

Rafael Rofman

El Sistema Previsional Argentino a cuatro años de la reforma: los temas pendientes

Introducción

Este documento presenta un análisis de los principales problemas existentes en el Sistema Previsional Argentino, a cuatro años de la profunda reforma implementada. El objetivo general del estudio es describir estos problemas, identificar sus causas y proponer soluciones posibles a los mismos.

El Sistema Previsional Argentino está organizado sobre la base de un sistema nacional, el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), de esquemas provinciales y de esquemas de cajas profesionales o por empleador.

El SIJP tiene alcance nacional y su cobertura legal es casi universal, ya que incluye a empleados públicos y privados, autónomos, etcétera. Los únicos trabajadores no cubiertos por el SIJP son los que se encuentran en otros regímenes de menor envergadura. Los sistemas provinciales cubren a la mayoría de los empleados de las provincias o municipios que no han adherido al SIJP, en la actualidad aproximadamente la mitad de las provincias (incluyendo a las más grandes, como Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe). Finalmente, existe un importante número de cajas profesionales, en general con alcance provincial, fondos de empleadores (por ejemplo, el Banco de la Provincia de Buenos Aires) y sistemas especiales (como los de las Fuerzas Armadas y la Policía Federal). La importancia relativa de los distintos regímenes es difícil de estimar. De los aproximadamente 13 millones de trabajadores ocupados en la Argenti-

na en la actualidad, algo menos de 5 millones aportan al SIJP, cerca de un millón a los regímenes provinciales y unos 500.000 a los otros esquemas, mientras que los restantes 6,5 millones no realizarían aporte alguno, por lo que no recibirían una cobertura previsional adecuada.

El análisis desarrollado se concentra en el SIJP, por ser el sistema de mayor alcance y, por su condición de sistema nacional, pasible de ser modificado por normas nacionales. No obstante, es importante mencionar que la problemática de los regímenes provinciales y sectoriales debería ser cuidadosamente estudiada, ya que su estabilidad financiera es poco clara en varios casos.

El trabajo tiene, como objetivo específico, la presentación de un estado de situación con respecto a los temas que aparecen como centrales en la discusión. Estos son: (1) el problema de cobertura del SIJP; (2) la viabilidad financiera del Régimen Previsional Público; (3) el problema de la movilidad de las prestaciones en el Régimen Previsional Público y la Ley de Solidaridad Previsional; (4) el costo del régimen de capitalización; (5) la capacidad y eficiencia de regulación y supervisión de las compañías de seguros vinculadas con el régimen de capitalización por parte del Estado; y (6) la razonabilidad, eficiencia y costo en la prestación de servicios por parte del Estado en el régimen de capitalización (en particular, servicios de registro y recaudación).

20 Antecedentes

Los estudios sobre el tema previsional en Argentina son numerosos y de amplia cobertura, en particular desde 1994 hasta la fecha. La mayoría de estos trabajos han sido realizados en el marco de instituciones académicas (Instituto de Economía de la UADE, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas), de consultoras (FIEL, Towers Perrin), de instituciones de gobierno (Secretaría de Seguridad Social, Superintendencia de AFJP) y de organismos internacionales (Banco Mundial). Los mismos cubren diversos temas y generalmente se complementan, aunque existen algunas diferencias importantes en dos aspectos. Por un lado, los trabajos que presentan modelos de proyección de la evolución financiera del SIJP divergen en su metodología y, en consecuencia, en los resultados obtenidos. Algunos de los últimos estudios publicados son los de Schulthess y Demarco (1996), Durán (1996), Rofman, Stirparo y Lattes (1998) y FIEL (1998). El segundo aspecto en el que se advierten divergencias es el relacionado con las propuestas de políticas. Varias publicaciones recientes discuten temas de importancia para el desarrollo del sistema, como los problemas relativos al otorgamiento de beneficios en el régimen de capitalización (Grushka, 1997), los esquemas de supervisión (Demarco y Rofman, 1998) y recaudación (Rofman y Demarco, 1998) o el funcionamiento y costo de las AFJP (Berlín, 1998 y Chisari y Quesada, 1998). Las propuestas que se encuentran en

estos estudios no siempre son coincidentes, aunque no son necesariamente incompatibles. El conjunto de los trabajos ofrece una sólida base para avanzar en la elaboración de propuestas concretas en los distintos aspectos considerados.

El esquema básico del SIJP

El SIJP está organizado siguiendo un modelo que en los últimos años se ha conocido en la literatura como "Multipilar". Así, el mismo tiene dos pilares centrales; el primero se financia con las contribuciones patronales (16% según la ley, aproximadamente 10,9% en promedio a fines de 1998 vía reducciones por decreto). En condiciones de madurez, pagaría una Prestación Básica Universal, igual para todos los beneficiarios de jubilación, cuyo monto originalmente correspondía a cerca de un 28% del salario promedio. Luego, por la Ley de Solidaridad Previsional, fue "desenganchado" y actualmente se determina por resolución de los ministros de Economía y Trabajo.

El segundo pilar, que se financia con los aportes personales (11%), está integrado por dos regímenes: uno de reparto, que paga la Prestación Adicional por Permanencia (PAP) y otro de capitalización, que paga la Jubilación Ordinaria (JO). La PAP, que se calcula sobre la base de los aportes realizados al nuevo sistema y el ingreso previo al retiro, para un trabajador con 35 años de aportes equivaldría al 30% de su ingreso previo. Los fondos de este esquema y los del primer pilar no están diferenciados, sino que forman parte del "Régimen Previsional Público" (RPP). La JO se financia con los montos acumulados en las cuentas individuales administradas por las AFJP; su valor dependerá de múltiples variables pero, bajo supuestos "razonables", debería ser similar a la PAP.¹

Los beneficios de retiro por invalidez y pensión por fallecimiento de activos son financiados por el segundo pilar, dependiendo de la opción que haya realizado el trabajador (capitalización o reparto), mientras que las pensiones por fallecimiento de jubilados se financian del mismo modo que se financiaba la jubilación.

Además de los elementos descriptos hasta aquí, el SIJP tiene un importante componente destinado a cubrir los beneficios de quienes se ven afectados por la transición desde el sistema anterior. Así, los beneficiarios del antiguo sistema continúan cobrando sus haberes y quienes se jubilen bajo el SIJP recibirán una Prestación Compensatoria ("PC", proporcional al ingreso y los años con aportes al sistema antiguo), en ambos casos financiados por el RPP. Además, con un criterio establecido en un decreto, parte del capital necesario para

¹ Un varón con 35 años de aportes ininterrumpidos, crecimiento de su salario del 2% anual y casado, recibirá aproximadamente un 26,5% de su último salario como prestación adicional por permanencia. Si se encuentra en régimen de capitalización con una rentabilidad anual de los fondos del 4% obtendrá una jubilación ordinaria del 26,6% de su último salario.

financiar pensiones por fallecimiento y retiros por invalidez de afiliados al régimen de capitalización que pudieron haber aportado al sistema antiguo es provisto por el RPP.

Finalmente, los trabajadores pueden acceder a una Jubilación por Edad Avanzada, con beneficios reducidos y menores requisitos de contribuciones (aunque mayor edad mínima), totalmente financiada por el RPP.

Los problemas del sistema

Las mayores debilidades del SIJP parecen estar no en los componentes presentes en el mismo sino en los elementos faltantes. El SIJP presenta varias ventajas importantes sobre otros sistemas, tanto tradicionales como recientemente reformados: tiene efectivamente dos pilares, uno distributivo, basado en un esquema de reparto, y otro proporcional a aportes (aunque con algunas inequidades) y mayormente de capitalización. Esto permite distribuir mejor los riesgos de problemas de corto y mediano plazo y, a la vez, reduce la posibilidad de manipulación y arbitrariedades en el otorgamiento de beneficios.

Entre las principales desventajas se encuentra el hecho de que no soluciona por sí mismo los problemas de cobertura ni los problemas fiscales del sistema anterior, sino que, al menos en el corto plazo, tiende a agravarlos al excluir a más trabajadores a la vez que agrega presiones fiscales por el costo de la transición. El efecto sobre la situación fiscal es claramente negativo en el inicio, mientras que en el mediano plazo (10-20 años) podría compensarse, dependiendo de la evolución de varias variables clave (algunos escenarios se presentan en el gráfico 1). También tiene un costo de administración mayor, en tanto los gastos de ANSeS no se han reducido y los costos de las AFJP y compañías de seguros son importantes.

A continuación se presenta una discusión en detalle de cada uno de los aspectos considerados.

1. El problema de cobertura del SIJP

El Sistema Previsional Argentino ha tenido, tradicionalmente, un nivel de cobertura elevado, que alcanzaba a una proporción importante de la población anciana. Hacia 1991, cerca de un 73% de la población mayor de 60 años que no trabajaba recibía una jubilación o pensión. La nueva ley previsional estableció varios criterios restrictivos para el acceso a los beneficios, incluyendo un aumento de cinco años en la edad mínima y de 10 años en el número de años con aportes requeridos para jubilarse, así como criterios de regularidad en los aportes para acceder a beneficios de invalidez y fallecimiento. Debido a esta mayor dureza en los requisitos para acceder a beneficios del nuevo sistema es razonable esperar que el nivel de cobertura caiga

en el futuro. Esta tendencia podría revertirse si los niveles de formalidad en la fuerza de trabajo y de cumplimiento con las obligaciones previsionales aumentan significativamente en los próximos años. Lamentablemente, la evidencia existente entre 1994 y la actualidad indica que el número de aportantes al SIJP no aumentó y que, incluso, podría haber disminuido ligeramente en términos absolutos, si se excluye el efecto de la incorporación de los sistemas provinciales, y más significativamente en términos relativos, ya que la población económicamente activa aumentó en el período. Evidentemente, no es posible predecir con un nivel de certeza razonable lo que ocurrirá en el futuro, pero es claro que los problemas de cobertura aumentarán, debido a las condiciones más restrictivas para acceder a los beneficios. Al preparar proyecciones del SIJP para el período 1995-2050, Rofman, Stirparo y Lattes (1998) estimaron que la cobertura podría caer cerca de un 30% en los próximos 20 años aun cuando los niveles de formalidad aumenten rápidamente.

La solución de este problema no es simple, fundamentalmente porque el mismo no parece estar originado en el diseño del sistema previsional. En efecto, los problemas de baja formalidad en la fuerza de trabajo de la Argentina se deben a causas de largo plazo que difícilmente puedan ser solucionados con medidas de estricta política previsional, sino que requieren modificaciones más profundas en la estructura productiva del país. Un ejemplo interesante de esta situación es el limitado efecto que la política de reducción de las contribuciones patronales a la Seguridad Social, implementada a partir de 1994, ha tenido sobre el número de aportantes al SIJP, aunque cabe considerar que el contexto macroeconómico presentó fuertes variaciones en el período. No obstante, es claro que el SIJP contiene varios aspectos excesivamente inflexibles, que restringen el acceso de quienes podrían ser parcialmente beneficiarios del sistema.

Un primer problema que debería tratarse con urgencia es el relativo a la situación de los trabajadores autónomos. La ley 24.241 exige que los mismos realicen aportes del 27% de una renta presunta al sistema previsional, además de un 5% adicional con destino al PAMI. La falta de relación entre los montos exigidos y los ingresos reales de los trabajadores, el bajo porcentaje del aporte total que es efectivamente acreditado en las cuentas de capitalización (aproximadamente un 23%) y las políticas recaudatorias que han tendido a aumentar sistemáticamente los montos a aportar (los cuales se incrementaron cerca de un 65% entre principios de 1994 y 1997) representan un fuerte incentivo a la evasión. Adicionalmente, el sistema incluye en la actualidad varios elementos de discriminación para con este grupo, como la no aplicación de las reducciones en las tasas de contribución patronal o la exigencia en el sentido de que los aportes hayan sido realizados efectivamente dentro de los plazos para considerarlos en los cálculos de regularidad, condición no aplicada a los trabajadores en relación de dependencia. Como con-

secuencia de este proceso, el número de aportantes autónomos al SIJP cayó, entre 1994 y 1998 desde alrededor de 1,3 millones hasta algo más de 700.000.

La implementación de políticas que faciliten la participación de los autónomos es necesaria y posible. Algunas medidas simples, como la vinculación de los aportes a los ingresos efectivos, un aumento importante en la proporción de los aportes que se destinan a las cuentas de capitalización y la eliminación de trabas burocráticas para ingresar y salir de la categoría, pueden mejorar la situación sin implicar un costo fiscal significativo.

El segundo aspecto a considerar es una flexibilización en los requisitos de años con aportes y regularidad. En la actualidad, quienes tienen menos de 30 años con aportes al sistema no tienen derecho a los beneficios del RPP. Parecería razonable establecer un esquema de proporcionalidad para que quienes tienen menos aportes reciban beneficios reducidos, sin que esto implique graves dificultades financieras. Del mismo modo, las condiciones de regularidad para los beneficios de invalidez y fallecimiento son excesivamente estrictas (se exige un mínimo del 50% de aportes en los últimos 3 años) y podrían flexibilizarse en forma proporcional.

Finalmente, parece imprescindible desarrollar un sistema de pensiones no contributivas que tiendan a cubrir a la población excluida del sistema previsional. Estas pensiones deberían ser asignadas de acuerdo con criterios objetivos, como la edad, la capacidad de generar ingresos, necesidades, etcétera, por un organismo separado del sistema previsional, como la Secretaría de Desarrollo Social. Por cierto, la implementación de un sistema de esta naturaleza no es sencillo, por diversas razones. Por un lado, al no existir restricciones en el otorgamiento de los beneficios por criterios de contribuciones pasadas, es relativamente sencillo convertir a estos esquemas en mecanismos de clientelismo político (como, de hecho, ha ocurrido hasta ahora en nuestro país), especialmente si el mismo no es de carácter universal. Aun pudiendo evitar esto, la financiación puede ser problemática, en particular considerando que las necesidades de un programa de este tipo son habitualmente pro-cíclicas.

2. La viabilidad financiera del

Régimen Previsional Público:

los efectos de reducciones en las contribuciones patronales

La viabilidad financiera del RPP ha sido objeto de controversia, debido a las dificultades que inevitablemente deberá enfrentar para mantener el pago

de las prestaciones, absorbiendo el déficit anterior y el costo de la transición. Adicionalmente, la política de reducción de contribuciones patronales afecta en forma significativa las finanzas de ANSeS, ya que no se evidencian, en el nivel de cumplimiento, mejoras que compensen las rebajas.

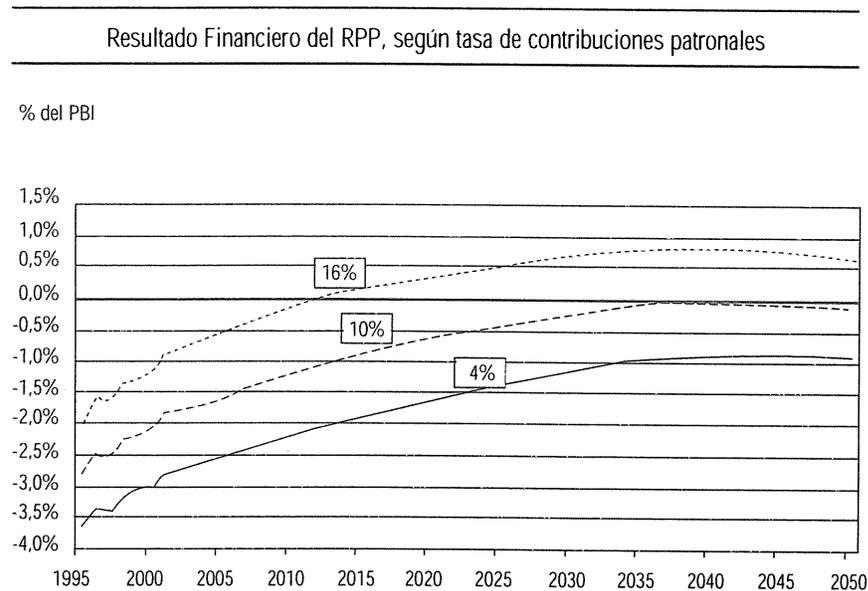
La evolución de la situación financiera del RPP es, en las próximas décadas, la contracara del problema de cobertura. Distintos estudios han mostrado que las finanzas del sistema público deberían mejorar significativamente, debido, fundamentalmente, a un estancamiento e incluso una disminución en el número de beneficiarios. Obviamente, de ocurrir esto, el sistema estará en mejores condiciones de afrontar sus obligaciones financieras, al costo de excluir del sistema a una parte importante de la sociedad. Por otro lado, si la población excluida del sistema previsional recibirá cobertura en un sistema no contributivo, la mejora en las finanzas de ANSeS estaría compensada por las necesidades del área de Desarrollo Social o la que asuma la responsabilidad de financiar este programa.

En todo caso, la situación financiera del Régimen Previsional Público parece viable en el mediano y largo plazo, si nos basamos en las distintas proyecciones y simulaciones realizadas (por ejemplo, Schulthess y Demarco (1996), Durán (1996), Rofman, Stirparo y Lattes (1998) y FIEL (1998)). Existen dos tipos de análisis posibles para esta dimensión: la preparación de proyecciones con mayor o menor detalle sobre la evolución futura de las cuentas del sistema y la formulación de las relaciones básicas del mismo. La primera aproximación fue desarrollada en detalle en distintos trabajos, ya mencionados, que, más allá de sus diferencias, coinciden en pronosticar la mejora sostenida en el resultado "puro" (esto es, sin considerar la transferencia de recursos tributarios) del régimen público, sujeta a que se mantengan las contribuciones patronales en el futuro. El segundo criterio es más simple, pero permite evaluar con bastante rapidez y simplicidad el sistema. Considerando que la PBU promedio debería alcanzar a alrededor del 28% del salario medio y que, en el largo plazo, ésta se financiaría con el 16% de las contribuciones patronales, es claro que se necesita una tasa de sostenimiento (razón entre trabajadores activos y pasivos) de al menos 1,75, es decir, que haya 1,75 activos por cada beneficiario, un nivel razonablemente alcanzable teniendo en cuenta la evolución demográfica esperada en nuestro país. Por supuesto, de persistir o incluso aumentarse las reducciones en las contribuciones patronales, esta relación aumentaría. En cambio, la situación del segundo pilar del régimen de reparto, que financia la PAP, no es tan clara, ya que si los trabajadores se retiran con un promedio de 35 años de aportes, entonces percibirían casi un 30% del salario en promedio, que se debe financiar con un 11% de aportes, por lo que la tasa de sostenimiento sería de 2,7 activos por cada beneficiario. Esta tasa parece más difícil de alcanzar, pero, por otro lado, de continuar la tenden-

cia actual de la mayoría de los afiliados a optar por el régimen de capitalización, el costo en valor absoluto de este beneficio sería relativamente menor (de acuerdo con las estimaciones de Rofman, Stirparo y Lattes, las erogaciones correspondientes a la PAP llegarán a un nivel máximo del 7% del total de erogaciones previsionales alrededor del año 2030).

Por supuesto, el resultado financiero del RPP dependerá en forma directa de las decisiones que se adopten en relación con las contribuciones patronales. El gráfico 1 muestra los resultados de una proyección bajo tres supuestos distintos respecto de las tasas de contribuciones, del 16% (indicada por la ley), del 10% (aproximadamente el nivel actual) y del 4%, como un nivel mínimo.²

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia basada en Rofman, Stirparo y Lattes (1998).

Como se advierte, de aplicarse una tasa del 16% las cuentas tenderían a equilibrarse hacia el 2015, mientras que con la tasa actual sólo se alcanzaría un nivel de equilibrio hacia el 2035, cuando los compromisos del Estado con los beneficiarios antiguos hayan prácticamente desaparecido y las prestaciones compensatorias pagadas se estén reduciendo rápidamente. El efecto de las reducciones en las contribuciones patronales es claro: una reducción de seis puntos en la tasa implica un costo fiscal de algo menos del 1% del PBI, o unos 3.000 millones de pesos actuales por año. Evidentemente, ésta es una política con un muy alto costo, por lo que su eficiencia debería ser cuidadosamente medida.³ Este aspecto cobra mayor relevancia si se considera que, a cuatro años de iniciarse la política de reducciones en las contribuciones patronales, el número de trabajadores con aportes no ha registrado aumentos significativos.

3. El problema de la movilidad en las prestaciones del RPP y la Ley de Solidaridad Previsional

La Ley 24.241, creadora del SIJP, establecía un mecanismo automático de movilidad de la totalidad de las variables financieras del sistema. Así, las prestaciones del Régimen Previsional Público, los aportes mínimos y máximos, las sanciones de las AFJP en caso de incumplimiento de las normas y los aportes de los trabajadores autónomos se establecían en función del valor del Aporte Medio Previsional Obligatorio (AMPO). El AMPO debía calcularse en forma semestral y, razonablemente, su evolución seguiría la de los salarios promedios de la economía, por lo que se podía entender que el sistema estaría, con cierto rezago, completamente indexado por el nivel de salarios. Este criterio era un avance fundamental sobre el sistema vigente con anterioridad, que establecía múltiples criterios de movilidad para las distintas variables y, en particular, una vinculación entre los beneficios y un índice de remuneraciones calculado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social cuya metodología distaba de ser transparente y razonable, lo que dio origen a múltiples acciones judiciales por parte de los beneficiarios. El valor del AMPO fue calculado a fines de 1993, sobre la base de la recaudación previsional del primer semestre de 1993, en \$61. Entre esa fecha y el primer semestre de 1997, el valor del mismo se incrementó en un 31%, hasta llegar a los \$80. Este importante cambio no refleja un aumento en las remuneraciones de los trabajadores, sino varios efectos metodológicos. Por un lado, el primer cálculo se realizó suponiendo una tasa de aportes personales del 10% (vigente en ese momento), pero luego se aplicó la nueva

³ En realidad, los descuentos se aplican sobre la totalidad de las contribuciones a la seguridad social, por lo que el costo fiscal total es de aproximadamente el doble del que se indica para el sistema previsional.

² Este modelo supone un suave crecimiento de la tasa de actividad, una caída hasta niveles cercanos al 7% de la tasa de desocupación, un aumento del porcentaje de ocupados que aportan del 36% actual al 50%, una caída en el porcentaje de trabajadores en relación de dependencia y un aumento sostenido de la participación del régimen de capitalización, que llega al 100% de los trabajadores hacia el 2025.

tasa del 11%, por lo que se produjo un aumento del 10%. Por otro lado, en 1996 se decidió incrementar las rentas imposables de los aportantes autónomos en un 30%, resultando en un aumento de aproximadamente el 3% en el AMPO. Al mismo tiempo, la composición de los aportantes según tipo de trabajador (dependientes o autónomos) fue variando, con lo que el grupo de dependientes, con un ingreso imponible significativamente superior que el de los autónomos, pasó de representar el 72% de los aportantes al inicio del SIJP a ser cerca del 82%, con lo que, por el efecto "composición", se produjo un aumento en el AMPO de aproximadamente el 12%. Finalmente, al vincularse las rentas imposables de los autónomos al valor del AMPO, se produjo un "efecto multiplicador", ya que cada semestre la renta aumentaba como consecuencia del aumento del AMPO y, a su vez, el aumento en las rentas generaba un aumento en el AMPO en el semestre siguiente. Este efecto podría explicar un incremento total de cerca del 3% entre 1994 y 1997. En resumen, del 31% de aumento que se registró en el AMPO, un 10% se puede atribuir al cambio en la tasa de aportes, un 3% al aumento en las rentas de los autónomos, un 12% al efecto "composición" y un 3% al efecto "multiplicador", por lo que sólo habría un 3% de aumento efectivo en el ingreso de los trabajadores.

Por supuesto, los cálculos presentados son aproximados, ya que no es posible reproducir con exactitud la metodología utilizada por la Secretaría de Seguridad Social para el cálculo del AMPO; pero es claro que el importante aumento que sufrió esta variable se debió fundamentalmente a problemas metodológicos y no a cambios en la economía real.

A principios de 1995, y ante la evidencia de que un aumento del 14,3% en el AMPO llevaría a un aumento similar en las erogaciones del sistema previsional, el Gobierno Nacional emitió un decreto de necesidad y urgencia, luego confirmado por la Ley de Solidaridad Previsional, que eliminó la movilidad de las prestaciones, dejándolas sujetas a la definición que el Congreso adopte cada año en ocasión de discutir la Ley de Presupuesto. Esta medida, justificada en la imposibilidad de pagar los aumentos previstos, eliminó un componente de particular valor de la ley 24.241, como era la movilidad automática, no sujeta a manipulación política. Adicionalmente, la Ley de Solidaridad Previsional determinó el congelamiento de los beneficios en pago, pero no modificó el mecanismo para determinar nuevos beneficios. En consecuencia, comenzaron a generarse inequidades en tanto distintos trabajadores cobraban distintos montos en concepto de Prestación Básica Universal, dependiendo de la fecha de su jubilación. A fines de 1997, nuevamente mediante un decreto cuya "necesidad y urgencia" parecen difícilmente justificables, el Gobierno Nacional reemplazó el AMPO por el Módulo Previsional (MOPRE), una unidad cuyo valor es determinado por los

ministerios de Trabajo y Economía y que, en principio, volvería a determinar la movilidad conjunta de todos los valores del SIJP.⁴

La inexistencia de mecanismos automáticos de movilidad afecta seriamente la previsibilidad del sistema, a la vez que aumenta la posibilidad de manipulación política del mismo. Por ello, es necesario desarrollar una metodología que permita vincular el valor de las prestaciones con un indicador objetivo que, sin poner en riesgo la seguridad financiera del sistema, agregue el necesario componente de previsibilidad. Esto es claramente posible y relativamente simple, si se define como criterio de movilidad el ingreso promedio de los trabajadores en relación de dependencia que realicen sus aportes.

4. El costo del régimen de capitalización, las posibles medidas para reducirlo y sus consecuencias

El régimen de capitalización tiene costos que aparecen como significativos, tanto en forma explícita (las comisiones de las AFJP) como implícita (los costos de las compañías de seguros, el costo de recaudación, etcétera). Estos costos son particularmente significativos si se considera que el funcionamiento del nuevo régimen no ha significado una reducción en el presupuesto operativo de la ANSeS, el organismo de administración del régimen de reparto. En la actualidad, el promedio de las comisiones de las AFJP se encuentra ligeramente por encima del 3,4% del ingreso imponible, un valor que generalmente se considera demasiado alto. Un aspecto interesante es que este alto promedio se debe, en parte, a que los afiliados no realizan una búsqueda activa de la AFJP más barata. Cualquiera sea la causa de esto, es sencillo calcular que, en la actualidad, la comisión promedio podría ser de aproximadamente 2,95% si cada afiliado optase por la AFJP más barata para su nivel de ingresos.

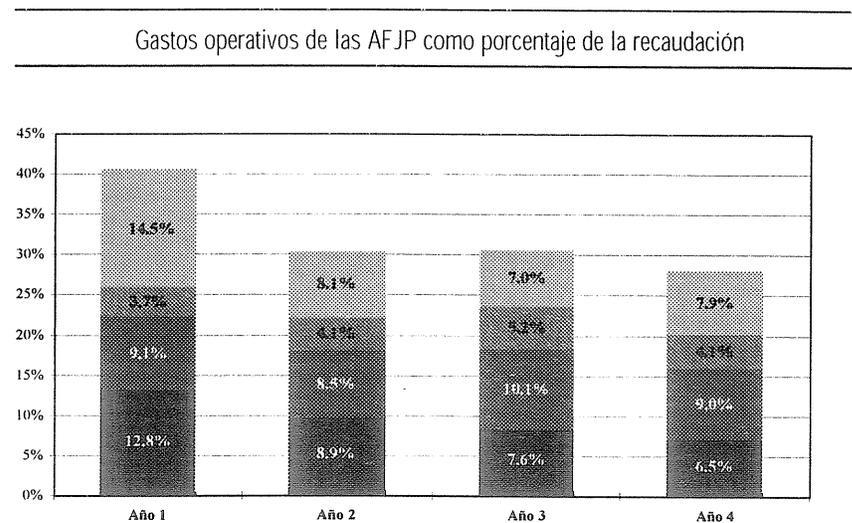
La magnitud de estos costos ha dado lugar a un amplio debate. Es evidente que para definir si un servicio es caro o barato es necesario tener un criterio de referencia, sea comparando el costo con el de otros servicios similares, sea intentando valorar la utilidad que los afiliados obtienen del servicio. Algunos análisis plantean que, en realidad, el costo es bajo si se compara con otros productos financieros alternativos, aunque estas comparaciones no siempre han sido formuladas con la rigurosidad necesaria.

Aun cuando es complejo definir un criterio objetivo, es interesante considerar el destino de los recursos capta-

⁴ En realidad, el decreto no deroga formalmente la Ley de Solidaridad Previsional, por lo que existe un margen de duda acerca de si los beneficios existentes se modifican con el MOPRE o continúan siendo definidos por el Presupuesto Nacional.

dos por las AFJP. El Gráfico 2 presenta la estructura de gastos operativos de las AFJP, como porcentaje de la recaudación previsional de cada año fiscal (julio-junio) desde el inicio del sistema.

Gráfico 2



30

Fuente: Elaboración propia, basada en datos de la SAFJP.

Es fácil advertir que los costos totales han descendido desde el inicio del sistema: por entonces superaban el 40% de la recaudación, mientras que en la actualidad se aproximan al 28%. Esta reducción se debió originalmente a los menores costos de los seguros de invalidez y fallecimiento y a las disminuciones en los gastos de administración. En cambio, los gastos en comercialización se han mantenido firmes, con un incremento en el tercer año —como resultado de un recrudecimiento de la guerra comercial de las AFJP— y una disminución en los últimos meses. En todo caso, se advierte que, a cuatro años de iniciado el sistema, casi un 50% de los gastos (unos 500 millones de pesos anuales) se destinan a comercialización, un nivel que sería deseable disminuir.

En distintas ocasiones se han propuesto medidas tendientes a disminuir los costos, actuando sobre ellos en forma directa o indirecta. Alternativamente, y considerando que la industria de las AFJP es competitiva, se propuso dejar que el mercado lentamente corrigiera sus imperfecciones, con lo cual las comisiones tenderían a la baja. Este efecto parece haber ocurrido, al menos parcialmente. Como se muestra en el Gráfico 2, los costos to-

tales han disminuido con respecto a la recaudación; por otro lado, desde el inicio del sistema las comisiones promedio han disminuido casi un 3%. No obstante, esta reducción parece demasiado pequeña y lenta, por lo que se justificaría tomar medidas concretas que aceleren el proceso.

Entre las alternativas de medidas directas se incluyen dos tipos de acciones: 1) fijar comisiones o establecer niveles máximos de comisiones (para el total o para alguna de sus partes, fijas o variables); y 2) operar a través de los costos de las administradoras, estableciéndoles regulaciones al uso de insumos o factores.

Este tipo de medidas ha tenido algún apoyo parlamentario (se presentaron varios proyectos de ley estableciendo comisiones máximas) pero, en general, no parecen reunir demasiado consenso. Las principales limitaciones tienen que ver con dificultades políticas (la inviabilidad actual de obtener consenso para la implementación de políticas de precios máximos en nuestro país), de supervisión (en particular, sería muy difícil de controlar el cumplimiento de regulaciones sobre la estructura de gastos de las AFJP) y de lógica económica, ya que el establecer comisiones máximas podría resultar en una mayor concentración de la industria y una caída en la calidad del servicio.

Alternativamente, se pueden considerar medidas de tipo indirecto. En esta categoría se incluyen: la mejora en la información disponible para los afiliados para bajar sus costos de información, haciendo campañas permanentes de difusión de las comisiones por nivel de ingreso, como modo de estimular la elasticidad de la demanda a las comisiones; o aumentar la competencia, permitiendo la oferta de sustitutos de ahorro previsional, por ejemplo abriendo cuentas de ahorro previsional de comisión reducida y de fondos índice, o plazos fijos previsionales sin comisión.

Entre las medidas indirectas, la primera opción parece fácil de implementar, aunque puede plantear algunas dificultades de tipo financiero (una campaña de información pública con llegada efectiva tiene un costo importante) y político, ya que una actitud agresiva en la difusión de costos por parte de los organismos supervisores podría generar presiones desde la industria. En todo caso, cualquier avance en el sentido de mejorar la información de los afiliados debería llevar a un aumento de la elasticidad, aunque no es posible esperar efectos espectaculares en el corto plazo. Algunas de las medidas para implementar estos mecanismos podrían ser: realizar publicaciones y publicidades periódicas sobre las comisiones, requerir a las AFJP que expongan en audiencias públicas la razonabilidad de las comisiones aplicadas y sus efectos sobre los afiliados, etcétera.

Por otro lado la posibilidad de crear instrumentos previsionales alternativos es interesante, aunque se debe estudiar con detenimiento. La idea

31

tiene algunas ventajas en cuanto permitiría aumentar los niveles de competencia sin requerir fuertes inversiones que operan como una restricción al ingreso; pero también es posible vislumbrar algunas desventajas, como la falta de transparencia que puede ofrecer a los afiliados la existencia de múltiples productos previsionales y la necesidad de establecer normas de regulación y supervisión diferenciales (y, potencialmente, la posibilidad de que distintos organismos de supervisión tengan a su cargo distintos productos, con la consecuente dispersión en la normativa y regulación). Además, estando la mayor parte de la industria de las AFJP manejada por los principales bancos comerciales, no es claro que permitirles a estos bancos operar en forma directa en el mercado implique un aumento de competencia, así como tampoco es claro que los costos de los instrumentos alternativos sean efectivamente menores a los de las AFJP.

Algunos analistas (por ejemplo, Valdés Prieto, 1997 o FIEL, 1998) han propuesto modificar la estructura de comisiones. En nuestro país, las AFJP sólo pueden cobrar comisiones sobre las contribuciones, definiendo a las mismas como un porcentaje del ingreso imponible o como una suma fija que se aplica una vez por mes, sólo en aquellos en los que ingresa un aporte. Las propuestas en este sentido son variadas. Así, Valdés Prieto argumenta que las restricciones impuestas a la estructura de comisiones generan ineficiencias que aumentan los costos, por lo que una liberalización total podría reducirlos; mientras que FIEL propuso que se elimine el componente fijo en las comisiones, con el objetivo de simplificar la comparación entre distintas AFJP. Aunque ambos argumentos tienen una base conceptual razonable, no es clara la relevancia empírica de los mismos, que podría ser mínima. La propuesta de liberalizar las comisiones, al mismo tiempo, puede tener serias consecuencias sobre los efectos distributivos del sistema.

32

5. El mercado de los seguros de invalidez y fallecimiento y de las rentas vitalicias. Los problemas de regulación, competencia, seguridad y costo

Un aspecto central que debe considerarse es la situación de la industria de seguros vinculada al sistema previsional. Los seguros de invalidez y fallecimiento absorben aproximadamente un tercio de las comisiones que las AFJP cobran a sus afiliados. Al mismo tiempo, una proporción muy importante de los beneficios del régimen de capitalización se paga en forma de rentas vitalicias, a través de las compañías de seguros de retiro. Los mercados de ambas actividades pare-

cen tener problemas de falta de competencia, por existencia de clientela cautiva, lo que encarecería los servicios.

En el caso de los seguros de invalidez y fallecimiento, prácticamente la totalidad de los mismos está contratada con compañías vinculadas a las AFJP. Esta situación no permite conocer si las tarifas pagadas por las AFJP son las correspondientes a valores de mercado o no. Adicionalmente, no existen estudios serios de siniestralidad, por lo que no se sabe si las reservas constituidas por las compañías de seguros son adecuadas, insuficientes o excesivas.

La problemática con respecto a las rentas vitalicias es similar. Aunque no existe ninguna restricción legal, es raro que los afiliados de una AFJP contraten una renta vitalicia con una compañía de seguros de retiro no vinculada a aquélla. Adicionalmente, las rentas vitalicias tienen varios aspectos que parecerían encarecer el producto para los beneficiarios, reduciendo los haberes. Por un lado, la normativa vigente requiere que las mismas se calculen utilizando supuestos sobre mortalidad inferiores a los observados en nuestro país, por lo que los beneficiarios podrían estar perdiendo entre un 6 y un 8 por ciento de sus haberes (Grushka, 1997). Al mismo tiempo, las rentas se definen en valores nominales, que, en principio, no se alteran durante el resto de la vida de los beneficiarios, por lo que su valor real puede caer significativamente. Este problema es parcialmente solucionado al poder incluirse una cláusula de ajuste por exceso de rentabilidad o hacerse contratos en dólares, pero la situación dista de ser transparente.

33

Finalmente, los mecanismos de supervisión financiera e institucional de las compañías de seguros de retiro parecen ser bastante menos sólidos que los aplicados a las AFJP. Esto se debería en parte a una mayor debilidad institucional de la Superintendencia de Seguros de la Nación, a la vez que a diferencias de criterios en cuanto al rol que le cabe al organismo supervisor.

La solución de los distintos problemas enunciados requiere un rol activo de los organismos de supervisión, para que generen la información de siniestralidad necesaria y realicen una supervisión efectiva de las compañías de seguros.

6. La prestación de servicios del Estado a las AFJP

El Estado Nacional presta determinados servicios a las AFJP, todos ellos necesarios para su funcionamiento. Estos servicios incluyen: la identificación (otorgamiento del CUIL, a través de ANSeS y AFIP); recaudación y transferencia (a través de AFIP); la asignación de afiliados indecisos (a

través de ANSeS); y el cálculo de prestaciones de referencia e ingresos base (a través de ANSeS). En todos los casos, la prestación de los servicios fue determinada en forma unilateral por el Estado Nacional al iniciarse el sistema y, hasta la fecha, la financiación de los mismos corre por la exclusiva cuenta del Estado. En meses recientes, la AFIP anunció su intención de comenzar a cobrarle a las AFJP por los servicios de recaudación y transferencia de fondos, ya que fue autorizada a hacerlo por el Decreto 863/98.

Ante la perspectiva de que el costo de recaudación y transferencia de recursos sea traspasado a las AFJP, distintos sectores han planteado la posibilidad de transferir la tarea de recaudación a la industria. La propuesta se basa, en parte, en el modelo chileno, donde cada AFJP recauda sus propios aportes a través de redes bancarias, asumiendo los costos del proceso. El modelo chileno resulta atractivo por su bajo costo: de acuerdo con estimaciones basadas en datos de la Superintendencia de Pensiones, el costo del proceso de recaudación sería menor al 0,1% de lo recaudado. Esta aparente ventaja financiera del esquema descentralizado debe ser evaluada considerando que la AFIP presta servicios adicionales y que los costos del sistema bancario chileno no son iguales a los del argentino.

34

En principio, la centralización de la recaudación es positiva, en tanto facilita la fiscalización, evita problemas de separación entre la responsabilidad de recaudar y el poder de policía, genera economías de escala al integrar la recaudación de otros aportes y facilita el control por parte del Estado. No obstante, parece necesario evaluar cuál es el costo efectivo de la misma, a fin de ser transferido a las AFJP.

El Estado Nacional también presta servicios a las AFJP en el proceso de otorgamiento de beneficios, ya que los cálculos de los ingresos base o de referencia y las certificaciones de años de servicios son realizados en ANSeS. Este servicio, que al ser centralizado debería ser más simple, tiene serios problemas vinculados con la eficiencia operativa de ANSeS. Un número importante de demoras en la tramitación de beneficios puede atribuirse a problemas en ANSeS, que deberían ser resueltos con urgencia.

Conclusiones

Este documento pretendió presentar algunos de los principales problemas pendientes de solución en el sistema previsional argentino, a cuatro años de su reforma, discutiendo sus causas, consecuencias y posibles soluciones.

En la discusión se identifican seis aspectos que aparecen como centrales para la consolidación del Sistema. El primero de ellos es la cobertura,

que evidentemente tenderá a disminuir en el futuro a menos que se produzcan rápidos y profundos cambios en la estructura del mercado de trabajo de nuestro país. La reforma en el sistema previsional implementada en 1994 tendió a reforzar el carácter contributivo del mismo, resultando en una mayor estabilidad financiera y en la exclusión de grupos de trabajadores que anteriormente podían acceder a beneficios. En este contexto, parece imprescindible implementar en el corto plazo un sistema de pensiones no contributivas eficiente y transparente, a fin de ofrecer algún tipo de soporte financiero a quienes no acceden a los beneficios del sistema. Además, sería necesario revisar los criterios de exclusión establecidos, en particular en relación con los requisitos de años de aportes y de regularidad, a fin de flexibilizarlos.

El segundo aspecto, la viabilidad financiera del régimen de reparto, parece solucionado en el mediano plazo, como consecuencia de las reducciones de costos generadas al reducir la cobertura. No obstante, el financiamiento del proceso de transición, que abarcará unos 20 años, debería ser planificado con mayor detalle que el actual.

Debido a errores en la implementación original, la movilidad automática de los beneficios del régimen público fue eliminada en 1995, por lo que la misma se establece en forma discrecional a través de decisiones administrativas. Para incrementar la transparencia y previsibilidad del sistema, es fundamental reinstalar un esquema de movilidad automática, lo que es posible tanto técnica como financieramente.

35

El problema de los costos administrativos del sistema es importante, por lo que se deben buscar mecanismos que los reduzcan, aunque sin afectar el funcionamiento del mismo. Entre las razones que explican el costo, es claro que resulta central la baja elasticidad de la demanda respecto del precio. En efecto, los aportantes no parecen dirigir su elección de AFJP en función de las comisiones que ellas cobran. A fin de corregir esto, es fundamental que los organismos de supervisión realicen un esfuerzo por incrementar la información de los afiliados sobre el tema.

Los seguros de invalidez y fallecimiento y las rentas vitalicias presentan potenciales conflictos que deben ser solucionados. Los principales problemas en esta área se concentran en la inexistencia de estudios de siniestralidad confiables y en el uso de supuestos irrazonables en los cálculos actuariales. Además, la supervisión de la industria es poco estricta y lenta, por lo que existen riesgos importantes para los afiliados.

Finalmente, el debate sobre el rol que le cabe al Estado en la administración del régimen de capitalización está comenzando y es importante. ¿Debe el Estado Nacional subsidiar actividades vinculadas con las AFJP (como la recaudación, o los servicios administrativos de ANSeS), o debe cobrar por las

mismas? En este último caso, ¿cómo se definen los costos reales, sabiendo que existen importantes economías de escala en las actividades que afectan a otros sectores (incluyendo el propio régimen de reparto administrado por el Estado)? Es necesario considerar estas preguntas con particular atención porque decisiones equivocadas podrían derivar en ineficiencias en el sistema.

En resumen, el nuevo sistema previsional argentino, con cuatro años de funcionamiento, parece estar operando adecuadamente. Existen problemas, algunos de ellos importantes en el mediano plazo y otros de urgente solución, que deben ser considerados y corregidos a fin de asegurar la estabilidad del mismo. En este documento se presentaron algunos de esos problemas y se plantearon algunas posibles soluciones, pero el debate deberá extenderse a fin de encontrar propuestas consensuada.

Bibliografía

BERTIN (1998), "Tres años del régimen de capitalización individual: rentabilidad, eficiencia y solvencia de las AFJP", Serie Estudios Especiales 11, Buenos Aires, SAFJP.

CHISARI y QUESADA (1998), "El Régimen de Capitalización: Evaluación de Desempeño y Alternativas de Regulación", trabajo mimeografiado.

36 DEMARCO y ROFMAN (1998), *Supervising Mandatory Funded Pension Systems: Issues and Challenges*, Washington, USA, The World Bank Working Paper Series, Social Policy. Discussion Paper N° 9817.

DURAN (1996), *El Sistema Previsional Argentino. Evolución reciente y perspectivas sobre su funcionamiento*, Buenos Aires, CITAF-OEA.

FIEL (1998), *La Reforma Previsional en Argentina*, Buenos Aires, FIEL-ASAP.

GRUSHKA (1997), "Tablas Actuariales para Argentina, 1990-1992", en *Estudios sobre el Régimen de Capitalización Argentino*, Buenos Aires, SAFJP.

ROFMAN y DEMARCO (1999), *Collecting and Transferring Pension Contributions in Multipillar Pension Schemes*, Washington, USA, The World Bank Working Paper Series. Discussion Paper N° 9907.

ROFMAN, STIRPARO y LATTES (1998), "Proyecciones del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, 1995-2050", Serie Estudios Especiales 12, Buenos Aires, SAFJP.

SCHULTHESS y DEMARCO (1996), "El financiamiento del Régimen Previsional Público en Argentina después de la Reforma". Presentado en el VIII Seminario Regional de Política Fiscal, Santiago de Chile, CEPAL.

Resumen

Este documento presenta una discusión sobre el Sistema Previsional Argentino, a cuatro años de su reforma. El objetivo general del estudio es describir los principales problemas existentes, identificar sus causas y proponer soluciones posibles a los mismos.

El análisis desarrollado considera cada uno de los siguientes aspectos: (1) la cobertura del sistema; (2) las perspectivas fiscales del Régimen Previsional Público (RPP); (3) el problema de la movilidad en las prestaciones del RPP y la Ley de Solidaridad Previsional; (4) el costo del régimen de capitalización, las posibles medidas para reducirlo y sus consecuencias; (5) los mercados de seguros de invalidez y fallecimiento y de las rentas vitalicias y sus problemas de regulación, competencia, seguridad y costo y (6) la prestación de servicios del Estado a las AFJP. Estos temas parecen ser, en este momento, los que requieren mayor atención a fin de evaluar la evolución del SIJP en sus primeros cuatro años de existencia y considerar posibles modificaciones al mismo en el mediano plazo.

Abstract

This paper presents a discussion of the Argentine Pension System, four years after its reform. The main goal is to describe the main problems that still affect the system, identify their causes and propose possible solutions.

The analysis considers the following aspects: (1) The system's coverage; (2) The fiscal perspectives of the Public Regime; (3) The problem of indexation of the PAYG scheme; (4) The costs in the fully funded scheme, the possible measures to reduce it and their consequences; (5) The disability and survivors insurance markets and the annuities markets. The problems of regulations, competition, safety and cost; and (6) The services provided by the State to the pension fund managers. These issues appear as the most important at this time, in order to assess the performance of the new Pension System, after four years of operation, and consider possible modifications in the medium term.