



Documento para la Discusión

LAS INSTITUCIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL SUPERAVIT FISCAL

Alberto Barbeito

Abril 2008



LAS INSTITUCIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL SUPERAVIT FISCAL

Alberto Barbeito¹

En los últimos seis ejercicios fiscales el Sector Público Nacional (SPN) registró resultados superavitarios (Cuadro 1). El superávit fiscal “primario” (antes del registro de los intereses de la deuda pública) alcanzó un valor máximo de 3,8% del PBI en el 2004; luego de una marcada disminución en el año 2005 vuelve a recuperarse. Sin embargo, esta recuperación oculta artilugios de registración. Por ejemplo, si se ajustan los registros oficiales eliminando el arbitrario efecto de imputar como ingresos corrientes de la Seguridad Social los activos financieros transferidos por las AFJP por los aportantes que se trasladaron al régimen público de reparto como resultado de la ley N° 26.222/07, el resultado primario se reduce a poco más de 2% del PBI.

Los datos oficiales del último año consolidan una tendencia donde proporciones cada vez mayores del superávit del SPN se explican por los resultados financieros de las instituciones de la Seguridad Social (mayormente la ANSES). Como puede apreciarse en el mismo Cuadro 1, el peso del resultado financiero de estas instituciones sobre el total del superávit primario del SPN pasó de representar el 3,3% en el 2002, al 32,3% en el 2005 y cerca del 40% en el 2007. Durante el quinquenio 2003/07, las cuentas de la Seguridad Social acumularon ahorros corrientes por una suma superior a los \$ 24.000 millones. La tendencia incremental del superávit primario de las instituciones de la Seguridad Social, va en paralelo con las dificultades crecientes para sostener el resultado fiscal en las restantes áreas del SPN.

Estas tendencias son preocupantes si se las contrasta con otras dos dinámicas concurrentes: i) el aumento de los servicios de la deuda pública (vinculado particularmente a los componentes “no visibles” del último canje²) en un contexto de dificultades crecientes para la colocación de deuda voluntaria en los mercados de capitales; ii) el incremento incesante de las partidas de gasto vinculadas con transferencias y subsidios al sector privado.

¹ Economista. Investigador Principal CIEPP.

² Lo Vuolo, Rubén y Seppi Fernando (2008): “La falacia del desendeudamiento del sector público en la Argentina. Evolución de la deuda post-*default* y sus impactos fiscales”, Documento de Trabajo Ciepp N° 61, Enero.



Cuadro 1
Sector Público Nacional - Resultado fiscal primario
 En % del PBI

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
S. P. N.	1.83	2.98	3.84	2.57	3.06	3.16
- Inst. Seg. Soc.	0.06	0.31	0.41	0.83	1.01	1.22
% ISS/SPN	3.3 %	10.4 %	10.7 %	32.3 %	33.7 %	38.6 %

Nota: Año 2007, datos en base caja.

Fuente: En base a datos de Mecon y ASAP

Frente a esta dinámica de las cuentas fiscales, es oportuno recordar que los fondos de las instituciones de la Seguridad Social son de afectación específica; por tanto, no apropiables por el Tesoro a otros fines que no sea el pago de los beneficios comprometidos por el sistema de seguridad social. Sólo pueden ser utilizables de manera temporaria e indirecta mediante la colocación de distintos instrumentos de deuda.

La acumulación de excedentes financieros en las cuentas de la Seguridad Social, por su parte, plantea al menos dos interrogantes. El primero tiene que ver con la administración financiera de los ahorros acumulados, y los procedimientos puestos en práctica para resguardar el valor real de los fondos. El segundo refiere al conflicto de objetivos entre, por un lado, la acumulación de excedentes financieros cuando, al mismo tiempo, persisten bajos niveles reales de los beneficios, se incumplen demandas judiciales por desactualización de haberes (incluyendo la fijación anual de cupos para atender demandas con sentencia judicial firme) y se avanza con reformas que aumentan la incertidumbre a futuro del costo fiscal del sistema de previsión social. Esto, sin considerar la posibilidad de financiar reformas más profundas del sistema de protección social heredado de las reformas de los años noventa.

En cuanto al primer punto, el Decreto 897 de julio del 2007 creó el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto (FGS), con el objetivo declarado de "...asegurar que los beneficiarios (...) no se constituyan en variable de ajuste de la economía". Con este fin se dispuso la creación de un Comité de Administración de Inversiones, integrado por los Secretarios de Finanzas y de Hacienda de la Nación y el Director Ejecutivo de la ANSES. Si bien el Decreto 897 crea una Comisión de Seguimiento, con la responsabilidad de brindar información sobre el estado y la evolución del FGS, las opiniones no tienen carácter vinculantes, al tiempo que tampoco se fijan mínimas precisiones respecto de la profundidad y el grado de detalle que debiera contener dicha información.

Luego de más de siete meses de su creación, el Comité de Administración de Inversiones dejó trascender a los medios de prensa un comunicado informando del tipo de colocación financiera que se permitiría realizar así como los porcentajes máximos correspondientes a cada rubro³. Las alternativas de inversión parecen amplias y diversificadas, aunque la

³ Ver, La Nación del 22/02/2008. Cabe señalar que ni el comunicado de prensa ni la resolución dictada por el Comité se encuentran disponibles para consulta en la página de la ANSES.



característica relevante es la posibilidad concreta de que la totalidad de los fondos sean destinados al financiamiento del propio sector público (ver Recuadro adjunto). En cualquier caso, es imposible evaluar la gestión financiera del Fondo por la carencia de información pública sobre las características de las operaciones realizadas: montos, plazos, rentabilidades, entidades financieras o empresas participantes, etc.

En cuanto al uso de los excedentes del sistema de Seguridad Social con otro destino que no es la mejora de los niveles de los beneficios pagados, las decisiones oficiales son muy cuestionables. Luego del estallido de la crisis de fines del 2001 el beneficio previsional medio cayó 30% en términos reales; si bien hacia el año 2004 se manifiesta un proceso de paulatina recuperación (particularmente de incrementos de haber mínimo)⁴, esta tendencia se interrumpe durante el transcurso del 2007 en coincidencia con la aceleración de la inflación. Lamentablemente este efecto no puede medirse de forma incuestionable por la inexistencia de datos confiables de este indicador desde la gravísima intervención del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Al sólo efecto ilustrativo, basta señalar que si se consideran índices de precios minoristas alternativos al manipulado por el INDEC ⁵, a diciembre del 2007 el valor real del beneficio medio se ubicaría en un rango entre 12% y 15% por debajo del existente en momentos previos a la crisis del 2001. Puede afirmarse que, en gran medida, los resultados financieros positivos del sistema de Seguridad Social se deben a esta pérdida de valor real de los beneficios pagados por el sistema.

Un ejemplo sirve para ilustrar el punto. Al mes de diciembre de 2001 el haber medio pagado por el sistema jubilatorio representaba el 40,2% de la remuneración bruta promedio de los trabajadores activos registrados, mientras que a diciembre del 2007 la relación se redujo a 31,7% (Cuadro 2).

Cuadro 2

Evolución de la Tasa de Sustitución del Salario *. En % a diciembre de cada año

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
40.2 %	38.0 %	35.9 %	38.2 %	35.0 %	33.02 %	31.7 %

* Relación entre el beneficio previsional medio y la remuneración bruta medio asalariados registrados.

Fuente: En base a datos de la Secretaría de Seguridad Social y ANSES

La disminución de más de ocho puntos porcentuales entre 2002/07 de esta relación da cuenta de los dos fenómenos concurrentes señalados previamente: i) el retraso relativo del beneficio medio del sistema jubilatorio respecto de la remuneración media de los trabajadores en actividad; ii) el creciente ahorro corriente del sistema que es utilizado para financiar otras áreas fiscales.

⁴ El primer ajuste de haberes para el total de los beneficiarios del sistema recién tuvo lugar en enero de 2007. Como resultado de esta política de movilidad más de 2/3 de los beneficiarios se encuentran en el tramo inferior de la escala de haberes.

⁵ Estimaciones que ubican la tasa de inflación minorista del 2007 en torno del 18%.



Para ilustrar el punto, basta un ejercicio simple. Si se pretendiera recuperar a fines del 2007 una tasa de sustitución del salario igual a la vigente en el 2001⁶, se debería aplicar un incremento del haber jubilatorio medio del orden de 26%, suma monetaria que anualizada equivalente al total del superávit corriente registrado por la seguridad social el año pasado: 1,2% del PBI.

Lo anterior sirve para esclarecer algunos de los efectos de la política oficial. La adulteración del índice oficial de precios sirve para ocultar la pérdida real de valor de los beneficios sociales, en general, y de los beneficios de la seguridad social, en particular. Esto diluye el debate sobre la movilidad de los beneficios previsionales, cuya limitación es funcional al objetivo de mantener resultados positivos en las cuentas de la seguridad social. Este superávit es funcional para sostener el superávit primario del SPN, condición necesaria a su vez para sostener los equilibrios de los cuales depende el actual régimen macroeconómico.

Esta doble funcionalidad explica también el incumplimiento de los fallos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en cuanto a la aplicación efectiva de algún criterio explícito para la movilidad de los haberes del sistema jubilatorio. En este campo, la estrategia del PEN es dilatar su aplicación lo más posible en el tiempo y mientras tanto ejercer facultades discrecionales en la materia⁷. Este cuestionamiento no implica convalidar la vigencia de la normativa actual del sistema de previsión social, que muestra claras deficiencias y preocupante continuidad con respecto a la reforma estructural del año 1994. En todo caso, es un ejemplo más que ilustra la necesidad de violar continuamente la normativa como mecanismo para hacer sobrevivir un sistema ineficaz e injusto, cuando lo que se requiere es una reforma estructural y profunda del mismo⁸.

En este aspecto, cabe recordar la iniciativa del propio PEN de incluir en el Proyecto de Presupuesto 2008 un artículo por el cual se auto imponía el compromiso de presentar al Congreso de la Nación un proyecto de ley de movilidad de haberes, para lo cual se fijaba como plazo la finalización del período estipulado para el ejercicio de la opción jubilatoria (diciembre de 2007)⁹. Hasta aquí, y a cuatro meses del plazo mencionado, no hay siquiera indicios de la elaboración del proyecto en cuestión. Como ilustración de la continuidad de la aplicación de criterios discrecionales en la materia, basta señalar que, así como el Presupuesto 2008 no contemplaba aumento de los haberes, a poco de su sanción en el Congreso el PEN anunció aumentos: 7,5% en marzo y 7,5% en el mes de julio.

Los aumentos anunciados implican una tasa media anualizada para el 2007 del orden del 10%, lo que anticipa una nueva caída del valor real de los beneficios en el actual

⁶ Lo cual equivale a suponer un aumento del beneficio medio similar al salario medio de los activos formales; un supuesto en línea con el dictamen de la CSJ en el caso Badaro, que dispuso ajustar la jubilación tomando en cuenta la evolución del salario de los trabajadores activos.

⁷ Discrecionalidad y mora que se verifica también en la reiterada fijación de cupos para el pago de deudas previsionales originada en fallos judiciales con sentencia firme por ajuste de haberes.

⁸ Ver por ejemplo el análisis y las propuestas expuestas en Goldberg, Laura y Lo Vuolo, Rubén (2006): *Falsas promesas. Sistema de previsión social y régimen de acumulación en la Argentina*. Buenos Aires, Ciepp/Miño y Dávila.

⁹ Art. 43 del Proyecto de Presupuesto 2008.



contexto de aceleración inflacionaria. Si al mismo tiempo se consideran los incrementos salariales que se vienen acordando en las negociaciones colectivas, puede anticiparse también una mayor caída de la relación entre el salario promedio y el beneficio promedio. En suma, todo indica que continuará la política de generar ahorro financiero en el sistema de Seguridad Social para así contribuir a la generación de un mayor superávit primario del SPN.

Del análisis anterior pueden sintetizarse las siguientes conclusiones:

- 1) El superávit fiscal que publicita el gobierno se explica en gran medida por el superávit financiero del sistema de Seguridad Social.
- 2) Este superávit se obtiene como resultado del inadecuado cumplimiento de normas en materia de movilidad de los haberes y el acentuado deterioro de la relación entre el salario promedio y el beneficio promedio del sistema jubilatorio.
- 3) No hay información acerca de las aplicaciones de ese superávit financiero conforme a la normativa vigente y por lo tanto hay elementos para suponer que está en riesgo el mantenimiento de su valor hacia futuro.
- 4) Todo indica que continuará esta tendencia gracias al manejo discrecional de los fondos por parte del Poder Ejecutivo.
- 5) Este factor y otros como la creciente evolución del costo de los servicios de la deuda pública post-canje, advierten sobre las limitaciones macroeconómicas del actual régimen y sobre los impactos que el mismo genera en los beneficios sociales.

Recuadro

Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto – Aplicación de Recursos y Máximos Permitidos.

- Operaciones de crédito público 65%
- Contratos que se negocien en los mercados 10%
- Títulos valores emitidos por Estados extranjeros u Organismos Internacionales 10%
- Títulos valores con oferta pública (provincias, municipalidades, empresas del Estado nacional y provincial) 30%
- Títulos valores representativos de deuda, con vencimiento a menos de 2 años de plazo 5%
- Letras y notas del BCRA y depósitos a plazo fijo en entidades financieras públicas o privadas 30%
- Acciones de sociedades anónimas nacionales, mixtas o privadas 25%
- Cuotapartes de fondos comunes de inversión, cuyo patrimonio esté integrado por activos emitidos en el país 20%
- Títulos valores que cuenten con garantía hipotecaria 20%
- Títulos valores representativos de cuotas de participación en fondos de inversión directa 20%
- Títulos de deuda, préstamos, fideicomisos, activos u otros títulos representativos de deuda 40%.