

Las cuentas del sistema previsional argentino: ¿ANSES en rojo?*

The accounts of the Argentinian social security: ¿ANSES in deficit?

Sol Minoldo

Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad (CIECS) del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) (Argentina)

solminoldo@gmail.com

Enrique Peláez

Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad (CIECS) del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) (Argentina)

Resumen

En este documento buscamos establecer el peso explicativo de cada factor en las dificultades financieras del sistema de seguridad social argentino, así como cuáles son específicamente las mismas y cuáles son, además del ajuste del acceso y los beneficios, las posibles medidas para equilibrar las cuentas. Para ello, separamos analíticamente los diferentes componentes que explican la expansión de sus gastos e ingresos. Analizamos también cómo la interacción entre la evolución de los ingresos y egresos fue políticamente significativa en los últimos años, articulada en unos u otros discursos estatales. Encontramos que, hasta 2014, las medidas tomadas que suponían la expansión del gasto total, contaban con un financiamiento a su disposición. En 2014 los recursos totales de la ANSES llegaban casi al límite de sus posibilidades, irrumpiendo entonces la colaboración del Tesoro Nacional. Sin embargo, desde entonces se tomaron en dos ocasiones medidas que expandieron los gastos sin prever un nuevo financiamiento. Además, el sistema perdió fuentes de financiamiento que fueron compensadas por aportes del Tesoro. Ello implicó un nuevo factor de vulnerabilidad en la sostenibilidad de la seguridad social.

Palabras Clave: Argentina; Déficit fiscal; Seguridad Social; Sostenibilidad.

Código JEL: H55.

Recibido: 3/9/19 Aceptado: 26/11/19

Abstract

The main purpose of this article is to establish the explanatory weight of each factor in the financial difficulties of the pension system in Argentina, as well as to establish which are and which are, in addition to the adjustment of access and benefits, the possible measures to balance the accounts. To do this, we analytically separate the different components that explain the expansion of expenses and income. We also analyze how the interaction between the evolution of income and expenditures was politically significant in recent years, articulated in one or another discourse. We found that until 2014, the measures taken that involved the expansion of total spending had financing at their disposal. In 2014, the total resources of the ANSES reached almost to the limit of its possibilities, breaking the collaboration of the National Treasury. However, since then, measures have been taken twice to expand spending without providing for new financing. In addition, the system lost sources of financing that were compensated by contributions from the Treasury. This implied a new factor of vulnerability in the sustainability of social security.

Key words: Argentina; Fiscal deficit; Social Security; Sustainability.

JEL Code: H55.

Received: 3/9/19 Accepted: 26/11/19

* Esta investigación fue realizada en el marco de la beca Clacso-Clate Proyecto CLACSO 2017 sobre Seguridad Social en Argentina

1. Introducción

Desde hace algunos años, dentro del debate político y económico argentino, el sistema previsional ha sido ubicado en el centro de las responsabilidades por el déficit fiscal del Estado Nacional. El Tesoro Nacional asiste, de manera creciente en los últimos años, el financiamiento del organismo que administra las prestaciones de seguridad social en el país, es decir, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Frente a ello, “el rojo de ANSES” adquiere una especial relevancia política y social en el marco del debate por la necesidad de equilibrar las “cuentas” y reducir el déficit fiscal.

Llamativamente, el “rojo de ANSES” pareciera aparecer repentinamente en la retórica estatal con el gobierno de Mauricio Macri. En este documento nos preguntamos por su génesis: cuáles son los componentes del mismo y qué factores explican su reciente evolución. Así, esperamos poder establecer cuáles son los principales retos para la sostenibilidad del sistema de seguridad social argentino. Equilibrar sus cuentas, ¿implica ineludiblemente comprometer la calidad y universalidad de la protección?

Para abordar estos interrogantes, analizamos la evolución de los diferentes componentes de gastos e ingresos del sistema.

En la primera parte del documento describiremos la composición y evolución de los egresos e ingresos de ANSES, especialmente desde 2010, dando así continuidad a las series de datos de los principales antecedentes académicos, que escasamente alcanzan los años más recientes.

En la segunda parte, intentaremos explicar la evolución de gastos, ingresos y su interrelación. Para ello separaremos analíticamente la expansión de gastos explicada por el factor vegetativo, por la expansión de cobertura y por el incremento de calidad de haberes. En los dos últimos casos, tendremos en cuenta en beneficio o perjuicio de qué sectores operaron las evoluciones en el sentido de expansión o contracción de los gastos. En este análisis contemplaremos un periodo de tiempo mayor debido a la relevancia que tienen, para explicar la actual coyuntura previsional, algunas políticas de los años 90 y, especialmente, de los años de la etapa iniciada en 2003. Analizaremos también cómo la interacción

entre la evolución de los ingresos y egresos fue políticamente significativa en los últimos años, articulada en unos u otros discursos estatales.

2. Métodos

En primer lugar, identificaremos los diferentes componentes de los ingresos y egresos de ANSES, de acuerdo con diferentes criterios.

-Para los gastos de ANSES, distinguiremos primero qué porción de los mismos corresponde a jubilaciones y pensiones y qué parte se explica por otras prestaciones. A continuación, identificaremos los diferentes egresos en función de cuál es su fuente de financiamiento. Por ejemplo, al reconocer que determinadas prestaciones son legalmente financiadas a cargo del Tesoro Nacional, podremos establecer una parte de la asistencia del Tesoro a la ANSES que no sería adecuado computar como resultado de un “desequilibrio” del sistema. Por otro lado, veremos qué prestaciones están legalmente financiadas a cargo del subconjunto específico de la seguridad social que es el sistema previsional, pero sin que exista un financiamiento contributivo previsto para su financiamiento ni algún otro financiamiento específico. Ello permitirá reconocer la importancia que tienen, para la sostenibilidad del sistema, las fuentes de financiamiento no contributivo.

-Para los ingresos de ANSES, analizaremos la participación de los diferentes componentes, reconociendo su evolución no sólo en términos cuantitativos sino por las sucesivas modificaciones del marco legal que regula el financiamiento de la seguridad social. Ello permitirá comprender cómo buena parte de las modificaciones en la disponibilidad de recursos se debe más a transformaciones en el diseño del mismo que a la evolución de la recaudación por su relación con el ciclo económico o la evolución del mercado de trabajo. También permitirá comprender el rol que determinadas fuentes de financiamiento jugaron en la sostenibilidad de medidas de ampliación de derechos y el esperable desequilibrio contable que suponía su contracción o eliminación.

A continuación, separaremos analíticamente las diferentes variables para la expansión de gastos y evolución de ingresos.

-Para el caso de los gastos, veremos cuánto de la expansión de beneficiarios se explica por la expansión demográfica de la población objetivo de la protección. Por otro lado, estableceremos qué parte se debe a la expansión de cobertura, del diferencial entre la expansión esperable por cuestiones vegetativas y la expansión real de los gastos. Los incrementos de gastos que excedan la expansión de beneficiarios (debido a cuestiones de ampliación de derecho y al factor vegetativo), nos reportarán qué parte de la expansión de gastos se explica por el crecimiento de montos de las prestaciones. Además, se propondrán diferentes ejercicios para explicar la expansión de la cobertura y los principales destinatarios de la ampliación de derechos, así como para el perfil distributivo de diferentes medidas que afectaron al monto de las prestaciones.

-Para el caso de los ingresos, analizaremos las implicancias de las transformaciones del diseño de financiamiento expuestas en la primera parte y cómo ello, en interrelación con la evolución de los gastos, y con particular importancia el crecimiento de los aportes del Tesoro, fue articulándose en discursos estatales acerca de un sistema de seguridad social deficitario, insostenible, y responsable de dificultades fiscales del Estado a nivel general.

Para realizar el análisis recurriremos a información administrativa de ANSES y Ministerio de Economía de la Nación, información de la Encuesta Permanente de Hogares de INDEC, proyecciones de población de Naciones Unidas, y realizaremos una revisión de la legislación que afecta el financiamiento de la seguridad social en Argentina.

3. Resultados

3.1. El sistema de Seguridad Social en Argentina

3.1.1. Los egresos de la ANSES

En Argentina, el sistema nacional de jubilaciones y pensiones es un subsistema dentro del Sistema de Seguridad Social, cuyos recursos son administrados por la ANSES. La ANSES tiene a su cargo, por tanto, diferentes prestaciones sociales:

En primer lugar, las **jubilaciones y pensiones**. Estas prestaciones corresponden a (a) las jubilaciones contributivas, otorgadas a personas

que cotizaron al menos 30 años al sistema y cumplieron la edad jubilatoria, y a las pensiones, que son percibidas por cónyuge o dependiente de un jubilado fallecido. Entre estas prestaciones se incluyen también las jubilaciones correspondientes a las cajas provinciales transferidas al sistema nacional y las de los regímenes especiales. Un gasto adicional en este ítem corresponde a los pagos para la cancelación de deuda previsional frente a la pérdida de litigios por reclamos de movilidad (se ampliará al respecto en el apartado 3.2.3). En algunos casos las jubilaciones contributivas pueden haberse otorgado a personas que no cumplieron la edad jubilatoria o el mínimo de años de cotizaciones, en el marco de episódicas moratorias previsionales que se han implementado. Sin embargo, constituyen un subconjunto particular de prestaciones (b) las jubilaciones por moratoria correspondientes a las moratorias previsionales del último siglo (de 2004 y 2014), en el marco del plan de inclusión previsional. Su particularidad tiene que ver tanto con la masividad con las que las prestaciones fueron otorgadas, como con el hecho de que podía accederse a ellas incluso careciendo completamente de trayectoria contributiva, lo que las convierte en prestaciones pseudo contributivas. También en este caso las jubilaciones dan origen a derechos de pensión ante el fallecimiento del jubilado. Por otra parte, la ANSES realiza (c) transferencias a las provincias para cubrir los déficits de sus cajas de jubilaciones (en los casos que no fueron transferidas) de modo que, indirectamente, participa del pago de las prestaciones previsionales contributivas de las provincias.¹ Por otra parte,

1. Al respecto, ha habido mucha controversia por estas transferencias entre la Nación y las provincias que no transfirieron las mismas. El auxilio de Nación se acordó en el marco de un plan de armonización de los sistemas jubilatorios. En los hechos varias cajas provinciales continuaron otorgando beneficios mayores a los del sistema nacional por lo que la ANSES procedió a penalizar no realizando las transferencias. En 2016, al sancionarse la ley 27.260, se disponía en el artículo 27 una doble penalización por la falta de armonización. Primero se determinaban las transferencias en función de los beneficios que la ANSES estimara como si las cajas hubieran sido transferidas. Y luego se quitaba un 20% por cada uno de los cinco conceptos que no estuvieran armonizados con el sistema nacional. A fines de 2017, se sancionó la Ley 27.429 que suspendía las penalizaciones por falta de armonización (en la parte correspondiente al "consenso fiscal", inciso j).

existen las (d) *pensiones por edad avanzada*, que son jubilaciones no contributivas para personas que cumplieron 70 años y no tienen otra prestación. También podemos incluir en este grupo (e) las *pensiones por invalidez*², que se proporcionan a personas que adquieren una incapacidad que les impide seguir trabajando y devienen jubiladas antes de cumplir la edad reglamentaria y los años de cotizaciones requeridos. Otras pensiones no contributivas corresponden a (f) las *pensiones 'graciables'* (que pueden ser otorgadas discrecionalmente por el Congreso), (g) las prestaciones para *ex combatientes de Malvinas* (desde 1990)³ y (h) para *ex presos políticos* (desde 2013)⁴ y *otras pensiones por leyes especiales*. Finalmente, desde 2016 existe (i) la *Pensión Universal para el Adulto Mayor* (PUAM), que si bien se implementó para sustituir las moratorias en la función de universalizar la cobertura, en los hechos constituye una prestación similar a la pensión por edad avanzada: se trata de una prestación estrictamente no contributiva, a la que se accede por requisito de edad (en este caso 65 años cumplidos), es incompatible con otra prestación (por ejemplo, no puede cobrarse en simultáneo con una pensión contributiva, a diferencia de las jubilaciones por moratoria), su monto es inferior al mínimo de las jubilaciones y pensiones contributivas (estipulado en el 80% del valor de la misma) y, a diferencia de la pensión por edad avanzada, no genera derechos de pensión para cónyuge viudo o hijos dependientes.

En segundo lugar, las **asignaciones familiares**. Estas prestaciones incluyen, (a) las *asignaciones familiares contributivas* que se otorgan para los hijos de trabajadores que cotizan al sistema y (b) las *asignaciones familiares no contributivas* que se proporcionan a los hijos de personas titulares de una jubilación o pensión. Desde 2009 existe además (c) la *Asignación Universal por Hijo* (AUH), para los hijos de aquellos trabajadores que no cotizan (sea porque están desempleados o son trabajadores informales) y, desde 2016, también para los hijos de

monotributistas. Entre el primer y segundo grupo de prestaciones se encuentran las pensiones para madres de 7 hijos (o más), que si bien constituyen una pensión no contributiva, en los hechos constituyen una protección que se define por la tenencia de hijos, como en el caso de las AAFF.

En tercer lugar, la ANSES realiza las **transferencias al PAMI** (la obra social de las personas jubiladas y pensionadas). Si bien no se trata de prestaciones otorgadas propiamente por la ANSES, estos recursos forman parte, en primera instancia, de sus ingresos. La ANSES transfiere a PAMI la asignación específica que le corresponde de los recursos contributivos y es este organismo el que administra los recursos y gestiona las prestaciones para los jubilados y pensionados afiliados a la obra social.

En cuarto lugar, las erogaciones correspondientes a **subsidijs**, que integran diferentes prestaciones y subvenciones de la ANSES.

Por otro lado, el **seguro de desempleo**, una prestación contributiva que reciben los trabajadores que quedan desocupados, luego de haber trabajado en blanco cotizando al fondo nacional de desempleo.

También a cargo de la ANSES son las prestaciones correspondientes al programa '**Progresar**', destinado a ayudar a personas en formación y, al menos hasta 2015, la ANSES también se ocupaba de las erogaciones correspondientes al plan '**Conectar Igualdad**', actualmente 'transferido' a la órbita del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación.⁵

Por último, los **gastos figurativos** son transferencias que realiza la ANSES a otros organismos, como a las entidades militares o de fuerzas de seguridad, para financiar sus pasividades, etcétera (ANSES, 2019a). Hasta 2016, también los gastos por pensiones no contributivas fueron considerados dentro de los gastos figurativos en la elaboración del Esquema Ahorro Inversión Financiamiento de ANSES⁶. Por ello, si bien podrían ser clasificados

2. En este trabajo nos referimos a pensiones por invalidez a las prestaciones correspondientes a lo que la ley previsional denomina "retiro por invalidez", y que en el boletín estadístico de Seguridad Social son referidas principalmente como "pensiones por invalidez".

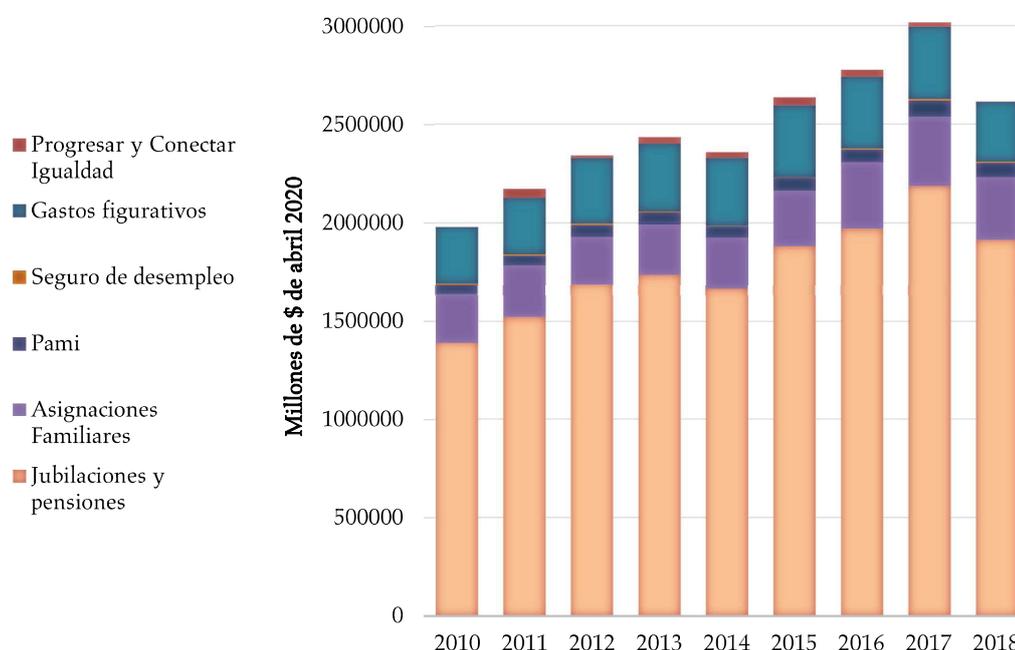
3. Otorgadas por la Ley 23.848.

4. Otorgadas por la Ley 26.913.

5. Por lo dispuesto en 2016 en el Decreto N° 1239/2016.

6. Para garantizar la comparatividad de la serie, tales gastos serán considerados entre los figurativos incluso en 2016 y 2017, cuando aparecen desagregados.

Gráfico 1: Prestaciones otorgadas por ANSES (2010-2018). En millones de pesos constantes



Fuente: elaboración propia en base a ANSES (2019a)

Nota (a): siempre que se presenten los datos en pesos constantes, la conversión se realizará a partir del IPC San Luis para 2009-2012, para 2013-2016 un promedio de IPC San Luis y CABA y en adelante INDEC.

Nota(b): Se excluyeron de todas las cuentas de este apartado los ingresos por el plan de sinceramiento fiscal debido a que no constituye un ingreso corriente ni esta destinado a gastos corrientes.

como parte de las jubilaciones y pensiones, estos gastos no se encuentran discriminados, por lo que no fue posible desagregarlos para el análisis.

Como puede apreciarse en el Gráfico 1, las prestaciones de la ANSES no se limitan a las jubilatorias, si bien a éstas corresponde la mayor parte de sus erogaciones. Pero además, tampoco constituyen en todos los casos prestaciones contributivas. Esto implica que la ANSES asume obligaciones que desbordan aquellas que cuentan con un financiamiento específico proveniente de los ingresos por aportes y contribuciones.

Las prestaciones afectadas al financiamiento contributivo de manera genuina, es decir, que son explícitamente prestaciones contributivas, corresponden a las jubilaciones contributivas, las asignaciones familiares contributivas, las prestaciones del seguro de desempleo y las transferencias al PAMI.

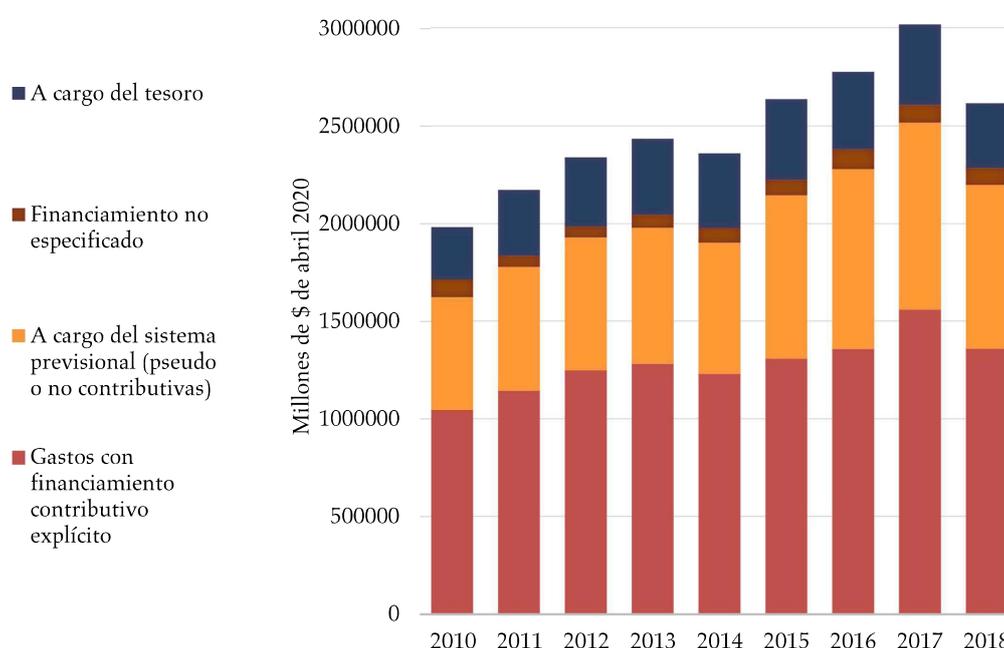
Otras prestaciones de ANSES, que son pseudo contributivas o no contributivas, e incluso no corresponden a jubilaciones o pensiones, prevén su financiamiento con los recursos del sistema previ-

sional. Es el caso de las jubilaciones y pensiones por moratoria que, si bien técnicamente son contributivas, en los hechos pueden acceder personas que no hayan realizado cotizaciones y las cancelaciones de sus deudas se realizan mediante descuentos sobre las propias prestaciones, con un tope de hasta 60 cuotas. Un caso más claro de esta inconsistencia entre la naturaleza de la prestación y su financiamiento es el de la AUH, que es una prestación estrictamente no contributiva destinada a los hijos de los trabajadores, y su financiamiento está previsto con los recursos del sistema previsional⁷. Otras prestaciones no contributivas a cargo de los recursos del sistema previsional son las pensiones por invalidez, por edad avanzada, y las pensiones graciables del Congreso.

Hay también prestaciones que se encuentran afectadas al financiamiento obtenido por medio de recursos aportados por el Tesoro Nacional. Es

7. El decreto 1602/2009 que crea la AUH dispone que sea financiada con los recursos detallados en el art. 18 de la ley 24.241 y por los recursos de la rentabilidad anual obtenida por el FGS.

Gráfico 2: Gastos de ANSES según tipo de financiamiento asignado.
(2010-2018, En millones de pesos constantes)



Fuente: elaboración propia en base a ANSES (2019a)

Nota: Gastos con financiamiento contributivo explícito son: jubilaciones y pensiones contributivas del sistema nacional, jubilaciones y pensiones correspondientes a las cajas provinciales transferidas a la ANSES, AAFP contributivas, prestaciones por desempleo, las transferencias al PAMI. Las pensiones por invalidez, por edad avanzada y pensiones graciables del congreso no se incluyeron como jubilaciones y pensiones debido a que hasta 2016 los datos no las desagregan del resto de gastos figurativos.

Gastos con financiamiento del Tesoro o rentas generales son: Progresar, pensiones para Ex Presos Políticos, PUAM, Conectar Igualdad, pensiones para ex combatientes y prestaciones figurativas (que incluyen pensiones no contributivas) han de financiarse, por definición, con contribuciones figurativas, es decir, a cargo de recursos del Tesoro Nacional.

Otros gastos a costa del sistema previsional: jubilaciones y pensiones por moratoria, AUH y transferencias a gobiernos provinciales para equilibrar sus cajas no transferidas.

Financiamiento no especificado: subsidios, AAFP no contributivas, AAFP para Organismos Públicos, transferencias al exterior y pagos por sentencias de juicios contra la ANSES.

el caso del programa Progresar, las pensiones para Ex Presos Políticos o la PUAM. Conectar Igualdad, creado en 2010, se financiaba con partidas presupuestarias del Presupuesto Nacional mientras se encontraba en la órbita de la ANSES (hasta 2016)⁸. En tanto, el financiamiento de las pensiones para ex combatientes se prevé mediante 'rentas generales'⁹. Por último, los gastos figurativos han de financiarse, por definición, con contribuciones figurativas, es decir, a cargo de recursos del Tesoro Nacional.

Si clasificamos las prestaciones según sean propiamente contributivas o tengan asignado un financiamiento no contributivo propio, y las distinguimos de las prestaciones que se financian

con recursos del sistema previsional a pesar de no ser contributivas (como se observa en el Gráfico 2) encontramos que una parte significativa de las erogaciones de la ANSES no son completamente consistentes con un financiamiento exclusivamente contributivo. Pero si no son contributivas todas las prestaciones proporcionadas por la ANSES, tampoco lo son sus ingresos

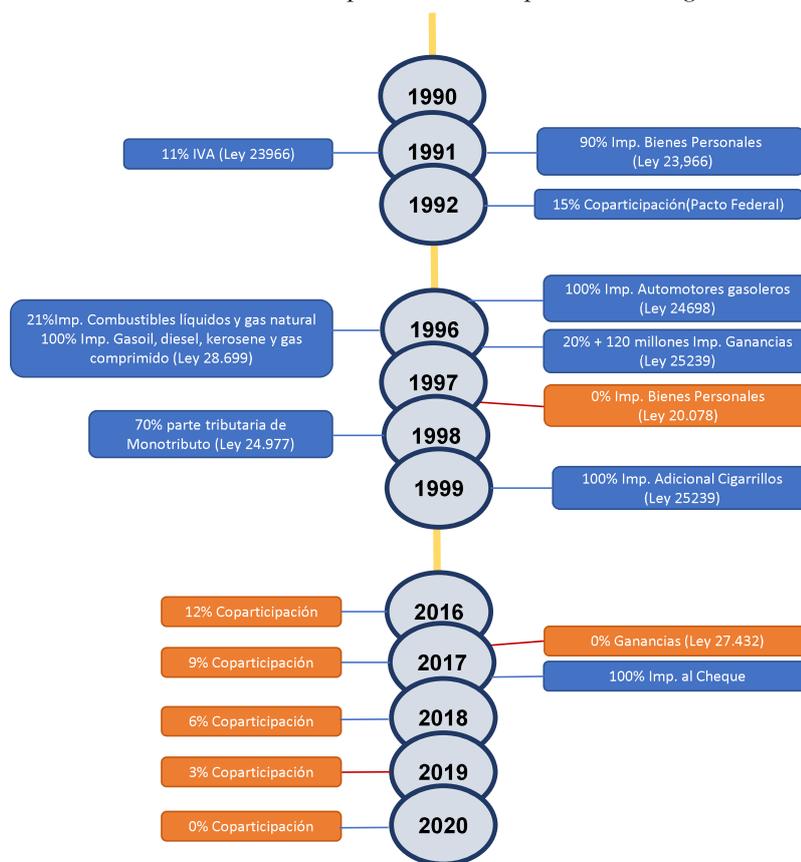
3.1.2. Los ingresos de la ANSES

Aunque suele considerarse que los ingresos 'genuinos' del sistema son exclusivamente los correspondientes a contribuciones y aportes, lo cierto es que desde la década del 80' se comenzó en Argentina a complementar la recaudación contributiva con ingresos tributarios, con el objeto de ir cubriendo la insuficiencia que la recaudación

8. Art. 9 del decreto 459/2010 que dispone su creación

9. Como apunta el art. 4 de la Ley 23.848 que dispone su creación.

Gráfico n°3: Recursos tributarios para el sistema previsional argentino. 1990-2020.



Fuente: Elaboración propia en base a Infoleg (2018)

contributiva suponía frente al gasto previsional (Gráfico 4). De hecho, en la propia ley, el financiamiento previsional previsto por la ley 24.241 (en el art. 18) incluye no sólo recursos contributivos sino también “tributos de afectación específica al sistema jubilatorio” (en el inciso ‘d’ del texto actualizado de la norma) y “todo otro recurso que legalmente corresponda ingresar al régimen previsional público” (en el inciso ‘h’). Si bien es cierto que se trata de una mención a ingresos que dependen, a su vez, de otras disposiciones legales respecto a las asignaciones tributarias a la ANSES, son de recursos cuya asignación al sistema previsional se ha renovado de manera continua, e incluso expandido. De este modo la ANSES, y específicamente el sistema previsional, recibe asignaciones específicas de impuestos coparticipados: 11% del IVA¹⁰ y, hasta 2017, recibía un 20% de la recaudación por el impuesto a las ganancias¹¹.

Por otro lado, recibe asignaciones específicas de impuestos no coparticipados: el 21% del impuesto a los combustibles líquidos y gas natural, y el 100% del impuesto al gasoil, diesel, kerosene y gas comprimido¹²; el 100% del impuesto adicional de emergencia para los cigarrillos¹³; el 100% del impuesto a los automotores gasoleros¹⁴; y el 70% de los ingresos del componente impositivo

10. Dispuesto por la Ley n° 23.966, art. 5. pto. 2. Desde 1991.

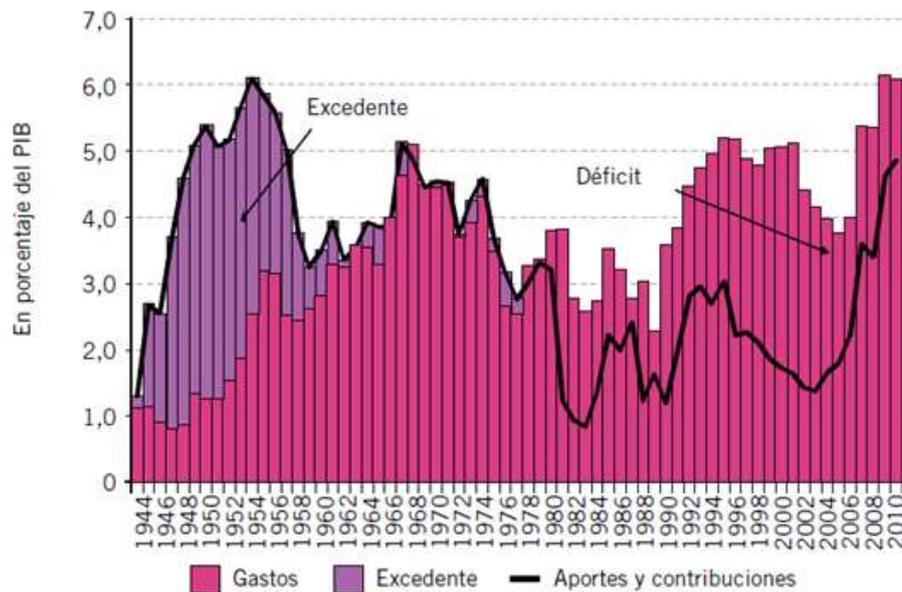
11. Desde 1997 y hasta 2017, ese porcentaje se detrae luego de restar a la recaudación una suma fija de 580 millones de los cuales 120 son también para financiar el sistema de jubilaciones (decreto 649/97, art 104).

12. Dispuesto por la Ley n° 23.966, Título III, Cap. IV de 1991 y Ley n° 24.699, art. 2°, de 1996.

13. Dispuesto por art. 11 de la Ley N° 25.239 de 1999, que dispuso que el producido del impuesto “impuesto adicional de emergencia sobre el precio final de venta de cada paquete de cigarrillos” creado por la Ley 24.625 se destinará al Sistema de Seguridad Social para la atención de las obligaciones previsionales nacionales. Y Ley 26.658, art. 2 (que proroga la distribución de lo recaudado con este impuesto mientras el mismo tenga vigencia o se sancione la Ley de Coparticipación Federal). por art. 4° de la Ley N° 27.199 de 2015 se proroga hasta diciembre de 2017. por art. 2° de la Ley N° 27.432 de 2017 se proroga hasta el 31 de diciembre de 2022.

14. Desde 1996, dispuesto por la Ley n° 24.674, Tít. II Cap. 5, con contenido creado en la Ley 24.698 art. 5° inc. G.

Gráfico 4: El sistema Previsional Argentino: excedente inicial y déficit. Prestaciones y financiamiento (1944-2010, en % del PBI).



Fuente: elaborado sobre la base de Cetrángolo y Grushka (2008), Secretaría de Hacienda y ANSES.

Fuente: OIT (2011), p. 55

por el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo)¹⁵, que se adiciona a las cotizaciones específicamente previsionales¹⁶.

La participación de ingresos no contributivos en el financiamiento de ANSES tiene ya una permanencia en el tiempo que permite interpelar su carácter “provisorio” y “no genuino”, teniendo además en cuenta que su aporte no ha sido en absoluto marginal. Al este respecto, el trabajo de OIT (2011) proporciona datos sobre la proporción de PBI que constituía el gasto previsional y la que constituían a su vez los ingresos de carácter contributivo en el sistema a lo largo de los años. Ello permite reconocer que el financiamiento contributivo lleva décadas sin estar en condiciones de cubrir plenamente las obligaciones del sistema.

15. Dispuesto por la Ley 24.977, art. 55, inc. a desde 1998. Por art. 2° de la Ley N° 27.432 de 2017 se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2022.

16. Desde 1991 y hasta 1996 también se asignaba al financiamiento del Régimen Nacional de Previsión Social un 90% de lo recaudado por el impuesto sobre los bienes personales (Ley n° 23.966, título VI, art. 30). Sin embargo dicha asignación se suspendió hasta la sanción de nueva Ley de Coparticipación Federal (Ley n° 26.078).

En el Gráfico 4 podemos observar que desde los años 80s se produce una notable fluctuación, con descensos significativos, en de los ingresos contributivos como parte del PBI. A pesar de que el déficit se redujo en algunos años, desde 1980 los ingresos por aportes y contribuciones no alcanzaron a equiparar el gasto previsional en ningún año hasta 2010. Un capítulo particular en el desequilibrio entre egresos e ingresos del sistema ocurrió a partir de 1994, cuando fue implementado el nuevo sistema previsional¹⁷ y se crearon las AFJPs. La ANSES dejó de percibir gran parte de los aportes personales que cada mes realizaban los trabajadores y ahora eran administrados por las AFJP. Mientras tanto, debía seguir respondiendo a las obligaciones asumidas con los jubilados de ese entonces, mientras las contribuciones patronales, que continuaban formando parte de los ingresos de la ANSES, se reducían desde 1996 por causa de medidas orientadas a “reducir los costos laborales”.

En los años 90 se generaron una serie de leyes y decretos que disponían reducciones de las contribuciones patronales para determinadas

17. El sistema previsional fue reformado en 1993 por la Ley 24.241, que crea el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP).

formas de contratación laboral, para cierto tipo de actividades, o en función de la zona geográfica (ver Anexo). No sólo se establecieron diferentes programas de reducciones en las contribuciones patronales sino que también fluctuaron las alícuotas establecidas para las mismas. Así, la cotización exclusivamente destinada a jubilaciones fue de 11% entre 1988 y 1991, de 16% entre 1991 y 1995, y de 10,4 % entre 1996 y 1999 (Bertranou y Bonari, 2005). En 1999 experimentó varias reducciones y finalmente en 2001 se establecieron tasas de contribución patronales de entre 10,17 y 12,71, según el tipo de actividad de los empleadores. Desde el año 2002 las reducciones comenzaron a dismantelarse y se dispusieron programas de beneficios más acotados, dirigidos principalmente a pequeñas empresas. Otro factor que contribuyó en la recuperación de recursos por contribuciones patronales fue, desde 2004, la paulatina elevación del tope máximo de remuneración sujeta a contribuciones patronales¹⁸ hasta su eliminación definitiva desde octubre de 2005.

Si por un lado los ingresos contributivos se deterioraban, desde 1992 la ANSES contaba con una asignación correspondiente al 15% de la masa de impuestos coparticipable. La detracción se realizaba en virtud del pacto federal celebrado ese año entre las provincias y el Estado Nacional, para "asistir a las necesidades sociales básicas, especialmente aquéllas vinculadas al sector pasivo"¹⁹. La asignación de estos recursos a la ANSES fue renovada en 1993, 1999 y 2000 mediante sucesivos pactos federales. El último de ellos prorrogó su vigencia hasta fines de 2005. Desde 2006, la asignación de

estos recursos a los ingresos de la ANSES ya no se fundó en un pacto federal, sino que fue renovada mediante una ley aprobada en el Congreso (Ley 26.078, art. 76), que rigió hasta mediados de 2016 y desde entonces ha comenzado a ser restituida a las provincias mediante un plan de reducción gradual²⁰.

En este conjunto de recursos de financiamiento, en los primeros años del siglo XXI la participación de los ingresos contributivos en los recursos totales de la ANSES fue minoritaria. Entre el 2000 y el 2002 los recursos contributivos constituyeron cerca del 40% del total de ingresos del sistema, siendo 2003 el año en el que tuvieron su menor participación histórica, en torno al 34%. Desde entonces comenzaron a recuperar peso gradualmente, gracias a la creciente recomposición de los aportes patronales. En 2007 la recuperación del peso de los recursos contributivos adquirió un impulso especial por la recuperación parcial de aportes de trabajadores que regresaron al sistema público desde el sistema privado. Esto fue posible al aprobarse la Ley 26.222 que, al modificar la Ley 24.241, habilitaba el regreso al sistema público de afiliados a AFJPs, modificando además la asignación automática al sistema privado para aquellos nuevos trabajadores que no explicitaran preferencia por uno u otro sistema (que ahora eran asignados automáticamente al sistema público). Ya hacia finales de 2008 se dismantelaría el sistema de capitalización privada mediante la Ley 26.425, recuperando la ANSES, a partir de 2009, el total de los flujos corrientes de aportes. En 2010 los ingresos contributivos ya representaban más del 55% del total de los ingresos.

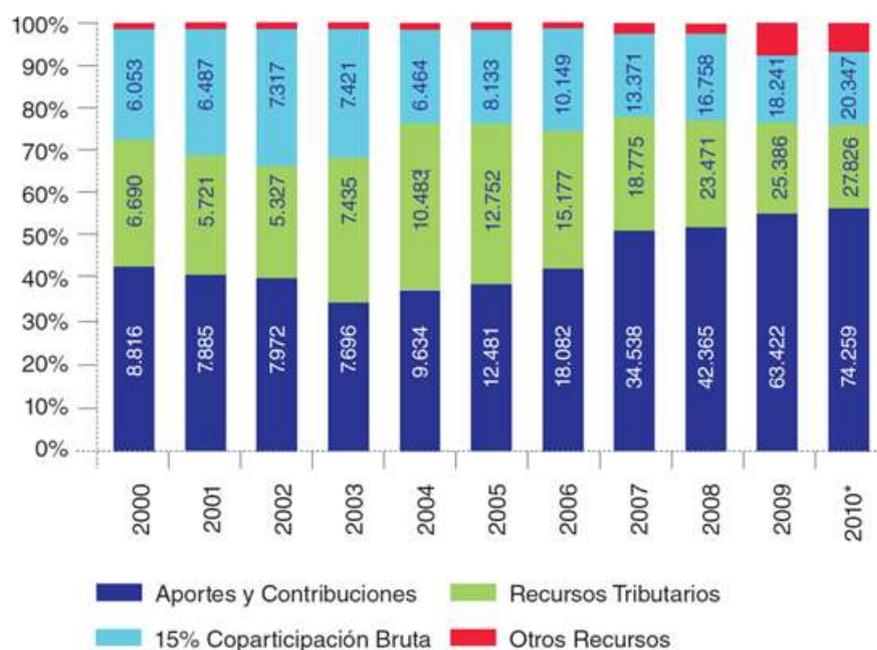
18. Mediante el decreto 491/2004 y la Resolución General 1750

19. La Ley 24.130 promulgada el 17 de septiembre de 1992, ratificó el "Acuerdo entre el Gobierno nacional y los gobiernos provinciales" suscripto el 12/8/1992.

20. Los reclamos de las provincias por la restitución del 15% de los recursos coparticipables se hicieron recurrentes desde que la ANSES recuperó los aportes y los ahorros administrados por las AFJP. Algunas provincias hicieron judicialmente su reclamo, en el marco de disputas con el estado nacional por la cobertura de los déficits de sus cajas previsionales no transferidas. Finalmente, a fines de 2015 la CSJN estableció que el art. 76 de la ley (que disponía la continuidad de la detracción del 15% de la masa coparticipable) era inconstitucional, por que para prorrogar ese descuento

era necesario un nuevo pacto federal, con el consentimiento, no del Congreso, sino de todos los gobernadores. El fallo de la corte generaba un precedente para que el total de las provincias pudieran reclamar la restitución de estos recursos. Frente a ello, y como se explicará más adelante en este documento, en 2016 el gobierno acordó restituirles gradualmente tales recursos al resto de las provincias. Asimismo, dispuso que el Tesoro Nacional no sólo seguiría asignando su parte de ese 15% de recursos coparticipables, sino que cubriría con recursos propios los ingresos perdidos por la ANSES por la restitución de los mismos a las provincias. Aunque lo dispuesto por la ley no se modificó hasta mediados de 2016, el fallo de la CSJN implicó que se dejara de detraer la parte de coparticipación correspondiente a las provincias con fallo a su favor.

Gráfico 5: Estructura porcentual de los ingresos de la ANSES (2000-2010). En millones de pesos corrientes.



Fuente: OSS (2011: 12)

Nota: Los datos de 2010 se basan en la ley de presupuesto, en el Gráfico 6 corresponden a datos definitivos.

Cabe notar que la reestatización incorporó una nueva fuente de financiamiento al adicionar las rentas obtenidas de la capitalización de los ahorros del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), constituido con el ahorro acumulado por las AFJPs desde la vigencia del sistema, que pasaron a ser administrados por el Estado bajo la órbita de la ANSES (reflejado en el crecimiento del ítem “otros recursos” en los Gráficos 5 y 6). Además de las medidas políticas mencionadas, los recursos de la ANSES también aumentaron debido al crecimiento de los ingresos en cada fuente. La recuperación desde 2003 del consumo, del valor de las remuneraciones laborales e incluso del empleo registrado²¹, motorizaron un crecimiento real de los ingresos, tanto contributivos como no contributivos.

Al observar la evolución del valor constante de cada financiamiento (ver Gráfico 8), se advierte

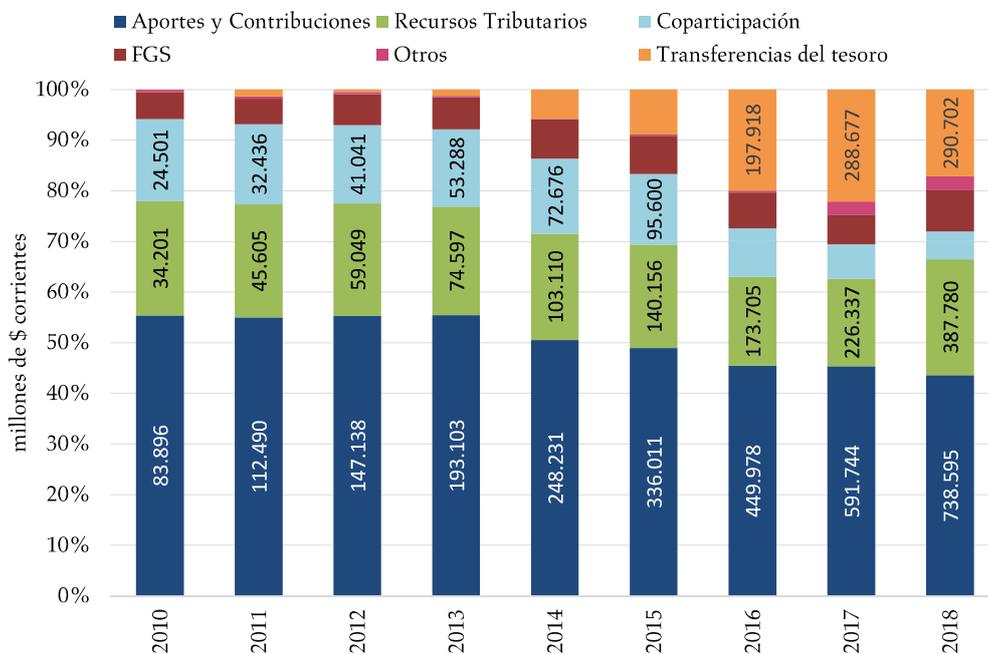
que la evolución de los ingresos contributivos fue favorable entre 2010 y 2012, se sostuvo en 2013 y se deterioró en 2014, en consonancia con la evolución de los salarios ese año (y, por tanto, de las cotizaciones). Desde entonces, comenzó un proceso de recuperación, que se alcanzó en 2017. El siguiente año los recursos se derrumbaron, llegando a caer incluso por debajo del valor que tenían en 2010. Esto último es consistente con la reforma tributaria implementada en diciembre de 2017, que modificó las alícuotas de las contribuciones patronales, eximió la mitad del aguinaldo del pago de cotizaciones e incorporó un monto del salario exento de la contribución patronal.

En el caso de los recursos tributarios, su evolución es levemente favorable hasta 2015. Se aprecia un leve deterioro en el año 2016, seguido de una recuperación parcial. En 2018 se aprecia un incremento que se explica por la sustitución de uno de sus ingresos (correspondiente a Ganancias) con otro con una mayor recaudación (impuesto a los débitos bancarios).

Los ingresos correspondientes a la detracción por coparticipación descendieron en 2016,

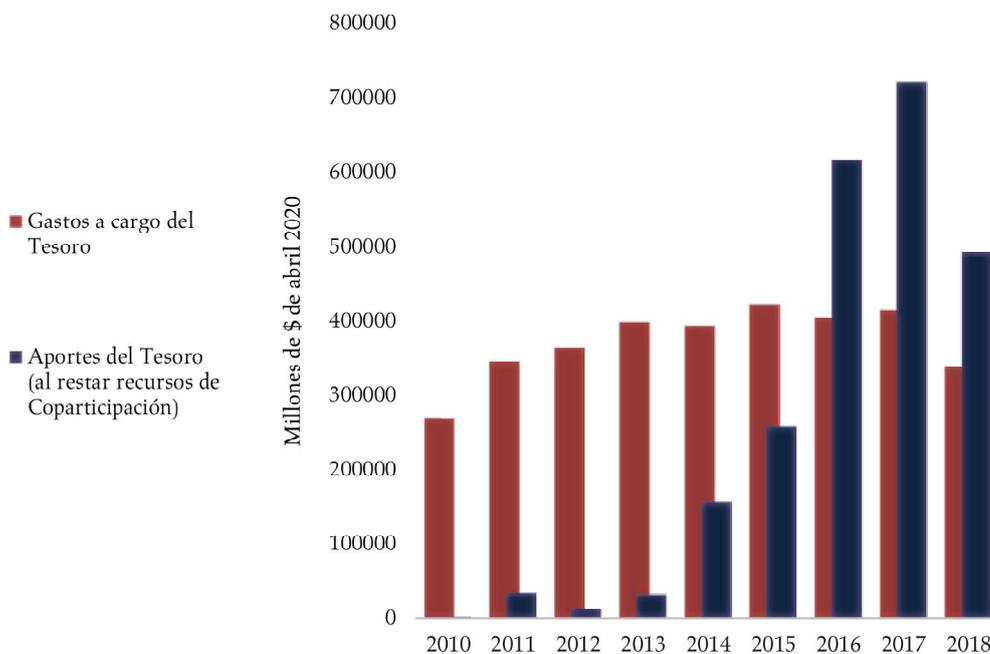
21. La recuperación de la cantidad de trabajos registrados y de la remuneración media real se desprende tanto de los datos de la ANSES como de los del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) (OEDE, 2018a y 2018b).

Gráfico 6: Estructura porcentual de los ingresos de la ANSES (2010-2018). En millones de pesos corrientes



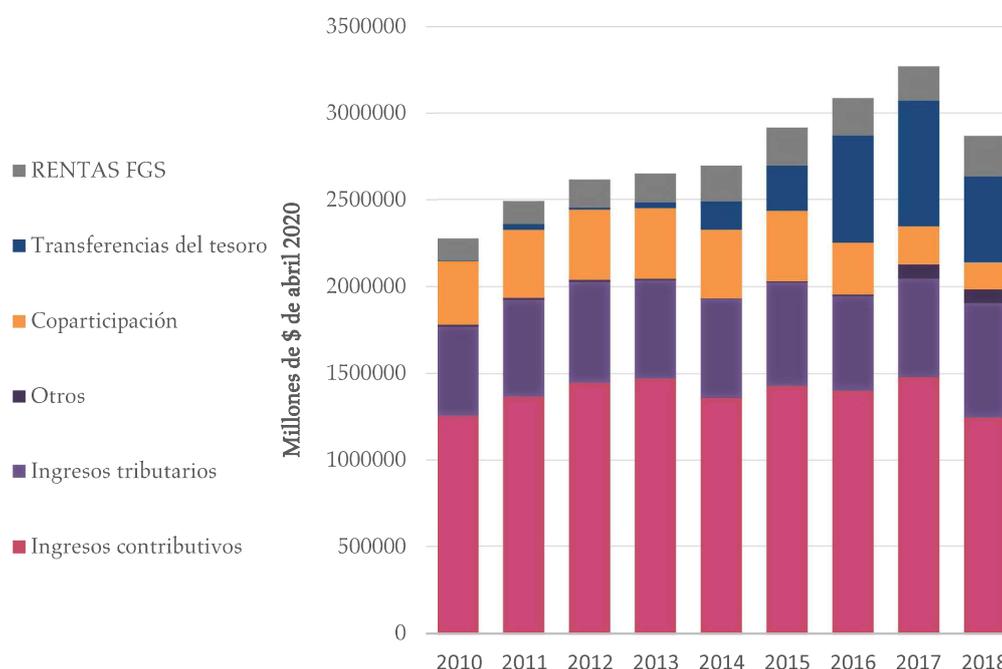
Fuente: elaboración propia en base a ANSES (2019a) y MECON (2020)

Gráfico 7: Cargas y aportes a cargo del Tesoro Nacional (2010-2018). En millones de pesos constantes



Fuente: elaboración propia en base a ANSES (2019a) y MECON (2020).

Gráfico 8: Ingresos de ANSES (2010-2018). En millones de pesos constantes.



Fuente: elaboración propia en base a ANSES (2019a) y MECON (2020).

Nota: No incluye gastos de funcionamiento.

debido a la pérdida del aporte de las 3 provincias con fallo favorable de la CSJN y, desde mediados de 2016, por la reducción de dicha retracción al resto de las provincias, prevista en 3pp para ese año²². Como resultado, en el año 2018 el ingreso por coparticipación se había reducido más del 60% respecto de 2016.

Llama especialmente la atención la irrupción desde el año 2014, y con un incremento sostenido, de los recursos aportados por el Tesoro, por encima de su aporte en concepto de la coparticipación cedida a la ANSES. No solo se expanden para compensar el deterioro de las otras fuentes de financiamiento, sino que hasta 2017 lo hacen expandiendo además el total de los ingresos de la ANSES.

En 2018, la tendencia se revierte y los aportes del Tesoro se derrumban 32% respecto del año

previo. Cabe advertir, sin embargo, que hasta 2013 el Tesoro no había aportado más que su parte de los recursos coparticipables detraídos a favor de la ANSES, y tales recursos no eran suficientes para cubrir las erogaciones legalmente asignadas a su cargo. Incluso hasta 2015 los aportes del Tesoro no alcanzaron a cubrir los gastos de ANSES que legalmente le corresponden (ver Gráfico 7).

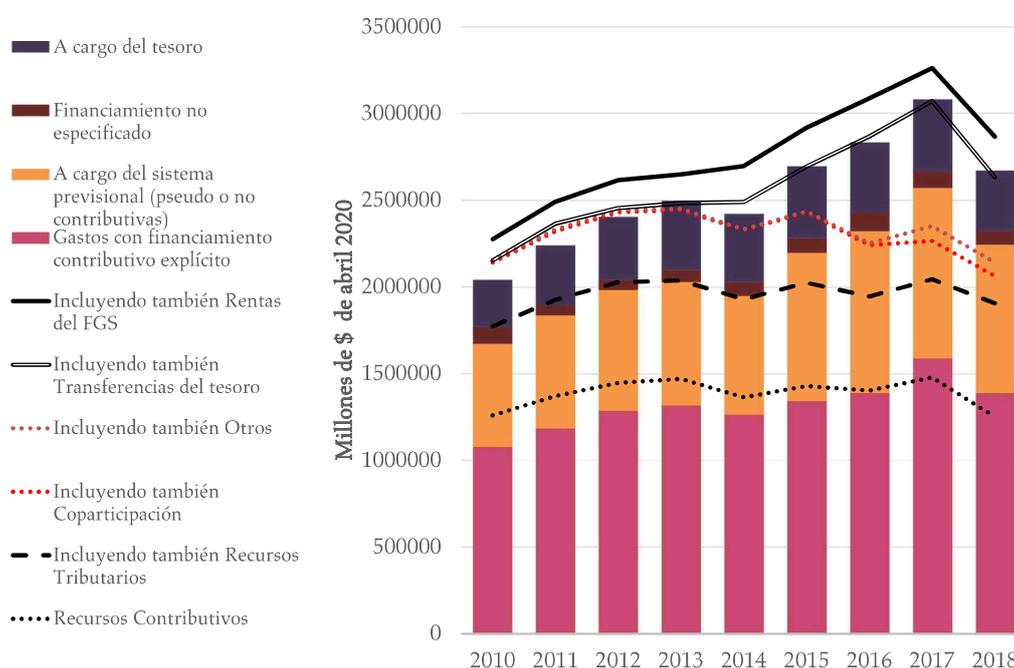
Al observar la evolución conjunta del financiamiento (Gráfico 8), advertimos un crecimiento sostenido entre 2014 y 2017 mientras que en 2018 se produce una reducción a niveles por debajo de los de 2015. La misma se explica por la caída de la recaudación contributiva, la continuidad en la reducción de la coparticipación comenzada en 2016, y la reducción de los aportes del Tesoro.

3.1.3. El balance en las cuentas de ANSES

Al observar en simultáneo la evolución de ingresos y egresos, advertimos que el financiamiento contributivo ha sido, hasta 2016, suficiente para cubrir las erogaciones con financiamiento específico contributivo (asumiendo que el gasto por moratoria no fuese contributivo, ni siquiera

22. Como parte de un plan de restitución gradual del 15% de coparticipación a las provincias, para el año 2016 se dispuso una detracción de 12pp. en lugar de 15. En 2017 para a 9 pp. En 2018, 6pp. En 2019 3pp. y a partir de 2020 se elimina completamente la detracción. (Ley 27.260, Anexo)

Gráfico 9: Balance de ingresos y egresos de ANSES (2010-2018). En millones de pesos constantes



Fuente: elaboración propia en base a ANSES (2019a) y MECON (2020).

Nota: se incluyeron los gastos de funcionamiento, distribuidos en cada ítem de manera proporcional a su participación en el gasto total

en parte)²³. En tanto, los recursos no contributivos de ANSES han sido claves para la sostenibilidad de gastos previsionales “pseudos o no contributivos” y otros gastos de ANSES sin financiamiento específico. A la vez observamos que las prestaciones a cargo del Tesoro no recibieron hasta 2013 mayor aporte del mismo que el correspondiente a su parte en el 15% de la masa coparticipable cedida a la ANSES.

Por otro lado, se aprecia que, en varios años de la serie, las rentas obtenidas por el FGS no fueron empleadas para gastos corrientes²⁴. De los 4 años de la serie que sí se utilizaron, en dos de ellos

(2015 y 2017) sólo se usó el 2,3% de las rentas. En 2013 se utilizó el 9,3% de las mismas y en 2018 en 14,7%

En el Gráfico 9 se observa que, entre 2010 y 2013, los crecimientos en las erogaciones fueron acompañados por la evolución de los ingresos, sin transferencias adicionales del Tesoro. En 2014, la relación entre egresos e ingresos muestra una pérdida en la capacidad de los recursos contributivos para cubrir erogaciones pseudo contributivas y no contributivas, como resultado de una caída de los mismos. Si bien ese año se aprecia una reducción también de los egresos, la disminución de las prestaciones contributivas (de 3,9%) es menor que la de los recursos contributivos (disminuyeron 7,21%).

En 2015, la recuperación parcial de los recursos contributivos es acompañada de la expansión de las erogaciones contributivas, de modo que no mejora la relación entre ambos componentes (de hecho, empeora levemente). Por otra parte, en 2015 las prestaciones pseudo o no contributivas muestran un crecimiento. Ese año, el auxilio del Tesoro irrumpe por primera vez en la serie. Desde entonces, estos recursos fueron incrementándose de manera sostenida hasta 2017, compensando

23. Cabe advertir que parte de los gastos aquí calificados como pseudo contributivos son efectivamente contributivos: en muchos casos las prestaciones por moratoria se otorgaron a personas con un historial contributivo previo, y de hecho parte de las prestaciones correspondía a componentes exclusivamente basados en esos años de cotización. Además, en todos los casos la deuda previsional se saldó al menos parcialmente con los descuentos realizados en los primeros años desde el alta.

24. En esos años, dejando a un lado las rentas del FGS, los gastos totales de ANSES (incluyendo gastos de funcionamiento y pagos de deuda previsional) no superaron los ingresos.

además, desde 2016, la reducción del financiamiento por coparticipación. Así, como resultado de este deterioro en la relación entre los ingresos y egresos del sistema, se aprecia que el Tesoro Nacional adquirió un rol relevante en el financiamiento del sistema, comenzando a aportar, de forma creciente, recursos propios para garantizar el pago de las prestaciones. Finalmente, en 2018, se produjo un ajuste en las prestaciones de la seguridad social que redujo el gasto total de ANSES en 13,3%. Ello permitió al Tesoro Nacional reducir 31,8% su aporte del Tesoro respecto del año previo, incluso a pesar de que ese año volvió a reducirse la recaudación por coparticipación y se produjo un desplome de la recaudación contributiva (que cayó 15,5%) compensada apenas parcialmente por el incremento de los recursos tributarios (que compensaron 6 puntos porcentuales de los 15,5 que se perdieron por financiamiento contributivo).

3.2. Las cuentas de la ANSES en el siglo XXI

Comprender a fondo los factores que explican esta evolución constituye una dimensión central para abordar el debate acerca de la sostenibilidad del sistema y de su presunto déficit o 'necesidad' de ajuste, así como de las causas que en dicho caso explican los actuales desafíos. Por todo esto es relevante, a los efectos del análisis, distinguir el incremento de erogaciones que corresponde a un incremento vegetativo de la población beneficiaria (como el caso del envejecimiento de la población), aquel que corresponde a medidas políticas acompañadas de la disposición de recursos y, en contraste, las medidas políticas que incrementaron los egresos sin disponer de un financiamiento genuino.

3.2.1. El factor vegetativo

Desde diciembre de 2003 a septiembre de 2017 se incrementó un 93,5% la cantidad de personas beneficiarias de prestaciones de seguridad social destinadas a la seguridad económica de personas mayores²⁵ (ANSES, 2017). Sólo el 30% de ese incremento se explica por el aumento de la cantidad

de personas de 65 o más años²⁶, que en ese período se incrementó un 28,8% (Naciones Unidas, 2017). El resto del aumento se explica principalmente por una expansión de la cobertura²⁷.

Por otro lado, mientras el conjunto de beneficiarios creció un 93,5%, las erogaciones totales para las prestaciones que los mismos recibieron crecieron (en pesos de abril de 2020) un 187,6%, de modo que parte del crecimiento de gastos no se explica por la expansión de beneficiarios, sino por la mejora de la calidad de las prestaciones, o de los ingresos totales percibidos por cada beneficiario (que en algunos casos puede explicarse al incremento de la duplicación de beneficios). En definitiva, la mitad del incremento de gastos se explica por el aumento de beneficiarios, siendo el envejecimiento poblacional responsable por sólo el 15% del incremento de las erogaciones (ver Gráfico 10).

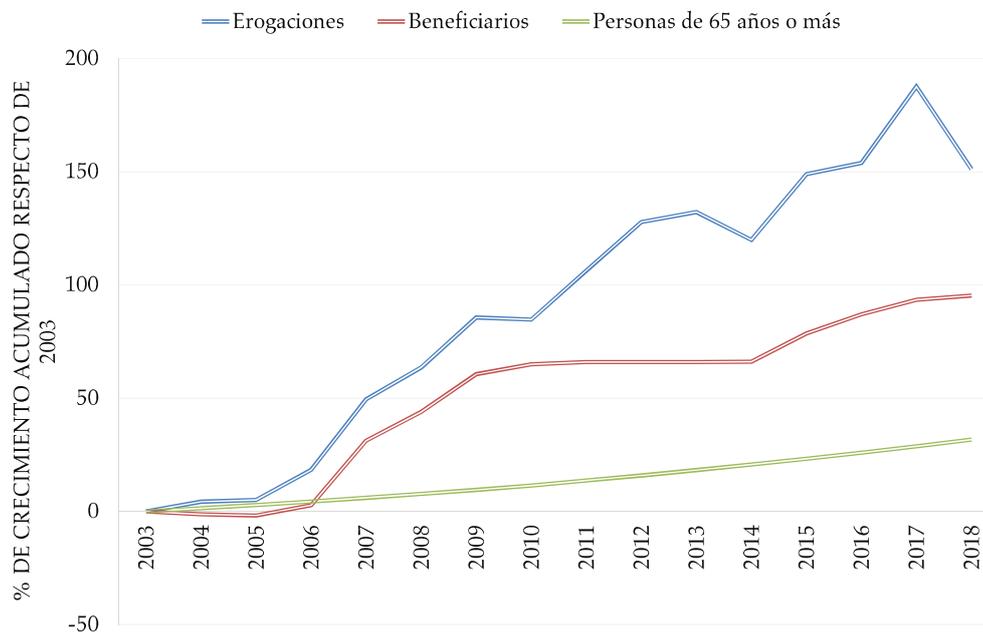
Por su parte, también las erogaciones destinadas a menores de edad crecieron, entre 2003 y 2017. En la medida que el grupo de personas de 18 años o menos se incrementó 5,1% en esos años, el aumento de las erogaciones relacionadas con Asignaciones Familiares por encima de ese nivel no puede atribuirse al crecimiento vegetativo de la población beneficiaria. Lo cierto es que el 5,1% del factor vegetativo adquiere un carácter comple-

25. Se consideraron los beneficiarios de jubilaciones y pensiones contributivas (incluyendo las otorgadas por moratoria), de pensiones no contributivas por vejez y de Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM).

26. Vale aclarar que la dimensión demográfica se consideró a partir de la evolución de personas de 65 años o más. Si bien lo más preciso sería cuantificar el incremento del grupo de personas en edad jubilatoria, y ello implica considerar también las mujeres de entre 60 y 64, no fue posible calcularlo debido a que los datos de población por edades simples no estaban desagregados por sexo. Con todo, no es esperable que la tendencia del grupo de personas en edad jubilatoria difiera sustancialmente del grupo de personas de 65 años o más.

27. En este punto cabe señalar que parte del incremento de beneficiarios puede corresponder a personas que aún no alcanzaron la edad jubilatoria pero acceden a una pensión por la muerte del titular de la jubilación. Así, no necesariamente tendría que ver con un incremento de cobertura de personas 'mayores' o con el incremento de la cantidad de personas mayores. Sin embargo, no cabe esperar que el flujo de dichas altas se transforme significativamente. Por otro lado, se trata de una parte de las altas por pensión, de modo que su cantidad es marginal en el conjunto de las prestaciones previsionales consideradas.

Gráfico 10: Crecimiento acumulado de personas mayores, beneficiarios y erogaciones (Argentina, 2003-2018).



Fuente: elaboración propia en base a Naciones Unidas (2017), ANSES (2019a) y (ANSES, 2019).

tamente marginal en el marco de un proceso en el que, como veremos a continuación, las erogaciones al menos se duplicaron debido a la expansión de cobertura.

Así, considerando el efecto del crecimiento de personas menores de edad y de personas mayores, es posible concluir que el crecimiento vegetativo no ha constituido un factor central para explicar la evolución de las erogaciones de la ANSES desde 2003 y que, por tanto, sería inadecuado señalarlo como el principal factor para explicar eventuales desequilibrios o problemas de sostenibilidad de la seguridad social argentina.

3.2.2. La expansión de cobertura

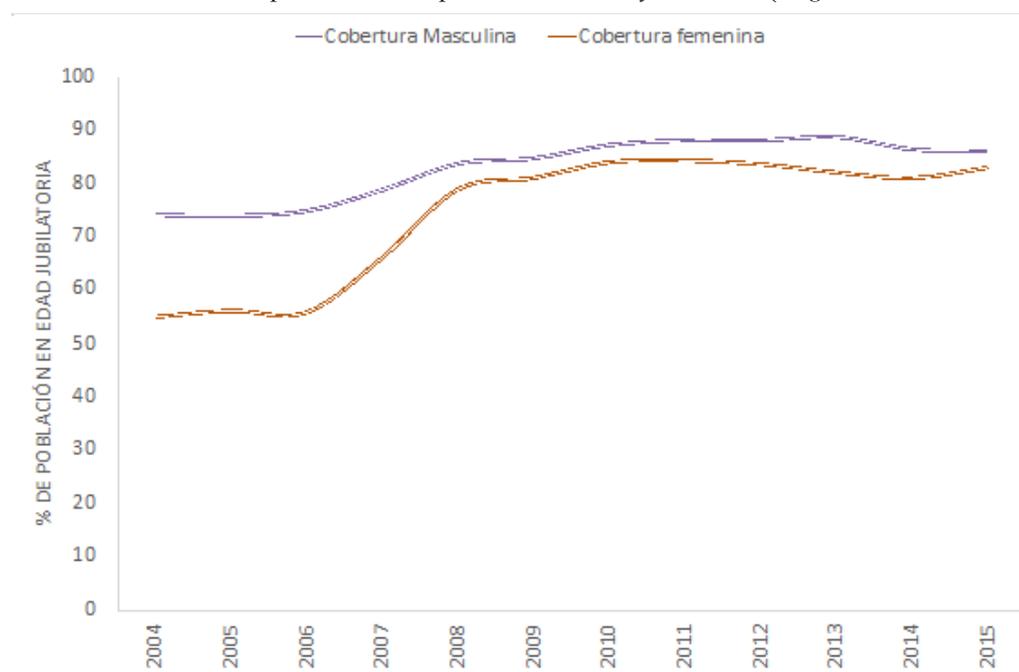
3.2.2.1. La expansión de cobertura entre personas mayores

Un factor característico de la seguridad social a partir de 2003 fue el de la expansión de cobertura en un marco de ampliación de derechos. El primer hito con relación a la expansión de beneficiarios de la seguridad social lo constituyó la moratoria previsional. En el marco de un programa que permitía acreditar años de trabajo y saldar aportes adeudados, se hizo posible, a partir de 2005, ac-

ceder a jubilaciones 'contributivas' incluso cuando no se contara con un solo año de aporte al sistema²⁸. Al tratarse de una moratoria y no de una reforma de las condiciones de acceso, el impacto de esta política era provisorio, a menos que la misma fuese renovada. Su efecto inmediato fue una cuasi universalización de la cobertura previsional que redundó en una reducción de las inequidades de

28. En 2004 se sancionó la Ley 25.994 de jubilación anticipada, que implementaba además una moratoria previsional. En el artículo 2 de la ley, se establecía la Prestación Jubilatoria Anticipada, que permitía una jubilación anticipada a quienes les faltaran hasta 5 años para alcanzar la edad jubilatoria y tuvieran completos los años de aporte reglamentarios. Pero la medida de mayor impacto con relación a la cobertura era la moratoria previsional prevista en el artículo sexto de la ley. Con el único requisito de cumplir con la edad jubilatoria al 31 de diciembre de 2004 (60 años para la mujer y 65 años para el varón) era posible acceder a una prestación jubilatoria de la cual se descontarían los aportes adeudados, con un tope de hasta 60 cuotas. Por su parte, el decreto 1454/05 del año 2005 permitía a los trabajadores autónomos acreditar años de servicios anteriores a 1993 mediante una declaración jurada. Una vez registrados los mismos, se reconocía la existencia de una deuda que podía ser cancelada por medio de la moratoria desde que se cumplía la edad jubilatoria reglamentaria.

Gráfico 11: Cobertura previsual de personas en edad jubilatoria (Argentina, 2004-2015)



Fuente: elaboración propia en base a microdatos de EPH (INDEC, 2018).

Nota: la edad jubilatoria de varones es de 65 años o más y la de mujeres es de 60 años o más. La consideración de las mujeres de 60 a 64 años permite reconocer el impacto de inclusión que tuvo la moratoria en ese tramo de edades. Sin embargo, también puede implicar subestimar la cobertura (femenina y total), en la medida que es posible que algunas mujeres esperen voluntariamente hasta los 65 años para jubilarse. Por ello, la cobertura será mayor en los estudios que la midan para personas de 65 años o más (sin considerar la menor edad jubilatoria de las mujeres).

género del sistema (como puede observarse en el Gráfico 11) y también de aquellas que perjudicaban en mayor medida a las personas ubicadas en los deciles de menores ingresos (Minoldo et al., 2015)²⁹.

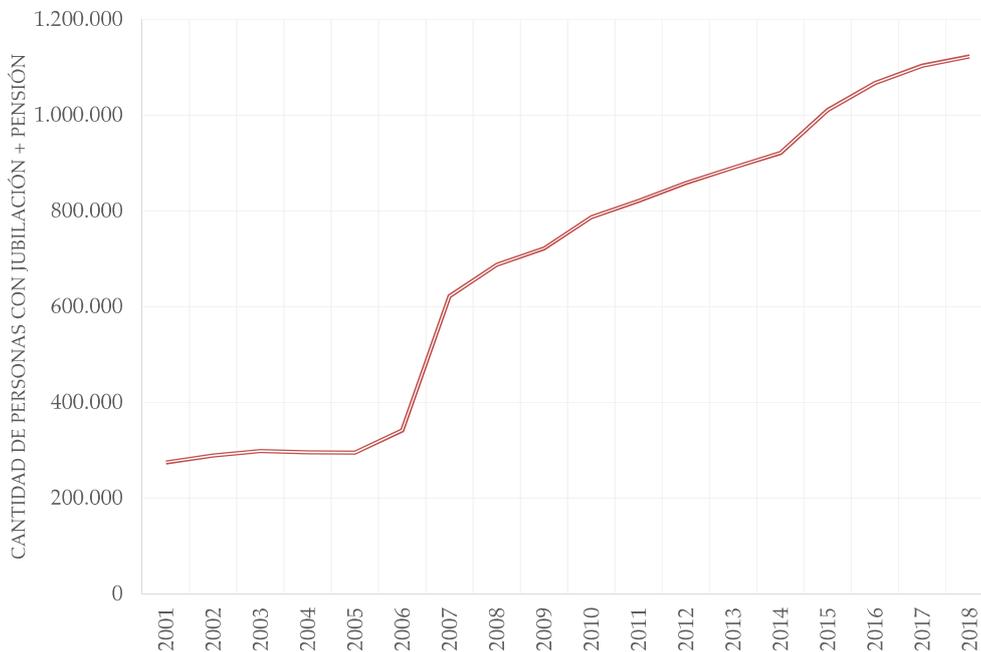
Una cuestión que cabe mencionar es que el incremento de los beneficios no correspondió en todos los casos con un incremento de los beneficiarios. En algunos casos, supuso el acceso a la jubilación de personas que ya contaban con una pensión por viudez y, a largo plazo, la posibilidad de que personas jubiladas accedieran a una pensión, al heredar los derechos de jubilaciones adquiridas mediante la moratoria. De este modo, junto con la

expansión de la cobertura, la moratoria dio lugar a un proceso de incremento sostenido en la duplicación de los beneficios (ver Gráfico 12).

Cuando la moratoria fue implementada no se previó un financiamiento adicional para hacer frente al incremento de erogaciones que implicaba. Sin embargo, como describimos en la primera parte, el gobierno tomó en esos años medidas tendientes a mejorar los ingresos contributivos de la ANSES. Así, además de la recomposición de las contribuciones patronales que se venía implementado, la ANSES recuperó el flujo corriente de aportes personales y los ahorros acumulados durante la vigencia del sistema de AFJPs (que ahora daría origen al Fondo de Garantía de Sustentabilidad, FGS). Por otra parte, ni en 2006 (al vencer la vigencia del pacto federal), ni al momento de la reestatización, se avanzó en la restitución del 15% de la masa coparticipable que las provincias habían acordado con el gobierno nacional ceder a la ANSES en el marco de la emergencia previsual. Ello supuso contar con suficientes recursos para afron-

29. Como contracara, se redujo desde 2007 la cantidad de pensiones no contributivas por vejez (que se habían duplicado desde 2003), ya que para sus beneficiarios era ahora posible acceder a una prestación de mejor calidad y los nuevos potenciales beneficiarios contaban con una mejor opción en la moratoria. También las pensiones graciables del congreso experimentaron un sostenido descenso durante el periodo.

Gráfico n°12: Evolución de duplicación de prestaciones previsionales (Argentina, 2003-2018).



Fuente: elaboración propia a partir de datos de ANSES (2019b).

tar, sin déficit contable, el vertiginoso incremento de beneficiarios por jubilaciones y pensiones, así como de beneficiarios con doble beneficio (jubilación y pensión). Así, aunque los beneficios por moratoria constituían en 2010 más del 40% del total de las prestaciones por jubilación y pensión (Observatorio de Seguridad Social, 2011), en el Gráfico 9 observamos que existía equilibrio en las cuentas de la ANSES entre erogaciones e ingresos.

En el año 2014 se produjo una segunda moratoria previsional, esta vez más restrictiva que

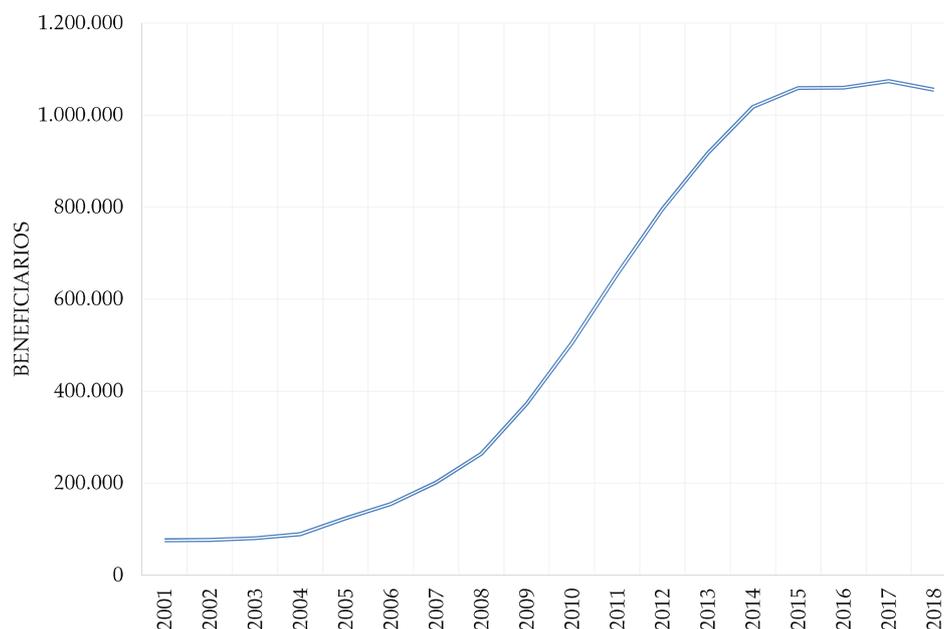
la anterior, pero que dio un nuevo impulso a la expansión de las prestaciones por moratoria (ver Gráfico 13). Hacia 2015, en coincidencia con la expansión de la cobertura por la nueva moratoria, observamos en el Gráfico 9 un deterioro en el balance ingresos-egresos, explicado principalmente por el crecimiento de los egresos en concepto de jubilaciones por moratoria. De manera concomitante con dicho deterioro, se observa un incremento de las transferencias del Tesoro Nacional. En suma, el sistema llegaba a un límite en sus posibilidades para expandir su gasto sin expandir sus ingresos.

Gráfico 13: Altas anuales de jubilaciones del SIPA (2010-2018).



Fuente: ANSES (2019b).

Gráfico 14: Pensiones por invalidez (Argentina, 2001-2018).



Fuente: elaboración propia en base a datos de ANSES (2019b)

En 2016 el gobierno anunció que no volvería a renovar las moratorias y, en sustitución, creó la PUAM. El universo alcanzado por ésta era menor al de la moratoria, ya que excluía las mujeres en edad jubilatoria entre 60 y 64 años, igualando de este modo la edad de acceso para hombres y mujeres. Además, se trataba de una pensión explícitamente no contributiva, de menor monto y no acumulable con otras prestaciones, lo que suponía un impedimento para la duplicación de beneficios y una eventual reducción futura de las mismas (cuando paulatinamente perdieran peso las jubilaciones por moratoria y lo ganen las PUAM como prestación para garantizar cobertura a las personas mayores sin condiciones para calificar por una jubilación contributiva). Con respecto a su financiamiento, la ley prevé que recaiga sobre recursos aportados por el Tesoro Nacional.

Aunque la PUAM fue creada con el explícito objetivo de superar la moratoria en tanto medida sólo transitoria de inclusión previsional, vale aclarar que su vigencia era igualmente transitoria. Esto se debe a que la ley que la creó disponía su existencia por 3 años, hasta que se realizara la reforma prevista para el año 2019. Dicha reforma no llegó a realizarse y la PUAM siguió existiendo de facto. Más allá de esta cuestión, vale la pena señalar que el reconocimiento de una asignación

universal no asistencial constituye un mecanismo valioso para lograr la universalidad, si bien la PUAM proporciona una inclusión con una calidad segmentada, esto es, de menor calidad que las prestaciones del sistema contributivo.

3.2.2.2. Expansión de cobertura entre trabajadores con invalidez

En simultáneo con la expansión de la protección por medio de las moratorias, entre 2004 y 2015 se produjo un incremento sustancial de las pensiones por invalidez, como se observa en el Gráfico 14. Aunque no se realizaron anuncios públicos al respecto, ni se propusieron modificaciones en la reglamentación del sistema, se verificó un incremento acelerado de este tipo de prestaciones. Entendemos que este incremento fue un efecto indirecto de la moratoria previsional. Para acceder a la prestación por invalidez es un requisito, no sólo probar la incapacidad laboral total (física o intelectual)³⁰, sino que quien la solicita debe estar afiliado al sistema de jubilaciones³¹. La implemen-

30. El art. 48 de la Ley 24.241 establece que la incapacidad total corresponde a una invalidez que disminuya la capacidad laboral en al menos un 66%.

31. El art. 48 de la Ley 24.241 establece que los destinatarios de la pensión son "afiliados" que cumplen con ciertas condiciones.

tación de la moratoria de 2004 habilitó el acceso a estas prestaciones a personas con invalidez laboral que se encontraban excluidas de la cobertura del sistema hasta ese momento. Así, el incremento de la cobertura jubilatoria se produjo también sobre personas que aún no habían arribado a la edad jubilatoria³².

3.2.2.3. Expansión de cobertura entre menores de edad

Otro hito en la ampliación de cobertura fue la creación de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH) en 2009³³. La nueva prestación supuso un aumento sustancial de la cobertura de las asignaciones familiares, que se incrementaron abruptamente para cubrir en torno a 3.400.000 niños más³⁴. Esta inclusión masiva (cuyas erogaciones representaron en 2010 un 4,7% del gasto total de ANSES) se produjo en el marco de una situación consolidada en lo referente a la recuperación de sus ingresos corrientes.

Otro factor que condicionó el universo de menores alcanzados por prestaciones de la seguridad social tuvo que ver con los salarios de referencia como tope para el acceso a las asignaciones familiares entre los trabajadores cotizantes. En el marco de un proceso inflacionario y de incrementos nominales de los salarios, dicho tope operaba como un progresivo reductor de cobertura y, al momento de ser modificado, generaba un incremento abrupto de las asignaciones familiares. Por ello, al analizar la evolución de las asignaciones familiares desde 2013, el principal incremento se registra en el caso de las asignaciones contributivas, cuyo acceso había ido quedando restringido por la pérdida de valor real, desde su última actualización en 2013³⁵, del tope de ingresos que definía el universo de beneficiarios. Cuando el mismo

fue elevado en 2016³⁶, se produjo un abrupto incremento de beneficiarios de asignaciones familiares contributivas. Y en este caso, a diferencia del periodo entre 2013 y 2016, no se verificó un proceso de reducción de beneficiarios posterior, debido a que los topes fueron reactualizados los años subsiguientes³⁷.

Como se observa en el Gráfico 15, desde 2013 el principal factor de expansión o contracción de las prestaciones para menores de edad se vinculó con la evolución de las asignaciones familiares contributivas³⁸. De hecho, aunque en 2016 se dispuso que la AUH alcanzara también a los hijos de personas monotributistas, el incremento de AUH en 2016 debido a la ampliación del universo de beneficiarios no se refleja como una transformación significativa si consideramos el incremento que ese mismo año tuvieron las asignaciones familiares contributivas. El Gráfico 15 refiere a perceptores de asignaciones familiares o AUH y no a titulares de derechos, es decir, refleja cuántas familias recibieron el beneficio pero no la cantidad de menores alcanzados⁴⁰. Para tomar perspectiva de la importancia de la AUH entre las erogaciones

32. Otro factor de expansión de cobertura, aunque con un alcance marginal, fue la creación de pensiones para ex-presos políticos mediante la Ley 26.913 (aprobada en 2013 e implementada desde 2014).

33. Mediante el decreto 1602/09. Luego, en 2011, el decreto 446/11 Incorpora la Asignación por Embarazo.

34. La cifra corresponde a la cantidad de menores beneficiarios en agosto de 2010, es decir, a un año de la implementación de la AUH.

35. El decreto 614/2013 lo establecía en \$16.800 y dicho tope no fue modificado hasta 2016.

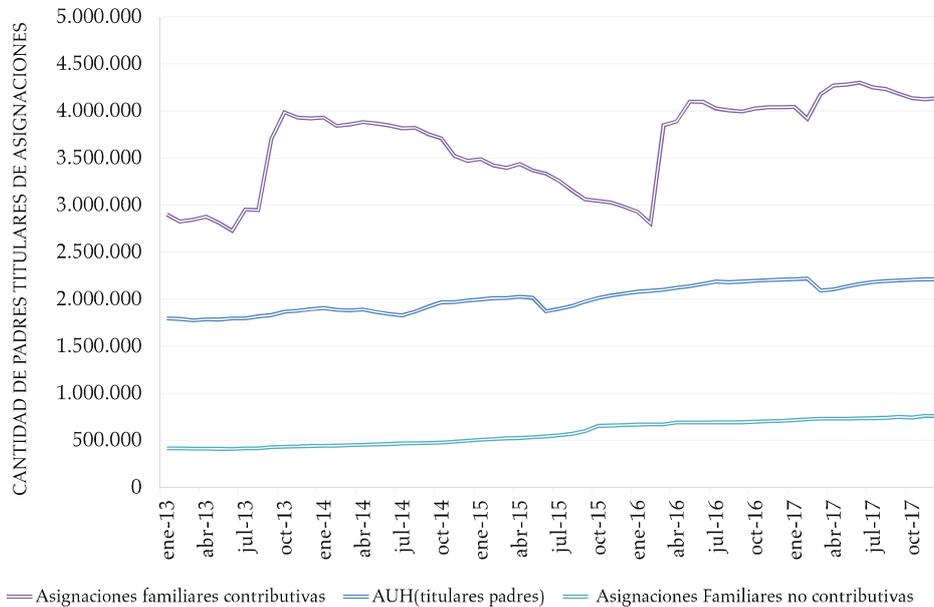
36. Mediante el decreto 492/2016 el tope pasó a un ingreso familiar de \$60.000, aunque con la restricción de que ningún ingreso individual debía superar los \$30.000. Así, en el peor caso (con un solo ingreso constituyendo el total familiar) el incremento del tope era del 79%, pero en el más favorable (dos ingresos cercanos al tope individual), el aumento alcanzaba el 257%.

37. En el año 2017 el tope se elevó a \$73.608 (o \$36.804 por persona) y en 2018 a \$94.786 (o \$47.393 por ingreso individual).

38. Vale señalar que, aunque de manera menos significativa, las Asignaciones familiares no contributivas muestran un incremento hacia fines de 2015 que coincide con la transferencia a la órbita de la ANSES de las Asignaciones familiares para organismos públicos. En abril de 2014, mediante el decreto decreto n° 1.668/12 se incorporaron a la órbita de la ANSES las asignaciones familiares de los trabajadores que cuentan con regímenes previsionales especiales: Fuerza Aérea Argentina, Gendarmería Nacional, Policía Federal Argentina y Prefectura Naval Argentina.

39. El gráfico para mostrar la expansión de cobertura se hizo en función de la cantidad de perceptores de asignaciones y no de menores titulares de derecho, debido a que para el caso de las asignaciones familiares no se encontró información sobre cantidad de hijos por los que los perceptores recibían beneficios.

Gráfico 15: Evolución de Asignaciones familiares (Argentina, 2010-2017).



Fuente: elaboración propia en base a ANSES (2018 y 2019b).

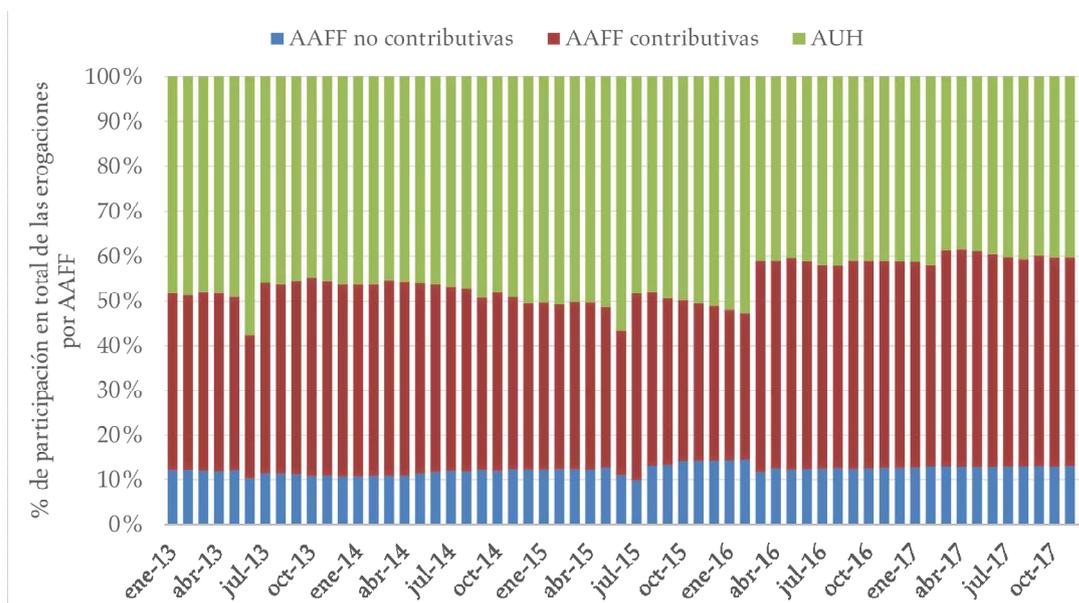
correspondientes a asignaciones familiares, el Gráfico 16 ilustra la composición de las erogaciones a partir de 2013.

Lo que se advierte es que las erogaciones por AUH representaron un 50% de las erogaciones totales por asignaciones familiares hasta que, en 2016, perdieron peso relativo por el incremento de las asignaciones familiares y pasaron a representar en torno al 40%.

3.2.3. Evolución de la calidad de las prestaciones

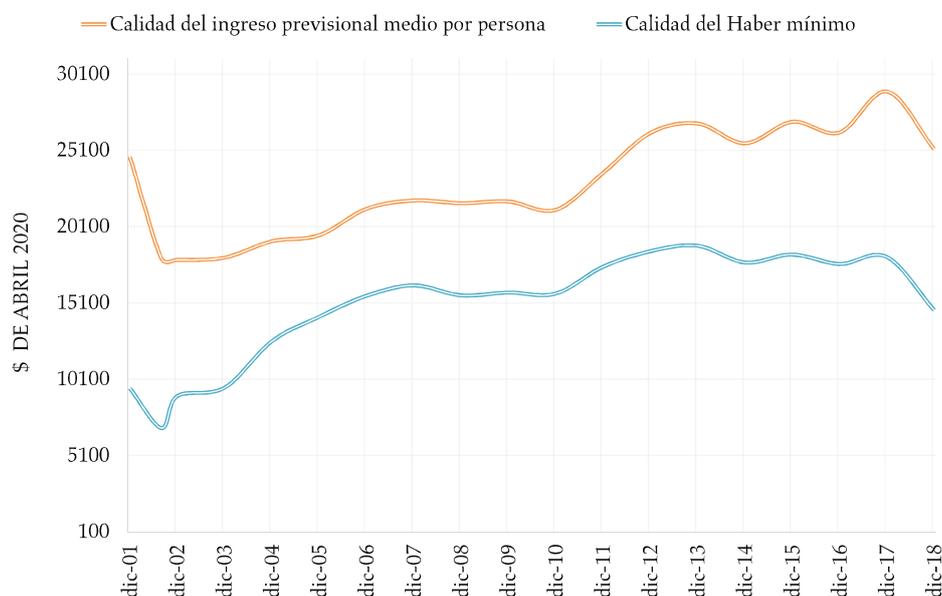
Más allá de los diferentes factores mencionados que incrementaron la cobertura de las prestaciones para menores de edad, y al igual que ocurrió con las prestaciones para la protección de las personas mayores, parte del incremento de las erogaciones de ANSES hasta 2017 se explica por un aumento en el valor real de las prestaciones medias. Al analizar su evolución real, observamos

Gráfico 16: Participación de erogaciones por tipo de asignaciones familiares (Argentina, 2010-2017)



Fuente: elaboración propia en base a ANSES (2018 y 2019b).

Gráfico 17: Evolución de los haberes previsionales medio y mínimo (Argentina, 2001-2018). En pesos constantes.



Fuente: elaboración propia en base a ANSES (2019b).

Nota: los valores correspondientes al haber medio de 2007 podrían estar sobreestimados debido a problemas del registro de la cantidad de beneficiarios y la consecuente sobredimensión de duplicaciones (ver Gráfico 12).

una tendencia al incremento, aunque explicada por diferentes mecanismos y medidas políticas, con además muy diferentes impactos sobre las inequidades del sistema.

Si consideramos el presente siglo, un primer incidente significativo fue la caída abrupta del valor de las prestaciones al salir de la convertibilidad. A partir de 2002 se desató un proceso inflacionario que redujo el valor real del conjunto de las prestaciones cuyo valor nominal había quedado congelado. A partir del año 2002 y hasta 2008 se realizaron ajustes en las prestaciones previsionales mediante decretos presidenciales. Dichos ajustes impactaban en algunos casos de manera exclusiva sobre las prestaciones más bajas y en ocasiones con un aumento específicamente mayores para las mismas. Como resultado, las prestaciones más altas recuperaron valor real de manera más lenta. Las más bajas, de hecho, acumularon incluso un crecimiento en términos reales. En 2003 las prestaciones mínimas ya habían recuperado valor previo a la crisis y, desde 2003 hasta 2008, acumularon un crecimiento real del 64,1%. En tanto, el impacto de este proceso sobre la prestación promedio fue un crecimiento del valor real de manera sostenida desde 2003 hasta 2007, alcanzando en 2008 el

87,7% del valor previo a la crisis. En el gráfico n°17 se pueden observar las variaciones descritas.

Como resultado de estas medidas pueden destacarse dos cuestiones: por un lado, una elevación del piso mínimo de la calidad de protección, con una fuerte reducción de las brechas de calidad entre jubilados; por otro, un proceso de judicialización cuasi masivo por reclamos de movilidad entre los jubilados perjudicados⁴¹.

Una cuestión relevante en este marco es que al tiempo que las prestaciones más bajas fueron las más beneficiadas hasta 2008, también las prestaciones mínimas experimentaron un masivo crecimiento en el marco de la inclusión por moratoria previsional. De este modo, la mejora de las prestaciones mínimas tuvo un impacto masivo sobre los beneficiarios de prestaciones previsionales.

41. Danani y Hintze (2014) señalan, de todos modos, una malversación de la información en este aspecto, "operada en este caso desde diarios de circulación masiva, que atribuyen la sobrecarga judicial a las demandas por reajuste de haberes y ocultan íntegramente la evasión empresarial de los aportes patronales" (p. 373).

Gráfico 18: Variación acumulada real de haberes por aplicación de movilidad (Argentina, 2009-2018).
Base: Septiembre 2008



Fuente: elaboración propia en base a ANSES (2019a).

Nota: Los colores de fondo representan la vigencia de las dos diferentes fórmulas de movilidad.

Desde 2009 comenzó a regir la ley de movilidad previsional, que preveía aumentos automáticos para las prestaciones previsionales, dos veces por año, y de igual porcentaje para todos los tramos de haber. De este modo, el Estado respondía a las demandas de la Corte Suprema de Justicia de la Nación para establecer un mecanismo que garantizara la movilidad de las jubilaciones prevista constitucionalmente. La aplicación del mecanismo de movilidad supuso así una interrupción del proceso de reducción de desigualdad aunque, al no impactar de manera retroactiva, comenzó a aplicarse sobre una estructura de beneficios menos segmentada.

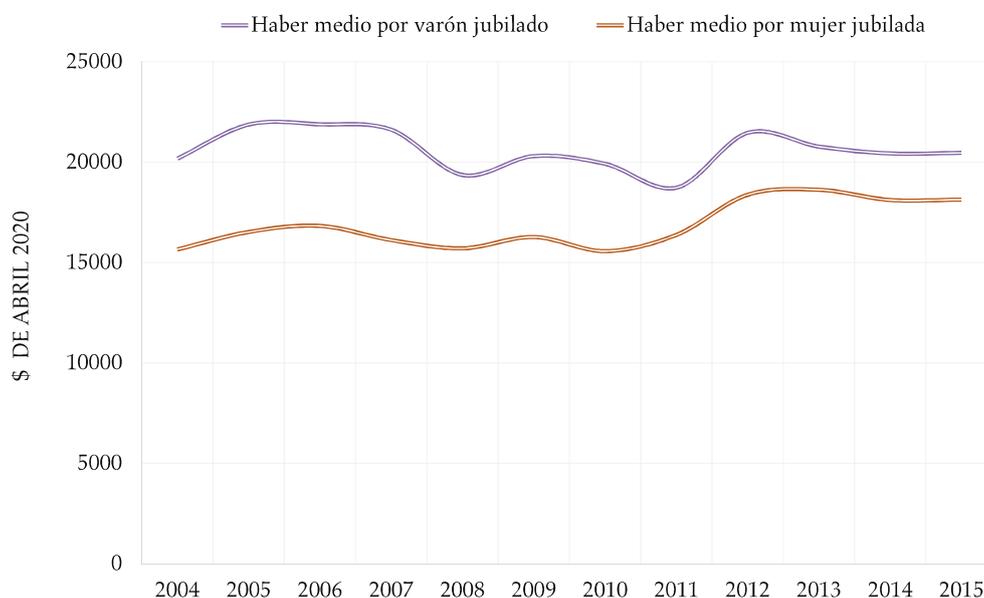
Al observar la evolución del valor real de las prestaciones desde la aplicación de la ley de movilidad hasta su reforma en 2017 (ver Gráfico 18), destaca una tendencia al incremento del valor real, a pesar de la pérdida de valor en algunos años puntuales respecto de la inflación. El derrumbe en 2018 supuso la pérdida de todo el aumento real acumulado con la fórmula previa.

Otra cuestión relacionada con la mejora de la calidad de las prestaciones medias tuvo que ver con el incremento de la duplicación de prestacio-

nes: algunos beneficiarios, como refleja el Gráfico 12, incrementaron sus ingresos debido al acceso a jubilaciones o pensiones en el marco de la moratoria, que adicionaron a una prestación preexistente. Con respecto al impacto que ello supuso sobre los niveles de equidad, se aprecia que el crecimiento de las duplicaciones, en la medida que benefició particularmente a las mujeres, operó como un contrapeso del efecto de deterioro que habría supuesto, para la prestación media femenina, el acceso masivo en el tramo mínimo (ya que las mujeres fueron las que se beneficiaron en mayor medida del acceso por moratoria). De hecho, las mujeres mejoraron la calidad media de su haber y se registró una reducción de la brecha de género en los niveles de prestaciones previsionales medias, como se observa en el Gráfico 19.

Un hito en lo que refiere a la evolución de la calidad media de las prestaciones fue la ley de Reparación Histórica en 2016. La Ley 27.260 dispuso un recálculo de los haberes de aquellas personas que habían sido perjudicadas por la inexistencia, hasta 2008, de un mecanismo automático de movilidad. La ley alcanzaba tanto a quienes habían iniciado una demanda como a quienes no lo habían hecho, y disponía de compensaciones retroac-

Gráfico 19: Ingreso previsional medio, por género (Argentina, 2004-2015)



Fuente: elaboración propia en base a microdatos de EPH (INDEC, 2018).

Nota: el ingreso previsional registrado por EPH puede corresponder a una prestación o a dos (jubilación y pensión).

tivas para quienes hubiesen iniciado demandas. Los gastos por única vez que suponía esta medida en concepto de pago de importes retroactivos dispusieron de un financiamiento propio, ya que la misma ley creó un programa de blanqueo de capitales, cuyos ingresos serían destinados enteramente al financiamiento de tales retroactivos. Por otro lado, para afrontar el incremento de las obligaciones corrientes implícitas en la aplicación de la ley, se dispuso el empleo de los fondos del FGS, para lo cual se modificó el reglamento que restringía su utilización. En la medida que el FGS constituye un ahorro finito, su empleo como base de financiamiento sólo podría ser provisorio (hasta que se descapitalice). En definitiva, se tomó una medida con un previsible impacto en el incremento de las erogaciones corrientes sin añadir un nuevo ingreso para su financiamiento y en el marco de una inminente contracción de la base de financiamiento. Es que en el año 2016 no sólo el equilibrio entre ingresos y egresos se encontraba ya muy ajustado, sino que a partir de ese año debía afrontarse el pago de los juicios perdidos con tres provincias y un plan de restitución de los fondos coparticipables asignados a la ANSES desde 1992.

Para estimar el efecto de la ley de Reparación Histórica sobre la evolución de los egresos

previsionales, observamos en los datos de diciembre de 2019 (únicos disponibles con ese nivel de detalle) cuánto representó, respecto del gasto total en concepto de jubilaciones y pensiones, el gasto adicional por desembolsos ligados a reparación histórica. El gasto por componentes del haber vinculados a la reparación histórica constituía en 2019 el 8,7% del gasto en prestaciones previsionales sin moratoria, y 5,7% del gasto previsional total. Aunque el peso de estos gastos en las erogaciones de 2017 podría haber sido levemente diferente⁴², nos proporciona un valor aproximado del impacto de la Reparación Histórica en el aumento de los gastos de ANSES en 2017. Ese año el gasto total de ANSES se incrementó 8,6% en términos reales y casi el 40% de dicho aumento se habría explicado por la Reparación Histórica.

42. Si bien la cantidad de beneficios apenas se incrementó 0,6% (por el incremento de 0,3% en beneficios por jubilación y 1,4% en beneficios por pensión), las altas de jubilaciones por vejez de 2018 y 2019 representaban el 6% del total de beneficios de diciembre. Por tanto, la mayor parte de esas nuevas altas supuso un cambio en la composición de los beneficiarios, que no sabemos si implicó elevar o reducir las erogaciones para ese grupo. De cualquier modo la variación esperable del peso de los gastos por Reparación Histórica es poco significativa.

3.2.4. El crecimiento de la carga de la ANSES sobre el Tesoro y la irrupción del discurso del ajuste

En 2016, la expansión de las asignaciones familiares contributivas, de la AUH para monotributistas, el incremento del monto de la prestación previsional media por la reparación histórica, elevaron los egresos corrientes de una ANSES que se encontraba frente a un desafío histórico, por tener que restituir a las provincias los fondos coparticipables. Como respuesta a la nueva coyuntura, el gobierno nacional dispuso que el Tesoro Nacional cubriría los fondos restituidos a las provincias. Lejos de habilitar una discusión de fondo sobre la necesidad de un pacto federal acorde con las nuevas obligaciones asumidas estos años por la ANSES, o de la creación de un financiamiento genuino para sustituir los fondos coparticipables, al menos disponiendo una asignación específica de ingresos del Tesoro, se avanzó en un plan de restitución gradual de los fondos coparticipables sin disponer para la ANSES más solución que el auxilio del Tesoro ‘a demanda’.

En el año 2017, al aumento de gastos explicado por las políticas del gobierno, se sumó el efecto inercial de un aumento de beneficios por la vigencia de la última moratoria, y un resultado favorable en la aplicación de la movilidad jubilatoria, que elevó levemente las prestaciones en términos reales. Las ayudas del Tesoro constituyeron ese año un 22% del financiamiento total de la ANSES. En tal contexto, el gobierno planteó que la ANSES se estaba convirtiendo en una carga para el fisco y le atribuyó parte de la responsabilidad del déficit fiscal general a las cargas por el auxilio de la ANSES (La Política Online, 2017). Con el argumento de la necesidad de poner la ANSES “en caja” y reducir el “déficit”, se dispuso una modificación de la ley de movilidad que transformaba el mecanismo y la periodicidad de los ajustes mediante la Ley 27.426. El cambio facilitó una reducción de al menos el 5% del valor de las prestaciones a partir del año siguiente, y por consiguiente de las erogaciones, al sustituir un aumento semestral de la vieja ley con uno trimestral de la nueva (Minoldo, 2017). Además, el cambio en la fórmula de cálculo, más un contexto de alta inflación y generalizado deterioro de los salarios reales, supuso una pérdida aún mayor en las prestaciones reales de la seguri-

dad social: como hemos señalado, el ajuste de 2018 contrajo el gasto de ANSES en un 13,3%.

En simultáneo con las medidas orientadas a ajustar las erogaciones se tomaron, sin embargo, más medidas con previsible consecuencias de retracción para el financiamiento de la ANSES. A finales de 2017, la Ley 27.430 reemplazó la tasa de cotizaciones patronales segmentada según el tipo de actividad y el nivel de facturación por una tasa única. Así, la contribución patronal a la seguridad social que podía ser en total de 17% o 21%, se unificó en 19,5%, suponiendo una reducción de la alícuota para los empleadores de mayor facturación y un incremento para los de menos⁴³. Por otro lado, se aprobó la creación de un mínimo no imponible que establece una suma de las remuneraciones laborales exenta del pago de contribuciones patronales⁴⁴. Además, la ley exime del pago de contribuciones patronales al 50% del monto del aguinaldo afectado al pago de contribuciones⁴⁵. En cuanto a las reducciones de aportes patronales, se eliminaron las previstas en la Ley 26.940, aunque pueden seguir percibiendo la reducción quienes ya eran beneficiarios, hasta terminar el plazo de duración de las reducciones por las relaciones laborales afectadas. Como resultado, y sumado al deterioro de los salarios reales, en 2018 la recaudación contributiva cayó 15,5% (representando una caída de 7% respecto del total de ingresos de ANSES).

43. Se dispuso que el cambio se aplique de manera gradual: las empresas que hoy estén encuadradas al 17%, a partir de febrero de 2018 pasarán a tributar al 17,50%, incrementándose 0,5 puntos porcentuales anualmente a partir de 2019 hasta llegar al 19,50% en el 2022; las empresas que hoy tributan al 21%, febrero 2018 pasarán al 20,70%, disminuyendo 0,3 puntos porcentuales anualmente a partir de 2019 hasta llegar al 19,5% en el 2022.

44. Las empresas no pagarán aportes patronales hasta una remuneración bruta de 12 mil pesos para 2022, en una escala que comienza el año próximo con \$2.400, sigue en 2019 con \$4.800, en 2020 con \$7.200, en 2021 con \$9.600 pesos y \$12.000 en 2022 (que se actualizará desde enero de 2019, sobre la base de las variaciones del Índice de Precios al Consumidor).

45. Ya a comienzos de 2017, la Ley 27.260 había implementado una reducción de la tasa de cotización patronal.

Por otra parte, la reforma tributaria aprobada a fines de 2017 dispuso eliminar una de las asignaciones tributarias a la ANSES. Así, mediante el artículo 27 de la Ley 27.432 se derogó el artículo 104 de la ley de ganancias que le asignaba a la ANSES el 20%⁴⁶. Como contracara, se dispuso la prórroga del impuesto a créditos y débitos, conocido como ‘impuesto al cheque’ (creado en el año 2001), y la asignación a la ANSES del total de su recaudación⁴⁷. En balance, el cambio fue favorable e incrementó la recaudación tributaria de ANSES. Sin embargo, alimentaba dudas sobre la recaudación futura de ANSES prevista por el gobierno: voceros del gobierno habían declarado la intención de eliminar virtualmente dicho impuesto, “aumentando gradualmente hasta el 100% el porcentaje del impuesto al cheque que puede pagarse a cuenta de Ganancias” (Ministro de Hacienda Dujovne, en *La Nación*, 2018). Por último, en enero de 2017, el decreto 14/17 renovó la reducción de la alícuota del impuesto adicional de emergencia sobre los cigarrillos, del 21 al 7% (en 2018 la recaudación por impuestos al cigarrillo se redujo 17,6%)⁴⁸.

4. Discusión

Entre 2003 y 2015 la ANSES asumió nuevas obligaciones, que llevaron a que las prestaciones no contributivas y pseudocontributivas adquirieran un espacio creciente entre las erogaciones de la seguridad social. Ello ocurrió en el marco de un financiamiento que, si bien desde 2006 carecía parcialmente de legitimidad por la falta de un acuerdo federal, permitió a la ANSES afrontar sin problemas el crecimiento de sus erogaciones.

En 2014 la capacidad de la ANSES para respaldar la expansión de sus gastos comenzó a mostrar

signos de agotamiento. Ese año, los recursos de financiamiento cayeron más que las erogaciones y, cuando el siguiente año se recuperaron, las erogaciones experimentaron un crecimiento adicional por la implementación de la segunda moratoria. Esta moratoria, entonces, a diferencia de medidas anteriores de expansión de prestaciones, se realizó sin que la ANSES contara con los recursos suficientes para afrontar su costo y, aún así, sin que se dispusieran medidas para garantizarles un financiamiento genuino.

Frente a la necesidad de recursos adicionales, el Tesoro comenzó a prestar auxilio a la ANSES. Esta contribución, sin embargo, lejos de constituir un ingreso no legítimo para la seguridad social, se correspondía con el cumplimiento de las obligaciones de financiamiento que el Tesoro Nacional tiene con relación a algunas prestaciones. El aporte del Tesoro permitió, de este modo, liberar para el resto del sistema parte de los recursos provenientes de la detracción de la masa coparticipable.

Con todo, podríamos considerar que el año 2015 constituye un año bisagra en la evolución previsional, tanto por el cambio de gobierno como por el fallo de la CSJN. Dicho fallo implicó que la ANSES perdiera un juicio millonario, y junto con él los recursos coparticipables correspondientes a las provincias que ganaron el juicio. Además, supuso que debiera afrontar una circunstancia legal en la que el resto de las provincias estaban en condiciones de reclamar también su parte de los fondos coparticipables detraídos para la ANSES. Esta circunstancia dejó al desnudo, de alguna manera, la fragilidad de la sostenibilidad con la que se produjo el proceso expansivo de la seguridad social. Y es que dicha expansión, si bien se sostuvo mediante recursos que estaban disponibles de manera suficiente para la ANSES, no fue acompañada de un proceso de legitimación social y política de los recursos que debían comprometerse, de manera ineludible, para garantizar su continuidad en el tiempo. La falta de negociación de un nuevo pacto federal, que demandara a las provincias su respaldo en este proceso de ampliación de derechos, permitió que la justicia diera la razón a las que reclamaban como legítimamente propios los recursos detraídos, sin su consentimiento, de la masa coparticipable de impuestos.

46. Esta medida formaba parte del consenso fiscal entre las provincias y el estado nacional, aprobado mediante la Ley 27.429.

47. Dispuesto por la Ley 27.432 art 1, que modifica el art 3 de la 25.413. Además, por art. 2° la ley prorroga hasta el 31 de diciembre de 2022. El tributo tiene una alícuota del 0,6% sobre los depósitos y 0,6% sobre los retiros bancarios y, según *La Nación*, 2018, recaudó \$ 131.000 millones en 2016.

48. Creado en 1995, fue reducido al 7% desde el año 2000 y mantenido en ese valor por sucesivos decretos.

Ahora bien, frente a la imposibilidad de postergar la negociación de un pacto federal, la relevancia del compromiso con la sostenibilidad de los derechos expandidos no se constituyó en un eje central de los nuevos acuerdos. En cambio, la dirección del nuevo gobierno fue avanzar en un plan de restitución gradual de la coparticipación a las provincias, sin demandarles que aportaran recursos a una ANSES con nuevas cargas. Una ANSES que proporciona prestaciones para niños y personas mayores de todas las provincias, y garantiza la cobertura a quienes fueron trabajadores informales o no mercantiles en todas ellas.

Para compensar los recursos perdidos por la ANSES, el nuevo gobierno nacional continuó en la línea de cubrir las necesidades de financiamiento con recursos del Tesoro Nacional, sin una asignación específica, sino 'a demanda' (en función de las necesidades del sistema). A su vez, y en medio de una perspectiva de retracción sostenida para los recursos de la ANSES (en cumplimiento del nuevo pacto federal), el gobierno tomó una medida que supuso una expansión de las erogaciones. En este caso, ya no para la ampliación de derechos o la mejora de la calidad de las prestaciones para las personas menos favorecidas por el sistema, sino para reforzar el principio distributivo sustitutivo. Esto es, segmentando la calidad de protección para 'premiar' a quienes cotizaron, y en mayor medida cuanto mayor haya sido su aporte, mediante la ley de 'Reparación histórica'. Para afrontar los nuevos gastos corrientes no se dispuso más medida de financiamiento que flexibilizar las condiciones para disponer de los ahorros del FGS para cubrir gastos corrientes.

Hacia 2017, no solo las cargas de las transferencias a la ANSES sobre las cuentas generales del fisco ya habían incrementado su peso, sino que la perspectiva era de una continuidad en el incremento de las "ayudas" requeridas por ANSES. Es que, no solo estaba prevista cada año una mayor restitución a las provincias de los recursos coparticipables, sino que además se sancionó una nueva ley tributaria con impacto negativo sobre los ingresos contributivos patronales. En definitiva, la colaboración del Tesoro en el financiamiento de la ANSES, pero sin establecer asignaciones específicas, implicó que dichas transferencias pudieran ser consideradas en forma conjunta con otros

desequilibrios fiscales. Esto supuso incorporar un factor de vulnerabilidad en el financiamiento de la seguridad social y, con ello, la posibilidad de que su sostenibilidad quede en juego en contextos de déficit fiscal general. El escenario estaba preparado para argumentar como inevitable el ajuste que ocurrió, finalmente, en 2018.

En tan solo dos años (2016 y 2017, un organismo con prestaciones cuasi universales para niños y personas mayores, incrementó sus gastos, su segmentación interna, contrajo sus recursos y quedó atrapado en un desequilibrio contable que fue políticamente significado como causal de ajuste. Sin embargo, lo que omitió el discurso estatal de entonces fue no sólo el aporte de sus propias políticas en el mayor requerimiento de recursos de ANSES, sino también la posibilidad de discutir lo que implica el genuino financiamiento de una seguridad social que dejó de ser contributiva hace años y cuyas prestaciones, en el marco de la expansión de derechos, gozan de una extendida legitimidad social.

¿Como se supone que se financie genuinamente la protección social no contributiva, incluyendo la destinada a niños y personas mayores con trayectorias laborales que no cuadran en el esquema mercantil y formal? Si la legitimidad depende de que las decisiones sean consensuadas y los costos asumidos a conciencia, queda rediscutir la sostenibilidad de medias que han tenido gran consenso político en cuanto a otorgarse, pero escasos compromisos al momento de financiarse.

5. Referencias bibliográficas

- ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social) (2019a). "Esquema Ahorro Inversión Financiamiento (2010 - 2016)". [23-3-2018]. Disponible en web: <https://www.ANSES.gob.ar/institucional/datos-abiertos/financiero/>.
- ANSES (2019b). "Boletín Estadístico de la Seguridad Social (BESS), primer trimestre 2019". [21-5-2020] Disponible en web: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estadisticas_de_seguridad_social_i_trimestre_2019_0.xlsx
- ANSES (2018). "Asignaciones familiares". [23-3-2018] Disponible en web: <https://www.anses.gob.ar/institucional/datos-abiertos/>

- ANSES (2018b). "Boletín Estadístico de la Seguridad Social (BESS), Segundo trimestre 2018". [23-3-2019] Disponible en web: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/01.bess_2otrim_2018_0.pdf
- Bertranou F. y Bonari D. (2005). *Protección social en Argentina: financiamiento, cobertura y desempeño 1990-2003*. Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo.
- Danani C. y Hintze S. (Eds.) (2014). *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina, 1990-2010*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- DPEyC-San Luis (2018). IPC SAN LUIS. [23-3-2019] Disponible en web: <http://admin.estadistica.sanluis.gov.ar/estadisticaasp/Paginas/Pagina.asp?PaginaId=76>
- INDEC (2018). Microdatos de EPH. [23-3-2019] Disponible en web: <https://www.indec.gov.ar/bases-de-datos.asp>
- Infoleg (2018). Leyes n° 23.848, 23.966, 24.013, 24.130, 24.241, 24.465, 24.625, 24.674, 24.698, 24.699, 24.977, 25.013, 25.239, 25.250, 25.453, 25.723, 25.877, 25.994, 26.078, 26.222, 26.425, 26.476, 26.658, 26.940, 27.260, 27.426, 27.429, 27.430, 27.431, 27.432. [23-3-2019] Disponible en web: http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=112
- La Nación (2018). "El impuesto al cheque y un decreto pendiente para aliviarlo". [23-3-2019] Disponible en web: <https://www.lanacion.com.ar/2108149-el-impuesto-al-cheque-y-un-decreto-pendiente-para-aliviarlo>
- La Política Online (2017). Macri a los gobernadores: "La ANSES no aguanta más". [23-3-2019] Disponible en web: <http://www.lapoliticaonline.com/nota/109486/>.
- MECON (Ministerio de Economía de la Nación) (2020). Recursos Tributarios de Origen Nacional - Información Consolidada. [20-5-2020] Disponible en web: <https://www.minhacienda.gob.ar/dnap/recursos.html>
- Minoldo S., Zavattiero C., Pelaez Enrique y Félix J. (2015). "La equidad como asignatura pendiente de la previsión social contributiva. Reflexiones desde Argentina, Paraguay y República Dominicana". *Revista Latinoamericana de Población*, Año 9, nro. 16, págs. 75-108. [23-3-2019] Disponible en web: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5349648.pdf>
- Minoldo S. (2017). "Reforma jubilatoria: ¿es el recorte la única opción?". En *La Voz del Interior*. [23-3-2019] Disponible en web: <http://www.lavoz.com.ar/politica/reforma-jubilatoria-es-el-recorte-la-unica-opcion>.
- Naciones Unidas (2017). *Annual Population by Age - Both Sexes, en United Nations: World population prospects, the 2017 Revision*. Monitoring global population trends. United Nations, Department of economic and social affairs, Population Division. New York. [23-3-2019] Disponible en web: <https://esa.un.org/unpd/wpp/Download/Standard/Interpolated/>.
- OSS (Observatorio de Seguridad Social) (2011). *Análisis de la cobertura previsional del SIPA: protección, inclusión e igualdad*. Buenos Aires. [23-3-2019] Disponible en web: <http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/An%C3%A1lisis%20de%20la%20Cobertura%20del%20SIPA.pdf>
- OEDE (Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial) (2018a). "Evolución de las remuneraciones de los trabajadores registrados. Serie mensual". Estadísticas publicadas por el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE), del MTEySS, a partir de datos aportados por el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIPA).
- OEDE (2018b). "Caracterización y evolución del empleo registrado. Serie trimestral". Estadísticas publicadas por el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE), del MTEySS, a partir de datos aportados por el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIPA).
- OIT (2011). *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. OIT-CEPAL. Buenos Aires. [23-3-2019] Disponible en web: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_secsoc_29187.pdf

6. Anexo

Los vaivenes de las contribuciones patronales para la previsión social

Desde 1991 la contribución patronal para el financiamiento del sistema de jubilaciones se fijó en el 16% mediante la Ley 23.966 (art 1), elevando la alícuota que estaba en 11% en aquél momento.

En 1991, por disposición de la Ley 24.013 (arts. 46 y 50, 57, 65), se exime a los empleadores de la mitad de las contribuciones patronales para diferentes tipos de contratos laborales (Contrato de trabajo de tiempo determinado por lanzamiento de una nueva actividad y Contrato de práctica laboral para jóvenes,) y del 100% de las contribuciones para otros (Contrato de Trabajo-Formación y Contrato de trabajo de temporada).

En 1993, el decreto 2609/93 dispuso un sistema de reducción de contribuciones patronales que, según la zona o provincia, variaba desde el 30% hasta el 80%, para un amplio conjunto de sectores productivos (el sector primario, la industria, la construcción, el turismo y actividades de investigación científica/tecnológica). En 1994 los decretos 81/1994, 84/1994, 385/1994, 476/1994, 859/1994 y 1791/1994 realizaron algunas modificaciones para incluir jurisdicciones beneficiarias e incrementar las reducciones en ciertas áreas geográficas. En 1995, los decretos 306/1995 y 372/1995 ampliaron las reducciones del decreto 2609/93 al resto de las actividades, el decreto 292/1995 incrementó las reducciones y el decreto 497/1995 dispuso una reducción especial para las empresas que desarrollaran actividades de hidrocarburos.

También en 1995 la Ley 24.465 creó nuevas modalidades de contratación con reducción de la mitad de las contribuciones patronales (para la contratación de trabajadores mayores de 40 años, de personas con discapacidad, de mujeres y de ex combatientes de Malvinas).

En 1997 el decreto 796/1997 dispuso una reducción de las contribuciones patronales para nuevas relaciones laborales de pequeñas empresas.

En 1998, por un lado, la Ley 25.013 derogó las reducciones previstas en la ley de 1991 (24.013) y por otro, el decreto 1520/1998 dispuso un programa de reducción de las alícuotas de contribuciones patronales por áreas geográficas. Quedaron establecidas 11 categorías (a las que fueron asignadas las diferentes áreas), y 3 etapas de reducción. Al final de la tercera, la categoría con menor carga patronal establecía una alícuota (para el sistema previsional) de apenas 1,43% y la de mayor carga de 5,01%. Estas reducciones fueron eliminadas el siguiente año mediante el decreto 176/1999. Las alícuotas fueron desde entonces establecidas por el decreto 96/1999, manteniendo las categorías por zonas geográficas y estableciendo alícuotas de entre 2,43% y 8,51%.

En el año 2000, la Ley 25.250 estableció una reducción en las contribuciones patronales, de un tercio para la correspondiente a cada nuevo trabajador que incrementase el plantel y de la mitad cuando los trabajadores incorporados fuesen de 45 años o más, jóvenes de hasta 24 años, o mujeres jefa de hogar de cualquier edad.

En 2001, el decreto 814/2001 eliminó las reducciones vigentes, menos las de la ley del año anterior (25.250) para nuevas contrataciones, y fijó una contribución única de 16% (única en el sentido de que era para todos los subsistemas de la seguridad social). Además, en el Art. 4 dispuso que los contribuyentes podrían, con ciertos criterios geográficos, computar el pago de contribuciones patronales como crédito fiscal del IVA. Un mes después, la Ley 25.453 estableció la alícuota única en dos niveles, según el tipo de actividad y el nivel de facturación: 20% para los empleadores cuya actividad principal fuera la locación y prestación de servicios y 16% para los restantes empleadores (cuando la facturación anual fuese inferior a cierto tope). Puntualmente para el sistema previsional las alícuotas eran de 10,17 y 12,71 respectivamente.

En el año 2002 la Ley 25.723 redujo las alícuotas aplicables para el cómputo como de crédito fiscal del IVA sobre las contribuciones.

En 2004, la Ley 25.877 derogó la ley del año 2000 (25.250) que establecía reducciones de las contribuciones para nuevas contrataciones, reemplazando el sistema de reducciones con otro para las empresas de hasta 80 trabajadores que incrementaran su nómina de trabajadores. La reducción duraría 12 meses y sería de un tercio, o de la mitad cuando el trabajador contratado fuera beneficiario del Programa Jefes de hogar. Los decretos 2.013/2004, 31/2006, 25/2007, 1.066/2008 extendieron el período de vigencia del beneficio.

En 2008, la Ley 26.476 estableció reducciones en el pago contribuciones para nuevas contrataciones (o regularización de relaciones laborales preexistentes) de 50% durante el primer año y 25% en el siguiente. La vigencia establecida en la normativa fue prorrogada por los decretos 2.166/2009, 68/2011, 298/2011, 125/2013 y 232/2014, por lo que tuvo vigencia hasta fines de 2014. Entonces, la reducción fue sustituida por la dispuesta en la Ley 26.940, que estableció un régimen especial para quienes emplearan hasta 5 trabajadores (y con un tope de facturación anual), o hasta 7 cuando se produjera un incremento del plantel, eximiéndolo del 50% de las contribuciones patronales correspondientes a 5 de sus trabajadores. Además, dispuso un beneficio para los empleadores de hasta 80 trabajadores que incrementaran su plantel, reduciendo las contribuciones correspondientes a dichos trabajadores: para los empleadores de hasta 15 trabajadores, el primer año la eximición del pago de contribuciones por nuevos trabajadores sería del 100% y el segundo año del 25%. Para el resto, un descuento del 50% durante 24 meses. El plazo de la ley fue prorrogado por los decretos 1801/2015, 946/2016 y 638/2017, por lo que estaba prevista su vigencia hasta el 31 julio 2018. Sin embargo, en diciembre 2017 se aprobó la Ley 27.430, que dejó sin efecto las reducciones previstas en la Ley 26.940, aunque manteniendo las reducciones para quienes ya se encontraran recibiendo los beneficios.

Por su parte, los trabajadores autónomos cotizan un 27% de sus ingresos desde 1993 (Ley n° 24.241, art. 11) que se destina enteramente al sistema de jubilaciones desde 2008 (Ley 26.425, previamente se destinaban 16 pp. del aporte al sistema de jubilaciones).

Las cuentas específicamente previsionales en el sistema de seguridad social

Los datos financieros sobre los ingresos de la ANSES no permiten discriminar la parte de los recursos contributivos que corresponde específicamente al sistema previsional. Es posible, sin embargo, realizar una estimación aproximada a partir del conocimiento de las tasas de cotización correspondientes a los diferentes subsistemas desde 2010, aunque con la dificultad de que rigen descuentos diferenciales para el sector patronal según el tipo de actividad, que los aportes personales tienen un límite sobre el ingreso imponible que se aplican y no así las contribuciones patronales, y que los descuentos que rigen para aportes patronales no se aplican necesariamente por igual sobre las cotizaciones a los diferentes sistemas. Otro problema para distinguir los recursos exclusivamente previsionales tiene que ver con el aporte del Tesoro Nacional y los recursos provenientes de la detracción de la masa coparticipable. En el balance financiero, figuran como contribuciones figurativas el conjunto de recursos girados por el Tesoro, que corresponden conjuntamente a la masa coparticipable detraída y a transferencias adicionales del Tesoro. Sólo desde el año 2014 las contribuciones figurativas fueron mayores al monto de lo producido por la detracción de los recursos coparticipables. Esto implica que, si bien dicha detracción era asignada a la ANSES para atender gastos del sistema previsional, lo cierto es que no ingresó al sistema otro tipo de aporte del Tesoro que permitiera financiar las prestaciones que son a cargo de transferencias del Tesoro o rentas generales. Si restáramos a las contribuciones figurativas los gastos de ANSES cuyo financiamiento corresponde al Tesoro o rentas generales, la disponibilidad que el sistema previsional tiene de recursos de la coparticipación va reduciéndose desde un 30% a una disponibilidad nula entre 2010 y 2015. En cambio, en el año 2016 encontramos que el total de dichos gastos fue cubierto por transferencias adicionales del Tesoro Nacional, quedando a disposición del sistema previsional no sólo el total de recursos de la masa coparticipable, sino también una cantidad adicional de recursos del Tesoro. Frente a esta circunstancia, consideramos que no es posible comprender la evolución de las cuentas del sistema de jubilaciones sino analizando el total de los ingresos y egresos de la ANSES.