



IMPACTO FISCAL DEL PROYECTO DE
LEY SOBRE EL RÉGIMEN PREVISIONAL
PARA TRABAJADORES NO DOCENTES
DE UNIVERSIDADES PÚBLICAS
S-801/2023

Gabriel Esterelles
Director General

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

Andrés Kolesnik
Analista

Septiembre de 2023

ISSN 2683-9598

Índice de contenidos

Introducción.....	3
Características del Proyecto de Ley.....	3
Principales características del régimen previsional especial a crear con el proyecto de Ley.....	4
Estimación de ingresos y gastos.....	6

Índice de cuadros

Cuadro 1. Diferencias y similitudes entre el régimen especial para personal no docente y el régimen general.....	5
Cuadro 2. Trabajadores en cargos no docentes y altas jubilatorias netas por año.....	7
Cuadro 3. Ingresos adicionales por aporte diferencial del personal no docente por categoría.....	8
Cuadro 4. Ingresos adicionales por aporte diferencial del personal no docente por categoría.....	8
Cuadro 5. Estimación de pasivos del régimen especial.....	9
Cuadro 6. Gastos adicionales por diferencias en el haber jubilatorio.....	9

Introducción

El presente informe se elabora a requerimiento de la Presidencia de la Comisión de Presupuesto y Hacienda del Honorable Senado de la Nación y refiere al proyecto de Ley S-801/2023, mediante el cual se establece un régimen previsional especial para los trabajadores no docentes de las instituciones universitarias nacionales.

Este estudio tiene por finalidad valorar el impacto fiscal de la medida presentando una estimación de los recursos y gastos que tendría el sistema previsional con la información disponible acerca de los trabajadores que podrían beneficiarse el mismo y bajo determinados supuestos metodológicos.

Características del Proyecto de Ley

Articulado

El proyecto de ley cuenta con 17 artículos. En el primero de ellos se establece la población objetivo del régimen especial, el personal no docente de las instituciones universitarias nacionales cualquiera fuese su régimen de revista, y se indica además el beneficio que percibirán al momento de jubilarse quienes lo integran, que será equivalente al 82% móvil de la remuneración total.

El segundo artículo especifica con mayor detalle a la mencionada población objetivo, aclarando que incluye a todos los trabajadores que no desempeñen tareas docentes y se hallen comprendidos en el convenio colectivo 366/06 del personal no docente de una institución universitaria nacional.

Mediante artículo 3 se establecen los requisitos de acceso para beneficios. En lo que respecta a los años de aportes, se deben acreditar 30 años de servicios computables en cualquier régimen comprendido en el sistema de reciprocidad jubilatoria, de los cuales 15 continuos o 20 discontinuos deben corresponder a la actividad. Con relación a la edad de acceso, se estipula en 65 años para los varones y en 60 para las mujeres, teniendo estas últimas la opción de permanecer en su puesto hasta los 65 años.

El artículo 4 define el concepto de remuneración total previsto en el primer artículo, estipulando que la compone aquella percibida en uno o más organismos, incluidos suplementos y compensaciones sujetos a aporte por un lapso mínimo de veinticuatro meses consecutivos inmediatamente anteriores a la fecha de cese definitivo. Se aclara que los montos que provengan de actividades simultáneas se adicionarán sólo cuando provengan de la misma actividad y hasta el monto que estipule la reglamentación.

El artículo 5 determina que la tasa de sustitución (82%) no podrá modificarse por tener el trabajador una edad mayor a la prevista en el artículo 3 al momento del cese.

Por intermedio del artículo 6 se establece la alícuota en concepto de aporte previsional que debe realizar el trabajador, la cual consistirá en la prevista por el artículo 11 de la ley 24.241 más 2 puntos porcentuales como aporte diferencial.

El artículo 7 estipula que el haber previsional no podrá ser inferior al que resultara de la aplicación de la norma general, por lo que, de ocurrir tal situación, se aplicará esta última.

Los artículos 8 al 10 refieren al retiro por invalidez. El trabajador tendrá derecho a este beneficio en caso de acreditarse incapacidad en forma total (física o intelectual), dada por una disminución de la capacidad laboral del 66% o más según determinación de las comisiones médicas dependientes de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo. El haber correspondiente a este beneficio será calculado bajo las condiciones y porcentajes de la Jubilación Ordinaria.

Los artículos 11 y 12 tratan sobre la pensión por fallecimiento. Este beneficio será otorgado a los derechohabientes enunciados en el artículo 53 de la Ley 24.241 en caso de fallecimiento del jubilado, del beneficiario del retiro por invalidez o del trabajador en actividad pertenecientes al régimen. El haber correspondiente a este beneficio será calculado bajo las condiciones y porcentajes de la Jubilación Ordinaria.

El artículo 13 determina que las previsiones de la Ley no son aplicables para la obtención y determinación del haber de la Jubilación por Edad Avanzada.

Mediante el artículo 14 se expresa el mecanismo de movilidad del haber, el cual estará ligado a los aumentos de los salarios de los trabajadores en actividad.

El artículo 15 establece que quienes sean beneficiarios de Jubilación Ordinaria, retiro por invalidez o pensión por fallecimiento podrán solicitar su inclusión en el régimen siempre y cuando cumplan con los requisitos previstos en la Ley.

Finalmente, los artículos 16 y 17 son de forma.

Principales características del régimen previsional especial a crear con el proyecto de Ley

Considerando que en la actualidad el personal no docente de las instituciones universitarias nacionales se encuentra comprendido en el régimen general previsto en la Ley 24.241, la creación de un régimen especial propio para estos trabajadores presenta las siguientes diferencias y/o similitudes respecto a su situación actual:

1. Requisitos de acceso:
 - a. Cantidad de años computables: El régimen especial prevé la misma cantidad de años de aportes (30) que el régimen general, pero establece como requisito adicional que 15 años continuos o 20 discontinuos correspondan obligatoriamente a aportes al régimen especial.
 - b. Edad jubilatoria: El régimen especial no presenta diferencias respecto a las edades mínimas de acceso al beneficio jubilatorio, es decir que se mantiene en 65 años para los varones y 60 años para las mujeres.
2. Aportes y contribuciones:
 - a. Aportes personales: El régimen especial prevé una adición del 2% a la alícuota prevista en el régimen general.
 - b. Contribuciones patronales: El régimen especial no prevé diferencias respecto al régimen general en concepto de contribuciones patronales.
3. Remuneración para el cálculo:
 - a. Plazo a contemplar: El régimen especial considera las últimas 24 remuneraciones mientras que el régimen general considera las últimas 120 remuneraciones.
 - b. Método de cálculo: El proyecto de Ley no realiza aclaraciones sobre cómo estipular la remuneración base para el cálculo, indicando sólo que se debe tomar la remuneración total. Para el régimen general se deben actualizar los valores de las 120 remuneraciones según coeficientes provistos por ANSES y calcular el promedio de éstas.
 - c. Montos: El régimen especial no excluye ni limita las remuneraciones a considerar, por lo que se las toma completas. En el régimen general se excluye el sueldo anual complementario y las restantes remuneraciones a considerar son ajustadas a los mínimos y máximos imponibles que prevé la normativa vigente.
4. Beneficios:

- a. Jubilatorio: El régimen especial prevé que el haber jubilatorio será equivalente al 82% de la remuneración total. El régimen general establece el haber mediante una fórmula con distintos componentes que incluyen una suma fija mensual (Prestación Básica Universal) más 1% de dicha suma por cada año de servicio que supere los 30 años de aportes (máximo 15% adicional), más 1,5% por cada año de servicios sujeto a aportes multiplicado por el promedio de las remuneraciones de referencia para el cálculo (Prestación Compensatoria y/o Prestación Adicional por Permanencia).
- b. Invalidez: El régimen especial no presenta diferencias respecto al régimen general ya que posee las mismas condiciones y porcentajes de la Jubilación Ordinaria.
- c. Pensión por fallecimiento: El régimen especial no presenta diferencias respecto al régimen general ya que posee las mismas condiciones y porcentajes de la Jubilación Ordinaria.
- d. Movilidad: El régimen especial prevé una movilidad en línea con los aumentos salariales que reciban los trabajadores no docentes en actividad, mientras que el régimen general se ajusta mediante el cálculo previsto en la Ley 27.609 de movilidad jubilatoria.

El siguiente cuadro resume las diferencias y similitudes previamente expuestas:

Cuadro 1. Diferencias y similitudes entre el régimen especial para personal no docente y el régimen general

Concepto	Vigente (Régimen general)	Proyecto de ley (Régimen especial)
Antigüedad (en años)	30	30 (mínimo 15 continuos o 20 discontinuos dentro del régimen)
Edad mínima (en años)	60 mujeres	60 mujeres
	65 hombres	65 hombres
Aportes personales	11%*	13%
Contribuciones patronales	16%*	16%
Haber previsional inicial	Ley 24.241: suma fija mensual más 1% de dicha suma por cada año de servicio que supere los 30 años de aportes (máximo 15% adicional), más 1,5% por cada año de servicios sujeto a aportes, multiplicado por el promedio de las remuneraciones actualizadas y ajustadas a los mínimos y máximos imposables que se hayan percibido en los últimos 10 años de servicios (120 remuneraciones), sin considerar el sueldo anual complementario.	82% móvil de la remuneración total. Contempla las últimas 24 remuneraciones percibidas por todo concepto sujeto a aportes
Ajuste del haber previsional	Movilidad jubilatoria, Ley 27.609	Conforme al incremento salarial que se otorgue al personal en actividad
Retiro por invalidez	70% del ingreso promedio mensual de los últimos 5 años (50% si realizaba aportes irregulares)	70% del ingreso promedio mensual de los últimos 5 años (50% si realizaba aportes irregulares)
Pensión por fallecimiento	70% del ingreso promedio mensual de los últimos 5 años (50% si realizaba aportes irregulares)	70% del ingreso promedio mensual de los últimos 5 años (50% si realizaba aportes irregulares)

* Porcentajes vigentes al momento de la realización del presente informe.

FUENTE: OPC, en base a la normativa vigente y al proyecto de ley.

Estimación de ingresos y gastos

Tomando como base la información disponible en fuentes oficiales, el presente informe presenta, bajo determinados supuestos, una estimación de los mayores recursos que ingresarían al SIPA a partir de las alícuotas diferenciales en concepto de aportes personales del personal no docente de las instituciones universitarias nacionales, así como una proyección de los gastos del régimen que se promueve, suponiendo que aquellos que se hayan jubilado por el régimen general solicitarán su traspaso al régimen especial (artículo 15° del proyecto de Ley) y que, en los años posteriores a la sanción del proyecto de Ley, quienes se jubilen lo harán mediante el régimen especial.

En este sentido, se estima a los fines metodológicos que los traspasos del régimen general al régimen especial se completarán hacia fines de 2025 (es decir, un plazo de aproximadamente 2 años y medio), momento en el que se estabilizarían los ingresos y egresos del sistema especial.

Asimismo, el proyecto de ley prevé modificaciones en materia de jubilación por vejez, pero en los casos de invalidez y/o fallecimiento se mantienen las condiciones y porcentajes de la Jubilación Ordinaria. Esto implica que las diferencias en términos de ingresos y gastos sólo afectarían a las primeras¹.

Universo poblacional

Según las estadísticas remitidas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, 54.181 personas (aportantes) se desempeñaban en el corriente año 2023² en cargos no docentes en 57 Universidades Nacionales y sus dependencias.

Teniendo en cuenta que el proyecto estipula que los no docentes que se hayan jubilado mediante el régimen general pueden solicitar el cambio de régimen (siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos), resulta necesario conocer cómo ha evolucionado la cantidad de estos trabajadores en el tiempo. Al respecto, el régimen general (régimen en que actualmente se encuentran los no docentes jubilados) recibe personas de diversos rubros y/o ramas laborales que incluyen, por ejemplo, trabajadores de casas particulares, empleados del sector privado, empleados del sector público, monotributistas, autónomos, etc., por lo que resulta necesario realizar estimaciones y supuestos para determinar la mencionada cuantía.

Se consideran las jubilaciones efectivizadas en los últimos 20 años³ determinándose la cantidad de pasivos en cada año a partir de la razón de altas promedio en el régimen general hasta 2009 y de las altas registradas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social desde 2010 en adelante⁴.

¹ A los fines metodológicos, se considera que tanto la movilidad del régimen general como del régimen propuesto por el proyecto de Ley presentan las mismas tendencias de incrementos a otorgar, por lo que las diferencias que pudieran entre ellas serían de tipo marginal a los efectos del presente cálculo.

² Información al mes de julio.

³ Ello considerando que según surge del Boletín Estadístico de la Seguridad Social (BESS) elaborado por ANSES la edad media de jubilación de las personas es de 60 años y que las estimaciones realizadas por INDEC dan cuenta de una esperanza de vida al nacer de aproximadamente 80 años para las mujeres y de 76 años para los varones en el país.

⁴ Con anterioridad al 2009, los registros sobre docentes y no docentes universitarios no se encontraban diferenciados, por lo que no es posible conocer la cantidad de trabajadores de este tipo en esos años.

Cuadro 2. Trabajadores en cargos no docentes y altas jubilatorias netas por año
Cantidad de personas. 2003-2022.

Año	Trabajadores en cargos no docentes (activos)	Jubilados (pasivos)
2003	35.795	268
2004	36.069	539
2005	38.549	828
2006	40.061	1.128
2007	42.867	1.450
2008	43.606	1.777
2009	44.737	2.113
2010	46.304	2.391
2011	47.755	2.776
2012	48.786	3.430
2013	49.621	4.006
2014	50.552	4.612
2015	51.888	5.264
2016	51.892	6.361
2017	52.361	7.304
2018	52.815	8.246
2019	54.089	9.114
2020	53.515	9.570
2021	54.120	10.462
2022	54.113	11.705
2023*	54.181	12.163

* Información parcial a julio de 2023.

FUENTE: OPC, en base a Departamento de Información Universitaria (2003 a 2009) y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2010 a 2023).

Estimación de ingresos

Para estimar los ingresos adicionales que recibiría la Administración Pública Nacional en concepto de diferencial de aportes jubilatorios, es necesario en primer lugar conocer la distribución de trabajadores según categoría y sueldo de referencia para cada una de ellas. Utilizando como fuente las estadísticas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y del Departamento de Información Universitaria para la cantidad de personas por categoría y las grillas salariales publicadas por la Federación Argentina del Trabajador de las Universidades Nacionales (FATUN), se obtienen los siguientes valores:

Cuadro 3. Ingresos adicionales por aporte diferencial del personal no docente por categoría

En cantidad de aportantes y en pesos. 2023.

Agrupamiento	Categoría	Cantidad de aportantes (1)	Salario (base + adicionales)	Aporte diferencial individual (2)	Aporte diferencial total (1) * (2)
Personal directivo	1	887	573.097	11.462	10.166.794
	2	3.408	477.582	9.552	32.553.216
Personal superior	3	6.942	397.353	7.947	55.168.074
	4	8.491	330.491	6.610	56.125.510
	5	12.044	275.087	5.502	66.266.088
Personal de apoyo	6	7.693	229.236	4.585	35.272.405
	7	14.716	191.031	3.821	56.229.836
Total		54.181			311.781.923

FUENTE: OPC, en base a Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Departamento de Información Universitaria y FATUN.

En función de la cantidad de trabajadores no docentes activos, el aporte diferencial previsto en el proyecto de ley implicaría ingresos anuales adicionales por \$311,7 millones a valores actuales. Dado que en los últimos 5 años se observa que la cantidad de trabajadores activos se muestra relativamente estable (ver cuadro 2), se toma como supuesto que para los años subsiguientes dicha estabilidad se mantendrá, por lo que la recaudación total diferencial será, en líneas generales, de una cuantía similar en términos reales. Aplicando los incrementos esperados de precios proyectados para los años 2024 y 2025⁵, los montos nominales diferenciales de recaudación resultarían los siguientes:

Cuadro 4. Ingresos adicionales por aporte diferencial del personal no docente por categoría

En pesos.

Año	Aporte diferencial nominal esperado
2024	620.757.809
2025	935.482.018

FUENTE: OPC, en base a Secretaría de Política Económica.

Estimación de gastos

Respecto a las erogaciones asociadas al proyecto de ley se distinguen dos tipos: En primer lugar, las correspondientes al traspaso de régimen de aquellas personas que se jubilaron mediante el régimen general y optarían por el régimen especial (que deberían computar sólo la diferencia respecto de la situación actual); y, en segundo lugar, las altas de personas que se jubilarían mediante las previsiones del proyecto de ley.

A los fines metodológicos, se toma como supuesto que todos los jubilados que estén en condiciones realizan la opción de traspaso y que este se completa hacia finales de 2025

⁵ En base a las proyecciones de RIPTE remitidas a esta dependencia en el mes de mayo por la Secretaría de Política Económica.

(suponiendo que un 20% de los pasivos realiza el traspaso en el corriente año, un 40% en 2024 y el 40% restante en 2025). Asimismo, se aplica una regresión lineal a los fines de estimar las altas de jubilaciones que se sucederían entre 2023 y 2025.

En función de los supuestos mencionados, la cantidad de pasivos beneficiarios del régimen especial evolucionaría de la siguiente manera:

Cuadro 5. Estimación de pasivos del régimen especial

En cantidad de personas.

Año	Cantidad de pasivos por año		Total anual	Total acumulado
	Por traspaso de régimen	Por altas		
2023	2.432	1.038	3.470	3.470
2024	4.575	1.081	5.656	9.126
2025	4.466	1.125	5.591	14.717

FUENTE: OPC, en base a Departamento de Información Universitaria y ANSES.

Para el cálculo del diferencial en el monto del haber jubilatorio entre la situación actual (régimen general) y la impulsada por el proyecto de ley (régimen especial), se aplica para obtener el primero la fórmula del haber inicial sobre el salario promedio actual de estos trabajadores^{6 7} y, para el segundo, el 82% sobre el salario promedio. Esto así ante la falta de información en registros oficiales sobre el haber percibido por quienes se han jubilado habiendo sido personal no docente en actividad⁸.

De esta manera, con un salario medio de \$287.709, para una persona con 30 años de aportes el haber jubilatorio estimado en el régimen general sería de \$161.920, en 2023⁹. Para el mismo salario, el 82% equivaldría a \$235.922. Por lo tanto, el mayor costo para la APN se deriva de la diferencia entre ambos montos (dado que actualmente existe el compromiso de pago según el régimen general):

Cuadro 6. Gastos adicionales por diferencias en el haber jubilatorio

En cantidad de personas y en pesos corrientes de 2023 y estimados para 2024 y 2025.

Año	Cantidad de beneficiarios	Haber jubilatorio estimado del régimen general (1)	Haber jubilatorio esperado del régimen especial (82%) (2)	Diferencia individual (2)-(1)	Diferencia total
2023	3.470	161.920	235.922	74.001	256.783.470
2024	9.126	322.383	469.721	147.336	1.344.588.254
2025	14.717	485.831	707.869	222.035	3.267.694.076

FUENTE: OPC.

⁶ Según estudios previos realizados por la OPC en base a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), en los últimos 20 años de actividad laboral el salario se estabiliza, por lo que utilizar el salario vigente como referencia de los últimos 10 años resulta un supuesto razonable.

⁷ Dado que el proyecto de Ley no aclara como calcular la remuneración total, a los fines metodológicos se aplicará la misma lógica que utiliza el régimen general para el cálculo: valor promedio de las remuneraciones actualizadas.

⁸ Las bases de liquidaciones de beneficios no poseen marca sobre la procedencia del titular.

⁹ Prestación Básica Universal de \$32.451,01 + Prestación Compensatoria | Prestación Adicional por Permanencia de \$129.469,18 (resultante de calcular \$287.709,29 x 30 años de aportes x 1,5%)

Se aprecia que, bajo los supuestos indicados, la erogación que debiera realizarse para cubrir las diferencias en los haberes de aquellas personas que cambian de régimen y los nuevos jubilados que en actividad se desempeñaban como personal no docente ascendería a \$256,7 millones en el año 2023, a \$1.344,6 millones en el año 2024 y a \$3.267,7 millones en el año 2025.

En resumen, comparando los mayores ingresos a percibir (que surgen del cuadro 4) y los mayores gastos a realizar (que se observan en el cuadro 6), el impacto fiscal del proyecto de ley resultaría en mayores gastos por la suma de \$2.332,2 millones en el año en que se espera que se establezca el sistema (año 2025). Esta cifra es equivalente al 0,0004% del PIB esperado para 2025.

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



Hipólito Yrigoyen 1628. Piso 10 (C1089aaf) CABA, Argentina.

T. 54 11 4381 0682 / contacto@opc.gob.ar

www.opc.gob.ar