



# ESTADO DE SITUACIÓN DEL SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO (SIPA)

Datos al 31 de diciembre de 2021

Director General  
Marcos Makón

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

Analistas  
Andrés Kolesnik y María Josefina Baez

Junio de 2022

ISSN 2683-9598

## Índice de contenidos

Resumen Ejecutivo .....	5
Introducción.....	6
Caracterización poblacional cuantitativa .....	7
Población activa .....	7
Población pasiva.....	10
Caracterización poblacional remunerativa y de haberes .....	12
Población activa .....	12
Población pasiva.....	14
Evaluación del sistema previsional .....	16
Relación masa de cotizaciones y beneficios: Tasa de cobertura (autofinanciamiento) .....	16
Relación cotizaciones-beneficios individuales: Tasa de cotización individual.....	17
Relación activos-pasivos: Tasa de sostenimiento.....	18
Relación remuneración-haber: Tasa de reemplazo.....	18
Análisis de alternativas para mejorar la eficiencia del SIPA .....	20

## Índice de cuadros

Cuadro 1. Aportantes a regímenes administrados por ANSES según normativa .....	8
Cuadro 2. Beneficios de los regímenes administrados por ANSES según régimen .....	10
Cuadro 3. Remuneraciones y cotizaciones de trabajadores aportantes a regímenes administrados por ANSES según régimen .....	13
Cuadro 4. Haberes jubilatorios y de pensión de los regímenes administrados por ANSES según régimen .....	14
Cuadro 5. Déficit o superávit y capacidad de cobertura de egresos de los regímenes administrados por ANSES por régimen .....	16
Cuadro 6. Tasa de cotización necesaria, real y su comparación.....	17
Cuadro 7. Tasa de sostenimiento necesaria, real y su comparación .....	18
Cuadro 8. Tasa de reemplazo técnica, real y su comparación .....	20

## Índice de gráficos

Gráfico 1. Población activa y régimen previsional .....	9
Gráfico 2. Población pasiva y régimen previsional .....	11

## Resumen Ejecutivo

La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) es la responsable de administrar el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), principal (pero no único) sistema de previsión social en el país, cuyo objetivo es garantizar el sostenimiento de la capacidad económica individual o familiar ante la disminución de ingresos o la incapacidad de generarlos como consecuencia de la vejez, invalidez laboral o muerte, premisa a cumplir por todo sistema previsional.

El SIPA es de tipo colectivo, de reparto (y solidario), principalmente contributivo, de administración pública y de participación obligatoria. Integra varios regímenes previsionales que se vinculan con distintos rubros laborales, los cuales se encasillan en tres agrupamientos: régimen general, regímenes especiales y regímenes policiales y penitenciarios provinciales transferidos a la nación.

Teniendo en cuenta dichas características, evaluar su eficiencia y capacidad de financiamiento requiere considerar con el mismo tenor de importancia tanto a los pasivos beneficiarios como a los activos aportantes, toda vez que los últimos son quienes ingresan el principal (aunque no único) componente que financia los beneficios a pagar. De este modo, cualquier variación que se observe en ellos (más aportantes, mejores salarios, cambios en aportes y contribuciones) tendrá un impacto directo en el financiamiento de los actuales pasivos.

A diciembre de 2021, el SIPA contaba con 9.905.314 aportantes únicos (48% de la población activa en el país) que representaron 10.164.776 puestos de trabajo. El 93,2% de las personas aportaron al régimen general, el 6% a los regímenes especiales y el 0,8% restante a los regímenes policiales y penitenciarios provinciales transferidos.

La población activa restante la componen trabajadores que aportan a regímenes previsionales por fuera de ANSES<sup>1</sup> (17%), desocupados (6%) y trabajadores informales (29%) que no se encuentran amparados por ninguna normativa y por lo tanto no realizan aportes previsionales y, de continuar en dicha situación, no les corresponderán beneficios previsionales.

Respecto a pasivos, el sistema contaba a dicha fecha con 5.420.234 beneficiarios únicos (75,9% de la población en edad teórica pasiva y/o con beneficios previsionales) que perciben 6.625.136 beneficios entre jubilaciones y pensiones. El 95,9% de los beneficios corresponden al régimen general, el 3,4% a los regímenes especiales y el 0,7% a los policiales y penitenciarios. Más de 600.000 personas con beneficios previsionales siguen trabajando para complementar sus haberes.

El resto de la población en edad de jubilarse la componen quienes reciben la Prestación Universal de Adultos Mayores, PUAM (3,3%), los pasivos de regímenes por fuera de ANSES (12,2%) y quienes no poseen ninguna cobertura (8,6%). Estos últimos pueden clasificarse en quienes continúan trabajando en el mercado formal (4%), quienes continúan trabajando en el mercado informal (1,6%) y quienes se encuentran inactivos (3%).

Al comparar los ingresos contributivos del sistema con los pagos de beneficios, es decir, al analizar la capacidad de autofinanciamiento, se observa que el SIPA presentó en diciembre de 2021 un déficit de \$144.016 millones. En otras palabras, el sistema cubre el 51,6% de los beneficios que paga.

Si se quisiera cubrir el déficit mediante aportes y contribuciones y manteniendo el resto de las variables constantes, éstas deberían aumentarse 26 puntos porcentuales en promedio por sobre las remuneraciones actuales. Si, en cambio, se operara sobre la relación activos-pasivos, los activos del sistema debieran ser el doble de los actuales para tener un resultado financiero nulo.

Por último, cabe destacar que si bien no se dispone de información lo suficientemente desagregada como para evaluar si los haberes previsionales permiten mantener los niveles de consumo al pasar de la actividad a la pasividad, se observa *a priori* que, en el régimen general, los haberes previsionales promedio no resultarían suficientes para el sostenimiento del consumo, comparados con las remuneraciones promedio y las equivalencias derivadas de la canasta básica calculada por INDEC.

<sup>1</sup> Regímenes de las Fuerzas Armadas, de Fuerzas de Seguridad nacionales, de Parques Nacionales, de empleados públicos provinciales y municipales, y de cajas profesionales provinciales.

## Introducción

Tanto la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) entienden a la Seguridad Social como “La protección que la sociedad proporciona a sus miembros mediante una serie de medidas públicas contra las privaciones económicas y sociales que, de no existir, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos”.

Se trata entonces de una especie de seguro que busca garantizar que las personas, tanto en términos individuales como familiares, ante la eventual ocurrencia de determinadas contingencias, puedan contar con una capacidad económica tal que les permita o bien sostener su nivel de ingresos previo a dicha contingencia, o bien disponer de los recursos necesarios para evitar situaciones de pobreza.

Bajo dicha premisa, la Previsión Social, componente de la Seguridad Social que aborda en específico el sostenimiento de la capacidad económica individual o familiar ante la disminución de ingresos o la incapacidad de generarlos como consecuencia de la vejez, invalidez laboral o muerte, es implementada en diferentes países de diversas maneras: ya sea mediante planes colectivos (solidarios) o personales (individuales); con sistemas de reparto (intergeneracionales) o de capitalización (intrageneracionales); con financiamiento contributivo (aportes y/o contribuciones), no contributivo (mediante rentas generales) o mixto; de administración pública, privada o híbrida; y de participación obligatoria, voluntaria o combinada; entre las clasificaciones más destacadas.

Pero independientemente de los formatos que adopten (que implican diversos niveles de universalidad y equidad), la finalidad última de la Previsión Social siempre es promover dicha garantía de sostenimiento de ingresos, debiendo propender su organización y administración a su logro.

Desde hace ya varios años (e incluso décadas), el debate sobre los sistemas previsionales tanto en Argentina como en el mundo versa principalmente sobre su financiamiento y el déficit que éstos suelen generar en las arcas públicas, perdiéndose muchas veces el foco de por qué y para qué existen.

En este sentido, los principales organismos internacionales (ONU, OIT, CEPAL) coinciden en que la protección social no puede descansar exclusivamente sobre la capacidad de los esquemas contributivos asociados al mundo laboral, planteando la necesidad de repensar los mecanismos de solidaridad, debiéndose considerar mecanismos alternativos y complementarios de financiamiento de los sistemas previsionales.

Considerando que el principal sistema previsional<sup>2</sup> en Argentina es de tipo colectivo, de reparto, principalmente contributivo, de administración pública y de participación obligatoria, el debate sobre su financiamiento debiera contemplar los siguientes criterios de eficiencia para un abordaje adecuado:

- Un sistema previsional es eficiente si se observa un alto grado de cumplimiento de la principal premisa de los sistemas previsionales, que es garantizar una redistribución intergeneracional del ingreso tal que permita que todas las personas en edad pasiva puedan mantener similares niveles de vida a los que tenían en su etapa activa o que no se encuentren en situación de pobreza.
- En los sistemas contributivos, se espera que esa premisa se complemente con una alta capacidad de autofinanciamiento del sistema y, de ser posible, que requiera la menor cantidad de financiamientos exógenos.
- Si el sistema previsional es de reparto, se espera que la proporción de activos respecto a pasivos sea lo suficientemente alta como para no requerir de cuantiosas detracciones de la remuneración de los activos para financiar a los pasivos.

El presente informe toma como base el estudio exhaustivo del SIPA publicado por la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC) en julio de 2020 titulado “Caracterización del universo poblacional del sistema de previsión social nacional”<sup>3</sup> y, mediante la actualización de sus principales variables cuantitativas, proporciona una serie de indicadores con datos propios del sistema y externos a éste que permiten obtener un panorama global integral del estado de situación del sistema previsional a los fines de contribuir al debate legislativo.

<sup>2</sup> Existen diversas cajas previsionales provinciales, municipales y profesionales en el país en adición a la nacional administrada por ANSES.

<sup>3</sup> <https://www.opc.gob.ar/evaluacion-politicas-de-gobierno/caracterizacion-del-sistema-poblacional-del-sistema-previsional-nacional/>

## Caracterización poblacional cuantitativa

El sistema previsional administrado por ANSES contaba a diciembre de 2021 con 9.905.314 aportantes únicos, que representan el 48% de la población activa en el país. El resto de la población activa se compone principalmente de trabajadores informales, no amparados por ninguna normativa (29%), seguido de trabajadores que aportan a regímenes previsionales por fuera de ANSES (17%) y desocupados (6%).

Respecto a los pasivos, el sistema contaba con 5.420.234 beneficiarios (75,9% de la población en edad teórica pasiva). El 80% de ellos perciben un único beneficio previsional (jubilación o pensión). El resto de la población en edad de jubilarse la componen los pasivos de regímenes por fuera de ANSES (12,2%), quienes reciben la PUAM (3,3%) y quienes no poseen ningún tipo de cobertura (8,6%). Este último grupo lo componen personas en edad pasiva que continúan trabajando para el mercado formal y para el informal, así como inactivos sin ingresos.

A los fines de analizar el estado de situación del SIPA, resulta necesario en primer lugar determinar, en términos cuantitativos, a los activos aportantes y los pasivos beneficiarios del sistema, clasificados según régimen previsional de pertenencia.

### Población activa

La ANSES administra tres grandes agrupamientos de regímenes previsionales: general, especiales y policiales y de servicios penitenciarios provinciales transferidos a la Nación.

Respecto al **régimen general**, al momento de la jubilación, el cálculo de beneficios será igual para todos según las determinaciones de la Ley N°24.241, pero los aportantes pueden ser de distinto origen según el tipo de trabajo que realicen, cuya primera división consiste en trabajadores en relación de dependencia y trabajadores independientes:

Para los trabajadores en relación de dependencia, existen tres clasificaciones:

- El régimen ordinario: al cual pertenecen la mayoría de los trabajadores públicos (nacionales y de las provincias y municipios que transfirieron sus cajas a la Nación) y los trabajadores del sector privado;
- Los regímenes diferenciales: al cual pertenecen los trabajadores que realizan actividades penosas y que por tal situación poseen menores requisitos para el acceso a beneficios en cuanto a años de aportes y edad de jubilación;
- El régimen de trabajadoras y trabajadores de casas particulares.

Para los trabajadores independientes, existen también tres clasificaciones:

- Autónomos: al cual pertenecen los trabajadores independientes enmarcados en la normativa general (Ley N°24.241);
- Monotributistas: que poseen un régimen simplificado para el pago de impuestos y aportes;
- Monotributistas sociales: que poseen un régimen subsidiado de impuestos y aportes por tratarse de población en situación de vulnerabilidad.

Respecto a los **regímenes especiales**, cada uno de ellos posee una normativa propia que estipula tanto los requisitos de acceso a beneficios como el cálculo en sí de los beneficios a percibir. Son siete regímenes, a saber: Docentes no universitarios; Docentes universitarios nacionales; Investigadores científicos y tecnológicos; Poder Judicial; Servicio Exterior de la Nación; Luz y Fuerza; y personal de Yacimientos Carboníferos Río Turbio (YCRT).

Por último, los **regímenes policiales y de servicios penitenciarios** provinciales transferidos a Nación presentan características, requisitos y beneficios previsionales que se regulan por normativas específicas provinciales, recayendo en ANSES sólo su administración. Las jurisdicciones que transfirieron sus regímenes previsionales policiales y/o penitenciarios

al gobierno nacional son diez: Catamarca, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán.

Con un total de 9.905.314 aportantes únicos<sup>4</sup>, el cuadro 1 presenta a cada uno de los regímenes y clasificaciones enunciados precedentemente, indicando la normativa que lo regula y la cantidad de aportes en puestos de trabajo a diciembre de 2021 (10.164.776).

### Cuadro 1. Aportantes a regímenes administrados por ANSES según normativa

Cantidad y porcentaje. Diciembre 2021.

Tipo de régimen	Normativa	Cantidad de aportes	% respecto al total
Regímenes para actividades en relación de dependencia		7.500.086	73,8%
General		6.802.055	66,9%
<i>Ordinario</i>	<i>Ley 24.241</i>	5.554.376	54,6%
<i>Diferenciales</i>	<i>Normativas específicas por rubro</i>	820.729	8,1%
<i>Casas Particulares</i>	<i>Ley 25239 - TITULO XVIII</i>	426.950	4,2%
Especiales		611.947	6,0%
<i>Docentes no universitarios</i>	<i>Ley 24.016</i>	401.741	4,0%
<i>Docentes universitarios nacionales</i>	<i>Ley 26.508</i>	111.063	1,1%
<i>Investigadores científicos y tecnológicos</i>	<i>Ley 22.929</i>	33.720	0,3%
<i>Poder Judicial</i>	<i>Ley 24.018</i>	22.792	0,2%
<i>Servicio Exterior de la Nación</i>	<i>Ley 22.731</i>	1.002	0,01%
<i>Luz y Fuerza</i>	<i>Resolución 268/2009, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social</i>	39.526	0,4%
<i>YCRT</i>	<i>Decreto 1.474/2007</i>	2.103	0,02%
Regímenes de Policías y Servicios Penitenciarios de Provincias transferidos a Nación	Normativas provinciales	86.084	0,8%
Regímenes para actividades independientes		2.664.690	26,2%
General		2.664.690	26,2%
<i>Autónomos</i>	<i>Ley 24.241</i>	494.936	4,9%
<i>Monotributo</i>	<i>Ley 24.977</i>	1.713.147	16,9%
<i>Monotributo Social</i>	<i>Ley 25.865</i>	456.607	4,5%
<b>Total</b>		<b>10.164.776</b>	<b>100,0%</b>

FUENTE: OPC en base al Boletín Estadístico de la Seguridad Social de ANSES.

Puede observarse que el 93,2% de los aportantes recibirán beneficios del régimen general (relación de dependencia sin especiales e independientes), el 6% recibirán beneficios por intermedio de regímenes especiales (siendo los docentes no universitarios y universitarios la mayoría de ellos), y menos del 1% recibirán beneficios estipulados en normativas provinciales por pertenecer a cuerpos policiales y penitenciarios de las diez provincias transferidas.

*El 29% de los trabajadores activos son trabajadores informales que no se encuentran amparados por ningún régimen previsional*

Corresponde señalar que existe una parte no menor de trabajadores que no se encuentran aportando a los regímenes administrados por ANSES. Se trata de personas que pertenecen otros regímenes contributivos por fuera de ANSES<sup>5</sup> y de trabajadores informales que no se encuentran amparados por ningún marco legal.

Al respecto, considerando las proyecciones poblacionales y los datos provistos por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que realiza el INDEC, el total de trabajadores activos<sup>6</sup> en el país se divide de la siguiente manera según el sistema previsional que los cubre:

- El 48% de los trabajadores activos del país aportan a regímenes administrados por ANSES y son los expuestos en el cuadro 1 (9.905.314 personas).
- Cerca del 17% de los trabajadores activos pertenecen a los regímenes contributivos por fuera de ANSES (aproximadamente 3.500.000 personas).

<sup>4</sup> Contabilizando una única vez a aquellas personas que aportan a más de un régimen administrado por ANSES.

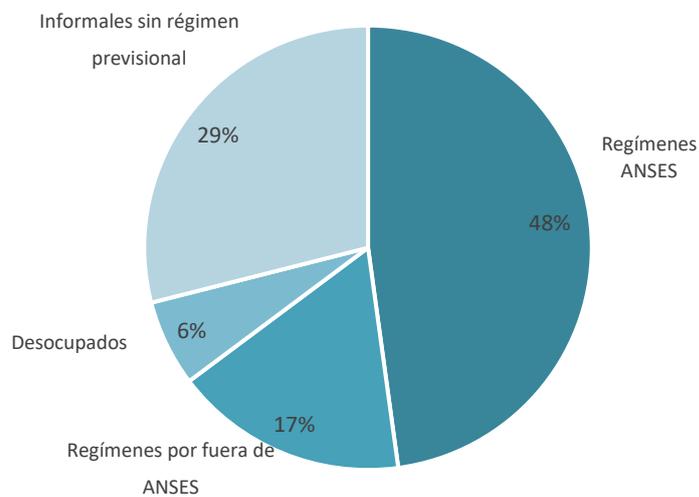
<sup>5</sup> A estos regímenes pertenece el personal de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, el personal de Parques Nacionales, los empleados públicos provinciales y municipales no transferidos a la nación, los regímenes provinciales de profesionales independientes y Regímenes complementarios.

<sup>6</sup> Se señala que la población activa la componen las personas con trabajo o que, sin tenerlo, lo buscan activamente.

- Aproximadamente el 6% de la población activa se encuentra desocupada y, por encontrarse en dicha condición, no se encuentran aportando a ningún régimen previsional (cerca de 1.300.000 personas).
- El 29% restante de trabajadores activos corresponde a trabajadores informales (aproximadamente 6.000.000 personas).

### Gráfico 1. Población activa y régimen previsional

Porcentajes. Diciembre 2021.



FUENTE: OPC en base al Boletín Estadístico de la Seguridad Social de ANSES, EPH e INDEC.

## Población pasiva

Los beneficios que otorga el sistema previsional administrado por ANSES son de dos tipos:

- Jubilaciones: Incluye las pasividades por vejez que se abonan al alcanzar la edad y los años de aportes estipulados en cada régimen, así como las pasividades por invalidez que se abonan si el trabajador en etapa activa sufre una disminución física y/o intelectual que le impide continuar trabajando.
- Pensiones: Beneficios otorgados a los derechohabientes de un trabajador o jubilado fallecido.

Con un total de 5.420.234 beneficiarios únicos<sup>7</sup>, se presentan a continuación las cantidades de beneficios (6.625.136) según el régimen previsional y agrupamiento, incluyendo los beneficios en el marco del régimen general otorgados con anterioridad a la sanción de la Ley N°24.241.

### Cuadro 2. Beneficios de los regímenes administrados por ANSES según régimen

Cantidad por tipo y porcentaje. Diciembre 2021.

Régimen	Beneficios			% respecto al total
	Jubilaciones	Pensiones	Total	
General *	4.847.614	1.504.114	6.351.728	95,9%
<i>Leyes anteriores a la Ley 24.241</i>	208.256	256.725	464.981	7,0%
<i>Ley 24.241 (sin moratoria)</i>	1.327.625	1.094.750	2.422.375	36,6%
<i>Ley 24.241 (con moratoria)</i>	3.311.733	152.639	3.464.372	52,3%
Especiales	189.840	36.731	226.571	3,4%
<i>Docentes no Universitarios</i>	148.321	15.562	163.883	2,5%
<i>Docentes Universitarios Nacionales</i>	7.445	1.094	8.539	0,1%
<i>Investigadores Científicos y Tecnológicos</i>	7.478	1.063	8.541	0,1%
<i>Poder Judicial</i>	5.536	1.716	7.252	0,1%
<i>Servicio Exterior</i>	428	265	693	0,01%
<i>Luz y Fuerza</i>	20.042	16.956	36.998	0,6%
<i>YCRT</i>	590	75	665	0,01%
Regímenes de Policías y Servicios Penitenciarios de Provincias transferidos a Nación	35.312	11.525	46.837	0,7%
<b>Total</b>	<b>5.072.766</b>	<b>1.552.370</b>	<b>6.625.136</b>	<b>100,0%</b>

\* Incluye a todos los beneficiarios del régimen que en su etapa activa fueron trabajadores en relación de dependencia y/o independientes

FUENTE: OPC en base al Boletín Estadístico de la Seguridad Social de ANSES.

*El 95,9% de los beneficios otorgados corresponden al régimen general, siendo los obtenidos con la aplicación de moratorias los más relevantes, representando más de la mitad de todos los beneficios abonados por ANSES*

El 95,9% de los beneficios otorgados corresponden al régimen general, siendo los obtenidos con la aplicación de moratorias los más relevantes ya que representan más de la mitad de todos los beneficios abonados por ANSES.

Los regímenes especiales nuclean el 3,4% del total, destacándose el de docentes no universitarios como el más representativo.

Los beneficios otorgados a los cuerpos policiales y penitenciarios provinciales representan sólo el 0,7%.

En lo que respecta al tipo de beneficio, en líneas generales las jubilaciones representan el 75% y las pensiones el 25%, aunque al interior de cada régimen estos porcentajes varían. Asimismo, el 80% de los beneficiarios percibe un único beneficio previsional, percibiendo el 20% restante una jubilación junto con una pensión.

<sup>7</sup> Contabilizando una única vez a aquellas personas que reciben más de un beneficio previsional pagado por ANSES.

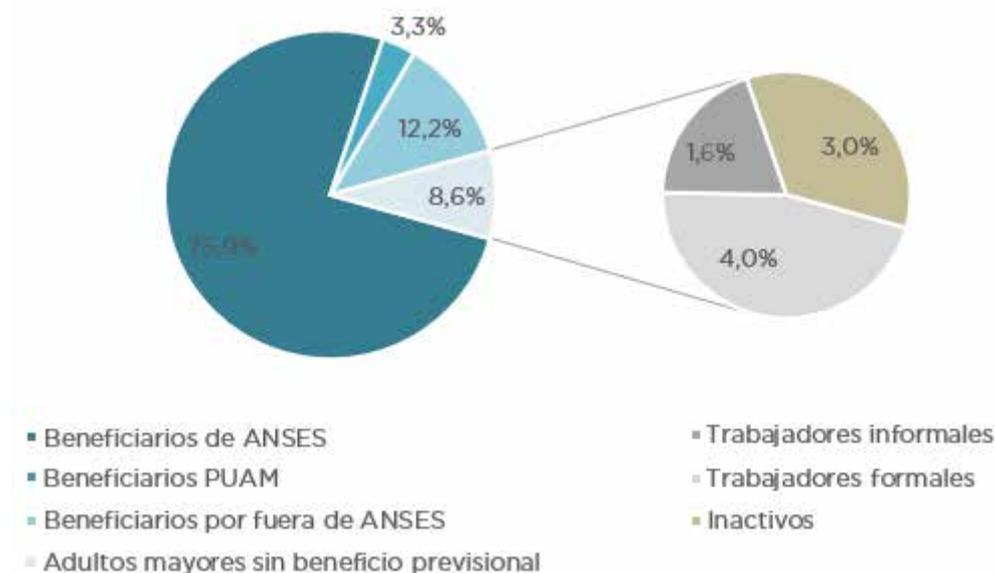
En cuanto a la representatividad poblacional, los beneficiarios únicos de los regímenes contributivos administrados por ANSES representan el 75,9% (5.420.234 personas) del grupo poblacional que recibe beneficios previsionales y/o se encuentra en edad teórica de pasividad.

Respecto a la población restante, la distribución estimada es la siguiente:

- El 3,3% (236.112 personas) recibe la Pensión Universal para Adultos Mayores (PUAM) <sup>8</sup>,
- El 12,2% (873.527 personas) se encuentra jubilado o pensionado mediante regímenes por fuera de ANSES (nacionales, provinciales y municipales);
- El 8,6% restante (615.621 personas) no recibe beneficios previsionales pese a encontrarse en edad teórica de pasividad. Este porcentaje, a su vez, puede descomponerse en los siguientes grupos:
  - 1,6 puntos porcentuales son trabajadores informales (119.928 personas);
  - 4 puntos porcentuales son trabajadores formales (283.184 personas); y
  - 3 puntos porcentuales son inactivos (212.509 personas).

## Gráfico 2. Población pasiva y régimen previsional

Porcentaje. Diciembre 2021.



FUENTE: OPC en base al Boletín Estadístico de la Seguridad Social de ANSES, EPH e INDEC.

Como se desprende de los datos anteriores, se aprecia que si bien las moratorias (en mayor medida) y la PUAM (en menor medida) han permitido brindar cobertura a una gran parte de la población de adultos mayores que de otra manera no hubiera tenido protección, existen aún personas en edad teórica pasiva que no registran beneficios previsionales, observándose que la mayoría de éstos aún continúan trabajando.

Asimismo, cabe destacar que entre quienes reciben beneficios previsionales, existen aproximadamente 660.465 personas que continúan trabajando (48% en el mercado formal y 52% en el informal) con el fin de complementar los ingresos previsionales que perciben.

<sup>8</sup> Si bien la PUAM es administrada por ANSES, al tratarse de un beneficio no contributivo, se lo contabiliza por separado.

## Caracterización poblacional remunerativa y de haberes

**El financiamiento contributivo del SIPA, en cuanto a la masa de cotizaciones que ingresa desde cada régimen, no mantiene las mismas proporciones que la distribución de personas aportantes. En particular, los monotributistas representan el 16,9% de la población que realiza aportes, pero sus aportes representan sólo el 1,3% del financiamiento contributivo del sistema.**

**También se aprecian diferencias entre la cantidad de beneficiarios y la masa de haberes liquidados en cada régimen. Así, si bien el 66% de los beneficiarios del régimen general obtuvo sus beneficios luego de moratorias, como en general reciben la jubilación mínima, su participación en términos financieros es del 36,3%.**

El análisis situacional del SIPA se complementa con el análisis, por un lado, de las remuneraciones que perciben los trabajadores activos y las correspondientes cotizaciones (aportes y/o contribuciones) que éstos realizan al sistema previsional y, por el otro, con los haberes jubilatorios y de pensión que reciben los pasivos de todos los regímenes pertenecientes al sistema.

### Población activa

La población activa, a través de los aportes personales y las contribuciones patronales derivadas de su remuneración, integra el componente contributivo del financiamiento del sistema previsional.

Resulta de interés observar entonces la masa de cotizaciones con la que esta población contribuye al financiamiento de todo el sistema como de cada régimen en particular, evaluando asimismo la proporción de las remuneraciones promedio destinada a la previsión social.

### Cuadro 3. Remuneraciones y cotizaciones de trabajadores aportantes a regímenes administrados por ANSES según régimen

En pesos y porcentaje. Diciembre 2021.

Régimen	Ingreso / Remuneración promedio imponible (mensual)	Aportes y contribuciones individuales promedio		Masa de aportes	
		En pesos	En porcentaje (1)	En millones de pesos	% respecto al total
Regímenes para actividades en relación de dependencia				<b>\$ 148.390</b>	<b>96,6%</b>
General	-	-	-	\$ 132.995	86,5%
<i>Ordinario</i>	\$ 92.966	\$ 20.452	22%	\$ 115.353	75,1%
<i>Diferenciales</i>	\$ 88.250	\$ 21.180	24%	\$ 17.597	11,5%
<i>Casas Particulares</i>	\$ 20.632	\$ 104	1%	\$ 44	0,03%
Especiales	-	-	-	\$ 13.525	8,8%
<i>Docentes no universitarios</i>	\$ 60.900	\$ 12.789	21%	\$ 5.350	3,5%
<i>Docentes universitarios nacionales</i>	\$ 58.880	\$ 12.953	22%	\$ 1.506	1,0%
<i>Investigadores CyT</i>	\$ 156.992	\$ 39.248	25%	\$ 1.414	0,9%
<i>Poder Judicial</i>	\$ 441.854	\$ 141.393	32%	\$ 3.223	2,1%
<i>Servicio Exterior de la Nación</i>	\$ 646.676	\$ 219.870	34%	\$ 220	0,1%
<i>Luz y Fuerza</i>	\$ 162.336	\$ 43.830	27%	\$ 1.732	1,1%
<i>YCRT</i>	\$ 160.701	\$ 36.961	23%	\$ 77	0,1%
Regímenes de Policías y Servicios Penitenciarios de Provincias transferidos a Nación	\$ 80.423	\$ 21.714	27%	\$ 1.869	1,2%
Regímenes para actividades independientes (2)				<b>\$ 5.282</b>	<b>3,4%</b>
General	-	-	-	\$ 5.282	3,4%
<i>Autónomos</i>	\$ 196.142	\$ 6.639	3%	\$ 3.286	2,1%
<i>Monotributo</i>	\$ 48.348	\$ 1.165	2%	\$ 1.996	1,3%
<i>Monotributo Social</i>	\$ 23.537	\$ 0	0%	\$ 0	0,0%
<b>Total</b>				<b>\$ 153.673</b>	<b>100,0%</b>

Nota (1): Los valores expresados reflejan la situación real y no los porcentajes estipulados normativamente: se toma la masa de remuneraciones y la masa de aportes y contribuciones, se calculan los valores promedios según la cantidad de trabajadores y luego se obtiene el porcentaje que representan los aportes y contribuciones sobre las remuneraciones promedio calculadas.

Nota (2): El ingreso promedio de los trabajadores independientes resulta de una ponderación entre escalas y cantidades de contribuyentes y no necesariamente refleja niveles reales de facturación mensual promedio.

FUENTE: OPC en base al Boletín Estadístico de la Seguridad Social de ANSES, EPH y AFIP.

Se observa que el financiamiento contributivo del SIPA, en cuanto a la masa de cotizaciones que ingresa desde cada régimen, no mantiene las mismas proporciones que la distribución de personas aportantes.

*Los monotributistas representan el 16,9% de la población activa, pero sus aportes equivalen a sólo el 1,3% del financiamiento contributivo del sistema*

En particular, el monotributo es la modalidad que mayor diferencia presenta entre la cantidad de personas aportantes y las cotizaciones ingresadas, ya que los monotributistas representan el 16,9% de la población que realiza aportes, pero estos representan sólo el 1,3% del financiamiento contributivo del sistema.

En los restantes regímenes independientes, así como en el de casas particulares también se observa esta diferencia, resultando su aporte individual muy inferior respecto al observado en los regímenes de relación de dependencia.

En cuanto a remuneraciones y aportes y contribuciones promedio de los trabajadores en relación de dependencia (excluyendo al régimen de casas particulares por tener características especiales), se aprecia cierta vinculación entre el nivel de remuneración y el porcentaje que se detrae para el sistema previsional: a mayor salario, mayor cotización. Así, los regímenes del Poder Judicial y del Servicio Exterior, cuyas remuneraciones medias son las más elevadas, presentan los

mayores porcentajes de cotización entre los regímenes administrados por ANSES, mientras que los regímenes para docentes poseen las menores remuneraciones medias junto con las menores cotizaciones.

Las excepciones a esta relación se observan en los regímenes diferenciales y en los policiales y penitenciarios, cuyo porcentaje de cotización es elevado pero sus remuneraciones promedio no lo son respecto al resto. Esta situación se debe a que estos trabajadores tienen una edad de jubilación o retiro inferior por el tipo de trabajo que realizan, lo que requiere de mayores cotizaciones en la etapa activa para compensar los años de aportes faltantes.

### Población pasiva

El pago de pasividades del SIPA comprende, como se vio en el capítulo anterior, a jubilaciones (por vejez e invalidez) y pensiones (por fallecimiento del titular).

Para cada régimen, puede analizarse la masa de haberes mensuales liquidados, así como su haber medio.

### Cuadro 4. Haberes jubilatorios y de pensión de los regímenes administrados por ANSES según régimen

En pesos y porcentaje. Diciembre 2021.

Régimen	Jubilaciones		Pensiones		Total	
	Masa de haber bruto liquidado (en millones de pesos)	Haber medio (en pesos)	Masa de haber bruto liquidado (en millones de pesos)	Haber medio (en pesos)	Masa bruta liquidada (en millones de pesos)	% respecto al total
General *	\$ 203.263	\$ 41.930	\$ 61.582	\$ 40.508	\$ 264.845	89,0%
<i>Leyes anteriores</i>	\$ 12.894	\$ 61.914	\$ 9.722	\$ 42.721	\$ 22.616	7,6%
<i>Ley 24.241 (s/moratoria)</i>	\$ 88.429	\$ 66.607	\$ 45.848	\$ 41.954	\$ 134.278	45,1%
<i>Ley 24.241 (c/moratoria)</i>	\$ 101.939	\$ 30.781	\$ 6.011	\$ 30.082	\$ 107.951	36,3%
Especiales	\$ 25.657	\$ 107.240	\$ 3.474	\$ 80.461	\$ 29.132	9,8%
<i>Doc. no Universitarios</i>	\$ 16.893	\$ 88.057	\$ 1.070	\$ 54.041	\$ 17.964	6,0%
<i>Doc. Universitarios</i>	\$ 1.241	\$ 163.121	\$ 124	\$ 108.624	\$ 1.366	0,5%
<i>Investigadores CyT</i>	\$ 1.760	\$ 180.418	\$ 151	\$ 109.677	\$ 1.912	0,6%
<i>Poder Judicial</i>	\$ 3.024	\$ 410.276	\$ 690	\$ 304.220	\$ 3.715	1,2%
<i>Servicio Exterior</i>	\$ 277	\$ 524.993	\$ 97	\$ 317.133	\$ 374	0,1%
<i>Luz y Fuerza</i>	\$ 2.362	\$ 110.372	\$ 1.330	\$ 73.233	\$ 3.693	1,2%
<i>YCRT</i>	\$ 96	\$ 133.526	\$ 9	\$ 93.326	\$ 105	0,0%
Regímenes de Policías y Servicios Penitenciarios de Provincias transferidos a Nación	\$ 3.080	\$ 89.692	\$ 631	\$ 55.928	\$ 3.711	1,2%
<b>Total</b>	<b>\$ 232.001</b>	<b>\$ 45.301</b>	<b>\$ 65.688</b>	<b>\$ 41.112</b>	<b>\$ 297.690</b>	<b>100,0%</b>

\* Incluye a todos los beneficiarios del régimen que en su etapa activa fueron trabajadores en relación de dependencia y/o independientes

FUENTE: OPC en base al Boletín Estadístico de la Seguridad Social de ANSES.

El régimen general representa el 89% de los pagos de haberes que realiza el SIPA. Si bien como pudo observarse en el Cuadro 2, la mayoría de los beneficiarios obtuvieron sus beneficios luego de moratorias (66% del total de beneficios), éstos en general reciben la jubilación mínima, por lo que dicha proporción no se mantiene cuando se analiza su participación en términos financieros (36,3% de los haberes totales liquidados).

*Los regímenes especiales representan el 9,8% de la masa de beneficios, el 8,8% del total de ingresos contributivos del sistema y sólo el 3,4% de los beneficiarios*

Por su parte, los regímenes especiales representan cerca del 10% del pago de beneficios que realiza ANSES. Al comparar esta cuantía con la cantidad de beneficiarios detallada en el Cuadro 2 (3,4% del total de beneficiarios del sistema) y con los aportes realizados por los activos de dichos regímenes expuestos en el Cuadro 3 (8,8% del total de los

ingresos del sistema), se infiere que, si bien estos regímenes poseen alícuotas de cotización superiores a otros, el pago de sus beneficios por pasividades posee un peso relativo mayor dentro del SIPA.

En lo que respecta a los regímenes policiales y penitenciarios provinciales, las proporciones de participación son relativamente estables dentro del sistema.

Cabe destacar que el análisis realizado precedentemente sólo considera la distribución interna en términos de participación, en donde puede destacarse que la solidaridad previsional no sólo opera al interior de un mismo régimen, sino que también entre distintos regímenes administrados por ANSES.

A los fines de evaluar la existencia o no de autofinanciamiento, resulta necesario considerar la situación específica de cada régimen, cuestiones que serán abordadas en el siguiente capítulo.

## Evaluación del sistema previsional

**El SIPA cubre poco más del 50% de sus obligaciones. Si se quisiera cubrir el déficit mediante aportes y contribuciones (manteniendo el resto de las variables constantes), éstas deberían aumentar en promedio 26 puntos porcentuales sobre las remuneraciones actuales. Si en cambio, se operara sobre la relación activos-pasivos, los activos del sistema debieran ser el doble de los actuales para tener un resultado financiero nulo. Asimismo, se observa *a priori* que, en el régimen general, los haberes previsionales promedio no son suficientes para mantener en la etapa pasiva el nivel de vida durante la etapa activa.**

Conocida la situación cuantitativa, remunerativa y de haberes de los regímenes previsionales administrados por ANSES, pueden desarrollarse una serie de indicadores que permitan dar cuenta en términos financieros del estado de situación del SIPA en conjunto, junto con otros que provean información acerca de su eficiencia.

A continuación, se presentan entonces cuatro indicadores que utilizan la información disponible a diciembre de 2021 para analizar: la capacidad actual de autofinanciamiento del sistema, el nivel de cotizaciones promedio individuales necesarias para alcanzarlo, la cantidad de activos faltantes para asegurar el autofinanciamiento y la relación entre los ingresos de los activos y de los pasivos que permita evaluar si el esquema contribuye a mantener el nivel de ingresos entre ambas etapas, principal premisa de un sistema previsional.

### Relación masa de cotizaciones y beneficios: Tasa de cobertura (autofinanciamiento)

Con el objetivo de evaluar la capacidad de autosuficiencia de cada régimen, es posible analizar para cada régimen en particular la relación que existe entre la masa de aportes y contribuciones que recauda cada uno de ellos y la masa de beneficios que pagan.

Esta capacidad puede ser expresada tanto en términos de déficit o superávit como en términos de la cobertura financiera, es decir, qué porcentaje de los beneficios se cubre con los ingresos propios.

### Cuadro 5. Déficit o superávit y capacidad de cobertura de egresos de los regímenes administrados por ANSES por régimen

En millones de pesos y porcentaje. Diciembre 2021.

Régimen	Masa de cotizaciones	Masa de beneficios	Déficit / Superávit	Cobertura
General (Relación de dependencia + independientes)	\$ 138.278	\$ 264.845	-\$ 126.567	52,2%
Especiales	\$ 13.525	\$ 29.132	-\$ 15.606	46,4%
<i>Docentes no universitarios</i>	\$ 5.350	\$ 17.964	-\$ 12.613	29,8%
<i>Docentes universitarios nacionales</i>	\$ 1.506	\$ 1.366	\$ 139	110,2%
<i>Investigadores científicos y tecnológicos</i>	\$ 1.414	\$ 1.912	-\$ 498	73,9%
<i>Poder Judicial</i>	\$ 3.223	\$ 3.715	-\$ 491	86,8%
<i>Servicio Exterior de la Nación</i>	\$ 220	\$ 374	-\$ 154	58,8%
<i>Luz y Fuerza</i>	\$ 1.732	\$ 3.693	-\$ 1.960	46,9%
YCRT	\$ 77	\$ 105	-\$ 28	73,4%
Regímenes de Policías y Servicios Penitenciarios de Provincias transferidos a Nación	\$ 1.869	\$ 3.711	-\$ 1.842	50,4%
<b>Total</b>	<b>\$ 153.673</b>	<b>\$297.690</b>	<b>-\$ 144.016</b>	<b>51,6%</b>

FUENTE: OPC en base al Boletín Estadístico de la Seguridad Social de ANSES.

*Salvo el de docentes universitarios, los regímenes especiales administrados por ANSES son deficitarios*

Se observa que, a excepción del régimen para docentes universitarios (que presenta un superávit del 10,2%), todos los regímenes administrados por ANSES, analizados de manera individual, presentan déficit, es decir, que los pagos de beneficios son mayores a los ingresos por cotizaciones.

En términos de cobertura financiera, los ingresos del SIPA permiten cubrir poco más del 50% de los beneficios a pagar, siendo el régimen de docentes no universitarios el más deficitario en términos porcentuales, ya que los ingresos sólo alcanzan para cubrir cerca del 30% de los beneficios.

En lo que respecta al régimen general que, como se vio, explica aproximadamente el 90% de los ingresos y egresos del SIPA, las cotizaciones permiten cubrir el 52,2% de los beneficios vigentes. Ambas cualidades implican la mayor diferencia monetaria entre ingresos y pagos dentro del SIPA.

Corresponde señalar que el porcentaje no cubierto por el componente contributivo del SIPA se financia con otros recursos tributarios y no tributarios afectados, según las previsiones contenidas en la normativa previsional vigente.

### Relación cotizaciones-beneficios individuales: Tasa de cotización individual

La llamada “tasa de cotización individual” consiste en un indicador que permite estimar los porcentajes de aportes y contribuciones necesarios para que cada régimen previsional sea autofinanciable en un momento de tiempo determinado, manteniendo constantes otras variables.

Este indicador divide el total de beneficios pagados (calculado como el producto entre la cantidad de beneficiarios y el haber medio de cada régimen) por el total de remuneraciones (calculado como el producto entre la cantidad de aportantes y la remuneración media de cada régimen), dando como resultado la cotización porcentual necesaria que se debería extraer de cada salario para pagar los beneficios vigentes y así generar un resultado financiero nulo.

Dicho valor teórico es comparado luego con la cotización real actual a los fines de observar la diferencia o distancia entre lo necesario y existente.

### Cuadro 6. Tasa de cotización necesaria, real y su comparación

En millones de pesos y porcentaje. Diciembre 2021.

Régimen	Masa de remuneraciones	Masa de beneficios	Cotización real	Tasa de cotización necesaria	Faltante / Excedente
General (Relación de dependencia + independientes)	\$ 602.985	\$ 264.845	22,3%	43,9%	-21,6%
Especiales	-	-	-	-	-
<i>Doc. no universitarios</i>	\$ 25.479	\$ 17.964	21,0%	70,5%	-49,5%
<i>Doc. universitarios nacionales</i>	\$ 6.846	\$ 1.366	22,0%	20,0%	2,0%
<i>Investigadores CyT</i>	\$ 5.656	\$ 1.912	25,0%	33,8%	-8,8%
<i>Poder Judicial</i>	\$ 10.073	\$ 3.715	32,0%	36,9%	-4,9%
<i>Servicio Exterior de la Nación</i>	\$ 647	\$ 374	34,0%	57,8%	-23,8%
<i>Luz y Fuerza</i>	\$ 6.417	\$ 3.693	27,0%	57,6%	-30,6%
<i>YCRT</i>	\$ 337	\$ 105	23,0%	31,3%	-8,3%
Regímenes de Policías y Servicios Penitenciarios de Provincias transferidos a Nación	\$ 6.923	\$ 3.711	27,0%	53,6%	-26,6%

FUENTE: OPC en base al Boletín Estadístico de la Seguridad Social de ANSES.

*Para tener un resultado financiero nulo, sería necesario extraer porcentajes muy elevados de las remuneraciones*

Se observa que, a excepción del régimen para docentes universitarios, los porcentajes vigentes de aportes y contribuciones que se extraen de los salarios resultan insuficientes para financiar cada régimen previsional.

De operar sólo sobre esta variable, resultaría necesario elevar los aportes y/o las contribuciones vigentes en una magnitud tal que implicaría una detracción extremadamente elevada de los salarios.

## Relación activos-pasivos: Tasa de sostenimiento

Teniendo en cuenta que la modificación de aportes y contribuciones no debiera representar grandes porcentajes del salario, otro indicador que puede resultar de interés a los fines de evaluar el sistema previsional es la llamada “tasa de sostenimiento”, que compara la cantidad de trabajadores activos por cada pasivo dentro de cada régimen con la relación necesaria entre activos y pasivos que debería existir para que el resultado financiero sea nulo (manteniendo otras variables constantes como por ejemplo, y de gran relevancia en el caso, las cotizaciones promedio por régimen vinculadas a las remuneraciones que en promedio ofrece el mercado).

### Cuadro 7. Tasa de sostenimiento necesaria, real y su comparación

En millones de pesos y porcentaje. Diciembre 2021.

Régimen	Activos	Pasivos	Tasa de sostenimiento real	Tasa de sostenimiento necesaria	Diferencia
General *	9.466.745	6.351.728	1,5	2,9	1,4
Especiales	611.947	226.571	2,7	7,4	4,7
<i>Doc. no Universitarios</i>	401.741	163.883	2,5	8,6	6,1
<i>Doc. Universitarios</i>	111.063	8.539	13,0	12,4	-0,7
<i>Investigadores CyT</i>	33.720	8.541	3,9	5,7	1,8
<i>Poder Judicial</i>	22.792	7.252	3,1	3,6	0,5
<i>Servicio Exterior</i>	1.002	693	1,4	2,5	1,0
<i>Luz y Fuerza</i>	39.526	36.998	1,1	2,3	1,2
<i>YCRT</i>	2.103	665	3,2	4,3	1,1
Regímenes de Policías y Servicios Penitenciarios de Provincias transferidos a Nación	86.084	46.837	1,8	3,6	1,8
<b>Total</b>	<b>10.776.723</b>	<b>6.625.136</b>	<b>1,6</b>	<b>3,3</b>	<b>1,7</b>

\* Incluye a trabajadores en relación de dependencia e independientes para los activos y a jubilados y pensionados para los pasivos.

FUENTE: OPC en base al Boletín Estadístico de la Seguridad Social de ANSES.

*El SIPA debería contar con el doble de activos para tener un resultado financiero nulo*

Puede observarse que resulta necesario contar con mayor cantidad de activos aportantes (en promedio, el doble) para sostener los beneficios que paga el SIPA si se mantuvieran los niveles de remuneración y de haberes previsionales actualmente vigentes.

Este resultado cobra mayor relevancia si se tiene en cuenta que aún existe población adulta mayor no amparada por ningún régimen previsional.

El caso más extremo son los docentes no universitarios, que actualmente cuentan con 2,5 activos por cada pasivo y requerirían 8,6 activos por cada pasivo para lograr un autofinanciamiento.

La excepción es nuevamente el régimen de los docentes universitarios. No obstante, se observa que la tasa de sostenimiento necesaria para este régimen es la más alta entre los existentes, requiriendo 12,4 activos por cada pasivo para cubrir los beneficios a pagar, lo que implica que, en la medida en que aumenten la cantidad de pasivos, este régimen podría presentar a futuro una situación deficitaria al considerarlo de manera individual cuando los nuevos activos incorporados al régimen con el surgir de nuevas universidades en el país comiencen a jubilarse.

## Relación remuneración-haber: Tasa de reemplazo

Por último, habiendo abordado el análisis del SIPA en términos cuantitativos y financieros, y habiendo expuesto distintos indicadores que dan cuenta de su estado de situación por intermedio de las variables intrínsecas del sistema, resulta pertinente analizar si cada régimen cumple con la premisa principal de los sistemas previsionales expresada al inicio de

este informe, es decir, si los haberes previsionales permiten a los pasivos sostener similares niveles de ingresos a los que tenían en su etapa activa.

Cabe destacar que, para realizar un análisis efectivo de este indicador, **resultaría necesario contar con información desagregada e histórica a nivel de individuos**, con el objeto de comparar sus ingresos en etapas activas respecto a sus haberes en etapas pasivas. Al no disponer de dicha información, se procede a realizar un análisis en términos globales, con las salvedades del caso que ello implica.

Por lo expuesto, y con la información disponible, la mejor manera de estimar en líneas generales esta tasa es comparando las remuneraciones individuales promedio por régimen respecto a los haberes jubilatorios individuales promedio de cada uno (se excluyen las pensiones por tratarse de beneficios derivados), contrastando de esta manera el salario de un activo con el haber de un pasivo de cada régimen en particular. Cabe destacar que, al considerar estos valores, se toman en cuenta todas las remuneraciones de las personas que pertenecen a un régimen, y no sólo los salarios de los últimos años de actividad que son los que correspondería comparar para mejorar el indicador.

Para la comparación teórica (o de referencia) de este indicador, se utiliza la metodología aplicada por el INDEC para la determinación del consumo de los individuos en la medición de la Canasta Básica<sup>9</sup>. De esta manera, se toma entonces la tabla comparativa de unidades consumidoras (o adulto equivalente) que estipula que el consumo promedio de una persona en edad pasiva equivale a un valor entre el 74% y el 83% de lo que consume un activo si es varón y entre el 83% y el 88% de un activo si es mujer.

Por lo tanto, a los fines metodológicos, se tomará el promedio simple de dichos valores de la Canasta Básica, 82%, para estimar la necesidad de consumo de una persona en edad pasiva respecto a la necesidad de consumo de una persona en edad activa, expresando dicho consumo en términos monetarios.

<sup>9</sup> [https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/sociedad/preguntas\\_frecuentes\\_cba\\_cbt.pdf](https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/sociedad/preguntas_frecuentes_cba_cbt.pdf)

## Cuadro 8. Tasa de reemplazo técnica, real y su comparación

En millones de pesos y porcentaje. Diciembre 2021.

Régimen	Remuneración media	Haber jubilatorio medio	Tasa de reemplazo real promedio	Tasa de reemplazo técnica (1)	Diferencia
General (2)	\$ 92.360	\$ 66.607	72,1%	82,0%	-9,9%
Especiales	-	-	-	-	-
<i>Docentes no Universitarios</i>	\$ 60.900	\$ 88.057	144,6%	82,0%	62,6%
<i>Docentes Universitarios Nacionales</i>	\$ 58.880	\$ 163.121	277,0%	82,0%	195,0%
<i>Investigadores Científicos y Tecnológicos</i>	\$ 156.992	\$ 180.418	114,9%	82,0%	32,9%
<i>Poder Judicial</i>	\$ 441.854	\$ 410.276	92,9%	82,0%	10,9%
<i>Servicio Exterior</i>	\$ 646.676	\$ 524.993	81,2%	82,0%	-0,8%
<i>Luz y Fuerza</i>	\$ 162.336	\$ 110.372	68,0%	82,0%	-14,0%
<i>YCRT</i>	\$ 160.701	\$ 133.526	83,1%	82,0%	1,1%
Regímenes de Policías y Servicios Penitenciarios de Provincias transferidos a Nación	\$ 80.423	\$ 89.692	111,5%	82,0%	29,5%

(1) Valor medio de la equivalencia de consumo según Canasta Básica estimada por INDEC.

(2) Para remuneración: Se considera sólo a los trabajadores en relación de dependencia, realizando un promedio ponderado entre régimen ordinario y diferenciales, excluyendo a trabajadores independientes ya que no se conoce el nivel de facturación real y a casas particulares ya que su remuneración es una aproximación en base a datos de EPH.

Para haber jubilatorio: Se considera sólo el haber jubilatorio de quienes accedieron sin moratoria ya que este valor resulta ser el más representativo para establecer la equivalencia, toda vez que quienes accedieron por moratoria suelen recibir, salvo excepciones, la jubilación mínima.

FUENTE: OPC en base al Boletín Estadístico de la Seguridad Social de ANSES.

Se observa *a priori* que, en el régimen general, los haberes previsionales promedio no son suficientes para mantener en la etapa pasiva el nivel de vida durante la etapa activa. Una reducción de esta tasa desde los niveles actuales alejaría aún más la posibilidad de garantizar una redistribución intergeneracional del ingreso (principal premisa a cumplir por un sistema previsional).

Asimismo, puede observarse que en la mayoría de los regímenes especiales (a excepción de Luz y Fuerza y del Servicio Exterior), las tasas de reemplazo son superiores a la tasa técnica, e incluso en algunos casos (docentes universitarios y no universitarios e investigadores) los haberes observados son superiores a la remuneración media. Tal situación puede explicarse por la metodología aplicada, ya que la remuneración media utilizada incluye a todos los trabajadores y no sólo a los que se encuentran cursando sus últimos años de actividad, que suelen ser mayores al incluir componentes vinculados a la antigüedad y jerarquía. Similar situación ocurre con los regímenes policiales y penitenciarios.

## Análisis de alternativas para mejorar la eficiencia del SIPA

Los diversos indicadores presentados permiten entender y conocer la dinámica interna y las vinculaciones entre individuos, remuneraciones y haberes previsionales del SIPA en general y de sus regímenes en particular, comparando la situación actual de esas variables con valores técnicos (o teóricos) de referencia.

El análisis conjunto de los cuatro indicadores internos planteados refleja que, en términos contributivos, el sistema cubre poco más del 50% de sus obligaciones (indicador 1) y que tal situación puede explicarse en parte por la insuficiencia en la recaudación de cotizaciones (indicador 2), las que resultan escasas para cubrir el déficit con las cantidades actuales de activos y pasivos o bien por la baja relación entre activos y pasivos (indicador 3), la cual debiera ser como mínimo del doble de activos para lograr un resultado financiero nulo si las remuneraciones de activos y haberes de pasivos se mantuvieran constantes. Asimismo, y a pesar de la existencia de déficit contributivo, se observa que *a priori* el sistema no permitiría mantener los niveles de vida en el traspaso de la actividad a la pasividad (indicador 4).

Para poder operar sobre las variables mencionadas con el fin de mejorar la eficiencia del SIPA, este análisis puede ser ampliado incluyendo diversos factores externos que, si bien no se encuentra bajo la órbita de la ANSES su modificación, las variaciones que estos puedan presentar tendrán un fuerte impacto en el sistema.

Por lo tanto, y sólo a los fines enunciativos ya que su análisis excede el abordaje del presente estudio, algunos de los factores externos que pueden influir en los indicadores analizados son:

- El aumento en la cantidad de trabajadores activos aportantes a través de la formalización de trabajadores informales y de la incorporación al mercado laboral formal de los desocupados;
- La armonización de las cotizaciones de los trabajadores independientes respecto a las de los trabajadores en relación de dependencia;
- El incremento en las remuneraciones de los trabajadores activos y, por ende, en las cotizaciones que ingresan al sistema;
- La circunscripción del SIPA en términos contributivos sólo para aquellos que cumplimentan todos los requisitos de las normativas de origen, considerando fuentes alternativas de financiamiento para brindar cobertura a quienes en su etapa activa las condiciones del mercado laboral no le permitieron reunirlos.

Las alternativas enunciadas no son taxativas y podrían considerarse otras variables que permitan mejorar los indicadores evaluados, recordando que, cualquiera sea el caso, tema o variable que se aborde, el objetivo último debiera ser dar cumplimiento a la principal premisa de los sistemas previsionales, es decir, garantizar niveles de ingresos adecuados para las personas en etapa pasiva.

#### Publicaciones de la OPC

La Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación fue creada por la Ley 27.343 para brindar soporte a las y los legisladores 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](http://www.opc.gob.ar)



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

T. 54 11 4381 0682 / [contacto@opc.gob.ar](mailto:contacto@opc.gob.ar)