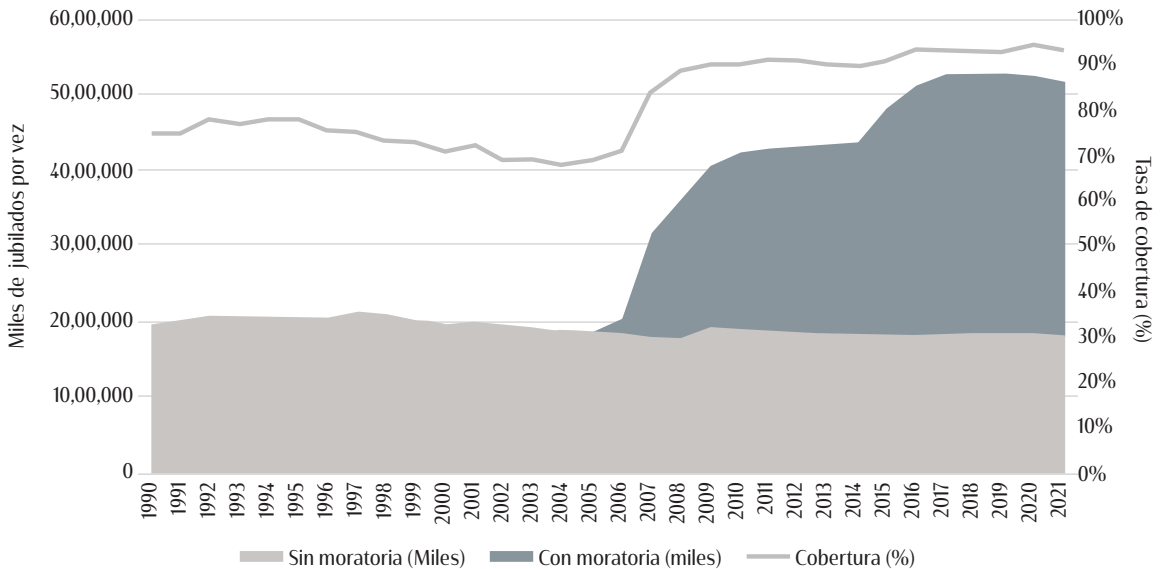
trabajadores que, a partir del 1º de enero de 2004, tengan la edad requerida para acceder a la Prestación Básica Universal de la ley 24.241 y se encuentren inscriptos en la moratoria por la ley 25.865 y sus normas reglamentarias, podrán solicitar y acceder a las prestaciones previsionales a las que tengan derecho.” En otras palabras, esta ley permitió que cualquier persona pudiera presentarse ante las autoridades, reconocer deudas bajo el régimen de trabajadores autónomos y solicitar un beneficio previsional en forma inmediata si cumplía con los requisitos de edad.

La implementación de este mecanismo llevó a un muy rápido crecimiento del número de beneficiarios del sistema y la cobertura, que no sólo incorporó a nuevos beneficiarios, sino que absorbió a la mayoría de quienes hasta entonces percibían la pensión no contributiva por vejez. Así, el número de beneficiarios de este programa fue disminuyendo gradualmente desde su valor máximo en 2006 (92517 casos) y en 2021 apenas incluía a 1097 personas.

El número de jubilados por vejez, que venía disminuyendo suavemente desde los años 90 se duplicó en poco más de tres años y continuó creciendo desde entonces. El cambio, como puede observarse en la Gráfica 7.4, se debe exclusivamente a la incorporación de nuevos beneficiarios mediante el mecanismo descrito más arriba, ya que el número de jubilados por vejez “sin moratoria” continuó declinando desde entonces (en 2021 fue el valor más bajo de las últimas tres décadas, aún cuando la población en edad de jubilarse aumentó un 75%). En consecuencia, la cobertura del sistema definida como el porcentaje de la población mayor de 65 años que cuenta con un beneficio previsional de cualquier tipo, que registraba una sostenida declinación desde principios de los años noventa, sufrió un brusco aumento y se ha mantenido en la última década por encima del 90%.

Gráfica 7.4

Número de jubilados por vejez en el sistema nacional y cobertura de población de 65 años y más, 1990-2021



FUENTE: MTESS, 2000 Y 2021

La efectividad de la moratoria previsional de 2005/2006 para expandir la cobertura debe ser contrastada con algunos impactos de la misma. Por un lado, se trata por definición de una medida de excepción, en teoría aplicada por única vez. La justificación propuesta por las autoridades en su momento se vinculaba a la necesidad de compensar a quienes, a pesar de haber trabajado casi toda su vida adulta, no lograban demostrar los 30 años de aportes requeridos por haber estado empleados informalmente o, en muchos casos, a la inexistencia de registros confiables para demostrar sus años de servicio. En la lógica de la norma, esto se refería al período previo a 1993, cuando junto a la sanción de la ley 24241 se ordenó la gestión del sistema y se centralizaron y digitalizaron los registros. Por este motivo, las normas que aprobaron la moratoria sólo permitieron declarar años de aportes previos a 1993. Esta situación llevó a que, al pasar los años, la posibilidad de utilizar esta regla para acceder a beneficios

fuera declinando. En efecto, una mujer que buscaba obtener un beneficio previsional en 2006 teniendo 60 años, dado que sólo podía declarar años anteriores a 1993 (cuando tenía 47 años), se encontraba con la posibilidad de declarar hasta 30 años de aportes (ya que no sería computable un aporte previo a los 18 años de edad), suficientes para obtener un beneficio aún si no había realizado ningún aporte en tiempo y forma. En cambio, en el año 2013, una mujer que cumpliera los 60 años de edad en ese momento sólo podría declarar hasta 23 años (los transcurridos entre sus 18 y 40 años de edad, que corresponde al año 1993), por lo que si no tenía aportes adicionales realizados con posterioridad a 1993, la moratoria sería insuficiente para acceder a un beneficio. En respuesta a este problema, en 2014 se sancionó una nueva ley (26970) que habilitaba declarar bajo el esquema de moratoria aportes hasta el año 2003. Esta ley tendría un plazo de vigencia de dos años, pero la misma fue prorrogada hasta julio de 2022.⁴

En la práctica, la estrategia de permitir completar los años de servicio requeridos para acceder a un beneficio previsional en condiciones excepcionales tiene ya 16 años de vigencia en la Argentina, sin que hayan desaparecido las circunstancias que justificaron su creación en 2004. En la actualidad aún con las restricciones mencionadas respecto de los años elegibles, un 75% de las altas de jubilaciones por vejez del régimen general previsional corresponden a solicitudes con moratoria previsional. Por otro lado, el funcionamiento del mercado de trabajo no ha presentado modificaciones de fondo respecto de las últimas décadas, con una sostenida informalidad que inevitablemente resultará en la imposibilidad para la mayoría de los ciudadanos de acreditar los 30 años de aportes requeridos en forma directa.

⁴En el mes de mayo de 2022 se presentó al Congreso de la Nación un nuevo proyecto de ley que extiende la vigencia de la moratoria por otros dos años.

La estrategia elegida para expandir la cobertura tiene además otros efectos no necesariamente deseados. Por ejemplo, al tratarse de beneficios previsionales tradicionales, los mismos generan derechos a beneficios derivados como las pensiones por

fallecimiento, por lo que el número de retirados que perciben más de un beneficio ha crecido muy rápidamente (en la actualidad, mas de un millón de personas reciben una jubilación por vejez y una pensión por fallecimiento en forma simultánea). Esta situación desvirtúa la lógica de la pensión por fallecimiento, creada para proteger a familiares sin ingresos propios que dependían económicamente de otro miembro de su hogar.

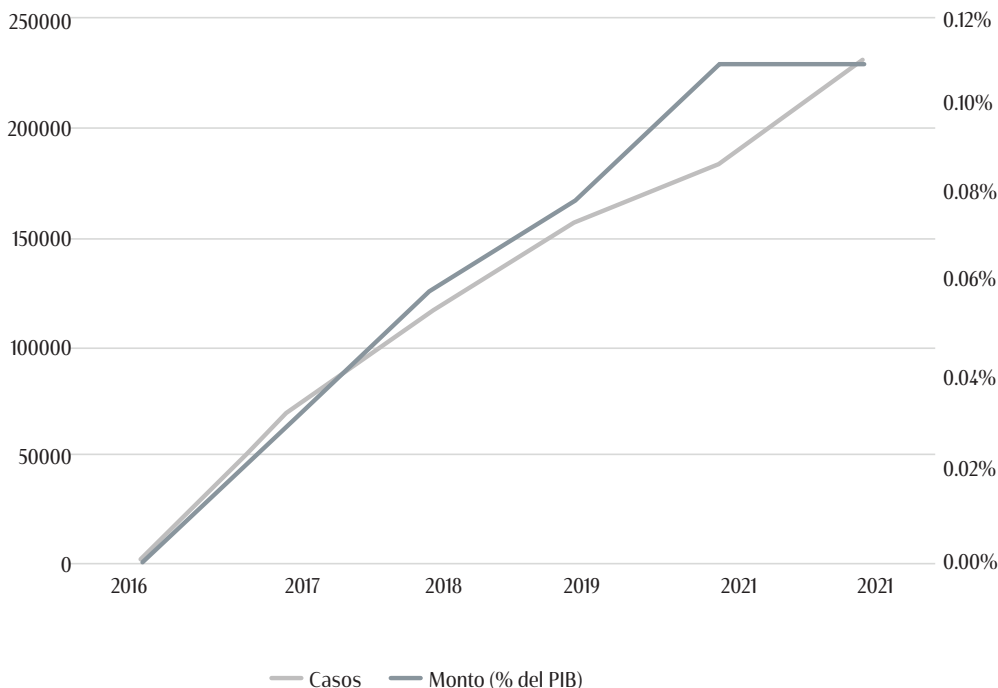
LA PENSIÓN UNIVERSAL PARA EL ADULTO MAYOR

En respuesta a algunos de los desafíos planteados, el gobierno nacional propuso en 2016 introducir un nuevo beneficio como parte integral del sistema previsional argentino: la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM). Este beneficio, creado formalmente por la ley 27260, se otorga a cualquier ciudadano o residente en Argentina mayor de 65 años, siempre que no estuviera percibiendo otra prestación contributiva o no contributiva. Este beneficio no genera derecho a pensión por fallecimiento, pero en cambio ambos miembros de una pareja pueden recibirlo si califican para ello. El objetivo de esta nueva prestación era incorporar un elemento estable y permanente al sistema, que brindase protección a quienes no alcanzaban a acceder a beneficios contributivos, eliminando así la necesidad de extender el esquema de moratorias en el tiempo. El haber del beneficio es equivalente a un 80% de la jubilación mínima (valor consiste con el neto percibido por la mayoría de los beneficiarios de la moratoria) y vitalicio.

El número de beneficiarios de este esquema comenzó a incrementarse a medida que su implementación se consolidó, con particular foco entre los varones (dado que para la mayoría de las mujeres continuaba siendo conveniente la moratoria de la ley 26970). La Gráfica 7.5 muestra la evolución del número de PUAM concedidas desde su creación, así como el monto destinado a ellas, como porcentaje del PIB.

Gráfica 7.5

Número de beneficiarios de PUAM y gasto total, como % del PIB, 2016- 2021



FUENTE: MTESS, 2021 Y MECON 2021

La PUAM presenta dos ventajas importantes sobre la estrategia previa, basada en moratorias, pero también tiene algunos problemas. En primer lugar, al tratarse de una prestación integrada al sistema previsional, evita la incertidumbre que generan las normas sancionadas con vigencia breve (habitualmente 2 años) que luego pueden o no ser extendidas. Al mismo tiempo, al definirse como un componente de protección social del sistema que busca proteger económicamente a la población adulta mayor, no genera efectos no buscados como las pensiones por fallecimiento, que pierden sentido al tratarse de beneficios personales de acceso universal.

Sin embargo, un problema serio del sistema que la PUAM no ha solucionado es que, al mantener el requisito de 30 años de aportes al sistema para acceder a beneficios contributivos se sostiene un modelo de exclusión, con impactos distributivos regresivos. Quienes por cualquier razón realicen menos de los 30 años de aportes requeridos, pierden automáticamente cualquier derecho generado por dichos aportes, mientras quienes alcancen este límite pasan percibir beneficios significativamente superiores. La ausencia de un reconocimiento proporcional del componente contributivo lleva, inevitablemente, a inequidades e incentivos a intentar manipular al sistema.

ALGUNAS OPCIONES DE POLÍTICA HACIA EL FUTURO

A diferencia de otros países de la región, es claro que la sociedad argentina ha optado por un modelo fundamentalmente universalista en lo que se refiere a las políticas de protección social. Esto no se limita a los adultos mayores, ya que existen criterios equivalentes en otros programas del sector (como las asignaciones por hijo) e incluso en otras áreas de la política social (como la salud y la educación). El objetivo de la sociedad es cubrir a toda la población, con niveles de beneficios que sean adecuados para asegurar una calidad de vida satisfactoria. Estos objetivos no siempre se han logrado (por ejemplo, los resultados del sistema educativo han sido materia de debate por años) y en ocasiones ocultan altos grados de inequidad e ineficiencia, pero es muy poco habitual escuchar, desde cualquier sector político, que se plantee modificar estos esquemas por otros que excluyan en forma explícita a una parte importante de la población.

En ese contexto, el desafío de la política previsional es cómo incluir sin arriesgar en forma excesiva la sostenibilidad fiscal del sistema, a la vez que se logre evitar inequidades e ineficiencias que hacen más lejano el objetivo. Parte del desafío pasa por la existencia de una fuerte fragmentación: en Argentina existen

cerca de 200 regímenes previsionales distintos, con variaciones en reglas sobre la edad de retiro, los años de aportes requeridos, la fórmula de cálculo de los haberes iniciales y las reglas para ajustar los mismos en un contexto de inflación. Aún sin considerar a los beneficiarios que ingresaron al sistema a través de las moratorias, algo más de la mitad de los recursos que anualmente la sociedad destina al sistema previsional van a alguno de estos 200 regímenes “de excepción”. Esta situación representa un enorme desafío para la política pública, pero también una oportunidad: dada la fragmentación y el alto número de casos en que un beneficiario cobra más de un beneficio, el gasto total del sistema, en torno al 12% del PIB, podría ser mucho más bajo aún con cobertura universal y haberes cercanos a los valores medios del esquema contributivo actual.

El reto, entonces, es identificar una estrategia de reforma que, respetando el objetivo general de universalidad, asegure que el mismo se cumpla en condiciones de mayor equidad, eficiencia y sostenibilidad. Para ello, parece fundamental avanzar en varias dimensiones en forma simultánea. Esta estrategia debería centrarse en un sistema simple, de fácil aplicación y que trate en forma equitativa a toda la población, asegurando ingresos básicos universales e incorporando componentes proporcionales a los aportes realizados durante la vida activa. Para ello, es posible imaginar un esquema que defina un beneficio básico, a ser percibido por toda la población, con un valor cercano a la actual Pensión Universal para el Adulto Mayor. Adicionalmente, se podría incluir un beneficio proporcional, que considere la totalidad de la historia previsional de las personas, de forma de reconocer los aportes realizados a lo largo de la vida, sean estos por sólo un mes o 45 años ininterrumpidos. Un esquema efectivo que podría solucionar la dificultad que genera la multiplicidad de regímenes existentes en la actualidad (con sus reglas específicas de tasas de aportes e ingresos de referencia) es el sistema de “cuentas nocionales”, aplicado en países como Suecia, Italia o Polonia. Este

esquema permite definir una metodología clara que acumula los aportes realizados a lo largo de la vida y los convierte en haberes en base a una regla actuarial al momento del retiro.

La reforma propuesta implicaría:

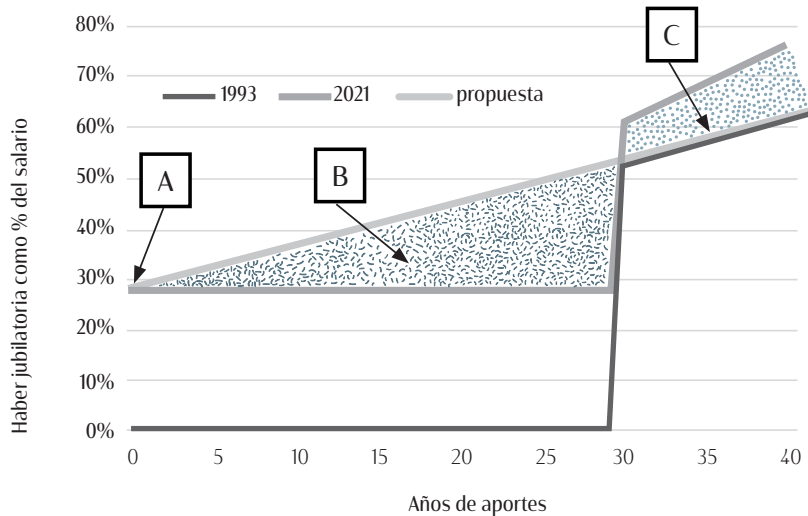
- un trato similar al actual para quienes no tienen ningún aporte al sistema (que recibirán solamente el Beneficio Básico, de un valor equivalente a la actual PUAM), señalada en la Gráfica 7.6 como el punto “A”;
- una mejora en los haberes esperados de quienes se jubilen en el futuro con aportes pero sin alcanzar los 30 años (que en la actualidad sólo son elegibles para la PUAM y ahora recibirían el Beneficio Básico y el Proporcional), señalada en la Gráfica 7.6 como el área “B”; y
- una reducción (con mayor impacto en los haberes más altos) en los beneficios futuros de quienes se jubilen con 30 o más años de aportes, ya que la combinación de beneficio básico y proporcional generará un haber más bajo que el que obtendrían bajo las reglas vigentes en la actualidad, señalada en la Gráfica 7.6 como el área “C”.

El impacto esperado de la propuesta puede considerarse desde dos perspectivas. Por un lado, suponiendo trabajadores con ingresos que se corresponden al promedio del mercado a lo largo de su vida, la Gráfica 7.6 muestra el haber que recibirían (como porcentaje de sus ingresos previos) bajo las normas aprobadas en 1993, las vigentes en la actualidad (que combinan las reglas contributivas aprobadas en 2008 y la creación de la PUAM en 2016) o las propuestas⁵, según años de aportes.

⁵Las simulaciones correspondientes a la reforma propuesta presentadas en los gráficos 2 y 3 están sujetas a revisión, dependiendo de una calibración de los modelos actuariales y una evaluación de los espacios fiscales.

Gráfica 7.6

Haberes previsionales como porcentaje del salario para un trabajador promedio, según años de aporte.



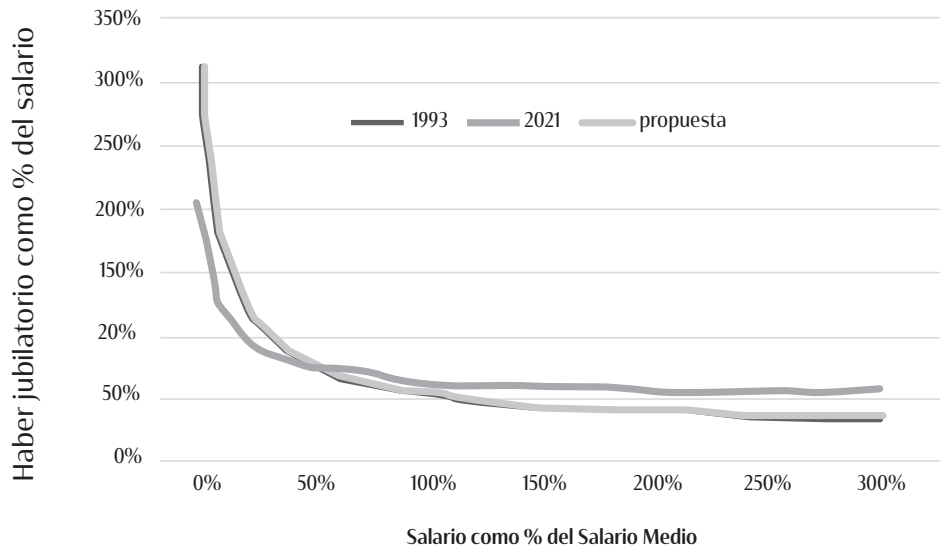
FUENTE: Elaboración propia

Como se observa, bajo el esquema de 1993 (representado por la línea azul) un trabajador con menos de 30 años de aportes no tenía derecho alguno a percibir una jubilación, mientras que al cumplir ese requisito inmediatamente pasaba a percibir un haber equivalente al 53% de sus ingresos previos, porcentaje que aumentaba en 0,85 puntos porcentuales por cada año adicional. La sanción de la ley 27260, que introdujo la PUAM, hizo que todas las personas tengan derecho a un beneficio básico, que en el caso de un trabajador con ingresos promedio pero sin los aportes necesarios alcanzaría a aproximadamente el 30% de su salario. Al cumplir 30 años de aportes, se mantiene el brusco salto anterior, pasando a percibir un 73%, y este valor aumenta en 1,5 puntos porcentuales por cada año adicional. Finalmente, la propuesta formulada plantea que todos los trabajadores puedan percibir un básico similar a la PUAM actual, pero con un beneficio proporcional que se inicia con aportes mínimos aumenta a un ritmo cercano al del régimen de 1993.

Alternativamente, se puede considerar los haberes que percibirían trabajadores que alcancen los 30 años de aportes, pero con distintos niveles de ingresos. Esto se refleja en la Gráfica 7.7. Un trabajador de ingresos equivalentes al promedio de la fuerza laboral con 30 años de aportes percibía cerca del 53% de su salario previo como jubilación bajo el régimen de 1993, un 60% bajo el actual y se acercaría al 54% bajo el esquema propuesto.

Gráfica 7.7

Haberes previsionales como porcentaje del salario para un trabajador con 30 años de aportes, según salario promedio



FUENTE: Elaboración propia

Como se puede advertir en esta figura, el perfil de 1993 es más progresivo que el actual, y el propuesto es casi idéntico al de 1993. El impacto fiscal neto (considerando el mayor gasto señalado como área “B” en la Gráfica 7.6 y el menor gasto señalado como área “C” de la misma gráfica) debe ser estimado en base a datos reales y luego de una calibración de los parámetros propuestos.

CONCLUSIONES

El sistema previsional argentino ha buscado incluir a la mayor parte de la población desde sus orígenes. Ya en los años cincuenta la cobertura normativa era prácticamente universal, aún cuando los niveles de informalidad eran altos. Este problema era particularmente serio entre los trabajadores independientes, ante la inexistencia de mecanismos confiables de control y recaudación.

Durante varias décadas los sucesivos gobiernos intentaron aumentar la participación de los independientes a través de mecanismos de simplificación registral y mejoras en el esquema de control, con éxito limitado. Fue recién en la primera década de este siglo que se logró ampliar masivamente la cobertura de la población adulta mayor, gracias a un régimen de facilidades de pago (conocido como “moratoria”) que permitía el acceso inmediato a la condición de jubilado para quienes cumplieren con el requisito de edad. Este esquema, temporal y transitorio, se ha mantenido en distintas formas desde hace 16 años.

Si bien los niveles de cobertura alcanzados bajo la estructura actual son importantes en términos de universalización de acceso a algún tipo de pensión, se observan serios problemas en términos de regresividad y costos fiscales que requieren ser abordados. Así, avanzar hacia un modelo que sea efectivamente inclusivo, ofreciendo protección a todos los ciudadanos mayores en un esquema que no genere inequidades y sea fiscalmente sostenible es uno de los grandes desafíos de la Argentina. Lograr los consensos políticos necesarios no será sencillo, pero no parece haber otras alternativas si se aspira a consolidar una política pública confiable y efectiva.

REFERENCIAS

Schulthess, W. y G. Demarco (1995) Argentina: Evolución del Sistema Nacional de Prevision Social y Propuesta de Reforma. CEPAL

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1963) Análisis Económico Financiero de las Cajas Nacionales de Previsión Social.

Dirección Nacional de Estadística y Censos (sin fecha) Censo Nacional de Población 1960

Casalí, W, M. Jiménez, E. Lépoire, L. Ortega y M. Alvarez (2018) Seguridad social para los trabajadores independientes en Argentina: diseño, cobertura y financiamiento. OIT.

Casal, J., I. Garcete Medina y N. López (2018) “El monotributo en Argentina”. Universidad Nacional de San Martín.