

CEMA Instituto Universitario
Av. Córdoba 374
1054 Capital Federal

Tel.: 314-2269
Fax: 314-1654

**HACIA UNA REFORMA DEL
SISTEMA ARGENTINO
DE PREVISION SOCIAL**

Roque B. Fernández
Abril 1979
Nº 1

HACIA UNA REFORMA DEL SISTEMA ARGENTINO
DE PREVISION SOCIAL

por

Roque B. Fernández*
C.E.M.A.

SINTESIS

La Previsión Social en Argentina está organizada en base a un sistema de reparto mediante el cual la clase activa soporta a la clase pasiva. Como esquema alternativo existe lo que se denomina "sistema de capitalización y seguro", según el cual los beneficios en pasividad se relacionan a los aportes en actividad. Es posible calcular utilizando la técnica actuarial de un sistema de capitalización y seguro, que los beneficios medios otorgados por el Sistema Previsional Argentino en los últimos años podrían haberse logrado con aportes cercanos al 16%, lo cual contrasta marcadamente con el 26% actual para empleados en relación de dependencia. Esta diferencia no se debe a que un sistema de reparto necesariamente requiera aportes mayores que un sistema de capitalización y seguro, sino que es más bien el resultado de cómo el sistema ha evolucionado a través del tiempo, acumulando distorsiones, creando elementos discriminatorios, y sufriendo una fuerte evasión.

Este trabajo analiza la evolución del Sistema Previsional Argentino y propone un esquema de reforma que, de llevarse a cabo, permitiría lograr un sistema más eficiente, libre de elementos distorsionantes, y de mayor equidad que el sistema actual.

*Este trabajo contó con la colaboración de María Eugenia Munia-gurria. Se agradecen comentarios recibidos de los participantes en seminarios internos de CEMA.

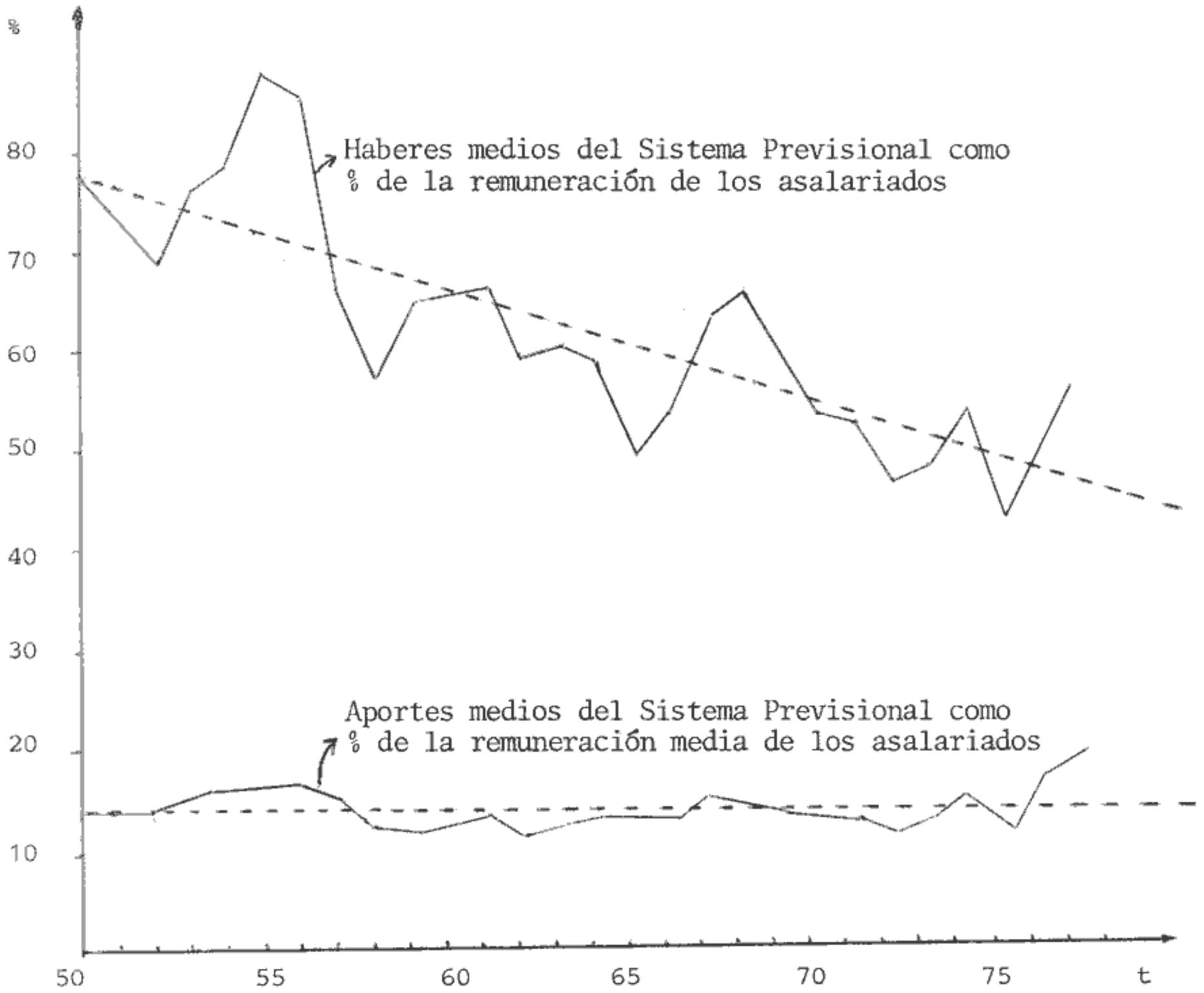
CONTENIDO

1. Introducción.
2. Gestación del Sistema Argentino de Previsión Social.
3. Algunos Principios Básicos sobre Previsión Social.
 - 3.a Vida Media para el Trabajo y Vida Media para el Retiro.
 - 3.b La Previsión Social en un Sistema de Capitalización y Seguro.
4. Algunos Principios de Teoría Económica Relativos a la Previsión Social.
 - 4.a Efecto de la Introducción de un Programa de Previsión Social sobre el Ahorro.
 - 4.b Análisis de Incidencia del Impuesto Previsional.
 - 4.c El Impuesto Previsional y la Protección del Sector Industrial.
5. El principio de la Solidaridad y los Fundamentos del Sistema Previsional Argentino.
6. Resumen y Conclusiones.

1. Introducción

La retribución a los servicios de la mano de obra en Argentina está compuesta de dos elementos principales: la retribución que administra el propio trabajador y la retribución que le administra el Estado. La retribución que administra el propio trabajador, también llamada salario de bolsillo, resulta de deducir al salario bruto las contribuciones al sistema previsional, las contribuciones para Obras Sociales, la contribución para el Fondo Nacional de Turismo, y la contribución para el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados. La retribución que administra el Estado está compuesta por las contribuciones anteriores, más la contribución patronal al sistema previsional, y más una serie de contribuciones patronales para fines diversos tales como Obras Sociales, Fondo Nacional para la Vivienda, Fondo Nacional de Turismo, Ministerio de Trabajo e Impuesto a la Educación Técnica. De esta manera, lo que se observa en la realidad es que a la mano de obra sólo se le permite administrar menos de la mitad de lo que le corresponde por su aporte a la producción nacional.

La parte más importante de lo que administra el Estado, la constituyen las contribuciones previsionales que en la actualidad suman el 26% de las remuneraciones de los trabajadores en relación de dependencia. Este porcentaje ha evolucionado en marcado contraste con la evolución de los beneficios medios de previsión social en proporción a las remuneraciones medias. Como se observa en la Figura 1, las contribuciones crecen suavemente, mientras que los beneficios presentan una tendencia claramente decreciente a lo largo de todo el

Evolución de contribuciones y prestaciones del Sistema Previsional SocialFigura 1

período. Este fenómeno ha sido objeto de agudas críticas a las distintas administraciones de turno, enfatizándose en una y otra oportunidad que el sistema no era correctamente administrado, que las contribuciones eran excesivas en relación a los beneficios, y que la existencia de algunas cajas con déficits y otras con superávits hacía inequitativo el sistema.

Sin entrar en un análisis detallado de tales críticas, en este trabajo se sostiene que el deterioro de las remuneraciones frente a las contribuciones era el único resultado que podía esperarse dada la forma en que se gesta la previsión social en Argentina. Que si no se toma conciencia de la naturaleza del problema, el sistema de previsión social estará destinado a continuar con su tendencia histórica; es decir, la clase pasiva seguirá observando, con altibajos cíclicos, como se deteriora su remuneración relativa; y que la clase activa continuará contribuyendo a un sistema que de ninguna manera le asegura mantener durante el período de pasividad un standard de vida similar al período de actividad.

Los graves vicios de gestación del sistema actual resultaron de pretender utilizar el sistema de previsión social como mecanismo redistributivo de ingresos. De esta manera se corta el vínculo de contribución-remuneración durante pasividad que asegurará el funcionamiento armónico del sistema. Este problema, al igual que los otros problemas de la política económica de nuestro país, es el resultado de no respetar un viejo lema de la ciencia económica: "para cada objetivo un instrumento". Si el objetivo es redistribuir el ingreso, es fácil concebir instrumentos que logren efectivamente este cometido sin distorsionar otros sectores de la actividad económica. Si el

objetivo es que la clase pasiva perciba una retribución que no implique un cambio notorio en su patrón de consumo, es fácil concebir un sistema que logre tal objetivo sin distorsionar el mercado laboral como lo hace el sistema previsional actual.

Este trabajo se ha organizado en seis secciones. La próxima sección presenta un breve desarrollo de la previsión social en Argentina, destacándose algunos aspectos claves que contribuyeron a la gestación del sistema tal cual se lo conoce en estos días. La tercera sección discute algunos principios básicos que hacen a la conformación de un sistema de previsión social, y la cuarta sección hace un análisis económico presentando el marco teórico de referencia dentro del cual se centra la discusión sobre seguridad social. La quinta sección discute argumentos a favor y en contra del sistema actual de reparto, y la última sección resume los principales puntos tratados en este trabajo, y da las pautas principales que deben tenerse en cuenta para una reforma auténtica del sistema.

2. Gestación del Sistema Argentino de Previsión Social

El sistema Argentino de previsión social se fue gestando a través del tiempo siguiendo una especie de Ley Natural por la cual atravesaron otros países.¹ Primero surgen cajas aisladas para empleados

1. Para una síntesis del desarrollo de sistemas de seguridad social en América Latina, véase Diéguez. Una síntesis del caso argentino se puede ver en el boletín Techint de enero de 1963, donde se destacan, entre otros antecedentes, lo siguiente: a) En 1885 aparece una Ley que reconoce la jubilación para el magisterio que al año siguiente se hace extensiva a la administración pública nacional, b) la carga presupuestaria que implicó el creciente número de jubilados dio lugar a la ley 4349/04 por medio de la cual se instrumenta el descuento a las clases activas, c) con motivo de la huelga ferroviaria de 1912 se da lugar a la incorporación de empleados de ferrocarriles

públicos, luego surgen cajas para empleados de empresas de transporte (ferrocarriles) y otros servicios públicos, luego servicios bancarios, y finalmente se empiezan a incorporar cajas para el sector privado. Resultaría muy difícil comprobar que esta evolución es el resultado de características innatas de los empleados del sector público que los hace más "previsores" que el resto de trabajadores de la economía. Más bien, la evolución de la previsión social en nuestro país parece ser el resultado de la acción de grupos de interés con fácil acceso a centros de decisión política. Hace ya casi 40 años que Barral Souto (1941) al estudiar el sistema previsional advirtió: "La creación de fondos de retiro o jubilación, ha obedecido muy fundamentalmente a la perseverante gestión de reducidos grupos de individuos que, próxima a la etapa pasiva de la vida, comprueban que la lucha por los medios de subsistencia no concluye juntamente con su capacidad productiva. Hayan o no previsto ese futuro, tratan de completar ahorros, o conseguir un usufructo, con el máximo de garantías que resulta de una jubilación legal".

Desde una perspectiva actual, la crítica de Barral Souto parecería fuera de lugar ya que si hoy en día se comparan las contribuciones con los beneficios previsionales, se obtiene la impresión de que el sistema no brinda un beneficio neto para jubilados. Sin embargo, Barral Souto estuvo muy acertado en su crítica al sistema que se gestaba en ese momento, la fluidez financiera que presentan los sistemas previsionales cuando se crean dan una impresión errónea que nada

privados en los beneficios jubilatorios, d) con posterioridad logran estos beneficios los empleados de tranvías, teléfonos, gas y electricidad, e) la incorporación de nuevos sectores continúa hasta 1956 cuando se incorpora el último sector que quedaba y que correspondía a empleados domésticos.

tiene que ver con la verdadera situación hacia la cual el sistema tiende con el mero transcurso del tiempo.

Cuando los sistemas de previsión social se crean, los beneficiarios son generalmente una proporción muy baja del total de activos, lo que da lugar a cierta abundancia de fondos que permite prestaciones altas como se ilustra en los primeros años en la Figura 1. La abundancia de fondos estimula la prodigalidad legal que a su vez hace factible tanto la ampliación de beneficios, como la extensión del sistema a otros sectores de la actividad económica.² De esta manera la expansión del sistema no responde a un cálculo racional que considere el proceso natural de desarrollo económico y social de la comunidad, sino que más bien es el resultado de acciones políticas y presiones de grupos de interés.

La abundancia de fondos del sistema argentino tuvo corta vida debido a dos razones principales. La primera razón es que la relación beneficiarios/población aumentó marcadamente de 1.21 a 7.31 en los últimos 26 años.³ La segunda razón es que el gobierno central

2. La ampliación de beneficios puede llegar a casos verdaderamente extremos. En un trabajo de Mesa-Lago, citado por Diéguez, se da como ejemplo el caso de una caja de empleados públicos en Uruguay donde se establecía derecho a pensión vitalicia a todos los despedidos por cualquier razón con la única restricción de contar con diez años de antigüedad. El otro caso lo da una ley para "protección a la madre" (1926) donde se establecía que toda madre con diez años de antigüedad en la fuerza laboral, al dar nacimiento a un hijo, podía optar por una pensión vitalicia, retirándose de su trabajo. Por supuesto, el principal logro de estas ideas progresistas de "Welfare State" fue hacer quebrar el sistema previsional uruguayo tan temprano como 1933.

3. Ver Frediani, Sandrini y Tomasetti. Una relación más apropiada para analizar la evolución del sistema sería beneficiarios/contribuyentes discriminada por cajas. Es mi impresión que esta relación debe ser menor en la Caja de Comercio, Industria y Actividades Civiles que en la caja que abarca al sector público, ya que en la primera, la acción de grupos de interés es mucho más difusa que en la segunda.

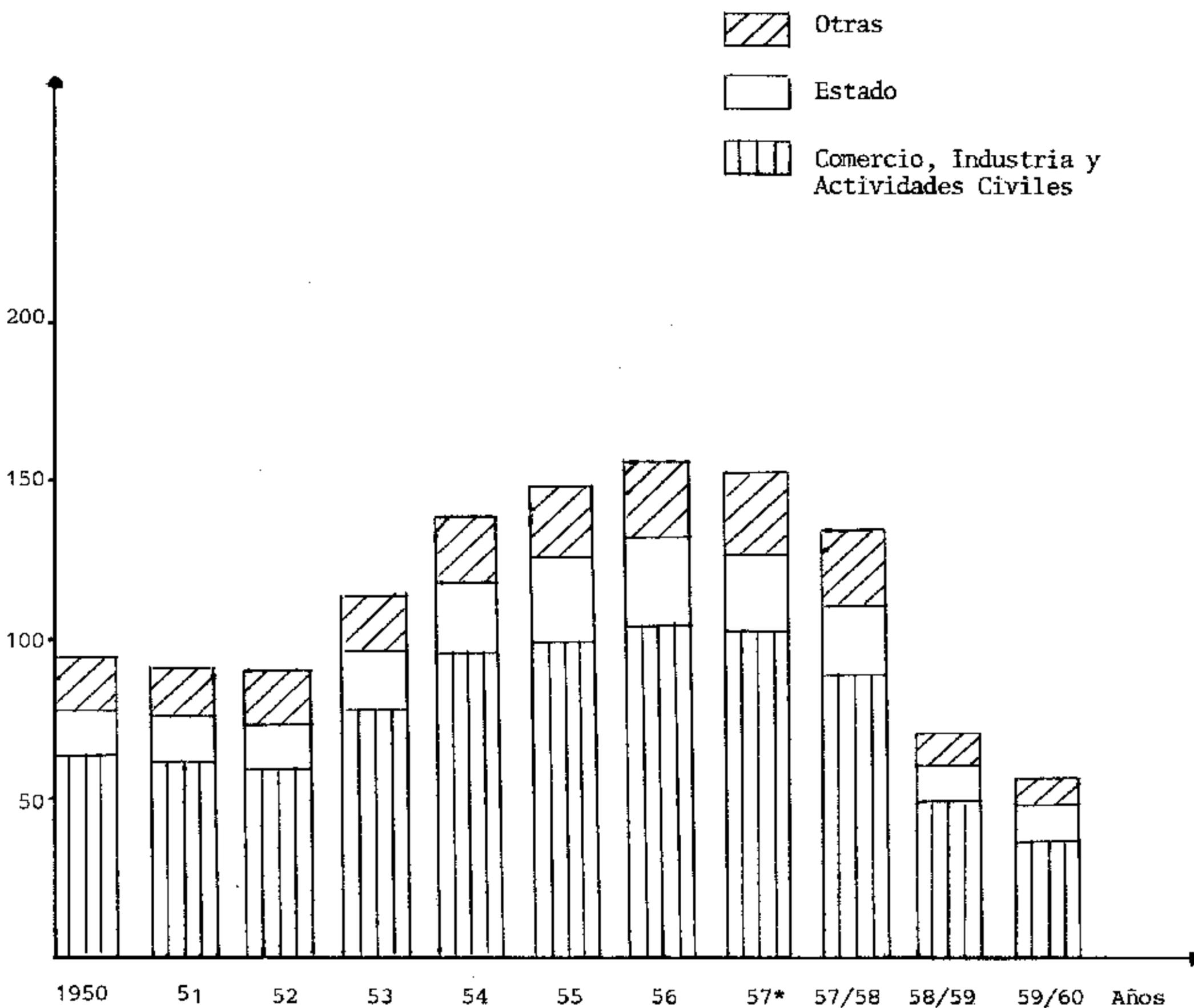
expropió la casi totalidad de las reservas que se lograron acumular.

El proceso de expropiación de reservas comienza con la primera ley que instrumenta un sistema previsional en el país, es decir, la ley 4349/04 que crea la primera caja de jubilaciones estableciendo que las reservas de la caja "serán invertidas en títulos de la deuda nacional, de manera que le produzcan el mayor interés y la más frecuente capitalización posible". En el año 1946, el decreto 4055 cambia el sistema de garantía de reservas rescatando los títulos con garantía del Estado y poniendo en su lugar "Obligaciones de Previsión Social" y que obviamente no se cumplen. Algunos datos disponibles permiten evaluar la expropiación de reservas que ocurrió entre 1950 a 1960. Si se calculan a precios constantes el total de títulos colocados en las cajas a partir del año 1950 y hasta 1960, se observa que la deuda acumulada llegó a representar el 47% del producto nacional a precios de mercado de 1961.⁴ En la Figura 2 se observa que la colocación de títulos en moneda constante siguió una trayectoria creciente desde 1950 hasta 1956, para luego comenzar a decrecer. Obsérvese también que la mayor colocación de títulos (expropiación de fondos) se llevó a cabo en las cajas de Comercio, Industria y Actividades Civiles.

Todos estos acontecimientos erosionan los fundamentos del régimen de capitalización con administración estatal que pretendió instaurar la Ley 4349/04, y en la década del 60 una serie de críticas arreciaron contra el sistema vigente. Aunque de la experiencia histórica resulta obvio que las fallas fueron el resultado de una ina-

4. Cifra obtenida del Boletín Techint, enero 1963.

Evolución de las Inversiones en Títulos de
las Cajas Nacionales de Previsión a fines de cada Ejercicio Financiero



Fuente: "La Previsión Social en Argentina". Boletín Techint, enero 1963.

*1 de enero de 1957 al 31 de octubre de 1957.

Figura 2

propiada administración del sistema nacionalizado de previsión social, las críticas más persuasivas del momento atacaron al régimen de capitalización per se, más que a la nacionalización de las jubilaciones. De esta manera aparece la Ley 18037/68 que deroga el régimen de capitalización anterior e instaura el régimen de reparto. Por medio de este sistema se desvinculan las contribuciones de los beneficios, el ingreso de las cajas cubre los egresos, y el sistema se fundamenta en la idea de que la clase activa debe soportar a la clase pasiva.

Aunque el sistema de reparto se le da respaldo legal en 1968, éste era un sistema que ya venía funcionando de hecho desde principios de la década de los 60. Como ya vimos, el proceso de acumulación (expropiación) de reservas, pierde significación al final de la década del 50, y a partir de entonces los ingresos de las cajas resultaban apenas suficientes para cubrir los egresos, llegándose en algunos casos a requerir fondos de la tesorería para cubrir déficits.

En resumen, el sistema previsional argentino es el resultado de una serie de improvisaciones que respondieron a la acción de grupos con intereses especiales, y a la gestión de administraciones de turno que utilizaron las reservas previsionales como si se tratara de fuentes genuinas de fondos para expandir el gasto público. De un sistema de capitalización se pasa a un sistema de reparto más por un avasallamiento de los hechos que por un análisis profundo de la conveniencia social de optar por un sistema particular.

3. Algunos Principios Básicos sobre Previsión Social

Para poner en perspectiva el problema de la previsión social, es-

ta sección presenta algunos principios elementales que deben ser tenidos en cuenta al evaluar un sistema previsional. En primer lugar se analizarán los conceptos de vida media para el trabajo y vida media para el retiro a partir de una tabla de mortalidad. En segundo lugar se analizarán las primas de seguro que comprenderían los riesgos cubiertos por un sistema de jubilaciones y pensiones.

3.a Vida Media para el Trabajo y Vida Media para el Retiro

El análisis de vida media para el trabajo y para el retiro es sumamente útil para entender algunos elementos claves de la previsión social. Para este análisis supondremos, siguiendo a Barral Souto (1967), que un año de vida humana representa económicamente un año de consumo el cual es constante para todas las edades. Similarmen- te, un año de vida activa representa adquirir ingresos para consumo los cuales también suponemos constantes en términos reales. Estos supuestos son necesarios para simplificar considerablemente el análisis; más adelante consideraremos otros casos donde el ingreso real crece a través del tiempo.

Normalmente se considera que, en promedio, las personas tienen un período de formación que cubre los primeros 20 años de vida, un período de participación en la fuerza laboral (vida activa) que va de los 20 a los 60 años, y un período de retiro (vida pasiva) que comienza a los 60 años.

Con las tablas de mortalidad existentes en el país se puede construir la Tabla N°1 que muestra la vida media para los distintos períodos mencionados anteriormente. Vida media es la expectativa de vida que tiene una persona a determinada edad. De esta manera,

Tabla N° 1

Años de Vida Media para Distintas Epocas Censales

	1 9 1 4		1 9 4 7		1 9 6 0				
	V	M	VM	V	M	VM			
VIDA MEDIA AL NACER	46,9	48,9	47,9	59,4	64,1	61,7	63,0	68,9	66,0
para la formación	16,0	16,2	16,1	18,2	18,4	18,3	18,4	18,6	18,5
para el trabajo	25,1	25,5	25,3	32,3	33,4	32,8	33,7	35,1	34,4
para el retiro	5,8	7,2	6,5	8,9	12,3	10,6	10,9	15,2	13,1
VIDA MEDIA A LOS 20 AÑOS DE EDAD	40,8	42,4	41,6	46,2	50,7	48,4	49,1	54,6	51,8
para el trabajo	33,1	33,1	33,1	36,2	37,1	36,6	37,1	38,1	37,5
para el retiro	7,7	9,3	8,5	10,0	13,6	11,8	12,0	10,5	14,3
VIDA MEDIA A LOS 60 AÑOS DE EDAD	13,6	15,2	14,4	14,4	17,2	15,8	15,9	19,4	17,7
100 Vida media de retiro	23,3	28,1	25,7	27,6	36,6	32,2	32,3	43,3	38,1
Vida media de trabajo									

Fuente: Barral Souto (1967)

V: Varones

M: Mujeres

VM: Varones y mujeres

la tabla indica, por ejemplo, que en 1960 la expectativa de vida que tiene una persona de sexo masculino al nacer es de 63 años, y la expectativa de vida de una persona (varón) de exactamente 60 años es de 16 años.

Para un individuo de 20 años, la expectativa de vida de retiro es, aproximadamente, un 38% de la expectativa de vida de trabajo. Por lo tanto, en estas circunstancias, para cubrir el tiempo de retiro esperado con haberes del 100% de las remuneraciones del período de vida activa, el aporte durante todo el período de actividad no puede ser inferior a un 38%. Este porcentaje, aunque de construcción muy rudimentaria, es sumamente útil para poner en perspectiva el sistema actual.

El sistema actual otorga beneficios jubilatorios equivalentes al 46% de la remuneración media de los asalariados, como se ilustra en la Tabla N°2, para el período 1972-1977. Obsérvese que este porcentaje difiere significativamente de los porcentajes legales, 70-82% del haber base, fundamentalmente debido a que una vez fijada la jubilación en términos nominales ésta no se ajusta automáticamente por inflación. Si no hubiera inflación o, si en presencia de inflación, los haberes jubilatorios se indexaran, estos representarían un porcentaje mayor al legal, probablemente cercano al 100%, ya que el haber jubilatorio no se calcula sobre la remuneración media sino sobre un promedio de ingresos percibidos en los últimos años de actividad que generalmente son superiores a la remuneración media.

Entonces si el sistema actual de previsión da derecho a recibir en pasividad un 46% de la remuneración en actividad, el aporte que

Tabla N° 2

Jubilaciones y Pensiones en Proporción a Remuneraciones

(En Pesos)

Año	Jubilación Media Mensual	Pensión Media Mensual	Remuneración Media Mensual	Jubilación como % de Remuneración Media	Pensión como % de Remuneración Media
1972	426,30	329,51	867,72	0,49	0,38
1973	591,26	469,15	1.507,18	0,39	0,31
1974	946,93	752,71	2.048,21	0,46	0,36
1975	2.455,22	1.875,54	6.035,50	0,40	0,31
1976	8.999,80	6.904,50	20.384,78	0,44	0,33
1977	27.200,39	20.986,15	45.467,70	0,60	0,46
Promedio	---	---	---	0,463	0,358

Fuente: Ministerio de Bienestar Social y Banco Central de la República Argentina. Los datos originales de Jubilaciones y Pensiones corresponden a diciembre de cada año. Se interpoló geométricamente las observaciones para llevarlas al mes de junio a los efectos de hacerlas comparables con los datos de remuneraciones que publica el Banco Central en "Sistemas de Cuentas del Producto e Ingreso de la Argentina". A partir de 1973, los datos correspondientes a remuneraciones son estimaciones propias.

equilibraría el sistema no es un 38% sino que 17,5% (que resulta de multiplicar 0,46 por 38%). Ahora cabe preguntarse de dónde salen los porcentajes legales que rigen los aportes jubilatorios, tanto patronales como personales. Al principio del sistema previsional, estos porcentajes solían tomarse de los censos poblacionales calculando la población, de más de 60 años en relación a la comprendida entre 20 y 59 años. Para los censos de 1914, 1947 y 1960, estas relaciones fueron de 8,5%, 12,5% y 17,2% respectivamente. Sin embargo, es obvio que tales porcentajes no dan una idea clara hacia dónde tiende el sistema. Para ello, es necesario el concepto de población estacionaria que se deriva de una tabla de mortalidad y en base a la cual se construyó la Tabla N°1 que discutimos anteriormente. En este concepto se evitan las distorsiones temporarias que introducen en la estructura poblacional flujos migratorios y variaciones erráticas ocasionales en el número de nacimientos. El crecido número de inmigrantes adultos que se incorporaron a la fuerza laboral cuando se comenzó a gestar el sistema previsional explica en gran parte cómo fue posible obtener en los primeros años de creación del sistema beneficios altos con aportes bajos.

El análisis que hemos llevado a cabo hasta ahora ha ignorado algunos elementos claves en el estudio de la previsión social, en particular, no se ha hecho mención a la creación de fondos de reserva que reditúen interés ni se ha considerado la posibilidad de que tanto los aportes como los beneficios crezcan en términos reales acompañando el crecimiento económico secular que caracteriza a los países en desarrollo. A continuación incorporaremos estos

elementos al análisis; sin embargo, debemos señalar que no es el propósito de este trabajo replicar exactamente el sistema argentino, más bien lo que pretende es ilustrar algunos principios básicos de la previsión social.

3.b La Previsión Social en un Sistema de Capitalización y Seguro

Los beneficios que brinda una jubilación pueden interpretarse haciendo uso del concepto de rentas vitalicias que se utiliza en seguros de vida. Una renta vitalicia es un conjunto de pagos que se realiza bajo la condición de que el beneficiario esté con vida. El análisis se simplifica sustancialmente si la unidad de tiempo que tomamos es el año, y si se supone que los pagos se hacen al final de cada año, para nuestros fines esta simplificación nos dará aproximaciones adecuadas, sin embargo, debemos señalar que nuestros cálculos no tendrán la precisión de los cálculos actuariales.

Una renta vitalicia se dice que es diferida, si los pagos comienzan a efectuarse después de transcurrido cierto tiempo, y la prima pura y única que debe abonarse para tener el derecho a una renta vitalicia debe ser igual a la esperanza matemática de los importes a pagar actualizados. Se dice que la prima es pura y única cuando ésta no incluye recargos (generalmente para gastos administrativos y utilidades) y es pagadera de una sola vez al contratar el seguro. Si simbolizamos con v^n el valor actual de un peso que debe abonarse n períodos más tarde, y con ${}_n P_x$ la probabilidad de que una persona de edad exacta x viva aún n años más, o sea de que esté con vida al final de año enésimo, contado desde

la fecha en que cumplió la edad x , la prima pura y única de una renta vitalicia de un peso por año diferida por n años (n/a_x) es igual a:

$$(1) \quad n/a_x = \sum_{t=n+1}^{\infty} v^t \cdot {}_tP_x$$

Ahora bien, si en lugar de abonarse una prima única, ésta se abona con pagos periódicos anuales tenemos lo que se denomina prima anual. Para determinar la prima anual se utiliza el principio de equidad según el cual el valor actual de los compromisos de la compañía aseguradora representado por la prima única debe ser igual al valor actual de los compromisos de los asegurados. Estos compromisos se los puede representar por medio de una renta vitalicia temporaria, es decir, los pagos se hacen durante los primeros m años y al principio de cada año, o sea en forma anticipada. Una renta vitalicia temporaria anticipada se la simboliza con $\ddot{a}_{x:m}$ y es igual a:

$$(2) \quad \ddot{a}_{x:m} = \sum_{t=0}^m v^t \cdot {}_tP_x$$

Luego, la prima anual (P) es el resultado de dividir (1) por (2):

$$(3) \quad P = \frac{n/a_x}{\ddot{a}_{x:m}}$$

La expresión (3) es la prima anual que debería abonar un asegurado de edad x durante m años para tener derecho a una renta vitalicia al cumplir la edad $x+n$. Esta prima anual replicaría los aportes anuales necesarios que debería hacer una persona que en este momento tiene 20 años de edad ($x = 20$), durante su período de actividad ($m = 40$), para "jubilarse" a los 60 años ($n = 40$).

En la Tabla N°3 hemos usado las fórmulas (2) y (3) y una tabla de mortalidad, para calcular cual sería el porcentaje del ingreso que una persona debería sacrificar para tener derecho a una jubilación a partir de los 60 años. Si suponemos que esta persona recibe ingresos constantes en términos reales, y la tasa de interés real es de 3,5% anual, dicho porcentaje sería 7,33% si la jubilación representa el 70% de su ingreso.⁵ Como se observa, todos nuestros cálculos se hacen en términos reales, es decir se supone una moneda de valor constante. En economías inflacionarias como la nuestra se puede replicar un sistema real por medio de una indexación generalizada tanto de aportes como beneficios; esto no se lleva a cabo en este trabajo para evitar complicaciones innecesarias.

Si en lugar de suponer que los ingresos anuales son constantes, suponemos que éstos crecen a una tasa "g" del 2% anual -tasa que es aproximadamente la tasa promedio anual de crecimiento del ingreso per cápita en Argentina en los últimos 40 años- la contribución sería del 11,56%. Esta contribución es más alta porque a pesar de que los aportes crecen a través del tiempo, los beneficios se calculan sobre un promedio de los tres ingresos más altos

5. La elección de una tasa de 3,5% es bastante arbitraria y se podría decir que es relativamente baja si se tiene en cuenta la tasa real pasiva del 6-7% que rige en el mercado financiero argentino hoy en día (1978). Sin embargo, como tasa de largo plazo se la podría criticar como demasiado alta teniendo en cuenta argumentos teóricos que indican que no debería diferir significativamente de la tasa de crecimiento poblacional. Aquí no analizaremos detenidamente este tópico, pero vale la pena advertir que todos nuestros cálculos son muy sensibles a la tasa de interés que se elija. Por ejemplo, si tomamos una tasa de 3% en lugar de 3,5%, la contribución de 7,33% calculada anteriormente pasaría a ser 8,60%. Para tener una idea del caso límite donde el interés es cero véase la Tabla N°1.

Tabla N° 3

Total de Aportes en Proporción a Ingresos de un Sistema de
Capitalización y Seguro

	Aporte total anual si se suponen ingre- sos constantes (%)	Aporte total anual si se suponen in- gresos crecientes al 2% anual. (%)
Jubilación con el 70% del ingreso promedio recibido en los tres últimos años de actividad.	7,33	11,56
Pensión de viudez del 75% del haber jubilatorio.	6,27	12,13
Total de aportes para be- neficios legales.	13,60	23,69
Jubilación con 46% de remu- neración media.	4,82	5,33
Pensión de viudez con 36% de remuneración media.	4,29	8,31
Total de aportes para be- neficios actuales.	9,11	13,57

Fuente: Elaboración propia en base a Tablas 1958 CSO al
3,5% de interés anual.

obtenidos en el período de actividad.

La jubilación no es el único beneficio que otorgan los sistemas previsionales. También existen lo que se denomina pensión por viudez, la cual en el sistema argentino consiste en una renta vitalicia para la viuda igual al 75% del haber jubilatorio. A continuación presentamos la fórmula de la prima pura y única de una pensión de viudez.

Si simbolizamos con w al factor $(1+g)(1+i)$, con q_x la probabilidad de que un varón de edad exacta x muera en el próximo año, y con a_y la prima pura y única para una renta vitalicia de una mujer de edad exacta y , la prima pura y única que debería pagar el varón de 20 años para que su esposa, dos años más joven tenga derecho a pensión por viudez es:

$$(4) \quad P = \sum_{j=0}^{40} w^j q_{x+j} a_{y+j} + \sum_{j=41}^{\infty} [w^{40}/(1+i)^{j-40}] q_{x+j-40} a_{y+j-40}$$

En (4) el primer término es la prima que corresponde pagar para tener cobertura durante el período de actividad en que el ingreso crece a la tasa de "g" por año. El segundo término cubre el período de pasividad donde el ingreso permanece en el último nivel logrado en actividad.

La Tabla N° 3 muestra que en el caso de ingresos constantes el aporte anual necesario para tener derecho a una pensión de viudez es 6,27% del ingreso.

En el caso de que los ingresos crecieran en términos reales al 2% anual, la contribución necesaria sería del 12,13%. De esta manera observamos que el total de aportes necesarios para obtener derecho a jubilación y pensión es del 23,69% en el caso de ingre-

tos crecientes y 15,34% en el caso de ingresos constantes.

Si consideramos que el caso de ingresos crecientes en un sistema de capitalización y seguro requiere contribuciones de alrededor de 24%, el lector puede preguntarse cuál es la gran ventaja de un sistema de capitalización y seguro con respecto al sistema actual donde las contribuciones son el 26%. La diferencia estriba fundamentalmente en que en el sistema de capitalización y seguro hemos calculado las primas suponiendo que se cumplen en términos reales los beneficios establecidos por ley. Si recalculamos las primas suponiendo que los beneficios siguen las relaciones presentadas en la Tabla N°2, es decir que las jubilaciones son el 46% y las pensiones el 36% de la remuneración media, el panorama luce muy diferente. Al final de la Tabla N° 3 se muestra que el total de aportes que hubieran sido necesarios para otorgar los beneficios actuales tendrían que haber sido inferiores al 14%.⁶

Ahora bien, si para otorgar los beneficios actuales sólo es necesario un 14% de aportes y en la actualidad se contribuye con un 26%, cabe preguntarse ¿adónde se asigna la diferencia faltante? En primer lugar debe señalarse que nuestros cálculos no incluyen gastos administrativos ni algunos beneficios secundarios como seguro de sepelio y el derecho a pensión de huérfanos, hijas solteras a cargo del causante, etc., pero también es cierto que la inclusión de estos beneficios nunca llevarían la contribución del

6. Adviértase que el 14% calculado corresponde a un contribuyente de sexo masculino. Si el contribuyente es de sexo femenino, únicamente corresponde computar el aporte para jubilación, que es 5,3%, ya que el sistema actual no otorga pensión para el viudo. De esta manera el aporte promedio para la fuerza laboral argentina, que incluye un 25% de mujeres, no podría exceder el 12%.

14% al 26% actual. En segundo lugar, y tal vez mucho más importante, debe señalarse que la contribución del 26% es en gran medida teórica, debido a que este porcentaje no se aplica a toda la fuerza laboral, y a que existe evasión en el sistema. Se estima que la evasión en 1974 fue de un 42,3% en el sector público y 10,5% en el sector privado.⁷

En resumen, el cálculo de primas de seguro realizado en esta sección permite inferir que existe un impuesto de aproximadamente 10% para aquellos trabajadores en relación de dependencia que efectivamente contribuyen al sistema previsional argentino.

4. Algunos Principios Básicos de Teoría Económica Relativos a la Previsión Social

En esta sección se presenta el marco teórico de referencia con el cual se analizan los efectos económicos de la previsión social. En primer lugar se estudia el efecto del sistema actual de previsión social sobre el ahorro de la comunidad, en segundo lugar, se hace un análisis de la incidencia en el mercado del trabajo del impuesto de previsión social y en tercer lugar se discute la hipótesis de que las distorsiones introducidas por el sistema previsional justificarían la existencia de protección al sector industrial.

4.a Efecto de la Introducción de un Programa de Previsión Social sobre el Ahorro

El modelo del ciclo de vida es el marco teórico de referencia

7. Véase a Frediani, Sandrini y Tomasetti.

fundamental sobre el cual se basan todas las discusiones modernas sobre la asignación del consumo y del ahorro a través del tiempo. La idea central del modelo del ciclo de vida es que, en una economía en crecimiento, el ahorro total de la comunidad es positivo porque la población económicamente activa que ahorra es más numerosa y tiene ingresos más altos que la población económicamente pasiva que sólo consume. Este modelo fue formalizado por Ando y Modigliani en base al marco conceptual previamente desarrollado por Fisher y Harrod.

En el modelo tradicional del ciclo de vida la introducción de un programa público de previsión social, del tipo que se reconoce con el nombre de reparto, puede reducir el ahorro y, consecuentemente, la formación de capital. Esto ocurre cuando el sistema de reparto da lugar a un efecto riqueza que estimula el consumo a expensas del ahorro. Este efecto se puede mostrar fácilmente si se tiene en cuenta las características propias a un sistema de reparto. En este sistema la contribución es menor mientras mayor es la tasa de crecimiento poblacional, esto se debe a que con un mayor crecimiento, las generaciones activas son relativamente más numerosas, y por lo tanto la carga de las generaciones pasivas se distribuyen entre un mayor número de participantes. Por otro lado los beneficios al momento del retiro están determinados aproximadamente por los salarios de la clase activa del momento (este es el caso de las jubilaciones móviles), lo que significa que los beneficios serán mayores mientras mayor sea la tasa de crecimiento del salario real. El efecto riqueza se da cuando para una generación o grupo de generaciones, el sistema de reparto da un rendi-

miento mayor que la tasa de interés de la economía, y esto ocurre precisamente cuando la tasa de crecimiento del salario, más la tasa de crecimiento de la población es mayor que la tasa de interés.⁸ La posible disminución del ahorro nacional no es el único efecto adverso de un sistema de reparto. Es posible mostrar también que el efecto redistributivo que tiene un sistema de reparto no es óptimo, y que con un sistema alternativo de transferencia directa que no esté condicionado a la edad en que los individuos se retiren, se podría mejorar la situación de los beneficiarios en condiciones de extrema pobreza.

El modelo del ciclo de vida tradicional supone una edad fija para el retiro, por ejemplo, 60 años. Feldstein extendió el modelo tradicional para permitir que la edad de retiro no sea fija; sino que sea un elemento más de decisión del individuo. Esto complica el análisis en los siguientes términos: primero, los trabajadores que cumplen con los requisitos mínimos para jubilarse, es decir edad y años de trabajo, tienen un incentivo para retirarse inmediatamente; y segundo, al retirarse de un trabajo dado, el individuo pierde posiciones en la jerarquía laboral generalmente dadas por su antigüedad y sus conocimientos específicos de la tarea que desempeña, que generalmente se traduce en la posibilidad de lograr un salario más bajo en una nueva ocupación. De esta manera la jubilación actúa por medio del derecho a percibir beneficios a partir de determinada edad, y por medio de una disminución del sa-

8. Este tema lo he elaborado con mayor detalle en un artículo citado en referencias al final de este trabajo.

lario potencial durante el retiro. Entonces con este modelo ampliado tenemos dos efectos sobre el ahorro: el primero, es el efecto del modelo tradicional ya discutido anteriormente y que puede actuar reduciendo el ahorro, el segundo efecto es el resultado del incentivo a retirarse temprano que tiende a aumentar el ahorro. Un retiro temprano implica un mayor período de consumo en pasividad, para lo cual se utilizan los beneficios de la jubilación y ahorros acumulados en actividad. Estos ahorros obviamente tendrán que ser mayores cuanto más temprano es el retiro de actividad. Feldstein encuentra que para Estados Unidos este último efecto no es importante, y que empíricamente el efecto predominante es el primero, es decir, el efecto negativo sobre el ahorro. En la legislación actual de Argentina, el segundo efecto es de naturaleza ambigua, puesto que frente al incentivo de retiro temprano está el incentivo de permanecer en el trabajo para percibir en concepto de jubilación un porcentaje más alto del salario de los últimos años. Actualmente un individuo que se retira después de los 60 años tiene derecho a ir incrementando el porcentaje del haber base hasta llegar aun 82% a los 65 años.

4.b Análisis de Incidencia del Impuesto Previsional

El análisis de incidencia del impuesto previsional, como de todo impuesto en general, es importante para distinguir cómo se afecta a la remuneración de factores productivos y de aquí la distribución funcional del ingreso. El punto de vista clásico en este respecto es que, independientemente de la ficción legal entre aporte personal y aporte patronal, aquella parte de la contribu-

ción total que es claramente un impuesto la paga la mano de obra.⁹ El argumento es el siguiente: si el impuesto es universal, es decir, se aplica a toda la fuerza laboral por igual, y si el mercado laboral es competitivo, el salario es igual al valor del producto marginal del trabajo. En esta situación un impuesto actuaría reduciendo el salario por casi la misma magnitud ya que: a) la oferta de trabajo se supone altamente inelástica; y b) el impuesto no afecta la posición de la demanda.

Este análisis necesita algunas rectificaciones. En primer lugar, el supuesto de que la oferta es altamente inelástica se basa en que la mano de obra debe trabajar para subsistir y no tiene otro lugar a donde recurrir para evadir el impuesto ya que éste es universal. Esto no es necesariamente correcto, ya que la retribución a la mano de obra puede afectar la participación de ésta en el mercado laboral. El grado de participación depende de las preferencias individuales entre ingreso y ocio. Una disminución del salario percibido produce un efecto sustitución hacia menos trabajo y más ocio que contrae la oferta de trabajo, esto a su vez puede o no ser compensado por el efecto ingreso hacia menos ocio (suponiendo al ocio un bien normal).

En segundo lugar, al existir la posibilidad de que el impuesto previsional sea no neutro con respecto al ahorro (ver sección 4.a), la formación de capital de la economía podría afectarse por

9. Conviene recordar aquí que las contribuciones que se hacen a un sistema libre de distorsiones no pueden constituir un impuesto ya que son exactamente equivalentes al precio que uno pagaría al contratar con una compañía de seguro una renta vitalicia. Cuando en esta sección hablamos de impuesto, nos referimos a alguna distorsión existente en el sistema que hace que las contribuciones no se equiparen a los beneficios.

el impuesto, y consecuentemente también se afectaría el valor del producto marginal del trabajo lo que violaría el presupuesto b) enunciado anteriormente.

De lo anterior se desprende que la discusión teórica no parece ser concluyente con respecto al problema de incidencia.¹⁰ Un trabajo empírico realizado por Brittain bajo el supuesto de competencia en el mercado de factores y de tecnología de producción del tipo CES muestra que el impuesto previsional lo paga en su totalidad la mano de obra. El trabajo empírico es de tipo transversal (cross-section) con una muestra de 64 países, y consiste en estudiar cómo las tasas previsionales existentes en diferentes países afectan la remuneración de la mano de obra. La especificación del modelo ignora los posibles efectos del impuesto previsional sobre la formación de capital.¹¹

En Argentina el impuesto previsional no es uniforme para todos los sectores de la fuerza laboral. Esto complica sustancialmente el análisis de incidencia, ya que es necesario recurrir a modelos de equilibrio general donde los resultados dependen de las elasticidades de sustitución en consumo, elasticidades de sustitución en producción, e intensidad de uso de factores en las distin-

10. Existe un argumento teórico que sí es concluyente. En una economía abierta con libre movilidad de capitales el retorno al capital debe ser igual al que existe en el resto del mundo. De esta manera se hace imposible trasladar al capital parte del impuesto previsional, ya que el mismo emigrará hasta que la remuneración al capital dentro del país se iguale a la remuneración internacional. Esto dejaría al trabajo pagando la totalidad del impuesto previsional.

11. Véase Feldstein (1972) y también Brittain (1972).

tas industrias. De cualquier manera es posible obtener resultados no muy ambiguos recurriendo a algunos supuestos de uso muy frecuente. Por ejemplo, en un modelo de dos bienes y dos factores (capital y trabajo), con elasticidades de sustitución unitarias tanto en consumo como en producción, un impuesto al trabajo en uno de los sectores es absorbido en su totalidad por el factor trabajo.¹² De nuevo este tipo de modelo tiene el inconveniente de que supone un stock de capital fijo que no es afectado por el impuesto previsional. Pero, aunque se admita la existencia de un efecto sobre el stock de capital vía el posible efecto sobre el ahorro que tiene el impuesto previsional, el caso teórico a favor de que el impuesto lo absorbe en su totalidad la mano de obra se mantiene firme en el caso de una economía abierta. Como vimos, en este caso la remuneración al capital está determinada en el resto del mundo y es de suponer que el capital migrará hasta igualar el retorno doméstico con el internacional, dejando a la mano de obra absorber la totalidad del impuesto.

La serie de argumentos teóricos y empíricos que conducen a afirmar que el impuesto recae plenamente sobre la mano de obra hacen que este impuesto tenga características regresivas que no afecta al componente del ingreso proveniente de la remuneración al capital.

12. Para una prueba rigurosa de esta proposición, ver el trabajo de Harberger (1962) sobre la incidencia de un impuesto al retorno de capital en sociedades anónimas. El análisis es perfectamente simétrico si el impuesto en lugar de gravar al capital, grava a la mano de obra.

4.c El Impuesto Previsional y la Protección del Sector Industrial

Como mencionamos anteriormente, el impuesto previsional grava en forma diferenciada a los distintos sectores económicos. En algunos casos esto se debe a que los porcentajes legales son diferentes: por ejemplo, los contribuyentes a la Caja de Comercio, Industria y Actividades Civiles aportan porcentajes mayores que los contribuyentes a la Caja de Trabajadores Autónomos. En otros casos la diferencia se debe a que ciertos sectores (sector público) no hacen los aportes correspondientes estipulados por ley. En base a esta diferencia algunos sectores industriales argentinos se oponen a un proyecto de reforma arancelaria que disminuiría la protección de que gozan con el argumento de que la protección arancelaria es necesaria para neutralizar, entre otras cosas, el tratamiento discriminatorio del sistema previsional. La discriminación del sistema en contra del sector industrial organizado y en favor del sector público, que no realiza la totalidad de los aportes requeridos, y en favor del sector agrícola puesto que las unidades agropecuarias, cuando aportan, generalmente lo hacen bajo un régimen especial que les permitiría realizar aportes proporcionalmente menores.¹³

13. El régimen especial de trabajadores rurales, basado en un convenio homologado por resolución 1430/74, establece que en lugar de los aportes usuales, las obligaciones previsionales se harán en base a una retención tarifada de acuerdo a la producción obtenida. Este mecanismo da lugar a la posibilidad de que las contribuciones en proporción a salarios devengados sean menores que las que afectan al sector industrial (véase Capón Filas, pp.33-35). También se menciona el hecho de que el sector agropecuario, a diferencia del sector industrial que debe retener por planillas de sueldos bajo una estricta supervisión del Ministerio de Bienestar Social, puede evadir más fácilmente el impuesto dado que muchas unidades productivas tienen características de unidades familiares cerradas.

Un análisis formal que incorpore todos los detalles institucionales de las distorsiones que afectan tanto el mercado de factores como el mercado de bienes finales está obviamente fuera del alcance de este trabajo. Aquí simplemente presentamos algunos elementos de juicio para evaluar la situación.

El análisis del impuesto previsional que grava diferencialmente a distintos sectores en una economía abierta con régimen arancelario, es similar a otro análisis que se llevó a cabo hace algún tiempo por Hagen, Fishlow-David y Bhagwati-Ramaswami, entre otros, sobre el problema de distorsiones en los mercados de factores y el arancel óptimo. A continuación se hace una breve presentación geométrica del problema de la distorsión introducida por el impuesto previsional utilizando un modelo de equilibrio general con dos bienes y dos factores. De esta manera, supondremos un sector agrícola y un sector industrial que usan dos factores, capital y trabajo. En la Figura 3 se presenta la curva de transformación ABC bajo el supuesto de que el salario es uniforme en los dos sectores, y la curva de transformación ADC con un impuesto a la mano de obra que afecta únicamente al sector industrial. Este impuesto, además de producir una curva de transformación interior,¹⁴ hará que el precio relativo entre agricultura-industria subestime la rentabilidad de transformar producción agrícola en producción

14. El desplazamiento hacia adentro de la curva de transformación se puede probar rigurosamente en un diagrama utilizando una caja de Edgeworth. El impuesto a la mano de obra en un sector impedirá que el equilibrio del sistema se logre sobre la curva de contrato, lo que significa una curva de transformación interior a la óptima.

industrial a lo largo de ADC. O sea la línea de precio de libre comercio que corta la curva de transformación en P, tiene mayor inclinación que la tangente a la curva en dicho punto que indica la tasa de transformación entre agricultura e industria. Es fácil observar en este diagrama que un arancel que proteja a la industria de la competencia externa significaría una línea de precio con mayor inclinación aún, como la línea Q, que permitiría alcanzar un punto de mayor ingreso real para la comunidad tal como el punto R sobre la curva de indiferencia I, que es preferible a la original I_0 . Este es básicamente el argumento de Hagen a favor de protección cuando existe una distorsión en el mercado laboral, y que ha sido utilizado en muchos contextos, por ejemplo, cuando se discutió la conveniencia o no de que Inglaterra entrara al Mercado Común Europeo (en esa oportunidad se dijo que la distorsión en el mercado de factores la introducía el monopolio sindical del sector industrial), y es un argumento que actualmente se emplea en nuestro país en contra de la reducción de aranceles.

Aunque el argumento es muy interesante e indica una posibilidad real no deja de ser falso en general. En la Figura 4 se elabora un contra-ejemplo que muestra que el libre comercio aumenta el ingreso real de la comunidad en lugar de bajarlo. Aquí observamos que la línea de mayor inclinación, P, que incluye el arancel produce un ingreso real menor que la línea de precio de libre comercio que alcanza al punto L. En la misma figura también se ilustra el máximo nivel de ingreso real posible de obtener que resulta de: a) eliminar el impuesto en el mercado de trabajo, que produce el desplazamiento de la curva de transformación de ADC a

ABC; y b) permitir el libre comercio, que permite alcanzar el punto de máxima utilidad, M.

5. El Principio de la "Solidaridad" y los "Fundamentos" del Sistema Previsional Argentino

Las dos secciones anteriores discutieron algunos principios y conceptos básicos tanto en el área previsional como el área del análisis económico relativo a la previsión social. Ahora discutiremos un "principio", el principio de la solidaridad, y los "fundamentos" del sistema actual que frecuentemente se esgrimen en contra de toda propuesta de racionalizar el sistema previsional actual. Para una presentación no sesgada de tales conceptos, nada mejor que citar textualmente una exposición reciente, aparecida en La Nación, ("Los Fundamentos de la Política Previsional, octubre 14 de 1978), donde un alto funcionario del Ministerio de Bienestar Social enunció las pautas que han caracterizado la evolución del sistema previsional actual.

"....(la esencia de la seguridad social se basa sobre el) principio de la solidaridad, es decir, la comunidad de intereses y aspiraciones, la unión y colaboración conjunta, y recíproca de todos los integrantes del cuerpo social. Este principio básico permite exigir la contribución de todos, especialmente de quienes perciben más ingresos, sin que necesariamente dicho aporte quede supeditado a la posibilidad de obtener un beneficio o prestación proporcional".

"El principio liberal, individualista, egoísta de que cada cual debe soportar las consecuencias de sus propias contingencias, destruiría el derecho a la vida o

condenaría a la miseria a la mayor parte de la población del mundo, especialmente a los trabajadores en relación de dependencia y a quienes perciben escasos ingresos o ninguno".

De esta exposición se pueden desprender tres proposiciones básicas:

a) El principio de "solidaridad" permite instaurar un sistema compulsivo al cual todos tienen la obligación de contribuir.

b) El sistema se utiliza para redistribuir ingresos puesto que los beneficios no son proporcionales a las prestaciones.

c) Un sistema privado de capitalización y seguro (esto es el nombre técnico que corresponde a lo que el funcionario denominó como "principio liberal, individualista, egoísta") condenaría a la miseria a la mayoría de sus usuarios.

A continuación discutiremos estas tres proposiciones por separado.

La primera proposición tiene dos elementos distintivos: un mal uso del concepto solidaridad, y la imposición obligatoria de un sistema previsional. El mal uso del concepto se deriva de interpretar a la solidaridad social como una norma de conducta que puede ser objeto de regulación por el Estado. Es decir, se interpreta a la solidaridad social de la misma manera que se interpreta, por ejemplo, a los hábitos de conducir de los automovilistas, y se piensa que, de la misma forma en que es posible implementar un código de tránsito, se puede implementar un código de solidaridad a través de la legislación previsional. En otras palabras, no se advierte que "decretar" la solidaridad es tan utópico como decretar el amor, como decretar la felicidad, y como decretar cual-

quier otro tipo de sentimiento.

La imposición obligatoria de un sistema por parte del Estado tiene respaldo legal en el artículo 14 de la Constitución Nacional,¹⁵ y aquí cabe hacerse dos preguntas: a) ¿por qué el sistema debe ser administrado por el Estado?; y b) ¿por qué el sistema debe ser obligatorio? Ignorando por el momento el aspecto redistributivo del sistema, al cual nos referiremos enseguida, no parece haber ninguna base sólida para justificar que la provisión de rentas vitalicias (o sea jubilaciones y pensiones) esté a cargo de un monopolio estatal, en lugar de estar a cargo de compañías privadas de seguro actuando en un mercado competitivo. Obsérvese que en este caso ni siquiera es posible dar los argumentos tradicionales de seguridad interna, defensa nacional, valor estratégico, etc. con los que frecuentemente se defiende en Argentina la nacionalización de empresas tales como Ferrocarriles, Teléfonos, etc. En relación a la segunda pregunta, es decir, por qué el sistema debe ser obligatorio, generalmente se esgrimen dos argumentos: el primer argumento es que los individuos sufren de miopía y no toman precauciones para prever el futuro, de esta manera un sistema obligatorio supliría tal deficiencia. El segundo argumento es que si no se hace el sistema obligatorio, algunos individuos llegarían

15. La parte relevante del artículo 14 donde se establece la administración por parte del Estado de los beneficios de la Seguridad Social fue introducida en la enmienda constitucional de 1957 bajo un gobierno de facto, y aunque se llamó a Convención, ésta no se cumplió en su integridad por la inasistencia y retiro de numerosos representantes, con lo que sobrevino la falta de quorum para continuar sesionando (Véase Constitución de la Nación Argentina, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1979).

an a la ancianidad totalmente faltos de recursos, aunque en su vida activa tuvieron recursos para prever su futuro, e impondrían ciertos costos a la comunidad. Estos costos surgen porque la comunidad no permitiría la existencia de ancianos en condiciones sumamente precarias y concurriría con sus recursos a facilitarles la existencia. Este es un problema de externalidades que podría justificar la intervención estatal, pero cabe advertir que de ninguna manera este problema da sustento a la cláusula constitucional que impone que el sistema deba ser administrado por una agencia estatal. Un sistema obligatorio es perfectamente consistente con una administración privada del sistema.

La segunda proposición -el sistema previsional se utiliza para redistribuir ingresos- puede encerrar un loable propósito en cuanto pretenda aliviar la situación de aquellos sectores de la comunidad con escasos recursos. Sin embargo, es fácil mostrar que la redistribución es bastante arbitraria y que el sistema actual está muy lejos de cumplir tal objetivo. En primer lugar, y como fue mostrado en la sección 2, al comienzo del sistema lo que se logra es producir una transferencia directa de la población más joven de la fuerza laboral hacia la generación que pasa a retiro. Aún haciendo uso de principios igualitarios a ultranza, es difícil imaginar una justificación para esta transferencia que utiliza como elemento discriminante simplemente la edad de la población. Es obvio que aquí ocurre que trabajadores jóvenes con ingresos reducidos transfieren parte de sus ingresos para trabajadores antiguos que entran a retiro, algunos de ellos con posiciones económicas sólidas que le permitirían de cualquier manera llevar una vida

holgada durante un período de pasividad. En segundo lugar, si lo que se pretende es aliviar la situación de los sectores de más escasos recursos ¿cuál es la razón de esperar a que estos se jubilen? Un sistema redistributivo auténtico no debe discriminar por la edad, sino que debe atender a los sectores de extrema pobreza independientemente de toda característica que no sea única y exclusivamente su nivel de recursos.

La tercera proposición -un sistema de capitalización y seguro condenaría a la miseria a la mayoría de los usuarios- es absolutamente falsa. Un sistema de capitalización y seguro permitiría a la mayoría de los usuarios obtener el mismo nivel de beneficios que brinda el sistema actual con aproximadamente la mitad de las contribuciones actuales, como ya fue demostrado en la sección 3 de este trabajo. Si bien es cierto que en un sistema de capitalización y seguro no existe mecanismo redistributivo alguno, no es menos cierto que este sistema evita las redistribuciones arbitrarias del sistema de reparto. Por otra parte, el efecto estimulante sobre el ahorro global de la comunidad que provocaría un sistema de capitalización y seguro aceleraría el proceso de desarrollo económico y social contribuyendo a aliviar la situación de los sectores de escasos recursos. Es decir, exactamente lo contrario de lo que se afirma en la tercera proposición.

6. Resumen y Conclusiones

De lo expuesto en este trabajo es posible destacar tres problemas fundamentales en el sistema que rige la previsión social en Argentina; ellos son: a) el sistema es excesivamente caro, puesto

que una gran parte de la fuerza laboral realiza contribuciones no acordes con los beneficios que otorga el sistema; b) el sistema es discriminatorio puesto que hay sectores que reciben tratamiento diferencial; y c) el sistema puede actuar como inhibidor del desarrollo económico puesto que afecta la formación de capital en la economía. A continuación se hace una breve reseña de cada uno de estos tópicos.

La forma más natural de comparar el nivel de los aportes es preguntarse cuánto se debería pagar a una compañía de seguro para recibir los beneficios que otorga la ley por jubilaciones y pensiones. En la sección 3 se mostró que, si se suponen ingresos constantes para todo el período de vida activa del asegurado y una tasa de interés real del 3,5% anual, la contribución debería ser 7,33% para percibir una jubilación del 70% de ingreso. Si a esto se suma un aporte de 6,27% en concepto de prima para un seguro de vida que daría a la viuda una pensión equivalente al 75% del haber jubilatorio, se llega a una contribución total del 13,60%. Si bien este porcentaje da una primera aproximación, es necesario introducir dos aspectos adicionales para poder hacer una mejor evaluación del sistema actual: primero, debe observarse que los ingresos reales de los trabajadores han mostrado una ligera tendencia creciente en las últimas décadas, y segundo, debe observarse que si bien es cierto que los porcentajes legales en base a los cuales se otorgan los beneficios oscilan entre 70 y 82%, no ha existido una corrección automática por inflación, lo que ha permitido que en los últimos años las jubilaciones representen el 46% de la remuneración media y las pensiones el 36% (datos promedios

para el período 1972-1977). Para tener en cuenta estos aspectos se suponen ingresos reales crecientes al 2% anual y beneficios jubilatorios equivalentes al 46% de la remuneración media. Bajo estos supuestos, la contribución total que puede tomarse como patrón de evaluación del régimen actual es 13,57%, la cual contrasta marcadamente con el 26% que afecta a gran parte de la fuerza laboral. A estos cálculos hay que agregar un elemento muy importante que todavía no ha sido incorporado y que es la composición por sexo de la fuerza laboral. Esto es importante porque la ley actual de jubilaciones y pensiones no otorga beneficios de pensión al viudo. De esta manera en el último caso presentado, el aporte de una mujer no puede ser superior al 6%, y dado que las mujeres representan un 25% de la fuerza laboral (censo de 1970), la contribución promedio conjunta no debería ser muy diferente de un 12%.

Es cierto que nuestros cálculos son altamente sensibles a la tasa de interés elegida, y no incluyen gastos administrativos ni algunos beneficios secundarios, como seguro de sepelio y derecho a pensión de huérfanos, hijas solteras a cargo del causante, etc., pero también es cierto que la inclusión de estos beneficios o una tasa ligeramente diferente, nunca llevarían la contribución del 12% al 26% actual. La inclusión de gastos de administración y beneficios secundarios, cuando mucho podrían llevar la contribución a un máximo del 16%. De esta manera, creemos que es posible concluir que el sistema actual, de mantenerse con la presente estructura de contribuciones y beneficios, significa un impuesto neto de aproximadamente un 10% sobre la retribución a la mano de obra.

Ahora cabe preguntarse lo siguiente: Si el sistema necesita

contribuciones de aproximadamente un 16% para brindar los beneficios actuales, ¿adónde va a parar la diferencia? Esta pregunta nos lleva al segundo problema detectado, es decir la existencia de discriminación en el sistema. En el presente la contribución del 26% afecta fundamentalmente al sector Comercio, Industria y Actividades Civiles. Las contribuciones efectivas que afectan a autónomos y empleados rurales son sustancialmente menores, y el sector público es el principal evasor del sistema previsional. La mera corrección de estas deficiencias permitiría reducir varios puntos los aportes, y eliminaría el trato discriminatorio a que se somete el sector Comercio, Industria y Actividades Civiles, ya que el superávit de este sector se utiliza para solventar el déficit de los otros sectores.

Existen otros problemas en el sistema actual que, aunque probablemente no revisten la misma importancia que los señalados anteriormente, merecen urgente atención. Uno de ellos es la acumulación de beneficios. Puesto que el sistema opera bajo el principio de la solidaridad, no se respeta ningún tipo de vínculo entre contribuciones y prestaciones. De esta manera, se dan casos en que una mujer que trabaja, realiza aportes y puede jubilarse; sin embargo, si esta mujer queda viuda, tiene la posibilidad de recibir pensión sin renunciar al derecho a la jubilación y acumular doble beneficio. Si el criterio a utilizar es meramente el de la solidaridad, deberían tomarse recaudos para evitar el otorgamiento de beneficios desproporcionados que ciertamente no es el espíritu de la ley.

El tercer problema detectado hace a un aspecto de fondo del sistema. El sistema previsional argentino está organizado como un sistema de reparto que puede reducir el ahorro y, consecuentemente la formación de capital. Esto ocurre porque con un sistema de reparto sin evasión y correctamente administrado, las contribuciones se pueden considerar como una inversión cuyo retorno es igual a la tasa de crecimiento del salario real más la tasa de crecimiento poblacional. Cuando esta tasa excede la tasa de interés real de la economía, se da lugar a un efecto riqueza que estimula el consumo y reduce el ahorro. Este efecto ocurre cuando las generaciones presentes no descuentan totalmente las obligaciones previsionales que deberían afrontar las generaciones futuras. Este no es el único efecto adverso a que puede dar lugar un sistema de reparto. Es posible mostrar también que el efecto redistributivo que tiene un sistema de reparto no es óptimo, y que con un sistema alternativo de transferencia directa se podría mejorar la situación de los beneficiarios en condiciones de extrema pobreza.

En vista a los antecedentes analizados en este trabajo, parece pertinente sugerir una reforma del sistema actual para instaurar paulatinamente un sistema de capitalización y seguro.

Al decir "paulatinamente" estoy reconociendo todas las dificultades que se pueden originar si se pretendiese modificar repentinamente el sistema actual. De tal manera creo que un plan razonable debería atravesar por las siguientes etapas. La primera etapa sería normalizar el sistema actual eliminando los elementos distorsionantes que subsisten, tales como evasión del sector pú-

blico, acumulación de beneficios, etc. La segunda etapa sería dar libertad a las generaciones jóvenes que entran por primera vez a la fuerza laboral a contratar rentas vitalicias en el mercado privado del seguro. Esto obviamente implicará que el sistema previsional incurrirá en un déficit que deberá financiarse de rentas generales o endeudamiento hasta que desaparezcan las últimas generaciones del sistema de reparto. La última etapa podría ser promover entre gremios y asociaciones profesionales de trabajadores la creación de "Cajas Jubilatorias", bajo la supervisión de superintendencia de seguros. Por medio de estas cajas, los trabajadores podrían administrar sus propios fondos de retiro.

Este plan constituiría una auténtica reforma del sistema, basado en los sanos principios de la libertad individual, y la administración racional de los recursos del país.

REFERENCIAS

- Ando, A. y Modigliani, F.: "The Life Cycle Hypothesis of Saving: Aggregate Implications and Tests", American Economic Review, March, 1963, 53, pp. 53-58.
- Barral Souto, José: "Conceptos y Principios sobre Jubilaciones", Publicación del Instituto de Biometría, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Buenos Aires, 1941.
- _____ : "Jubilaciones: Bases para el Estudio del Equilibrio y la Estabilidad de su Régimen", Anales de la Academia Nacional de Ciencias Económicas, Buenos Aires, Serie 4a., Vol. XII, 1967, págs. 176-207.
- Bhagwati, J. y Ramaswami, V.K.: "Domestic Distortions, Tariffs and the Theory of Optimum Subsidy", Journal of Political Economy, LXXI, February 1963, pp. 44-50.
- Brittain, J.: "The Incidence of the Social Security Payroll Taxes", American Economic Review, March 1971, 61, pp. 110-125.
- _____ : "The Incidence of the Social Security Payroll Tax: Reply", American Economic Review, September, 1972, pp. 739-742.
- Capón Filas, Rodolfo: "Régimen Jubilatorio del Trabajador Subordinado", Víctor P. de Zavaglia, Buenos Aires, 1977.
- Diéguez, Héctor L.: "La Seguridad Social en América Latina. Reflexiones sobre sus Características y Problemática", Centro de Investigaciones Económicas, Instituto Torcuato di Tella, (mimeo), marzo 1977.
- Feldstein, Martín S.: "The Incidence of the Social Security Payroll Tax: Comment", American Economic Review, September 1972, pp. 735-738.
- _____ : "Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation", Journal of Political Economy, 1974, 82, pp. 905-926.
- _____ : "Social Security and Saving: The Extended Life Cycle Theory", The American Economic Review, Vol. LXVI, May 1975, pp. 77-86.
- Fernández, Roque B.: "Previsión Social y Crecimiento Económico", Trabajo de Investigación del CEMA, diciembre 1978.
- Fisher, Irving: "The Theory of Interest", New York, 1930.

- Fishlow, A. y David, P.: "Optimal Resource Allocation in an Imperfect Market Setting", Journal of Political Economy, LXXI, February 1963, pp. 44-50.
- Frediani, R., Sandrini, C. y Tomasetti, J.: "Algunas Causas de los Elevados Aportes Previsionales en Argentina", Estudios, N° 2, marzo/abril, 1978.
- Hagen, E.: "An Economic Justification of Protectionism", Quarterly Journal of Economics, LXXII, November 1958, pp. 496-514.
- Harberger, Arnold C.: "The Incidence of the Corporation Income Tax", Journal of Political Economy, LXX, 1962, pp. 215-240.
- Harrod, Roy F.: "Hacia una Economía Dinámica", Editorial Tecnos S.A., Madrid, 1966.
- Mesa-Lago, Carmelo: "Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality", a publicar por la Universidad de Pittsburgh y citado por Diéguez, H.
- PASS, "Programa Argentino de Seguridad Social", Ediciones PASS, Buenos Aires, septiembre 1965.
- Techint, "La Previsión Social en Argentina", Boletín Techint, enero de 1963.
- The Society of Actuaries: "1958 CSO and CET Mortality Tables", Compiled and Published by the Society of Actuaries, 1961.