

# **Análisis de la evolución del financiamiento y gasto de la ANSES en el período 2008-2019**

**Alejandro Antonio Calabria<sup>π</sup> - Carlos Oscar Grushka - Federico Zirulnik**

## **Resumen**

Este documento de trabajo tiene por objetivo principal identificar y analizar la evolución tanto de las distintas fuentes de recursos como de las erogaciones de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) desde la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA, 2008) hasta la actualidad. Se estudian tanto los componentes contributivos como los no contributivos. Al respecto, se observa cierto deterioro en la situación fiscal desde hace cuatro o cinco años, con un mayor agravante en los últimos dos. Esto se debe tanto a decisiones de políticas como al deterioro del mercado laboral que mermó considerablemente los ingresos del organismo. De todas formas, existen ciertas cuestiones que, si logran recomponerse en el corto y mediano plazo, permitirían encontrar los espacios fiscales para mejorar la situación del organismo, incluso con mejoras reales de los haberes, lo cual resulta menester en el contexto de envejecimiento poblacional que se avecina en las próximas décadas.

**Palabras clave:** seguridad social, financiamiento, gasto, ANSES, SIPA

**Clasificación JEL:** H5, H6, J1

## **Abstract**

The main objective of this working document is to identify and analyze the evolution of both the different sources of resources and the expenditures of the National Social Security Administration (ANSES) from the creation of the Integrated Argentine Social Security System (SIPA, 2008) to the present. Both contributory and non-contributory components are studied. There has been a certain deterioration in the fiscal situation for four or five years, with a greater aggravation in the last two. This is due to both policy decisions and the deterioration of the labor market, which considerably reduced the organisation's income. In any case, there are certain issues that, if they manage to be restored in the short and medium term, would allow finding the fiscal spaces to improve the situation of the organism, even with real improvements in pensions, which is necessary in the context of population aging that looming in the coming decades.

**Keywords:** social security, funding, expenditure, ANSES, SIPA

**JEL Classification:** H5, H6, J1

---

<sup>π</sup> Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), Córdoba 720, 1er piso, CABA, C.P. C1054AAT, [aacalabria@hotmail.com](mailto:aacalabria@hotmail.com), (011) 4015-1387.

Este documento de trabajo terminó de escribirse justo al comienzo de la pandemia mundial por el COVID-19 por lo que no se incluyen sus posibles efectos tanto en los ingresos (merma de recaudación de aportes y contribuciones o en el Impuesto al Valor Agregado -IVA-, por ejemplo) ni en los egresos (bonos, suplementos o prestaciones de emergencia, entre otros). Asimismo, las proyecciones relacionadas a mejoras en el mercado laboral como recuperación del salario posiblemente se demoren más de lo estimado originalmente.

## I. Introducción

En los últimos quince años la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) ha asumido un rol cada vez más protagónico en la estructura del estado argentino como consecuencia de un conjunto de iniciativas emanadas desde el Poder Ejecutivo Nacional. Dicho proceso comenzó con el Plan de Inclusión Previsional (PIP) que estipuló desde 2005 diferentes moratorias previsionales que permitieron aumentar considerablemente la cobertura previsional, es decir, el porcentaje de adultos mayores con beneficio previsional. Sin dudas, este rol se acentuó con la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) a través de la Ley 26.425 de 2008 mediante la cual el mencionado organismo absorbió a las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión (AFJPs) unificando el sistema previsional, anteriormente mixto, en uno público, solidario y de reparto, que quedaría completamente bajo su órbita. Dicha modificación tuvo además un gran impacto en el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), que había sido creado en 2007 para atender eventuales problemas financieros del sistema previsional, y que creció considerablemente al recibir el traspaso de los recursos provenientes de las ex AFJPs. La creación de los programas de Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) y Asignación Universal por Embarazo para Protección Social (AUE) en 2009 y 2011, respectivamente, la extensión de las Asignaciones Familiares a hijos de monotributistas y la implementación de otras iniciativas que ampliaron su espectro de acción (Programa Conectar Igualdad orientado a la inclusión digital en el ámbito educativo, el Programa de créditos para jubilados y pensionados ARGENTA, la iniciativa PRO.CRE.AR Bicentenario para otorgar créditos hipotecarios subsidiados y la construcción de barrios residenciales o las becas PROGRESAR para ayudar a estudiantes de entre 18-24 años a completar sus estudios) continuaron agrandando las responsabilidades y el tamaño del organismo bajo estudio. Dada la importancia creciente del organismo y el alcance social cada vez mayor que el mismo presenta, resulta menester realizar un análisis detallado de su situación fiscal, estudiando con la mayor rigurosidad posible su estructura de ingresos y egresos.

En los últimos cuatro años el deterioro del mercado laboral así como ciertas políticas adoptadas como la implementación de la Prestación Universal para el Adulto Mayor (PUAM) y de la Reparación Histórica (RH) así como el establecimiento de un mínimo no imponible a las contribuciones patronales, cambios en la coparticipación y en los tributos específicos asignados al organismo, sin dudas, han modificado considerablemente no solo la estructura de erogaciones de la ANSES sino también su financiamiento y su situación económica-financiera.

Luego de esta introducción (Sección I), el objetivo principal de este documento de trabajo será analizar cómo ha ido evolucionando la composición de los recursos (Sección II) y de los gastos (Sección III) así como la situación fiscal (Sección IV) desde la creación del SIPA hasta la actualidad<sup>1</sup>. Al analizar en detalle los recursos y gastos de la ANSES merece la pena estudiar también la evolución de las prestaciones en términos reales (principalmente luego de la Ley de Movilidad Jubilatoria de 2008 y su modificación a partir de 2018, y de la Reparación Histórica implementada desde 2016) la cual será abarcada en la Sección V. Finalmente, en la Sección VI se analizarán las cuestiones relacionadas a las perspectivas futuras y se expondrán las conclusiones principales.

Tal como se ha mencionado anteriormente, las Secciones II, III y IV tienen por objeto identificar y analizar los flujos financieros (ingresos y egresos) de la ANSES contemplando sus recursos y erogaciones (prestaciones de la seguridad social, transferencias, gastos figurativos y gastos de operaciones) en el período en estudio considerando las fuentes de ingreso, los componentes contributivos y no contributivos, los gastos en las diferentes prestaciones, etcétera (Costa, Curcio y Grushka, 2012). La situación económica-financiera de la ANSES es representada a partir de la cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento (AIF), cuya estructura (Cuadro 1) contempla: ingresos corrientes y de capital; erogaciones corrientes y de capital; resultado financiero; contribuciones y gastos figurativos; resultado financiero total que incluye los conceptos figurativos; fuentes financieras que incluye la utilización de recursos provenientes del año anterior (como saldos en

---

<sup>1</sup> El análisis contemplará la situación hasta 2019 inclusive por ser el último año finalizado al momento de realizar este documento de trabajo, aunque en cada una de las secciones, principalmente en las VI (perspectivas a futuro) y VII (principales conclusiones), se esbozarán las medidas (y sus posibles efectos) adoptadas en los primeros meses de 2020.

cuentas bancarias, inversiones, etc.) y aplicaciones financieras que contempla el pago de sentencias judiciales, de retroactivos de Reparación Histórica y la adquisición de activos financieros (como por ejemplo, la elaboración de un plazo fijo).

**Cuadro 1. Conceptos incluidos en la cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento (AIF) de la ANSES.**

<b>Recursos corrientes y de capital</b>
Contribuciones
Tributarios
Ingresos no tributarios
Rentas de la propiedad
<b>Erogaciones corrientes y de capital</b>
Prestaciones de la seguridad social
Transferencias corrientes y de capital
Gastos de operación y de capital
<b>Superavit antes de contribuciones figurativas</b>
<b>Contribuciones figurativas</b>
<b>Gastos figurativos</b>
<b>Total de recursos</b>
<b>Total de gastos</b>
<b>Resultado financiero total</b>
<b>Fuentes financieras</b>
<b>Aplicaciones Financieras</b>
<b>Brecha financiera</b>

Fuente: elaboración propia sobre la base de ANSES (2009).

**II. Recursos**

ANSES se financia con una variada gama de recursos provenientes de diversas fuentes. Por un lado, obtiene Aportes y Contribuciones (AyC) del ingreso de los trabajadores -usualmente denominados recursos propios-, recursos tributarios basados en impuestos específicos, ingresos no tributarios y rentas de la propiedad. Complementariamente, a partir del año 1992, el 15% de la Coparticipación Federal de Impuestos (CFI) bruta se destinaba bajo la denominación de “contribuciones figurativas”. Sin embargo, a partir de 2016 el Poder Ejecutivo Nacional decidió devolver el 15% a las provincias a través de 3 puntos porcentuales (p.p.) anuales, es decir, 3p.p. en 2016, 6p.p. en 2017, 9p.p. en 2018, 12p.p. en 2019 y 15p.p. en 2020, aunque de todas formas continúa enviando los fondos equivalentes a la ANSES. Otras transferencias del Tesoro Nacional también son contabilizadas dentro de las “contribuciones figurativas”. Algunas de ellas tienen asignación específica (como los fondos para financiar la PUAM) y otras no y son utilizadas para cubrir los déficits que puedan tener el organismo.

Los ingresos por aportes y contribuciones corresponden a los recursos resultantes de aplicar un determinado porcentaje al ingreso de los trabajadores. La ANSES percibe los ingresos para financiar las erogaciones previsionales, las asignaciones familiares, el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP<sup>2</sup>) y el Fondo Nacional de Empleo (FNE). Las alícuotas aplicadas sobre la masa salarial son variables por concepto y para distintas categorías establecidas. Los ingresos por aportes y contribuciones pueden clasificarse en:

- trabajadores en relación de dependencia: 11% de las remuneraciones sujeta a aportes<sup>3</sup>;
- trabajadores por cuenta propia autónomos: 27% sobre los niveles de renta de referencia<sup>4</sup>;

<sup>2</sup> Organismo comúnmente denominado PAMI (Programa de Atención Médica Integral).

<sup>3</sup> A partir del 1/12/19 la base imponible para calcular los aportes tiene como límite mínimo \$4.893,25 y como máximo \$159.028,80. Los montos que constituyen límites de aportación se modifican periódicamente en función de los incrementos que sufren las prestaciones del régimen por movilidad.

<sup>4</sup> El esquema actual prevé cinco categorías determinadas en función de la actividad desarrollada y los ingresos brutos anuales obtenidos. Cada una de las categorías tiene asociada una renta de referencia que se actualiza periódicamente según el índice de actualización de las prestaciones del régimen público. A su vez, los trabajadores autónomos que realicen

- trabajadores por cuenta propia monotributistas y servicio de casas particulares (SCP, anteriormente llamado servicio doméstico -SDM-): suma fija de pago mensual según nivel estimado de ingresos brutos anuales, superficie afectada de explotación, la energía eléctrica consumida en el año y el monto de alquileres devengados en el año, en el primer caso<sup>5</sup>, y según horas semanales trabajadas en el segundo<sup>6</sup>;
- contribuciones de los empleadores: 16% de las remuneraciones según Ley 24.241, aún vigente para el sector público, pero con varias modificaciones posteriores para el sector privado<sup>7,8</sup>.

Existen, sin embargo, cinco regímenes especiales<sup>9</sup> en los que se añaden dos puntos porcentuales de aporte a los del régimen común y el cálculo de los aportes se efectúa sin considerar el límite máximo para su base imponible. Además, existen aportes a cargo del trabajador adicionales para cierto grupo de actividades diferenciales<sup>10</sup> (Costa, Curcio y Grushka 2012).

Tal como se mencionó anteriormente, adicionalmente a los recursos originados por aportes y contribuciones de la seguridad social, la ANSES recibe otros recursos provenientes de la recaudación impositiva, los comúnmente denominados “recursos tributarios (RT)”. Del total de la recaudación de cada uno de los siguientes tributos, se destinan los siguientes porcentajes al financiamiento de la seguridad social<sup>11</sup>:

- Impuesto al Valor Agregado (IVA): 11%, neto de reintegro a las exportaciones;
- Monotributo: 70% del componente impositivo y 100% del concepto seguridad previsional del componente previsional (que también incluye obra social);
- Impuesto a los cigarrillos: 100%;
- Impuesto a los Combustibles: naftas, gasolina natural, solvente, aguarrás y a los productos compuestos por una mezcla de hidrocarburos, en la medida que califiquen como naftas: 28,69%;
- Impuesto a los débitos y créditos bancarios: 100%<sup>12</sup>.

El siguiente esquema presenta de manera sintética las principales fuentes actuales de financiamiento del SIPA, o prácticamente de la ANSES en su conjunto, hasta aquí mencionadas.

actividades penosas o riesgosas por las cuales le corresponda un régimen previsional preferencial deberán ingresar mensualmente un importe adicional del 3%.

<sup>5</sup> Actualmente existen once categorías de monotributo. Tanto los ingresos brutos contemplados en cada rango, así como el importe del aporte correspondiente se actualizan en enero de cada año de acuerdo con la movilidad previsional del año anterior.

<sup>6</sup> Actualmente existen tres categorías (menos de 12 horas semanales, entre 12 y 16hs y más de 16 horas). Los montos se actualizan en enero de cada año de acuerdo con la movilidad previsional del año anterior.

<sup>7</sup> 17% para la mayoría de los empleadores, de los cuales el 10,17% se destina a los beneficios otorgados por el SIPA y el resto se reparte entre el Subsistema de Asignaciones Familiares (AAFF) (4,44%), el FNE (0,89%) y el INSSJP (1,5%). En el caso de los empleadores cuya actividad principal sea la locación o prestación de servicios con excepción de las asociaciones sindicales, sociedades de garantía recíproca, obras sociales sindicales y demás entidades comprendidas en la Ley N° 23.660 y en la Ley N° 23.661, el aporte será del 21%, el que está conformado por un 12,71% destinado al SIPA, un 1,62% al INSSJP, 5,56% al Subsistema de Asignaciones Familiares y un 1,11% al FNE (ANSES, 2010).

<sup>8</sup> Como consecuencia de la Reforma Tributaria de 2017 (Ley 27.430) las empresas tendrán un mínimo no imponible (MNI) de contribuciones patronales hasta una remuneración bruta de \$12.000 pesos en 2022, actualizados por la inflación hasta ese entonces. La rebaja sería gradual: el MNI comenzó en \$2.400 pesos en 2018, el año siguiente subió a \$4.800, subiría luego a \$7.200 en 2020 y a \$9.600 en 2021, hasta alcanzar los mencionados \$12.000 en 2022. Sin embargo, la Ley 27.541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el Marco de la Emergencia Pública sancionada a fines de diciembre de 2019 detiene en parte la aplicación de esta medida, tema que será analizado con mayor profundidad más adelante en este documento.

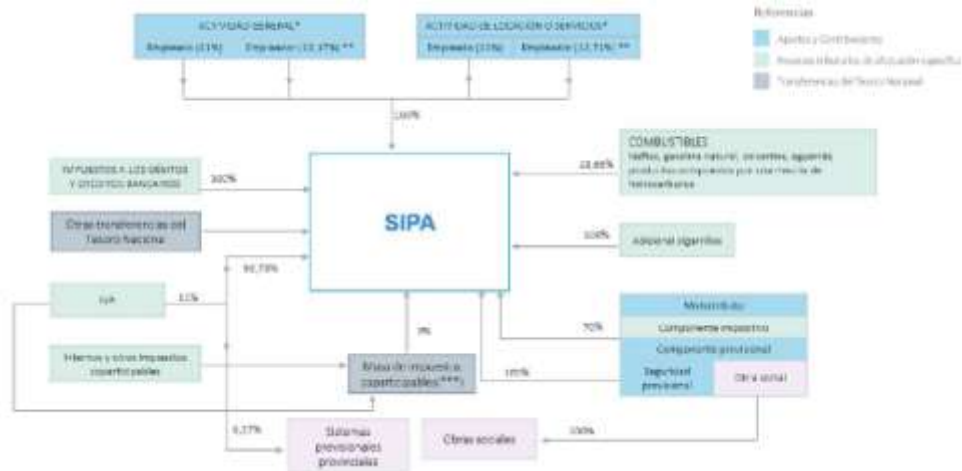
<sup>9</sup> Servicio Exterior (Ley 22.731), Poder Judicial (Ley 24.018), Investigadores científicos y tecnológicos (Ley 22.929), Docentes (Ley 24.016 para no universitarios y Leyes 26.508, 23.026 y 23.626 para universitarios) y para los trabajadores del Sindicato de Trabajadores de Luz y Fuerza de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Federación Argentina de Trabajadores de Luz y Fuerza (Ley 18.037).

<sup>10</sup> Por ejemplo, los previstos en las Leyes 24.175, 24.241 (art. 157) y 25.322.

<sup>11</sup> Adicionalmente a los impuestos detallados a continuación desde enero de 2020 se implementó el Impuesto Para una Argentina Inclusiva y Solidaria (PAIS) del 30% a la compra de y consumos en moneda extranjera. El inciso a del artículo 42 de la Ley 27.541 establece que el 70% de lo recaudado por este tributo debe destinarse a la ANSES (42 p.p.) y el INSSJP (28 p.p.).

<sup>12</sup> Hasta 2017 inclusive la ANSES recibía el 20% de lo recaudado por el Impuesto a las Ganancias. Como consecuencia de la Ley 27.430 a partir de 2018 la ANSES deja de percibir dichos ingresos, pero obtiene a cambio la totalidad de los impuestos a los créditos y débitos bancarios (comúnmente denominado “Impuesto al Cheque”).

**Gráfico 1. Fuentes de Financiamiento del SIPA. Año 2019.**



(\*) Se expresan los porcentajes respecto al salario imponible.

(\*\*) Existe un MNI detallado con mayor profundidad en la nota al pie número 8.

(\*\*\*) Se reducirá a 0% en 2020, aunque el Tesoro Nacional envía a la ANSES los recursos equivalentes.

Fuente: elaboración propia sobre la base de ANSES (2010).

Adicionalmente, por el lado de los “recursos no tributarios” los ingresos provienen de las más diversas fuentes tal como se detalla a continuación:

- Cánones que pagan algunas empresas privatizadas para mantener concesiones;
- Multas (por ejemplo, a bancos que incumplen pagos);
- Aportes para AAFP de sociedades del Estado y/o empresas públicas;
- Aranceles que se cobran a las mutuales y obras sociales en concepto de costos administrativos;
- Alquileres (por ejemplo, ANSES le alquila un edificio al Consejo de la Magistratura en la calle Paraná);
- Otros (mayoritariamente relacionados con ARGENTA como por ejemplo el cobro de intereses de los préstamos otorgados).

Finalmente, la ANSES cuenta con los recursos provenientes de la rentabilidad de las inversiones del FGS<sup>13</sup> y además entre diciembre de 2016 y marzo de 2017 recibió \$148.341 millones del Sinceramiento Fiscal (SF) (Ley 27.260)<sup>14</sup>, un programa que permitió declarar y regularizar activos tanto nacionales como internacionales que no habían sido declarados oportunamente ante la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). Dichos fondos tenían como destino exclusivo el pago de los reajustes de haberes y retroactivos de aquellos jubilados y pensionados que se encuentren beneficiados por la Reparación Histórica (RH)<sup>15</sup>. Dado que, como detallaremos en las secciones siguientes, en el primer año del programa no llegaron a utilizarse todos los recursos provenientes del SF, el remanente fue oportunamente invertido por el organismo obteniendo así una rentabilidad por dichos fondos que también será destinada al pago de la RH. Una vez agotados estos recursos podrían utilizarse las rentas que genere el FGS y, por último, si estas tampoco alcanzasen, se podrían utilizar los activos del mencionado fondo lo cual deberá ser informado a la Comisión Bicameral de Control de los Fondos de la Seguridad Social.

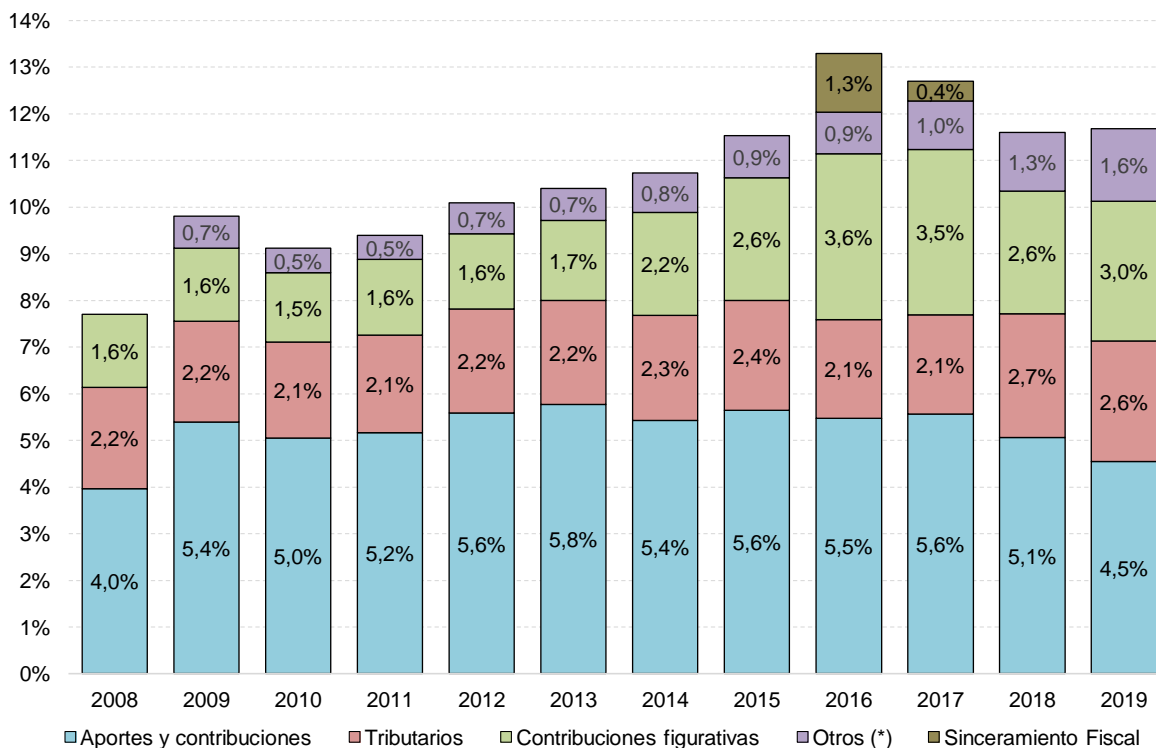
<sup>13</sup> Dicho fondo ascendía en el cuarto trimestre de 2019 a \$2,08 billones (ANSES, 2019), es decir, aproximadamente 8,2% del producto bruto interno (PIB).

<sup>14</sup> De los cuales \$103.531 millones los recibió en el último cuatrimestre de 2016 y los restantes \$44.810 millones en el primer trimestre de 2017.

<sup>15</sup> Programa regido también por la Ley 27.260 mediante el cual la ANSES se comprometía a realizarle una propuesta de reajuste de haberes a aquellas personas que, habiendo iniciado juicio o no, estaban percibiendo un haber inferior al que realmente les correspondía. En el primer caso, ya sea que hayan obtenido sentencia o no, además del reajuste de haberes se les abonaría un retroactivo mientras que si no iniciaron acciones legales solamente se les reajustaban los haberes hacia adelante.

En el Gráfico 2 se presenta, para el período de análisis, la evolución de los distintos recursos, pero expresados como porcentaje del PIB. Al respecto se observa una clara tendencia creciente en los ingresos de la ANSES entre 2008 a 2016, período en el que los mismos aumentaron de un 7,7% del PIB a un 13,4% (valor que se reduce a 12,1% al netearlo de los ingresos por 1,3% provenientes del SF). En 2017 la ANSES contabilizó ingresos por 12,8% del PIB (12,4% al restarle los 0,4% del SF). Sin embargo, en 2018 y 2019 (11,6% en ambos años) se observa una clara caída en los ingresos del organismo, máxime, teniendo en cuenta que el PIB cayó en este período. Analizar la evolución de cada uno de los componentes de los recursos de la ANSES permitirá entender los motivos que explican esta caída.

**Gráfico 2. Total de recursos corrientes y figurativos, según fuente, como % del PIB. Período 2008-2019.**



(\*) Incluye rentas del FGS, rentas del SF, rentas ANSES y recursos de capital.

OBS: Los recursos provenientes del Sinceramiento Fiscal pertenecen a los recursos tributarios. Se presentan de forma diferencial para facilitar el análisis.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la ANSES.

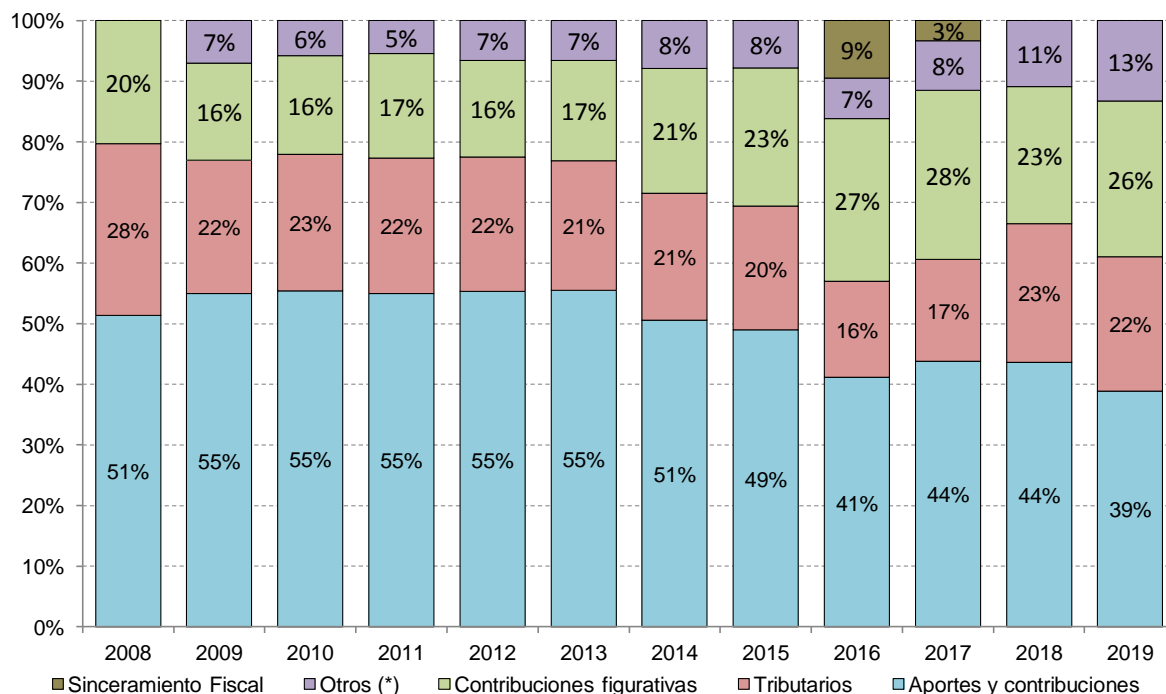
Desde que el SIPA entró en plena vigencia (2009) la recaudación anual de aportes y contribuciones siempre superó el 5,0% del PIB, alcanzando un pico de 5,8% en 2013. La excepción fue 2019 donde solo se recaudó un 4,5%, es decir, una caída de 1,1p.p. respecto a la cifra de tan solo dos años atrás. Dicha variable está muy relacionada con el ciclo económico y tiende a aumentar en años de crecimiento de la actividad y cuando los salarios crecen por encima de la inflación y a caer en los años de caída de la actividad y cuando los salarios pierden poder adquisitivo como ocurrió en 2018 y 2019. Se estima que aproximadamente 0,7p.p. de la mencionada merma en la recaudación son explicados por la caída del salario real acontecida en el bienio y 0,2p.p. por la disminución de empleos registrados. El resto de la recaudación perdida corresponde al establecimiento del MNI a las contribuciones patronales mencionado anteriormente y que será ampliado más adelante en esta sección.

Los ingresos tributarios se mantuvieron relativamente estables, entorno al 2,2% del PIB, hasta 2018. A partir de dicho año, la ANSES dejó de recibir el 20% del Impuesto a las Ganancias y empezó a obtener la totalidad del Impuesto a Créditos y Débitos Bancarios, lo que elevó los ingresos tributarios a 2,7% y a 2,6% en 2019. Sin embargo, merece la pena mencionarse que se

trata de un impuesto del cual se tienen intenciones que desaparezca (o al menos disminuya considerablemente) en los próximos años. Asimismo, podrá ser tenido en cuenta para el pago de otros tributos, como ser Impuesto a las Ganancias, por lo que es de esperarse que, al menos parcialmente, merme la recaudación de este tributo<sup>16</sup>. Por su parte, las contribuciones figurativas presentan un gran incremento a partir de 2014 dado que hasta 2013 correspondían aproximadamente al 1,6% del PIB para aumentar a 2,2% en 2014, 2,6% en 2015 y al 3,6% en 2016<sup>17</sup>. El rubro “Otros” (entre los que se encuentran las rentas del FGS) representa actualmente alrededor de 1,5% del PIB (frente al 0,5% de 2011)<sup>18</sup>. Finalmente, en 2016 y 2017, la ANSES contó con ingresos por el Sinceramiento Fiscal, por 1,3% y 0,4% del PIB, respectivamente.

Asimismo, en el Gráfico 3, se analiza la composición de los ingresos totales de la ANSES según fuente de financiamiento y su participación relativa. En todo el período analizado predominan los ingresos por aportes y contribuciones como fuente principal de recursos (promedio 50%, con un mínimo del 39% en 2019 y un máximo del 55% entre 2009 y 2013), seguido por los recursos de origen tributario (promedio 22%, con un mínimo de 16% en 2016 y un máximo de 28% en 2008) y las contribuciones figurativas (promedio 20%, con un mínimo de 16% en 2009/10 y un máximo de 28% en 2017) y luego por otros ingresos (promedio 7%, con un mínimo de 0% en 2008 cuando recién se estaba creando el FGS y un máximo de 13% en 2019) entre los que se incluyen las rentas del FGS, las del SF, las de otros activos de la ANSES y los recursos de capital. Finalmente, en los años 2016 y 2017 se contó con ingresos extraordinarios provenientes del SF que representaron 9% y 3% de los recursos totales de cada año, respectivamente.

**Gráfico 3. Distribución del total de recursos corrientes y figurativos, según fuente. Período 2008-2019.**



(\*) Incluye rentas del FGS, rentas del SF, rentas ANSES y recursos de capital.

OBS: Los recursos provenientes del Sinceramiento Fiscal pertenecen a los recursos tributarios. Se presentan de forma diferencial para facilitar el análisis.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la ANSES.

<sup>16</sup> Para más información sobre la evolución de cada uno de los componentes de los recursos tributarios ver Gráfico A.1 en el Anexo.

<sup>17</sup> En el Gráfico A.2 en el Anexo se detalla la evolución de las contribuciones figurativas desagregadas en: Coparticipación (o su compensación), Contribuciones con Asignación Específica y Contribuciones sin Asignación Específica.

<sup>18</sup> Más información sobre la composición y evolución del rubro Otros puede consultarse el Gráfico A.3 en el Anexo.

Merece la pena resaltar que, a partir de 2018, la caída de los ingresos por Aportes y Contribuciones (tanto como proporción del ingreso total como porcentaje del PIB), obedece entre otras cosas, a la sanción de la Ley 27.430 (2017), donde se estableció un mínimo no imponible (MNI) para las contribuciones patronales. Dicha ley instauró una detracción de la base imponible sobre la cual se calculan las contribuciones patronales de \$12.000 del salario bruto, a aplicarse de forma gradual entre 2018 y 2022. En efecto, en 2018 la detracción había comenzado con una suma de \$2.400 y preveía un incremento progresivo hasta llegar al monto de \$12.000 en el año 2022. Lo montos serían actualizados anualmente por IPC.

A dos años de su implementación, y contrariamente a los argumentos esgrimidos para su aprobación, este MNI no aumentó la contratación de trabajadores, tampoco mejoró la formalidad laboral ni los salarios. De hecho, actualmente, y siempre con relación a 2017, existen menos puestos de trabajadores en relación de dependencia formales, salarios reales más bajos y mayor informalidad laboral. Lo que sí logró esta medida es una gran transferencia de riqueza del organismo que debe abonar las jubilaciones y asignaciones familiares hacia las empresas. Se estima que, solo en 2019, el MNI provocó una pérdida de recaudación por aportes y contribuciones de 0,25% del PIB.

No obstante, la Ley 27.541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el Marco de la Emergencia Pública sancionada a fines de diciembre de 2019 detuvo en parte la aplicación de esta medida. Algunas de las modificaciones efectuadas fueron:

- congelamiento del MNI en \$7.003,68, y la suspensión tanto de su incremento como su actualización por IPC. En el caso de empresas con hasta 25 empleados el MNI será \$17.003,68.
- eliminación de la convergencia de alícuotas y fijación en 20,4% aplicable para las empresas privadas cuya actividad principal encuadre en la actividad del sector servicios o comercio, y siempre que las ventas totales anuales superen los límites para la categorización como empresa mediana tramo 2 previstos en la Resolución 220 de la Secretaría de Emprendedores y de la Pequeña y Mediana Empresa y modificatorias (la misma también será referencia para el encuadre de la actividad principal en el sector servicios o comercio), y una alícuota del 18,0%, aplicable para los demás empleadores privados de la economía.

### III. Erogaciones

Las erogaciones de la ANSES pueden ser clasificadas en cuatro grandes grupos: prestaciones de la seguridad social, transferencias corrientes y de capital, gastos operativos y gastos figurativos.

Dentro de las prestaciones de la seguridad social se encuentran el pago de jubilaciones y pensiones (con y sin moratoria), los retroactivos por los reajustes de RH, los beneficios de ex-cajas provinciales transferidas al SIPA, los pagos a excombatientes de Malvinas, a los expresos políticos, la Prestación Universal para el Adulto Mayor (PUAM) que se otorga a cualquier persona mayor a 65 años que no posea un beneficio previsional y las pensiones no contributivas (PNC) que pertenecían al Ministerio de Desarrollo Social pero fueron transferidas a la ANSES a fines de 2017<sup>19</sup>. Por otro lado, las transferencias corrientes incluyen el pago de asignaciones familiares (contributivas, no contributivas a beneficiarios del sistema previsional y otras no contributivas como la Asignación Universal por Hijo para Protección Social -AUH-), los fondos que la ANSES transfiere al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP)<sup>20</sup>, las

---

<sup>19</sup> Fueron transferidas por lo dispuesto en el Decreto 746/17: las PNC Vejez (beneficio orientado a personas de setenta (70) años o más), las PNC a Madres de siete o más hijos, las PNC Leyes Especiales (por ejemplo premios Nobel, primeros premios nacionales a las ciencias, letras y artes plásticas, premios olímpicos y paralímpicos, etc.) y a familiares de personas desaparecidas y las pensiones graciables otorgadas por el Honorable Congreso de la Nación (las cuales son liquidadas y prorrogadas previa verificación de las incompatibilidades establecidas por la normativa vigente).

<sup>20</sup> Los montos transferidos corresponden a aportes por el 3% de los haberes previsionales abonados que la ANSES le retiene a sus beneficiarios directamente al pagarles las jubilaciones y luego transfiere el dinero al mencionado organismo que les brinda cobertura médica.



transferencias a cajas provinciales no transferidas que se encuentran en proceso de armonización<sup>21</sup>, el pago de prestaciones por desempleo a través del Fondo Nacional de Empleo (FNE), algunos subsidios que paga el organismo, comisiones por recaudación y en este rubro también se incluyó, hasta su traspaso a mediados de 2017 al Ministerio de Educación, el pago de becas PROGRESAR destinadas a jóvenes estudiantes. Los gastos operativos incluyen principalmente los sueldos del personal, los insumos, bienes de uso como computadoras y pago de servicios como impuestos o alquileres de edificios. Finalmente, los gastos figurativos son ejecutados por la ANSES, pero asociados con las prestaciones de las cajas de previsión de las fuerzas armadas y de seguridad y las pensiones no contributivas que aún continúan perteneciendo al Ministerio de Desarrollo Social<sup>22</sup>.

En el Gráfico 4 se analizan los distintos gastos como porcentaje del PIB para el mismo período. En 2017 se observa un pico máximo de 11,4% en las erogaciones totales, que termina con una tendencia creciente desde 2008. Dicho aumento es explicado en gran medida por lo ocurrido en el rubro Prestaciones de la Seguridad Social. Allí el gasto pasó de 5,0% del PIB en 2008 a 8,0% en 2017, para luego retroceder 0,3 p.p. y 0,5 p.p. en 2018 y 2019, respectivamente. Esta disminución se explica, casi en su totalidad, por la caída de más del 12% en términos reales del haber promedio en el último bienio (comparando los diciembres de cada año). Es importante mencionar que, dentro del 7,5% de gasto de 2019, alrededor de 0,4 p.p. corresponden a RH, por lo que la caída del haber mínimo fue aún mayor a la del haber promedio, evento que será detallado en la Sección V. Otro dato que merece la pena ser destacado es que el aumento de 0,7 p.p. del gasto en prestaciones de la seguridad social evidenciado entre 2015 y 2017, obedece en parte (0,4 p.p.) a RH y en parte (0,3 p.p.), a la implementación, a fines de 2014, de una nueva moratoria previsional (Ley 26.970) que otorgó la posibilidad de que en tres años se otorguen casi un millón de beneficios previsionales<sup>23</sup>.

Por su parte, las transferencias corrientes y de capital promediaron 1,5% del PIB en el período analizado, con un mínimo de 1,0% en 2008 y un máximo de 2,0% en 2016, año que presentó un incremento de 0,4 p.p. respecto al año anterior, explicado, prácticamente en su totalidad, por la incorporación del pago de asignaciones familiares a los hijos e hijas de la mayoría de los trabajadores monotributistas<sup>24</sup> (aproximadamente 400.000 casos) y por el incremento del tope del ingreso del grupo familiar (alrededor de 900.000 casos), que permitieron aumentar considerablemente la cantidad de niñas, niños y adolescentes cubiertos. La disminución de 2,0% a

---

<sup>21</sup> En la actualidad, hay 13 cajas previsionales provinciales (Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Santa Fe, Chubut, La Pampa, Chaco, Formosa, Misiones, Provincia de Buenos Aires, Neuquén, Santa Cruz y Tierra del Fuego) que no fueron transferidas en la década del '90 a la Nación, por lo que se manejan de forma autónoma. Sin embargo, el Compromiso Federal firmado en 1999 estableció el financiamiento gradual del déficit por parte del gobierno nacional de aquellas cajas no transferidas que fueran "armonizadas" con el sistema nacional. La armonización implica llevar un conjunto de parámetros a valores similares al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), es decir:

- 30 años de aportes.
- Una alícuota total de 21,17% entre aportes y contribuciones a la seguridad social.
- Forma de cálculo del haber inicial.
- Edad de jubilación: 60 años para las mujeres y 65 para los hombres.
- Actualización de los haberes.

De forma adicional, en el Consenso Fiscal firmado en 2017, se determinaron compromisos de la Nación con respecto a las cajas provinciales no transferidas, que se detallan a continuación:

- Eliminar los mecanismos de penalización por no armonización que se habían establecido en el Decreto 894/2016.
- Aumentar para 2018 la asignación del presupuesto nacional a las cajas no transferidas en la misma proporción en que se incrementen el resto de las prestaciones previsionales liquidadas por el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y mantener un mecanismo de anticipos automáticos, sobre la base de los déficits determinados del año anterior.
- Adoptar las medidas necesarias para que la ANSES establezca un régimen simplificado de remisión de información a los fines de la determinación del resultado financiero corriente de los sistemas previsionales provinciales.

<sup>22</sup> Son las otorgadas por invalidez en el marco de la Ley N° 13.478, sus complementarias y modificatorias y las derivadas de la aplicación de las Leyes N° 26.928 y N° 25.869.

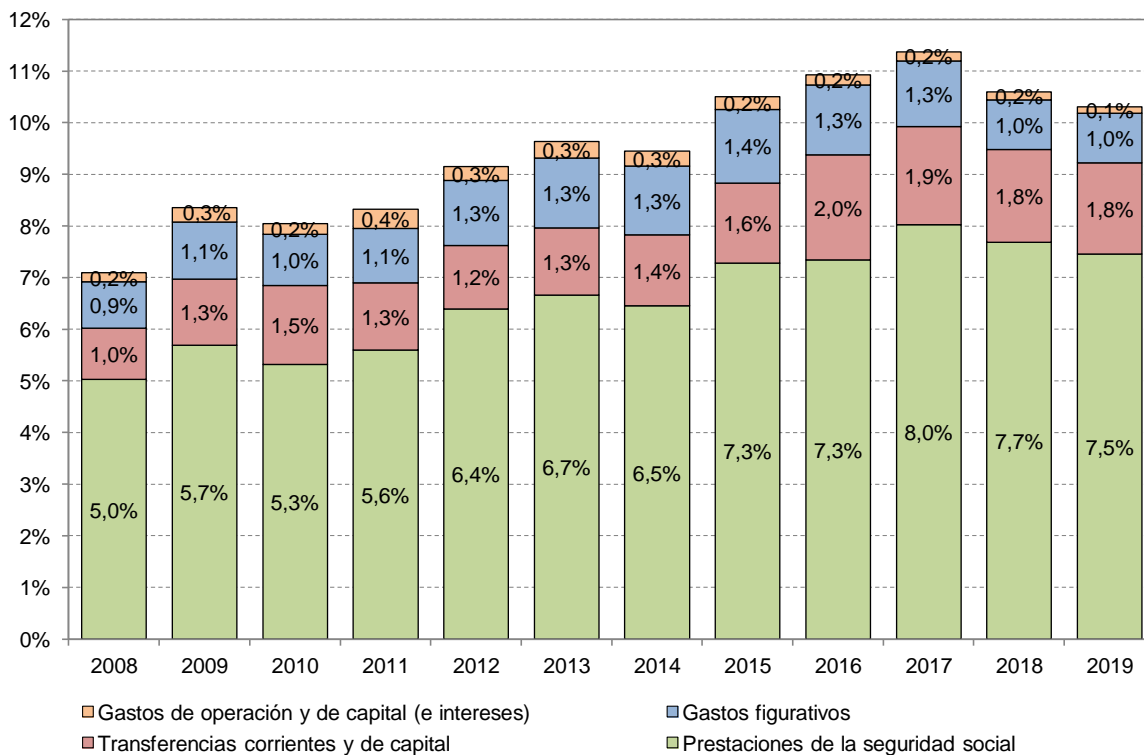
<sup>23</sup> Puede consultarse más información sobre la evolución de los componentes del rubro "Prestaciones de la Seguridad Social" en el Gráfico A.4 en el Anexo.

<sup>24</sup> De las 11 categorías del monotributo (A a la K), las 8 de menores ingresos (A la H) comenzaron a percibir asignaciones.

1,8% en el último trienio se debe, mayormente, a la pérdida de poder adquisitivo de más del 13% de las asignaciones familiares (contributivas, no contributivas y AUH)<sup>25</sup>.

Los gastos figurativos promediaron el 1,2% en el período analizado (con mínimo de 0,9% en 2008 y un máximo de 1,5% en 2015). Finalmente, los gastos de operación y de capital, promediaron el 0,2% del PIB y no presentaron grandes oscilaciones.

**Gráfico 4. Total de gastos de la ANSES, según destino, como % del PIB. Período 2008-2019.**

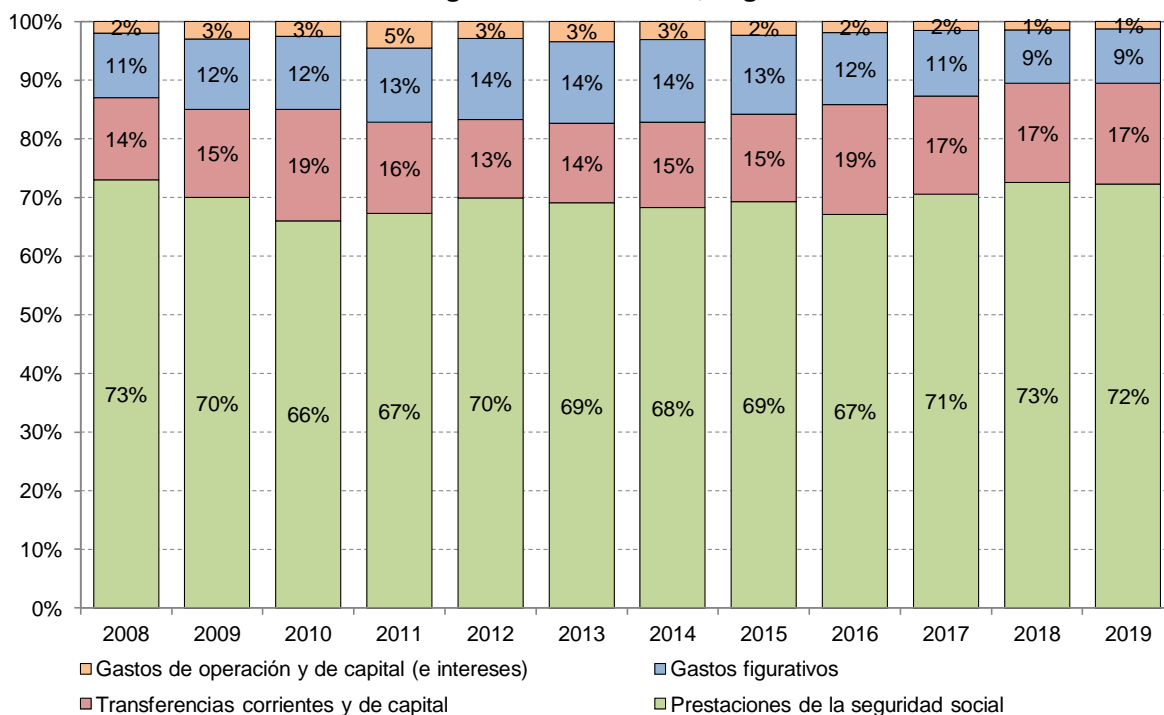


Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la ANSES.

Asimismo, en el Gráfico 5 se presenta, para el período 2008-2019, la composición de los gastos totales de la ANSES según su destino y participación relativa. En todo el período analizado obviamente predomina el gasto en prestaciones de la seguridad social que reúne, en promedio, el 69% de los gastos totales de la ANSES (con un mínimo de 66% en 2010 y un máximo de 73% tanto en 2008 como en 2018). El segundo rubro en importancia de la composición del gasto son las transferencias corrientes con un promedio del 16% (con un mínimo del 13% en 2012 y un máximo del 19% en 2016). Finalmente, completan el total los gastos figurativos con un promedio del 13% (mínimo 9% en 2019 y máximo 14% entre 2012 y 2014) y los gastos operativos con un 3% en promedio.

<sup>25</sup> En el Gráfico A.5 en el Anexo se encuentra la evolución detallada de cada uno de los componentes de "Transferencias Corrientes".

**Gráfico 5. Distribución del total de gastos de la ANSES, según destinos. Período 2008-2019.**



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la ANSES.

#### IV. Situación Fiscal

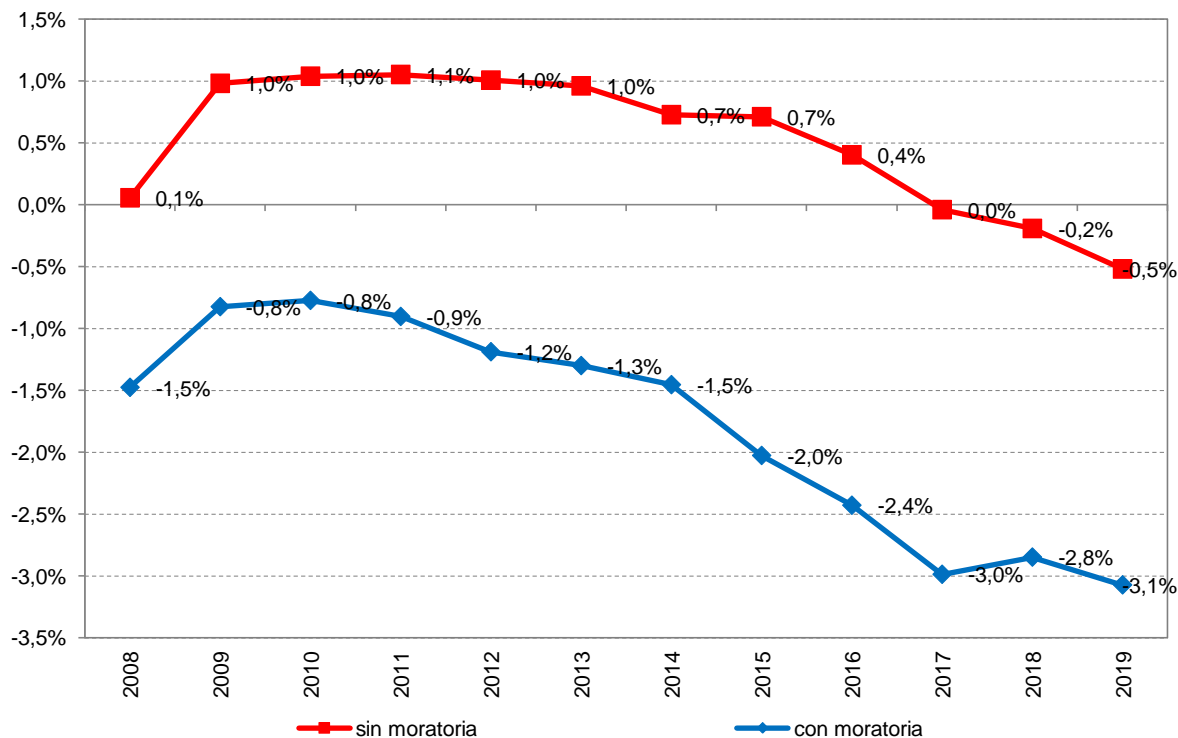
Por la variedad y complejidad de los ingresos y egresos que dispone el organismo, analizar la situación fiscal de la ANSES no solo no resulta una tarea sencilla, sino que existen múltiples formas de encararla. A lo largo de esta sección se irán presentando las distintas alternativas que consideramos más adecuadas, mencionando, en cada caso, los conceptos contemplados.

En primer lugar, en el Gráfico 6, se analiza solo el resultado previsional contributivo. Para ello solo se consideran los ingresos por aportes y contribuciones (neteados del pago de la prestación por desempleo y de las asignaciones familiares contributivas, dado que son beneficios financiados con dichos fondos) y se restarán las erogaciones previsionales contributivas, es decir, no se restarán otros gastos no previsionales (como la AUH) o no contributivos (como la PUAM). La situación de los beneficios previsionales otorgados mediante moratorias es, al menos, discutible porque si bien podrían considerarse contributivos ya que regularizaron la deuda previsional y completaron los 30 años de aportes exigidos, la enorme flexibilidad otorgada a dichos planes de regularización hace que en muchas ocasiones se los considere semi-contributivos. Es por ello por lo que decidimos presentar ambas alternativas.

El resultado previsional contributivo ha ido deteriorándose fuertemente a partir de 2015, principalmente en el bienio 2018-19. De hecho, el escenario que no contempla moratorias, que fue superavitario hasta 2016, entró en déficit por -0,2% y -0,5% del PIB en dichos años, respectivamente, por primera vez en la historia. Si consideramos el escenario que incluye a las moratorias, si bien el resultado fue deficitario en todo el período analizado, el mismo comienza a incrementarse desde 2015 por la incorporación de beneficios de la moratoria Ley 26.970 y, con mayor intensidad, desde 2017, alcanzado en 2019 el mayor déficit de la serie con -3,1%. Es importante mencionar que este déficit creciente en los últimos dos años, tal como fue analizado anteriormente, se debe en parte a decisiones de políticas como la creación del MNI a las contribuciones patronales o la implementación de la RH. Asimismo, lejos de darse en un contexto de mejora real de los haberes, se produce en un bienio (2018-19) donde los haberes,

principalmente los más bajos, se deterioraron considerablemente, tema que será analizado con mayor detalle en la siguiente sección. Es más, el desfinanciamiento analizado se utilizó justamente para, mostrando un déficit creciente en las cuentas de ANSES, justificar la reducción de las prestaciones.

**Gráfico 6. Resultado previsional contributivo: Aportes y contribuciones (neto de prestación por desempleo y AAFP contributivas) menos prestaciones previsionales contributivas, en % del PIB. Período 2008-2019.**



OBS: Incluye gasto ExCajas Provinciales y reajuste de haberes RH pero no incluye ni pago de Sentencias Judiciales ni retroactivos RH con juicio.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la ANSES.

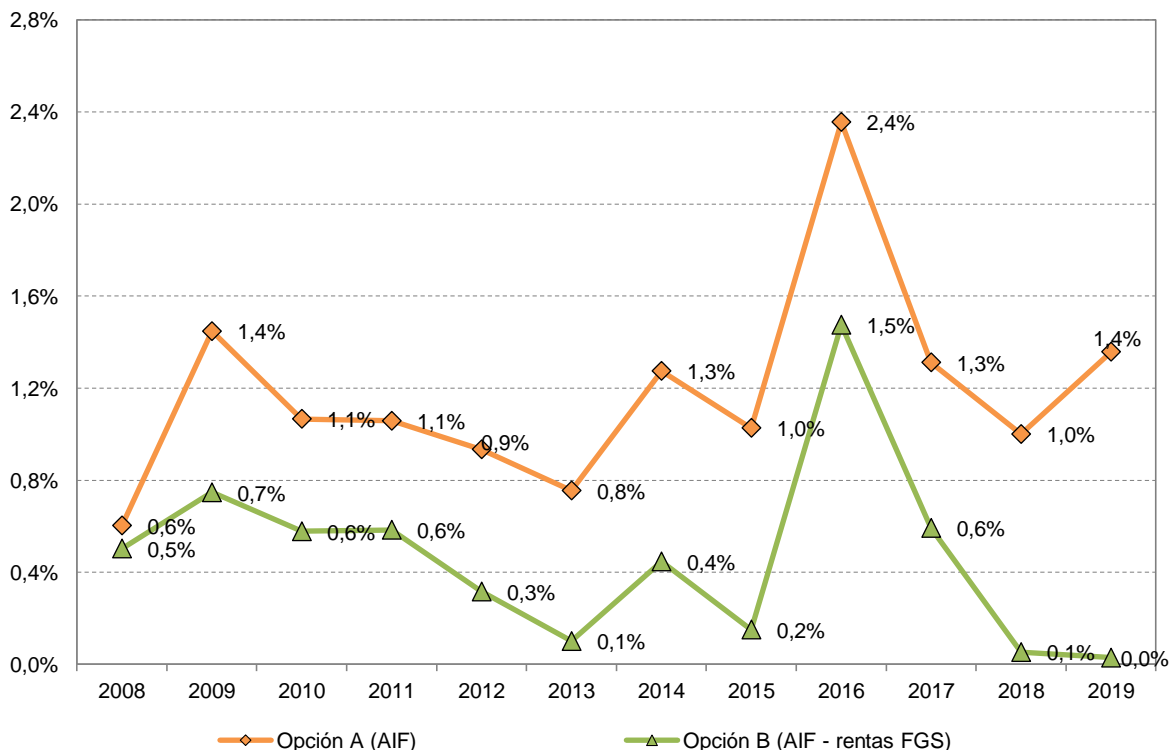
Una forma más amplia de medir el resultado de la ANSES es incluir tanto el financiamiento como las erogaciones no contributivas. Al respecto, se presentarán los siguientes escenarios considerados los más amplios posibles: A) contemplando absolutamente todos los ingresos y egresos de la ANSES, es decir, sería el resultado tal cual lo arroja el AIF y B) sin considerar las rentas del FGS dado que no suelen realizarse y utilizarse, sino que se dejan dentro del fondo. Así, podemos observar en el Gráfico 7 que, al considerar absolutamente todos los ingresos y egresos de la ANSES (opción A), el organismo presentó un superávit promedio de 1,2% en el período analizado con un máximo de 2,4% en 2016 (por lo ingresos extraordinarios del SF) y un mínimo de 0,6% en 2008 (cuando aún no se contaba completamente con las rentas del FGS). Al descontarle al resultado las rentas del FGS (opción B), el promedio del superávit en el período analizado desciende a 0,5%, con un máximo de 1,5% en 2016 (nuevamente por los recursos del SF) y un mínimo de 0,0% en 2019<sup>26</sup>.

Tal como puede observarse en el gráfico a continuación, en 2016 se produce un pico artificial en el resultado de la ANSES. Esto se debe a que, tal como fue mencionado anteriormente, para el financiamiento de la RH la ANSES contó con los recursos del Sinceramiento Fiscal (SF) que, dado

<sup>26</sup> En ninguno de todos los escenarios presentados a lo largo de esta sección se consideraron los pagos de sentencia judiciales (que, en el período analizado, promediaron 0,16% del PIB cada año) ni los retroactivos de RH a personas con juicio (con y sin sentencia firme, que representaron erogaciones por 0,02%, 0,04% y 0,03% del PIB para 2017, 2018 y 2019, respectivamente), dado que corresponden a pago de deuda de ejercicios anteriores y no del año en análisis (son los que comúnmente se denominan "gastos debajo de la línea").

que en un primer momento fueron superiores a los egresos del programa, los saldos disponibles fueron utilizados y generaron ciertas rentas que, terminados los ingresos del SF, fueron utilizados para hacer frente a las erogaciones de la RH. Se estima que la ANSES posee aún un saldo positivo que le permitirá financiar entre nueve y doce meses de 2020. Una vez agotado ese saldo, tal como dispone la ley que dio origen al programa, la ANSES deberá utilizar las rentas del FGS para financiarlo. Merece la pena mencionar que este fondo, cuyo principal objetivo es otorgarle sustentabilidad al sistema, a fines de 2019 se encontraba, medido en porcentaje del PIB, en su valor más bajo en más de seis años<sup>27</sup>. De todas formas, las rentas de este deberían alcanzar dado que anualmente equivalen a aproximadamente 1% del PIB y el programa compromete erogaciones por entre 0,4% y 0,5% del PIB cada año.

**Gráfico 7. Resultado de ANSES: distintas opciones, en % del PIB. Años 2008-2019.**



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la ANSES.

Finalmente, merece la pena mencionar que en los resultados analizados en el gráfico anterior se están contemplando las compensaciones de Coparticipación y las Contribuciones sin Asignación Específica (que justamente suelen ser las transferencias que cubren el déficit) como recursos de la ANSES. Si uno quisiera analizar cuáles son las necesidades de financiamiento de la ANSES por parte del Tesoro Nacional sería una muy buena aproximación considerar dichos conceptos. Al respecto, la ANSES recibió compensaciones de Coparticipación por 0,3% del PIB en 2016, 0,6% en 2017, 0,9% en 2018 y 1,2% en 2019. En cuanto a las Contribuciones sin Asignación Específica si bien las mismas promediaron 0,9% del PIB en el período 2010-19, se incrementaron considerablemente a partir de 2016, pasando de 0,9% en 2015 a 1,8% en 2016, 1,9% en 2017, 0,8% en 2018 y 1,2% en 2019. Es decir, sumando ambos conceptos, la ANSES tuvo necesidades de financiamiento por parte del Tesoro Nacional por 2,1% en 2016, 2,5% en 2017, 1,7% en 2018 y por 2,4% en 2019<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Para más información se puede consultar el Gráfico A.6 en el Anexo.

<sup>28</sup> Estos guarismos no están considerando ni la Coparticipación que llega a la ANSES de forma automática (la cual desaparecerá a partir de 2020) ni las Contribuciones con Asignación Específica.

## V. Valor real de las prestaciones

Tal como se ha mencionado anteriormente, el deterioro en la situación fiscal de la ANSES acontecido mayormente durante el último cuatrienio, y que se vio agravado principalmente en los últimos dos años, lejos está de corresponder a un aumento real de las prestaciones. De hecho, más bien ocurrió lo contrario, este déficit creciente fue muchas veces utilizado como justificativo para la implementación de distintas medidas que fueron adoptadas (como el cambio de la Ley de Movilidad a fines de 2017). Para argumentar este punto, en esta sección analizaremos como ha sido la evolución de los haberes en el período analizado y cuál es la situación actual de los mismos. Dado que, principalmente luego de la RH, la evolución de los haberes distó mucho de ser homogénea, a lo largo de la sección se analizarán el haber mínimo, el haber medio total y el haber medio sin considerar moratorias, lo cual nos permitirá entender también que ocurrió con la desigualdad del sistema.

A lo largo de período analizado rigieron dos Leyes de Movilidad distintas: la de la Ley 26.417 hasta 2017 inclusive y la de la Ley 27.426 en 2018 y 2019. Es por ello por lo que en muchas oportunidades el punto de corte o de comparación serán los años mencionados. Antes de comenzar con el análisis de lo ocurrido con los haberes resulta menester describir, al menos brevemente, en qué consistía cada fórmula de movilidad. La vigente hasta 2017 establecía dos aumentos semestrales (en marzo y septiembre) de acuerdo con el promedio simple entre la evolución de salarios (la variación más alta entre el Índice de Salarios -IS- elaborado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos -INDEC- y la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables -RIPE-) y la evolución de los recursos tributarios por beneficios; asimismo, tenía un tope anual que indicaba que la variación acumulada en un año no podía superar en más de un 3% a la variación de los recursos totales por beneficio entre los dos años anteriores. Por otro lado, la fórmula vigente a partir de 2018 otorgaba aumentos trimestrales compuestos en un 70% por la variación del Índice de Precios al Consumidor Nacional -IPCN- del INDEC y un 30% por la del RIPE. Esta fórmula fue muy criticada por varias cuestiones, principalmente: el gran desfase entre el momento de aplicar la movilidad y el período analizado (en marzo del año “t” se otorgaba un aumento por lo ocurrido entre septiembre y junio del año “t-1”); por ser de dudosa sustentabilidad al no tener en cuenta en ningún momento los recursos de la ANSES y porque en el empalme con la fórmula movilidad anterior se “omitió” un trimestre dado que se otorgó en marzo un aumento trimestral cuando correspondía uno semestral<sup>29</sup>.

Entre 2008 y 2017, período en que rigió la Ley 26.417 de Movilidad, el haber mínimo presentó un aumento real del 20,1%, el haber medio total del 45,1% y el haber medio sin moratoria del 75,8%<sup>30</sup>. Asimismo, de los nueve años que rigió esta movilidad, el haber mínimo tuvo mejoras en términos reales en seis (solo perdió en 2010, 2014 y 2016), el haber medio total en siete (solo perdió en 2014 y 2016) y el haber medio sin moratoria en ocho (solo perdió en 2014). Con el cambio de fórmula de movilidad y luego de dos años de creciente inflación y de pérdida del poder adquisitivo de los salarios, los haberes sufrieron importantes pérdidas reales. El haber mínimo perdió 14,5% entre diciembre de 2017 y de 2019, el haber medio total 12,4% y el haber medio sin moratoria 11,0%. Los tres haberes analizados sufrieron caídas reales en ambos años<sup>31</sup>. Si comparamos la variación entre el valor de los haberes de diciembre de 2019 respecto al máximo histórico las caídas son obviamente aún más pronunciadas: el haber mínimo perdió un 23,3% respecto a su valor más alto (septiembre de 2013) y el haber medio total y el haber medio sin moratoria un 16,5% y un 14,8%, respectivamente, respecto a su pico (septiembre de 2017).

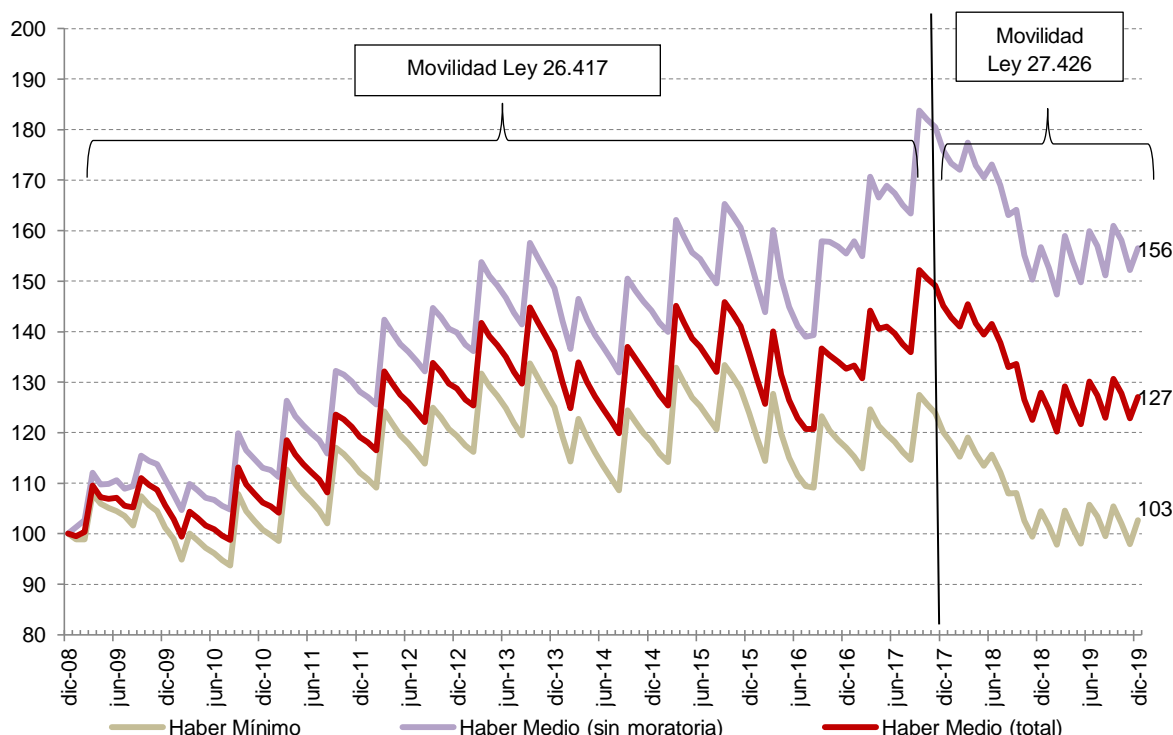
---

<sup>29</sup> Lo cual implicó un aumento de aproximadamente 8p.p. menos que el que debía otorgarse.

<sup>30</sup> Todas las variables analizadas en términos reales han sido deflactadas por un Índice de Precios al Consumidor compuesto de la siguiente forma: entre enero de 2007 y enero de 2013 el IPC San Luis, entre febrero de 2013 y abril de 2016 el IPC CABA, entre mayo de 2016 y diciembre de 2016 IPC GBA INDEC y desde enero de 2017 en adelante el IPC Nacional INDEC.

<sup>31</sup> Al comparar la variación punta contra punta de cada año las pérdidas para 2018 y 2019 resultan de -13,0% y -1,8% para el haber mínimo, de -11,8% y -0,7% para el haber medio total y de -10,9% y -0,1% para el haber medio sin moratoria, respectivamente.

**Gráfico 8. Evolución de haberes: mínimo, medio total y medio sin moratorias, en términos reales. Período 2008-2019. Base dic-2008=100.**



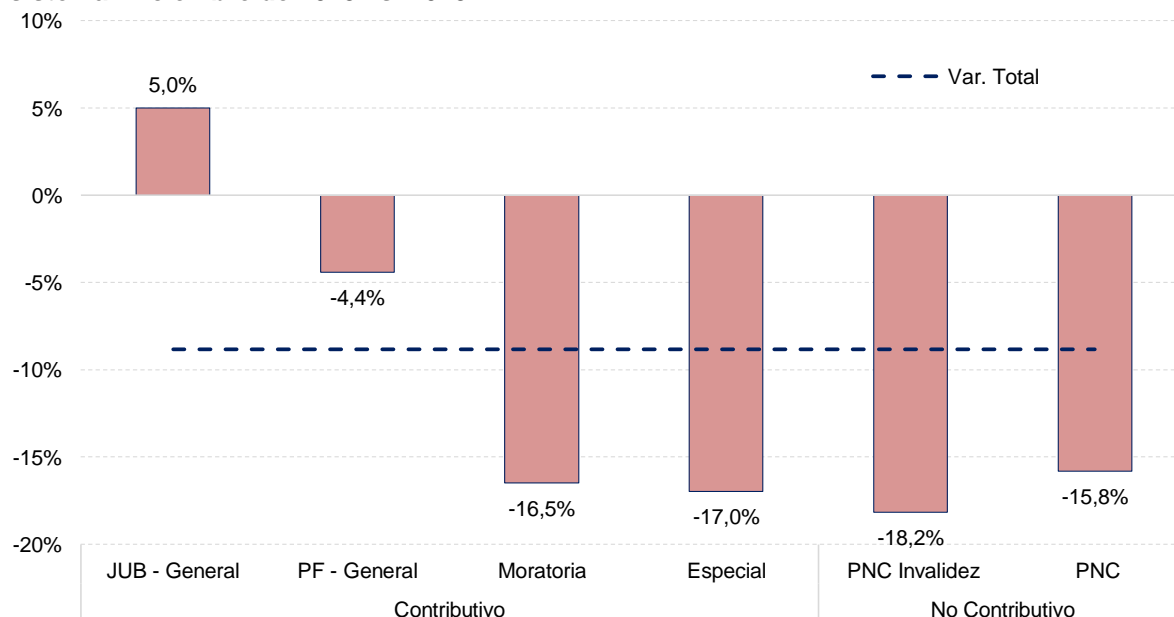
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la ANSES, IPC San Luis, IPC CABA, IPC GBA INDEC e IPC Nacional INDEC.

No obstante, a pesar de la enorme caída de los haberes a partir de 2018, las pérdidas acontecidas no llegaron a eliminar todas las mejoras reales que produjo la primera fórmula de movilidad. Así, tal como puede observarse en el Gráfico 8, el haber mínimo de diciembre de 2019 resulta un 3% mayor al del mismo mes de 2008, el haber medio total un 27% y el haber medio sin moratoria un 56% mayor.

Tal como se mencionó anteriormente, en los últimos años no solo se produjo una caída de los haberes, sino que, a través de medidas como la RH, el sistema previsional entre 2016 y 2019 se ha vuelto más regresivo. Al comparar punta contra punta, 2019 vs. 2015 (Gráfico 9), la caída del haber promedio del sistema fue del -9%, compuesta de una caída del -7% en el sistema contributivo y una del -18% en el no contributivo (ANSES, 2020). A su vez, como fuera señalado, en los últimos cuatro años la caída fue mayor en los beneficios con menores ingresos. Salvo las jubilaciones del régimen general (+5%), que fue donde se concentraron la mayoría de los aumentos por RH, es decir, excluyendo moratorias y regímenes especiales, todas las prestaciones disminuyeron considerablemente. Las pensiones del régimen general perdieron 4%, los regímenes especiales<sup>32</sup> cayeron 17% en las jubilaciones y 19% en las pensiones y, aún más preocupante por tratarse de beneficios con mucho menor poder adquisitivo, los beneficios por moratorias y los beneficios no contributivos (Pensiones No Contributivas -PNC- y la Pensión Universal para el Adulto Mayor -PUAM-) perdieron entre 16% y 18% (ANSES, 2020).

<sup>32</sup> Docentes, Docentes Universitarios, Investigador Científico, Luz y Fuerza, Poder Judicial Nacional, Poder Judicial de Provincias Transferidas y Servicio Exterior

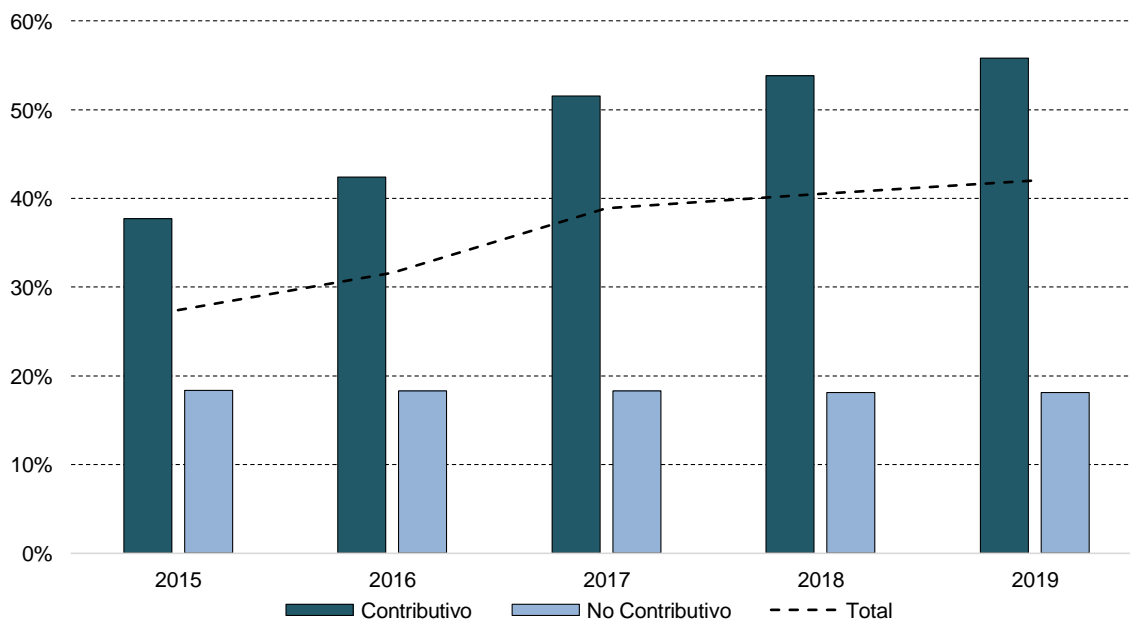
**Gráfico 9. Variación del haber medio en términos reales según tipo de beneficio, régimen y sistema. Diciembre de 2015 vs. 2019.**



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de ANSES (2020), IPC San Luis, IPC CABA, IPC GBA INDEC e IPC Nacional INDEC.

Finalmente, otra forma de mostrar el aumento de la desigualdad ocurrido en los últimos cuatro años es la presentada en el Gráfico 10 que refleja cómo la brecha entre el haber medio y la mediana fue incrementándose año tras año; señal de que el sistema fue volviéndose más desigual. En este sentido, el haber medio fue 27% mayor a la mediana en 2015, pasando a serlo un 42% en 2019. Cabe destacar que dicho aumento se debe a lo ocurrido en el sistema contributivo, donde la brecha pasó de 38% a 56% entre 2015 y 2019; ya que en el sistema no contributivo se mantuvo estable cerca del 18% (ANSES, 2020).

**Gráfico 10. Evolución de la brecha entre haber medio y mediana del haber, según sistema. Período 2015-2019, diciembre de cada año.**



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de ANSES (2020).



## VI. Conclusiones principales y perspectivas a futuro

A lo largo de las distintas secciones del documento se ha ido analizando la estructura de financiamiento y de gasto de la ANSES, la evolución de estos en la última década y como, principalmente en los últimos cuatro años, el resultado fiscal del organismo, independientemente de cómo se lo mida, se ha deteriorado considerablemente. Además, en la sección anterior, identificamos que esta situación, lejos de atribuirse a incrementos de los haberes, se ha producido en un contexto de caída real de los mismos y con un sistema que se ha tornado más inequitativo. Antes de avanzar con las conclusiones principales entonces resulta menester al menos mencionar cuáles son las principales cuestiones para tener en cuenta en el mediano plazo respecto al financiamiento de la ANSES.

Por el lado de los ingresos, un aspecto a tener en cuenta es que la caída de la recaudación por aportes y contribuciones, tal como fuera analizada en la Sección 2, se debió mayormente al deterioro del mercado laboral acontecido en el bienio 2018-19 por lo que es de esperarse que, en cuanto logren recuperarse los puestos de trabajo registrado y, principalmente, el poder adquisitivo del salario, la ANSES pueda recomponer en parte sus ingresos en alrededor 0,9% del PIB<sup>33</sup>. De todos modos, cierto es que, en tanto y en cuanto la movilidad por la que se ajustan los beneficios previsionales y las asignaciones tenga como una de las variables el RIPE (o el Índice de Salarios de INDEC), dicha mejora de los ingresos se trasladará, al menos en parte, a mayores erogaciones. Además, y también relacionado con la recaudación por aportes y contribuciones, está el mínimo no imponible a las contribuciones patronales cuya aplicación en parte se detuvo gracias a la Ley 27.541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el Marco de la Emergencia Pública sancionada a fines de diciembre de 2019. Los cambios introducidos y ya mencionados en la Sección 2, permitirían que la pérdida de recaudación de contribuciones patronales de 2020 respecto a la que hubiese sido de no implementarse el MNI, sea de aproximadamente solo 0,18% del PIB. Es decir, 0,07 p.p. menos de lo que se resignó en 2019 y 0,22 p.p. menos de los que se hubiese resignado si no se realizaba las modificaciones de diciembre pasado. Además, al no actualizar más estos valores por IPC, su efecto en el tiempo se ira diluyendo, a diferencia de lo que sucedía anteriormente con los incrementos prefijados hasta 2022 y la actualización por inflación. Por último, desde enero de 2020 rige el ya mencionado impuesto PAIS, una alícuota del 30% a la compra de y a los consumos en moneda extranjera. En el primer trimestre desde su implementación ya recaudó más de \$17.000 millones, de los cuales el 42% se destinaron (más de \$7.000 millones) a la ANSES. Se estima que, a lo largo de todo el año, este tributo represente a ingresos para el organismo por aproximadamente 0,15% del PIB.

Por el lado de los egresos, dada la moratoria previsional y la PUAM aún vigentes, es de esperarse que la tasa de cobertura previsional, es decir, el porcentaje de las personas en edad jubilable que acceden a un beneficio previsional se mantenga elevada (en torno al 90%). Sin embargo, desde hace dos años tanto los hombres como las mujeres tienen el derecho de permanecer en actividad hasta la edad de 70 años<sup>34</sup> (a pesar de que la edad mínima para jubilarse es de 65 y 60 años, respectivamente). Es posible que, especialmente aquellos trabajadores con mayores salarios y empleos menos exigentes físicamente decidan permanecer más tiempo en actividad lo cual implicaría cierto ahorro en las erogaciones de las altas anuales (es una medida relativamente nueva por lo que aún no se disponen de demasiados datos para estimar su impacto fiscal). Otro efecto para tener en cuenta, quizá más en el mediano plazo, son las erogaciones por RH. Tal como se mencionó anteriormente, mediante este programa se comprometieron importantes recursos de la ANSES por los próximos años sin asignársele recursos suficientes para su total financiamiento más allá de los primeros cuatro años. Si bien estas erogaciones, al no producirse nuevas altas, irán disminuyendo en los próximos años, se estima que el programa comprometió recursos al menos por los próximos treinta años. También merece la pena mencionar, en línea con lo analizado en la

---

<sup>33</sup> Adicionalmente, el monto que aportan al SIPA los monotributistas, los autónomos y el personal del servicio de casas particulares (SCP) también cayó en términos reales en los últimos años, particularmente más en el último bienio. Por ejemplo, en el segundo semestre de 2019 el aporte mensual de los monotributistas resultó un 24,9% inferior al del primer semestre de 2017. En el mismo sentido, las contribuciones del SCP de 2019 eran, en términos reales, apenas un 29% de su valor en 2013. Aquí también habría cierto margen para aumentar los ingresos por aportes y contribuciones.

<sup>34</sup> Quedan excluidos los empleados de la administración pública.

Sección 5, que la mayoría de las prestaciones abonadas por la ANSES (tanto las previsionales como las asignaciones) se encuentran en valores muy bajos respecto a los que tenían tan solo dos o cuatro años atrás. Es esperable que, quizá en un mediano plazo, las mismas vayan recuperando paulatinamente el poder adquisitivo perdido lo cual incrementaría en aproximadamente 0,7% del PIB las erogaciones del organismo. Por último, otro punto para tener en cuenta respecto a las erogaciones, aunque sus efectos recién se verán en el largo plazo, es la estructura poblacional de nuestro país. Considerando el ratio entre personas en edad laboral (aquellas entre 20 y 64 años) y la población en edad jubilable (65 años y más), actualmente la Argentina presenta un ratio de 5,0 que descenderá a 3,3 hacia 2050. Si además contemplamos que se logró alcanzar una cobertura previsional del alrededor del 90% pero que, al descontar las tasas de inactividad, de desempleo y de informalidad laboral, la cantidad de trabajadores que realizarán aportes y contribuciones respecto a cada pasivo presenta guarismos mucho más bajos que los mencionados. Si bien es cierto que el cambio de la estructura poblacional traerá disminución en otro tipo de erogaciones, como las asignaciones para niñas, niños y adolescentes, tal como se analizó en la Sección 2 las mismas representan poco más de 1% del PIB cuando el gasto previsional su encuentra entre 7% y 8% del PIB<sup>35</sup>. Para al menos mantener la tasa de cobertura previsional y el nivel adquisitivo de las prestaciones resultará clave encontrar los espacios fiscales adecuados. Es de esperarse que esta convergencia hacia una estructura poblacional mucho más envejecida se financie, más allá de ciertas mejoras en el mercado laboral como disminución de la informalidad, mayormente con ingresos provenientes de impuestos de renta general<sup>36</sup>.

Contrario a ciertas afirmaciones sobre que la seguridad social es de financiamiento inviable o incluso algunas más extremas que sostienen que la ANSES se encuentra quebrada desde hace tiempo, a lo largo del documento se pudo demostrar que hasta mitad de esta década (2014-15) la ANSES mantenía cierto orden en sus cuentas fiscales que, si bien con ciertas oscilaciones, lo llevaron a tener desde la creación del SIPA en 2008 hasta 2014, al sistema previsional contributivo (sin contar moratorias) con superávit (en torno al 0,7% del PIB) y, teniendo en cuenta absolutamente todas las erogaciones de la ANSES así como todos sus ingresos excepto las rentas del FGS, la Coparticipación y las Transferencias del Tesoro sin Asignación Específica, con un déficit que nunca superó el 1,5% del PIB.

Sin embargo, en los últimos cuatro o cinco años, pero principalmente, en los últimos dos, por cuestiones vinculadas tanto al gasto (por ejemplo, RH) como a los ingresos (por ejemplo, la caída de los salarios reales, la pérdida de puestos de empleos o el MNI a las contribuciones patronales), la situación fiscal se deterioró considerablemente. Todo esto con el agravante de que, lejos de representar mejoras en las prestaciones, se dio en un marco de caída real de las asignaciones y haberes previsionales, las cuales en muchas ocasiones pueden ser atribuibles a medidas adoptadas que fueron justificadas por dicho déficit.

Afortunadamente, existen señales, principalmente por el lado de los ingresos, que podrían mejorar la situación muy gradualmente. Ello dependerá no solo de las normativas adoptadas sino mucho de la situación económica (en mayor medida por la recuperación del mercado laboral -vía más empleos y mejores salarios- y, en menor medida, por aumento del consumo -ejemplo: IVA o impuestos a créditos y débitos bancarios-). Es de esperarse que, de acontecer estos mayores ingresos, los mismos permitan en parte mejorar la situación fiscal del organismo mientras se recompone paulatinamente el valor real de las prestaciones. También es de esperar, y las medidas adoptadas recientemente como la suspensión de la movilidad (hasta que se adopte una nueva en el plazo de seis meses), los bonos otorgados a los beneficiarios de menores ingresos y los aumentos de suma fija en lugar de porcentuales así lo demuestran, que en los próximos años se intente revertir la desigualdad del sistema previsional que ha ido en aumento constante en el último cuatrienio. Por último, la Argentina aún cuenta con una estructura demográfica relativamente

---

<sup>35</sup> A nivel de las cuentas públicas agregadas, es decir, sin concentrarnos específicamente en la ANSES, también habría que considerar que los menores gastos en educación como consecuencia de una pirámide poblacional mucho más achatada serán más que compensados por mayores gastos en salud. Al respecto puede consultarse a Rottenschweiler, 2016.

<sup>36</sup> Y quizá con algunas modificaciones de los parámetros para acceder a la jubilación: principalmente la edad y años de aportes requeridos.

beneficiosa dado que todavía posee varias personas en edad de trabajar por cada adulto mayor, pero esta situación comenzará a revertirse fuertemente en las próximas tres décadas por lo que resultará menester en el mediano plazo ir encontrando espacios fiscales (a través de mejoras en el mercado laboral que impulsen la recaudación de aportes y contribuciones y mediante impuestos de rentas generales) que permitan mantener los elevados niveles de cobertura y una recuperación del poder adquisitivo de las prestaciones, en dicho contexto de envejecimiento poblacional. Reformas paramétricas (como edad o años de aportes) en el acceso a las jubilaciones y pensiones tampoco deberían ser completamente descartadas.

## Referencias Bibliográficas

AFIP (2020). *Boletín Anual de la Seguridad Social 2019*. Administración Federal de Ingresos Públicos.

<https://www.afip.gob.ar/institucional/estudios/boletines-mensuales-de-seguridad-social/2019.asp>

ANSES (2009). *Informe de la Seguridad Social. Cuarto trimestre 2008*. Administración Nacional de la Seguridad Social.

ANSES (2010). *Fuentes de financiamiento de los sistemas de seguridad social en países de América del Sur*. Serie Estudios Especiales, Gerencia Estudios de la Seguridad Social.

<http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/Fuentes%20de%20Financiamiento%20de%20los%20Sistemas%20de%20Seguridad%20Social%20en%20Pa%C3%ADses%20de%20Am%C3%A9rica%20del%20Sur.pdf>

ANSES (2019). *Boletín DESS 2019: caracterización de beneficios liquidados en diciembre de 2018, altas y bajas anuales 2016-18*. Dirección Estudios de la Seguridad Social, Dirección General de Planeamiento.

<http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/Boletin%20DESS%20201912.pdf>

ANSES (2019). *Fondo de Garantía de Sustentabilidad: Informe Estadístico Trimestral: III Trimestre 2019*. Análisis Económico del FGS. Dirección General de Inversiones.

<http://fgs.anses.gob.ar/archivos/secciones/FGS%20-%20III.TRIM.19%20para%20subir.pdf>

ANSES (2020). *Boletín DESS I-2020: caracterización de beneficios liquidados en diciembre de 2019 y análisis de su evolución desde 2015*. Dirección Estudios de la Seguridad Social, Dirección General de Planeamiento.

Bertranou, F., Cetrángolo, O., Grushka, C. y L. Casanova (2011). *Encrucijadas de la seguridad social en Argentina: Reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. Buenos Aires. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT).

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---soc\\_sec/documents/publication/wcms\\_secSOC\\_29187.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_secSOC_29187.pdf)

CELADE (2019). *Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100 para Argentina, revisión 2019*. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, Organización de las Naciones Unidas (ONU). <https://population.un.org/wpp/>

Costa, M. I., J. Curcio y C. Grushka (2012). *La institucionalidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social en el Sistema de Seguridad Social argentino. Estructura organizativa y financiamiento (1991-2012)*. En C. Danani y S. Hintze (coords.), *Protecciones y desprotecciones II, problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Los Polvorines (2014). Ediciones Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).

[https://www.ungs.edu.ar/cm/uploaded\\_files/publicaciones/649\\_Protecciones%20y%20desprotecciones%202%20web.pdf](https://www.ungs.edu.ar/cm/uploaded_files/publicaciones/649_Protecciones%20y%20desprotecciones%202%20web.pdf)

Danani, C. y A. Beccaria (2009). *La Seguridad Social como medio y resultado de transformaciones estatales. El caso del sistema previsional en Argentina, 2004-2009*. I Jornada sobre Política Social: Instituciones y condiciones de vida. Área de investigación y Licenciatura en Política Social, Instituto del Conurbano, UNGS, Los Polvorines, 14 de agosto.

Danani, C. y A. Beccaria (2011). *La (contra)reforma previsional argentina 2004-2008: aspectos institucionales y político-culturales del proceso de transformación de la protección*. En

C. Danani y S. Hintze (coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Los Polvorines (2011). Ediciones Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).

<http://www.ungs.edu.ar/areas/publicaciones/365/protecciones-ydesprotecciones-la-seguridad-social-en-la-argentina-1990-2010.html>

Danani, C. y S. Hintze, S. (2019). *Protecciones y desprotecciones III: la seguridad social en el nivel territorial: Argentina, 2003-2015*. Los Polvorines (2014). Ediciones Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).

<https://ediciones.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2019/11/9789876304344-completo.pdf>

Messina, G. (2014). *Transformaciones y reformas en el sistema de pensiones argentino entre 2003 y 2013. Evaluando las políticas de inclusión más allá de lo contributivo*. Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Nueva Época, n°11 (2014).

<http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/inap-reformas-pensiones-argentina-03-2015.pdf>

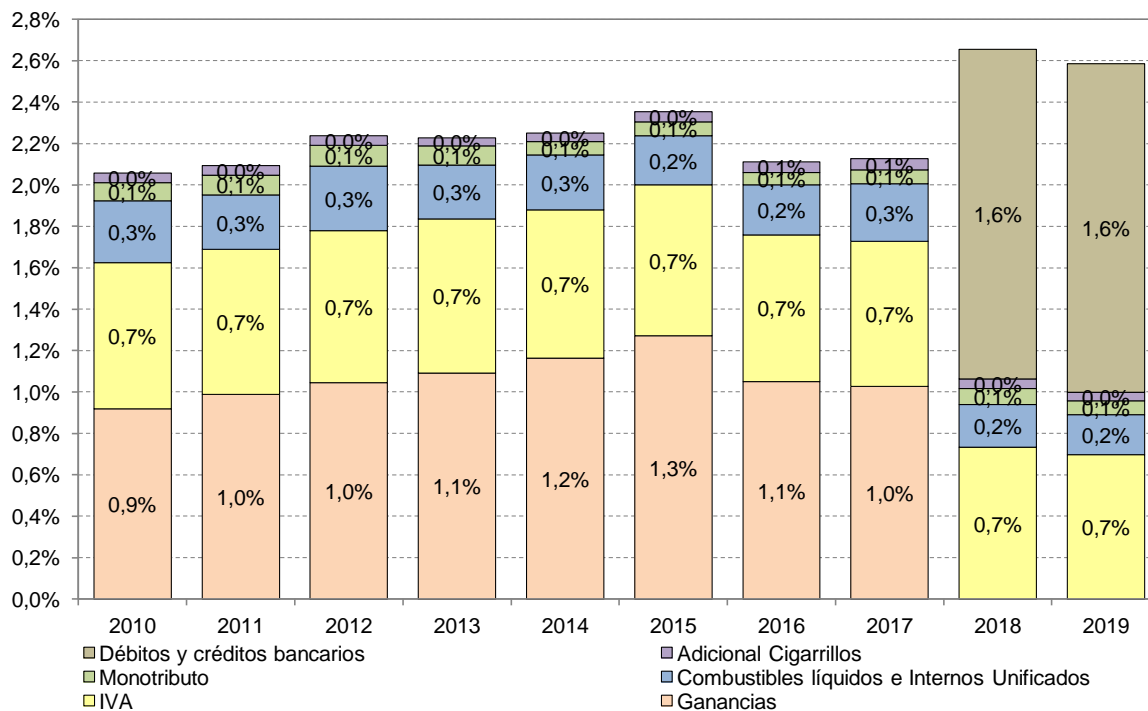
MTEySS (2020). *Boletín Estadístico de la Seguridad Social (BESS): III Trimestre de 2019*. Secretaría de Seguridad Social, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

<https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridadsocial/estudios#bess>

Rottenschweiler, S. (2016). *Cambio demográfico y Federalismo Fiscal: proyecciones del gasto público consolidado y por nivel de gobierno 2009-2050*. Revista de Economía y Estadística, 52(1), 23-56. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/14935/15115>

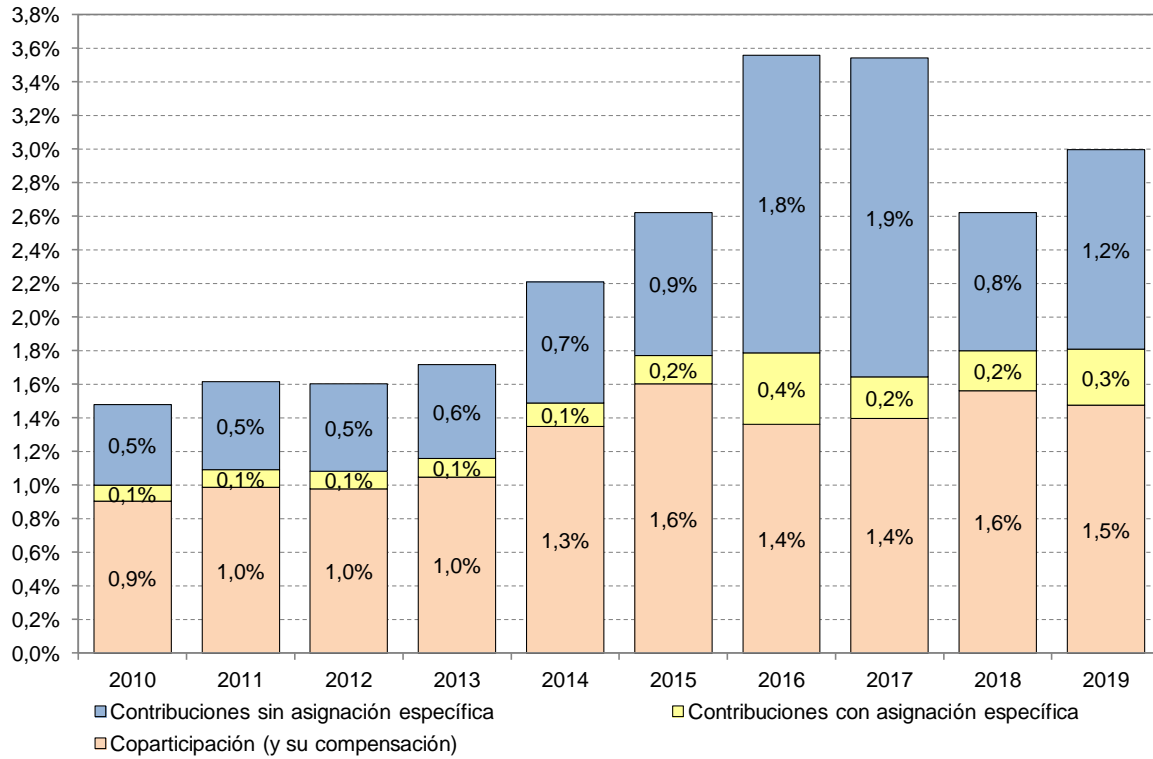
## Anexo

**Gráfico A.1. Evolución de los recursos tributarios, por tipo, en % del PIB. Período 2010-2019.**



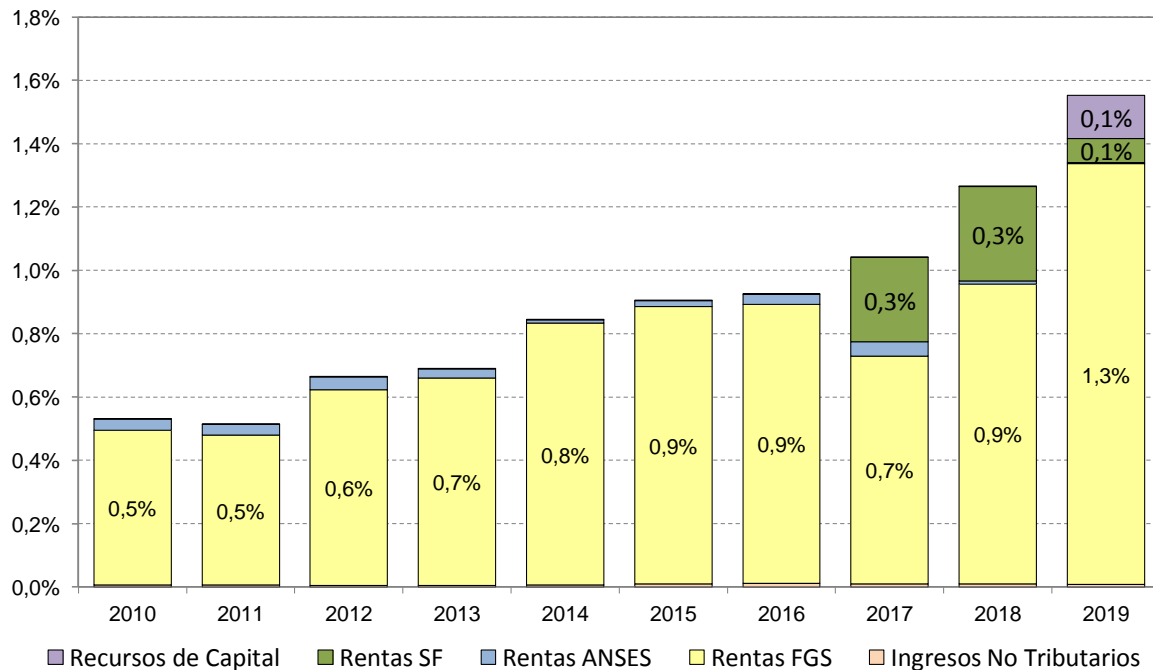
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la ANSES.

**Gráfico A.2. Evolución de las contribuciones figurativas, por tipo, en % del PIB. Período 2010-2019.**



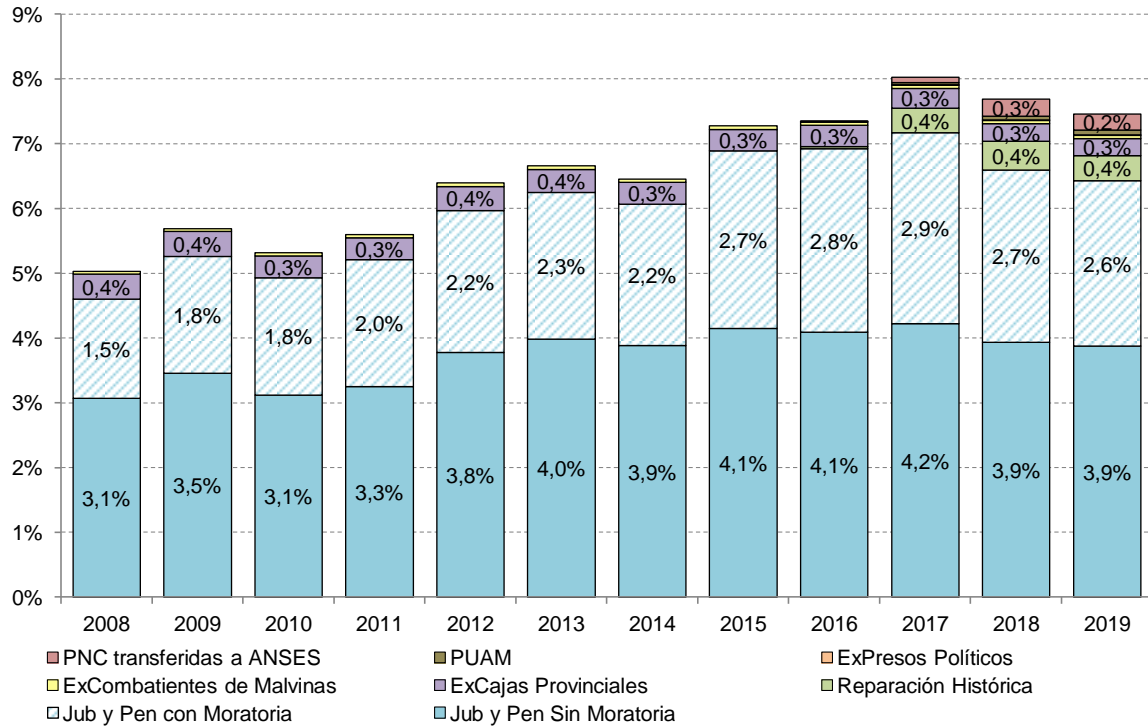
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la ANSES.

**Gráfico A.3. Evolución de Otros ingresos de la ANSES, por tipo, en % del PIB. Período 2010-2019.**



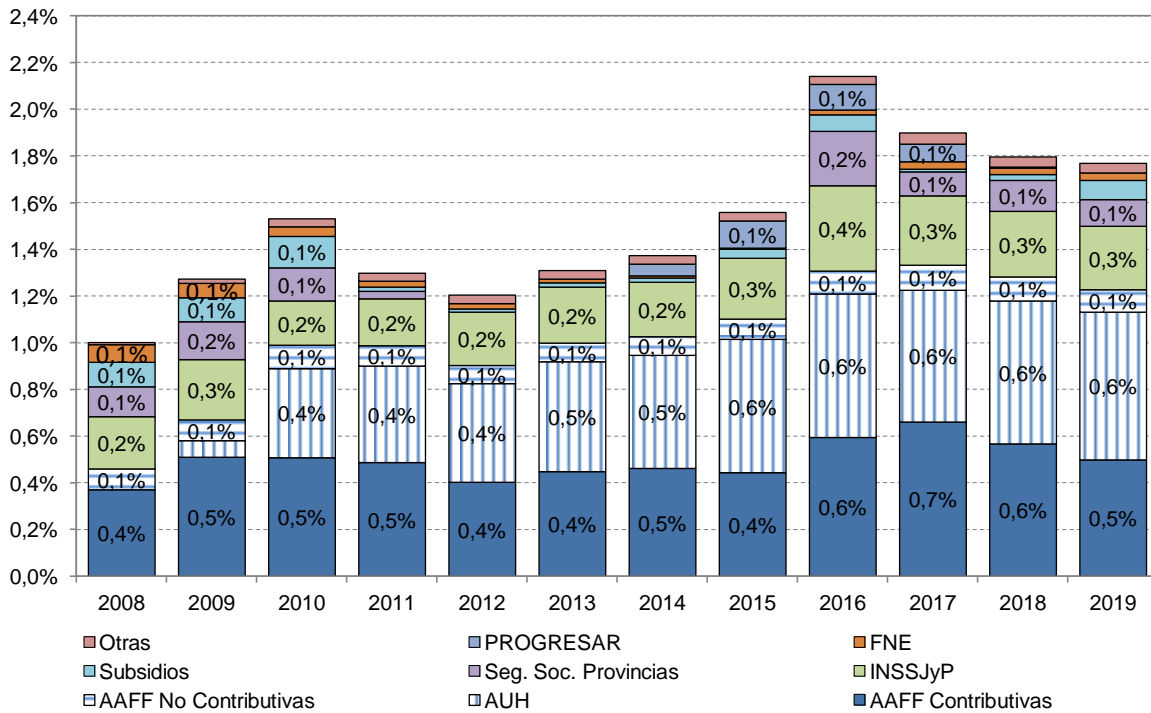
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la ANSES.

**Gráfico A.4. Evolución de las Prestaciones de la Seguridad, por tipo, en % del PIB. Período 2010-2019.**



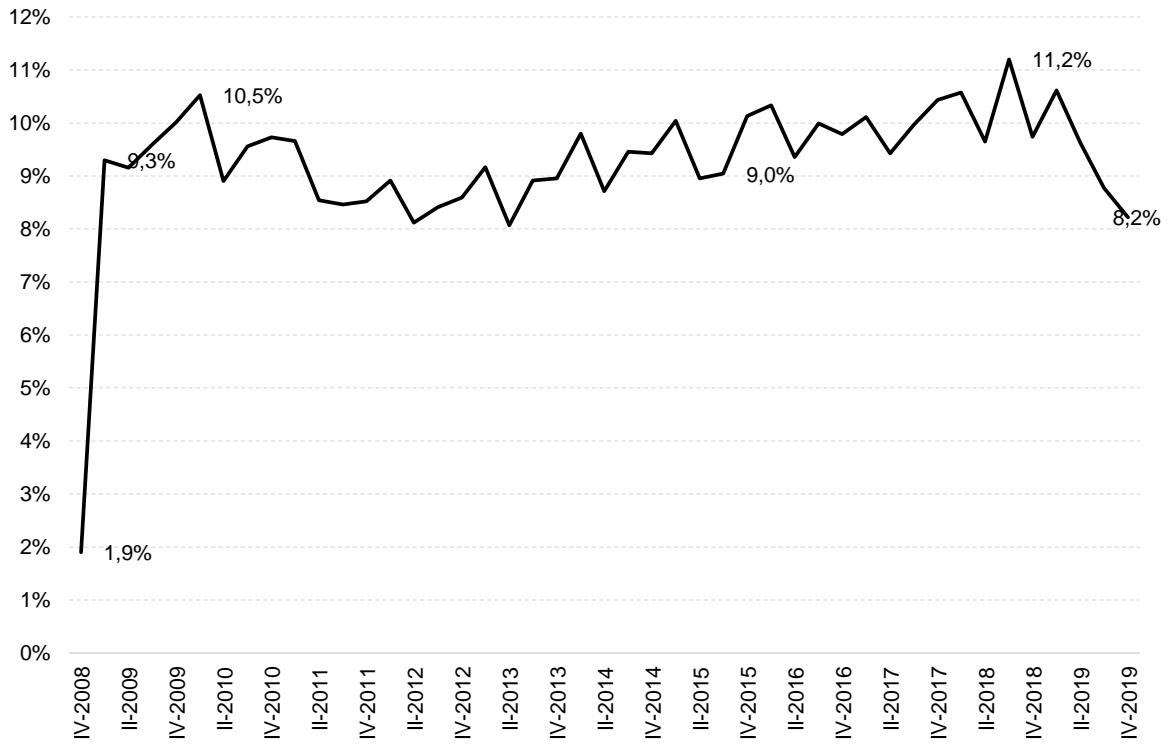
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la ANSES.

**Gráfico A.5. Evolución de las Transferencias Corrientes, por tipo, en % del PIB. Período 2010-2019.**



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la ANSES.

**Gráfico A.6. Evolución del FGS, en % del PIB. Período IV Trimestre 2008 – IV Trimestre 2019.**



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la ANSES.