



JUBILACIONES Y PENSIONES EN ARGENTINA

INFORME CIUDADANO

Análisis del Sistema Integrado Previsional
Argentino (SIPA) · (2004 - 2022)



éforo
— fundación

CONSTRUIMOS PARTICIPACIÓN CIUDADANA

JUBILACIONES Y PENSIONES EN ARGENTINA

INFORME CIUDADANO

El Sistema de Seguridad Social busca proveer protección económica a las poblaciones más vulnerables, promover la equidad intergeneracional y evitar situaciones de pobreza e indigencia. Dentro de la Seguridad Social, se destaca por importancia en recursos y cobertura el Sistema Previsional. Administrado por el Estado Nacional y de participación obligatoria, **el Sistema Previsional Argentino está basado en un modelo colectivo y de reparto, y tiene como objetivo mantener el nivel de vida de los adultos mayores.**

El Sistema Previsional se instituye mediante la sanción de la Ley N° 24.241 de 1993 que crea el “Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP)”, mediante la implementación de dos regímenes: el Régimen Público de Reparto (a cargo de ANSES) y el Régimen de Capitalización Individual (AFJP). **En el año 2008, con la sanción de la Ley N° 26.425, el Régimen de Capitalización Individual es derogado y el SIJP es reemplazado por el “Sistema Integral Previsional Argentino (SIPA)”**, actualmente en vigencia en el ámbito nacional, compuesto por el régimen ordinario, régimen especial y regímenes policiales y de servicios penitenciarios.

Hoy en día, las profundas transformaciones que vienen produciéndose en el mundo laboral afectan directamente la sustentabilidad de cualquier sistema previsional. Las trayectorias laborales están atravesadas por múltiples procesos de informalización, desempleo,

intermitencia y precarización de las condiciones de trabajo. Esto implica que **las personas que logran aportar 30 años al Sistema Previsional Argentino son cada vez menos representativas en el mundo del trabajo**, esta situación debilita los mecanismos de financiación, el grado de cobertura, el valor real de los beneficios otorgados y la propia sustentabilidad del Sistema Previsional.

En este nuevo informe de Fundación Éforo nos propusimos ofrecer una visión integral de la protección social en Argentina. A partir de los últimos datos públicos disponibles, vamos a analizar el Sistema Previsional Nacional para comprender su estructura y evaluar su sostenibilidad. También buscamos reconocer los recursos con los que cuenta, comprender el grado de cobertura e identificar el poder de compra de la jubilación mínima.

La versión completa de esta investigación está disponible en el informe técnico correspondiente.

IDEAS FUERZA PARA LEER EN MENOS DE UN MINUTO:

- El Sistema Previsional Argentino (SIPA) está conformado por 10,9 millones de trabajadores/as aportantes (activos) y otorga 6,8 millones de beneficios.
- El total de aportantes al SIPA representa menos de la mitad de la población económicamente activa (48%). Del total de beneficios efectivamente otorga-

dos, 5,2 millones (77% del total) corresponden a jubilaciones y 1,6 millones a pensiones (23%).

→ El 91% de la población adulta cuenta con algún tipo de cobertura brindada por el SIPA. El 9% restante, que no recibe ningún tipo de beneficio, comprende adultos mayores que aún se encuentran trabajando, adultos mayores sin empleo o adultos mayores que se desempeñan en la informalidad.

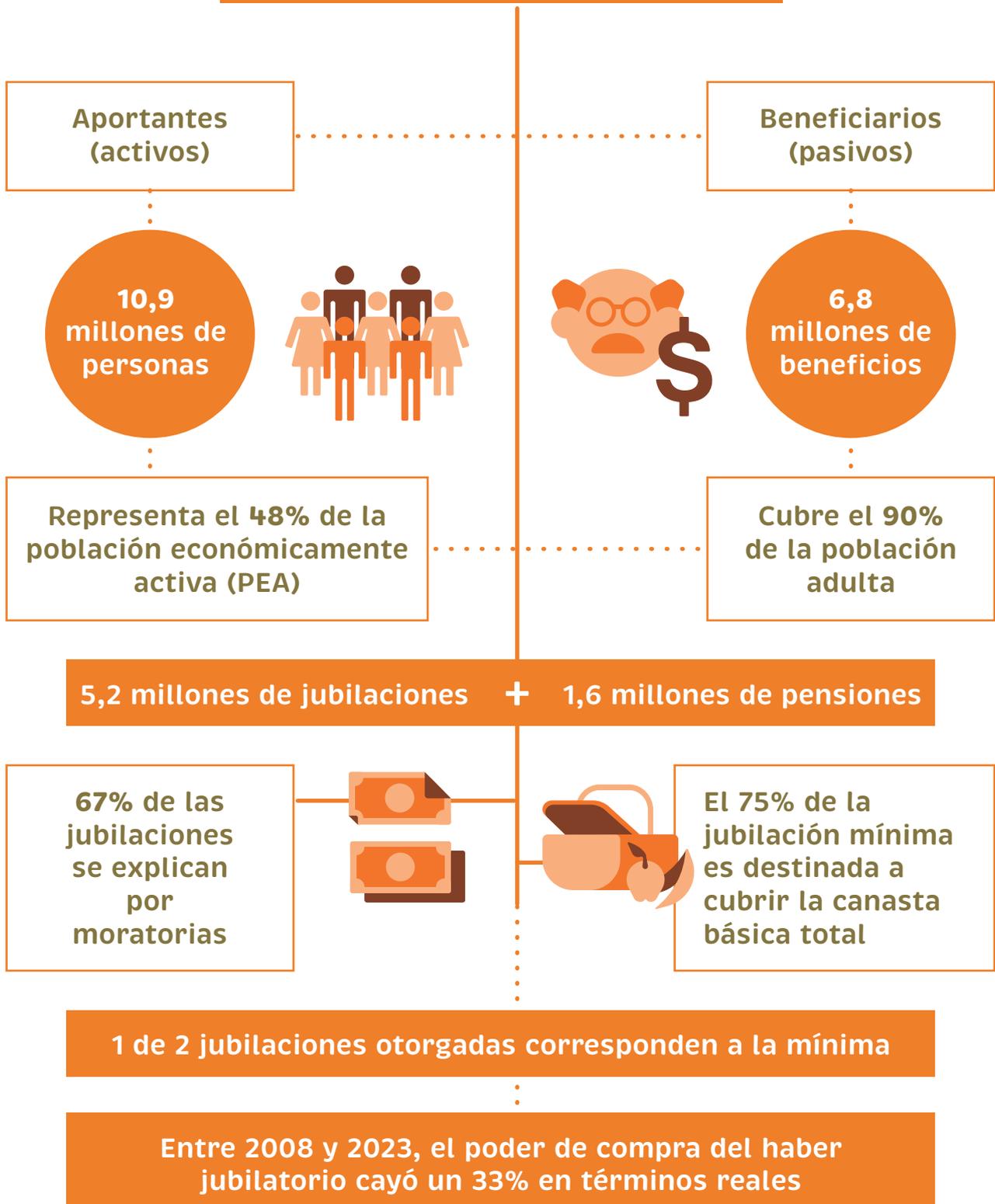
→ El 67% de las jubilaciones actualmente activas se explican por la implementación de moratorias.

→ Mientras los aportes y contribuciones pasaron de 4,2% en 2004 a 7,3% del PBI en 2022, los gastos que surgen de los beneficios otorgados subieron del 4,5% al 8,6% del PBI para los mismos años.

→ En el Sistema Previsional Argentino, existe una relación de 1,6 activos por cada pasivo, que resulta significativamente más baja de lo necesario para lograr el equilibrio del Sistema a largo plazo. La relación activo-pasivo de referencia para garantizar un resultado financiero nulo ronda entre los 3 o 4 aportantes (activos) por cada beneficiario.

→ Entre noviembre de 2009 y diciembre de 2023 el poder de compra del haber jubilatorio cayó 33% en términos reales. Sin embargo, en los últimos 6 años se acelera el deterioro del poder compra que desciende 52% en términos reales.

SISTEMA PREVISIONAL ARGENTINO



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC y ANSES. Diciembre 2023.

Marco Normativo

La sanción de la Ley N° 26.425 en 2008 reemplaza el Régimen de Capitalización Individual por el Sistema Integral Previsional Argentino (SIPA), que se compone de:

→ **Régimen General:** contempla a aquellas personas que durante su etapa activa aportaron ya sea como trabajadores en relación de dependencia o como trabajadores independientes. A su vez, este se conforma de:

- > **Régimen Ordinario:** comprende a los trabajadores en relación de dependencia.
- > **Regímenes Diferenciales:** abarca las/os trabajadoras de casas particulares.
- > **Regímenes para los Trabajadores Independientes:** engloba los Autónomos, Monotributo o Monotributo Social.

El régimen general se complementa con otros dos regímenes previsionales:

→ **Regímenes Especiales:** en los que están los docentes no universitarios, docentes universitarios nacionales, Investigadores científicos y tecnológicos, Poder Judicial, Servicio Exterior de la Nación, Luz y Fuerza, y personal de Yacimientos Carboníferos Río Turbio (YCRT).

→ **Regímenes Policiales y de Servicios Penitenciarios**

Básicamente, el Sistema Previsional tiene dos caras: Aportantes (Activo) y Beneficiarios (Pasivo).

Aportantes (activos)

Son los individuos que integran la fuerza laboral y contribuyen al Sistema Previsional mediante el pago de aportes o contribuciones.

En términos estructurales:

→ El total de Aportantes al SIPA es 10,9 millones de personas.

- > 94% pertenecen al Régimen General (10,2 millones de personas).

 - ◇ 65,6% corresponde a trabajadores/as en relación de dependencia.

 - ◇ 28,8% corresponde a trabajadores/as independientes.

- > 5,5% al Régimen Especial y 0,8% a los Regímenes de Policías y Servicios Penitenciarios de Provincias transferidos a Nación.

→ El total de aportantes al Sistema Previsional representa el 48% de la población activa.

→ El resto de la población activa que no aporta al SIPA se distribuye en:

- > 6 millones de trabajadores/as informales.

- > 1 millón de personas desempleadas.

- > 3,5 millones de personas que aportan a regímenes contributivos diferentes no administrados por la ANSES.

→ En los últimos 18 años creció la presencia de los trabajadores independientes como aportantes al sistema. Mientras que hacia fines de 2022 se incorporaron 700 mil trabajadores en relación de dependencia, los trabajadores independientes aumentaron en 1,3 millones.

Beneficiarios (pasivos)

Son las personas que durante su etapa activa han aportado al Sistema y en la actualidad se encuentran fuera del mercado laboral, recibiendo los beneficios previsionales (jubilación o pensión).

→ Hacia fines de 2022, se contabilizaron 6,8 millones de beneficios otorgados por el SIPA.

→ El 91% de la población adulta cuenta con algún tipo de cobertura brindada por el SIPA. El 9% restante que no recibe ningún tipo de beneficio se comprende de adultos mayores que aún se encuentran trabajando, adultos mayores sin empleo y adultos mayores que se desempeñan en la informalidad.

→ Del total de beneficios otorgados, 5,2 millones (77% del total) corresponden a jubilaciones y 1,6 millones a pensiones (23%).

> 96% de los beneficios otorgados corresponden al Régimen General.

→ En el período analizado no sólo aumentaron los beneficios otorgados a través de moratorias, llegando a casi 3 millones de personas, sino que también se extendieron las coberturas de beneficios no contributivos, como son la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) y la Asignación Universal por Hijo (AUH).

Actualmente, gran parte de los beneficios previsionales otorgados requieren de implementación de distintas moratorias. Estas funcionan como mecanismos por los cuales las personas que en el pasado no han podido cumplir con el pago de sus contribuciones en forma

regular puedan acceder a un beneficio previsional. Implementadas a través de leyes específicas (Ley N° 24.476 y Ley N° 27.705), se encuentran en vigencia dos moratorias.

→ Del total de beneficios otorgados (jubilaciones y pensiones), el 57% se deben a la aplicación de algún tipo de moratoria.

→ El 67% de las jubilaciones actualmente activas se explican por la implementación de moratorias.

Sostenibilidad del SIPA

Para poder evaluar el nivel autofinanciamiento del Sistema Previsional se suele utilizar el indicador denominado “tasa de sostenimiento”, que surge de comparar qué cantidad de trabajadores en actividad (contribuyentes) existen por cada beneficio. Así, se calcula la relación necesaria para obtener un resultado financiero nulo.

→ La relación cercana a 3 o 4 aportantes (activos) por cada beneficiario (pasivo) es considerada la situación de referencia óptima para garantizar la sostenibilidad financiera a largo plazo del Sistema Previsional.

→ En el Sistema Previsional Argentino, existe una relación de 1,6 activos por cada pasivo, que resulta significativamente más baja de lo necesario para lograr el equilibrio del Sistema a largo plazo.

Evolución de los ingresos y gastos de la ANSES

Los recursos de ANSES están conformados por:

- Lo recaudado por aportes y contribuciones.
- Los impuestos afectados específicamente a la seguridad social (como es el caso del IVA, el monotributo o el impuesto PAIS).
- Diferentes inversiones que realiza la ANSES (denominadas rentas de la propiedad).

Según el análisis realizado con datos disponibles para la serie 2004-2022, los recursos de la ANSES presentan las siguientes características:

→ Mientras que los ingresos pasaron de 4,2% del PBI en 2004 a 7,3% en 2022, los gastos subieron del 4,5% del PBI al 8,6%, para los mismos años.

→ Hasta 2008 hubo un crecimiento constante de los ingresos, seguido de una disminución en 2009, para luego volver a subir hasta 2015. Sin embargo, a partir de 2016 comenzaron a aumentar los gastos por encima de los ingresos.

→ En 2020 se alcanzó un pico histórico en los niveles de gastos de ANSES, llegando a 12,4% del PBI. Este salto se explica fundamentalmente por las medidas de contención económica implementadas durante la cuarentena.

→ A partir de 2016 se profundiza la persistente situación de déficit en el financiamiento del organismo de seguridad social.

→ En 2022, los ingresos por aportes y contribuciones financiaban sólo el 65% de las prestaciones a la seguridad social y el 50% de los gastos totales de la ANSES.

→ Durante todo el período analizado, los ingresos por aportes y contribuciones a la seguridad social no llegaron nunca a cubrir las prestaciones a la seguridad social. Por el contrario, se requirió siempre de recursos adicionales (tributarios en todo el período y rentas de la propiedad desde 2009) para asegurar el financiamiento de la seguridad social.

¿Cuánto cubre de la canasta básica total una jubilación mínima?

Para poder analizar el poder adquisitivo de una Jubilación Mínima es necesario compararla con el costo de la Canasta Básica Total (CBT)¹. Cotejar el valor del haber mínimo contra los bienes y servicios básicos nos permite observar la evolución del poder adquisitivo real de la jubilación mínima.

De acuerdo con los datos de ANSES, **alrededor del 50% de los beneficiarios perciben una jubilación mínima**. Al compararla con la CBT, comprobamos que:

1. Las comparaciones se realizaron en base a valores de jubilación mínima y Canasta Básica Total a diciembre de 2023.

→ La CBT representa el 67% del haber mínimo en las mujeres adultas y el 83% de los ingresos jubilatorios mínimos para los varones adultos mayores.

→ Si bien alcanza para cubrir el 100% de la CBT, la jubilación mínima deja escaso margen para atender otras necesidades que hacen a la vida de los adultos mayores.

Evolución del poder de compra real de la jubilación mínima

A valores reales de noviembre de 2023 para la serie analizada, observamos que:

→ Entre noviembre de 2009 y diciembre de 2023 el poder de compra del haber jubilatorio cayó 33% en términos reales.

→ Sin embargo, en los últimos 6 años se acelera el deterioro del poder de compra que desciende 52% en términos reales.

→ El otorgamiento de bonos permitió atenuar el impacto de la inflación sobre el poder adquisitivo de las jubilaciones. Sólo las personas que cobran el haber mínimo lograron mantener el poder adquisitivo de su haber. El resto de los jubilados/as ha experimentado una caída en su capacidad de compra, siendo máxima para los jubilados/as no alcanzados/as por la política de bonos.

CONCLUSIONES

El análisis realizado nos muestra que existen problemas estructurales que ponen en riesgo la sustentabilidad financiera y la equidad del Sistema Previsional. Si bien la alta cobertura del Sistema Previsional entre la población adulta es un indicador positivo de la protección social, es fundamental identificar si garantiza o no el sostenimiento del nivel de vida similar de las personas en su etapa activa.

El actual sistema previsional no proporciona a los jubilados la capacidad de mantener niveles de vida similares a los que disfrutaban en su etapa activa, contradiciendo así la principal premisa de un sistema previsional eficiente. La forma en que se encuentra construida la fórmula de movilidad actual, donde los aumentos corren siempre por detrás de la inflación, hace que la pérdida de poder adquisitivo sea mayor ante la aceleración inflacionaria.

Básicamente, **la inestabilidad estructural del Sistema Previsional se explica por cuatro**

situaciones puntuales: el déficit de financiamiento, la mayor demanda de protección social por parte de poblaciones vulnerables, la existencia de jubilaciones bajas en comparación con los ingresos percibidos durante la etapa laboral y, por último, el doble desincentivo por parte de los/as trabajadores/as de no aportar al Sistema Previsional por el escaso valor real de los haberes jubilatorios y de los empleadores a no formalizar al trabajador/ra contratado.

El Sistema Previsional Argentino plantea un desafío político de suma importancia tanto para el presente como para el futuro. **Los debates deben focalizarse en la sustentabilidad y equidad del Sistema de Protección Social en el mediano y largo plazo.** La seguridad social tiene como objetivo disminuir el riesgo de exclusión social, aumentar las condiciones de igualdad para poblaciones vulnerables y servir de escudo ante las contingencias de la vejez.