

JUBILACIONES, UN FUTURO IMPERFECTO: EL DEBATE PENDIENTE

A casi cinco años de la eliminación de las AFJP, el sistema de reparto premia a los que no hicieron aportes y plantea desafíos en su diseño, financiamiento y sustentabilidad

El objetivo, alcanzado hace cinco años, era eliminar la opción que desde 1994 tenían los trabajadores, de hacer sus aportes a un sistema de cuentas de capitalización gestionado por las AFJP (Administración Federal de Jubilaciones y Pensiones), en lugar de ingresarlos al régimen de reparto.

El entonces director ejecutivo del organismo previsional, Amado Boudou, festejó que comenzara a concretarse esa idea que le había llevado a la presidenta Cristina Kirchner. Lejos parecía haber quedado el documento de trabajo publicado por la Anses tan sólo cuatro meses antes, en el que el actual vicepresidente sostenía que para muchos trabajadores era beneficioso aportar a una AFJP.

El Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) nació finalmente, con ley aprobada y promulgada, poco más de un mes después. A casi cinco años y mientras desde el Gobierno se exponen logros obtenidos, como la mayor tasa de personas mayores con ingresos mensuales y la vigencia de un índice de movilidad (enraizado en la inflación, a la que logró superar en algunos años), economistas y expertos en la materia hacen sus advertencias. Sobre todo, frente a un sistema que pierde cada vez más su carácter contributivo y que sumó cambios sin debates previos

La sustentabilidad del régimen a largo plazo; la alta cantidad de juicios en contra de la Anses (Administración Nacional de Seguridad Social) ; la forma en que se financia el pago de haberes; la administración del fondo de garantía, integrado básicamente por los recursos que habían acumulado los afiliados a las AFJP; la informalidad laboral; una moratoria temporal y con inequidades, y la falta de respuestas para quienes habían hecho aportes voluntarios en el régimen de capitalización son algunos de los temas para un debate de fondo que sigue pendiente

El sistema de la Anses tiene 5,9 millones de jubilados y pensionados, a los que se suman 1,4 millones de beneficiarios de pensiones no contributivas. Dentro del primer grupo, 45% de las prestaciones (casi 2,7 millones) fueron otorgadas por una moratoria que benefició a quienes habían hecho pocos o ningún aporte. El plan no tuvo cálculos previos del costo para las cuentas públicas y, si bien permitió elevar el porcentaje de personas mayores con ingresos, no discriminó por situación social ni previó una continuidad en el tiempo, por lo que la tasa de cobertura volverá a caer. Hoy, la moratoria provoca desigualdades, ya que la posibilidad de acceso y el costo implicado dependen de algo discrecional: la fecha de nacimiento de las personas. Esto se debe a la limitación del período por el que se puede declarar deuda y pagarla con cuotas baratas y por descuento de haberes.

"La amplitud de la cobertura no debería depender de ocasionales y caprichosas moratorias, sino de una política que asegure una asignación universal para la tercera edad", señala Luciana Díaz Frers, directora del programa de Políticas Fiscales del Cippec, que destaca, de todas formas, como hecho valioso que hoy 96% de la población mayor tenga ingresos. A ese índice se llega sumando los pasivos con prestaciones de la Anses y de otros sistemas en vigor, en el país.

Como contraparte de los 7,3 millones de beneficiarios, hay 8,1 millones de personas que contribuyen al financiamiento, por ser trabajadores activos y en blanco. Esa relación de

1,3 aportantes por cada beneficiario enciende una luz de alerta, en un sistema que³⁹ insume alrededor de un tercio del gasto público de la Nación. Según cálculos de la consultora Idesa, si se considera sólo a quienes se jubilaron con aportes completos, la relación se establece en 2,75.

No es un dato menor que 1,3 millones de contribuyentes sean monotributistas, que tendrán derecho al haber mínimo, hoy de \$ 2477, desde un esquema que muestra una inequidad: quienes están en ese régimen aportan al SIPA \$ 157 mensuales, mientras que un empleado con el salario mínimo contribuye con más de cinco veces esa cifra (entre el aporte propio y el del empleador) para obtener finalmente el mismo beneficio.

La relación entre aportantes y beneficiarios está ligada al nivel de informalidad, que en la Argentina afecta a prácticamente la mitad de los ocupados, sumados los asalariados y los cuentapropistas. "Que de 17 millones de trabajadores sólo aporte la mitad es una bomba de tiempo", afirma el diputado Claudio Lozano, que desde la oposición votó a favor del fin de las AFJP y que cuestionó en los últimos años el uso de los recursos estatizados, denuncias judiciales mediante contra Boudou, quien apenas traspasado el fondo a la Anses, lo manejó sin dar informes ni datos por más de un año y medio. Ahora se publica información con frecuencia trimestral y, según fuentes de la Anses, su director ejecutivo, Diego Bossio, fue 17 veces al Congreso, a la comisión bicameral que debe ejercer controles. Sin embargo, Lozano lamenta que los datos lleguen ex post y con retraso, cuando debería existir -sostiene- un consejo integrado por el Estado, los trabajadores y los empresarios, que se involucre en la gestión y control del fondo.

Para Lozano, dado que el mercado laboral dificulta hoy sumar los 30 años de aportes, habría que pensar en un esquema de prestaciones de tres escalones: una prestación básica y universal; otra que se otorgue con la lógica de sistema de reparto y con pagos proporcionales según la cantidad de aportes hechos, y una tercera, que permita adicionar contribuciones voluntarias de quienes tengan capacidad de hacerlas para mejorar su ingreso futuro. "Este sistema es inviable en el largo plazo", sostiene el economista, que considera que la reforma quedó inconclusa y que deberían restituirse a su valor original las contribuciones patronales, rebajadas en los 90 y, para algunos casos, también por el actual Gobierno.

Financiamiento mixto

Hoy por hoy, 56 de cada 100 pesos usados en los pagos provienen de aportes personales y contribuciones patronales. Los otros 44 se deducen de los impuestos generales, en función de porcentajes ya establecidos y en un esquema no libre de conflictos. Con las reformas de la década del 90, las provincias cedieron 15% de los fondos coparticipables en favor de la Anses. En los últimos años, surgieron los pedidos de restitución de esos recursos. Además hay otra discusión porque varias provincias no gobernadas por el kirchnerismo, como Córdoba y Santa Fe, afirman que la Nación les debe una compensación por los déficits de las cajas previsionales provinciales que en los noventa no fueron transferidas a la Nación.

Un cálculo realizado por Fundación Mediterránea proyecta para este año un superávit en las cuentas de la Anses equivalente a 1,12% del PBI. Datos aportados por el organismo indican que entre 2009 y 2012 se acumularon excedentes (netos de las rentas del fondo de garantía) por \$ 22.417 millones. El resultado positivo muestra el saldo entre lo que ingresa y lo que se paga, sin considerar lo que significaría liquidar los haberes, en forma generalizada, según los criterios dispuestos por la Corte Suprema en sus fallos sobre reajustes. Hacer tal cosa, y según la Anses, significaría quedar por debajo de la línea de equilibrio. Entonces, el resultado actual está en gran medida explicado por la falta de ajuste por inflación que sufrieron muchos jubilados entre 2002 y

2006. La política de subidas discriminatorias que hubo en esos años es, además, la⁴⁰ explicación para los 283.100 juicios que se tramitan por reajustes, según la estadística de la Anses. Al margen de esas consideraciones, si los pagos actuales dependieran sólo de los aportes de trabajadores y empresas, el déficit sería de 3,6% del PBI.

Esos datos dan cuenta de que el financiamiento mixto del sistema (ingresos genuinos e impuestos) es un hecho inevitable. Y el contexto -peleas entre gobiernos- indica que toda eventual discusión por sumar recursos tendría su grado de conflictividad. Llegado el momento de tener que ajustar las tuercas del sistema, ¿qué camino se tomará? "Si se saca más plata de la coparticipación, va a haber más problemas -anticipa Juan Luis Bour, economista jefe de FIEL-. Los sistemas en el mundo tienden a que la previsión social tenga algo de impuestos generales en sus fuentes de financiamiento, pero las últimas reformas van en el sentido de hacerlos más solventes a través de sus ingresos genuinos." Para el economista, hoy la Argentina tiene un sistema "que usa la caja y no prevé cuestiones en el tiempo, por lo que deja problemas hacia adelante".

De acuerdo con datos publicados por la Anses en 2010, cuando rechazó el proyecto de ley para equiparar la jubilación básica a 82% del salario mínimo (norma aprobada y vetada), en la década pasada 10% de la población tenía más de 65 años. Esa proporción crece y llegaría a 19% entre 2045 y 2050, cuando los actuales aportantes estén en su etapa pasiva.

Si bien no se conocen proyecciones de mediano y largo plazo sobre los resultados del sistema, fuentes del Gobierno afirman que, según un estudio hecho tras la última reforma, los problemas aparecerían en el período de 2025 a 2030. "Las cuentas deben revisarse año tras año e internacionalmente se plantean mecanismos para hacerlo", explica un conocedor del tema, que estuvo en la función pública.

La aparición de problemas en el esquema de financiamiento debería hacer entrar en acción al Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) al que fueron los ahorros acumulados en las AFJP. La ley prevé que los recursos sean usados para pagar jubilaciones ante un desequilibrio temporario. Así, mientras que la sustentabilidad depende de los requisitos para acceder a las prestaciones, de la fórmula de cálculo de haberes y de las fuentes de financiamiento, al fondo se le reserva el rol de ser auxilio pasajero. Si bien hoy eso no sería apremiante, sí lo es la necesidad de exponer a un debate integral cuestiones que involucran a la sociedad entera.

Fondo de Garantía de Sustentabilidad

El Fondo de Garantía de Sustentabilidad fue creado al traspasarse los fondos de las AFJP al Sistema de Reparto. Está compuesto por diversos tipos de herramientas financieras, como los títulos públicos, las acciones de empresas, tenencias a plazos fijos, entre otros.

El Fondo fue constituido para garantizar el pago de las jubilaciones y pensiones en casos de contingencias, es decir, el destino de esos fondos está limitado por ley sólo para los casos en que la ANSES no pueda hacer frente al pago de estos beneficios. Estos fondos son invertidos en infraestructura nacional que incentiven la economía del país y generen empleo formal, además de producir rentabilidad.

Según señaló recientemente, el director de la Anses, Diego Bossio, el Fondo de Garantía de Sustentabilidad creció un 197,9% desde su inicio. De los \$80.082 millones que tenía en diciembre del 2008 pasó a \$292.172 millones. "El superávit presupuestario de la Anses de los últimos cuatro años fue de 80.248 millones, por lo que las operaciones que hace el organismo son óptimas, rentables y seguras en el marco de un

Estado eficiente y responsable”, explicó el titular del organismo previsional, Diego⁴¹ Bossio.

Señaló que la cartera del FGS experimentó un incremento de un 19,4% en lo que va del año y este aumento se eleva al 31,6% comparando agosto 2012 a agosto 2013. De esta manera, en la variación interanual del FGS la cartera tuvo un incremento de \$70.230 millones. Se estima que a fines de 2013 el FGS estará llegando a los \$312.506 millones.

La cartera de activos del FGS está compuesta en un 62,8% por Títulos Públicos Nacionales, un 13% en Proyectos Productivos y/o de infraestructura, un 8% en acciones y un 4,8% en plazos fijos.

“Hoy la Anses es un organismo que funciona correctamente, porque además tenemos un Estado con capacidad de gestionar los recursos con solvencia y criterio, prudentemente. En la actualidad, el organismo liquida más de 14 millones de prestaciones todos los meses”, agregó.

Desde diciembre de 2008 hasta agosto de 2013, la variación de activos vinculados a proyectos productivos y/o de infraestructura en la cartera del Fondo aumentó de 2,2% a 13%.