



PROYECTO DE LEY PLAN DE PAGO DE DEUDA PREVISIONAL

ESTIMACIÓN DEL IMPACTO FISCAL **OCTUBRE de 2022**

Director General
Marcos Makón

Directora de Estudios, Análisis y Evaluación
María Eugenia David Du Mutel de Pierrepont

20 de octubre de 2022

ISSN 2683-9598

Índice de contenidos

I. Introducción	11
II. Estructura del trabajo	12
III. Caracterización y alcance del proyecto.....	13
IV. Análisis de la unidad de pago de deuda previsional.....	13
IV. 1- Comparación entre las leyes de moratoria vigentes y las provisiones del proyecto de ley	14
V. Análisis de la unidad de cancelación de aportes previsionales para trabajadores y trabajadoras en actividad	16
VI. Cálculo del impacto fiscal	17
VI.1. Estimación del impacto fiscal de personas en edad de retiro que comprarían Unidades del Plan de Pago	17
VI.2. Estimación del impacto fiscal de derechohabientes de la pensión por fallecimiento y beneficiarios/as del retiro por invalidez.....	19
VI.3. Estimación del impacto fiscal de personas que comprarían Unidades de Cancelación de aportes previsionales.....	21
VII. Resumen de estimaciones del impacto fiscal del proyecto de ley.....	22
Consideraciones generales sobre la robustez del ejercicio de estimación.....	22
VIII. Anexo metodológico.....	24

Índice de cuadros

Cuadro 1. Características de la Unidad de Pago de Deuda Previsional	13
Cuadro 2. Años como aportante regular requeridos para acceder a moratorias vigentes por cohorte al alcanzar edad jubilatoria vigentes vs. años requeridos en Proyecto de Ley	15
Cuadro 3. Unidad de cancelación de aportes previsionales para trabajadores y trabajadoras en actividad	16
Cuadro 4. Indicadores Previsionales Seleccionados.....	17
Cuadro 5. Nuevas altas de prestación por vejez	18
Cuadro 6. Indicadores relativos al impacto en prestaciones por vejez.....	19
Cuadro 7. Evolución de las altas de pensiones por fallecimiento y retiros por invalidez.....	20
Cuadro 8. Estimaciones relativas a la cancelación voluntaria de aportes previsionales	21
Cuadro 9. Resumen de estimaciones de impacto fiscal del Proyecto de Ley bajo análisis	22
Cuadro 10. Esperanza de vida y situación conyugal de adultos mayores.....	23

I. Introducción

El presente informe tiene como objeto efectuar un análisis y estimación del impacto fiscal asociado a la sanción del Proyecto de Ley denominado “PLAN DE PAGO DE DEUDA PREVISIONAL”, que cuenta con media sanción a la fecha del presente informe atento haber sido aprobado por el Honorable Senado de la Nación el pasado 30 de junio de 2022.

En nuestro país la Función Seguridad Social es llevada a cabo por distintos organismos nacionales, que forman parte de la Administración Pública Nacional (APN). Tres de ellas, son lo que se conoce, presupuestariamente, como Instituciones de la Seguridad Social: la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES); el Instituto de Ayuda Financiera para el Pago de Retiros y Pensiones Militares (IAF) y la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal, mientras que el resto, se integran en distintos espacios de la Administración Central (AC).

Cabe señalar, que el diseño del sistema previsional argentino es complejo, por cuanto incluye: a) diversos esquemas que, en líneas generales, se caracterizan por ser contributivos bajo un régimen de reparto (Regímenes Nacionales, Provinciales, Municipales, Cajas profesionales), b) esquemas semi-contributivos (moratorias) y c) no contributivos: Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) y Pensiones no Contributivas (PNC).

El sistema de reparto resulta ser una transferencia de un grupo social a otro, desde los trabajadores activos a los jubilados, por lo cual el sistema previsional es solidario y aplica esa solidaridad al menos de dos maneras: a) Intrageneracional: estableciendo un haber previsional mínimo y máximo, b) Intergeneracional: fijando un tope máximo al ingreso imponible y al haber previsional.

El sistema previsional es semi-contributivo en su financiamiento, por cuanto la diferencia entre la erogación en jubilaciones y pensiones y los recursos percibidos por aportes y contribuciones realizados por trabajadores/as y empleadores/as al sistema, se cubren vía carga impositiva, con impuestos afectados. Cuando dichos recursos no son suficientes, es el Tesoro Nacional quien financia el faltante, por lo cual la situación financiera de dichos sistemas resulta un condicionante clave de las cuentas fiscales y por consecuencia, del desarrollo del país, ocupando así un lugar relevante en la agenda pública.

Dentro de este marco, el Proyecto de Ley de regularización de aportes bajo análisis, constituye una propuesta para abordar la problemática de los ciudadanos/as que ya cuentan y/o se encuentran próximas a alcanzar la edad legalmente establecida por la normativa vigente para acceder a un beneficio previsional contributivo (establecido en 60 años para las mujeres y 65 años para los varones), y/o sus derechohabientes, que a la fecha de sanción no cuentan con la densidad de años de aportes necesarios para adquirir el derecho a una prestación contributiva.

Nuestro país se ha caracterizado por padecer serios problemas estructurales dentro del mercado de trabajo (informalidad, desocupación, subocupación, brechas de género en el nivel de los ingresos laborales y de la participación en el trabajo registrado), que han dado lugar a brechas de acceso a la seguridad social. Esto impacta en forma directa en la posibilidad de adquirir el derecho a un beneficio previsional por la vía contributiva para una alta proporción de adultos mayores, que no lograrán alcanzar la cantidad de años exigida, a la vez que va en desmedro de la recaudación de los recursos que financian el sistema de seguridad social.

En los primeros 20 años de este siglo las Leyes de Moratoria Previsional han sido la principal herramienta utilizada por el Estado para atender la necesidad de ingresos de la población adulta mayor y su implementación impactó principalmente en la disminución de la brecha de género en la cobertura de adultos mayores ya que permitieron la inclusión masiva de mujeres a la previsión social.

A través de las moratorias se permitió, a las personas con edad jubilatoria cumplida, “comprar” periodos no aportados a ser cancelados en un plan de cuotas con descuento directo del haber previsional mensual. Sin duda, se trata de una modalidad de excepción destinada a atender la problemática de la disminución de la cobertura que, las particulares reglas contributivas vigentes, imponen en el tiempo

Si bien la problemática pareció tener un principio de solución a partir de la introducción del derecho a la PUAM (beneficio destinado a personas mayores de 65 años que no tengan ni jubilación ni pensión), también significó la disminución de la prestación mínima que paga el sistema ya que otorga un haber equivalente al 80% de la jubilación mínima. Por su parte, al no permitir continuar con la actividad laboral en forma simultánea a la percepción del beneficio, imposibilita a quienes cuentan con años de aportes al sistema pero que no alcanzan los 30 años, continuar acumulando aportes para acceder en el futuro a un beneficio jubilatorio completo. Tampoco reconoce esos años aportados como medio para mejorar el beneficio (reconocidos en otras legislaciones previsionales para acceder a un beneficio proporcional), percibiendo potencialmente igual monto de beneficio PUAM quien no hizo ningún aporte como quien computa 29 años de aportes al sistema. Finalmente, no genera pensión derivada por fallecimiento del beneficiario/a.

Atento lo hasta aquí señalado, resulta esperable, que dado el crecimiento del desempleo y la informalidad acaecido en el país en las últimas décadas, se recurra nuevamente a este tipo de política a los fines de otorgar a quienes quedaron nuevamente fuera del sistema previsional, una cobertura con mayores beneficios que el establecido en la PUAM.

En cuanto al impacto fiscal que el cambio de criterio representaría, al pasar de la cobertura otorgada por la PUAM a una prestación de carácter semi-contributivo de moratoria, se aprecia que: aumentaría la cantidad de beneficiarios al anticipar en 5 años el pago del beneficio a mujeres (pudiendo acceder a partir de los 60 en lugar de los 65 establecidos en la PUAM); se produciría un cambio en el financiamiento toda vez que sería financiado por el Sistema Previsional en lugar de depender de las rentas generales de la nación; representaría un aumento del gasto presente del Sistema Previsional, al permitir el acceso a una prestación de mayor cuantía; y, también tendría impacto a futuro, por efecto de los derechos derivados que una prestación semi-contributiva origina, extendiendo el periodo de tiempo en que se devengaría la prestación.

II. Estructura del trabajo

En atención a lo antes señalado, en los siguientes párrafos se analizará en primer término, la caracterización y alcance del proyecto dentro de la conformación actual del sistema previsional argentino.

En segundo término, en función del relevamiento de la información económica y previsional relacionada a la temática y la determinación de un conjunto de datos estadísticos pertinente, se procederá a la estimación de la población en condiciones de acceder al programa en el período de vigencia.

En último término, se desarrollará un ejercicio de cálculo del impacto fiscal potencial, bajo hipótesis de distintos supuestos.

III. Caracterización y alcance del proyecto

En el Capítulo I de Disposiciones Generales, artículo 1º, se crea el “PLAN DE PAGO DE DEUDA PREVISIONAL”, cuyo objeto es el ingreso de aportes previsionales por parte de personas físicas para el acceso a las prestaciones previsionales.

En su artículo 2º, recurre a dos herramientas dirigidas a dos diferentes tipos de destinatarios y establece que el mencionado plan de pagos se conformará con dos componentes:

- a) UNIDAD DE PAGO DE DEUDA PREVISIONAL (Capítulo II, artículos 2º a 14º): dirigida a personas con edad jubilatoria cumplida que se encuentran en actividad o desempleadas y que registran años de aportes faltantes.
- b) UNIDAD DE CANCELACIÓN DE APORTES PREVISIONALES PARA TRABAJADORES Y TRABAJADORAS EN ACTIVIDAD (Capítulo III, artículos 15º a 20): dirigida a trabajadores en relación de dependencia, autónomos y monotributistas que prevean no alcanzar los años de aporte.

El artículo 21º, dentro de Capítulo IV de Disposiciones Complementarias, establece las condiciones requeridas para computar los períodos adquiridos por esta vía, para la determinación de la condición de aportante con derecho a la percepción del retiro transitorio por invalidez previstas en la normativa en vigencia.

En el artículo 22º, determina que el producido de la recaudación que originen ambos componentes será imputada a aportes previsionales para financiar a la ANSES.

Se analizan a continuación en forma separada en las secciones IV y V del presente informe las características de ambos componentes (Unidad de Pago y Unidad de Cancelación).

IV. Análisis de la unidad de pago de deuda previsional

El siguiente cuadro resume las características de la Unidad de Pago de Deuda Previsional impulsada por el Proyecto de Ley bajo análisis.

Cuadro 1. Características de la Unidad de Pago de Deuda Previsional

Alcance	
Art. 3º	Períodos a regularizar anteriores a diciembre de 2008.
Art. 4º y 5º	Personas con edad jubilatoria cumplida.
	Derechohabientes del causante (art. 53 Ley N° 24.241) que se encontrara inscripto en SIPA con anterioridad al deceso.
	Vigencia: 2 años desde la entrada en vigencia, prorrogable por igual período.
Art. 6º	Se podrán adquirir la totalidad de Unidades requeridas para acceder a la prestación previsional correspondiente.

Requisitos	
Art. 6º a)	Haber cumplido la edad jubilatoria.
Art. 6º b)	Ser residente argentino en el período a regularizar.
	No haber prestado servicios bajo relación de dependencia, ni como autónomo o monotributista en el período a adquirir.
Art. 9º	Cumplir con parámetros objetivos y evaluaciones patrimoniales o socioeconómicas objetivas que fije la reglamentación.
Art. 12º	Incompatible con el goce de otra prestación previsional. El solicitante podrá requerir la baja de la prestación, retiro o plan que perciba en forma previa. Excepción: Prestación contributiva igual o menor a una jubilación mínima vigente a la fecha de la solicitud.

Requisitos	
Art. 13°	Haber cancelado al 31/12/2021 los programas de regularización de aportes anteriores a los que se hayan acogido.

Características	
Art. 6°	Cada UNIDAD = Un (1) mes de servicios.
Art. 7°	Será considerada al único fin de acreditar el mínimo de servicios necesarios para el logro de la Prestación Básica Universal (PBU).
Art. 8°	El valor de la UNIDAD será equivalente al 29% Base Mínima Imponible de la remuneración (art. 9° de la Ley N° 24.241 vigente a fecha de la solicitud).
Art. 9°	Cancelables en cuotas mensuales hasta un máximo de 120 cuotas.
Art. 10°	Las cuotas del Plan de Pagos serán descontadas por la ANSES del haber jubilatorio obtenido.
Art. 11°	La fecha inicial de pago de la prestación será la correspondiente a la fecha de la solicitud

Fuente: OPC, en base al Proyecto de Ley.

IV. 1- Comparación entre las leyes de moratoria vigentes y las previsiones del proyecto de ley

Actualmente se encuentran en vigencia dos Leyes de Moratoria:

La Ley N° 24.476 (1995), moratoria de tipo permanente que permite a personas de ambos sexos regularizar aportes por años trabajados a partir de los dieciocho años, entre el 1° de enero de 1955 y el 30 de septiembre de 1993. Requiere una evaluación socioeconómica previa. Se cancela la deuda al contado o en un plan de hasta 60 cuotas, ajustados semestralmente por el índice de movilidad.

La Ley N° 26.970 (2014)¹, que permite la regularización de aportes por períodos comprendidos entre el 01 de enero de 1955 al 31 de diciembre 2003, a partir de los 18 años. La deuda se cancela al contado o en un plan de hasta 60 cuotas, ajustados trimestralmente por el índice de movilidad.

Actualmente, son principalmente mujeres quienes hacen uso de la moratoria más beneficiosa, regida por la Ley N° 26.970, que permite regularizar una mayor cantidad de años no aportados al Sistema². Los varones solo pueden acceder a la regularización de aportes vía la Ley N° 24.476, la cual resulta de difícil aplicación si la persona cuenta con pocos aportes efectivamente realizados posteriores a 1993.

Se ejemplifica a continuación, a los meros efectos ilustrativos, la cantidad de años requeridos como aportante regular para ambos sexos computando ambas Leyes de moratoria vigentes y el cambio que produciría la sanción del Proyecto de Ley bajo análisis.

¹ Vigente para ambos géneros hasta el 18/9/2016 y extendido el plazo por el art. 22 de la Ley N° 27.260 solo para las mujeres hasta el 23/7/2019. Prorrogado por Resoluciones ANSES N° 158/2019 y N° 174/22 hasta el 31/12/2022.

² A ello se debe agregar la normativa emitida por la Secretaría de Seguridad Social y la ANSES mediante las Resoluciones N° 17/2021 y N° 154/2021 respectivamente, sobre el reconocimiento de aportes por tareas de cuidado a mujeres y/o personas gestantes.

Cuadro 2. Años como aportante regular requeridos para acceder a moratorias vigentes por cohorte al alcanzar edad jubilatoria vigentes vs. años requeridos en Proyecto de Ley

Edad	Años a adquirir por moratorias		Aporte regular mínimo requerido fuera del período a regularizar	
	Ley N° 24.476	Ley N° 26.970	Moratorias Vigentes	Proyecto de Ley
Mujer 64 años		27	3	-
Mujer 63 años		26	4	-
Mujer 62 años		25	5	-
Mujer 61 años		24	6	1
Mujer 60 años	13	23	7	2
Mujer 59 años	12	22*	8	3
Mujer 58 años	11	21*	9	4
Mujer 57 años	10	20*	10	5
Mujer 56 años	9	19*	11	6
Varón 65 años	18	-	12	0
Varón 64 años	17	-	13	0
Varón 63 años	16	-	14	0
Varón 62 años	15	-	15	0

Nota: Supone el inicio actividad laboral a los 18 años.

*De prorrogarse su vigencia.

Fuente: OPC, en base al Proyecto de Ley y normativa en vigencia.

Como puede apreciarse, una mujer que hoy tiene 60 años puede acceder a ambas moratorias, resultando más conveniente (para quienes registran pocos años o ninguno dentro del sistema previsional), acceder vía la Ley N° 26.970, regularizando servicios desde el año 1980 hasta septiembre de 2003. Es decir, 23 años, requiriendo 7 años de aportes al Sistema Previsional posteriores al año 2003. De sancionarse el Proyecto bajo estudio, la cantidad requerida de años de aportes adicionales a los regularizables por moratoria se reduciría a solo 2.

En el caso de los hombres, como puede observarse en el Cuadro N°2, quienes hoy alcanzan la edad jubilatoria de 65 años que soliciten una jubilación vía la Moratoria Ley N° 24.476, requieren contar con aportes realizados al Sistema Previsional, posteriores al año 1993, de un mínimo de 12 años y este valor se incrementa en un año adicional a medida que decrece la edad. De sancionarse el Proyecto bajo estudio los nacidos con anterioridad al año 1960 no requerirían contar con años de aportes posteriores a 2008, pudiendo regularizar los 30 años de aportes requeridos vía la Unidad de Cancelación de Aportes Previsionales para trabajadores y trabajadoras en actividad.

Se observa también para ambas leyes de moratorias vigentes, que la cantidad de años factibles de regularizar decrecerá hasta su extinción de mantenerse sin cambios los períodos pasibles de regularización, por lo cual, de persistir los problemas existentes en el mercado laboral (desocupación, subempleo y trabajo informal), no se podrá mantener el nivel actual de cobertura de los adultos mayores por la vía semi-contributiva, quedando ésta cubierta posiblemente a través de las prestaciones asistenciales (principalmente la PUAM y las PNC).

Como fuera antes señalado, el Proyecto de Ley bajo análisis reabre la posibilidad de acceso a una prestación semi-contributiva, igualando a ambos géneros en la posibilidad de acceso al programa y permitiendo regularizar por esta vía una mayor cantidad de años que las moratorias vigentes (5 años adicionales para las mujeres y 12 para los hombres). De esta forma, los varones que quedarían comprendidos en el Proyecto de Ley (con edad jubilatoria cumplida y/o sus derechohabientes)

podrían acceder a una prestación jubilatoria, aún en el supuesto de no contar con aportes regulares posteriores a 2008.

Es dable pensar que, ante esta perspectiva, las altas de la PUAM sean reemplazadas durante el período de vigencia previsto en el Proyecto de Ley, cuando el valor de cuota a ser descontada del haber de moratoria no supere el 20% diferencial con la PUAM e inclusive -de permitirlo la reglamentación-, que algunos beneficiarios de prestaciones no contributivas (PNC) renuncien a ese derecho para adherirse a la moratoria³.

V. Análisis de la unidad de cancelación de aportes previsionales para trabajadores y trabajadoras en actividad

El siguiente cuadro resume las características de la Unidad de Cancelación de Aportes Previsionales para trabajadores y trabajadoras en actividad, impulsada por el Proyecto de Ley bajo análisis.

Cuadro 3. Unidad de cancelación de aportes previsionales para trabajadores y trabajadoras en actividad

Alcance	
Art. 3° y Art. 16°	Personas que se encuentren dentro de los 10 años anteriores a alcanzar la edad jubilatoria. Períodos a regularizar: Computables desde los 18 años hasta el 31 de marzo de 2012.
Art. 3°	Se podrán adquirir la totalidad de Unidades requeridas para acceder a la prestación previsional correspondiente.

Requisitos	
Art. 16° a)	Ser mayor de 50 años y menor de 60 la mujer y mayor de 55 años y menor de 65 años los hombres.
Art. 16° b)	Acreditar ingresos que justifiquen posibilidad de pago de la Unidad.
Art. 16° c)	Ser residente en el país en el período a regularizar.
	No haber prestado servicios bajo relación de dependencia, ni como autónomo y/o monotributista en el período a adquirir.

Características	
Art. 17°	Cada UNIDAD = Un (1) mes de servicios correspondiente al mes en que fuera imputado
	Cada UNIDAD será considerada al único fin de acreditar servicios necesarios para el logro de la Prestación Básica Universal (PBU).
Art. 17° y Art. 18°	El valor de la UNIDAD será equivalente al 29% Base Mínima Imponible de la remuneración (art. 9° de la Ley N°24.241), y al valor del mes en el que se abona efectivamente, independientemente del mes al que se aplique.
Art. 18°	De pago voluntario dentro del mes en el cual se adquirió la UNIDAD
Art. 18°	En caso de desistimiento por falta de pago no genera deuda para el trabajador.

Fuente: OPC, en base al Proyecto de Ley.

³ A junio de 2022, el 90,27% de las 248.182 PUAM liquidadas por la ANSES correspondía a beneficiarios varones, dada la limitación existente en la cantidad de años factibles de comprar a través de moratorias. Asimismo, según las altas PUAM para el período 2019-2021, se verifica que el 98% de los beneficiarios detentaba menos de 10 años de aportes al sistema al momento de acceder a la prestación y de éstas, un 55% contaba con menos de 1 año de aportes al Sistema.

VI. Cálculo del impacto fiscal

El cálculo del impacto fiscal del proyecto aquí analizado supone dar tratamiento de tres casos diferenciados:

- a. El de personas en edad de retiro que comprarían Unidades del Plan de Pago.
- b. El de potenciales derechohabientes de pensiones por fallecimiento cuyos causantes no cumplan las condiciones de regularidad de los aportes; así como la de potenciales beneficiarios de retiro por invalidez que tampoco cumplan con las citadas condiciones de regularidad de los aportes.
- c. El de trabajadores en edades activas (mujeres entre 50-59 años y hombres entre 55-64 años) que comprarían Unidades de Cancelación de aportes previsionales.

VI.1. Estimación del impacto fiscal de personas en edad de retiro que comprarían Unidades del Plan de Pago

El impacto fiscal asociado a las personas con cumplimiento de la edad de retiro estará determinado por la trayectoria esperada de las potenciales altas del beneficio que se impulsa y de la proyección de los haberes promedio esperados.

Como el Plan de Pago promovido por el Proyecto de Ley otorga derechos a prestaciones de orden contributivo, se debe estimar, a su vez, el efecto del potencial reemplazo que dicho otorgamiento provocaría en la evolución de los beneficios de la PUAM. Ello también supone dos problemáticas: estimar la evolución de casos de reemplazo y el impacto del potencial diferencial existente en el monto del haber ambas prestaciones.

De esta manera, proyectar la evolución de las altas requiere tener en cuenta el siguiente conjunto de información:

- a. Estimaciones de población que determinan el tamaño de los distintos grupos etarios.
- b. Población con aportes previsionales y su distinción entre quienes realizan o han realizado mayoritariamente aportes previsionales al SIPA y quienes lo hayan hecho en otros sistemas previsionales.
- c. Población con otras prestaciones previsionales: jubilaciones por vejez, PUAM y PNC.

En base a las estadísticas publicadas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) a través del Boletín Estadístico de la Seguridad Social (BESS), el conjunto de indicadores considerados en el presente análisis se puede resumir en el siguiente cuadro:

Cuadro 4. Indicadores Previsionales Seleccionados

Indicador	Varones	Mujeres	Total	% Mujeres
Personas entre 20 y 70 años	13.700.399	14.288.479	27.988.878	51,1%
Personas con aportes con mayoría SIPA (20-70 años*)	9.247.192	6.081.450	15.328.642	39,7%
Personas con aportes con mayoría no SIPA (20-70 años*)	938.863	1.277.429	2.216.292	57,6%
Personas con aportes con Jubilación SIPA	617.835	1.413.164	2.030.999	69,6%
Personas con aportes con PUAM**	210.150	11.858	222.008	5,3%
Personas con aportes con PNC**	497.511	783.313	1.280.824	61,2%

(*) a efectos de presente cálculo, se considera que el caso de aportantes sin prestación previsional mayores de 70 años carece de significatividad.

(**) existen beneficiarios/as de prestaciones PUAM y PNC que no tienen aportes al SIPA. Por ello, los totales contabilizados en el cuadro no coinciden con el conjunto efectivamente receptor de dichas prestaciones previsionales.

Fuente: Boletín Estadístico de la Seguridad Social - MTESS (marzo 2022).

A partir de la revisión de la información publicada por el MTESS e información suministrada por dicha cartera ministerial, se determinó el conjunto de potenciales nuevas altas por moratoria en casos de prestación por vejez de la medida aquí analizada. El cuadro N°5 detalla la trayectoria de las altas del beneficio para el conjunto de indicadores seleccionado en los dos primeros años⁴.

En Anexo, se detallan las consideraciones metodológicas para los cálculos expuestos en el cuadro.

Cuadro 5. Nuevas altas de prestación por vejez

N°	Indicador	Año 1			Año 2		
		Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total
1	Personas con aportes con mayoría SIPA y cumplimiento de edad de retiro	184.696	276.512	461.208	109.636	109.431	219.067
2	Personas con aportes (mayoría SIPA) en edad de retiro, que se jubilarían cumpliendo requisito de años con aportes (sin moratoria)	100.531	38.762	139.294	33.529	33.466	66.996
3	Altas de Jubilación de Regímenes diferenciales con edad menor a edad de retiro del Régimen General	12.094	428	12.522	9.071	321	12.522
4	Personas con aportes (mayoría no SIPA) y edad de retiro que potencialmente podrían completar años en SIPA con moratoria	10.964	10.943	21.907	1.806	1.742	3.548
5	Personas sin aportes con cumplimiento de edad de retiro	0	137.899	137.899	9.243	48.025	57.268
6	Potenciales altas de moratoria bajo análisis (1-2+3+4+5)	107.222	387.020	494.242	96.226	126.053	225.409

Fuente: OPC, sobre la base de Boletín Estadístico de la Seguridad Social y de información provista por el MTESS.

Para el año 1, la estimación de potenciales altas por moratoria de la prestación por vejez arrojó un total de 494.242 personas, 78,3% de las cuales serían mujeres⁵. Para el año 2, las altas rondarían las 225.409 personas.

En el Cuadro N°6, se expone la estimación de la masa de haberes que representan las potenciales altas que se producirían de sancionarse el Proyecto de Ley. Para el cálculo, resultó necesario primero efectuar una estimación de las altas que se esperan por la PUAM, para luego detraer del flujo gasto agregado la masa de haberes que generan, en función del eventual reemplazo que se produciría de entrar en vigencia la moratoria propuesta por el Proyecto de Ley.

Se calcula, además, la “recaudación por pago de cuotas de deuda”, derivada de los descuentos en los haberes previsionales de las prestaciones por moratoria.

⁴ La estimación abarca los dos primeros años considerando que el impacto es completo, es decir, que el conjunto de altas supone el pago anual de 12 meses de prestación, cuestión que no suele darse en la práctica, pues las altas se otorgan gradualmente y con retroactivos. Sin embargo, esta elección metodológica permite una mejor caracterización de la medida.

⁵ Cabe hacer notar que de continuar vigentes las actuales leyes de moratoria, en el año 1 también se verificarían solicitudes de acceso a las prestaciones previsionales por esa vía implicando una menor cantidad de altas que las presentadas en el cuadro.

Cuadro 6. Indicadores relativos al impacto en prestaciones por vejez

N°	Estimaciones	Año 1			Año 2		
		Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total
7	Estimación de altas de PUAM	60.998	4.958	65.956	64.269	5.224	69.493
8	Monto anual de haberes moratoria por beneficio (\$)	863.079	723.971		1.341.234	1.125.060	
9	Monto anual de PUAM por beneficio (\$)	564.127	564.127	564.127	876.661	876.661	876.661
10	Masa de haberes por altas moratoria (millones de \$) (6*8)	92.541	280.191	372.733	129.062	141.817	270.879
11	Recaudación cuotas de deuda previsional (millones de \$)	9.254	28.019	37.273	12.906	14.182	27.088
12	Masa de haberes PUAM (millones de \$) (7*9)	34.411	2.797	37.208	56.342	4.580	60.922
13	Costo fiscal bruto (millones de \$) (10-11-12)	48.877	249.375	298.252	59.813	123.055	182.869
14	Costo fiscal bruto por año (%PIB)			0,36%			0,12%
15	Costo fiscal bruto (%PIB) (acumulado)			0,36%			0,48%

Fuente: OPC, sobre la base de Boletín Estadístico de la Seguridad Social y de información provista por el MTESS.

La presente estimación del costo fiscal arroja un 0,36% PIB para el primer año y de 0,48% del PBI acumulado al segundo año.

Los factores clave que pueden impactar modificando dicho resultado potencialmente son varios: la exactitud/inexactitud de las proyecciones de la población por edad y sexo; la cantidad de años con aportes que efectivamente observan los colectivos cercanos a la edad de retiro, el grado de reemplazo entre la PUAM y la jubilación con moratoria y la magnitud de haberes medios de altas, entre los más importantes. Para graficar los efectos de dichas variaciones puede resultar conveniente visualizar el impacto fiscal para el primer año de vigencia respecto de una cantidad fija de casos. Así, el costo fiscal por cada 100.000 aportantes adheridos a moratoria: 0,1% PIB

VI.2. Estimación del impacto fiscal de derechohabientes de la pensión por fallecimiento y beneficiarios/as del retiro por invalidez

El Proyecto de Ley analizado, habilita la posibilidad de adherir a la compra de deuda previsional a los derechohabientes de causantes fallecidos y a los potenciales beneficiarios de retiro por invalidez, que observan inconvenientes para cumplimentar las condiciones de regularidad de los aportes del Decreto 460/99. Ello implica la posibilidad de comprar meses de aportes para lograr cumplimentar dichas condiciones, un criterio ya contemplado en las moratorias y la práctica actualmente vigente.

Una de las claves de dicha política es que el causante debe estar registrado con anterioridad a su fallecimiento o invalidez en los registros del SIPA.

A continuación, se presenta la evolución de las altas de retiro por invalidez y de pensiones por fallecimiento observada en los últimos años.

Cuadro 7. Evolución de las altas de pensiones por fallecimiento y retiros por invalidez

Tipo de Prestación/Año alta	Varones	Mujeres	Total con Moratoria
Retiro por Invalidez			
2018	560	119	679
2019	498	159	657
2020	262	66	328
2021	408	103	511
2022 (proyectado)	458	104	562
Pensión por Fallecimiento			
2018	5.150	8.079	13.229
2019	5.177	7.404	12.581
2020	2.703	3.913	6.616
2021	3.668	5.815	9.483
2022 (proyectado)	3.180	4.496	7.676

Fuente: Elaboración propia en base a MTESS.

Se pueden observar dos características. Una relativa al tamaño poblacional solicitante: se trata de conjunto relativamente pequeño de beneficiarios; y otra, ambas prestaciones con moratoria observan una clara tendencia a la baja, presumiblemente asociada al año tope de reconocimiento de servicios.

Bajo la hipótesis que el proyecto aquí analizado permitirá ampliar los casos de solicitudes de prestaciones, en un marco acotado por la mortalidad e invalidez realmente existente, es que se asume la hipótesis de que la cantidad de casos será del orden correspondiente a los mayores niveles observados en la moratoria anterior. Así, se estima el siguiente impacto fiscal:

Pensión por fallecimiento y retiro por invalidez con moratoria

Costo fiscal para año 1 = 0,03% PIB

Fuente: Elaboración propia en base a MTESS.

Para los años siguientes, dicho costo fiscal se entiende será aun de menor magnitud, no resultando relevante su estimación en el conjunto del impacto fiscal aquí considerado.

VI.3. Estimación del impacto fiscal de personas que comprarían Unidades de Cancelación de aportes previsionales.

Como se explicó anteriormente, la norma analizada incluye la posibilidad de “comprar” deuda de aportes previsionales por parte de los trabajadores/as en actividad, es decir, con una edad de retiro menor a la establecida en el Régimen General del SIPA.

La posibilidad de comprar deuda previsional en etapa activa depende de un conjunto de factores individuales, tales como la expectativa que se tenga de la conveniencia de la compra de deuda, la disponibilidad de los recursos y otros; cuestiones que finalmente determinarán la densidad de la adhesión a la medida propuesta.

En el anexo metodológico se detallan los supuestos empleados para la estimación del presente impacto fiscal.

Cuadro 8. Estimaciones relativas a la cancelación voluntaria de aportes previsionales

Nº	Estimaciones	Año 1		
		Varones	Mujeres	Total
16	Mujeres con aportes de 50 a 59 años / hombres de 55 a 64 años (con mayoría SIPA)	1.423.238	1.279.898	2.703.136
17	Años con aportes promedio: Mujeres de 59 años con aportes / hombres de 64 con aportes	15,1	12,2	
18	Años de aporte promedio a conseguir en carrera laboral de M 50-59 y H 55-64	8,3	8,3	
19	Promedio de años con aportes a edad de retiro (17+18)	23,4	20,5	
20	Años de aportes por comprar para llegar a edad de retiro cumpliendo el requisito de años con aportes	6,6	9,5	
21	Unidades de Cancelación a comprar por año para jubilar a la edad de retiro	9,5	13,7	
22	Monto anual por compra de Unidades de Cancelación por aportante (\$)	48.118	69.156	
23	Monto total anual por compra de Unidades de Cancelación (millones \$)	68.483	88.513	156.996
24	Monto total anual por compra de Unidades de Cancelación (% PIB)			0,12%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos MTESS.

La presente estimación arroja como resultado un ingreso fiscal del 0,12% PIB para el primer año de vigencia, con una leve reducción para el segundo año.

La potencial variabilidad del grado de adhesión a la compra del Unidades de Cancelación mencionada anteriormente, se puede mostrar a través de un indicador que muestre el impacto fiscal relativo a una cantidad fija de casos.

Recaudación anual por pago de UC cada 100.000 aportantes adheridos: 0,004% PIB

VII. Resumen de estimaciones del impacto fiscal del proyecto de ley.

A continuación, se presenta un resumen de las estimaciones realizadas. La misma es ilustrativa de los efectos que potencialmente pudieran concretarse en el corto plazo.

Así, se expone el impacto fiscal para los dos primeros años de aplicación de la medida; exhibiéndose para el segundo, los valores acumulados.

Cuadro 9. Resumen de estimaciones de impacto fiscal del Proyecto de Ley bajo análisis

Concepto	% PIB	
	Año 1	Año 2
Prestaciones por vejez	0,36%	0,48%
Pensiones por fallecimiento e invalidez	0,03%	0,06%
Subtotal	0,39%	0,54%
Cancelación voluntaria de aportes previsionales	-0,12%	-0,09%
Total	0,27%	0,42%

Fuente: OPC, sobre la base de datos MTESS.

El primer año de aplicación de la medida supondría un impacto fiscal de 0,27% del PBI. Para el año 2, se va tornando relevante la trayectoria de las bajas de beneficios, morigerada por el efecto de las pensiones por fallecimiento (que tienen una tasa de reemplazo menor que la de la jubilación), arrojando un costo fiscal acumulado de 0,42% del PBI.

Consideraciones generales sobre la robustez del ejercicio de estimación.

En general, las modificaciones en las condiciones de elegibilidad de los beneficios previsionales tienen impactos en el mediano y largo plazo. En el caso del proyecto aquí analizado, el acceso a la jubilación con moratoria supone la percepción de un haber más elevado que el correspondiente a la PUAM, una cuestión que se muestra en el cálculo del costo fiscal precedente. Pero cabe hacer notar dos efectos adicionales que impactan en la trayectoria temporal de las obligaciones financieras del sistema previsional. Ellas serían:

- En mujeres, la disminución de la edad de retiro a 60 años, pues la alternativa para quienes no reúnen los requisitos de años de servicio con aportes es la PUAM, con edad de retiro 65 años.
- En mujeres y varones, el acceso a la Pensión por Fallecimiento para los derechohabientes de causantes con jubilación con moratoria, beneficio que no está definido para la PUAM.

Ambas situaciones generan trayectorias temporales de financiamiento más extensas que las contempladas por la normativa actualmente vigente. No obstante, podemos ilustrar esta situación considerando dos indicadores, la esperanza de vida y la situación conyugal de los adultos mayores.

Cuadro 10. Esperanza de vida y situación conyugal de adultos mayores

Indicador	Varones	Mujeres	Total
Esperanza de vida (en años)			
Esperanza de vida al nacer	72,1	78,8	75,3
Esperanza de vida a los 60 o más años	18,5	23,1	20,8
Esperanza de vida a los 65 o más años	15,0	19,0	17,1
Situación conyugal (como % del total)			
Casado/a 60 y más años	63,7	40,1	50,3
Unido/a	9,3	3,8	6,2

Fuente: Elaboración propia en base a ENCAVIAM 2012 y Tablas abreviadas de mortalidad (INDEC).

Así, la disminución en 5 años de la edad de retiro en el caso de las mujeres que no cumplimentan el requisito de años de servicio con aportes, provocará un aumento de la extensión potencial promedio de 4,1 años de financiamiento prestacional.

En el segundo caso (punto 20.b), la definición de la Pensión por Fallecimiento prolongará dicho financiamiento prestacional dada la existencia de cónyuge, potencial derechohabiente (según ENCAVIAM 2012, el 73% de los varones y el 43,9% de las mujeres tienen cónyuge). En ello también incide la diferencia de edad entre los cónyuges.

VIII. Anexo metodológico

El cálculo de las altas potenciales por moratoria de la prestación por vejez (Cuadro 5) implicó un conjunto de procedimientos que se detallan a continuación:

- a. **Indicador N°1:** para la determinación del universo de “personas con aportes con mayoría SIPA y cumplimiento de edad de retiro”, se tomaron en cuenta las edades de retiro estipuladas en el Régimen General, 60 años para mujeres y 65 años para hombres. Para el año 2, se acotó la edad a 59 años para la mujer y 64 años para el varón.
- b. **Indicador N°2:** para la estimación de “Personas con aportes (mayoría SIPA) en edad de retiro, que se jubilarían cumpliendo requisito de años con aportes (sin moratoria)”, se consideró la proporción de beneficiarios/as que accedieron a la prestación por vejez entre los años 2019 y 2021 sin acogerse a alguna de las moratorias vigentes (con edades de retiro del Régimen General):

Indicador	V	M
Proporción Sin Moratoria en total de Altas de Jubilación (2019-2021)	54%	14%

Fuente: MTESS.

- Así, suponiendo que el comportamiento para el año 1 de aplicación del Proyecto de Ley analizado será el observado en promedio para los años que van desde 2019 a 2021, multiplicando dichos guarismos por el Indicador N°1, se obtiene el Indicador N°2. Igual procedimiento se aplicó para el año 2.
- c. **Indicador N°3:** para la estimación de “Altas de Jubilación de Regímenes diferenciales con edad menor a edad de retiro del Régimen General (por efecto de moratoria)” se supuso que el Proyecto de Ley provocaría un aumento de las personas que aplicarán las solicitudes de jubilación con moratoria, en una proporción similar al conjunto que efectivamente lo hizo en el año 2021⁶; pero suponiendo que los pedidos de reconocimiento de aportes por moratoria serían el doble de lo que efectivamente se produjo en el año 2021. Para el año 2, se supuso un 75% del correspondiente al año 1; guarismos discrecionales que consideran lo acotado de la situación de los colectivos involucrados en los regímenes diferenciales.
 - d. **Indicador N°4:** para estimar las “Personas con aportes (mayoría no SIPA) y edad de retiro que potencialmente podrían completar años en SIPA con moratoria”, se ha supuesto discrecionalmente un coeficiente fijo de baja envergadura (10%) en atención a la magnitud de los aportantes a los sistemas previsionales provinciales.
 - e. **Indicador N°5:** para la estimación de “Personas sin aportes con cumplimiento de edad de retiro” se obtiene como diferencia entre la estimación de la población por edad y los tres universos de aportantes, obteniéndose un subconjunto de personas de las cuales no hay registro de aporte alguno. La magnitud de la diferencia a que hace

⁶ Cerca de un 8,5% de las personas con aportes en el último mes con información (marzo 2022) lo hicieron en regímenes diferenciales. En los años 2019 a 2021 el 24% de las altas de jubilación (varones) correspondieron a menores de 65 años, mientras que el 1% de las altas de jubilación (mujeres) fueron menores de 60 años. Ello representa una proporción menor al conjunto con cumplimiento de la edad de retiro del Régimen General, atendiendo a varias razones. Una cuestión es la diferencia observada según sexo (24% varones vs 1% mujeres), lo que indica la preminencia masculina que logra aplicar a los regímenes diferenciales. Otra es la preminencia de historias laborales formales en los regímenes diferenciales que se denota en la mayor importancia en el subconjunto sin moratoria.

mención el indicador también puede explicitar una inexactitud de la proyección poblacional.

- f. Indicador N°6: las “Potenciales Altas por moratoria” es el resultado de la suma de los indicadores 1, 3, 4 y 5, a la cual se restan los casos del indicador 2.

Los valores presentados en el Cuadro 6 se elaboraron bajo las siguientes pautas:

- a. Indicador N°7: para la “Estimación de altas PUAM” se supuso para el año 1 el doble del ritmo de altas observado en el primer semestre del año 2022. Para el año 2 se supuso un incremento de las altas según el ritmo de crecimiento de las altas observado en los últimos tres años.
- b. Indicador N°8: para el cálculo del “Monto anual de Haberes Moratoria por beneficio (\$)”, se supuso el promedio de haberes moratoria según sexo, observado en junio 2022 incrementado según hipótesis de movilidad trimestral (en el orden de 15% trimestral).
- c. Indicador N°9: el “Monto anual de haberes PUAM por beneficio (\$)” se calcula del mismo modo que el indicador anterior, pero con base en el monto del haber de PUAM.
- d. Indicador N°10: la “Masa de haberes por altas moratoria (millones de \$)”, surge de multiplicar casos y montos correspondientes.
- e. Indicador N°11: para la “Recaudación cuotas de deuda previsional (millones de \$)”, se estimó el monto pagado por los beneficiarios en concepto de amortización e intereses por el cúmulo de Unidades de Pago compradas para acceder a la prestación. El proyecto de Ley analizado no determina las condiciones de pago de la deuda, dejando a la ANSES la decisión de dichas características. Tomando en cuenta la cantidad de años de aporte promedio a las edades previas al retiro (59/64 años) es que se puede estimar el cúmulo de años de aporte adeudados. Luego, multiplicando dicho tiempo (en meses) por el valor de cada Unidad de Pago, se obtiene un monto representativo del valor actual de la deuda previsional de cada beneficiario/a solicitante. Según el proyecto analizado, dicho monto puede pagarse hasta en 120 cuotas. Aplicando una tasa de interés de mercado (75% TNA) para el primer año, es entonces posible estimar un monto aproximado de la cuota mensual, y finalmente expresarlo en un porcentaje del haber mensual. En nuestro caso, y suponiendo 120 cuotas, dicho guarismo alcanzaría, en promedio, el 10% del haber jubilatorio mensual.
- f. Indicador N°12: la “Masa de haberes PUAM (millones de \$)” surge de multiplicar la estimación de casos por los montos correspondientes.
- g. Indicador N°13: el “Costo fiscal bruto por año (millones de \$)”, surge de descontar la suma de la recaudación por pago de cuotas moratoria y la masa de haberes PUAM (por altas) a la masa de haberes moratoria (por altas). El indicador “costo fiscal bruto”, Indicador N° 14, muestra dicho resultado en términos del PIB. El PIB en términos nominales de 2022 y de 2023 se tomaron del Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto 2023 presentado recientemente.
- h. Indicador N° 15: presenta el citado “costo fiscal bruto” en forma acumulada para el año 2. Considera la mortalidad de quienes accedieron a la jubilación en el año 1, morigerada por una hipótesis de pago de pensión por fallecimiento.
- i. Indicador N° 16: el “costo fiscal neto” descuenta al “costo fiscal bruto” acumulado de indicador N°15, los pagos que potencialmente se harían en años venideros suponiendo la continuidad de las moratorias vigentes. Dichos pagos se estiman en un 80% de la proyección de altas con moratoria para el año 2022.

Los valores presentados en el Cuadro 8 se elaboraron bajo las siguientes pautas:

- a. **Indicador N°16:** el número de “Mujeres con aportes de 50 a 59 años y de hombres de 55 a 64 años (con mayoría SIPA)”, surge de la información publicada por el MTESS.
- b. **Indicador N°17:** el número de “Años con aportes promedio: Mujeres de 59 años con aportes y hombres de 64 con aportes”, también es información brindada por el MTESS.
- c. **Indicador N°18:** los “Años de aporte promedio a conseguir en carrera laboral de mujeres entre 50 y 59 años y varones entre 55 y 64 años”, se exponen bajo el supuesto de regularidad de aportes en 12 meses (para marzo 2022), según MTESS.
- d. **Indicador N°19:** el “Promedio de años con aportes a edad de retiro”, surge de sumar los indicadores 17 y 18.
- e. **Indicador N°20:** los “Años de aportes por comprar para llegar a edad de retiro cumpliendo el requisito de años con aportes”, surgen de restar el indicador 19 al mínimo de años con aportes requeridos por la normativa.
- f. **Indicador N°21:** Las “Unidades de Cancelación a comprar por año para jubilar a la edad de retiro”, surgen de la proporción entre los indicadores 20 y 18; y multiplicar ese resultado por la cantidad de meses del año.
- g. **Indicador N°22:** el “Monto anual por compra de Unidades de Cancelación por aportante (\$)”, surge de multiplicar el indicador 21 por el 29% del monto mínimo imponible. Dicho mínimo se calcula para un año con incrementos trimestrales según supuesto de movilidad.
Indicador N°23: el “Monto total anual por compra de Unidades de Cancelación (millones \$)”, surge de multiplicar indicadores 22 y 16. Resulta importante señalar que el mismo se ha estimado bajo la hipótesis de cumplimiento de los años con aportes a la edad de retiro de la totalidad de las personas que tienen mayoritariamente aportes en SIPA.
- h. El Indicador N°24 toma el total del Indicador N°23 y lo divide por la estimación del PIB para el año 2023. Se supuso para el segundo año de vigencia, una moderación en la cantidad de adquirentes de la Unidad de Cancelación.

Publicaciones de la OPC

La Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación fue creada por la Ley 27.343 para brindar soporte al Poder Legislativo y profundizar la comprensión de temas que involucren recursos públicos, democratizando el conocimiento y la toma de decisiones. Es una oficina técnica de análisis fiscal que produce informes abiertos a la ciudadanía. Este informe no contiene recomendaciones vinculantes.

www.opc.gob.ar

