

36859

O
M 413
S 13
II

DIAGNOSTICO Y PROGNOSIS DEL SISTEMA DE PREVISION SOCIAL
DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

INFORME PARCIAL NRO. 2

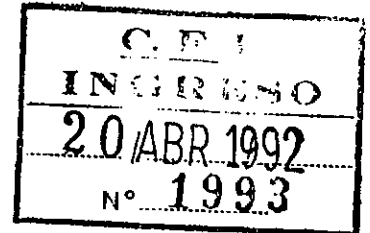


O/M 413
S 13
II

Buenos Aires, Abril 17 de 1992

Buenos Aires, 17 de abril de 1992

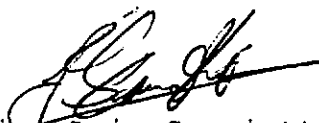
Al Señor Presidente
del Consejo Federal de Inversiones (CFI)
Ing. JUAN JOSE CIACERA
S. _____ / _____ D.



En base a los términos estipulados en el contrato oportunamente firmado por el abajo firmante y su institución, adjunto a la presente el informe parcial*del proyecto "MODIFICACION DEL SISTEMA PREVISIONAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES".

Sin más, aprovecho la oportunidad para saludarlo muy atentamente.

(*) Informe Parcial N° 2.


Lis. Luis Scuriatti

I.- Encuadre Legal

I.a. Beneficiarios

El decreto-ley 9650/80 determina el régimen previsional de la provincia. En su artículo 2, se establece que "están obligatoriamente comprendidos en el presente régimen el personal que en forma permanente o temporaria presta servicios remunerados en relación de dependencia en cualquiera de los Poderes del Estado Provincial o Municipalidades". En él se incluye además el personal docente que brinda funciones en establecimientos privados.

Quedan excluidos del sistema el personal con contrato de locación de obra que aporte en forma obligatoria a otro régimen jubilatorio y el personal comprendido en el Régimen de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía de la Provincia de Buenos Aires.

I.b. Financiación

El Régimen ordinario general se financia con un aporte personal del 14% y una contribución patronal del 12%. Para los docentes o trabajadores en actividades insalubres el aporte se eleva al 16%. El artículo 4 del decreto-ley establece otras fuentes de financiamiento:

- 1) Intereses y dividendos de la colocación de fondos del Instituto de Previsión Social.
- 2) Multas, donaciones y legados.
- 3) Aporte del 18% del personal del cuerpo de baile.
- 4) Contribución del 18% del personal comprendido en el régimen de discapacitados.
- 5) Contribución no reintegrable de las municipalidades.
- 6) Contribución no reintegrable del Estado Provincial (paga cada año las diferencias entre recursos devengados y egresos corrientes).

I.c. Tipos de Prestación

El artículo 20 estipula diferentes prestaciones, teniendo en cuenta los años de servicio y la edad del beneficiario. El Cuadro 1 resume las distintas opciones.

CUADRO 1
TIPOS DE PRESTACION

	<u>Años de servicio</u>	<u>Edad</u>
Jubilación Ordinaria		
Docentes	25	50
	30	55
Artistas (baile)	20	40
Ceguera congénita		
Invalidez	sin límite	sin límite
Edad Avanzada		
Pensión		

I.d. Determinación del haber

El artículo 36 considera remuneración "a los sueldos y asignaciones percibidas por todo concepto incluidos suplementos, bonificaciones que sean habituales y regulares, además de toda otra retribución cualquiera fuere la denominación que se le asigna, incluidas las no remunerativas".

El derecho jubilatorio ordinario y general llega al 70% de la remuneración en actividad si está dentro de la edad requerida para jubilarse. Si la excede en tres años, ese derecho se eleva al 75%, y es del 80% cuando sobrepasa en cinco o más años dicha edad.

Para el caso de las jubilaciones por invalidez, el haber mensual representa el 70% de la remuneración activa, en tanto que para edad avanzada llega al 50% de la jubilación ordinaria, incrementándose en un 2% por cada año que exceda los diez años de aportes (hasta el 100% del haber ordinario).

Los beneficiarios de pensión recibirán el 75% de la jubilación

percibida por el causante al momento del fallecimiento, o que le hubiere correspondido percibir.

La característica principal de las prestaciones del régimen previsional bonaerense es que son móviles y, según la norma, " en ningún caso el haber de jubilación ordinaria o por invalidez puede reducirse en más de un 33% del cargo considerado para determinar el haber jubilatorio, ni del 47% para las pensiones" (artículo 46).

Otra característica del régimen es la incompatibilidad de -- percepción del haber jubilatorio con el desempeño de cualquier ac tividad en relación de dependencia, al igual que en la mayor parte de los restantes regímenes. La única excepción son los servi-- cios docentes (artículo 54).

II. Algunas relaciones cuantitativas

En este punto se analizará en forma sucinta la evolución de los aportes patronales, el número de activos que soportan al sistema y el gasto en personal entre los años 1985 y 1991.

II.a Aportes y activos

Entre 1985 y 1991 el número de activos del sistema creció en 71.890 personas, pasando de las 276.204 en 1985 a 348.094 en 1991. La tasa de crecimiento acumulativa anual para el período fue del 3,6%.

Ahora bien, al "descomponer" dicho ritmo de crecimiento se observa que el mayor aumento se tiene entre 1985 y 1986, donde llega al 17%. Es decir, el 65% del crecimiento acumulado entre 1985 y 1991 (que es del 28%) se registra en un solo año. Las tasas de aumento posteriores son claramente decrecientes, hasta llegar a una caída del 13,4% en el número de activos entre 1990 y 1991.

En lo referente a los aportes personales y patronales que sustentan al sistema se registran importantes caídas en el período, explicadas por la brusca pérdida que sufrió el salario real y presumiblemente por el impacto de la mayor informalización y precarización del empleo.

En dólares de diciembre de 1991, los aportes alcanzaban los u\$s 736 millones en 1985, mientras en 1991 apenas superaron los

u\$s 530 millones. El aporte personal promedio per cápita pasó de u\$s 1.350 anuales a los u\$s 836 en 1991.

La fuerte caída en los aportes al régimen jubilatorio, sin embargo, no ha sido pareja. entre 1986 y 1989 los aportes personales fueron los responsables de recaudar aproximadamente el 70% de los aportes totales, pese a sufrir caídas cercanas al 30% -- real entre 1988 y 1989.

Un hecho destacable es que si bien el número de activos se redujo un 14% entre 1990 y 1991, los aportes patronales crecieron un 12%. Una posible explicación es que han resultado eficaces las medidas para detectar y perseguir la evasión previsional.

El Cuadro 2 refleja la relación entre activos y aportes.

CUADRO 2

ACTIVOS, APORTES PATRONALES Y PERSONALES

-1985=100-

	ACTIVOS	APORTES PATRONALES	APORTES PERSONALES
1985	100	100	100
1986	118	49	110
1987	132	62	119
1988	134	42	111
1989	143	35	78
1990	145	59	100
1991	126	66	78

NOTAS:

a) 1991, estimaciones.

b) Los aportes patronales y personales fueron convertidos a dólares de diciembre de 1991.

II.b Gasto en personal y en pasividades

Este acapite tiene por objeto reflejar la enorme significación que el sistema de seguridad social tiene sobre el gasto total en personal de la provincia de Buenos Aires. Durante ninguno de los años bajo análisis (1985-1991) el gasto en pasividades fue inferior al 60% del gasto en personal total.

III. Análisis de los cuadros estadísticos más relevantes.

El Cuadro 3 muestra el stock de pasivos al 31 de diciembre de cada año.

Puede observarse un incremento sustancial de los mismos en el año 1991, debido a la permisividad de las leyes vigentes (expuestas en el punto I) y al proceso de racionalización y sistema de retiros anticipados acaecidos en el sector público provincial.

Cabe aclarar la poca confiabilidad que otorgan los procesadores de cálculo del IPS ya que se observan las siguientes diferencias.

Tipo de Beneficio	Según Cuadro 3 (Nov.91)	Según Censo OCASA (30-01-92)	Según IPS (31-05-91)
Jubilaciones	86.860	88.911	104.860
Pensiones	35.482	36.421	47.305
Total	122.342	125.332	152.165

Es así que no se concibe que exista tanta diferencia, más allá de que sean distintos momentos del tiempo. Se concluye como tarea esencial ajustar y homogeneizar el número de beneficios; punto crucial para el diagnóstico y reforma del sistema.

CUADRO 3

Número de jubilados y pensionados al 31 de diciembre de cada año

Serie 1980-1991. Incremento porcentual promedio anual

<u>Años</u>	<u>Jubilados</u>	<u>Pensionados</u>	<u>Total</u>	<u>Inc. Prom. Porc.</u>
1980	78.560	27.105	105.665	
1981	82.314	27.389	109.703	3,7
1982	83.558	28.327	111.885	1,9
1983	83.240	29.069	112.309	0,3
1984	81.916	29.251	111.167	-1,0
1985	81.100	29.528	110.358	-0,7
1986	80.456	30.061	110.517	0,1
1987	80.359	30.992	111.351	0,7
1988	80.393	31.926	112.319	0,8
1989	81.149	33.048	114.197	1,6
1990	82.847	34.385	117.232	2,6
1991 Nov.	86.860	35.482	122.342	4,3

Nota: No están incluidos los beneficios por incapacidad (P.Sociales)

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires.

Los Cuadros 4 a) y b) muestran los beneficios otorgados por clase del mismo para los años 1987-1991 observándose una caída sustantiva en las invalideces, aunque ocurre lo contrario para los de edad avanzada, manteniéndose relativamente estable las jubilaciones y pensiones ordinarias.

Por otro lado, la diferencia en el stock de beneficios es mucho menor a la diferencia en la cantidad de beneficios otorgados; así

$$\begin{aligned}
 \Delta^+ \text{ beneficios (variable flujo)} &= 9.752 \\
 \Delta^+ \text{ stock (variable flujo)} &= \underline{5.110} \\
 &4.642
 \end{aligned}$$

El stock₋₁⁺ beneficios es mayor al stock₀ en 4.642 lo que vis

lumbra un exceso de salida del sistema respecto a las incorporaciones (más bajas que altas). Esto es otro punto que el IPS debe auditar a la brevedad.

CUADRO 4 a)

Número de beneficios otorgados serie 1987-1991

En valores absolutos

<u>Años</u>	<u>Jub. y Pensiones</u> <u>Ordinarias</u>	<u>Edad avanzada</u>	<u>Incapacidad</u>	<u>Total</u>
1987	3.793	93	1.108	4.994
1988	3.046	72	782	3.900
1989	2.909	126	802	3.837
1990	3.405	174	893	4.472
1991	7.673	630	1.449	9.752

CUADRO 4 b)

Número de beneficios otorgados serie 1987-1991

<u>Años</u>	<u>Jub. y Pensiones</u> <u>Ordinarias</u>	<u>Edad avanzada</u>	<u>Incapacidad</u>	<u>Total</u>
1987	75,9	1,7	22,2	100,0
1988	78,1	1,8	20,1	100,0
1989	75,8	3,3	20,9	100,0
1990	76,1	3,9	20,0	100,0
1991	79,2	6,5	14,3	100,0

FUENTE: Idem Cuadro 3.

Sería importante que alguna institución provincial muestre la estructura por edades del empleo para evaluar tendencias.

El Cuadro 5 muestra el porcentaje de invalideces respecto al total de beneficios otorgados.

La caída constatada es debido a un mayor control y a las altas remuneraciones de las pensiones por invalidez.

CUADRO 5

Porcentaje jubilaciones otorgadas por incapacidad
sobre el total de jubilaciones otorgadas
 (al 31 de diciembre de cada año)

Serie 1983-1991

<u>Años</u>	<u>Jubilaciones</u> <u>Otorgadas</u>	<u>Jub. por Incapacidad</u> <u>Otorgadas</u>	<u>Relación</u> <u>Porcentual</u>
1983	2.464	992	40,3
1984	1.668	697	41,7
1985	2.078	892	42,9
1986	1.811	891	49,2
1987	2.895	1.108	38,2
1988	2.288	782	34,2
1989	2.449	802	32,7
1990	2.773	893	32,2
1991	6.550	1.449	17,5

FUENTE: Idem Cuadro 3.

El Cuadro 6 discrimina los beneficios por edad observándose una distribución que guarda relación con las tendencias socio-demográficas vigentes.

CUADRO 6

Jubilaciones y pensiones discriminadas por edad a diciembre 1991
 (valores absolutos y porcentajes)

<u>Rango Edad</u>	<u>Jubilaciones</u>	<u>%</u>	<u>Pensiones</u>	<u>%</u>	<u>Total</u>	<u>%</u>
Menor de 50	2.727	3,1	3.891	10,7	6.618	5,3
de 50 a 59	17.707	19,9	3.864	10,6	21.571	17,2
de 60 a 69	30.792	34,6	8.218	22,6	39.010	31,1
de 70 a 79	22.421	25,2	10.261	28,1	32.682	26,1
mayor de 80	15.264	17,2	10.187	28,0	25.451	20,3
Total	88.911	100,0	36.421	100,0	125.332	100,0

FUENTE: Censo OCASA Diciembre 1991- Instituto Previsión Social de la Pcia. de Buenos Aires.

El Cuadro 7 permite observar que hay muy pocos casos en el mínimo (u\$s 165) y que el grueso de los montos y casos aparecen para los rangos entre 1 y 2 mínimos.

CUADRO 7
Beneficios por rangos de ingresos, en número de casos y montos
de haberes otorgados

Noviembre 1991

JUBILACIONES

<u>Rango de haber</u>	<u>CASOS</u>		<u>MONTO</u>	
	<u>En número</u>	<u>% del total</u>	<u>En U\$S</u>	<u>% del total</u>
Menor 1 mínimo	18	0,02	1385	0,01
>1 mín. y ≤2 mín.	40524	46,65	11161469	37,46
>2 mín. y ≤4 mín.	36848	42,42	15424861	51,77
mayor 4 mínimos	9470	10,91	3206527	10,76
TOTAL	86860	100,00	29794242	100,00

PENSIONES

<u>Rango de haber</u>	<u>CASOS</u>		<u>MONTO</u>	
	<u>En número</u>	<u>% del total</u>	<u>En U\$S</u>	<u>% del total</u>
Menor 1 mínimo	964	2,72	70725	0,63
>1 mín. y ≤2 mín.	25677	72,36	5668265	49,48
>2 mín. y ≤4 mín.	5972	16,83	2508770	27,99
mayor 4 mínimos	2869	8,09	3206527	21,90
TOTAL	35482	100,00	11454287	100,00

Nota: El valor del Haber Mínimo tanto para pensiones como para jubilaciones es igual a u\$s 165.

FUENTE: Idem Cuadro 3.

El Cuadro 8 da una idea cabal de como el sistema de reparto es inútil para un financiamiento genuino y que garantice posiciones cómodas a los beneficiarios. Es así, que el Haber promedio en U\$S constantes de diciembre'91 cayó a la mitad en sólo 4 años, de 1988 a 1991 (de u\$s 882,7 a u\$s 431,0 para jubilaciones, y de u\$s 603,5 a u\$s 322 para pensiones, con comportamiento similar para los beneficios mínimos y no así para los Haberes máximos, que nunca fueron variable de ajuste).

CUADRO 8

Haber mínimo, máximo y promedio para la serie 1985-1991 en moneda corriente y en dólares de diciembre de 1991

Años	JUBILACIONES						PENSIONES					
	Valores Corrientes			Valores Constantes*			Valores Corrientes			Valores Constantes*		
	Haber Mínimo	Haber Promedio	Haber Máximo	Haber Mínimo	Haber Prom.	Haber Máximo	Haber Mínimo	Haber Prom.	Haber Máximo	Haber Mínimo	Haber Prom.	Haber Máximo
1985	58	167,1	1044	263,6	759,5	4745,4	58	102,7	754	236,3	466,8	3427,2
1986	115	281,8	2185	274,4	672,5	5214,7	115	186,7	1725	274,4	445,5	4116,9
1987	300	731,3	5100	309,2	753,9	5257,7	300	487,8	4800	309,2	502,9	4948,4
1988	1660	3786,8	41500	386,9	882,7	9673,6	1660	2589,2	21580	386,9	603,5	5030,3
1989	90000	101730	1008000	658,3	744,1	7373,8	90000	72571	1050000	658,3	530,8	7681,0
1990	1160000	2088618	27840000	351,5	632,9	8436,3	1160000	1727841	22090000	351,5	523,5	6693,9
1991	1650000	4314240	51723301	165,0	431,0	5172,0	1650000	3228479	51723301	165,0	322,0	5172,0

* u\$s diciembre 1991.

FUENTE: Idem Cuadro 3

El Cuadro 9 muestra la relación jubilaciones-pensiones al 31 de diciembre de cada año, aconteciendo un aumento de esta relación lo que conlleva que para sostener a los derecho-habientes habrá una potencial mayor erogación en el futuro.

CUADRO 9

Relación Pensiones-Jubilaciones al 31 de diciembre de cada año
Serie 1980-1991

<u>Años</u>	<u>Nº jubilaciones</u> (A)	<u>Nº pensiones</u> (B)	<u>(B)/ (A) x 100</u>
1980	78.560	27.105	34,5
1981	82.314	27.389	33,3
1982	83.558	28.327	33,9
1983	83.240	29.069	34,9
1984	81.916	29.251	35,7
1985	81.100	29.528	36,4
1986	80.456	30.061	37,4
1987	80.359	30.992	38,6
1988	80.393	31.926	39,7
1989	81.149	33.048	40,7
1990	82.847	34.385	41,5
1991 Nov.	86.860	35.482	40,8

FUENTE Idem Cuadro 3.

El Cuadro 10 analiza la tasa de sostenimiento. Esta se define como "la cantidad de aportantes por pasivo existente" y muestra la posibilidad de financiamiento genuino del sistema.

Esta, base de un sistema de reparto, es actualmente muy baja, tanto por secciones, como para el total del sistema ya que 2,8 es lo vigente y 5 activos/pasivos es la de autosostenimiento.

CUADRO 10
Relación Activos-Pasivos

<u>Años</u>	<u>Activos</u>	<u>Pasivos</u>	<u>Tasa de Sostenimiento</u>
	(A)	(B)	(A) / (B)
1985	276.204	110.358	2,5
1986	325.668	110.517	2,9
1987	364.115	111.351	3,3
1988	369.280	112.319	3,3
1989	394.475	114.197	3,5
1990	401.786	117.232	3,4
1991	348.094	125.332	2,8

Relación Activo-Pasivo por sección

<u>Año</u>	<u>Sección</u>	<u>Activos</u>	<u>Pasivos</u>	<u>Relación (A)/(B)</u>
1985	Magisterio	104.338	35.510	2,9
	Administración	72.148	41.620	1,7
	Municipales	94.721	31.635	3,0
	Penales	4.997	1.763	2,8
Total		276.204	110.328	2,5
1986	Magisterio	146.649	35.653	4,1
	Administración	76.063	41.520	1,8
	Municipales	97.660	31.555	3,1
	Penales	5.269	1.789	3,0
Total		325.668	110.517	3,0
1987	Magisterio	168.201	36.478	4,6
	Administración	86.489	41.554	2,1
	Municipales	103.625	31.489	3,3
	Penales	5.800	1.830	3,2
Total		364.115	111.351	3,3
1988	Magisterio	159.593	37.363	4,3
	Administración	91.741	41.498	2,2
	Municipales	111.707	31.560	3,5
	Penales	6.239	1.898	3,3
Total		369.280	112.319	3,3
1989	Magisterio	177.188	38.640	4,6
	Administración	90.120	41.809	2,2
	Municipales	120.850	31.788	3,8
	Penales	6.317	1.960	3,2
Total		394.475	114.197	3,4
1990	Magisterio	177.188	40.349	4,4
	Administración	97.219	42.348	2,3
	Municipales	120.997	39.489	3,7
	Penales	6.382	2.046	3,1
Total		401.786	117.232	3,4

NOTA: Comprende Administración Central, Personal Administrativo de la Dirección de Escuelas y Personal de Organismos Descentralizados. DEBA no suministra información.

FUENTE: Idem Cuadro 1.

Por último el Cuadro 11 analiza la información financiera.

Surge como conclusión de este cuadro que:

- desde el año 1985 a 1991 nunca la sumatoria de aportes patronales y personales fueron suficientes para sostener las pasividades.
- la componente impositiva debe ser cada vez mayor para que cierre el Resultado negativo de caja.
- que el déficit en 1991 alcanzó el 24% de los pagos por pasividades.

CUADRO 11
Información Financiera
(en millones de u\$s dic. 1991)

Año	RECURSOS				EROGACIONES			Result. (H)	Result (I)	R.Estruc. Pasivid. Rel.%(J)
	Aporte Patronal (A)	Aporte Personal (B)	Otros (C)	Total (D)	Pasivi- dades (E)	Otros (F)	Total (G)	Estruc. (A)+(B) -(E)	Caja (D)-(G)	(H)/(E) x100
85	363,2	373,1	369,6	1105,9	813,7	281,6	1095,3	-77,4	10,6	9,5%
86	179,6	410,3	280,8	870,7	752,5	14,0	766,5	-162,6	104,2	21,6%
87	225,9	444,6	285,8	956,3	718,1	12,2	735,3	- 47,6	221,0	6,6%
88	150,8	414,9	692,8	1258,5	700,0	26,2	726,2	-134,3	532,3	19,1%
89	127,5	290,9	480,2	898,6	513,5	10,5	524,0	- 95,1	374,6	18,5%
90	213,1	373,0	127,6	713,7	642,7	13,3	656,0	- 56,6	57,7	8,8%
91	240,0	291,0	179,0	710,0	698,0	12,0	710,0	-167,0	0	23,9%

FUENTE: IPS.

- que proyectando al año 1992 pueden darse los siguientes resultados manteniéndose constante en el resto del modelo.

d.i) Escenario 1-Mantenimiento del statu-quo

RECURSOS				EROGACIONES			RESULTADO (H)	RESULTADO (I)
Aporte Patronal (A)	Aporte Personal (B)	Otros (C)	Total (D)	Pasivi- dades (E)	Otros (F)	Total (G)	Estruct. (A)+(B) -(E)	Caja (D)-(G)
260,0	301,0	204,0	765,0	809,0	15,0	824,0	+248,0	-59

d.ii) Escenario 2 - Aplicación de la reforma impositiva vigente y aumento aportes patronales en 1 punto y personales en 0,5%

RECURSOS				EROGACIONES			RESULTADO	RESULTADO
(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H) Estruct.	(I) Caja
372,0	400,1	296	1068,1	809,0	18,0	827,0	-36,9	241

d.iii) Aplicación del IEPE en hipótesis de máxima más $\Delta^+0,5$ en aporte personal.

IEPE (A)	RECURSOS			EROGACIONES			Resultado (H) Estruct.	Resultado (I) Caja
	aporte personal (B)	Otros (C)	Total (D)	(E)	(F)	(G)		
406,0	400,1	296,0	1102,1	809,0	18,0	827	-2,9	275

Así los últimos dos escenarios permiten aliviar las cuentas fiscales y proseguir más autofinancieramente garantizando el reparto, otorgando beneficios más altos.

En el próximo informe veremos la transición de este sistema a una posible estructura de reforma.