



# Evolución y Financiamiento de la Previsión Social

---

Investigadores:  
Sergio Carpenter  
Carlos Martínez  
Raúl Gaya

Coordinación:  
Graciela La Ruffa

**ASAP**

Asociación Argentina de Presupuesto  
y Administración Financiera Pública

# Organización del documento

- Cap. I – Descripción de los objetivos de la Seguridad Social
- Cap. II – Descripción conceptual del proceso histórico de los Sistemas Previsionales en nuestro país.
- Cap. III – Abordaje del período de privatización parcial de la previsión social nacional.
- Cap. IV – Período histórico 2003-2015.
- Cap. V – Análisis de las políticas en materia previsional del período 2016 a la fecha
- Cap. VI – Análisis presupuestario y de la evolución del gasto previsional en el período 1995-2018.

ASAP

Asociación Argentina de Presupuesto  
y Administración Financiera Pública

# Estructura de la Presentación

- ❑ Breve conceptualización de la Seguridad Social, objetivos y características.
  
- ❑ La Previsión Social en Argentina.
  - Caracterización y antecedentes.
  - Principales políticas previsionales implementadas desde la sanción de la Ley N°24.241.
  - Políticas 2003-2015 - Efectos.
  - Políticas 2016-2018 – Efectos.
  
- ❑ La Función Seguridad Social en el Presupuesto de la APN. – Análisis presupuestario y de la evolución del gasto previsional en el período 1995-2018.

**ASAP**

Asociación Argentina de Presupuesto  
y Administración Financiera Pública

# Seguridad Social

- ❑ **Protección que la sociedad proporciona a sus miembros.**
  
- ❑ **Cubre contingencias sociales que derivan en la pérdida total o en una fuerte reducción de los ingresos de las personas como consecuencia de:**
  - Enfermedad.
  - Accidente de trabajo o enfermedad profesional (riesgos del trabajo)
  - Desempleo.
  - Invalidez
  - Vejez.
  - Muerte
  - Protección en forma de asistencia médica (seguro de salud)
  - Maternidad.
  - Ayuda a las familias con hijos.
  
- ❑ **Responsabilidad del Estado:**
  - La SS es organizada desde el Estado con un criterio y una decisión política.

# Previsión Social

- ❑ Subsistema de la Seguridad Social que atiende la cobertura de las contingencias de vejez, invalidez y muerte.

Etapa	Década	
Origen	1900	Surgimiento en 1904 de las primeras agrupaciones por actividad
Expansiva	'40	Universalización. Aplicación del 82% móvil
Homogeneización	'70	Primer moratoria (1964) Centralización administrativa y unidad legislativa (se unifican las 13 cajas existentes en solo 3)– Reducción al 70% móvil
Heterogeneización	'80	Crisis de la SS, políticas que incrementaron el gasto y redujeron ingresos. Moratorias para autónomos.
Privatización	'90	Creación de un Sistema Mixto con componentes de Capitalización y de Reparto
Moratorias	2000	Incorporación de componentes semicontributivos
PUAM	2017	Reemplazo de las moratorias

# Principales políticas previsionales implementadas desde la sanción de la Ley N°24.241



# Principales políticas previsionales implementadas desde la sanción de la Ley N°24.241

2015



Fallo de la CSJN sobre devolución a Provincias del 15% impuestos Coparticipados derivados a la ANSES

2016



Pacto Fiscal. Devolución programada del 15% masa coparticipada de impuestos a provincias

2017



Reparación Histórica PUAM

Reducción gradual de Contribuciones (MNI)

Cambios en el financiamiento previsional

2018



Cambio Fórmula de movilidad

82% Móvil del SMVM no moratoria

Extensión optativa edad retiro a 70 años

2019



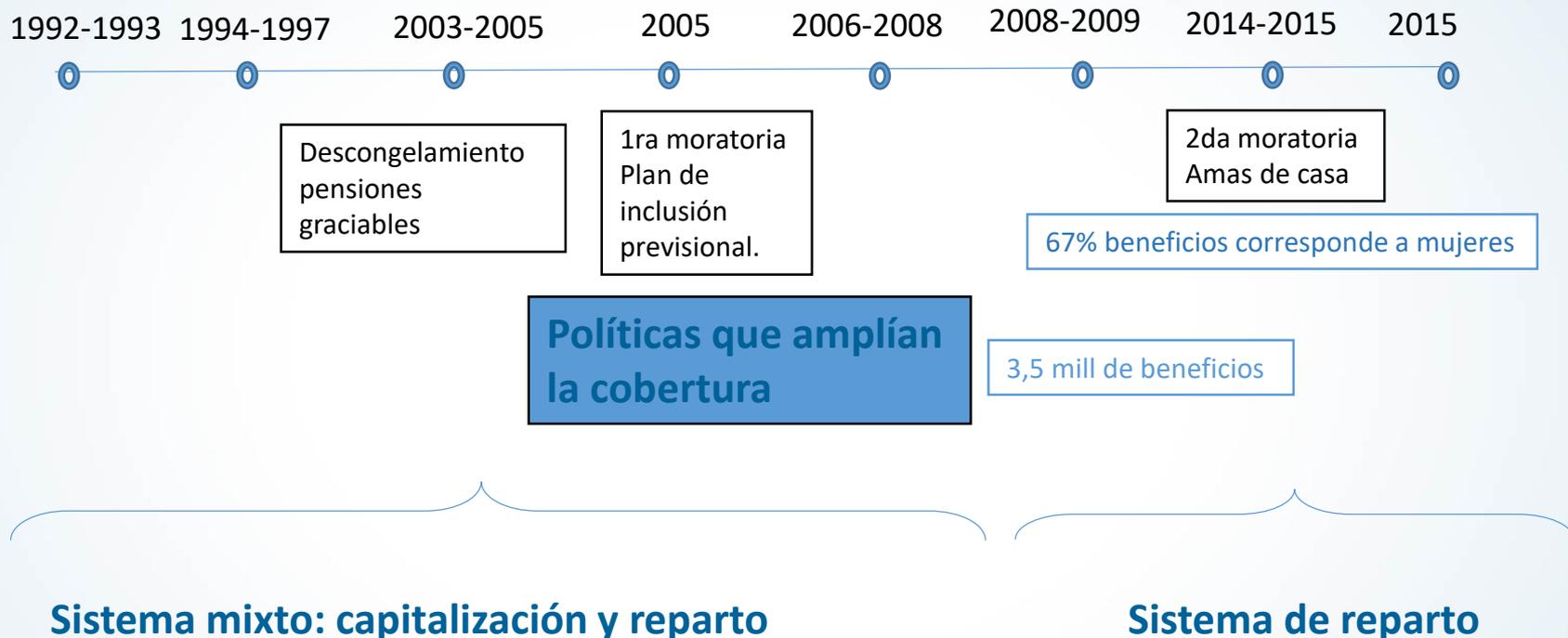
Limitación acceso a la PUAM (fin de la universalidad)

**Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)**

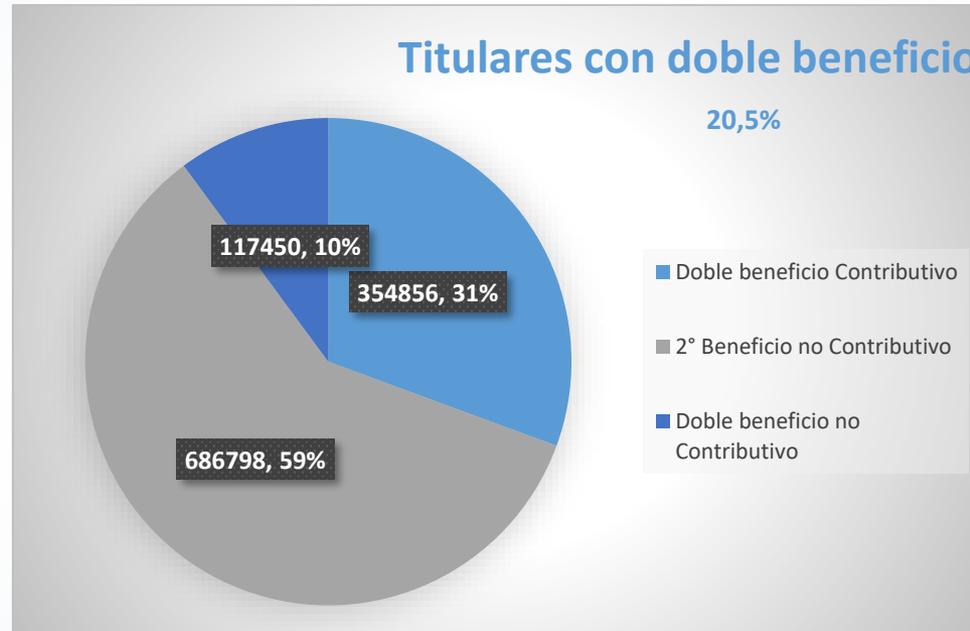
**ASAP**

Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública

# Principales políticas previsionales implementadas desde la sanción de la Ley N°24.241

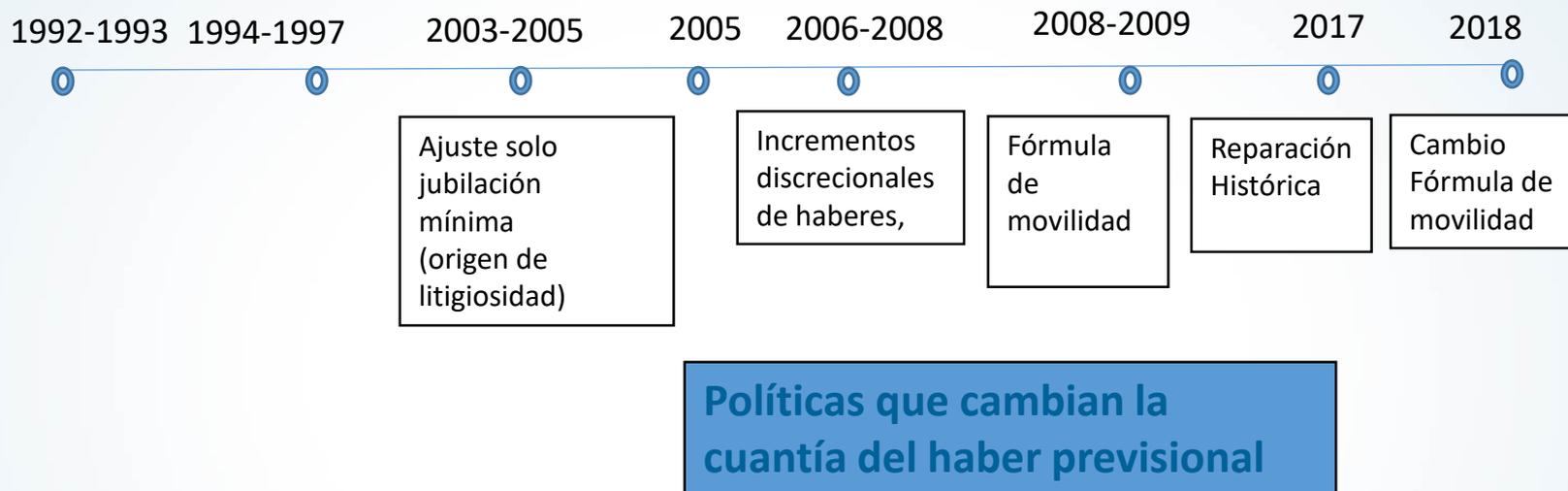


# Efectos de las políticas de Moratorias Previsionales – Doble beneficio



Fuente: Boletín Estadístico de la SS -III Trimestre 2018  
Total titulares: 4,5 mill

# Principales políticas previsionales implementadas desde la sanción de la Ley N°24.241

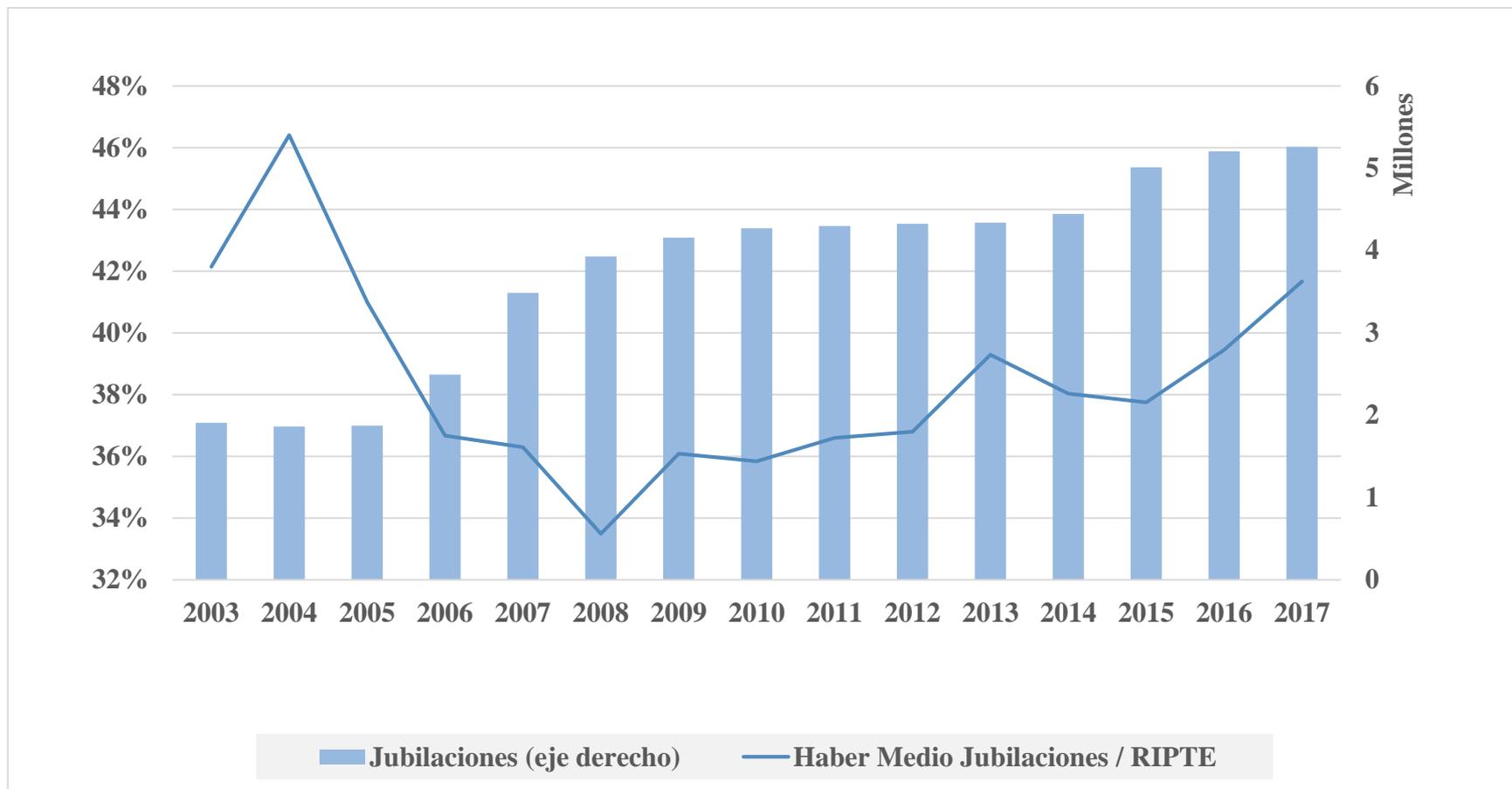


Sistema mixto: capitalización y reparto

Sistema de reparto

# Efectos de las Políticas

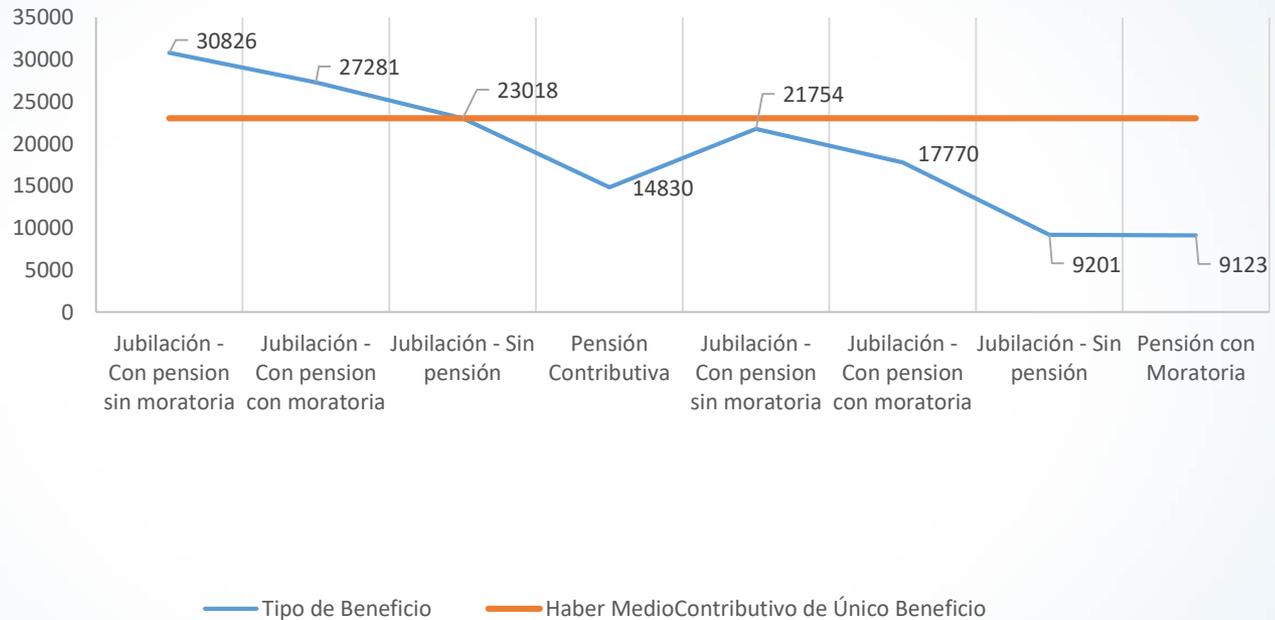
## Haber Medio de Jubilaciones versus RIPTE y Cantidad de Jubilaciones. 2003-2017



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ANSES y del MTESS.

# Composición Haberes 2018

## Haberes Medios por tipo de beneficio



Fuente: Boletín Estadístico de la SS -III Trimestre 2018

# Titulares únicos con al menos una jubilación o pensión contributiva por tramos de haber.

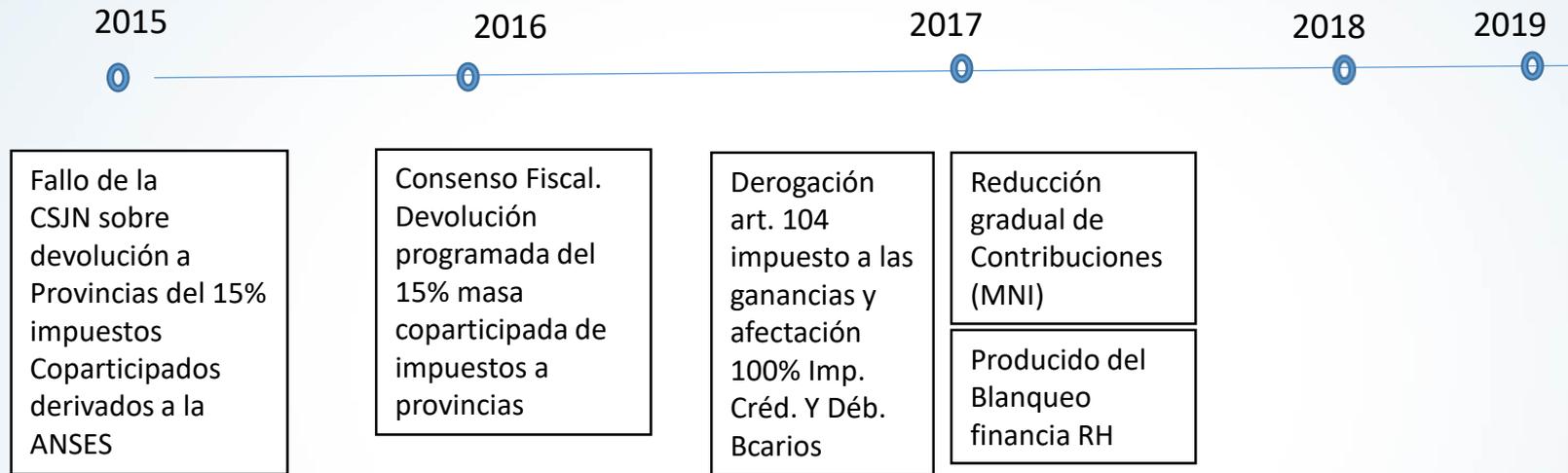
Menor o igual a una mínima	Entre una y dos mínimas	Igual a dos mínimas	Mayor a dos mínimas	Total
2.804.882	937.977	555.684	1.424.809	5.723.352
49%	16%	10%	25%	100%

Fuente: ANSES. Datos marzo 2019  
Haber mínimo \$10.400

# Principales políticas previsionales implementadas desde la sanción de la Ley N°24.241



# Principales políticas previsionales implementadas desde la sanción de la Ley N°24.241



**Políticas que modifican la composición de los recursos de la Seguridad Social**

**Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)**

# Impacto de las políticas adoptadas en los recursos tributarios de la Seguridad Social. Año 2018

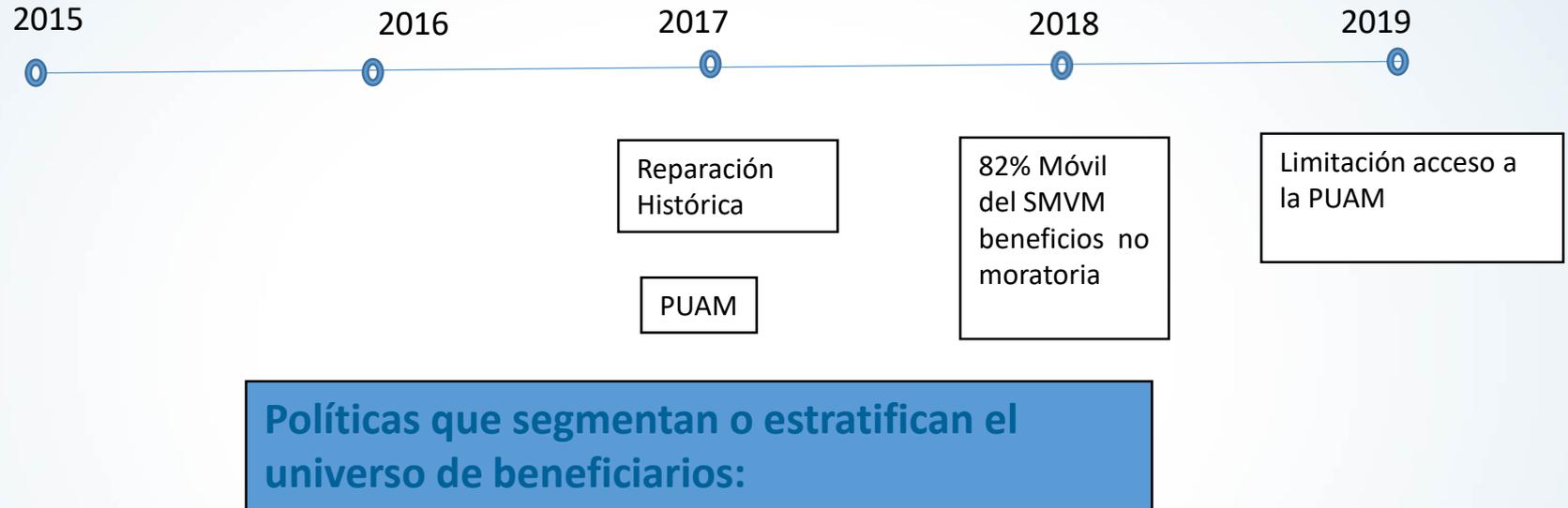
Concepto	(en millones de \$)
Impuesto a las Ganancias	-125.099
Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios	201.738
<b>Subtotal</b>	<b>76.639</b>
Reducción del 9% al 6% de los recursos preparticipados	-35.219
<b>Total</b>	<b>41.420</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda y de la ANSES.

# Impuestos afectados a la previsión social

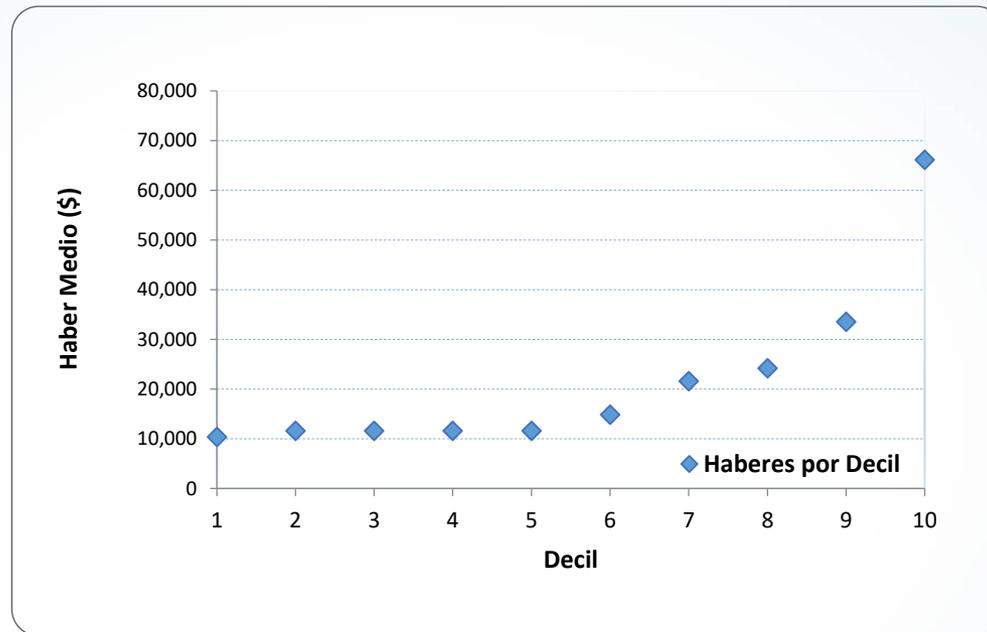
Impuesto	Afectación
IVA	11% (93,73% Nación - 6,27% Pcias.)
Bienes Personales	100% (90% Nación - 10% Pcias.) hasta 1996 luego solo se afecta el 10% a Sistemas Previsionales Pciales
Ganancias	20% + \$120 millones (hasta 2017)
15% de coparticipables brutos	15% hasta 2015 2016: 12% 2017: 9% 2018: 6% 2019: 3% 2020: 0%
Combustibles líquidos	21% (Hasta 2017) ; 28,68% a partir de 2018
Gas oil	100%(Hasta 2017) ; 28,68% a partir de 2018
Monotributo Impositivo	70%
Sinceramiento fiscal	100%
Impuesto de los débitos y créditos bancarios	100% a partir de 2018

# Principales políticas previsionales implementadas desde la sanción de la Ley N°24.241



**Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)**

# Haber medio de titulares únicos con al menos una jubilación o pensión contributiva por decil



Fuente: Elaboración Propia en base a ANSES. Datos a marzo 2019.

# Principales políticas previsionales implementadas desde la sanción de la Ley N°24.241



**Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)**

# Impacto Fiscal del cambio en Movilidad 2018

Concepto	SIPA	PNC, PUAM y otros	AAFF	Total
Efecto Cambio Movilidad	-59.078	-7.741	-6.117	<b>-72.935</b>
Garantía 82% SMVM	3.362			<b>3.362</b>
Bono marzo 2018	2.449	605	1.582	<b>4.636</b>
<b>Total</b>	<b>-53.267</b>	<b>-7.136</b>	<b>-4.535</b>	<b>-64.938</b>

# Principales políticas previsionales desde la sanción de la Ley N°24.241

2015                      2016                      2017                      2018                      2019



Afectación al  
pago de  
Reparación  
Histórica

**Políticas que imprimen otro carácter al Fondo de Garantía de Sustentabilidad.**

**Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)**

# Programa Reparación Histórica

Rango Haber anterior a la recomposición	Beneficios	Haber anterior promedio (\$)	Monto de incremento por RH promedio (\$)	Reajuste porcentual promedio	Monto Gasto Mensual (millones \$)
<= a 1 Haber Mínimo	433.887	8.462	3.319	39%	1.440
Entre 1 y 1,5 Hmin	301.402	10.449	4.773	46%	1.439
Entre 1,5 y 2 Hmin	130.636	14.845	6.279	42%	820
Más de 2 Hmin	198.930	27.580	8.297	30%	1.650
<b>Total Benef vigentes</b>	<b>1.064.855</b>	<b>13.379</b>	<b>5.024</b>	<b>38%</b>	<b>5.349</b>

# Programa Reparación Histórica

Rango Haber anterior a la recomposición	Beneficios	Monto Retroactivo (millones \$)
<= a 1 Haber Mínimo	50.632	1.155
Entre 1 y 1,5 Hmin	62.744	2.496
Entre 1,5 y 2 Hmin	33.008	1.947
Más de 2 Hmin	70.263	4.938
Total Benef vigentes	216.647	10.537
No vigentes	7.185	313
Total	223.832	10.850

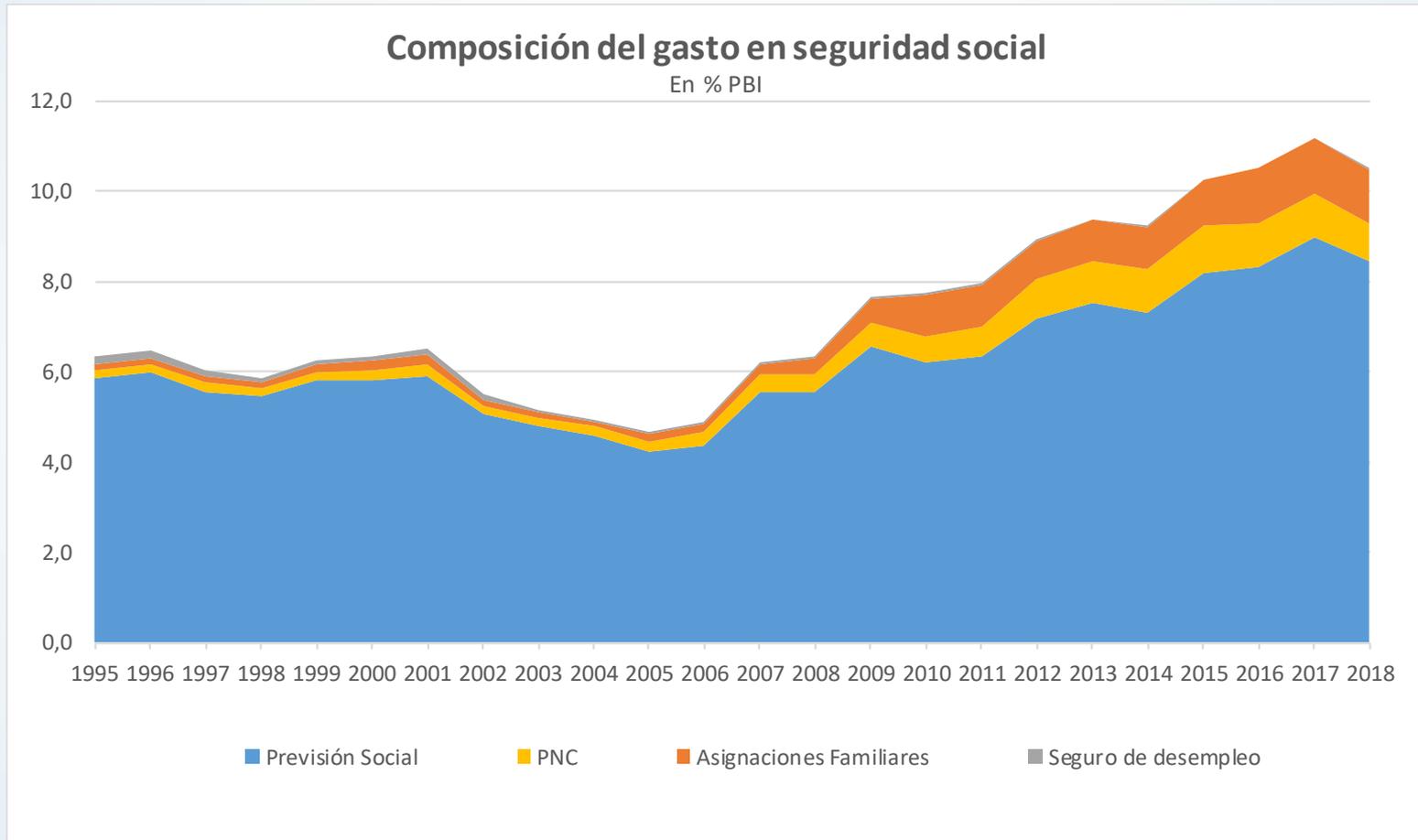
# Aspectos Presupuestarios 1995 - 2018

---

**ASAP**

Asociación Argentina de Presupuesto  
y Administración Financiera Pública

# El Gasto en Seguridad Social en el Presupuesto de la Administración Nacional – En % del PBI

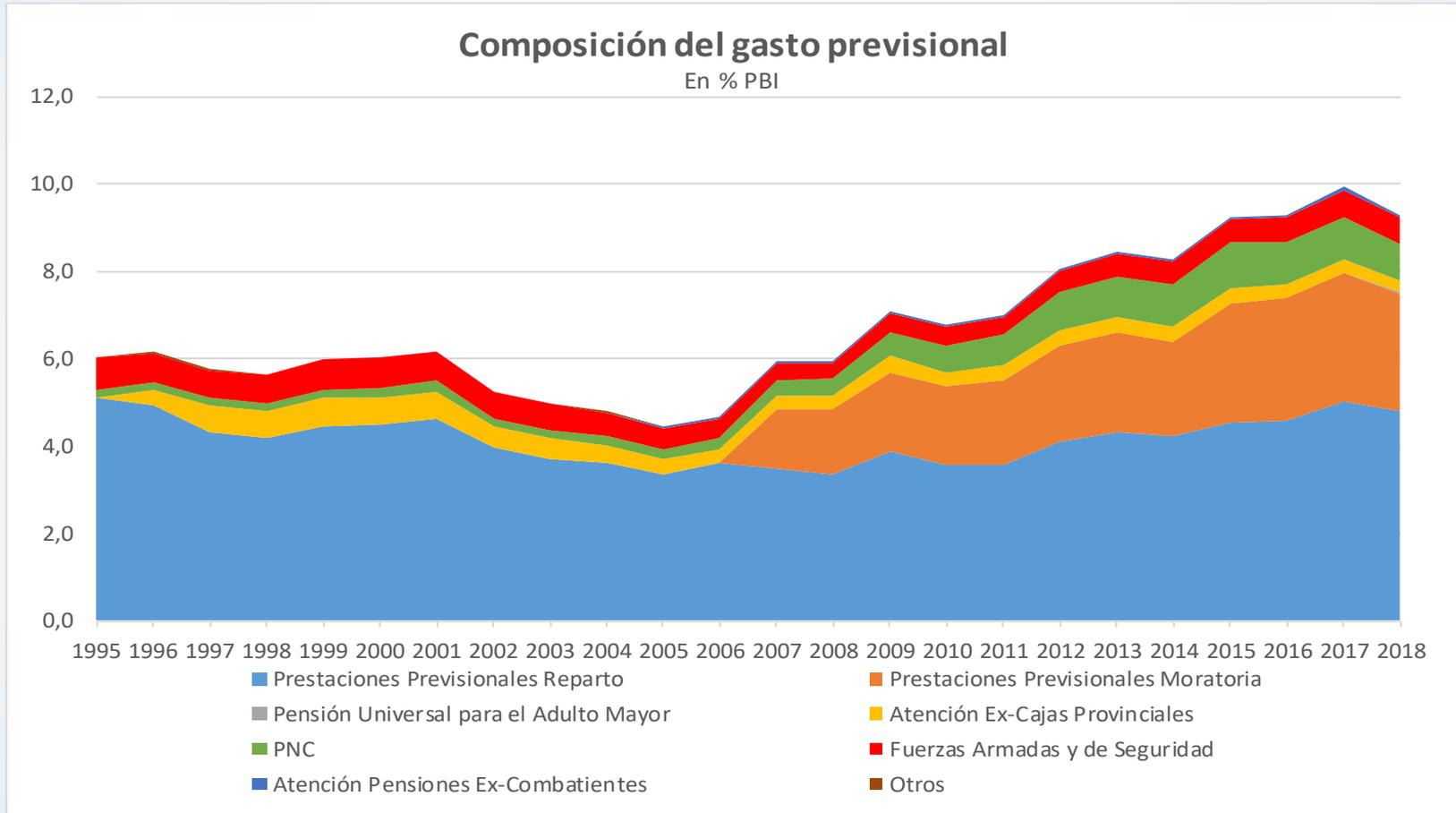


Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría de Hacienda de la Nación

# El Gasto en Seguridad Social en el Presupuesto de la Administración Nacional

- 1. Entre 1995 y 2001 el gasto en seguridad social fue en promedio del 6,3% PBI.**
- 2. Luego de la salida de la convertibilidad decrece hasta el 4,7% PBI en el año 2005**
- 3. A Partir del año 2006 crece hasta el 11,2% PBI como consecuencia, principalmente, de las políticas implementadas de aumento de la cobertura previsional (moratoria y PNC) y de asignaciones familiares (AUH).**
- 4. En 2018 se reduce básicamente por el cambio en la regla de movilidad (un trimestre menos)**

# El Gasto en Previsión Social en el Presupuesto de la Administración Nacional. En % del PBI

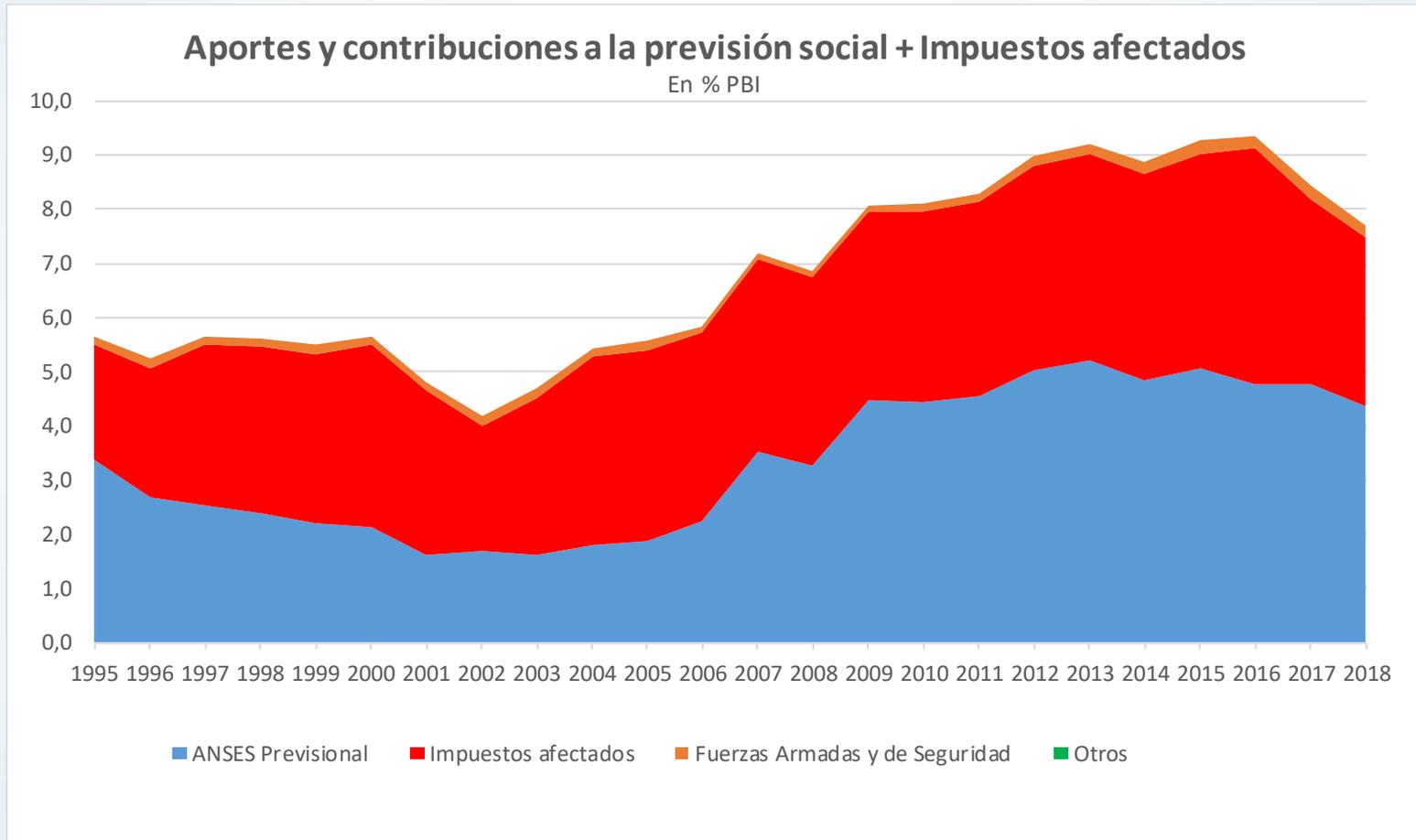


Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría de Hacienda de la Nación

# **El Gasto Previsión Social en el Presupuesto de la Administración Nacional**

- 1. Entre 1995 y 2001 el gasto en seguridad social fue en promedio del 6,0% PBI.**
- 2. Luego de la salida de la convertibilidad decrece hasta el 4,4% PBI en el año 2005: actualización discrecional de las prestaciones .**
- 3. A Partir del año 2006 crece hasta el 9,9% PBI por moratoria previsional y PNC.**
- 4. Movilidad previsional implementada en 2008 con efecto pleno desde 2009.**

# Recursos contributivos de la previsión social + impuestos afectados en el Presupuesto de la AN. En % del PBI

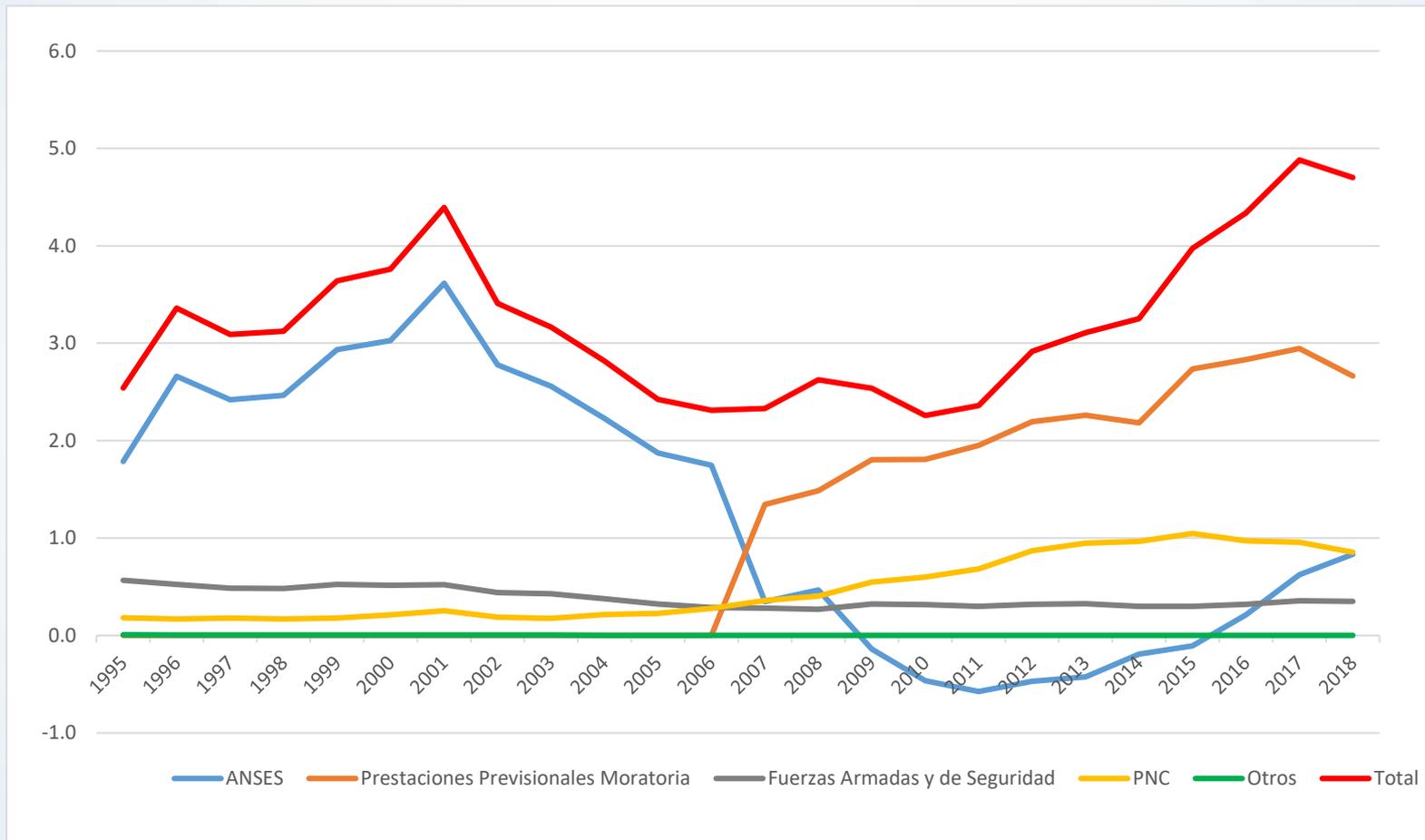


Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría de Hacienda de la Nación

# Recursos contributivos de la previsión social + impuestos afectados en el Presupuesto de la AN.

- 1. Los aportes y contribuciones del régimen general observan un mínimo de 1,6% PBI en 2001 y 2003. A partir de 2004 se incrementan de las contribuciones patronales y a partir del año 2009 se incorporan los aportes personales que se destinaban al régimen de capitalización. Entre 2009 y 2018 promedian el 4,8% del PBI.**
- 2. Los aportes y contribuciones aumentan por política fiscal y por aumento de empleo.**
- 3. Los aportes y contribuciones de las FFAA y de Seguridad promedian 0,2% del PBI.**
- 4. Los impuestos afectados promedian el 3,3% PBI. Observa un máximo de 4,4% PBI en 2016 por Sinceramiento fiscal.**

# Composición del déficit de las prestaciones previsionales administradas por la AN. En % del PBI



FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda

# **Déficit contributivo de la previsión social en el Presupuesto de la AN.**

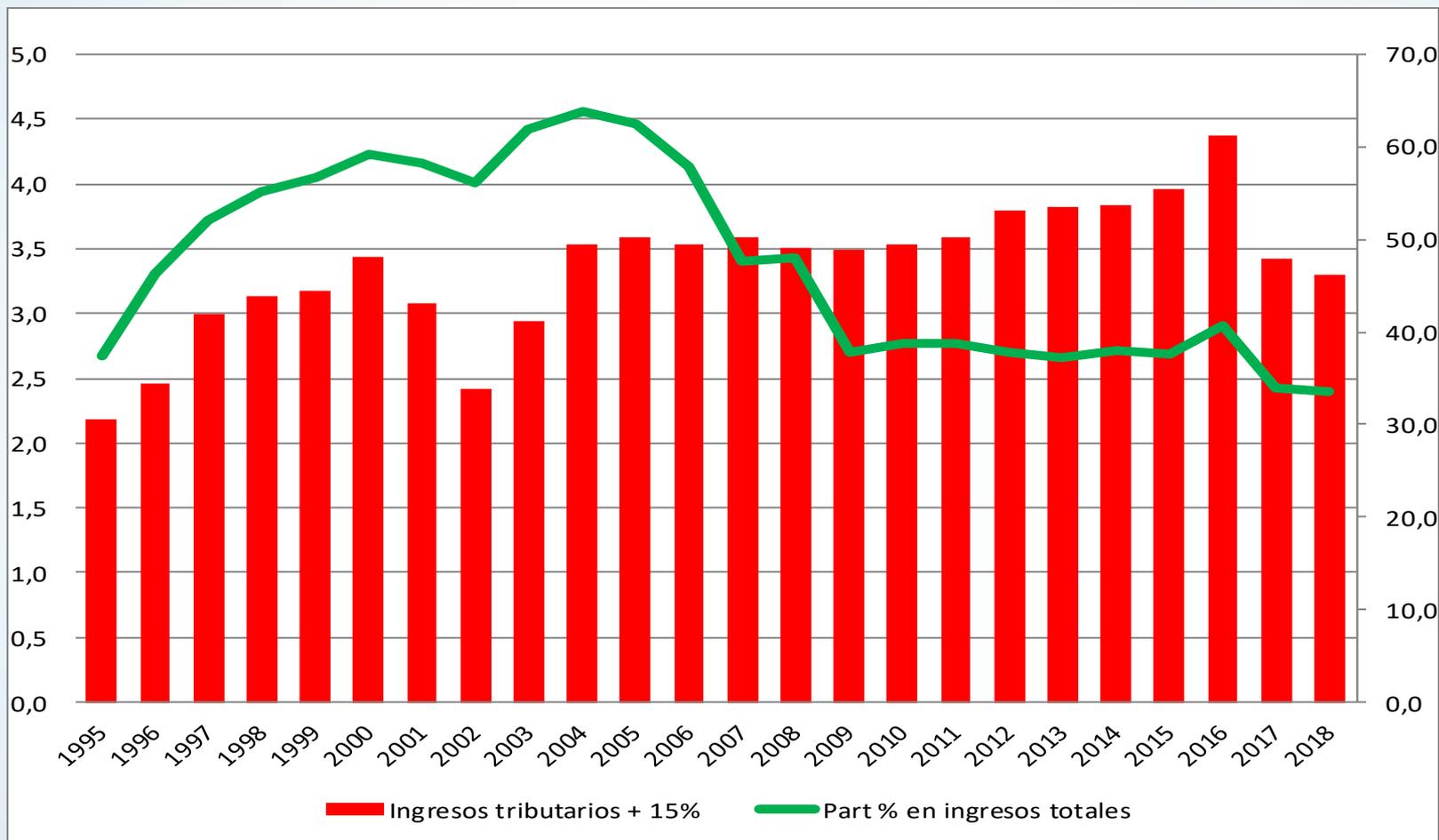
- 1. El déficit total alcanza su máximo en 2017 4,9% PBI. Mínimos en 2006, 2007 y 2010 (2,3% PBI).**
- 2. El régimen previsional sin moratoria de ANSES entre los años 2009 y 2015 presenta superávit, alcanzando en el 2011 su máximo valor (0,6% PBI). Este resultado es consecuencia de dos efectos contrapuestos: Ley de Movilidad Previsional (aumenta el déficit) y eliminación del régimen de capitalización individual (disminuye déficit).**
- 3. Déficit explicado moratoria previsional y por PNC.**
- 4. Los déficit previsionales de principios de los años '90 generan la necesidad de la afectación de recursos tributarios.**

# Necesidad de afectar recursos tributarios al financiamiento del sistema de previsión social

Impuesto	Afectación	Recaudación 2018 (%PBI)
IVA	11% (93,73% Nación - 6,27% Pcias.)	0,7
% Masa Bruta de Coparticipables	15% a 2015	0,6
	2016: 12%	
	2017: 9% 2018: 6% 2019: 3% 2020: 0%	
Combustibles Líquidos	28,69%	0,18
Gas Oil	28,69%	
Monotributo Impositivo	70%	0,07
Impuestos Internos	Varios	0,05
Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios	100%	1,52
Total		3,12

Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría de Hacienda de la Nación

# ANSES – Ingresos Tributarios + 15% de coparticipables. En % del PBI y participación % sobre el total.



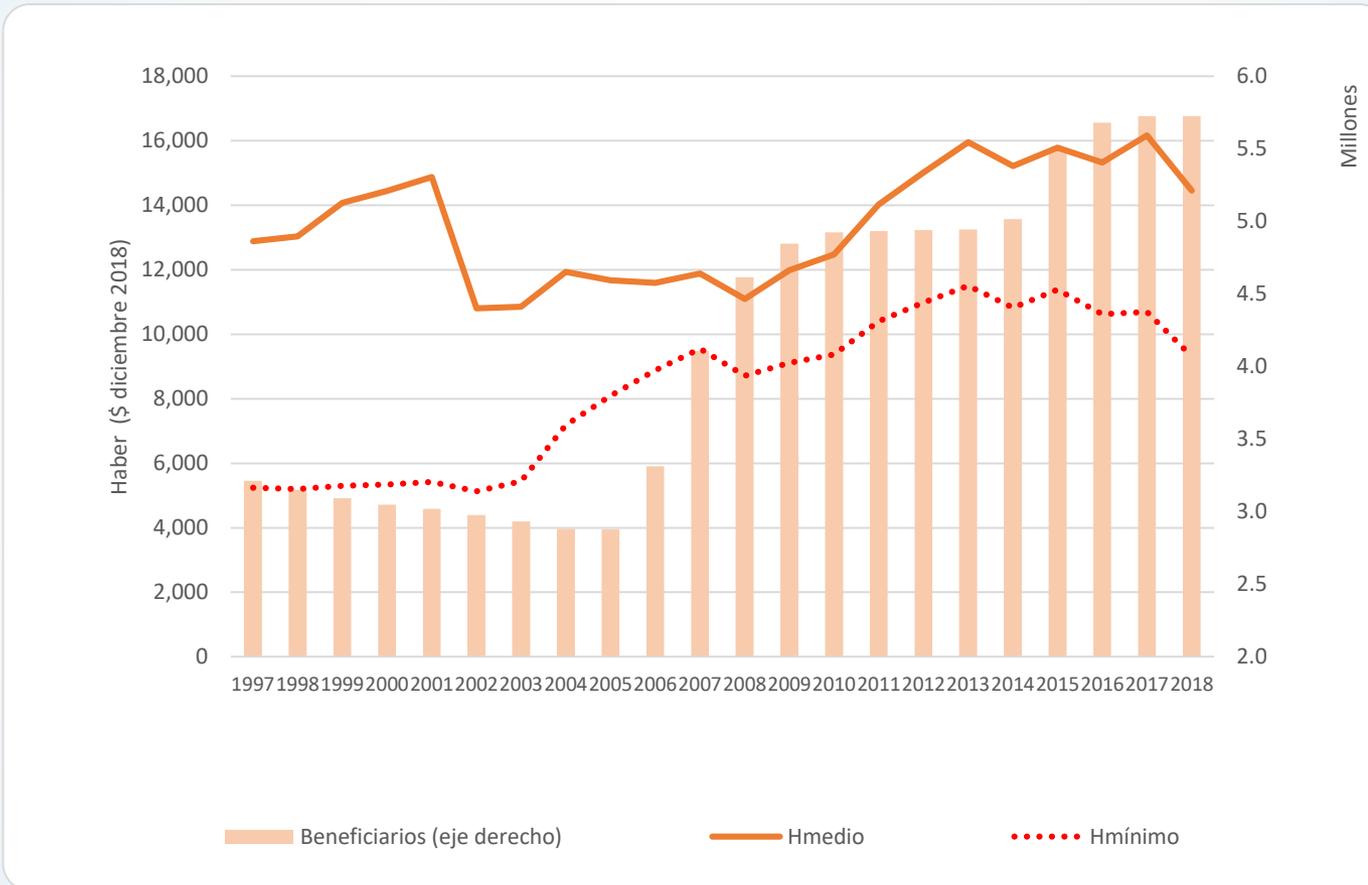
FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda

# Déficit de las prestaciones previsionales administradas por la AN. En % del PBI



FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda

# Déficit de las prestaciones previsionales administradas por la ANSES. En % del PBI



Fuente: Elaboración propia en base a ANSES, INDEC y CIFRA.

# ■ Conclusiones Generales

1. **La Previsión Social, implica transferencia de ingresos, constituyendo un mecanismo de distribución de derechos de consumo sobre la oferta de bienes y servicios que compiten con otras áreas de protección social tales como educación y salud. Esto implica que, cuando discutimos políticas de seguridad o protección social, estamos discutiendo distribución del ingreso o del consumo.**
2. **Existencia de más de 130 regímenes diferentes, donde cada sistema posee su propia legislación con criterios y contenidos propios, administra de forma exclusiva su base de datos – no existe sistema nacional integrado que vincule la información y datos existentes en cada régimen-.**
3. **Problemática asociada a la “dispersión” en los montos de los beneficios, vinculado a la capacidad de ciertos grupos con mayor poder de negociación para concretar mejores condiciones respecto del resto, más allá de la heterogeneidad de los colectivos laborales y a la alta litigiosidad que obligó poder judicial a expedirse en materias que eran resorte de otros poderes, generándose casos de altos haberes disociados de las generales de la ley.**

# ■ Conclusiones Generales

4. **Carácter Contributivo del sistema en jaque: efectos de la universalidad del sistema, reducción de tasa y brecha de la pobreza.**
5. **Haber medio jubilatorio: entre la insuficiencia de recursos y umbral de independencia del adulto mayor, lejos de la idea de que la tasa de sustitución esta alta en la Argentina.**
6. **Vínculo entre evolución macroeconómica y los recursos del sistema.**
7. **Las soluciones dispuestas frente a los hechos que desequilibran los regímenes vienen dadas o por razones políticas de coyuntura, como las elecciones, o por reacciones aceleradas debidas a las preocupaciones económicas del momento.**
8. **Los derechos previsionales son considerados derechos patrimoniales con todas las características de éstos. De aquí surgen las pretensiones de los pasivos para hacer valer sus acreencias que se pretenden no sujetas a las variaciones de la realidad social. Y como son derechos fundamentales tienen la posibilidad de llegar hasta los tribunales competentes en el resguardo de las garantías constitucionales.**

# Conclusiones Generales

9. El sistema previsional argentino acepta y necesita la revisión de sus institutos. Se mencionan algunas temáticas:
- a. La posibilidad de tener más de un beneficio (jubilación y pensión), solo restringido por el tope en el monto a percibir por el beneficiario aplicado a la suma de las prestaciones.
  - b. El análisis de la edad de retiro tomando en cuenta la tendencia al aumento de la esperanza de vida de la población vis a vis los problemas para generar empleo registrado, en especial para la población joven.
  - c. La inclusión de las problemáticas de género que inciden en las dificultades adicionales que las mujeres tienen para cumplimentar los requisitos del sistema contributivo, en presencia de discriminación laboral, segmentación ocupacional y reparto desigual de las tareas de cuidado, entre otras cuestiones.
  - d. La cuestión de las cajas provinciales que no han sido transferidas, que presentan mejores condiciones de acceso y de cálculo de las prestaciones que el sistema nacional y cuyos déficits son financiados, al menos parcialmente, por el Estado Nacional.

# Desafíos

**El principal desafío de la sociedad para encontrar un camino sustentable a su previsión social no es otro que el del aumento de su productividad agregada y el consenso político social para distribuir el fruto de dichos recursos. Esos han sido los pilares de la construcción de la Seguridad Social y sigue siendo la respuesta central ante las problemáticas mencionadas.**

**Lograr una macroeconomía para la Seguridad Social y un sistema de Seguridad Social que genere sinergias al conjunto, es la manera de resolver la problemática de su sustentabilidad. Ello obtura pensar el largo plazo con las restricciones del presente.**

**Resulta impensable el diseño de un tipo de reforma que solucione de una vez y en forma permanente los problemas presentes y futuros de la previsión social, pero sin dudas es importante la definición de una visión estratégica, que surja de un consenso político y social, que permita el diseño e implementación de políticas que conlleven al logro de los objetivos planteados, que mejoren las variables del Sistema, que impulsen la formalidad de los mercados laborales y coordinen los mecanismos no contributivos de protección social en pos de consensuar la forma que adoptará su financiamiento.**