


NOTAS DE ECONOMÍA N° 16

LA SOSTENIBILIDAD
DE LA ANSES EN EL
CENTRO DEL DEBATE

 itegaweb.org | germanabdala.com.ar

 /itegaok

 consultas@itegaweb.org

 @itegaok



Instituto de Trabajo y Economía
Fundación Germán Abdala

CLAVES DE LECTURA

La crisis de la convertibilidad dejó un sistema de seguridad social con un déficit de 1,5% del PIB. Sin embargo, con la recuperación del empleo privado y la recaudación tributaria, el sistema pasó a tener superávit a partir de 2006.

En 2005, el Ministerio de Trabajo y la OIT advertían que la cobertura previsional iba en picada. Los responsables: **el aumento de los requisitos para acceder a la jubilación implementado en los '90 y el elevado nivel de desempleo e informalidad.**

En ese contexto se implementaron las moratorias previsionales. El impacto fue más pronunciado en los hogares de menores ingresos: **la cobertura previsional pasó del 22% al 63% en el primer decil, del 50% al 80% en el segundo y de cerca del 60% al 90% en los deciles 3 al 5.**

Pese al importante aumento en la cobertura, y a la incorporación de nuevas prestaciones (como la Asignación Universal por Hijo), **ANSES siguió teniendo superávit, sin observarse una baja particularmente pronunciada hasta 2015.**

Dos motivos se encuentran detrás de este comportamiento en 2015. El primero es permanente y refiere a la última moratoria lanzada en 2014, que tuvo su efecto pleno en 2015. El segundo fue la mayor nominalidad de los salarios y la recaudación en 2014, que se trasladó a 2015 mediante la movilidad. Sin embargo, **esta situación no era grave y podía ser manejada a lo largo del tiempo.**

Pero **en 2016 el déficit se triplicó en términos del PIB.** Se incorporaron nuevas y mayores erogaciones (como la Reparación Histórica), a la vez que los ingresos se desplomaron y no se previeron nuevas fuentes permanentes de financiamiento.

Ninguna de las medidas implementadas desde el cambio de gobierno tendió a mejorar la situación de la ANSES, más bien todo lo contrario. **Es a partir de esta base que el gobierno busca aprobar un cambio en la fórmula de movilidad que erosione a la seguridad social y comience a cuestionar el nivel de derechos adquiridos desde la salida de la convertibilidad.**

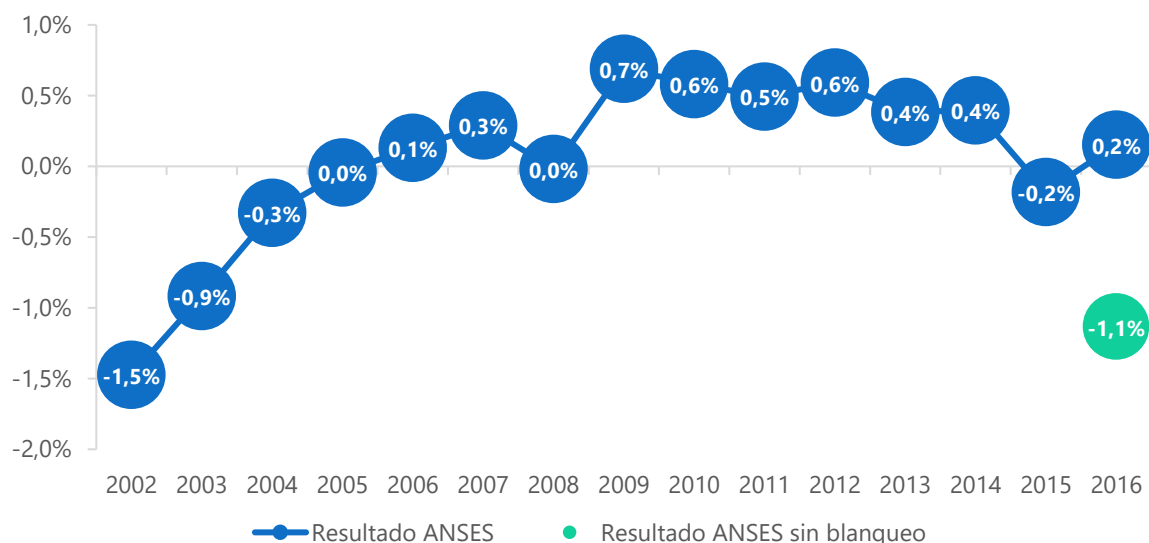
Autor: Mara Ruiz Malec

2002–2015: DEL DÉFICIT AL EQUILIBRIO

Luego de la salida de la convertibilidad, en 2002 la Administración de la Seguridad Social tenía un déficit que alcanzaba casi **-1,5% del PIB**¹. En ese momento, la relación entre aportantes al sistema y beneficios era de 1,44 y de 1,22 si se consideran solo los aportantes en relación de dependencia. No obstante, si se toma al universo completo de ocupados (incluyendo los no registrados) la relación era de 3,6 trabajadores por cada beneficio previsional)². Es decir, al contrario de lo que sucede en otras partes del mundo, el problema en Argentina no era demográfico (es decir, no tiene que ver con una relación desfavorable entre la cantidad de gente en edad de trabajar y la cantidad de gente en edad jubilatoria) sino de informalidad³.

Las cuentas de la ANSES sufren un quiebre en 2016

Resultado de la ANSES en % del PIB



Fuente: Cuenta Inversión – Ministerio de Hacienda e INDEC

Además, en 2002 solo el 14% de los aportes de los trabajadores iban al sistema público, mientras que el resto se dirigía al régimen de capitalización. No

¹ Para eliminar los efectos de la devolución del 15%, y de las contribuciones y gastos figurativos que en realidad no son propios de ANSES, estudiaremos el resultado fiscal antes de incluir esas partidas. Para una síntesis de los ingresos y gastos de la ANSES, ver el [Anexo](#).

² Un cálculo sencillo indica que, dadas las alícuotas de aportes y contribuciones, se necesitan alrededor de 2,5 trabajadores en relación de dependencia por beneficio (no beneficiario, ya que una misma persona puede cobrar una jubilación y una pensión).

³ Como se menciona en nuestra [Nota de Economía N°2](#) y en [este](#) documento de trabajo, Argentina cuenta con un bono demográfico al menos hasta 2030.

obstante, el 95% de las jubilaciones y pensiones seguían siendo pagadas por el sistema público.

Con la recuperación del empleo privado⁴ y la recaudación tributaria, el sistema logró recuperar el superávit a partir de 2006. En 2005 había alcanzado la relación aportantes/beneficiarios más alta de la serie (1,99). Pero, como veremos en la sección siguiente, para ese momento ya se había realizado un diagnóstico muy negativo acerca de la cobertura previsional, que llevó a las medidas ya conocidas (moratorias y vuelta al régimen público).

Entre 2003 y 2005 solo se ajustó la jubilación mínima, que había estado congelada desde agosto de 1991. **A principios de los '90 la inflación, si bien comenzaba un rápido descenso, siguió erosionando el poder de compra de la jubilación mínima.** Por eso, para diciembre de 2001 –antes del fin de la convertibilidad– la jubilación mínima había perdido un 25% de su poder de compra respecto a 1991. A esta situación preocupante se le sumó la devaluación de 2002, que terminó de erosionar el poder de compra de las jubilaciones.

A partir de 2006 comenzaron a ajustarse también el resto de los haberes. Este desfasaje acható la pirámide de jubilaciones y pensiones y fue uno de los motivos que provocó los juicios de reajuste. Para 2010 hubo 8.811 demandas mensualmente iniciadas. **En 2009, con la ley de movilidad previsional, todas las jubilaciones y pensiones comenzaron a ajustarse automáticamente dos veces al año con la ya conocida fórmula que combina el crecimiento de los salarios y de los recursos por beneficiario de la ANSES.**

Estos ajustes se iban incorporando en el cálculo del haber inicial⁵ de los nuevos jubilados lo que con el tiempo tendía a reducir los montos y cantidad de demandas. **En 2014 quedaban cerca de 272 mil juicios en trámite por reajuste, lo que representa un poco menos del 5% de los beneficiarios de ese momento** (un 8% cuando se quita a los beneficiados por moratoria) y el ritmo de nuevas demandas había bajado a 3.600. También es cierto que el proceso era largo, si bien a partir de 2013 se observó un incremento en el ritmo de cancelación de deuda previsional.

⁴ El empleo registrado creció a tasas muy altas al principio de este periodo. Además, se restableció el sistema de inspección laboral, que había quedado muy relegado y desorganizado en la década anterior.

⁵ El cálculo del haber inicial toma en cuenta el valor –actualizado– de los últimos 10 sueldos.

Al mismo tiempo, comenzó a atacarse el problema de la cobertura, tal como se describe en mayor detalle en la próxima sección. Por el momento solo diremos que, con **motivo de las moratorias previsionales, en 2006 y 2007 la cantidad de beneficiarios del sistema aumentó un 20% y 28%, respectivamente.**

En 2008, la ANSES registró un ligero déficit, ocasionado por el inicio de la crisis internacional que paralizó durante el fin de 2008 y parte de 2009 la recaudación y el empleo. También en 2008, con motivo de una evaluación negativa de los resultados del esquema de capitalización y sus preocupantes perspectivas (ver siguiente sección), se avanzó en la **derogación de dicho régimen y en la vuelta a un sistema público.**

El regreso al régimen de reparto derivó en la recuperación de la totalidad de los aportes personales, lo cual colaboró en incrementar el superávit de ANSES. En este sentido cabe notar que, **pese al notable aumento en la cobertura, y la incorporación de nuevas responsabilidades** (como la Asignación Universal por Hijo), **ANSES siguió teniendo superávit, sin observarse una baja particularmente pronunciada al menos hasta 2015.**

LAS MORATORIAS: DIAGNÓSTICO Y CONSECUENCIAS

La gestión anterior del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social -de quien depende ANSES- había empezado desde 2004 a analizar las fortalezas y debilidades del sistema de seguridad social.

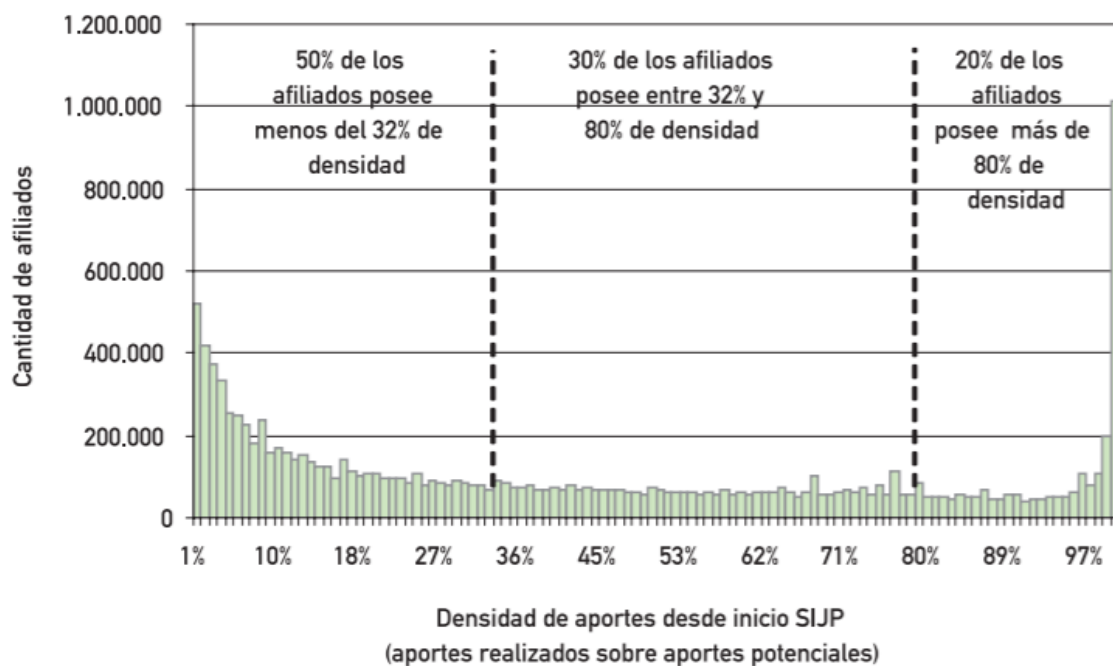
En 2005, **un estudio actuarial realizado en colaboración con la OIT⁶ mostraba una alarmante proyección de cobertura, que pasaba del 69% a menos del 50% para 2015, llegando al 44% en 2025.** Este comportamiento se explicaba por el aumento de los requisitos para acceder a una jubilación que habían implementado los gobiernos anteriores y los “sostenidos niveles de desempleo e informalidad laboral”.

⁶ El documento “El futuro de la Previsión Social en Argentina y el mundo: evaluación y desafíos” está disponible en <https://goo.gl/8B5ZMu>.

Este mismo estudio mostraba que, dentro del universo de trabajadores que estaban inscriptos a la seguridad social, solo el 20% tenía niveles aceptables de años efectivos de aportes respecto a la cantidad de años potenciales de aportes. En cambio, **el 50% no había aportado más de un tercio de los años potencialmente trabajados**.

En los 90', solo el 20% de los trabajadores tenían una cantidad aceptable de años de aportes

Gráfico 5. Distribución de afiliados al SIJP según densidad de aportes.1994-2003



Fuente: *Prospectiva de la Previsión Social: "Valuación financiera actuarial del SIJP 2005/2050"* Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2005. En base a datos de AFIP.

Es impensable suponer que esta situación se debía a una elección personal de los trabajadores. La tasa de desempleo pasó de 6,5% en 1991 a superar el 10% en 1994 y nunca volvió a bajar a un dígito durante esa década. La desocupación llegó a alcanzar al 19,7% de la PEA al final de la convertibilidad en 2001. La tasa de no registro alcanzaba valores cercanos al 25% a mediados de los '80. Llegó al 32% para 1990 y alcanzó el 40% para el fin de la década, acercándose al 50% tras la crisis del 2001⁷.

⁷ La última medición de la EPH puntal para 2003 marcó una tasa de 46,8%. La medición continua para el mismo periodo marcó una tasa ligeramente superior, de 49,2%.

Las proyecciones acerca del sistema de capitalización tampoco eran buenas. La inestabilidad en los aportes iba a llevar a que cerca de 900.000 personas en edad de jubilarse no alcanzaran ningún tipo de beneficio. La mitad de los aportantes tenían saldos muy bajos capitalizados, “explicado principalmente en dos variables: el elevado peso de las comisiones administrativas de las AFJP⁸ y la baja regularidad en los aportes de los afiliados” (MTEySS y OIT 2005:44). Los resultados en términos de tasa de sustitución (la relación entre jubilación y salario) eran sumamente negativos: no solo caía, sino que seguía siendo dependiente del régimen público.

En la perspectiva del gobierno anterior, el estado de situación ponía en segundo plano el resultado financiero, no porque este no importara sino porque, de cualquier forma, el Estado tendría que cubrir a estas personas sin cobertura, con el consecuente incremento del gasto.

Hoy la discusión acerca de la tasa de sustitución retomó preponderancia. Pero en ese momento urgía reconocer a la población en edad de jubilarse las fallas de la convertibilidad, que el nuevo modelo económico lentamente había empezado a corregir, aunque se estancaría años más tarde. En los 90', la falta de oportunidades de empleo asalariado formal y el aumento de los requisitos jubilatorios generaron una situación alarmante: el sistema tradicional de jubilaciones contributivas comenzó a mostrar sus muy limitadas capacidades de cubrir a la mayoría de los adultos mayores.

En este contexto se promovieron las dos primeras moratorias. **Estas medidas no fueron un salto al vacío, sino una consecuencia del diagnóstico que el gobierno había realizado, que señalaba como principal preocupación una desprotección generalizada.** De acuerdo con información de la propia ANSES, los jubilados que entraron en la moratoria de 2005 tenían ingresados algo más del 30% de los aportes requeridos por ley y cubrieron con esta opción los años restantes, lo cual muestra que el estudio realizado junto con la OIT era acertado.

El sentido de las moratorias encuentra a su vez una contrapartida en el hecho de que la ANSES se financia en parte con impuestos generales. Es decir, si bien estas personas no habían podido aportar a través de su empleo, sí lo hacían a través de los impuestos que pagaban.

⁸ Las comisiones reducían en un 33% el aporte a capitalizar.

Mucho se habló de un abuso por parte de la clase media alta y alta de esta opción. **Si bien es cierto que no existían requisitos patrimoniales u otro tipo de controles⁹ y que efectivamente hubo personas de los deciles más altos que se adhirió a las moratorias, la evidencia muestra que de ningún modo estas fueron regresivas ni pro-ricas.** Por el contrario, donde más fueron utilizadas y donde más aumentó la cobertura fue en los deciles de menores ingresos. En un estudio realizado en 2015 para la UADE, Alejandro A. Calabria y Sergio Rottenschweiler estiman que **la cobertura previsional pasó del 22% al 63% en el primer decil, del 50% al 80% en el segundo y de cerca del 60% al 90% en los deciles 3 al 5. En cambio, la cobertura pasó de 69% en los deciles 9 y 10 a 85% y a 75%, respectivamente.** El mismo estudio muestra que hacia 2014 la cobertura comenzaba a decaer, lo cual en parte motivó la nueva moratoria¹⁰.

Estas medidas eran, por supuesto, una manera de compensar a un grupo poblacional, y **debían ser acompañadas por otras medidas “de fondo” que permitieran incorporar al mercado formal a una proporción mayor de la población y disminuir las diferencias de género.** El modelo macroeconómico adoptado favoreció, en mayor medida que el anterior, la creación de empleo formal. Se fortalecieron las instancias de inspección del trabajo y se implementaron algunas medidas novedosas para ciertos grupos con tasas históricamente altas de no registro, como el sector de trabajadoras de casas particulares y trabajadores rurales.

No obstante, también es cierto que en los últimos años la tasa de crecimiento del empleo asalariado registrado (particularmente el privado) amesetó su crecimiento y la tasa de no registro comenzó a mostrar una fuerte reticencia a la baja, luego del primer periodo de caída desde la vuelta de la democracia.

El saldo al final del periodo fue una relación similar a la original entre trabajadores con algún tipo de registro y beneficiarios del sistema previsional, solo que ahora, con una cobertura superior al 90%.

⁹ Luego de algunos meses de funcionamiento, se incorporó la exigencia de un solo pago para aquellos casos que contaran con algún otro tipo de prestación.

¹⁰ Por otro lado, este trabajo indica que las moratorias tuvieron un fuerte impacto en la población femenina, muy relegada en términos de cobertura previsional.

¿QUIÉN “FUNDIÓ” LA ANSES?

En 2015, la ANSES volvió a tener déficit “propio” por primera vez desde 2008. Del gráfico presentado en la segunda sección no parece derivarse que esto se deba a un paulatino deterioro del resultado. Si bien en 2014 el superávit era menor que en 2009, no hubo una tendencia marcada entre estos años. En cambio, hay un deterioro abrupto en el último año.

Dos motivos se encuentran detrás de este comportamiento. **El primero es permanente y refiere a la nueva moratoria lanzada en 2014, que tuvo su efecto pleno en 2015.** La cantidad de beneficios aumentó 10% ese año, mientras que había aumentado un 2% en 2014 y un 0,5% en 2013. **El segundo es la movilidad jubilatoria, que toma datos pasados para el cálculo.** Aunque son varios los componentes en juego, en general la inflación tiene relación con el aumento de la recaudación y los salarios. En 2014 la inflación fue muy superior a la de 2015, y por lo tanto también lo fueron la recaudación y los salarios. Entonces, los gastos en 2015 se movieron acorde con la nominalidad de 2014, mientras que los ingresos lo hicieron de acuerdo a las nuevas pautas. Esto debía normalizarse (o incluso revertirse, teniendo en cuenta que 2016 fue un año de mucha mayor inflación que 2015) al año siguiente. Por otra parte, al momento de lanzar la moratoria, aún se contaba con el 15% de la coparticipación que cubría por completo este déficit.

Pero aun descontando este componente, el déficit era poco significativo. Nuestras proyecciones muestran que, **si bien ANSES iba a estar sometida a algunos años de déficit, la situación distaba de ser alarmante y el superávit eventualmente se iba recuperar.**

En 2016 el panorama se agravó. Nuevamente, los motivos fueron múltiples. Por un lado, las erogaciones crecieron muy por encima de la movilidad (que como explicamos antes, quedaba “desfazada” en 2016). Esto se debió, por el lado de los gastos, a **la implementación de la Reparación Histórica, a la incorporación de los monotributistas al régimen de asignaciones familiares y, en menor medida, a la compensación de las cajas provinciales no transferidas y al plus otorgado a ciertas jubilaciones y asignaciones a fin de año.** Por el lado de los ingresos, al **crecimiento de los aportes y contribuciones por debajo de la inflación** (consistente con la caída que presentaron el salario real y el empleo en 2016, así como el cambio de

composición de trabajadores en relación de dependencia en favor del monotributo), y al **bajo crecimiento de los recursos tributarios**.

Excluyendo el blanqueo, el resultado de ANSES muestra un fuerte deterioro en 2016

Ingresos y gastos de ANSES, en millones de pesos

	2015	2016	Var %
Aportes y Contribuciones	\$336.011	\$449.978	34%
Recursos Tributarios	\$140.156	\$173.705	24%
Rentas del FGS y otros recursos	\$53.806	\$73.448	37%
Jubilaciones, Pensiones y Reparación Histórica	\$433.432	\$603.990	39%
Asignaciones Familiares	\$65.643	\$107.628	64%
Sentencias y retroactivos reparación	\$10.208	\$16.218	59%
Gastos de Funcionamiento	\$14.659	\$16.812	15%
Otros gastos	\$27.141	\$60.366	122%
Resultado	-\$21.109	-\$107.883	411%
PIB	\$5.854.014	\$8.050.245	38%
Resultado en % del PIB	-0,4%	-1,3%	272%
Contribuciones del Tesoro	\$56.825	\$165.707	192%
Coparticipación cedida por las Provincias	\$99.644	\$127.109	28%
Gastos a nombre del Tesoro (PNCs, etc.)	\$84.400	\$110.817	31%
Blanqueo		\$103.531	
Resultado Final	\$50.960	\$177.646	
Resultado final en % del PIB	0,9%	2,2%	
Resultado final en % del PIB sin blanqueo	0,9%	0,9%	

Fuente: Fuente: Instituto de Trabajo y Economía en base a ANSES. Los datos difieren ligeramente de los presentados en el gráfico 2 por tratarse de distintas fuentes.

CONCLUSIONES

Al contramano de las medidas previsionales anteriores que, si bien habían llevado a un uso completo de los recursos (que además se fueron elevando oportunamente de distintas formas), estaban calibradas y respondían a un diagnóstico concreto, **las medidas de 2016 parecen haber sido tomadas más con un ojo puesto en la gobernabilidad y el impacto electoral, sin tomar en consideración el flujo de recursos que demandarían.**

Así, por ejemplo, **la Reparación Histórica, que generaba aumentos permanentes en un grupo de jubilaciones, se compensó con un impuesto a ingresarse por única vez en 2016 (blanqueo).** Con esto no se pretende hacer juicio sobre la necesidad, justicia o urgencia de las medidas, sino insistir sobre la falta de previsión y la falta de búsqueda de recursos para enfrentar los compromisos.

Las **contribuciones patronales**, por otro lado, fueron reducidas a principios de los '90 y nunca se volvieron a elevar. Por el contrario, y acentuando la contradicción, la intención del gobierno es volver a reducirlas. Tampoco se aprovechó la oportunidad del blanqueo para ejercer presión sobre los bienes e ingresos blanqueados. Nuevamente a contramano, un impuesto progresivo como **bienes personales** se redujo hasta casi desaparecer. La discusión sobre el **impuesto a las ganancias** –que efectivamente necesitaba una corrección en materia de tramos–, no se aprovechó para discutir su alcance y progresividad.

A su vez, **las concesiones realizadas a las provincias para compensar la disolución del Fondo del Conurbano dejan a la ANSES con los recursos de un impuesto que el gobierno ya advirtió que quiere hacer desaparecer** y cuyo pago podría empezar a ser tenido a cuenta de otros impuestos.

Finalmente, **es preocupante el bajo crecimiento del empleo en relación de dependencia**, que en materia de seguridad social no puede ser reemplazado por otras modalidades como el monotributo, cuyos aportes son muy inferiores.

El desfinanciamiento de la ANSES está en marcha, pero esto no parece ser una molestia para las autoridades, más allá de la necesidad coyuntural de mostrar un mejor resultado fiscal global. Por el contrario, **el sistema discursivo del gobierno apunta a señalar una falta de sustentabilidad de la ANSES como**

forma de impulsar un sistema que premie solo a aquellos que pueden aportar y castigue a quienes no pueden hacerlo.

La promesa del piso de 82% sobre la mínima (cuando además la jubilación mínima es hoy el 81,7% del Salario Mínimo) solo para aquellos que cuentan con 30 años de aportes, muestra a todas luces que el gobierno avanza hacia un sistema de "pilares": **una prestación de subsistencia para los que no lograron aportar (ya implementado como Pensión Básica Universal), una prestación mínima para quienes tienen 30 años de aporte y un componente de ahorro personal privado (que ya está siendo incentivado mediante exenciones fiscales) para los que más tienen.**

La consecuencia es el retroceso de un sistema que reconocía las dificultades de la población para incorporarse al mundo de trabajo formal –más allá del esfuerzo realizado individualmente– para dar paso a un modelo que no contempla las características estructurales de la economía argentina.

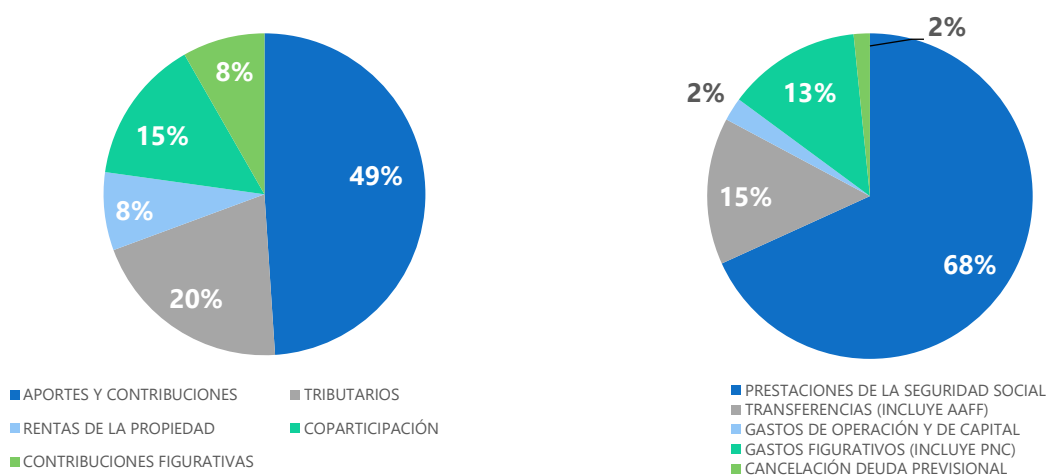
ANEXO: fuentes y usos de la Seguridad Social

Los recursos de la ANSES se componen, principalmente, de los aportes y contribuciones de los trabajadores registrados (ya sea en relación de dependencia, monotributo o autónomos) y sus empleadores (para trabajadores en relación de dependencia). Hasta 2008, los aportes se compartían con las AFJP. Además, el organismo cuenta con recursos de rentas generales (es decir, otros impuestos de recaudación nacional) asignados específicamente en cada ley tributaria.

A partir de la eliminación de las AFJP, se incorporaron también las ganancias obtenidas de las inversiones del Fondo de Garantía de Sustentabilidad. Estos son los recursos propios de la ANSES, que sirven para afrontar principalmente el pago de jubilaciones y pensiones, el sistema de asignaciones familiares y los gastos que involucra el propio funcionamiento del organismo. Por fuera de estos recursos, se encuentran las contribuciones figurativas.

Las rentas del FGS y el 15% de la coparticipación son fuentes de ingreso importantes para la ANSES

Ingresos y gastos de la ANSES de 2015, en % del total



Fuente: Instituto de Trabajo y Economía en base a ANSES

Entre las contribuciones figurativas, la ANSES contaba con el 15% de la coparticipación, que las provincias habían cedido en los años '90. Y su vez, contaba con transferencias del Tesoro para afrontar gastos que gestiona la ANSES pero que administrativamente pertenecen a otro organismo (gastos figurativos, principalmente las Pensiones No Contributivas, que corresponden al Ministerio de Desarrollo Social) y eventuales déficits que pudiera tener el

sistema. **En 2015, la Corte Suprema falló a favor de un reclamo de las provincias de Santa Fe, San Luis y Córdoba para retirar la detracción del 15%**, bajo el argumento de que dicha cesión había sido renovada unilateralmente por Nación a partir de 2006.