

EL VETO SOBRE LAS LEYES PREVISIONALES DEBERÍA SER EL PRIMER PASO HACIA UN ORDENAMIENTO INTEGRAL



Las leyes que introdujeron reformas sobre el sistema previsional fueron vetadas por el Poder Ejecutivo. El veto se justifica no solo porque se compromete el equilibrio fiscal sino también porque las leyes agravan la deficiente organización del sistema previsional. Por eso, junto con el veto, es pertinente que el Congreso no siga demorando el abordaje de un ordenamiento integral del sistema previsional.

1. Las leyes sancionadas

Vuelven a consideración del Congreso las Leyes 27.791 y 27.792 que fueron íntegramente vetadas por el Poder Ejecutivo. Planteado en términos sintetizados, las principales modificaciones que incorporan estas normas son las siguientes:

a) Ley 27.791

- Incremento general de los haberes previsionales de beneficios correspondientes al Régimen General del 7,2% a partir del mes de agosto de 2025.
- Incremento en el monto de la ayuda económica no remunerativa (bono) que cobran los beneficiarios del Régimen General y de Pensiones No Contributivas (PNC) de menores ingresos, pasando de \$70 mil a \$110 mil, a la vez que establece que a partir de agosto dicha suma será actualizable por movilidad, dejando de ser fijado discrecionalmente por el Poder Ejecutivo.

- Restitución del mecanismo automático de financiamiento a las cajas previsionales provinciales no transferidas a la Nación mediante el pago de anticipos a cuenta actualizados de los déficits a determinar por ANSES, y de actualización de las diferencias que surjan entre los déficits determinados y los anticipos recibidos.

b) Ley 27.792

- Prórroga por dos años del plazo previsto en la Ley 27.705 denominada "Plan de Pago de Deuda Previsional", que regula el acceso a las prestaciones para afiliados que no lograron completar el mínimo de años de servicios con aportes requeridos para acceder a una jubilación.
- Reducción en la edad de acceso de las mujeres a la PUAM de 65 a 60 años.
- Eliminación de las condicionalidades que limitan el acceso a la PUAM en función de otros ingresos y de la situación patrimonial.

En cuanto a las fuentes de financiamiento para afrontar los mayores costos que provocan estas disposiciones la Ley 27.792, referida a la prórroga de la moratoria, no contempla financiamiento, mientras que la ley 27.791 contempla una serie de disposiciones (artículo 9 a 15) que apuntan a cubrir parcialmente las mayores erogaciones que genera.

Presentado en términos simplificados, se prevén las siguientes fuentes:

- Los artículos 9 y 10 eliminan beneficios fiscales existentes. Se eliminan la exención del IVA sobre honorarios de directores de empresas y las exenciones de IVA y Ganancias sobre aportes a Sociedades de Garantía Recíproca (SGR).
- La ley dispone que se reasignen partidas presupuestarias de otros programas ya existentes. El artículo 11 ordena transferir más de 32.600 millones de pesos del programa presupuestario destinado a la Secretaría de Inteligencia del Estado hacia los fines establecidos por dicha ley. Esta decisión implica redirigir gastos que ya estaban aprobados para otra área, con el objetivo de cubrir el costo de las nuevas medidas. El artículo 12, por su parte, establece que se reduzcan los créditos asignados al programa presupuestario que financia el pago de los servicios

de la deuda pública. Esta reducción se justifica en una decisión tomada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) el 11 de octubre de 2024, que disminuye el monto que Argentina debe pagar.

- El artículo 13 obliga a que todos los ingresos generados por los entes cooperadores sean transferidos al Tesoro Nacional. A partir de ahora el Ministerio de Economía será quien los administre y compense por el costo de los servicios prestados. El remanente, si lo hubiere, sería destinado al financiamiento de los aumentos previsionales.
- El artículo 16 establece que el jefe de Gabinete de ministros tiene la responsabilidad de hacer las modificaciones presupuestarias necesarias para priorizar todas las fuentes mencionadas en los artículos anteriores. Solo si luego de utilizar estas fuentes aún queda una diferencia entre el costo total de la medida y lo recaudado o reasignado, podrá utilizarse de manera parcial el programa presupuestario 99, es decir, los fondos generales del Tesoro reservados para atender posibles necesidades presupuestarias que pudieren surgir durante el ejercicio.

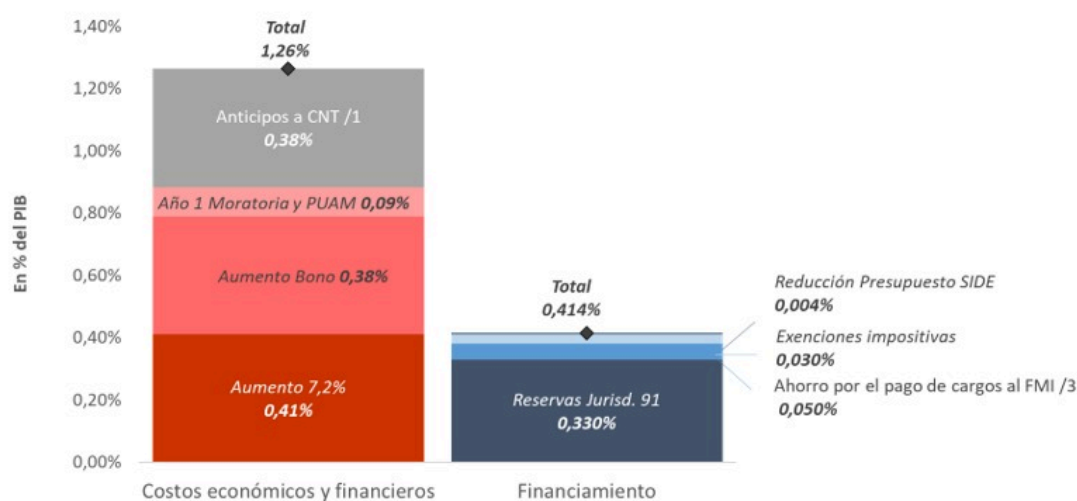
2. Principales impactos de las leyes

Son muchas las dificultades para estimar los impactos financieros de ambas leyes, tanto para dimensionar expansión de erogaciones como en las fuentes de financiamiento contempladas. Además, en algunos casos varían a lo largo del tiempo. Por ejemplo, la prórroga de la moratoria y la baja en la edad mínima para la PUAM tienen impactos acumulativos en los primeros años.

Asumiendo con precaución los resultados -por las limitaciones metodológicas y de disponibilidad de información- y haciendo referencia a una estimación de los posibles impactos para el 2026 se llega a los resultados que se presentan en el Gráfico 1. Aunque se trata de una aproximación es claro que los aumentos de gastos son muy superiores a los nuevos ingresos.

Gráfico 1. Estimación de costo fiscal y financiamiento de las leyes previsionales

Anualizado, en % del PIB



Notas: 1/Los anticipos a cuenta para las cajas previsionales no transferidas generan un costo fiscal de índole financiera, no económica, ya que no se modifica el monto total a compensar conforme lo establece la Ley 27.260. 2/ No incluye estimación del potencial aporte de los Entes Cooperadores incorporados al Presupuesto por falta de certezas sobre su impacto. 3/ Se consiga el aporte potencial del ahorro por el pago de cargos al FMI, aunque según la OPC no es factible identificar tal monto en el crédito presupuestario del 2025.

Fuente: IERAL en base a Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC).

Aunque no son precisas, las estimaciones de impacto financiero alcanzan para hacer recomendable sostener el veto. Teniendo en cuenta la crucial importancia de sostener el equilibrio fiscal, y que el superávit financiero estimado ronda el 0,3% del PBI, no es exagerado afirmar que las leyes tienen una incidencia desestabilizante para las finanzas públicas nacionales. Desde esta perspectiva, las leyes colisionan con una regla básica de la administración financiera, que es que las iniciativas que impliquen expansión del gasto tienen que prever como requisito ineludible una manera consistente de financiamiento (ver Recuadro 1).

Recuadro 1

La responsabilidad frente a las restricciones presupuestarias

La economía se basa en el problema fundamental de la escasez, donde las necesidades y deseos de las personas son ilimitados, mientras que los recursos para satisfacerlos son limitados. Este dilema obliga a tomar decisiones sobre cómo distribuir de manera eficiente los recursos disponibles, respetando las restricciones que impone su limitada disponibilidad. Llevado a la administración del Estado implica que la gestión de los recursos públicos se desarrolle sin violentar las limitaciones de recursos, especialmente cuando se trata de la creación de nuevos gastos públicos.

Consistente con esta lógica, la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (Ley N° 24.156) establece una clara restricción que se auto impuso el Congreso en cuanto a la creación de nuevos gastos no previstos en el presupuesto. El artículo 38 de dicha ley establece que cualquier ley que autorice gastos adicionales debe especificar las fuentes de financiamiento, de modo que no se altere la distribución de recursos planificada en el presupuesto general. Con la misma orientación, el reglamento de la Cámara de Senadores, en su artículo 126, exige que cualquier proyecto que implique gastos adicionales incluya una justificación sobre la viabilidad de estos, mediante una estimación clara de los recursos y su fuente de financiamiento.

Estas disposiciones orientan y condicionan el accionar del Poder Legislativo, a los fines de que todas las leyes sean fiscalmente sustentables. La meta es garantizar que la escasez sea gestionada de manera coherente con el equilibrio fiscal.

Por otro lado, las fuentes previstas para el financiamiento del aumento en las erogaciones, además de insuficientes, tienen impactos no deseables en otras áreas. Particularmente negativo es el impacto de eliminar las exenciones impositivas que gozan los socios protectores de las SGR. En el actual contexto, este instrumento es de vital importancia para compensar las discriminaciones en el acceso al crédito que sufre el amplio segmento productivo que integran las empresas más pequeñas (ver Recuadro 2).

Recuadro 2. El rol de las SGR como herramienta de financiamiento de las PYMES

Las empresas de menor envergadura enfrentan restricciones en el acceso al crédito en cualquier economía, y más aún en una economía con escaso crédito y alta informalidad como es la argentina. En general es más riesgoso y costoso prestarle a empresas más pequeñas, ya que es mucho más alta la informalidad y en el proceso crediticio existen costos fijos significativos.

Para sortear estos problemas suelen ensayarse diferentes estrategias. En Argentina uno de los programas relevantes en la materia es el fomento de las Sociedades de Garantía Recíproca (SGR) que otorgan avales a las empresas, facilitando el acceso al crédito a pequeñas empresas, tanto en el mercado de capitales como en el sistema bancario. Se trata de 46 instituciones que operan captando fondos de inversores protectores y brindando avales para el financiamiento. Gracias a ello, 1 de cada 3 préstamos PyME canalizados a través del sistema financiero cuenta con un aval de SGR, mejorando los perfiles de riesgo y facilitando el acceso a condiciones más competitivas.

Según la SEPyME el monto otorgado en avales por el sistema de SGR alcanzó los US\$ 2.500 millones en mayo 2025, distribuido entre 43.000 PyMEs con avales vigentes. Un rasgo muy importante es que los avales se concentran marcadamente en las micro empresas (ver Gráfico 2.1) y acceden empresas de todos los sectores (ver Gráfico 2.2).

Gráfico 2.1. Avales otorgados según tamaño de la empresa. Abril 2025

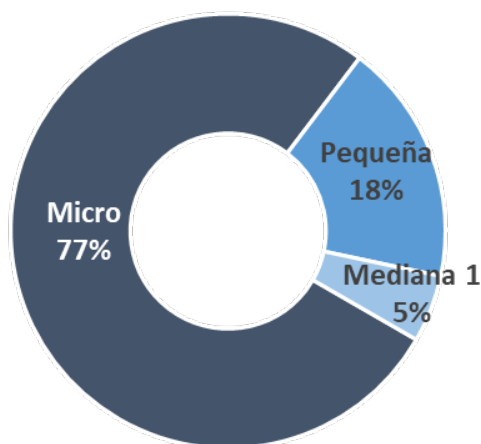
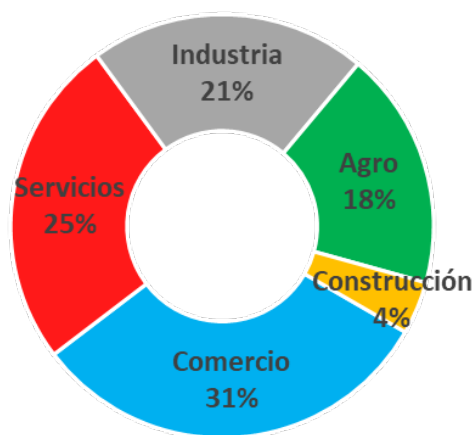


Gráfico 2.2. Avales otorgados según sector de actividad de la empresa. Abril 2025



Fuente: IERAL en base a SEPyME.

Considerando estos antecedentes, no es recomendable desarticular una herramienta que permite acceder a financiamiento a las pequeñas empresas, particularmente en el actual contexto. Por eso, si bien no es una disposición medular dentro de la ley, la quita de la exención que da soporte al funcionamiento de las SGR es una de las razones que justifican sostener el veto.

No menos importante es que desde el punto de vista de la organización del sistema previsional las leyes, en general, tienden a agravar problemas de larga data. Probablemente el más negativo es volver a prorrogar la moratoria previsional, como se viene haciendo

desde hace dos décadas. La razón que justifica el veto de esta ley es que permitir el acceso a jubilaciones contributivas de manera indiscriminada a personas que no completaron los requisitos de aportes es una alternativa muy onerosa e inequitativa. Hay mejores maneras de abordar el problema derivado de que la mayoría de los afiliados llegan a la edad de retiro acumulando pocos aportes.

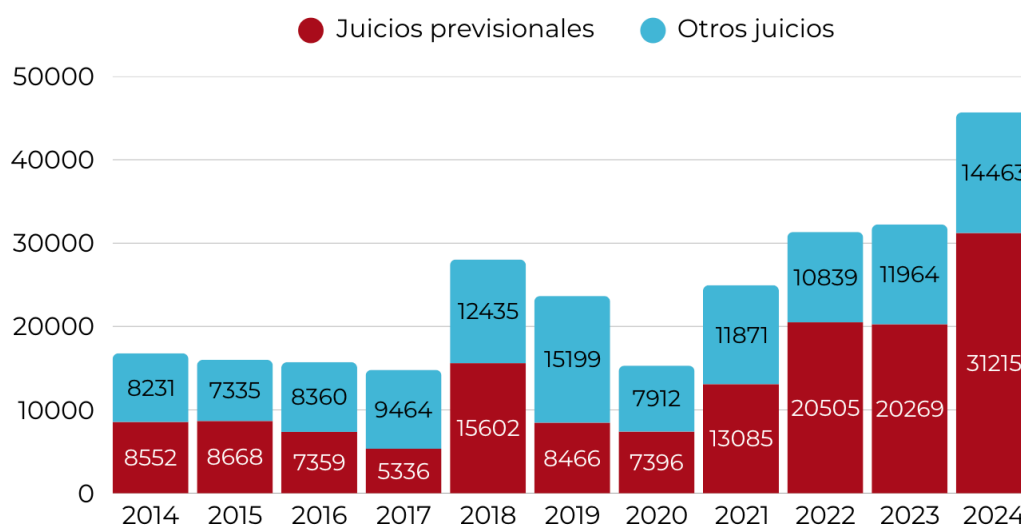
Una de las herramientas que permitirían establecer un mecanismo superador a la moratoria es el perfeccionamiento de la PUAM. Sin embargo, la Ley 27.792 va en el sentido contrario al reducir el requisito mínimo de edad para las mujeres y eliminar que sea condición de acceso estar en riesgo de vulnerabilidad.

El incremento en el 7,2% a todos los haberes persigue reconocer plenamente la inflación de enero del 2024 cuando se introdujo el cambio en la regla de movilidad. Como se argumenta en el PAL N° 99 es un cambio costoso desde el punto de vista financiero, pero positivo a los fines de darle solidez a la regla de movilidad. Darle sostenibilidad jurídica a la regla de movilidad, actualmente regulada por un DNU, es un cambio extremadamente necesario. De lo contrario, como viene ocurriendo de manera persistente y masiva, la consecuencia seguirá siendo la acumulación de juicios que la ANSES terminará perdiendo ante la Justicia (ver Recuadro 3). Sin perjuicio de ello, cabe alertar que, tal como está redactado el artículo, se comete el error de no excluir a quienes tengan alta posterior al mes de enero 2024.

Recuadro 3. Se acelera la acumulación de juicios contra la ANSES

La Corte de Justicia de la Nación reportó para el 2024 un récord de juicios ingresados (ver Gráfico 3). Más de la mitad tiene origen en temas previsionales, particularmente referidos a la aplicación de la movilidad de los haberes. Se trata de un fenómeno muy masivo y extendido en los juzgados inferiores que lleva a acumular un enorme pasivo que la contabilidad pública no registra como tal. Esto quita transparencia, dificulta los diagnósticos y contribuye a subestimar la necesidad de que en el diseño de la política previsional se contemplen soluciones a los problemas acumulados y se tomen medidas preventivas para evitar que sigan aumentando los juicios.

Gráfico 3. Juicios ingresados en la CSJN en 2024 según temática. *Abril 2025*



Fuente: IERAL en base a CSJN.

El otro punto débil de la Ley 27.791 es mantener y fortalecer el pago del bono. Este pago adicional para los haberes más bajos se incorporó como un paliativo transitorio y precario frente a la fuerte licuación de los haberes que se generó por la manipulación de la regla de movilidad en un contexto de alta inflación. Como frecuentemente ocurre en la Argentina las medidas provisorias tienen a perpetuarse. La ley es un buen ejemplo en tal sentido. No se resuelven los problemas y se naturalizan instrumentos concebidos como medidas de emergencia.

Peor aún, la ley no corrige el carácter indiscriminado con que se paga el bono, es decir se mantiene su pago a beneficiarios que cobran haberes bajos pero que, por tener ingresos de otras fuentes, no están en estado de vulnerabilidad. Se pierde la oportunidad de que, como se plantea en el PAL N° 99, la focalización del bono en personas en estado de vulnerabilidad permitiría generar los recursos para compensar el aumento de erogaciones que implicaría aumentar el 7,2% para corregir la debilidad de la nueva regla de movilidad.

Finalmente, el artículo 17 de la Ley 27.791 restablece el mecanismo de financiamiento por parte de ANSES a las cajas previsionales provinciales no transferidas a la Nación de acuerdo con la redacción original incluida en el artículo 92 de la Ley de Presupuesto Nacional

del año 2023 (Ley 27.701). Esta disposición no fue incorporada en las prórrogas de Presupuesto para los ejercicios 2024 y 2025. Tal como señala la OPC, la reimplementación de este mecanismo no modifica el monto que conforme a las Leyes 25.235, 27.260 y 27.429 debe solventar el Estado Nacional en relación con las cajas provinciales no transferidas.

Actualmente una de las fuentes de financiamiento de la ANSES proviene de asignaciones específicas sobre impuestos coparticipables (el más importante el impuesto al cheque). Esto implica que las provincias sacrifican ingresos para mejorar los recursos del sistema previsional. Con parte de estos recursos la ANSES cubre los déficits de las Cajas transferidas y debería cubrir, con transferencias a las provincias, los déficits de las cajas no transferidas.

En la práctica esto no ocurre ya que la ANSES de manera crónica y generalizada incumple con la obligación de cubrir los desequilibrios que estaría asumiendo si se hubiese hecho cargo de las cajas no transferidas. Esto genera una gran distorsión, entre las más importantes que padece el régimen federal, que lleva a permanentes conflictos entre las provincias afectadas y la ANSES, muchos de ellos judicializados. Por eso, las disposiciones previstas en la ley, más allá de que tiene un impacto financiero significativo en la ejecución presupuestaria, van en el sentido correcto de establecer un mecanismo más transparente y automático para que la ANSES instrumente las normas vigentes.

Reflexiones finales

Desde hace varias décadas prevalece la falta de previsión en el diseño y la gestión del sistema previsional. Una de las consecuencias son desequilibrios financieros crónicos, al punto de que el sistema previsional se ha convertido en el principal factor desestabilizador de las finanzas públicas. Paradójicamente, los excesos de gastos no evitan el gran malestar y rechazo que prevalece en la mayor parte de los jubilados y pensionados. La masiva litigiosidad es apenas una de las manifestaciones del inconformismo.

A este preocupante panorama se agrega que las proyecciones demográficas son crecientemente adversas para el sistema. Se sabe con certeza que los problemas del sistema previsional se agravarán en

las próximas décadas. Por eso el inmovilismo es una enorme irresponsabilidad.

Evaluadas en su conjunto, las dos leyes vetadas son una continuidad de las políticas que se vienen aplicando desde hace mucho tiempo y que son las que explican la degradación del sistema. En términos financieros aumentan los desequilibrios, en un contexto macroeconómico que demanda extremo cuidado en la preservación del superávit fiscal. Pero la principal debilidad de las leyes es que no abordan los déficits organizativos que padece el sistema y que son los que explican su crisis. Si bien tiene varios dispositivos que van en el sentido correcto, esto contrasta con otros que contribuyen a agravar la crisis.

Considerando esta doble perspectiva mantener el veto es importante como contribución a la sostenibilidad fiscal. Pero, desde el punto de vista de la organización del sistema, implica mantener intacta sus profundas deficiencias organizativas. Por lo tanto, el desafío para el Congreso no es solo rectificar el error cometido con la sanción de estas leyes, sino no seguir demorando el abordaje de un ordenamiento integral del sistema previsional.