

FELICIANO SALVIA
CONTADOR PUBLICO NACIONAL
ACTUARIO

32994

Buenos Aires, 21 de Agosto de 1987

Al Sr.
Secretario general
CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
Ing. Juan José Ciáccera
S. / D.

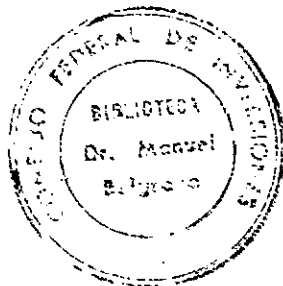
C. F. I.
INGRESO
24 AGO 1987
No 3982

Ref.: INFORME FINAL - ESTUDIO ACTUA-
RIAL REGIMEN PREVISION SOCIAL
PROVINCIA DE LA PAMPA

Tengo el agrado de dirigirme al Sr. Secreta-
rio General con el objeto de elevar a su consideración el In-
forme Final del Estudio de la referencia.

Quedo a disposición del Sr. Secretario Gene-
ral para todas las ampliaciones y/o aclaraciones que estime
corresponder.

Encuentro propicia la oportunidad para salu-
dar al Sr. Secretario General con la mayor consideración.



FELICIANO SALVIA

0
M413
51105

2.5. INFORME FINAL DEL ESTUDIO ACTUARIAL REGIMEN PREVISION
SOCIAL - PROVINCIA DE LA PAMPA - (SEGUNDA PARTE)

ASPECTOS SALIENTES DE LA LEGISLACION:

A partir del 1-1-83 el Decreto-Ley N° 1170/82 reestructuró el sistema legal del ente provincial, que pasó a denominarse "INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA PROVINCIA". A las dos áreas que ya existían -Servicio de Previsión Social, S.P.S. y Servicio Médico Previsional, SEMPRE- se adicionan: la Dirección de Seguros y la Dirección de Quiniela (esta última creada en 1985). El mencionado Decreto-Ley contiene disposiciones atinentes al régimen de previsión Social General (o "Civil"); el Decreto-Ley 1256/83 estructura el régimen policial y el Título V del Estatuto del Docente (Ley 496 y modificatoria) es de aplicación para las personas comprendidas en actividades docentes.

I - El régimen general otorga: jubilación ordinaria con 60 años de edad para los varones ó 55 para las mujeres y 30 años de servicios computables; Jubilación por edad avanzada con 65 años -ambos sexos- y 10 años de servicios computables en el I.S.S. con aportes, de los cuales por lo menos 5 años deberán corresponder al período de 8 inmediatamente anterior al cese en la actividad; jubilación por invalidez, cualquiera fuere la edad y antigüedad en el Servicio con una disminución de la capacidad laborativa del 66 % o más; pensión a viuda o viudo o mujer que hubiese convivido públicamente en aparente matrimonio durante un período mínimo de 5 años ó 2 si tiene descendencia reconocida, en concurrencia con hijas e hijos solteros e hijas viudas (con opción) hasta los 18 años (se prolonga hasta los 25 años si son carentes de ingresos y estudian o en forma vitalicia si se encuen-

tran incapacitados para el trabajo) nietos huérfanos de padre y madre y en similares condiciones a las establecidas para hijos/as, padres incapacitados y a cargo del causante, así como hermanos/as solteros y viudas, huérfanas de padre y madre, a cargo del causante y hasta los 18 años.

El haber mensual de jubilación ordinaria o por invalidez es equivalente al 82 % del promedio de las remuneraciones actualizadas de los 3 años calendarios más favorables, continuas o discontinuas, dentro de los 10 inmediatamente anteriores al año del cese; opera una bonificación del 1 % de dicho promedio por cada año reconocido con aportes, que exceda del mínimo de antigüedad requerido para jubilación ordinaria (tope 95 %). El haber de la jubilación por edad avanzada es equivalente al 60 % y el de la pensión es el 75 % del haber de la jubilación que correspondiere al causante.

Todos los haberes son móviles y para la actualización se aplica un coeficiente fijado por el Poder Ejecutivo en función de las variaciones del nivel general de las remuneraciones del personal comprendido en este régimen (determinado inmediatamente y con igual vigencia, a las modificaciones salariales).

II - Las prestaciones del régimen policial son: retiro voluntario, con 23 años el personal superior y 20 años el subalterno, de servicios policiales en la Policía de la Provincia; retiro obligatorio por límite de años de servicio (25 años personal subalterno y 30 personal superior, de servicios en la Policía de la Provincia), por incapacidad psíquica o física, por permanencia en el grado, por calificaciones inadecuadas, para producir vacantes en cuadros de oficiales superiores; pensión a parientes del causante en for

3

FELICIANO SALVIA
CONTADOR PUBLICO NACIONAL
ACTUARIO

ma similar al régimen general. El haber de retiro equivale a un por ciento del sueldo del grado al cese graduable en función de los años de servicios:

<u>AÑOS DE SERVICIO</u>	<u>PERSONAL SUPER.</u>	<u>PERSONAL SUBALT.</u>
10	30,10 %	30,10 %
11	30,96 %	30,96 %
12	31,82 %	31,82 %
13	33,54 %	33,54 %
14	36,12 %	36,12 %
15	39,56 %	39,56 %
16	42,14 %	43,00 %
17	43,86 %	47,30 %
18	46,44 %	50,74 %
19	49,02 %	55,04 %
20	50,74 %	59,34 %
21	54,18 %	62,78 %
22	57,62 %	67,08 %
23	60,20 %	72,24 %
24	63,64 %	81,70 %
25	67,08 %	86,00 %
26	68,80 %	
27	71,38 %	
28	75,68 %	
29	81,70 %	
30	86,00 %	

Los haberes de retiro por enfermedad o accidentes son tratados en forma preferencial, fijándose un mínimo del 30% de las remuneraciones al cese para antigüedad inferior a 10 años.

Algo similar ocurre con las pensiones: la norma básica dispone que el haber es el 75 % del sueldo del grado, (fallecimiento en actividad) y con deducción del 14 % de aporte personal (en definitiva, el 64,50 %), o el 75 % del haber de retiro (fallecimiento en actividad) lo que hace variar el importe de pensión entre: 22,5 % hasta 64,5 % del sueldo que originó el beneficio.

Las prestaciones del régimen policial se actualizan "toda vez que se modifiquen los haberes mensuales sobre cuya base se hubieren calculado" (Art. 38°, Decr.-Ley 1256/83); de aquí se deduce que el mecanismo de actualización es la "correlación de cargos".

III - El Estatuto del Docente prevé las siguientes prestaciones:

- * Jubilación ordinaria: con 25 años de servicio docente, con aportes, sin límite de edad y con no menos de 10 años al frente directo de alumnos; si no alcanza este último requisito se requiere 30 años de servicios docentes, con aportes y
- * Jubilación por invalidez y pensión: bajo las mismas - condiciones del régimen global.

El haber mensual de jubilación ordinaria y por invalidez es equivalente al 82 % del sueldo del último cargo o de los mejores desempeñados en los 5 años inmediatamente anteriores al cese (siempre con una antigüedad mínima continua de 1 año). El haber de la pensión es equivalente al 75 % del haber de la jubilación que correspondiere al causante y se incrementará un 5 % por cada hijo beneficiario (máximo: 100 % del haber jubilatorio del causante).

Todas las prestaciones se actualizan "automáticamente en la medida en que se modifique la remuneración del personal en actividad que reviste en el mismo cargo o - cargos considerados para determinar el haber del beneficio"; también aquí se aplica el mecanismo de la "correlación de cargos".

IV - Entre las últimas disposiciones introducidas, caben mencionarse:

* Ley 883 de Noviembre de 1985, jubilación especial para agentes que hayan prestado al 31-12-85, 25 años de servicios provinciales, municipales o similares, con aportes al I.S.S., sin límite mínimo de edad (por única vez y en el plazo de 2 años a contar desde el --- 13-12-85). El haber máximo es equivalente al 80 % del promedio mensual de las remuneraciones según el procedimiento establecido en el régimen general. Está prevista una escala decreciente en función de las edades al cese, según sexo, con una bonificación del 2 % de la remuneración promedio computable por cada año con aportes que exceda de 25 (tope el 80 %); dicha escala gradúa el haber como sigue:

E D A D E S

Varón	Mujer	%
59, 60 y más	54, 55 y más	80
57 y 58	52 y 53	78
55 y 56	50 y 51	76
53 y 54	48 y 49	74
51 y 52	46 y 47	72
49 y 50	45 y menos	70
47 y 48		68
45 y 46		66
44 y menos		64

FELICIANO SALVIA

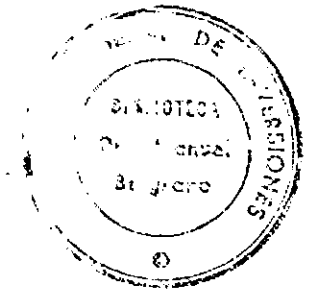
CONTADOR PUBLICO NACIONAL

ACTUARIO

- * Ley 961 de noviembre de 1986, suplemento mensual equivalente a la suma necesaria para alcanzar el haber resultante del régimen docente para aquellos transferidos al ámbito provincial en virtud de leyes nacionales y que obtengan prestaciones a través de otros entes previsionales, incluida la Caja Complementaria para la Actividad Docente. Faculta al Poder Ejecutivo a dar de baja a los docentes que resulten comprendidos y en condiciones de jubilarse (en forma gradual, de acuerdo a necesidades del servicio y antigüedad).
- * Leyes 978 y 979 de Diciembre de 1986, eliminan requisitos del viudo para ser derecho-habiente de pensión y se incorpora a "la mujer que hubiese convivido públicamente en aparente matrimonio, durante un período mínimo de cinco (5) años inmediatamente anteriores al fallecimiento, o dos (2) años cuando el matrimonio de hecho tenga descendencia reconocida".
- * Es de notar que durante el año 1986 fueron incrementadas (con vigencia desde el 1-9-86) las tasas de aportes personales: para el régimen general (el 25 % de aumento) y para el régimen docente (el 20 %).

EVOLUCION RECIENTE Y PROYECTADA:

La evolución del universo comprendido en los diferentes regímenes de previsión social que administra el I.S.S. se apreciará con el auxilio del siguiente cuadro resumen:



TASAS DE CRECIMIENTO

BENEFICIARIOS

Períodos	Personas en actividad	Jubilaciones	Total: Jub.+ Pensiones
1977/81	43 %	30 %	29 %
1982/86	28 %	46 %	42 %
1977/86	84 %	90 %	93 %

Se pone de este modo, en claro, la incidencia de las decisiones adoptadas en la parte final de la última década en materia de incorporación de agentes que pertenecían a la jurisdicción nacional (docentes, salud pública y otros) que hizo aumentar la nómina de aportantes en el 43 %, en tanto los beneficiarios no llegan a crecer en una magnitud del 30 %. Pero la evolución se trastoca al iniciarse la década actual; ahora los que aumentan proporcionalmente más son los jubilados y las pensiones (42 % en total) mientras que los afiliados en actividad solamente lo hacen en el 28 %.

En definitiva, la evolución experimentada en los últimos diez años resulta ser equilibrada y coyunturalmente beneficiosa para el I.S.S. ya que frente a la duplicación de beneficiarios ha visto ensanchar su campo de aplicación en casi la misma tasa. La primera cuestión es consecuencia del desarrollo y acumulación de antigüedad de los regímenes en aplicación más las reformas y disposiciones conexas introducidas especialmente en el trienio 1983/86; si bien algunas de estas últimas aún estaban -a fines del año pasado- sin alcanzar plena vigencia.

La cantidad de personas en actividad significa un 84%

FELICIANO SALVIA

CONTADOR PUBLICO NACIONAL

ACTUARIO

más en 1986 respecto de 1977 y este espectacular crecimiento solamente se debe en buena parte, a decisiones que trascienden el ámbito provincial. Pero una circunstancial situación favorable no justificaría descuidar la futura demanda de prestaciones provocada por estos nuevos potenciales beneficiarios. Justamente, las proyecciones practicadas ayudarán a conocer con relativa anticipación cómo incidiría en los años venideros la ampliación del universo.

En tal sentido, teniendo en cuenta los resultados expuestos en el Cuadro A de 2.1., según la esperada evolución de la composición demográfica y bajo las hipótesis asumidas en 1.1. , 1.2 y 1.3, las actuales tasas de aportes personales (en los valores vigentes desde el 1-9-86) debieran complementarse con otros ingresos en magnitudes que, para cada uno de los regímenes tratados significarían:

- * régimen general: entre una y dos veces la actual tasa del 10 %
- * régimen docente: entre una y tres veces la actual tasa del 12 %
- * régimen policial: entre cuatro y seis veces la actual tasa del 14 % de aportes personales y entre dos y tres veces la actual tasa global de aportes (34 %).

Sería, de tal modo, garantizado no sólo el equilibrio financiero entre ingresos y egresos proyectados, sino también un aumento constante de las reservas. Estas alcanzarían dentro de 25 años, alrededor de 100 millones de Australes de Septiembre de 1986, esto es aproximadamente, e-

quivalente a dos y media veces las erogaciones previstas para el proyectado año 25, tomando el conjunto de los regímenes administrados por el I.S.S.

EXTENSION DEL CAMPO DE APLICACION

Otra manera de abordar soluciones que apunten a revertir la tendencia pronosticada en cuanto a la evolución futura sería ampliar el campo de aplicación de los regímenes del I.S.S.

En tal sentido, debe considerarse plausible las iniciativas que tengan por objetivo ensanchar la cobertura a personas que desarrollen en el ámbito de la Provincia de La Pampa actividades similares o distintas de las desempeñadas dentro del sector público, no alcanzadas en su totalidad por los regímenes previsionales.

No sólo entonces, sería posible analizar la factibilidad de amparar a las "amas de casa" y complementariamente a los trabajadores en relación de dependencia, autónomos, agentes a transferir de otras jurisdicciones, e incluso incentivar la creación del Segundo Nivel de Pensión, solidario, obligatorio y complementario para cubrir a grupos de personas en relación de dependencia del sector privado o público o trabajadores autónomos (cualquiera sean sus actividades). (*)

Respecto de esta sugerencia es del caso recordar que la propuesta puede sintetizarse mencionando que se trata de un conjunto de reglas de carácter obligatorio, deci-

(*) Ver "Sistema Federal de Previsión Social", Tercer Informe (Final) C.F.I., agosto 1983.

dido por el Gobierno Provincial mediante el cual se concreta la unión de voluntades de aquellas personas que tienen una relación definida por pertenecer a un sector, oficio, comunidad, asociación, etc.

Las prestaciones del Segundo Nivel estarán orientadas a complementar las provenientes de los regímenes básicos -adoptando las previsiones para tratar equitativamente a los beneficiarios de regímenes particulares según los ámbitos de aplicación- y bajo el criterio que se podrá ampliar el programa de prestaciones por decisión de los interesados (trabajadores, empleadores, comunidad, gobierno, etc.).

Para armonizar el esquema propuesto sería del caso plantear la viabilidad de instrumentar por acuerdo entre la Provincia y el Gobierno Nacional para "la atención en común de servicios atinentes a la seguridad social", a través de "la integración de los organismos regionales con organismos provinciales".

El gobierno y la comunidad pampeanas se comprometerían a administrar los regímenes de Previsión Social Nacionales, asumir todas las operaciones inherentes a la recaudación, control y utilización de los aportes de las personas en actividad, así como efectuar el otorgamiento y pago puntual de las prestaciones (en los importes que se comparezcan con los recursos financieros y el nivel de equiparación con los haberes provinciales que se decida soportar). Por lo demás, corresponderá convenir todas las cláusulas necesarias para garantizar el suficiente financiamiento de las nóminas mensuales de jubilaciones y pensiones, estableciéndose que la Nación deberá transfe-

rir las sumas que correspondan según las leyes nacionales. Una alternativa a contemplar estaría dada por la factibilidad de que la administración nacional delegue al I.S.S. la aplicación integral de la totalidad de las disposiciones legales en materia de financiamiento (necesariamente deberá intervenir la Secretaría de Hacienda de la Nación).

A título de ejemplo se desarrollan algunas ideas introductoras sobre un posible:

REGIMEN JUBILATORIO PARA "AMAS DE CASA"

- 1 - La Ley Nacional N° 18038 permite la afiliación voluntaria de las Amas de Casa al régimen previsional para trabajadores autónomos. La Resolución N° 2586/81 CNP TA, del Director Nacional de la Caja respectiva establece las condiciones que se deben acreditar tanto para ingresar como para solicitar beneficios, de conformidad con las normas vigentes.
- 2 - En algunas Provincias: Santiago del Estero, La Rioja, y Catamarca, están en plena aplicación regímenes específicos para las Amas de Casa que, en general, comprenden a las mujeres que realicen tareas propias del hogar y no gozaren de ningún beneficio previsional o graciable ni entradas fruto de actividades por cuenta propia o ajena.
- 3 - En otras Provincias, se estudian proyectos similares, por cuanto, tal como ocurre en la Provincia de La Pampa, es prácticamente inexistente la cobertura del Régimen Nacional.
- 4 - En La Pampa debe instrumentarse un proyecto viable para la jubilación de la mujer dedicada a las tareas

de atención del hogar, a través de una cobertura razonable y decorosa, en tanto carezcan de otras prestaciones previsionales o que de ser así opten por la más conveniente.

- 5 - En los últimos cuarenta años, las leyes de previsión social en la Argentina han determinado que la mayor parte de los fondos asignados a los jubilados y pensionados provengan de un mecanismo de reparto.
- 6 - Desde la creación del régimen jubilatorio propio de la Provincia, un número creciente de pobladores de La Pampa han accedido a la jubilación sin haber efectuado los suficientes aportes para hacerse acreedores de los haberes en curso de pago.
- 7 - El equilibrio del sistema a instituir como régimen jubilatorio para amas de casa, dependerá de la relación activos-aportante/pasivos-beneficiarios y esta relación no varía sólo con la estructura por edades y sexo de la población. Tienen una influencia determinante: la tasa de actividad por edad, el trabajo femenino, la desocupación, la situación económica, las leyes básicas de previsión, etc.
- 8 - En la actual situación de la previsión social en el país, es razonable completar la jubilación mínima de las Amas de Casa mediante el esfuerzo financiero individual de la fracción de la población mejor informada y con más medios económicos de La Pampa, para lo cual la Ley a dictar, debe prever la posibilidad del establecimiento de una reglamentación que haga atractivo, para las familias pampeanas, la acumulación de ahorros a largo plazo para el financiamiento de la vejez

mediante la capitalización colectiva alentada por la Provincia.

- 9 - Entre las sugerencias a tener presente para la determinación de las prestaciones del régimen a instaurar, se debiera contemplar:

Requisitos de edad, años de aportes, períodos de carencia, tasas de aportes, no afectación de recursos provinciales, aportes y contribuciones de diferentes fuentes y sectores, donaciones, rentas e intereses, etc.

Pueden establecerse los siguientes parámetros: edad de jubilación, 60 años; número de años de aportes al régimen provincial, 20 años, aunque con aplicación progresiva que parta de 5 años, tomando este lapso como período de carencia para el otorgamiento de jubilación ordinaria. La incapacidad proveniente de accidente o enfermedad posterior a la afiliación motivaría el derecho a jubilación por invalidez con sólo acreditar el pago de un año de aportes (se podría contemplar excepciones para los accidentes de características especiales).

Las tasas de aportes podrían ser uniformes o variables, en función de la edad al ingresar y al cumplimiento de distintos tramos de edades y/o antigüedad en el régimen. El 11 % del haber mínimo de jubilación provincial debiera ser un punto de partida para plantear un armónico esquema financiero, según el colectivo esperado como aportantes y en función de los otros recursos a considerar.

El haber mensual de la jubilación ordinaria se reduci-

rã en 2,5 % (dos y medio por ciento) por cada año que le faltare a la afiliada para alcanzar 20 (veinte) años de aportes. Asimismo, el haber mensual de la jubilación ordinaria se incrementará un 2,5 % (dos y medio por ciento) por cada año que la afiliada exceda de 60 (sesenta) años de edad al jubilarse.

Los derecho-habientes de la pensión en el régimen básico debieran ser estrictamente acotados en cuanto a número y posibilidades de percepción de este beneficio.

- 10 - Simultáneamente y con el objeto de que los afiliados puedan contar, en el futuro, con una prestación diferenciada, debiera preverse un régimen de adhesión voluntaria para la constitución de un fondo de ahorros de auto-previsión. Los importes recaudados con este propósito serían invertidos convenientemente a efectos de mitigar la pérdida de valor por razones inflacionarias y procurar una rentabilidad en moneda constante. Para las familias de las afiliadas que opten por ésta auto-cobertura voluntaria de características previsionales se establecerá un régimen de préstamos a corto y mediano plazo que permita lograr el rendimiento previsto, sin perjuicio de otras colocaciones que aconsejen las circunstancias, con el propósito de estimular especialmente a las más jóvenes a incorporarse al régimen voluntario.
- 11 - Este régimen de auto-previsión exige, con relación a su tratamiento desde el punto de vista actuarial, la aplicación simple de reglas de matemática financiera. No obstante, en su evolución, es necesario prever la aparición de problemas complejos, en especial, en relación con el rendimiento de las inversiones que deben hacerse en condiciones de seguridad, rentabilidad y liquidez, atendiendo a la finalidad social del régimen que se instaure.

RECOMENTACIONES DE CARACTER TECNICO

- A) El estudio practicado contiene en otros puntos recomendaciones que no se considera necesario agregar en este acápite, para no sacarlas del contexto en el que aparecen formuladas. Esta salvedad vale para todo el informe, que debe ser considerado como una unidad suministrada a la Provincia, por un profesional que desde hace años viene reflexionando sobre el tema de la previsión.
- B) El patrimonio neto del I.S.S., acumulado al 31 de Diciembre de 1986, es notoriamente insuficiente para hacer frente a los compromisos en curso de pago hasta su extinción y está por debajo de la reserva que el sistema de "primas escalonadas" requiere.
- C) Teniendo en cuenta que en Septiembre de dicho año las tasas de aportes personales fueron incrementadas, es altamente conveniente y justo no descuidar la capitalización incompleta del Fondo. Por ello se recomienda muy especialmente considerar viable cualquier procedimiento para complementar dichas tasas para acumular las reservas que el sistema de primas escalonadas implica .
- D) Es imperativo el establecimiento de cláusulas que ponderen adecuadamente los aportes realizados a los efectos del beneficio de la jubilación ordinaria.
- E) Respecto de la ponderación de los aportes y su utilización para la determinación de los haberes, se entiende necesario tener presente las recomendaciones efectuadas en: "Sistema Federal de Previsión Social", Tercer Informe (Final), Capítulo ix, especialmente en sus páginas 22 a 25 y 39 a 53. De tal forma, el procedimiento para el cálculo de los haberes basados en la ponderación técnica de los aportes está dirigido a traducir en números los aspectos básicos referidos a:

- * Variaciones en el valor de la moneda.
- * Epoca y Edad del Afiliado en que realizo los aportes.
- * Edad al retiro o cese.

- F) Otra cuestión que continua incidiendo en el Régimen de Previsión Social de la Provincia de La Pampa está relacionada con la problemática del cómputo recíproco de aportes y pago de las prestaciones resultantes. Va de suyo que una solución debe partir del esclarecimiento y planteos compartidos por las entidades de las Provincias que, armónicamente, deben sugerir alternativas a convenir con las Autoridades Nacionales. Una de estas alternativas implicará aplicar el método de proporcionar el pago de los beneficios entre los regímenes que participan en el cómputo de servicios. Otra variante surge del cálculo "técnico" en función de los aportes realizados a cada régimen que deba reconocer los respectivos tramos de afiliación (*).
- G) La extensión gradual del Régimen Previsional del I.S.S. a toda la Provincia y a otras categorías de trabajadores puede instrumentarse desde el punto de vista técnico-actuarial, con vigencia desde el 1-1-1988, a la luz de los análisis practicados con motivo de este estudio.

BUENOS AIRES, 20 Agosto de 1987


FELICIANO SALVIA

(*) Ver: C.F.I., Sistema Federal de Previsión Social, Tercer Informe, Agosto de 1983.