

PICNA

Nº11 NOTA DE
DIVULGACIÓN

LOS SISTEMAS DE SEGUROS SOCIALES EN LAS CUENTAS NACIONALES

.UBAeconómicas

SUSANA KIDYBA

Investigadora del Programa de Investigación en Cuentas
Nacionales, PICNA, de la FCE UBA. Email: susody@hotmail.com
TW: @SKidyba

Universidad de Buenos Aires.
Facultad de Ciencias Económicas
Programa de Investigación en Cuentas Nacionales.

Nota de divulgación N°11

Los sistemas de seguros sociales en las cuentas nacionales

Susana Kidyba¹
Mayo 2022

¹ Investigadora del Programa de Investigación en Cuentas Nacionales, PICNA, de la FCE.UBA. Email: sukidy@hotmail.com; TW=@SKidyba

Las Notas de Divulgación del PICNA tienen como finalidad principal difundir la investigación y los conceptos técnicos de las cuentas nacionales de una manera accesible para que sea comprensible por el público general.

Los autores son responsables de las opiniones expresadas en los documentos.

El Programa de Investigación en Cuentas Nacionales (PICNA) reconoce a los autores de la Serie de Notas de Divulgación la propiedad de sus derechos patrimoniales para disponer de su obra, publicarla, traducirla, adaptarla y reproducirla en cualquier forma.
(Según el art. 2, Ley 11.723).



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Los sistemas de seguros sociales en las cuentas nacionales

Introducción

A fin de analizar el tratamiento de los seguros sociales en el marco de las cuentas nacionales, en este documento se tratarán a continuación las cuestiones teóricas que son recomendadas en el Manual de Cuentas Nacionales 2008 (SCN2008).

Se definirán los conceptos de “seguro social”, “seguridad social”, “asistencia social” y “prestaciones sociales”. También se identificarán los seguros sociales y algunas limitaciones de los mismos.

En la segunda parte se presentará un detalle de los diferentes seguros sociales relacionados con el empleo en Argentina.

Algunos conceptos y definiciones

En un **sistema de seguros sociales** los beneficiarios cumplen la condición de “**pertenecer al sistema**”. Es decir, para tener derecho a acceder a las prestaciones, los beneficiarios deben formar parte del sistema. Es un contrato implícito entre el beneficiario y otra unidad institucional que puede ser el empleador, el gobierno, una sociedad de seguros o una Institución sin fines de lucro que sirve a los hogares.

Los beneficiarios de los sistemas de seguros sociales reciben prestaciones y hacen aportes al sistema y, en algunos casos, un tercero las hace en su nombre (por lo general el empleador contribuye en nombre del asalariado a los seguros sociales).

¿Cuándo un sistema de seguros es un seguro social?

Según el SCN2008, para que un sistema de seguros sea considerado seguro social, deben cumplirse las siguientes dos condiciones:

A- Las prestaciones recibidas están condicionadas a la participación en el sistema:

B- Deben verificarse al menos una de las siguientes tres condiciones:

1. Participación obligatoria ya sea por ley o bajo los términos y condiciones del empleo
2. Sistema colectivo y operado para el beneficio de un grupo concreto de trabajadores, sean asalariados o desempleados, restringiéndose la participación a los miembros de dicho grupo;
3. El empleador hace una contribución al sistema en nombre del asalariado independientemente de que el asalariado aporte o no al sistema.

Una forma sencilla de identificar si un sistema de seguros puede ser considerado como un seguro social es mediante el árbol de decisión presentado por Federico Dorín, (División de Estadísticas CEPAL) en el seminario de cuentas nacionales de América Latina y el Caribe en Santiago de Chile, 10 de noviembre de 2016

Árbol de decisión

¿Está el beneficiario de una prestación, obligado a participar en el sistema a través de un pago?

- NO, entonces no es un seguro social, sino que es Asistencia Social
- **SI, entonces es un seguro**
 - ¿El gobierno/empleador obliga/fomenta la participación en el sistema?
 - NO. Es un seguro voluntario
 - **SI Es un seguro social**
 - ¿está controlado / financiado por el gobierno?
 - **NO es un seguro social relacionado con el empleo**
 - **SI es seguridad social**

Los seguros sociales pueden estar organizados por unidades privadas o gubernamentales. Cuando el seguro está administrado por el gobierno, es cuando lo llamaremos **seguridad social**. En todos los casos en que el seguro es administrado por cualquier institución diferente del gobierno, no es seguridad social, sino que se trata de seguros sociales relacionados con el empleo²

Las primas por pagar y las indemnizaciones por cobrar en virtud de las pólizas individuales suscritas en un sistema de seguros sociales, se registran como **contribuciones sociales** y **prestaciones sociales** de los seguros sociales.

Las prestaciones sociales:

- Las prestaciones son exigibles cuando se producen ciertos hechos o se dan determinadas circunstancias, que puedan afectar negativamente al bienestar de los hogares en cuestión, sea obligándoles a utilizar adicionalmente sus recursos, sea reduciendo sus ingresos.
- Hay prestaciones sociales que pueden estar brindadas por el gobierno a través de la seguridad social, la asistencia social o a través de los sistemas de seguros sociales relacionados con el empleo.
- Las prestaciones brindadas a través de la asistencia social, no requieren ni la pertenencia ni el pago previo de contribuciones (**no es un seguro social**).
- Una prestación de seguro social es un monto exigible debido a que el beneficiario participa en un sistema de seguro social que cubre el riesgo o contingencia social que ha ocurrido.
- Las prestaciones sociales por pagar de los sistemas de seguro social son de dos clases: A) **prestaciones pensionarias**: son el tipo más importante de pensión y es la que se paga a un individuo cuando deja su empleo para retirarse. También se pueden pagar a otras personas (a un cónyuge en duelo o a alguien que sufra una discapacidad permanente). Las prestaciones pensionarias se pagan siempre en dinero; y B) **prestaciones no pensionarias**: son pagos a las personas que se encuentran temporalmente desempleadas o sufren una condición de salud que les impida trabajar durante un determinado período tales como médicas, educativas, de vivienda o desempleo. Las prestaciones no pensionarias pueden pagarse en dinero o en especie.

² Un seguro social puede estar administrado por una sociedad de seguros, una institución sin fines de lucro al servicio de los hogares o por el mismo empleador. Incluso un seguro social puede estar administrado por una Institución sin fines de lucro controlada por el gobierno

Las contribuciones y aportes

- Una contribución al seguro social es el monto a pagar a un sistema de seguro social para que un beneficiario designado tenga el derecho a recibir las prestaciones sociales cubiertas por el sistema.
- Estas contribuciones pueden ser efectivas (cuando están basadas en un fondo o empresa de seguros) o imputadas (cuando el empleador registra sólo la prestación), en este último caso en Cuentas Nacionales debe imputarse la contribución que genera el derecho a recibir esa prestación.

El diagrama 1 es un intento de resumir algunas de las definiciones metodológicas del SCN2008 descriptas precedentemente.

Diagrama 1 Prestaciones y contribuciones sociales

PRESTACIONES	ADMINISTRADOR DEL SISTEMA		TIPO DE PRESTACIONES	TIPO DE CONTRIBUCIONES	
PRESTACIONES	SEGUROS SOCIALES Los beneficiarios participan del sistema directamente o a través de otros que lo hacen en su nombre	La seguridad social	Administrada por el gobierno	Prestaciones pensionarias	Contribuciones efectivas
				Prestaciones no pensionarias	Contribuciones efectivas
		Los sistemas de seguros sociales relacionados con el empleo	Administrado por una Sociedad de seguros o una ISFLSH		Contribuciones efectivas
				Prestaciones pensionarias	
					Contribuciones imputadas
					Contribuciones efectivas
			Prestaciones no pensionarias		
				Contribuciones imputadas	
			Administrado por el empleador		Contribuciones efectivas
				Prestaciones pensionarias	
				Contribuciones imputadas	
				Contribuciones efectivas	
				Prestaciones no pensionarias	
					Contribuciones imputadas
ASISTENCIA SOCIAL		Administrada por el gobierno	Prestaciones	No existen contribuciones	

Fuente: Elaboración propia en base al Manual de cuentas nacionales SCN2008 y al Manual de Producción financiera, flujos y stocks en el Sistema de Cuentas Nacionales. Naciones Unidas, Banco Central Europeo NY 2015

Los sistemas de pensiones

Los sistemas de pensiones son probablemente el seguro social más conocido. Hay seguros de pensiones administrados por la seguridad social y seguros de pensiones administrados por sociedades de seguros, ISFLSH o por los empleadores.

Los sistemas de pensiones pueden organizarse de manera que las contribuciones recibidas en un período se utilizan para financiar las prestaciones por pagar en el mismo período. No hay elementos de ahorro implicados, ni para el sistema que lo opera ni para las personas que participan en él. Este sistema es el más común y por lo general es la manera que se organizan las pensiones en la seguridad social. En Argentina este sistema es conocido popularmente como **sistema de reparto o planes de transferencias**.

Los sistemas de pensiones también pueden organizarse como sistemas con la constitución de un fondo, la propiedad del fondo pertenece a los beneficiarios y los derechos de pensión de los participantes se registran, a medida que crecen. Se contabilizan los ingresos devengados por inversiones de los derechos existentes y esto se registra como distribuido a los beneficiarios y re-invertido por ellos (los beneficiarios) en el sistema de pensiones. En Argentina este sistema es conocido popularmente como **sistema de capitalización o planes de ahorro**.

Los derechos de pensiones representan un pasivo del fondo de pensiones y un activo de los beneficiarios (hogares/beneficiarios). Para atender los pasivos, los fondos de pensiones efectúan inversiones en diversos activos. Los ingresos percibidos por estas inversiones se destinan a financiar la renta de inversión a pagar sobre los derechos de pensión. Estos ingresos son a cobrar por los hogares, pero, en la práctica, los retiene el fondo de pensiones.

Los fondos de pensiones también pueden clasificarse en:

A) **De contribuciones definidas** son fondos de pensiones donde las prestaciones por pagar al asalariado por jubilarse dependen exclusivamente del nivel de fondos acumulados por las contribuciones realizadas durante la vida laboral del trabajador y de los incrementos de valor que resulten de la inversión de dichos fondos por el gerente del sistema. Todo el riesgo de que el sistema suministre un ingreso adecuado durante la jubilación está a cargo del asalariado.

B) **De prestaciones definidas** son fondos de pensiones donde las prestaciones por pagar al asalariado por jubilarse se determinan por el uso de una fórmula, ya sea como un solo monto o como un importe mínimo a pagar. En este caso, el riesgo del sistema de proporcionar un ingreso adecuado durante la jubilación recae ya sea en el empleador o es compartido entre el empleador y el asalariado.

El SCN 2008, expresa que para que un plan califique como plan de pensiones de seguro social, debe proporcionar prestaciones sociales condicionadas a la participación en el plan. Si bien en los párrafos relevantes sobre los beneficios sociales no se requiere la participación del empleador, en el texto más detallado se indica que los regímenes de seguro social están relacionados con el empleo, particularmente el empleo asalariado, en el cual se requiere la participación del empleador.

Esto hace que se dificulte la contabilización cuando se trata de fondos de pensiones independientes del empleador o fondos para profesionales autónomos ya que no califican como seguro social en las especificaciones que hoy presenta el SCN2008³.

Los Seguros sociales en Argentina

1-) El sistema de seguridad social

En Argentina el sistema de seguridad social está administrado en su mayor parte por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) desde 1995. Además, existen otros sistemas que siguen funcionando de manera autónoma, ellos son:

- Los sistemas previsionales de aquellas provincias que no adhirieron al sistema nacional, que son administrados por las jurisdicciones provinciales
- Las fuerzas de seguridad y fuerzas armadas, (solo el personal uniformado), administrados por los organismos de defensa y seguridad,

Contribuciones: Los empleadores pagan una prima / contribución que se fija sobre la masa salarial de sus trabajadores. El trabajador realiza aportes al sistema de seguridad social. Las contribuciones al sistema de seguridad social son efectivas. Se contribuye al sistema previsional, al sistema de asignaciones familiares y para el seguro de desempleo

Prestaciones: ANSES brinda las siguientes prestaciones

- Prestaciones por jubilación (pensionaria),
- Prestaciones por asignaciones familiares del sector privado (No pensionaria)⁴,
- Seguro de desempleo (No pensionaria).

El gobierno administra además de los fondos de ANSES, los aportes y contribuciones que los trabajadores activos y sus empleadores hacen al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP) más conocido como PAMI (Programa de Asistencia Médica Integral) y parte de los aportes y contribuciones a las obras sociales se transfieren a la superintendencia de Salud (SSS), que administra el fondo solidario de salud; con ese fondo se financian enfermedades o intervenciones de alto costo en el extranjero y a las obras sociales que tienen problemas financieros.

³ En Argentina existen las cajas previsionales de profesionales en todo el país, generalmente la pertenencia al sistema está vinculada a la matrícula para poder ejercer.

⁴ Las asignaciones familiares relacionadas con el empleo funcionan como un sistema mediante el cual los empleadores devengan mensualmente un porcentaje de la masa salarial de sus trabajadores en relación de dependencia, y eso le da derecho a los trabajadores que califican para ello a cobrar las asignaciones familiares, (por hijo, por cónyuge, por casamiento, por licencia por maternidad, etc). Pero existe un tratamiento diferente para el caso de los empleados del sector gobierno, sólo el sector privado paga contribuciones efectivas a ANSES, el sector público no participa de las asignaciones familiares administradas por ANSES, sino que paga las prestaciones directamente (transfiere al ANSES el monto a pagar de las prestaciones). Por ese motivo, vamos a tratar las asignaciones familiares por las que contribuyen las empresas privadas como parte de la seguridad social y el caso de las asignaciones familiares del sector público como un sistema de seguro social relacionado con el empleo, administrado por el empleador (El Gobierno en este caso).

2-) Sistemas de seguros relacionados con el empleo

a.) El sistema de riesgos del trabajo

El sistema está compuesto por las Administradoras de Riesgos del Trabajo (ART) que administran el seguro de accidentes laborales, produciendo el servicio de seguros, asumiendo el costo del riesgo como un seguro patrimonial. Se clasifica la ART como una sociedad financiera.

Contribuciones: Los empleadores pagan una prima que se fija sobre la masa salarial de sus trabajadores y la alícuota se determina en función del análisis de riesgo que se realiza sobre cada empresa. El trabajador no realiza aportes al sistema de riesgos del trabajo. Las contribuciones al sistema de riesgos del trabajo son efectivas.

Prestaciones: Cuando ocurre un siniestro (accidente laboral), la ART se hace cargo de pagar el sueldo del trabajador siniestrado y de los gastos médicos necesarios para atender el accidente. La ART brinda prestaciones en dinero y en especie. Cuando la prestación en especie (en este caso los gastos médicos) la brinda una unidad institucional que no es el gobierno ni las ISFLSH, debe contabilizarse como una transferencia en dinero en la cuenta de distribución secundaria del ingreso. La prestación que realiza la ART es no pensionaria.

b.) El sistema de Obras sociales

Las obras sociales administran el seguro obligatorio de salud de los trabajadores, hay obras sociales sindicales, de dirección y de asalariados del sector público. Las obras sociales sindicales y de dirección se clasifican en el sector institucional Instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (ISFLSH) y las obras sociales de empleados públicos provinciales y las de las fuerzas armadas y de seguridad serán clasificadas como una institución sin fines de lucro al servicio del gobierno⁵.

Contribuciones: Los empleadores pagan una prima que se fija sobre la masa salarial de sus trabajadores y la alícuota no se determina en función del riesgo, sino que el valor de la prima depende del salario de cada trabajador, es un porcentaje igual para todos los trabajadores. El trabajador realiza aportes efectivos al sistema de obras sociales, por lo tanto, la prima pagada para el seguro de salud está compuesta por las contribuciones efectivas del empleador y por los aportes efectivos del trabajador.

Prestaciones: Las prestaciones que brindan las obras sociales se efectivizan cuando los beneficiarios hacen uso del seguro médico. Las prestaciones se contabilizan como gasto de consumo final de las ISFLSH y como transferencias sociales en especie en la cuenta de redistribución del ingreso en especie.

c.) RENATRE

El RENATRE (Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores) fue creado por Ley N° 25.191, en diciembre de 1999. Su función es organizar el registro de trabajadores y empleadores agrarios y brindar prestaciones de desempleo y sepelio para los trabajadores del sector. Originalmente estaba administrado por una organización sin fines de lucro formada por el sindicato (UATRE) y las asociaciones de empleadores (CRA, SRA, CONINAGRO y otras). En 2011

⁵ No todo lo que administra el gobierno puede considerarse seguridad social, en este caso las Obras sociales de empleados públicos provinciales y las de las fuerzas armadas y de seguridad se consideran seguros sociales relacionados al empleo y están administrados por un organismo (ISFLSG) separado de la seguridad social.

se pasan sus funciones al gobierno mediante la Ley 26727 y en enero 2016 vuelve a estar administrado por el Ente de Derecho Público no estatal administrado por el sindicato y las entidades de empleadores.

Contribuciones: Los empleadores pagan una prima que se fija sobre la masa salarial de sus trabajadores y la alícuota no se determina en función del riesgo, sino que el valor de la prima depende del salario de cada trabajador del sector, es un porcentaje igual para todos los trabajadores. El trabajador realiza aportes al sistema, por lo tanto, la prima pagada está compuesta por las contribuciones efectivas del empleador y por los aportes efectivos del trabajador.

Prestaciones: Las prestaciones que brinda el RENATRE se efectivizan cuando los beneficiarios hacen uso de la prestación por desempleo temporal, dada la estacionalidad del sector, o, en caso de muerte, el seguro se hace cargo de los gastos de sepelio del asegurado. Las prestaciones en dinero se contabilizan en la cuenta de distribución secundaria del ingreso, y las prestaciones en especie como Gasto de consumo final de las ISFLSH y como transferencias sociales en especie en la cuenta de redistribución del ingreso en especie.

d.) Las Asignaciones familiares del sector Gobierno

En Argentina, la particularidad que tiene el sector gobierno en cuanto a las asignaciones familiares, es que el estado paga directamente las prestaciones por asignaciones familiares, las cuales incluye en el pago de salarios según consta en las cuentas de la administración pública. Esto implica una diferencia respecto al sector privado, el cual realiza una contribución al sistema de seguridad social y este es el encargado de pagar las prestaciones. Esta forma particular del sector gobierno, hace que, en cuentas nacionales, debamos tratarlas como un sistema de seguro relacionado con el empleo y no como parte del sistema de seguridad social, y que las contribuciones sean imputadas.

Contribuciones: La contribución no es explícita y no está administrada por ningún sistema de seguro social, sino que quien se hace cargo es el empleador, hace que en las cuentas nacionales deba imputarse una contribución para reflejar el costo de las indemnizaciones en la remuneración al trabajo.

Prestaciones: Las prestaciones se efectivizan todos los meses cuando los beneficiarios hacen uso de las prestaciones. Las prestaciones son en dinero se contabilizan en la cuenta de distribución secundaria del ingreso como otras prestaciones no pensionarias de los seguros sociales.

e.) Las indemnizaciones por despido

En la legislación laboral Argentina, los empleadores están obligados a pagar una prestación (no pensionaria) a los empleados que despiden, la fórmula de cómo calcularla está definida por Ley, no existe un fondo o seguro que contemple este riesgo para la empresa. En la práctica, cada vez que el empleador despide a un trabajador debe hacerse cargo del costo de indemnización.

Las empresas declaran los pagos por indemnizaciones (prestación) como parte de los salarios, no existe un fondo que administre el riesgo de los despidos.

Contribuciones: La contribución no es explícita y no está administrada por ningún sistema de seguro social, sino que quien se hace cargo es el empleador, hace que en las cuentas nacionales deba imputarse una contribución para reflejar el costo de las indemnizaciones en la remuneración al trabajo.

Prestaciones: Las prestaciones se efectivizan cuando ocurre el siniestro del despido. Las prestaciones son en dinero y se contabilizan en la cuenta de distribución secundaria del ingreso como otras prestaciones no pensionarias de los seguros sociales.

f.) El fondo de cese laboral (FCL) de la construcción

En Argentina, el sector construcción tiene un régimen especial para los trabajadores de Obra, esto implica que la duración del contrato de trabajo entre el empleador y la empresa constructora finaliza cuando se termina la obra y el trabajador no tiene derecho a recibir una prestación por indemnización como el resto de los trabajadores. Debido a esto se ha creado un Fondo de Cese Laboral.

El FCL está administrado por el Instituto de Estadística y Registro de Industria de la Construcción (IERIC) que es una institución sin fines de lucro formada por la cámara de empresas de la construcción y el sindicato (UOCRA), esta institución realiza varias tareas, una de ellas es administrar el fondo.

Contribuciones: Los empleadores pagan una prima que se fija sobre la masa salarial de sus trabajadores y la alícuota no se determina en función del riesgo, sino que el valor de la prima depende del salario de cada trabajador, es un porcentaje igual para todos los trabajadores, esta contribución se acredita en la cuenta de cada trabajador, que no puede efectivizar mientras está trabajando. Esto se contabiliza como una contribución efectiva no pensionaria de los trabajadores. El trabajador no realiza aportes

Prestaciones: Las prestaciones se efectivizan cuando ocurre el siniestro, en este caso la finalización de la obra, y el trabajador accede al monto depositado en su cuenta en el fondo de cese laboral. Las prestaciones son en dinero se contabilizan en la cuenta de distribución secundaria del ingreso como otras prestaciones no pensionarias de los seguros sociales.

Comentarios finales

Para que un sistema de seguros pueda clasificarse como un seguro social debe ser obligatorio y para acceder a las prestaciones, los beneficiarios deben pertenecer al sistema, es decir deben realizar contribuciones o aportes al mismo. Cuando el gobierno otorga prestaciones sin la exigencia de pertenecer al sistema y sin el requisito de realizar contribuciones, **no** es una prestación de la seguridad social, es una prestación de la **asistencia social**.

Los seguros sociales pueden ser **A) la seguridad social**, la cual está siempre administrada por el Gobierno y **B) los sistemas de seguros sociales relacionados con el empleo**, que pueden estar administrados por sociedades de seguros, Instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares, por el empleador o por una institución sin fines de lucro controlada por el gobierno.

Los seguros sociales en particular los de pensiones, pueden ser “de reparto” cuando las contribuciones recibidas en el período se utilizan para financiar las prestaciones del mismo período o “de capitalización” cuando se constituye un fondo que es propiedad de los beneficiarios, al cual se van incorporando los aportes y contribuciones del empleador y del empleado y también el rendimiento de los activos financieros que componen el fondo.

Finalmente, dos comentarios sobre los conceptos y métodos sugeridos en el SCN2008:

- El SCN2008 no refleja con mucha claridad si los fondos de pensiones autónomos pueden considerarse como seguro social ya que limita la clasificación a la relación laboral empleador asalariado.
- El SCN2008 restringe las partidas de consumo final solo a los sectores Gobierno, ISFLSH y Hogares; cuando éstos brindan prestaciones en especie, se contabiliza como gasto de consumo final en la cuenta de utilización del ingreso y en la cuenta de redistribución del ingreso en especie se contabiliza la transferencia en especie a los hogares. Cuando la prestación en especie del seguro social la brinda una sociedad financiera, al tener restringida la cuenta de utilización del ingreso, debe simularse una transferencia en dinero en la cuenta de distribución secundaria del ingreso y simular un gasto de consumo de los hogares.

Referencias:

- Sistema de Cuentas Nacionales 2008 (SCN2008) Naciones Unidas, Comisión Europea, Fondo Monetario Internacional, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y Banco Mundial (2009).
- Producción financiera, flujos y stocks en el Sistema de Cuentas Nacionales. Naciones Unidas, Banco Central Europeo NY 2015
- Federico Dorín, (División de Estadísticas CEPAL) en el seminario de cuentas nacionales de América Latina y el Caribe en Santiago de Chile, 10 de noviembre de 2016
- PICNA. Nota de divulgación N° 7. Los componentes de la remuneración al trabajo asalariado Susana Kidyba
- Comprendiendo las cuentas Nacionales; François Lequiller y Derek Blades; OCDE