



Centro de Economía Política Argentina

AMPLIACIÓN DE LAS MORATORIAS PREVISIONALES

Una medida urgente, una política necesaria

Julio 2022

Introducción

El esquema actual para acceder a la moratoria previsional, que tiene vigencia desde 2014, finaliza el 23 de julio próximo. El Presidente Alberto Fernández anunció su prórroga, tomando la “decisión de extender su plazo hasta que el Congreso sancione una nueva ley”¹. Actualmente en el Congreso de la Nación hay un proyecto que cuenta con media sanción para ampliar la moratoria previsional.²

Esa herramienta permitió el acceso a una jubilación a más de tres millones de personas que no tenían posibilidades de jubilarse dado que no contaban con los extremos legales para recibir el beneficio.

El presente informe apunta a analizar varios de los aspectos centrales del debate previsional. El primer orden, se analiza la situación de las personas próximas a cumplir 60 o 65 años y las condiciones para acceder a la jubilación. En segundo lugar, se evidencian datos del mercado de trabajo en Argentina que permiten graficar el desanclaje existente entre el mercado laboral y el Sistema de Seguridad Social. En tercer lugar, se indaga sobre la sustentabilidad del sistema previsional en relación con las moratorias. Finalmente se desarrollan las conclusiones.

1. ¿Por qué es urgente?

En la actualidad existen **más de 1,5 millones de personas en edad jubilatoria que no cuentan con los 30 años de aportes** que exige la Ley, según los datos publicados por el Boletín Estadístico de la Seguridad Social de Anses. De ese número, 906.876 tiene aportes, pero no los suficientes para iniciar el trámite jubilatorio y 680.724 directamente no cuenta con aporte alguno para poder acceder a la prestación.

¹ Alberto Fernández, 18 de julio de 2022. <https://twitter.com/alferdez/status/1549165884635226112?s=20&t=kFUUpkyBVTJWDFixPVsQpiw>

² El interbloqueo del Frente de Todos del Senado de la Nación presentó un proyecto de ley que establece un “*Plan de pagos de deuda previsional*” y que tiene como objeto el ingreso de aportes por parte de personas físicas para el acceso a prestaciones previsionales. Este proyecto fue aprobado en el Senado a finales de junio. La propuesta cuenta con dos apartados. Por un lado, la “UNIDAD DE PAGO DE DEUDA PREVISIONAL” que constituye la extensión de una moratoria que permite que aquellas personas que no cuentan con los 30 años de aportes que pide la ley, puedan acceder a una jubilación. Por otro lado, prevé la creación de una “UNIDAD DE CANCELACIÓN DE APORTES PREVISIONALES PARA TRABAJADORES Y TRABAJADORAS EN ACTIVIDAD”, con la finalidad de toda persona que tenga años sin aportes antes de marzo 2012, pueda computar esos años de servicios.

También la diputada Gisela Marziotta presentó un proyecto denominado “*Prórroga de Moratoria Jubilatoria*” que tiene como finalidad la modificación del artículo 22 de la ley 27.260 (sancionada en 2014). “Artículo 22.- Las mujeres que cumplan la edad jubilatoria prevista en el artículo 37 de la ley 24.241 y fueran menores de la edad prevista en el artículo 13 de la presente podrán optar por el ingreso al régimen de regularización de deudas previsionales establecido en la ley 26.970 en las condiciones allí previstas”. Este segundo proyecto equivale a la decisión adoptada por el Presidente el día 18 de julio.

En el Cuadro N°1 se describe cómo se divide la cantidad de hombres y mujeres según sus aportes jubilatorios. Allí se confirma que quienes no presentan aportes suman 680 mil casos. La distribución de los casos resulta particularmente desigual en términos de género, y confirma una nueva brecha: 522.991 mujeres, es decir, **46,1% de quienes están próximas a cumplir la edad jubilatoria**, y 157.733 hombres, 17,67% del total de casos varones.

Cuadro 1. Posibilidades de acceso a la jubilación en mujeres de 55 a 59 años y varones de 60 a 64 años. Año 2021.

Mujeres de 55 a 59 años	1.133.483	Mujeres de 55 a 59 años con aportes	610.492	Mujeres de 55 a 59 años con entre 18 y 24 años de aporte	88.550 (7,81%)
				Mujeres de 55 a 59 años con entre 25 a 27 años de aportes	75.505 (6,66%)
				Mujeres de 55 a 59 años con menos de 18 años de aportes	446.437 (39,39%)
		Mujeres de 55 a 59 años sin aportes	522.991	Mujeres Sin Aportes	522.991 (46,14%)
Hombres de 60 a 64 años	892.653	Hombres de 60 a 64 años con aportes	734.920	Hombres de 60 a 64 años con entre 18 y 24 años de aportes	131.203 (14,70%)
				Hombres de 60 a 64 años con entre 25 y 27 años de aportes	143.278 (16,05%)
				Hombres de 60 a 64 años con menos de 18 años de aportes	460.439 (51,58%)
		Hombres de 60 a 64 años sin aportes	157.733	Hombres Sin Aportes	157.733 (17,67%)

Fuente: CEPA en base a ANSES e MTEYSS

Del cuadro precedente se desprende, además, otro dato relevante: **sólo 1 de cada 10 mujeres y 3 de cada 10 varones en edad jubilatoria presentan más de 20 años de aportes y podrían estar eventualmente en condiciones de jubilarse**. Dentro de este grupo, los que superan los 25 años de aportes (es decir, quienes podrían jubilarse ni bien cumplan la edad jubilatoria) se reduce a sólo 7 mujeres de cada 100 y 16 hombres de cada 100.

Cuando se analiza cada sector aportante, y tal como lo muestra el Cuadro N°2, el sector privado, el sector público y los autónomos son los ámbitos con mayor cantidad de

personas en condiciones de jubilarse (aportes de entre 25 y 27 años). Pero sólo alcanzan 18%, 36% y 20% respectivamente. A la vez, se percibe la crítica situación para monotributistas y monotributistas sociales, donde sólo superan los 25 años de aportes 5,7% y 0,06% respectivamente.

Merece particular hincapié el caso de Casas Particulares, donde el 98% son mujeres, donde sólo estarían en condiciones de jubilarse 103 personas.

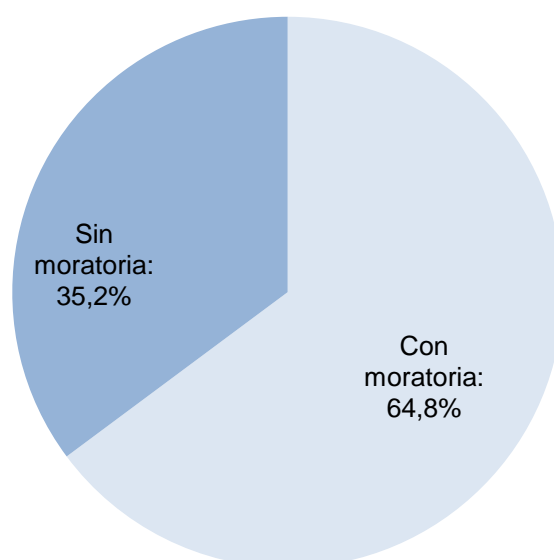
Cuadro 2. Personas en condiciones potenciales de jubilación, por rubro. Año 2021.

Personas con condiciones potenciales de Jubilación por Rubro					
Ámbito	Total de aportantes	Potenciales a Jubilarse con 18 a 24 años de aportes		Potenciales a Jubilarse con 25 a 27 años de aportes	
Privado	677.535	117.166	17,29%	120.987	17,86%
Público	174.609	44.420	25,44%	62.878	36,01%
Aportes Casas Particulares	107.433	3.368	3,13%	103	0,10%
Autónomos	115.923	21.713	18,73%	22.857	19,72%
Monotributo	209.256	32.162	15,37%	11.922	5,70%
Monotributo Social	60.656	924	1,52%	36	0,06%

Fuente: CEPA en base a ANSES e MTEYSS

Si se analizan los últimos datos de marzo 2022, de los 5,2 millones de pagos en jubilaciones realizados, sólo 1,8 millones fueron a trabajadores con más de 30 años de aportes. Y en el mismo sentido, si se observa el conjunto del año 2021, **el 64,8% de quienes accedieron a una jubilación lo hicieron a partir de una moratoria previsional** que les permitió alcanzar el haber mínimo a quienes no contaban con aportes suficientes.

Gráfico 1. Jubilaciones liquidadas con y sin moratoria. Año 2021.



Fuente: CEPA en base a ANSES y MTEYSS

Si la moratoria no existiera, sólo se podría haber jubilado el 35% de las personas en edad de hacerlo. Cuando se analiza esta misma cuestión por ámbito de aportes y considerando los datos de 2019, se percibe, por ejemplo, que en el caso del sector privado sólo la mitad de las personas trabajadoras se hubieran jubilado; y si miramos dentro del sector de trabajadoras/es de casas particulares, considerando a quienes tenían 30 años de aporte, sólo se podrían haber jubilado 168 mujeres. Es decir, solo 1 de cada 100 empleadas de casas particulares, se podría jubilar sin moratoria.

Cuadro 3. Altas de Jubilación por Vejez según sector con mayor cantidad de aportes. Año 2019

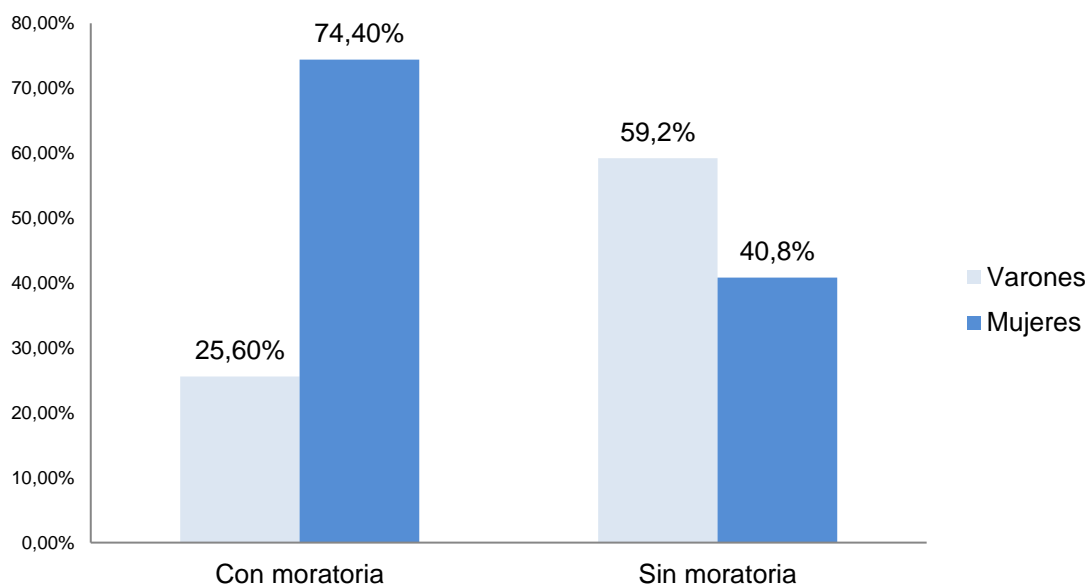
Régimen Gral	Total altas	Sin moratoria	% sobre el total	Con moratoria	% sobre el total
	206.175	64.896	31,5%	141.279	68,5%
Sector Público	20.621	17.164	83,2%	3.457	16,8%
Sector Privado	74.267	37.240	50,1%	37.027	49,9%
Autónomos	14.642	5.155	35,2%	9.487	64,8%
Monotributo	59.778	4.516	7,6%	55.262	92,4%
Casas Particulares	17.157	168	1,0%	16.989	99,0%
Sin categorizar	19.710	653	3,3%	19.057	96,7%

Fuente: CEPA en base a ANSES y MTEYSS

Si bien la moratoria permitió el ingreso de varones y mujeres al sistema jubilatorio, el agregado del Gráfico 2 permite ver, desde una perspectiva de género, que para el año 2021, el 74,4% de quienes poseen una jubilación con moratoria son mujeres. Como dato

adicional, si se consideran las jubilaciones de mujeres de marzo de 2022, el 85% de los casos lo hace vía moratoria³.

Gráfico 2. Jubilaciones con moratoria y sin moratoria, según sexo. Año 2021.



Fuente: CEPA en base a ANSES y MTEYSS

Tanto a nivel mundial, como en nuestro país, los trabajos o tareas de cuidados se han centrado en las redes familiares, en especial, en las mujeres de las familias como trabajo no remunerado. El tiempo destinado a los cuidados sin remunerar reduce la cantidad de horas que una persona le puede dedicar al trabajo remunerado. Indicadores internacionales demuestran que, el 42% de las mujeres tiene problemas para conseguir trabajo porque ellas son responsables de todos los trabajos de cuidados, cuando sólo el 6% de los hombres asumen por completo esta responsabilidad (Ministerio de Economía, Argentina, 2020).

En Argentina, según los datos preliminares de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo 2021 del INDEC, las mujeres realizan el 91,6% de los trabajos no remunerados, y los varones el 73,9%. Es decir que trabajan más horas que los varones, pero lo hacen a expensas del trabajo no remunerado.

Esta distribución asimétrica, es una variable clave para explicar que la participación de las mujeres en el mercado laboral sea más baja que la de los varones y que tengan menores tasas históricas de actividad, produciendo a largo plazo que queden expuestas a mayores niveles de vulnerabilidad en la vejez.

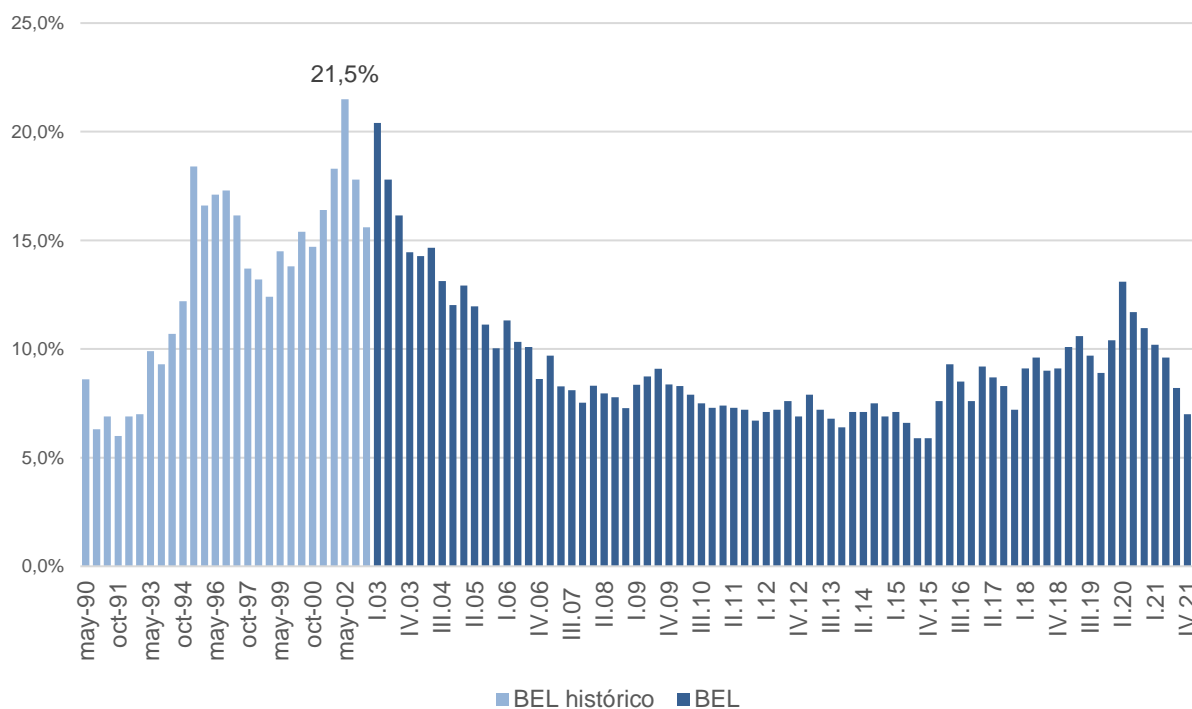
³ El dato resulta mayor al estimado de las mujeres en condiciones de jubilarse estimado en este informe (6,7%) dado que este último dato implica el universo de mujeres, no sólo aquellas que tramitan la jubilación vía moratoria.

2. Una política necesaria

Los datos estadísticos del mercado de trabajo desde 1990 en adelante (disponibles en el Boletín de Estadísticas Laborales del Ministerio de Trabajo) evidencian dos cuestiones:

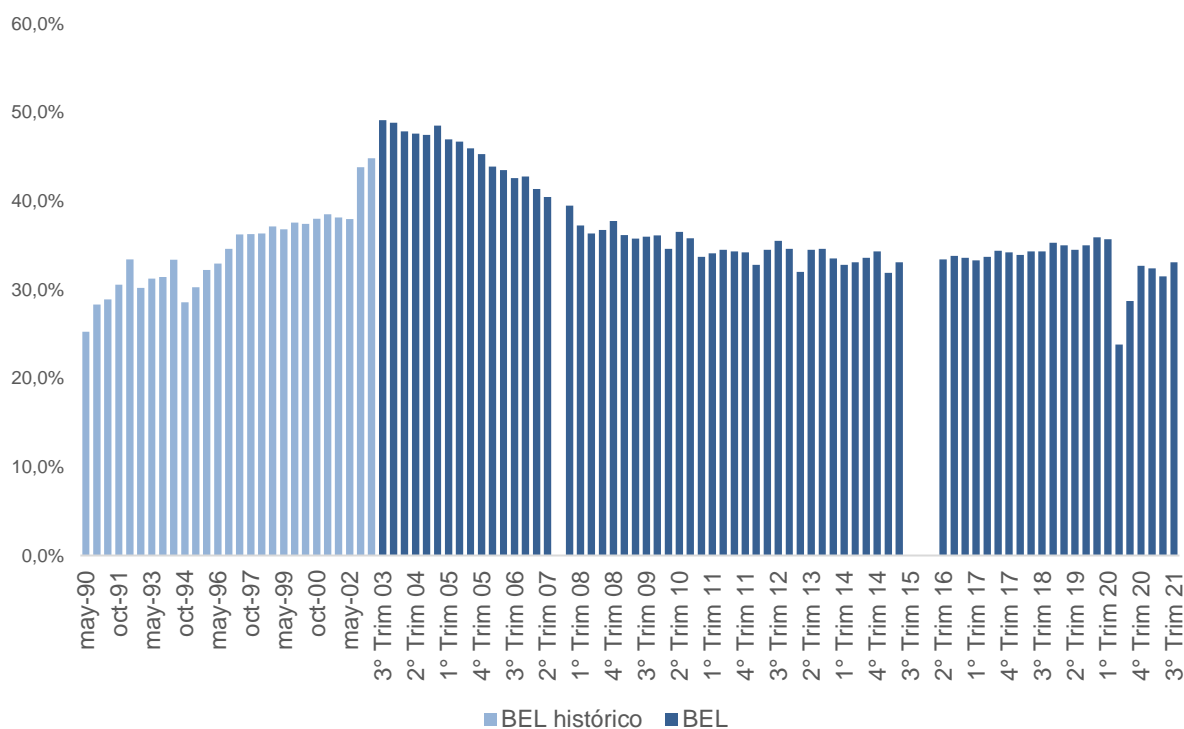
- Niveles elevados promedio de desocupación y empleo no registrado: en el primer caso, el promedio alcanza 10,3% para el período completo y para el empleo no registrado suma 34,7%.
- Picos muy elevados en mayo de 2002 en relación con la desocupación de 21,5% y en empleo no registrado en el tercer trimestre de 2003, sumando casi 50% de la población activa en lo laboral.

Gráfico 4. Tasa de desocupación. Período mayo 1990 a 05/2002 con BEL histórico y IT2003 a IVT2021 con BEL



Fuente: CEPA en base a BEL (MTEySS)

Gráfico 5. Tasa de empleo no registrado. Período mayo 1990 a 05/2002 con BEL histórico y IIIT2003 a IIIT2021 con BEL



Fuente: CEPA en base a BEL (MTEySS)

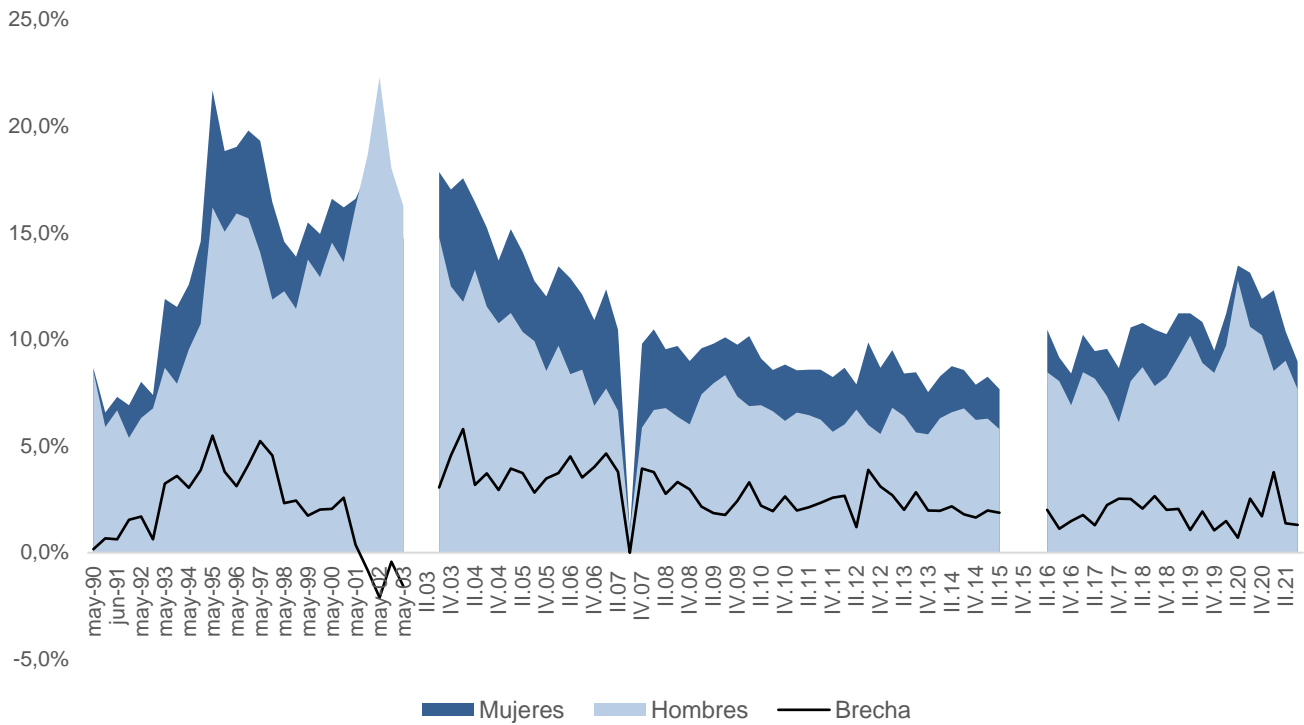
La desocupación e informalidad laboral persistente implican fundamentalmente que buena porción de trabajadores y trabajadoras no logran cumplir con el extremo legal de años de aportes cuando llegan a la edad jubilatoria. En ese escenario, las más afectadas son las mujeres, que históricamente presentan mayores tasas de desocupación e informalidad que los varones.

En línea con lo anterior, cabe destacar que el carácter diferencial entre mujeres y varones en el acceso al beneficio previsional se vincula con las desigualdades estructurales existentes en el mercado laboral que repercuten directamente en el acceso a derechos de las mujeres pasivas.

Las mujeres trabajan menos horas fuera de sus hogares y tienen menos aportes registrados en su recorrido laboral, en buena medida porque suelen estar sujetas a trabajos de mayor precarización e informales, y porque ocupan gran parte de su tiempo en el desarrollo de tareas domésticas y de cuidados no remuneradas⁴. Esto deriva en que se encuentran más expuestas a la desprotección social, tanto en su vida activa como pasiva.

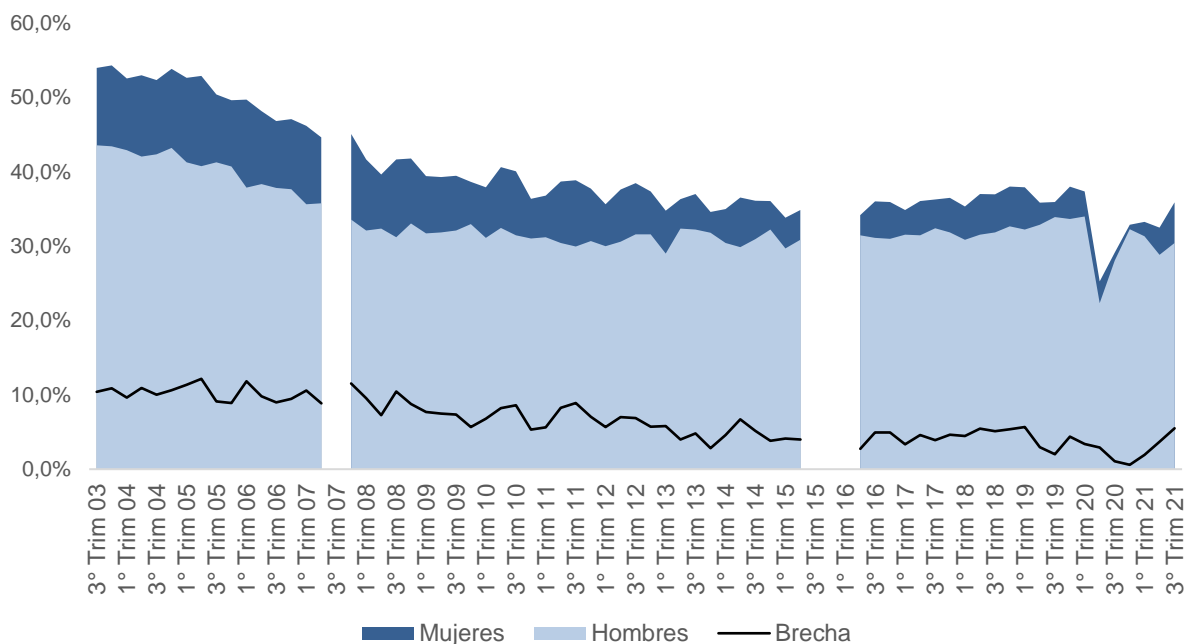
⁴ Según los datos preliminares de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo 2021 del INDEC, las mujeres realizan el 91,6% de los trabajos no remunerados al tiempo que solo participan en un 36,9% de las actividades remuneradas.

Gráfico 6. Tasa de desocupación por género y brecha entre mujeres y hombres. Período mayo 1990 a 05/2002 con BEL histórico y IT2003 a IIIT2021 con BEL



Fuente: CEPA en base a BEL (MTEySS)

Gráfico 7. Tasa de empleo no registrado por género y brecha entre mujeres y hombres. Período IIIT2003 a IIIT2021 con BEL



Fuente: CEPA en base a BEL (MTEySS)

En los gráficos precedentes es posible constatar que, para las mujeres, el escenario de evolución histórica tanto en desempleo como en trabajo no registrado fue sensiblemente peor a las de los hombres. Mientras que para el período mayo 1990 a tercer trimestre 2021 el promedio de desocupación de mujeres ascendió a 11,6%, en el caso de los hombres el dato alcanza 9,2%. La brecha, en promedio, ascendió a 2,4%. En el caso del empleo no registrado, para el período que va del tercer trimestre de 2003 al tercer trimestre de 2021, el promedio ascendió a 40,0% para las mujeres, para los hombres sumó 33,4%, es decir, un diferencial para dicho período de 6,6%.

Es por eso por lo que la moratoria se vuelve una herramienta indispensable para, por un lado, no penalizar dos veces a trabajadores/as informales y desocupados/as: en su vida activa, sin derechos laborales y, en su vida pasiva, con pensiones por vejez que otorgan menores ingresos que las jubilaciones. Y por el otro, mitigar la brecha de género existente en el sistema previsional.

3. El costo fiscal y la discusión sobre sustentabilidad ¿las moratorias quiebran el sistema previsional?

Suelen escucharse voces críticas a las moratorias que indican que el sistema previsional “está quebrado” como resultado de la aplicación de dicha política. Para analizar la cuestión, es interesante observar el siguiente gráfico.

A partir del gráfico a continuación es posible extraer las siguientes conclusiones:

1. la moratoria jubilatoria (11/2005), que incrementó la cantidad de casos de personas jubiladas, fue acompañada de una mejor cobertura del gasto previsional por Aportes y Contribuciones (es decir, el financiamiento genuino del sistema). Si antes de la aplicación de la moratoria de 2005, la cobertura con Aportes y Contribuciones del gasto en Seguridad Social ascendía a 53,3%, luego de la medida el valor se incrementó sensiblemente, cerrando en 2015 en niveles cercanos al 65%;
2. hay una significativa caída entre 2015 y 2019 del mismo indicador, cuando se llegó a cubrir menos del 50% de las erogaciones relacionadas con esta materia;
3. el impacto de la pandemia fue muy negativo para la cobertura del sistema previsional con aportes propios, y ésta se redujo a sólo 37%;
4. se observa una recuperación de la cobertura del sistema previsional ascendiendo al 56% con la reactivación pospandemia.

¿Cómo se explica lo acontecido en los 4 puntos anteriores?

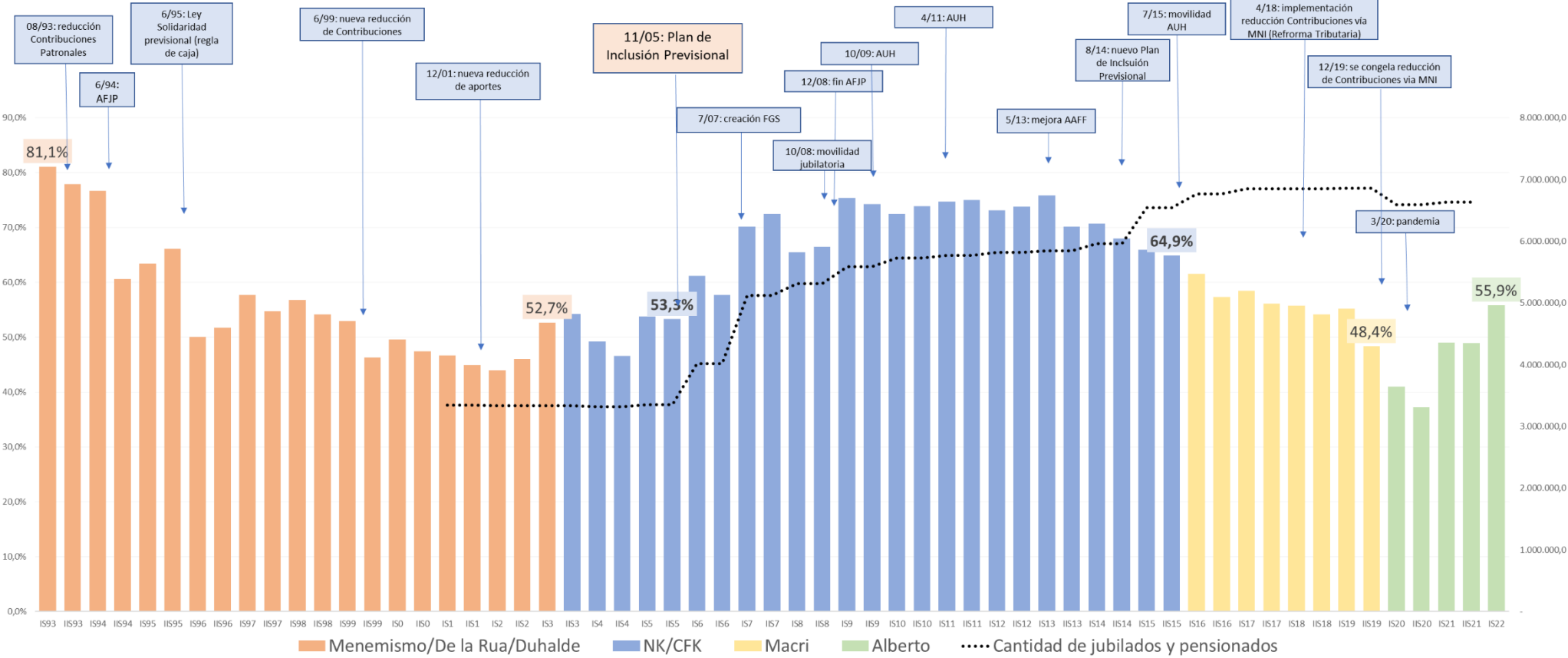
Las razones son las siguientes:

1. **SALARIOS:** el salario de las y los trabajadores registrados es la principal fuente de recaudación de recursos de Seguridad Social. Los salarios registrados privados se incrementaron significativamente entre 2003 y 2015 y se redujeron

notablemente entre 2015 y 2019. En esta misma línea, el coronavirus ha tenido un impacto significativo en los salarios, no sólo por los numerosos casos de atrasos salariales sino particularmente por los acuerdos de reducciones salariales orientados a evitar despidos.

2. **EMPLEO REGISTRADO:** a la par de la evolución del salario, entre 2003 y 2015 se produce un crecimiento significativo del empleo. En cambio, entre 2015 y 2019 se percibe una importante reducción del empleo registrado privado.
3. **PRECARIZACIÓN:** el proceso de crecimiento del empleo y de los salarios entre 2003 y 2015 fue acompañado de una mejora en la calidad de los trabajos existentes y en los nuevos. Luego de 2015, se vislumbra un incremento del monotributismo, cuyos aportes al Sistema de Seguridad Social resultan sensiblemente menores a los del trabajo registrado.
4. **FORMALIDAD E INFORMALIDAD LABORAL:** la sensible reducción de la informalidad entre 2003 y 2015 se contrapone con el incremento del nivel de informalidad luego de ese año, que afecta la recaudación de recursos de la Seguridad Social. Se percibe una sensible caída del empleo no registrado entre 2003 y 2008, que se ralentizó hasta 2015. Desde 2016 modifica su comportamiento comenzando a incrementarse levemente, sumando algo más de 1 p.p. al II trimestre de 2019.
5. **APORTES Y CONTRIBUCIONES PATRONALES:** La reducción de Contribuciones patronales impulsada por Cavallo en 1993 no sólo no generó puestos de trabajo, sino que, además, desfinanció el sistema previsional. La propuesta de aplicación del MNI impulsada en 2018, durante el gobierno de Cambiemos, tuvo el mismo sentido.

Gráfico 8. Hitos de la Seguridad Social. Año 1993 a 2022



Fuente: CEPA en base a Anses.

Conclusiones

- El esquema actual para acceder a la moratoria previsional, que tiene vigencia desde 2014, finaliza el 23 de julio próximo. **El Presidente Alberto Fernández anunció su prórroga, tomando la “decisión de extender su plazo hasta que el Congreso sancione una nueva ley”**. Actualmente en el Congreso de la Nación hay un proyecto que cuenta con media sanción para ampliar la moratoria previsional.
- Según datos actuales, **más de 1,5 millones de personas en edad jubilatoria no cuentan con los 30 años de aportes** que exige la Ley. De ese número, 906.876 tiene aportes, pero no los suficientes, y 680.724 directamente no cuenta con aporte alguno.
- **Sólo 1 de cada 10 mujeres y 3 de cada 10 varones en edad jubilatoria están actualmente en condiciones de hacerlo**, por lo que el resto requerirá de una moratoria que les permita comprar aportes para acceder a este derecho.
- Solo el 6,6% de las mujeres de entre 55 a 59 años tiene entre 25 a 27 años de aportes, mientras que **el 46,1% no cuenta con ningún aporte al sistema jubilatorio**.
- En el caso de los hombres de entre 60 a 64 años, sólo 16% tiene entre 25 a 27 años de aportes, al tiempo que un 17,6%, no tiene ningún aporte.
- El sector privado, el sector público y los autónomos son los ámbitos con mayor cantidad de personas en condiciones de jubilarse (aportes de entre 25 y 27 años). Pero sólo alcanzan 18%, 36% y 20% respectivamente.
- A la vez, se percibe la crítica situación para monotributistas, monotributistas sociales y trabajadoras/es de casas particulares, donde sólo superan los 25 años de aportes 5,7% (11.922 casos), 0,06% (36 casos) y 0,1% respectivamente (103 casos).
- **Los datos históricos del mercado de trabajo para personas cercanas a jubilarse dan cuenta de un derrotero difícil de sortear a los efectos de poder jubilarse**. Desde 1990 en adelante se observa un nivel promedio elevado de desocupación (10,3%) y empleo no registrado (34,7%) y picos sensibles (21,5% en desocupación en mayo 2002 y 50% de trabajo no registrado en el tercer trimestre de 2003). La desocupación e informalidad laboral persistente implica fundamentalmente que buena porción de trabajadores y trabajadoras no logran cumplir con el extremo legal de años de aportes cuando llegan a la edad jubilatoria.
- **En este escenario, las más afectadas son las mujeres, que históricamente presentan mayores tasas de desocupación e informalidad que los varones**, lo que se vincula a las desigualdades estructurales existentes en el mercado laboral que repercuten directamente en el acceso a derechos de las mujeres

pasivas (trabajan menos horas fuera de sus hogares y tienen menos aportes registrados en su recorrido laboral, en buena medida porque suelen estar sujetas a trabajos de mayor precarización e informales, y porque ocupan gran parte de su tiempo en el desarrollo de tareas domésticas y de cuidados no remuneradas).

- Es posible constatar que, para las mujeres, el escenario de evolución histórica tanto en desempleo como en trabajo no registrado fue sensiblemente peor a las de los hombres. Mientras que para el período mayo 1990 a tercer trimestre 2021 el promedio de desocupación de mujeres ascendió a 11,6%, en el caso de los hombres el dato alcanza 9,2%. La brecha, en promedio, ascendió a 2,4%. En el caso del empleo no registrado, para el período que va del tercer trimestre de 2003 al tercer trimestre de 2021, el promedio ascendió a 40,0% para las mujeres, para los hombres sumó 33,4%, es decir, un diferencial para dicho período de 6,6%.
- **La moratoria se vuelve una herramienta indispensable para, por un lado, no penalizar dos veces a trabajadores/as informales o desocupados/as: en su vida activa, sin derechos laborales y, en su vida pasiva, con pensiones por vejez que otorgan menores ingresos que las jubilaciones. Y por el otro, mitigar la brecha de género existente en el sistema previsional.**
- **¿Las moratorias quiebran el sistema previsional? Los números no acompañan esta tesis.** Del análisis de los datos histórico se pudo concluir que la moratoria jubilatoria (11/2005) fue acompañada de una sensible mejora en cobertura del gasto previsional por Aportes y Contribuciones. Esto se explica porque los salarios registrados privados se incrementaron significativamente entre 2003 y 2015; a la par se produjo un crecimiento significativo del empleo, que fue acompañado de una mejora en la calidad de los trabajos existentes y nuevos; también se redujo fuertemente la informalidad entre 2003 y 2015; y por cierto no se promovió reducción de contribuciones ni aportes que afectaran la recaudación del sistema. **Es decir, la expansión de la cantidad de personas con acceso a la jubilación se dio al mismo tiempo que mejoró la cobertura del sistema previsional con aportes propios.**
- Esto se contrapone a lo sucedido con posterioridad. Entre 2016 y 2019 se redujo sensiblemente la cantidad de trabajadores/as activos, el salario real y se promovió la reducción de contribuciones patronales a través de la aplicación de un mínimo no imponible sobre el que no se paga. En este período, se redujo significativamente el porcentaje de Aportes y Contribuciones en relación con el gasto en Seguridad Social. **Es decir, entre 2016 y 2019 empeoró la sustentabilidad del sistema.**
- La decisión del Presidente Alberto Fernández, y la eventual aprobación del proyecto de ley que ya cuenta con media sanción en el Congreso, lograrán promover el acceso al derecho a la jubilación de las personas mayores que, por

haber afrontado dificultades en su vida laboral activa, no tienen la totalidad de sus aportes, impulsando para ello la regularización de su situación. De esta manera se procura que, por un lado, aquellas personas que no cuentan con los 30 años de aportes que pide la ley, puedan acceder a una jubilación, al tiempo que quienes aún están en edad pre jubilatoria (10 años antes de jubilarse) puedan computar años de servicio. Si se considera que todas y todos los adultos mayores sin 30 años de aportes se jubilaran de manera inmediata, **el costo fiscal de este proyecto, en caso de aprobarse, alcanzaría aproximadamente 0,04% del PBI.**