

Director: Patricio Millán

Investigadores: Jorge Colina ; Osvaldo Giordano

*Empleo y desarrollo social. Serie Informes de la
Economía Real:
El sistema previsional avanza hacia una nueva
crisis*

Facultad de Ciencias Económicas

Escuela de Economía “Francisco Valsecchi”

Año VI N° 34, febrero 2012

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central “San Benito Abad”. Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la Institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Millán, P., dir. (febrero 2012). Empleo y desarrollo social : serie informes de la economía real, 6(34) [en línea]. Universidad Católica Argentina. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Economía “Francisco Valsecchi”. Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/informe-empleo-desarrollo-social-034.pdf> [Fecha de consulta:...]

El sistema previsional avanza hacia una nueva crisis

Los cambios experimentados en el sistema previsional en la última década aumentaron la cobertura previsional sobre la base de agravar desequilibrios de mediano plazo. La alta litigiosidad asociada a la manipulación de la movilidad y la derivación de los recursos previsionales estatizados para financiar el déficit del sector público comprometen severamente el futuro de la previsión social en Argentina. En este número de Empleo y Desarrollo Social se presenta un análisis de los cambios ocurridos y se hacen propuestas de reforma para restablecer la equidad y la sustentabilidad del sistema.

En los últimos años, el sistema previsional de la Argentina ha experimentado profundos cambios y ha pasado a desempeñar un importante papel en el financiamiento del déficit fiscal del sector público. En alguna medida el impacto de estos cambios ha pasado desapercibido en un favorable contexto macroeconómico. No obstante, es imprescindible analizar en profundidad y con una visión de mediano y largo plazo tanto la sustentabilidad como la equidad del sistema existente en la actualidad.

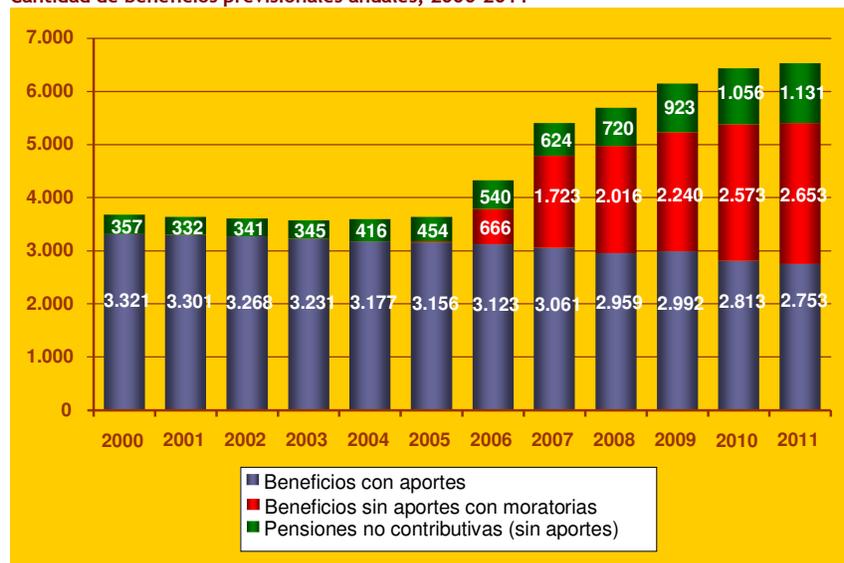
Expansión de la cobertura con beneficios sin aportes

La cobertura previsional -es decir la proporción de adultos mayores que cobra un beneficio previsional- ha crecido sustancialmente, pasando de un 68% a un 91% entre los años 2005 y 2010. Este incremento en la proporción de la población mayor de 65 que cobra una jubilación es inédito y tiene impactos financieros y distributivos muy relevantes. Particularmente importante es analizar el mecanismo que motorizó la expansión de la cobertura, que consistió en el otorgamiento de beneficios previsionales a personas con pocos o directamente sin aportes realizados durante su vida activa.

Por un lado, entre los años 2005 y 2010 se distribuyeron aproximadamente 2,6 millones de nuevos beneficios con el mecanismo de las moratorias previsionales, llamadas vulgarmente *jubilaciones de amas de casa*. Esto permitió el acceso al sistema previsional de personas que no cumplían con los requisitos de aportes, sin ningún tipo de consideración de la situación socio-económica del solicitante del beneficio. Las barreras administrativas de acceder a una jubilación sin aportes hicieron que los primeros que accedieran a este mecanismo fueran las personas de niveles socioeconómicos medios y altos, que contaban con la información y los medios para realizar los trámites necesarios. Con el paso del tiempo la asimetría experimentada por las personas de bajos ingresos y aquellas localizadas geográficamente en zonas más alejadas de los grandes centros urbanos va desapareciendo, pero la transferencia de recursos públicos por esta vía ha beneficiado mayoritariamente a personas de niveles socioeconómicos más altos.

Gráfico 1:

Cantidad de beneficios previsionales anuales, 2000-2011



Fuente: elaboración propia en base a Boletín de Seguridad Social, Secretaría de Seguridad Social, Ministerio de Trabajo.

Por otro lado, la segunda vía de acceso a prestaciones previsionales sin aportes fueron las *pensionales no contributivas*. Aunque este tipo de beneficios, en principio, está destinado fundamentalmente a personas de edad avanzada en estado de vulnerabilidad social, la asignación

EMPLEO Y DESARROLLO SOCIAL es una publicación de la Escuela de Economía "Francisco Valsecchi" de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la UCA. Su objetivo es brindar elementos para el análisis de las políticas públicas en el campo del empleo y presentar propuestas que apunten a la reducción de la pobreza y al desarrollo social de la Argentina.

El contenido de este informe es responsabilidad de sus autores y no compromete a la Universidad Católica Argentina. Se autoriza su reproducción citando la fuente.

es mediatizada por la intervención de funcionarios políticos. Entre los años 2005 y 2010 se otorgaron 680 mil nuevas pensiones no contributivas, que se adicionan a las 2,6 millones jubilaciones otorgadas con las moratorias.

Mientras que a lo largo de la última década la cantidad de beneficios con aportes se reduce, el crecimiento en el pago de beneficios sin aportes ha sido intenso. Así se llega a una situación en la cual los *beneficios contributivos*, es decir de personas que cumplieron con todos los requisitos que fijan las normas previsionales, son ahora una minoría. En el año 2011 se pagaron aproximadamente 6,5 millones de beneficios previsionales, de los cuales 3,8 millones (58%) fueron otorgados sin aportes y sólo 2,8 millones (42%) fueron beneficios otorgados con aportes (Gráfico 1).

Baja tasa de sustitución del haber previsional con respecto al salario

De acuerdo a la normativa vigente, el haber inicial se determina como la suma de la Prestación Básica Universal (PBU), actualmente fijada en \$678 mensuales, y la Prestación Adicional por Permanencia (PAP), que se calcula multiplicando la cantidad de años aportados por 1,5% del salario promedio de los últimos 10 años con aportes registrados. En consecuencia, para una persona que accede al beneficio previsional acumulando 30 años de aportes, el haber inicial llega al monto establecido para la PBU más 45% del salario promedio de los últimos 10 años.

Esta fórmula tiene asociada, desde el inicio de la etapa pasiva, una tasa de sustitución relativamente baja respecto a las expectativas de los trabajadores. Además la baja tasa de sustitución no es homogénea sino que es menor mientras más alto es el salario. Por ejemplo, suponiendo una persona que en actividad tenía un salario equivalente al mínimo legal (actualmente establecido en \$2.300), con la aplicación de la fórmula de cálculo el haber inicial pasa a ser de aproximadamente \$1.700 (\$678 en concepto de PBU más \$1.035 de PAP); esto implica una tasa de sustitución equivalente al 74% del salario en actividad. Se trata de un valor por debajo de las expectativas, profundamente arraigadas en gran parte de la sociedad, de que la jubilación debería ser equivalente a por lo menos un 82% del sueldo en actividad.

La tasa de sustitución resulta aún más baja para salarios más elevados. Para un salario equivalente a 2 veces el mínimo, un nivel próximo a la remuneración promedio para la economía formal, la tasa de sustitución del haber inicial que arroja la fórmula es de 60%. Cuando se trata de remuneraciones que superan a 5 veces el mínimo, la tasa de sustitución se ubica en el entorno de la mitad del sueldo en actividad (Gráfico 2).

La metodología para la determinación del haber inicial deriva de la época cuando la normativa contemplaba un sistema previsional mixto, es decir, cuando convivía el sistema público de reparto con el sistema de capitalización individual. Bajo esta regla, las personas de mayores niveles de salario tenían la opción de derivar su aporte personal al régimen de capitalización. En capitalización, se podía obtener con la acumulación y la rentabilidad de los aportes una prestación superior al 45% que se obtiene con la PAP en el régimen de reparto.

Con la eliminación del régimen de capitalización, todos los trabajadores son coercitivamente incorporados al régimen de reparto. El cambio se hizo sin revisar la fórmula de cálculo del haber inicial en el régimen de reparto, lo cual perjudica a los salarios de nivel promedio o superiores. Con la historia y la cultura argentina en materia de frondosa litigiosidad previsional, el hecho de no revisar el diseño del sistema de reparto está generando un flujo permanente y creciente de juicios previsionales por parte de los trabajadores perjudicados.

Por otra parte, más distorsivo aún es la inadecuada actualización de los salarios de los últimos 10 años que se toman como

base para aplicar la fórmula del haber inicial. Al actualizar estos salarios de manera parcial en un contexto inflacionario el resultado es una fuerte licuación del "salario base" sobre el que se aplica la fórmula. Con esto se reduce aún más la relación entre los ingresos que percibía la persona en actividad y los que pasa a recibir una vez que se jubila. Las reglas que se están aplicando para determinar el haber inicial son generadoras de mucha litigiosidad porque la población aspira a tasas de sustitución superiores al 80%, planteo que es receptado por el Poder Judicial a través de diferentes fallos donde ha indicado que no tolera que el porcentaje de sustitución del haber previsional con respecto al salario sea inferior a 66%. Además, mientras mayor es el salario del trabajador más atractivo es hacer un juicio previsional porque los montos involucrados en términos de pagos de retroactivos, intereses y honorarios de los abogados son muy elevados.

Gráfico 2:

Tasa de sustitución del haber inicial según cantidad de salarios mínimo, vital y móvil (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a legislación vigente.

De los cálculos realizados se desprende que los potenciales candidatos a generar juicios por inadecuado nivel del haber previsional son aquellos trabajadores que ganan por encima del promedio de salario (2 salario mínimos). Es decir, un segmento que se integra por aproximadamente un tercio de los trabajadores asalariados formales aportantes al sistema previsional nacional, es decir, aproximadamente 2,2 millones de afiliados.

Manipulación de la movilidad previsional

Desde la década del '60, una de las principales características del sistema previsional argentino ha sido la muy alta litigiosidad. La práctica común en la historia previsional del país ha sido la de hacer juicios contra el Estado básicamente por la falta de correspondencia del haber previsional con el salario en actividad. Esto estuvo asociado a defectos en el cálculo del haber inicial y, más frecuentemente, a que la movilidad de los haberes no se ajustaba a la intensidad de los procesos inflacionarios que se presentaron en cada época.

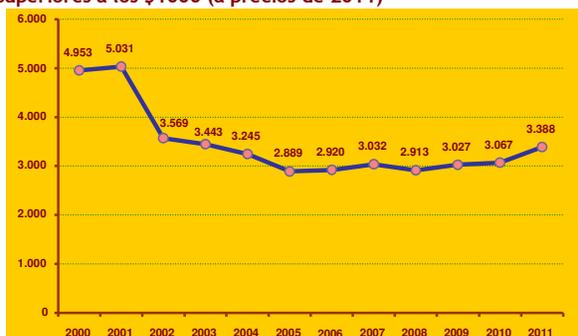
En la década del '70 y del '80, la complejidad del entramado normativo del sistema previsional, los defectuosos parámetros para la determinación del haber inicial y para la corrección posterior del haber por la inflación (junto con la alta inflación prevaleciente en la época) exacerbaron la litigiosidad. En la década del '90, cuando se erradicó la inflación, emergieron los compromisos judiciales impagos del Estado nacional acumulados y escondidos "debajo de la alfombra" de la alta inflación y del desorden administrativo de los organismos previsionales de aquella época. La deuda previsional por litigios contra el Estado ascendía a aproximadamente U\$S 20 mil millones, prácticamente el 10% del PBI de ese entonces. En un costoso y traumático proceso social, el Estado Nacional finalmente canceló esa

deuda previsional con parte de los recursos obtenidos de las privatizaciones y la emisión de títulos públicos de largo plazo.

A partir del año 2002 reaparece la inflación y, junto con ello, la estrategia de manipular la movilidad para mejorar, de manera espuria y transitoria, la situación financiera del sistema. Frente al fuerte crecimiento de los precios, mantener congelado u otorgar ajustes inferiores a la inflación permitió “licuar” el valor real de las jubilaciones y pensiones. Entre los años 2002 y 2006, la inflación minorista oficial creció un 74% (en esa época no había distorsión en el INDEC) y el haber mínimo un 160%, mientras que los haberes previsionales superiores a los \$1.000 no tuvieron ningún ajuste. A partir del año 2006, los haberes altos comienzan a subir, pero muy timidamente, y es recién con la sanción de la fórmula de movilidad automática en el año 2008 que los haberes más altos obtienen la movilidad automática y recuperan una pequeña parte de la pérdida de poder adquisitivo acumulada entre los años 2002 y el 2006 (Gráfico 3).

Gráfico 3:

Evolución real de los haberes que en el año 2000 eran superiores a los \$1000 (a precios de 2011)



Fuente: elaboración propia en base a Boletín de Seguridad Social corregidos por la inflación minorista medida por los Institutos de Estadísticas Provinciales de 8 provincias (Neuquén, Río Negro, Chubut, La Pampa, Jujuy, San Luis, Santa Fe y Córdoba).

El Gráfico 3 muestra que, quienes actualmente cobran unos \$3.400, en el año 2001 tenían un poder adquisitivo equivalente a \$5.000 actuales. Esta enorme licuación en el valor real de los haberes previsionales más altos (están cobrando aproximadamente el 70% de lo que cobraban) motoriza los juicios contra la ANSES argumentando una violación al derecho constitucional a la movilidad de los haberes. A través del fallo Badaro, la Corte Suprema de Justicia convalidó esta argumentación y dio sustento a una ola de juicios contra la ANSES, que aún se mantiene activa. Se estima que al año 2011 había más de 450 mil juicios entablados contra la ANSES por este motivo.

En respuesta el fallo Badaro, el Poder Ejecutivo Nacional elevó al Congreso Nacional un proyecto de ley para establecer una fórmula de movilidad automática para todos los haberes previsionales. En concreto, se estableció que en marzo y setiembre de cada año los haberes previsionales se ajustarán en función de un índice que pondera, en parte iguales, la evolución de los salarios formales y los aumentos de la recaudación tributaria de la ANSES.

Gracias a este cambio legal, a partir del año 2008 los haberes previsionales superiores a \$1000 del año 2000 detienen el proceso de deterioro, pero como la movilidad sólo se aplica hacia el futuro -y no retroactivamente- no se corrigió la fuerte pérdida sufrida en los años anteriores. Por eso el intenso proceso de litigiosidad está plenamente activo, generando pasivos difíciles de mensurar, pero de magnitudes muy considerables. Que este endeudamiento no se registre, debido a las prácticas contables poco transparentes de la ANSES, no es óbice para no prever que tendrá una fuerte incidencia negativa en la situación fiscal del país en los próximos años, tal como sucedió en el pasado.

El manejo discrecional de la movilidad entre los años 2002 y 2006, junto con la masiva distribución de beneficios sin aportes a través de las moratorias, ha llevado a una distribución de haberes muy achatada. Casi tres cuartos de los haberes previsionales, excluyendo las pensiones no contributivas, corresponden al haber mínimo. Aun sin considerar las moratorias previsionales, que en su mayoría fueron otorgadas al nivel del haber mínimo, el 54% de los beneficios otorgados *con aportes* están en el nivel del haber mínimo. Esto entra en flagrante contradicción con la filosofía contributiva del sistema previsional argentino que esti-

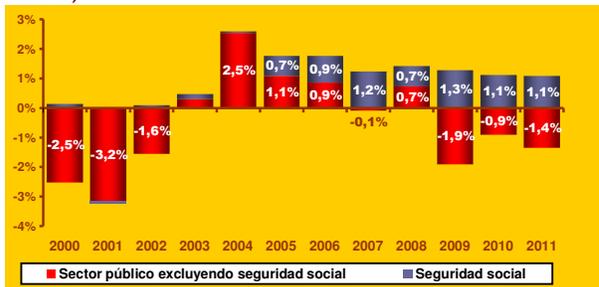
pula que los haberes deben ser proporcionales al esfuerzo de aportes realizado durante la vida activa del trabajador.

Financiamiento del déficit fiscal con los excedentes transitorios del régimen de reparto

Una decisión de política pública de alta trascendencia fue la eliminación del régimen de capitalización y la estatización de los fondos allí acumulados. Aunque se usaron diferentes argumentaciones referidas al sistema previsional para justificar el rápido tratamiento de la iniciativa en el Congreso, los resultados de las cuentas públicas y las decisiones tomadas en años posteriores confirman que uno de los principales objetivos de la reforma fue aportar ingresos públicos a la creciente y deteriorada situación fiscal del gobierno nacional (Gráfico 4).

Gráfico 4:

Resultado financiero del sector público nacional anual (como % del PBI)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía

Entre los años 2000 y 2002, el déficit fiscal consolidado del sector público nacional fue entre 1,6% y 3,2% del PBI. Con la gran devaluación y el retorno a la inflación se produjo un aumento de los ingresos nominales y, en un principio, un aumento menos que proporcional del gasto público, lo que revirtió transitoriamente la situación deficitaria. A partir del año 2005, el gasto público empieza a crecer a tasas superiores a los ingresos, lo que tendió a reducir la situación excedentaria, hasta llegar al año 2009 en que el sector público nacional -excluyendo la seguridad social- entra en un fuerte déficit financiero que se prolonga hasta el presente. Es precisamente en el 2009 cuando empieza a operar la estatización del régimen de capitalización. Gracias a esta reforma legal es que el déficit fiscal pasa a ser financiado, en parte, con los excedentes de la seguridad social como indica el Gráfico 4.

La reforma permitió apropiarse de los ahorros previsionales acumulados en las cuentas de capitalización individual y del flujo de aportes que todos los meses realizan los trabajadores. Estos fondos no vienen siendo utilizados para capitalizar el sistema sino que son derivados a financiar el déficit fiscal. De los 1,1 a 1,3 puntos del PBI que desde el 2009 se derivan desde el sistema previsional a financiar el déficit fiscal aproximadamente la mitad corresponde a rentabilidades de los ahorros previsionales estatizados y la otra mitad a los excedentes mensuales que se producen entre ingresos y gastos corrientes del sistema previsional. A su vez, las inversiones de los ahorros estatizados (que están en el Fondo de Garantía de Sustentabilidad -FGS-) se sobrevalúan y se administran con criterios altamente discrecionales y de dudosa calidad. Entre noviembre del 2008 y el 2011, el FGS pasa de un saldo de \$98 mil millones a \$183 mil millones. De este incremento (\$85 mil millones), el 50% corresponde a aumento en la tenencia de títulos públicos (títulos públicos de un Estado fuertemente deficitario que ya financia su exceso de gasto corrientes con los excedentes del mismo sistema previsional), 17% es incremento en la valuación de la tenencia de acciones en empresas privadas líderes, 10% es aumento de plazos fijos los cuales se concentran en un 70% en bancos públicos (bancos que contribuyen a financiar el déficit fiscal), un 20% se destinada a proyectos productivos (los cuales prácticamente en un 75% se utilizan para financiar empresas públicas) y un 3% corresponde a otros tipos de valores. Más allá de algunos matices, el uso que se da al FGS está enfocado a financiar al Estado y a generar empleo público adicional.

El desequilibrio previsional escondido detrás del criterio contable de “caja”

El punto más crítico de este esquema de financiamiento es que con los ahorros generados a través de cercenar la movilidad de los haberes y la apropiación de los aportes personales que antes eran derivados a las cuentas de capitalización, la ANSES financia el

otorgamiento masivo de nuevos beneficios a través de las moratorias y las transferencias al Tesoro para financiar el déficit fiscal. Según los datos de la Secretaría de Seguridad Social, entre los años 2000 al 2006, el gasto en jubilaciones y pensiones del sistema contributivo cayó de 5,5% del PBI a 4,0% del PBI, en buena medida gracias a la negación de la movilidad. En la segunda parte de la década, el gasto vuelve a crecer, en primera instancia como consecuencia de las moratorias y, desde el año 2008, como consecuencias de que se comienza a respetar la movilidad de los haberes. Estos factores impulsan el gasto previsional hasta alcanzar el valor record, en el año 2011, del 7,7% del PBI.

El sistema sigue mostrando ingresos que superan a los gastos previsionales. Sin embargo, hay que tener especialmente en cuenta que esto se logra porque no se está pagando el valor real de las jubilaciones que fueron licuadas entre los años 2002 y 2006. Es decir, se trata de una visión “de caja” que no aplica un enfoque patrimonial que considere los pasivos contingentes en la contabilidad del organismo previsional. Estos pasivos son, por un lado, los juicios en curso y los que se siguen presentando diariamente. Por otro, los compromisos que asume la ANSES con las personas que transfieren mensualmente sus aportes personales bajo la expectativa de recibir, cuando se jubilen, un haber proporcional a su salario. Por cada peso de aporte previsional que ingresa en el presente, la ANSES debería computar las erogaciones futuras que estos aportes generan en derechos de jubilación.

Así el superávit actual en las finanzas previsionales es ficticio. Se deriva de aplicar un miopo concepto de “caja”. Se están computando como “excedentes” del régimen de reparto los ahorros generados a través de la violación de los compromisos previsionales y no se consideran los compromisos previsionales en el futuro de los aportes actuales. Si la contabilidad registrara estos gastos -que no inciden en la “caja” actual pero lo harán en el futuro- el sistema mostraría el severo desequilibrio del sistema previsional actualmente existente.

¿Régimen contributivo o no contributivo?

Desde sus inicios a principios del siglo XIX, el sistema previsional argentino fue concebido bajo la lógica de un régimen contributivo. Es decir, la gente aporta durante su vida activa con la expectativa de recibir en su etapa pasiva un haber previsional proporcional a sus salarios. Hacia mediados de siglo esta filosofía se planteó de manera más contundente y rígida al establecer que esta proporción debía ser del 82%, desde el momento mismo en que se produce el retiro y debe ser mantenida a través del tiempo con un esquema de movilidad calculado en función de la evolución de los salarios. Esta filosofía no sólo está profundamente arraigada en la mentalidad de la población argentina sino que está plasmado en una gran cantidad de normas y fallos judiciales.

Sin embargo, los cambios previsionales de los últimos años entran en evidente contradicción con estos principios. Actualmente más de la mitad de los beneficios vigentes fueron otorgados sin aportes, o con menos de los 30 años de aportes que exige la ley; la regla de determinación del haber inicial genera una muy baja relación entre el salario de actividad y el beneficio previsional, muy lejos del mítico 82% móvil; los ahorros previsionales y los excedentes transitorios no son destinados a una capitalización del sistema sino a financiar el déficit del sector público; finalmente, el 44% de los recursos del sistema previsional no provienen de aportes salariales sino de impuestos generales (IVA, Ganancias, Combustibles, Bienes Personales, más el 15% de la coparticipación federal de impuestos).

Todos estos elementos generan una enorme contradicción entre los principios básicos, que asumen un régimen contributivo, y la realidad, donde prevalecen cada vez con mayor intensidad los rasgos de un régimen no contributivo. Bajo las actuales reglas se puede acceder a una jubilación al llegar a determinada edad sin necesidad de demostrar aportes y el haber previsional tiene un monto desconectado del salario en actividad y financiado con recursos generales no ligados al salario, mientras que en las personas y en la letra de las normas y los fallos judiciales sigue subyacente la idea de que la jubilación responde al esfuerzo de aportes realizado en la vida activa del trabajador.

El tema adquiere alta relevancia debido a que las personas en edad activa que hacen aportes previsionales son una minoría. Sólo el 65% de las personas entre 15 a 64 años de edad participa del mercado laboral, de los cuales el 7% está desempleado. Entre los ocupados, apenas el 55% hace aportes a la seguridad social ya que el 45% restante corresponde al universo de los trabajadores “en negro”. Esto se integra por personas con ocupaciones no asalariadas -pequeños empleadores y cuentapropistas que no hacen aportes y trabajadores sin salario- y asalariados no registrados. Aún después varios años de crecimiento económico, como lo observado entre 2003 - 2011, este universo de gente trabajando en la informalidad sigue siendo muy grande. La masiva presencia de personas que llegarán a edades avanzadas sin aportes (más del 60% no hace aportes) impone la imperiosa necesidad de tener una modalidad de cobertura no contributiva. El desafío es amoldar el sistema previsional a los diferentes objetivos.

Lineamientos para una reforma del sistema previsional

Es imprescindible partir de un estudio actuarial profundo del sistema. Lamentablemente, en la actualidad la ANSES no difunde la información necesaria para llevarlo a cabo, lo que induce a proponer, como primer eje de transformación, una rigurosa política de transparencia en la información del sistema previsional, sus proyecciones y de los estudios que evalúen los impactos de las políticas. Se trata de un insumo insustituible para promover el control social y mayor calidad en el debate de las políticas.

En términos de organización del sistema es fundamental diferenciar el régimen contributivo del no contributivo. Mientras que en el régimen contributivo debe prevalecer la proporcionalidad del monto del beneficio en relación a los aportes realizados, en el régimen no contributivo opera la redistribución solidaria entre la generación activa y la pasiva. El régimen no contributivo tendría que garantizar una prestación básica a todas las personas que superen determinada edad (por ejemplo los 65 años sin distinción de sexo) y no cuenten con rentas que hagan innecesaria esta prestación. Este haber -que sería asimilable a la PBU actual- debería ser financiado con impuestos generales y sería sustitutivo de las moratorias y las pensiones no contributivas que se aplica en la actualidad. Asimismo, no debería generar derecho a pensión por fallecimiento (ya que los familiares también accederían a esta prestación al cumplir los requisitos del régimen no contributivo).

Para la determinación del monto habría que considerar las necesidades básicas que tiene que cubrir un adulto mayor y las disponibilidades financieras de los impuestos con los que se va a financiar el régimen no contributivo. En este sentido, habría que revisar, como parte de la reforma, la afectación del 15% de la coparticipación federal de impuestos que se impuso transitoriamente cuando se estableció el régimen de capitalización individual para financiar la transición de la reforma a la que se puso fin en el año 2008 (al no existir más este régimen de capitalización la detracción a la coparticipación deja de justificarse). El monto de la prestación debería actualizarse semestralmente como en la actualidad.

El sistema contributivo sería complementario al no contributivo y mantendría la regla de que el haber se calcula como un porcentaje del salario base multiplicado por cada año de aporte (similar a la actual PAP). Esta prestación, adicionada a la no contributiva, debería garantizar a las personas con 30 o más años de aportes una prestación del 82% del sueldo en actividad. Esta prestación también debería seguir actualizándose semestralmente con la regla de movilidad.

Una reforma clave en el régimen contributivo es extender el periodo de salarios que se considera para calcular el ingreso base. En lugar de los 10 años que se computan en la actualidad, habría que tender -como ocurre en muchos países- a considerar toda la vida activa. Esto contribuye a una mayor proporcionalidad entre los esfuerzos de aportes y el monto de beneficio, ayudando a la sustentabilidad y equidad del sistema.

Con el mismo objetivo de sustentabilidad y equidad, se debería contemplar un tope para la determinación de los aportes personales y contribuciones patronales en el entorno de los 2 o 3 salarios mínimo legales. De esta forma, el régimen público contributivo garantiza el 82% a las personas de ingresos medios y bajos, mientras que las personas de altos ingresos deberían buscar una tasa de reemplazo acorde a sus altos salarios en los mecanismos privados de jubilación, como los seguros de retiro. Así, al fijar un tope de aportes y contribuciones relativamente bajo se deja margen a los trabajadores de altos salarios para que puedan optar por un seguro privado de retiro y no ejerzan presión -vía litigios judiciales- para que el sistema público les reconozca el 82% de sus altos salarios, desfinanciando el sistema público y generando alta inequidad. Estos aportes voluntarios deberían estar exentos del impuesto a las ganancias.

Finalmente, son fundamentales dos cambios estructurales que también contribuyen decisivamente a la sustentabilidad y la equidad. En primer lugar, se debería contemplar un mecanismo de actualización de las edades de retiro a la dinámica demográfica. Este proceso debería ser instrumentado de manera muy gradual. Por ejemplo, aumentando las edades de retiro un mes por año calendario. De esta manera se evitaría acumular tensiones que fatalmente concluyen en la necesidad de tener que ajustar las edades de retiro de manera abrupta, generando justificadas resistencias.

En segundo lugar, hay que derogar todos los regímenes especiales. Para el caso de que ciertos colectivos de trabajadores deseen y justifiquen disponer de esquemas jubilatorios con mejores condiciones, el tratamiento diferencial debe ir acompañado de mayores aportes en magnitudes que compensen los impactos financieros de las condiciones más ventajosas. Esta es la única forma de eliminar la posibilidad de que se creen regímenes especiales cuya sustentabilidad se base en el esfuerzo del resto de los trabajadores.

