

Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Escuela de Estudios de Posgrado

---

**CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN EN ADMINISTRACIÓN FINANCIERA  
DEL SECTOR PÚBLICO**

---

**TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN**

---

**NORMATIVA DE SEGURIDAD SOCIAL,  
EVOLUCIÓN FINANCIERA DE ANSES Y  
NECESIDAD DE RECURSOS DEL TESORO  
NACIONAL**

---

**(2009-2019)**

---

**AUTOR: JOHANA PATRICIA SUÁREZ RODRÍGUEZ**

**TUTOR: ALFREDO LE PERA - CRISTINA ROLANDI**

**MAYO DE 2020**

---

## RESUMEN

La Finalidad Función Seguridad Social representa en promedio para el periodo 2009-2019 el 41,4% del total del Gasto de la Administración Pública Nacional (APN), por lo que la implementación de diversas políticas sociales enfocadas en la Seguridad Social, tienen un impacto importante en el Resultado Financiero de la APN y específicamente de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Este Organismo administra el Sistema de Seguridad Social y su gasto representó en promedio para el periodo bajo análisis, el 86% del total dicha Finalidad Función.

En consecuencia se busca relevar las normas implementadas en el periodo 2009-2019, que impactaron en el Presupuesto de la ANSES, con el objetivo de establecer su relación principalmente con la evolución del Resultado Financiero del Organismo, para observar su efecto sobre la necesidad de Recursos provenientes del Tesoro Nacional en los años que presentó déficit. Adicionalmente, se pretende exponer la utilidad de un Esquema Ahorro Inversión Financiamiento modificado para observar estos efectos.

Algunas de las normas más relevantes que crearon prestaciones o ampliaron las existentes, se han financiado con Recursos Propios de la ANSES, impactando negativamente en su Resultado Financiero y llevándolo a presentar déficit y a solicitar al Tesoro Nacional recursos para cubrirlo.

La utilización del Esquema de la Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento (AIF) fue insuficiente para identificar el déficit cubierto por recursos del Tesoro Nacional. En consecuencia se propone un esquema modificado de este AIF que tenga en cuenta ciertas pautas para determinar el total de los recursos y de los gastos de la ANSES y así determinar la necesidad de Contribuciones Figurativas del Tesoro Nacional para cubrir el déficit del organismo.

Este trabajo de carácter no experimental y longitudinal, fue realizado con un enfoque cuantitativo y correlacional. Para el análisis de la relación entre la normativa y la evolución del presupuesto, se utilizó la ejecución en base devengado de los recursos y gastos de la ANSES y sus variaciones interanuales utilizando los datos abiertos del Presupuesto Nacional y de la ANSES, presentándolos acorde a la información utilizada en un esquema AIF.

**Palabras clave:** Gasto público de la administración y políticas relacionadas (H5), Seguridad social y pensiones públicas (H55), Presupuesto (H61) y Déficit (H62).

# Índice

<b>I. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>4</b>
Fundamentación y planteamiento del problema .....	4
Objetivos .....	7
Aspectos Metodológicos .....	8
<b>II. MARCO TEÓRICO.....</b>	<b>9</b>
La Administración Financiera Pública de la Administración Nacional .....	9
Importancia del Esquema de la Cuenta de Ahorro Inversión Financiamiento (AIF) .....	10
Los Sistemas de Seguridad Social .....	13
El Sistema de Seguridad Social en Argentina .....	15
<b>III. DIAGNÓSTICO .....</b>	<b>18</b>
Evolución de la Normativa de Seguridad Social y su impacto en el presupuesto de la ANSES.....	18
© <i>Evolución de los Recursos de ANSES y su Relación con la Modificación Normativa .....</i>	20
© <i>Evolución de los Gastos de ANSES y su Relación con la Modificación Normativa .....</i>	27
Evolución del Resultado Financiero de la ANSES .....	34
<b>IV. PROPUESTA DE INTERVENCIÓN.....</b>	<b>38</b>
Esquema Propuesto .....	42
<b>V. CONCLUSIONES .....</b>	<b>46</b>
<b>VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>50</b>

## I. INTRODUCCIÓN

### Fundamentación y planteamiento del problema

Desde hace varios años, el gasto del Sector Público ha sido un tema muy importante que ha llevado al gobierno a tomar decisiones de ajuste para minimizar el déficit financiero. Las medidas de ajuste que fue tomando el Gobierno Nacional dirigido por el ex Presidente Mauricio Macri, estuvieron focalizadas principalmente en la disminución de los gastos de la Administración Nacional, que es el ámbito en el que puede influir directamente, a diferencia de los demás componentes del Sector Público Nacional.

Según información publicada por el Ministerio de Economía de la Nación<sup>1</sup>, el Sector Público Nacional no Financiero<sup>2</sup> presentó un déficit fiscal primario en los años 2017, 2018 y 2019 de aproximadamente 4%, 2,4% y 0,44% del PBI respectivamente, superando las metas establecidas en 4,2% para el año 2017 y 2,7% del PBI para el año 2018 y acercándose a la del ejercicio 2019 de 0%. La situación de disminución del déficit también se trasladó al Resultado Financiero que ascendió a 6%, 5% y 3,8% del PBI para los años 2017, 2018 y 2019 respectivamente.

Al respecto, el Ministerio de Economía explica que la disminución del déficit en el ejercicio 2017 se debió a que los gastos del Sector Público crecieron menos que los ingresos, a diferencia del año 2018 en el que explica que el resultado obtenido se dio a partir de un *diferencial entre el crecimiento de los recursos y las erogaciones*.

La información anterior la publican en el esquema de la Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento, para dar cuenta tanto del Resultado Primario de la Administración Nacional como de su Resultado Financiero.

Si bien para cumplir con el objetivo de disminuir el Déficit Fiscal se deben realizar ajustes en todo el Sector Público Nacional, el alcance del Gobierno Nacional se centra principalmente

---

<sup>1</sup> <https://www.minhacienda.gob.ar/resultados/diciembre-2017/>

<https://www.minhacienda.gob.ar/resultados/diciembre-2018/>

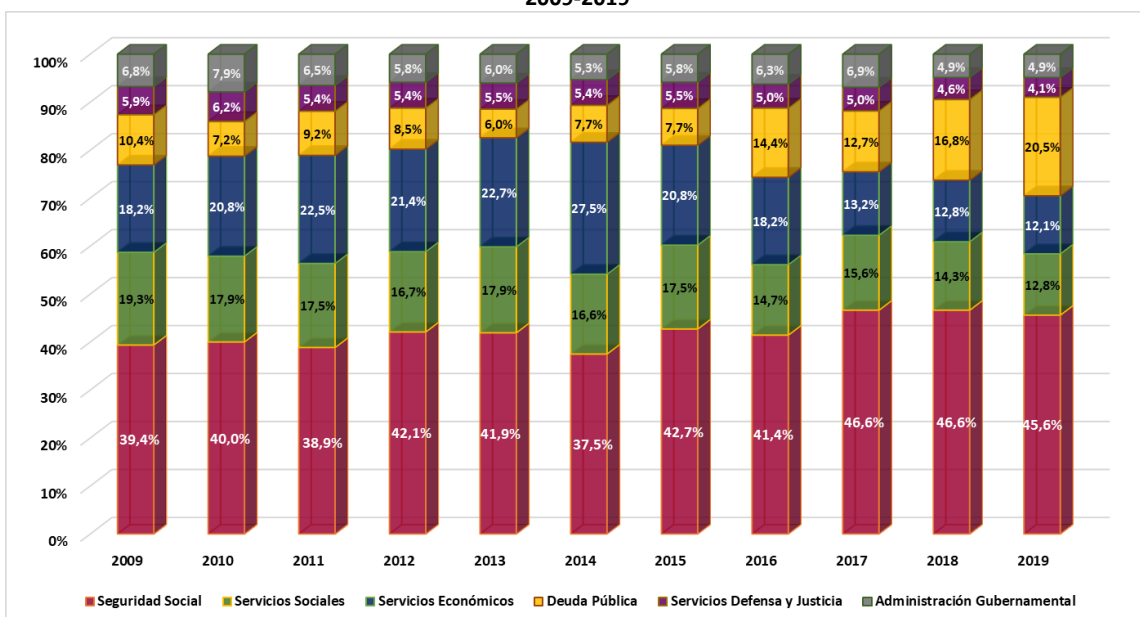
<https://www.argentina.gob.ar/noticias/resultado-fiscal-diciembre-2019>

<sup>2</sup> El Sector Público no Financiero comprende la Administración Nacional, los Fondos Fiduciarios, las Empresas y Sociedades del Estado, los Entes Interestadales, las Universidades Nacionales, las Obras Sociales Estatales y otros entes que si bien pertenecen al Sector Público Nacional no Financiero no revisten el carácter de empresa o sociedad del Estado.

en el de la Administración Pública Nacional (APN)<sup>3</sup>. Y es a partir de este que se enfoca el análisis de este trabajo.

Específicamente, se va a analizar una de las principales funciones de la APN que es la de la Seguridad Social. En los últimos 10 años, la Finalidad Función<sup>4</sup> de la Seguridad Social ha representado en promedio un 41,4% del presupuesto ejecutado de la Administración Nacional, como se observa en el gráfico a continuación (Gráfico N°1) y ha presentado un crecimiento promedio anual de 35,6% para el periodo 2009-2019.

**GRAFICO N° 1 – EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DEL GASTO DE LA APN POR FINALIDAD FUNCIÓN  
2009-2019**



Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto Abierto

Los organismos que ejecutan la Función de Seguridad Social, son principalmente las denominadas Instituciones de la Seguridad Social, que según el Manual de Clasificadores Presupuestarios (2016) son la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), el Instituto de Ayuda Financiera para el Pago de Retiros y Pensiones Militares (IAF) y la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal. Los dos últimos organismos tienen por objeto principal el pago de los haberes previsionales del personal retirado de las Fuerzas Armadas y de Seguridad.

<sup>3</sup> Según el artículo 8° de la Ley N° 24.156, la Administración Nacional está conformada por Administración Central y los Organismos Descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las Instituciones de Seguridad Social.

<sup>4</sup> El gasto clasificado por finalidad presenta la naturaleza de los servicios que la Administración Pública brinda a la sociedad. Asimismo, el gasto por finalidad y función permite determinar los objetivos generales y las acciones que realiza para alcanzarlos. Tomado de [www.economia.gob.ar/consulta/detallado/glosario.html](http://www.economia.gob.ar/consulta/detallado/glosario.html) fecha 28 de abril de 2019

Por su parte, la ANSES no solamente administra el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), sino que también ejecuta las demás políticas y programas del Sistema de Seguridad como lo es el pago de las Asignaciones Familiares, entre otros. En consecuencia, este organismo ha sido el más relevante dentro del Presupuesto Nacional en términos de implementación de políticas sociales y en términos del gasto de la APN.

A su vez, el gasto del Sistema Previsional es el más relevante dentro de todo el gasto de la Función de Seguridad Social.

En líneas generales, los sistemas previsionales contenidos en el Presupuesto de la APN argentina, se caracterizan por ser contributivos, bajo un régimen de reparto. La situación financiera de dichos sistemas resulta, entonces, un condicionante clave de la salud fiscal y por consecuencia, del desarrollo del país (Gaya, Carpenter y Martínez, 2018, p.5).

Si se tiene en cuenta que uno de los principales objetivos de los Sistemas de Seguridad Social, es el de brindar protección a la población ante contingencias que perjudiquen sus ingresos y supervivencia, la aprobación y aplicación de normas y políticas relacionadas a esta temática, ha ayudado al Sistema de Seguridad Social Argentino a ampliar la cobertura de las prestaciones a la población más vulnerable y a que esta función mantenga su importancia aún en contextos adversos a la expansión del gasto.

En este sentido, en épocas de crisis económica, el gasto social se sitúa en el foco de las Políticas Públicas, dado que hay un riesgo tangible de que una mayor cantidad de la población vea perjudicada sus fuentes de ingresos y medios de supervivencia. Y específicamente, es importante evaluar el gasto de la Seguridad Social que está enfocado en esas situaciones de vulnerabilidad social.

Como se observa en el desarrollo de este trabajo, la significativa participación del gasto de la Seguridad Social, especialmente el de la ANSES dentro del total de la APN ha estado relacionada tanto a cambios normativos en materia de Seguridad Social como al peso que tiene el pago de las Prestaciones del Sistema de Seguridad Social dentro del total del gasto.

El enfoque se realizará sobre la evolución de la ejecución del Presupuesto de la ANSES. Por un lado porque el Sistema de Seguridad Social es administrado por este Organismo en el marco del Decreto N° 2.741 del año 1991 y provee distintas prestaciones sociales, principalmente el pago de las Jubilaciones, las Pensiones y las Asignaciones Familiares. Por otro lado porque el gasto de este organismo ha representado en promedio para el periodo analizado, el 86% del gasto total de la Finalidad Función Seguridad Social.

Dada la relevancia de este Gasto, junto con la implementación de diversas políticas sociales enfocadas a la Seguridad Social en los últimos 10 años, el incremento del gasto y su consecuente impacto sobre el déficit fiscal, además del esfuerzo por mantener y sostener el gasto de las prestaciones sociales, este trabajo busca contribuir al análisis de uno de los gastos más relevantes dentro de la Administración Pública Nacional, el de la Seguridad Social.

En consecuencia, se pretende establecer una relación entre la implementación de las diferentes políticas y normativas relativas con la temática de Seguridad Social en el período 2009-2019, y la evolución de los recursos, gastos y el resultado financiero (variables presupuestarias) de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) con su correspondiente impacto en la necesidad de Recursos provenientes del Tesoro para afrontar su déficit.

Para analizar esta relación se utiliza el esquema de la Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento con un nivel de detalle adicional al que usualmente se publica para la ejecución mensual, trimestral y anual en base caja y devengado. El esquema publicado presenta una apertura de los recursos y de los gastos según su clasificación económica y el esquema utilizado en este trabajo para realizar el análisis del impacto de la normativa, no solamente utiliza dicha clasificación económica, sino también la clasificación del gasto por su objeto y exponiendo, principalmente para las Transferencias, la apertura programática en la que se encuentran.

## **Objetivos**

Los objetivos específicos que se pretenden alcanzar son:

- Relevar las normas creadas e implementadas que impactan en el Sistema de Seguridad Social administrado por la Administración Nacional de la Seguridad Social entre los años 2009 y 2019.
- Establecer una relación entre la implementación de las normas que afectaron el gasto de la ANSES y la evolución del mismo en el período seleccionado.
- Observar la evolución del resultado financiero de la ANSES en el período 2009-2019 y su impacto sobre la necesidad de Recursos provenientes del Tesoro Nacional para cubrir los déficits.
- Exponer la utilidad de un Esquema Ahorro Inversión Financiamiento modificado para observar los efectos sobre el Resultado del Organismo, de la implementación de la normativa de Seguridad Social que amplía las prestaciones otorgadas por la ANSES.

## **Aspectos Metodológicos**

La principal variable utilizada es la ejecución en base devengado de los recursos y gastos de la Administración Nacional de la Seguridad Social, según la fuente de financiamiento, su clasificación económica, el objeto del gasto y apertura programática para el período seleccionado.

El trabajo es de carácter no experimental y longitudinal y se realizó con un enfoque cuantitativo y correlacional dado que se utilizan principalmente los datos que provee el Ministerio de Economía a través de su página de Presupuesto Abierto y la Administración Nacional de la Seguridad Social a través de su página de datos abiertos, junto con la información de las Leyes de Presupuesto aprobadas para el período bajo análisis y la normativa implementada durante el período relacionada con la Seguridad Social que modifica la estructura de gastos de la ANSES.



## II. MARCO TEÓRICO

El desarrollo del presente trabajo se realizó teniendo en cuenta el marco normativo dispuesto por la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (LAF), su Decreto Reglamentario N° 1.344/07, y sus modificatorios, el Manual del Sistema Presupuestario Publico elaborado por el Ministerio de Economía<sup>5</sup> y las distintas Leyes de Presupuesto de la Administración Nacional para el periodo 2009-2019.

Adicionalmente, el presente trabajo seguirá los lineamientos presentados en la investigación titulada “Evolución y Financiamiento de la Previsión Social en Argentina” realizada por Raúl Gaya, Sergio Carpenter y Carlos Martínez, publicada en el año 2018 por la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP).

### **La Administración Financiera Pública de la Administración Nacional**

La Administración Financiera Pública como herramienta de gestión de los recursos y gastos del Sector Público comprende distintos subsistemas destinados a cumplir las funciones administrativas del Estado como lo son el manejo del presupuesto, la contabilidad, las arcas del Estado, el crédito público y el control interno y externo.

Según el artículo 5° de la Ley N° 24.156, la Administración Financiera está compuesta por los siguientes sistemas Presupuestario, de Crédito Público, de Tesorería y de Contabilidad que se encuentran relacionados entre sí.

El Manual del Sistema Presupuestario deja claro que el objetivo del Sistema Presupuestario “consiste en elaborar el presupuesto general de la Administración Nacional, administrar su ejecución y supervisar la gestión presupuestaria de las empresas y sociedades del Estado” (Ministerio de Hacienda. 2011, p. 9).

Su órgano rector, según el artículo 16 de LAF, es la Oficina Nacional de Presupuesto, perteneciente a la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

En cuanto a los objetivos mencionados y los procesos del Sistema Presupuestario, así como de ciertas normas y pautas que son necesarias para presentar y utilizar toda la información

---

<sup>5</sup> Se encuentra en [https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/manuales/el\\_sistema\\_presupuestario\\_publico.pdf](https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/manuales/el_sistema_presupuestario_publico.pdf)

presupuestaria, se encuentran las disposiciones en el Título II de la Ley de Administración Financiera.

Este trabajo está relacionado en mayor medida con la etapa de Ejecución Presupuestaria, dado que es a partir de ella que se analiza la información. Asimismo, es importante aclarar que el análisis realizado se hace a partir del momento de devengado del gasto, teniendo en cuenta lo establecido en el apartado del Cierre de Cuentas de la LAF.

La utilización del gasto en base devengado es importante tanto para la formulación presupuestaria como para el cierre de cuentas. El artículo 41 de la LAF establece que “el resultado presupuestario de un ejercicio se determinará al cierre del mismo por la diferencia entre los recursos recaudados y los gastos devengados durante su vigencia” (Ley N° 24.156, 1992).

Asimismo, el artículo 31 de la misma norma señala la importancia del momento de devengado para considerar gastado un crédito y por tanto ejecutado el presupuesto de dicho concepto (Ley N° 24.156, 1992).

Dentro de la etapa de ejecución presupuestaria se encuentran las modificaciones realizadas al presupuesto durante cada año. Según la Ley de Administración Financiera (Ley N° 24.156, 1992), las modificaciones que afecten el monto total del presupuesto quedan reservadas al Congreso Nacional y delega en el Jefe de Gabinete de Ministros reestructuraciones dentro del monto total del Presupuesto Vigente, teniendo en cuenta determinadas pautas establecidas en artículo 37 y en el Reglamento de este artículo.

### **Importancia del Esquema de la Cuenta de Ahorro Inversión Financiamiento (AIF)**

El Manual del Sistema de Presupuesto explica que la Cuenta de Ahorro, Inversión, Financiamiento “debe considerar los criterios asignados en el artículo 12 del Reglamento de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional” (Ministerio de Hacienda, 2011. P. 44).

El artículo 12 del Reglamento de la LAF establece que

los presupuestos comprenderán todos los recursos y gastos previstos para el ejercicio, los cuales figurarán por separado y por sus montos íntegros, sin compensaciones entre sí. Mostrarán el resultado económico y financiero de las transacciones programadas para ese

periodo, en sus cuentas corrientes y de capital, así como la producción de bienes y servicios que generarán las acciones previstas (Decreto N°1.344, 2007, artículo 12).

En resumen, dicho artículo dispone que “los contenidos de cada una de las cuentas y su mecanismo de interacción (corriente, capital, financiamiento) y obtención de resultados (Ahorro/Desahorro-Superávit/Déficit Financiero)”, así como relaciona la clasificación económica de los recursos y de los gastos para obtener los resultados económico y financiero (Ministerio de Hacienda, 2011. P. 44).

Esta disposición demuestra la necesidad de utilizar un esquema como el de Ahorro Inversión Financiamiento (AIF), así como se explica en el Decreto Reglamentario N°1.344/07 al señalar que

el total de los Recursos Corrientes menos el total de los Gastos Corrientes mostrará el ahorro del ejercicio, el cual podrá resultar con signo positivo o negativo. Este resultado, adicionado a los Ingresos de Capital y deducidos los Gastos de Capital, permitirá obtener el resultado financiero, el cual se denominará superávit, si es de signo positivo, o déficit, en el caso contrario. La Cuenta de Financiamiento presentará las fuentes y aplicaciones financieras compatibles con el resultado financiero previsto para el ejercicio. Los programas y subprogramas presupuestarios deberán expresar la producción de bienes y servicios (Decreto N°1.334, 2007, artículo 12 del Anexo).

Adicionalmente, la misma norma establece que las Disposiciones Generales de la Ley de Presupuesto General deberán contener

el monto de los gastos autorizados de la Administración Nacional, las estimaciones de recursos para su atención, los gastos y contribuciones figurativas, las fuentes y aplicaciones financieras y los principales resultados. Asimismo incluirá los cuadros desagregados de los gastos y recursos combinando las distintas clasificaciones presupuestarias de acuerdo a los criterios que determine la Secretaria de Hacienda (Decreto N°1.34, 2007, artículo 20 del Anexo).

En el Cuadro N° 1 se presenta el esquema de la Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento, mostrando el detalle de los recursos y gastos según su clasificación económica y los distintos resultados obtenidos. El resultado financiero debe ser igual a la Cuenta de Financiamiento, es decir que el resultado de las Fuentes Financieras menos las Aplicaciones Financieras debe ser igual, con signo contrario, al del Resultado Financiero (Línea XI).

**CUADRO Nº 1 - Esquema Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento**

CONCEPTO
<b>CUENTA AHORRO</b>
<b>I) INGRESOS CORRIENTES</b>
INGRESOS TRIBUTARIOS
APORTES Y CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL
INGRESOS NO TRIBUTARIOS
RENTAS DE LA PROPIEDAD
TRANSFERENCIAS CORRIENTES
<b>II) GASTOS CORRIENTES</b>
GASTOS DE CONSUMO
INTERESES Y OTRAS RENTAS DE LA PROPIEDAD
PRESTACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL
IMPUESTOS DIRECTOS
TRANSFERENCIAS CORRIENTES
<b>III) RESULTADO ECONOMICO. AHORRO/DESAHORRO ( I - II )</b>
<b>CUENTA INVERSIÓN</b>
<b>IV) RECURSOS DE CAPITAL</b>
RECURSOS PROPIOS DE CAPITAL
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL
DISMINUCION DE LA INVERSION FINANCIERA
<b>V) GASTOS DE CAPITAL</b>
INVERSION REAL DIRECTA
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL
INVERSION FINANCIERA
<b>VIII) RESULTADO FINANCIERO ANTES DE CONTRIBUCIONES ( I + IV - II - V )</b>
<b>IX) CONTRIBUCIONES FIGURATIVAS</b>
<b>X) GASTOS FIGURATIVOS</b>
<b>XI) RESULTADO FINANCIERO (VIII + IX - X)</b>
<b>CUENTA FINANCIAMIENTO</b>
<b>XII) Fuentes Financieras</b>
DISMINUCION DE LA INVERSION FINANCIERA
ENDEUDAMIENTO PUBLICO E INCREMENTO DE OTROS PASIVOS
CONTRIBUCIONES FIGURATIVAS PARA APLICACIONES FINANCIERAS
<b>XIII) Aplicaciones Financieras</b>
INVERSION FINANCIERA
AMORTIZACION DE LA DEUDA Y DISMINUCION DE OTROS PASIVOS
GASTOS FIGURATIVOS PARA APLICACIONES FINANCIERAS

Fuente: Elaboración propia con información del Manual de Clasificaciones Presupuestarias (2016)

Las clasificaciones presupuestarias son relevantes para presentar la información, la Ley de Administración Financiera determina que

en los presupuestos de gastos se utilizarán las técnicas más adecuadas para demostrar el cumplimiento de las políticas, planes de acción y producción de bienes y servicios de los organismos del sector público nacional, así como la incidencia económica y financiera de la ejecución de los gastos y la vinculación de los mismos con sus fuentes de financiamiento (Ley Nº 24.156, 1992, artículo 14).

La clasificación presupuestaria necesaria para cumplir con lo dispuesto anteriormente está descrita en el Reglamento de dicho artículo. Para los gastos, se utiliza la clasificación institucional, de categoría programática, por finalidades y funciones, fuentes de financiamiento, por objeto del Gasto, económica del gasto, tipo de moneda y ubicación geográfica. Para los Recursos, la clasificación utilizada es la institucional, por rubros, económica de recurso, y por tipo de moneda.

Dentro de los objetivos de los clasificadores presupuestarios están el permitir la valoración de los Resultados Económico y Financiero y el análisis de sus consecuencias, así como el hacer posible la ejecución financiera del presupuesto coadyuvando a la generación de información económico-financiera, requerida para la adopción de decisiones administrativas (Oficina Nacional de Presupuesto, 2016).

En consecuencia de estas normas, las Leyes de Presupuesto presentan en sus primeros artículos, de manera agregada, los Gastos Corrientes y de Capital, los Recursos Corrientes y de Capital, los Gastos Figurativos que se corresponden con las Contribuciones Figurativas y el Resultado Financiero con su correspondiente esquema de Fuentes y Aplicaciones Financieras.

Esta información hace parte del esquema AIF que es de vital importancia para la exposición de la información presupuestaria y de su ejecución a lo largo de cada ejercicio.

Como lo señala el Manual del Sistema de Presupuesto

los resultados que surgen de la cuenta (ahorro, primario, resultado financiero) permiten disponer de indicadores resumen de la política fiscal. El más relevante de esos indicadores es el resultado financiero, o sea el superávit o déficit fiscal o público, también designado este último, necesidad de financiamiento (Ministerio de Hacienda, 2011. P. 45).

## **Los Sistemas de Seguridad Social**

Los Sistemas de Seguridad Social (SSS), proveen a la población mecanismos de protección contra contingencias, que pueden derivar de la desaparición o reducción de los ingresos necesarios para subsistir. El universo de contingencias es amplio ya que abarca situaciones de enfermedad, accidentes de trabajo, desempleo, maternidad, invalidez, vejez, muerte, entre otros.

El concepto de Sistema de Seguridad Social y/o de Protección Social se ha desarrollado a lo largo de los años. Los paradigmas más conocidos al respecto son aquellos planteados por Bismarck en 1883 y por Beveridge en 1941. Bismarck planteaba un modelo basado en una relación bilateral, en la que el asegurado y su empleador realizaban una contribución que le permitía al primero percibir una indemnización en caso de sufrir algún riesgo cubierto, existiendo una proporcionalidad entre el monto del aporte con el de las prestaciones recibidas (Sánchez-Castañeda, 2012).

Por su parte, el modelo de Beveridge proponía un modelo de naturaleza más universal con “un servicio nacional de salud para el conjunto de la población, la garantía de un ingreso para determinados sectores de la sociedad en función de ciertas eventualidades y un servicio de empleo en caso de desempleo” (Sánchez-Castañeda, 2012, p. 13). Este, se acerca un concepto moderno de Seguridad Social al integrar en un solo esquema a los seguros sociales, a la asistencia social y a los seguros complementarios (contratados en forma voluntaria).

Años más tarde, a través de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, se concibe que toda persona, en tanto miembro de la sociedad, goza del derecho a estar protegida por las prestaciones otorgadas por los Sistemas de Seguridad Social.

En consecuencia, se pueden encontrar distintas estructuras del Sistema de Seguridad Social que dependen de la elección que hacen los Gobiernos Nacionales respecto de los objetivos que buscan para el sistema, de las prestaciones que pretende brindar, de su financiación y sostenibilidad. Al respecto se debe considerar que no todos los países cuentan con recursos públicos destinados al Sistema de Seguridad Social, ni aquellos que cuentan con estos lo hacen en la misma proporción.

Según Grushka (2016),

al considerar el financiamiento de un sistema previsional surgen los conceptos de equilibrio, superávit o déficit, siendo el principal factor el horizonte temporal (corto, mediano o largo plazo). El equilibrio corriente se mide comparando ingresos y gastos de un determinado período, mientras que la idea de sustentabilidad suele ser asociada al equilibrio actuarial, que se mide comparando el valor presente de los probables ingresos y gastos de un prolongado período futuro (generalmente entre 30 y 75 años) (p.5).

La búsqueda de la autofinanciación del Sistema siempre ha sido y será un tema de gran importancia, dado el contexto de envejecimiento poblacional por el que atraviesan la mayoría de los países. Este impacta en la sustentabilidad del sistema, generando un desbalance entre

los ingresos provenientes de los trabajadores y el gasto destinado al pago de las Jubilaciones y Pensiones.

Por este motivo, un régimen en el que los recursos provenientes de los Aportes y Contribuciones de los trabajadores y sus empleadores son significativos, se ha visto afectado por el desbalance mencionado y en consecuencia impacta negativamente en las cuentas fiscales.

Lo anterior, que implica una cantidad importante de la población pasiva en comparación con la cantidad de la población activa y aportante al Sistema de Seguridad Social genera una baja tasa de sostenimiento del Sistema, que según Gaya, et al (2018) en el caso argentino data desde la década del setenta. Asimismo, Grushka (2016) señala que “el envejecimiento en Argentina puede caracterizarse como intermedio, con una clara tendencia creciente durante la segunda mitad del siglo XX (pasando de 4% a 10%), proyectándose que alcance a 18% para el año 2050” (p.6).

Al respecto es relevante destacar que,

ningún régimen de pensiones contributivo, sea de reparto, capitalización colectiva o individual, puede garantizar a largo plazo pensiones generosas y de acceso generalizado, si hay baja densidad de cotizaciones, producto, entre otros factores, de la informalidad e inestabilidad laboral -situaciones determinadas por problemas del mercado laboral y no del sistema previsional en sí mismo- (Gaya et al, 2018, p.7).

Un régimen de carácter contributivo implica que las personas aportan al mismo a través del pago de una alícuota sobre sus remuneraciones o sobre sus ingresos y acceden a los beneficios de la Seguridad Social. En este sentido, las prestaciones otorgadas mediante un régimen de carácter no contributivo no cuentan con ese aporte por parte de los beneficiarios. Las pensiones no contributivas son generalmente aquellas que se enfocan en la población más vulnerable en cuanto a los riesgos que enfrentan y ponen en peligro su subsistencia.

### **El Sistema de Seguridad Social en Argentina**

El Sistema de Seguridad Social Nacional (SSSN) forma parte del Sistema de Seguridad Social Argentino (SSSA). Este último se compone además de los sistemas administrados por provincias y municipios, las cajas previsionales de bancos y asociaciones profesionales y los

subsistemas nacionales de las Fuerzas Armadas y de Seguridad y otros subsistemas específicos (Observatorio de la Seguridad Social, 2011).

El SSSN está compuesto por el Sistema Único de la Seguridad Social (SUSS) y el Sistema Nacional del Seguro de Salud. En lo concerniente a este trabajo, se hace referencia al SUSS, dado que es el Sistema que abarca el Sistema Integrado Previsional Argentino SIPA, el Subsistema de Asignaciones Familiares, el Subsistema de Desempleo y el de Riesgos Profesionales (Observatorio de la Seguridad Social, 2011).

El SIPA contempla a las Jubilaciones y Pensiones, que son las prestaciones otorgadas con el objeto de sustituir en cierta medida el salario recibido por las personas en su etapa activa así como las prestaciones por vejez, invalidez o muerte<sup>6</sup>.

A partir de la implementación del Decreto N° 2.741 del año 1991 la ANSES tiene a cargo la administración del Sistema Único de la Seguridad Social (artículo 1°) y la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) es la encargada de la aplicación, recaudación, fiscalización y ejecución judicial de los recursos de la Seguridad Social (artículo 2°).

La mayoría de las Jubilaciones y Pensiones del país, son pagadas y administradas por la ANSES, organismo que adicionalmente contribuye con el financiamiento de los haberes previsionales del personal retirado de las Fuerzas Armadas y de Seguridad así como también con el déficit que presentan las Cajas Previsionales Provinciales que no se transfirieron a la Administración Nacional pero que se encuentran en procesos de armonización al Sistema Nacional.

En consecuencia, como mencionan Gaya et al (2018) “las prestaciones previsionales que se pagan a través de ANSES son las de mayor envergadura de la Administración Nacional a lo largo del período” analizado en dicha investigación (p.131).

La importancia de estas prestaciones ha venido incrementándose a lo largo del tiempo a través de distintas modificaciones al Sistema Previsional al igual que las prestaciones que contemplan los demás Subsistemas mencionados.

La normativa que modifica los componentes del Sistema de Seguridad Social,

se estructura y aprueba generalmente a través de leyes, por lo que su modificación requiere la participación del Congreso, lo cual no ocurre con los denominados “Programas Sociales”

---

<sup>6</sup> Pérdida de ingresos del hogar como consecuencia del fallecimiento de uno de sus miembros económicamente activos.



instaurados a través de normativas de menor jerarquía y donde el Poder Ejecutivo posee mayor capacidad de decisión. A su vez, la reglamentación y complementación de las leyes habitualmente se realiza a través de Decretos y de ser preciso dar operatividad a formas de cálculo, interpretaciones, notas explicativas, etc., los organismos pertinentes elaboran Resoluciones (Observatorio de la Seguridad Social, 2011, p. 15).

Los cambios implementados mediante las normas han apuntado no solamente a una ampliación de la cobertura de la protección social, sino también a una mejora en la calidad de vida de la población más vulnerable.

Gaya et al (2018) realizan una clasificación de las políticas de materia previsional, que se puede extender a todas las políticas en materia de Seguridad Social. Según esta clasificación las políticas se pueden dividir entre aquellas dirigidas a i) **ampliar la cobertura del sistema**, con medidas como la Moratoria Previsional, la creación de la Pensión Universal para el Adulto Mayor - PUAM y la creación de la Asignación Universal por Hijo AUH, ii) **regular la intensidad de dicha cobertura** con políticas que afectan el valor de las prestaciones como la aplicación y/o modificación del Índice de Movilidad, el pago de Subsidios Extraordinarios, el Programa de Reparación Histórica, entre otros y, iii) **realizar cambios paramétricos y/o de financiamiento** del Sistema como lo han sido las variaciones de las alícuotas de aportes y contribuciones, la reducción de los recursos provenientes del 15% coparticipación o del Impuesto a las Ganancias y la modificación de la distribución de la recaudación del Impuesto a los Débitos y Créditos (Ley N° 27.432).

La relevancia del Sistema de Seguridad Social, no solamente se da en términos del cumplimiento de los objetivos para el que está diseñado, sino también en términos financieros ya que este abarca un porcentaje importante dentro del gasto total de la Administración Pública, por tanto todas las modificaciones que impacten su funcionamiento necesariamente afectarán el comportamiento financiero de la ANSES (como organismo administrador el Sistema de Seguridad Social).

### III. DIAGNÓSTICO

Para realizar el análisis propuesto, este apartado se dividirá en dos secciones. En la primera se expone la evolución de la normativa relacionada con la Seguridad Social o que haya modificado los gastos y/o recursos de la Administración Nacional de la Seguridad Social – ANSES, entre los años 2009 y 2019. Estos cambios normativos se van relacionando con la evolución de los recursos y los gastos del organismo para observar su impacto.

En la segunda parte, se realiza por un lado, un breve análisis de la evolución del Resultado Financiero de ANSES utilizando el esquema de Ahorro Inversión Financiamiento (AIF) y, por otro lado se realiza una observación sobre el impacto de la evolución del Resultado de la ANSES en el presupuesto de la Administración Pública Nacional.

#### **Evolución de la Normativa de Seguridad Social y su impacto en el presupuesto de la ANSES**

A continuación, en el Cuadro N° 2 se expone la normativa relacionada con el Sistema de Seguridad Social que se ha implementado entre los ejercicios 2009 y 2019 y que han impactado en los recursos y/o gastos de la Administración Nacional de la Seguridad Social.

A modo de exposición se deja en el cuadro el año 2008, ya que marca un cambio en el Sistema de Seguridad Social, tanto con la implementación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) como se tiene hoy en día y el comienzo de la utilización del Índice de Movilidad para la actualización de las prestaciones previsionales.

**CUADRO N° 2 -NORMATIVA RELACIONADA CON LA SEGURIDAD SOCIAL  
2008-2019**

AÑO	NORMA	BREVE DESCRIPCIÓN
2008	Ley N° 26.417	Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público
	Ley N° 26.425	Sistema Integrado Previsional Argentino (Sistema Reparto - 2008)
2009	Decreto N° 1.602/2009	Creación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH)
	Decreto N° 1.879/2009	Subsidio extraordinario por única vez a beneficiarios Régimen Previsional
2010	Decreto N° 459/2010	Creación del Programa Conectar Igualdad.com.ar
	Decreto N° 933/2010	Actualización del "Subsidio de Contención Familiar"
	Decreto N° 1.856/2010	Subsidio extraordinario por única vez a beneficiarios Régimen Previsional
2011	Decreto N° 446/2011	Creación de la Asignación Universal por Embarazo para Protección Social (AUE)
2012	Decreto N° 1.667/2012	Cambios en los Requisitos para el acceso a las Asignaciones Familiares (Ley N°24.714)
	Decreto N° 1.668/2012	Modificaciones en Rangos, Topes y Montos de Asignaciones Familiares
		Asignaciones Familiares del Personal del Sector Público Nacional - Transferencia de pago a ANSES

AÑO	NORMA	BREVE DESCRIPCIÓN
2013	Decreto N° 390/2013	Subsidio Extraordinario por inundaciones
	Decreto N° 614/2013	Actualización del "Subsidio de Contención Familiar"
	Ley N° 26.913	Régimen Reparatorio para Ex Presos Políticos de la República Argentina
2014	Ley N° 26.970	Régimen de Regularización de deudas previsionales (Conocida como moratoria previsional)
	Decreto N° 84/2014	Creación del Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos - PROGRESAR
	Decreto N° 185/2014	Modificación monto de la Asignación por Ayuda Escolar Anual
	Decreto N° 2.258/2014	Subsidio Extraordinario por inundaciones
2015	Ley N° 27.160	Establece la Movilidad de las Asignaciones Familiares
	Decreto N° 253/2015	Subsidio Extraordinario por única vez para fin de año
	Decreto N° 343/2015	Subsidio Extraordinario por fenómenos meteorológicos en Córdoba
	Decreto N° 504/2015	Creación de la Asignación por Ayuda Escolar para beneficiarios de la AUH
	Decreto N° 1.399/2015	Actualización del "Subsidio de Contención Familiar"
2016	Ley N° 27.260	Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados
		Creación Pensión Universal para el Adulto Mayor - PUAM
		Extensión Regularización de Deudas Previsionales (Moratoria)
		Ratificación de Acuerdos con Provincias devolución del 15% coparticipación y otros
		Adecuación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino - FGS
	Régimen de Sinceramiento Fiscal	
	Decreto N° 591/2016	Subsidio Extraordinario por única vez
	Decreto N° 592/2016	Asignaciones Familiares para Trabajadores Temporales
	Decreto N° 593/2016	Asignaciones Familiares para inscriptos al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (monotributistas)
	Decreto N° 807/2016	Modificación del Índice de Actualización de Remuneraciones para afiliados al SIPA
Decreto N° 1.239/2016	Transferencia del Programa Conectar Igualdad.com.ar	
Decreto N° 1.252/2016	Subsidio Extraordinario por única vez	
Resolución N° 2/2016 Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el SMVM	Incremento Monto de la Prestación por Desempleo	
2017	Ley N° 27.426	Reforma Previsional: Modificación variables de cálculo del Índice de Movilidad Previsional
		Reforma Previsional: Modificación variables para actualización de remuneraciones
		Reforma Previsional: Haber Mínimo Garantizado 82% del Salario Mínimo Vital y Móvil
	Ley N° 27.430	Reforma Tributaria: Modificación Contribuciones Patronales
		Reforma Tributaria: Monto de Dedución Mensual de la Base Imponible Previsional
		Reforma Tributaria: Modificación porcentajes distribución Combustibles Líquidos y Gas Natural
	Ley N° 27.432	Modificación Ley Impuesto a las Ganancias (Texto ordenado Decreto N°649/97) y Ley de Competitividad N° 25.413
	Decreto N° 698/2017	Creación de la Agencia Nacional de Discapacidad
	Decreto N° 746/2017	Transferencia de Pensiones no Contributivas excepto invalidez a la ANSES
Decreto N° 1.058/2017	Subsidio Extraordinario por única vez a pagarse en marzo de 2018	
Resolución N° 3/2017 Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el SMVM	Incremento Monto de la Prestación por Desempleo por periodos	
2018	Decreto N° 90/2018	Transferencia del Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos - PROGRESAR
	Decreto N° 730/2018	Régimen de Asistencia Financiera para las Provincias
	Decreto N° 760/2018	Unificación de los aportes, liquidaciones y pago de retiros, jubilaciones y pensiones de la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval Argentina en la Caja de Retiros de la Policía Federal Argentina
	Ley N° 27.467 (Presupuesto 2019)	Las rentas del producido por el impuesto establecido en el artículo 41 de la Ley N° 27.260 se incorporan al FGS (art. 39)
		Los recursos del FGS destinados al pago del Programa Nacional de Reparación Histórica, serán registrados como un recurso de capital de la ANSES (Art. 121)
Resolución N° 3/2018 Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el SMVM	Incremento Monto de la Prestación por Desempleo por periodos	
2019	Decreto N° 73/2019	Subsidio Extraordinario por única vez
	Decreto N° 186/2019	Adelanto del 46% de incremento en el monto de la AUH y AUE por aplicación índice movilidad

AÑO	NORMA	BREVE DESCRIPCIÓN
	Resolución N° 1/2019 Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el SMVM	Incremento Monto de la <b>Prestación por Desempleo</b> por periodos
	Resolución N° 6/2019 Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el SMVM	Incremento Monto de la <b>Prestación por Desempleo</b> por periodos

Fuente: Elaboración propia con información del Boletín Oficial y de la página web infoleg

Las filas que se encuentran resaltadas con color oro, en el cuadro anterior, son las normas que modificaron los recursos del Sistema de Seguridad Social de manera general y/o de la ANSES, la demás normativa se enfoca principalmente en cambios del gasto del organismo.

Una aclaración importante sobre la normativa expuesta en el Cuadro N° 2, es que no incluye las normas que fueron variando los montos de las Asignaciones Familiares a lo largo del periodo (antes de la aplicación del índice de movilidad a estas prestaciones), ni aquellas que modifican el Índice de Movilidad para las prestaciones previsionales, dado que han sido cambios habituales al presupuesto de ANSES y por tanto se supone que se tienen en cuenta en las proyecciones periódicas del gasto presupuestario del organismo.

En este sentido, tampoco se encuentran incluidas las normas que han modificado los haberes previsionales del personal pasivo de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, porque se encuentran dentro de dichas estimaciones habituales que se deberían tener en cuenta en cada ejercicio presupuestario. Las modificaciones en los haberes previsionales de la población pasiva de las Fuerzas impactan en el gasto figurativo de ANSES, dado que sus cajas previsionales presentan déficit.

A continuación se encontrarán dos secciones que mostrarán el análisis el impacto de la normativa sobre los Recursos y posteriormente sobre los Gastos. En cada sección se expondrán los principales recursos y gastos para poder determinar de una mejor manera los efectos de las normas.

#### ⊙ *Evolución de los Recursos de ANSES y su Relación con la Modificación Normativa*

La ANSES cuenta con Recursos Propios, Recursos provenientes de préstamos externos y Recursos provenientes de Transferencias del Tesoro, ya sea por normativa para afrontar gastos con recursos específicos o para cubrir su déficit. A continuación, en el Cuadro N° 3 se puede observar la evolución de la ejecución en términos nominales de los recursos como de sus variaciones interanuales para el periodo 2009-2019.

### CUADRO N° 3 - EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS DE ANSES

2009-2019

Ejecución en Millones de Pesos

TIPO DE RECURSO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Aportes y Contribuciones</b>	63.357,5	83.895,8	112.489,8	147.138,3	193.103,3	248.231,4	336.011,4	449.977,7	591.744,3	738.595,1	982.689,8
<b>Recursos Tributarios</b>	25.405,0	34.200,6	45.605,5	59.048,5	74.596,6	103.109,7	140.155,7	277.235,9	271.147,5	387.779,7	559.597,5
<b>Recursos no Tributarios</b>	43,0	98,6	137,5	146,5	177,3	283,2	624,4	973,4	1.091,0	1.442,5	1.809,0
<b>Rentas de la Propiedad</b>	8.487,1	8.714,7	11.038,7	17.349,3	22.873,1	38.383,8	53.181,0	72.470,2	110.276,6	183.231,1	304.861,6
<b>Recursos de Capital</b>	1,0	0,1	0,9	1,2	0,1	1,8	0,2	4,6	1,4	27,3	29.344,5
<b>TOTAL RECURSOS CORRIENTES Y DE CAPITAL</b>	<b>97.293,6</b>	<b>126.909,8</b>	<b>169.272,4</b>	<b>223.683,9</b>	<b>290.750,5</b>	<b>390.009,9</b>	<b>529.972,7</b>	<b>800.661,8</b>	<b>974.260,8</b>	<b>1.311.075,7</b>	<b>1.878.302,5</b>

<b>Contribuciones Figurativas</b>	18.011,9	23.869,3	35.217,6	42.293,1	57.546,9	95.500,1	156.468,9	292.815,9	377.160,7	382.990,8	648.485,8
-----------------------------------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------

<b>TOTAL RECURSOS ANSES</b>	<b>26.765,5</b>	<b>35.610,8</b>	<b>50.447,1</b>	<b>61.606,9</b>	<b>82.453,7</b>	<b>128.221,7</b>	<b>199.741,3</b>	<b>351.075,4</b>	<b>451.888,3</b>	<b>722.566,5</b>	<b>1.088.762,0</b>
-----------------------------	-----------------	-----------------	-----------------	-----------------	-----------------	------------------	------------------	------------------	------------------	------------------	--------------------

#### Variaciones Interanuales

TIPO DE RECURSO	2010/2009	2011/2010	2012/2011	2013/2012	2014/2013	2015/2014	2016/2015	2017/2016	2018/2017	2019/2018
<b>Aportes y Contribuciones</b>	32,4%	34,1%	30,8%	31,2%	28,5%	35,4%	33,9%	31,5%	24,8%	33,0%
<b>Recursos Tributarios</b>	34,6%	33,3%	29,5%	26,3%	38,2%	35,9%	97,8%	-2,2%	43,0%	44,3%
<b>Recursos no Tributarios</b>	129,6%	39,4%	6,6%	21,0%	59,7%	120,5%	55,9%	12,1%	32,2%	25,4%
<b>Rentas de la Propiedad</b>	2,7%	26,7%	57,2%	31,8%	67,8%	38,6%	36,3%	52,2%	66,2%	66,4%
<b>Recursos de Capital</b>	-92,7%	1164,4%	31,0%	-89,3%	1251,3%	-89,4%	2305,9%	-68,6%	1791,9%	107297,3%
<b>TOTAL RECURSOS CORRIENTES Y DE CAPITAL</b>	<b>30,4%</b>	<b>33,4%</b>	<b>32,1%</b>	<b>30,0%</b>	<b>34,1%</b>	<b>35,9%</b>	<b>51,1%</b>	<b>21,7%</b>	<b>34,6%</b>	<b>43,3%</b>

<b>Contribuciones Figurativas</b>	32,5%	47,5%	20,1%	36,1%	66,0%	63,8%	87,1%	28,8%	1,5%	69,3%
-----------------------------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	------	-------

<b>TOTAL RECURSOS ANSES</b>	<b>33,0%</b>	<b>41,7%</b>	<b>22,1%</b>	<b>33,8%</b>	<b>55,5%</b>	<b>55,8%</b>	<b>75,8%</b>	<b>28,7%</b>	<b>59,9%</b>	<b>50,7%</b>
-----------------------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto Abierto y de los Datos abiertos de ANSES

Como se observa en el cuadro anterior, los recursos totales de ANSES presentan crecimientos interanuales en torno al 45%, los Recursos Corrientes y de Capital tienen en promedio variaciones interanuales de 35% y las Contribuciones Figurativas 45%.

En cuanto a los Recursos Corrientes y de Capital de la ANSES, el 90% del total de estos corresponden a los Aportes Personales y las Contribuciones Patronales al Sistema de Seguridad Social (que representan en promedio para el periodo un 62% del total de los recursos) y a los Recursos Tributarios que por normativa se destinan al Sistema de Seguridad Social (con una participación dentro del total de 27,9% en promedio para el periodo). El restante 10% se compone de las Rentas de la Propiedad (en promedio 9,8%), los Recursos no Tributarios (en promedio 0,1%), y los Recursos de Capital (0,1%).

Teniendo en cuenta la composición descrita anteriormente, en el Cuadro N°3 se distinguen variaciones significativas a lo largo del periodo en los Recursos no Tributarios y los Recursos de Capital que no son relevantes dentro del total de los Recursos de ANSES. Sin embargo, estos últimos tuvieron un incremento importante en cuanto a su volumen en el año 2019 por una modificación normativa.

La normativa que reforma solamente los Recursos que percibe la ANSES o el Sistema de Seguridad Social son pocos en comparación con aquella que modifica los gastos que enfrenta

el organismo. Sin embargo, es importante tener en cuenta que las normas dirigidas a los gastos presentan en su articulado la forma de su financiamiento.

Tanto los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social como los Recursos Tributarios, que son los recursos más relevantes de la ANSES, sin tener en cuenta lo que recibe por Contribuciones Figurativas, se han visto modificados por la evolución del contexto socioeconómico del país que afecta su nivel de recaudación, impactando en el resultado financiero del organismo. En contextos de ralentización de la economía, el Sistema de Seguridad Social recibe menos recursos genuinos de Aportes y Contribuciones al Sistema y de manera adicional, se reciben menos tributos afectados.

#### - *Aportes y Contribuciones*

Respecto de estos recursos, es importante aclarar que solamente se tuvo en cuenta la modificación respecto a las Contribuciones Patronales y las deducciones sobre la base imponible previsional generadas por la implementación de la Ley N°27.430 con efecto en los ejercicios 2017 y 2018.

El crecimiento promedio anual de estos recursos fue de 30,6% y a excepción del ejercicio 2018, el resto de los años presentaron incrementos porcentuales cercanos a dicho promedio. En el 2018 como se observó, se presentó un crecimiento menos de los Aportes y Contribuciones de 6 puntos abajo del promedio, que al representar el 62% del total de los recursos de la ANSES, afectan significativamente los recursos totales.

Estos recursos tienen la particularidad de modificarse sustancialmente debido a la variación de los salarios por las paritarias anuales y por la estructura y contexto en que se desenvuelve el mercado laboral, por lo que sus variaciones a lo largo de los años también se pueden ver afectada por esta variable y por modificaciones en la normativa respecto del tratamiento de las deudas previsionales que pueden presentar los empleadores y trabajadores independientes.

De hecho, según Gaya et al (2018) “a partir del 2011 el país entra en un estancamiento económico, que provoca una ralentización tanto de los aportes y contribuciones, que se ubicaron en torno al 5,5% PBI, como de los recursos tributarios” (p. 98).

Dicho lo anterior, las modificaciones en la recaudación de este Recurso modifican sustancialmente el Resultado Financiero del Organismo, afectando la necesidad de Recursos cuando presenta déficit.

- *Recursos Tributarios*

Como se mencionó anteriormente, a lo largo del período 2009-2019 la recaudación del Impuesto a las Ganancias y el IVA fueron los Recursos Tributarios más relevantes percibidos por el organismo hasta antes del ejercicio 2016. Posteriormente, se sumó el Impuesto generado por el Sinceramiento Fiscal y en los últimos años del período el Impuesto de Débitos y Créditos que compensa la no percepción del Impuesto a las Ganancias por parte de ANSES a partir del año 2018.

Las modificaciones normativas que en el período bajo análisis, afectan los parámetros sobre los que se basa la recaudación de los impuestos, si bien generan movimientos en el monto de percibido, no se contemplan en este trabajo, dado que requiere de una análisis exhaustivo sobre la evolución de la normativa en materia tributaria, lo cual no es el objeto de análisis. Sin embargo, sí se tiene en cuenta los movimientos más sustanciales como se describió en el párrafo anterior. En consecuencia, el análisis se enfoca en las Leyes N° 27.260, N° 27.430 y N° 27.432 que se aplicaron a partir del año 2016.

En el Cuadro N° 4 se detallan los Recursos Tributarios que percibe ANSES para el periodo entre los años 2015 y 2019. Allí mismo, se pueden distinguir los cambios en los impuestos que percibe a partir del ejercicio 2016, año en que se aprobó la Ley N° 27.260, que establece en su artículo 41, un impuesto sobre el valor de los bienes declarados bajo el Régimen de Sinceramiento Fiscal.

Como se puede ver, existe un incremento bajo en los Recursos por Impuesto a las Ganancias e IVA en el ejercicio 2016, debido a una disminución en la recaudación de dichos impuestos. A pesar de esto, los Recursos Tributarios de ANSES ven compensada ampliamente esa baja por el ingreso del Impuesto creado para el Sinceramiento Fiscal (Ley N° 27.260).

**CUADRO N° 4 – RECURSOS TRIBUTARIOS DE ANSES**

**2015-2019**

Ejecución en Millones de Pesos

RECURSO	Ejecución					Variaciones			
	2015	2016	2017	2018	2019	2016/ 2015	2017/ 2016	2018/ 2017	2019/ 2018
<b>Recursos Tributarios</b>	<b>140.155,7</b>	<b>277.235,9</b>	<b>271.147,5</b>	<b>387.779,7</b>	<b>559.597,5</b>	<b>97,8%</b>	<b>-2,2%</b>	<b>43,0%</b>	<b>44,3%</b>
Ganancias	75.797,8	86.485,9	109.245,8	0,0	0,0	14,1%	26,3%	-100,0%	-
Débitos y Créditos	0,0	0,0	0,0	232.591,3	343.312,7	-	-	-	47,6%
IVA	43.272,4	58.259,5	74.727,5	106.984,4	151.152,9	34,6%	28,3%	43,2%	41,3%
Sinceramiento Fiscal	0,0	103.530,8	44.810,6	0,0	0,0	-	-56,7%	-100,0%	-
Demás Recursos Tributarios	21.085,5	28.959,7	42.363,5	48.203,9	65.131,9	37,3%	46,3%	13,8%	35,1%

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto Abierto y de los Datos abiertos de ANSES

En el año 2016 el incremento interanual de los Recursos Tributarios percibidos tuvo un incremento significativo de 97,8% debido al ingreso de los recursos del Impuesto de Sinceramiento Fiscal. Si no se tiene en cuenta este recurso, el incremento es de 24%, en 2017 el crecimiento sería de 30% y en 2018 de 43%. Por tanto como se observa, estos recursos modifican sustancialmente las variaciones interanuales del periodo mostrado en el Cuadro N°4.

Es importante resaltar que el impuesto especial creado con el Régimen de Sinceramiento Fiscal estuvo destinado desde su creación al pago del gasto generado por el Programa de Reparación Histórica. Por tanto, el incremento sustancial en los recursos debido a este impuesto, afectó positivamente el Resultado Financiero del Organismo dado que el gasto del Programa fue sustancialmente menor a la recaudación del impuesto en los años 2016 y 2017.

Adicionalmente, en el año 2017 se puede observar un incremento en la línea de los demás Recursos Tributarios, relacionada principalmente con aumentos registrados en el Impuesto a los Combustibles, debido entre otros factores a la suba de precios. Otro motivo por el que se generó ese incremento significativo es que en el ejercicio 2017 se modificaron las categorías de los Contribuyentes del Monotributo en función a nuevos parámetros de ingresos brutos, alquileres y se adecuó el impuesto integrado y de las cotizaciones previsionales.

En el ejercicio 2018 el Impuesto al Valor Agregado vio modificada su recaudación de manera positiva lo que impactó en los recursos percibidos de la ANSES.

En este mismo ejercicio se puede ver el impacto de la implementación de la Ley N° 27.432 de diciembre del año 2017. Esta norma se dejó sin efecto el artículo 104 de la Ley del Impuesto a las Ganancias que establecía su distribución, situación que impactó en los Recursos Tributarios de ANSES.

Lo percibido por ANSES por la recaudación del Impuesto a las Ganancias, representaba en promedio el 12% del total de los Recursos Corrientes y de Capital el periodo 2009 – 2017 y aproximadamente el 45% promedio del total de los Recursos Tributarios que percibe el organismo.

En compensación con la eliminación de la distribución a ANSES del 20% de la recaudación del Impuesto a las Ganancias, la Ley N° 27.432 en su artículo 1° establece que el 100% de lo recaudado por el Impuesto de Débitos y Créditos creado por la Ley N° 25.413. Durante los ejercicios 2018 y 2019, la recaudación percibida por ANSES por este nuevo impuesto



representó en promedio un 60% del total de los Recursos Tributarios y un 13,7% del total de los Recursos Corrientes y de Capital.

En consecuencia, en el ejercicio 2018 los Recursos Tributarios se incrementaron en un 43% y en un 44% en el año 2019.

- *Rentas de la Propiedad*

La mayoría de las Rentas de la Propiedad son generadas por los activos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad – FGS. Como se observa en el Cuadro N°5 las rentas del FGS tienen una tendencia creciente en todo el período bajo análisis (2009-2019).

**CUADRO N° 5 – RENTAS DE LA PROPIEDAD DE ANSES**

**2015-2019**

Ejecución en Millones de Pesos y Variaciones

Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
I. Rentas del FGS	8.002,4	8.117,7	10.312,4	16.299,1	21.903,5	37.903,5	52.164,3	69.898,4	76.574,4	138.285,0	253.635,2
II. Otras Rentas de la propiedad	484,7	597,1	726,3	1.050,2	969,6	480,3	1.016,7	2.571,9	33.702,2	44.946,1	51.226,4
III. Total Rentas de la Propiedad (I + II)	8.487,1	8.714,7	11.038,7	17.349,3	22.873,1	38.383,8	53.181,0	72.470,2	110.276,6	183.231,1	304.861,6

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto Abierto y de los Datos abiertos de ANSES

El incremento observado en Otras Rentas de la Propiedad entre los años 2017 a 2019, se debe principalmente a aquellas rentas generadas por las inversiones efectuadas con los recursos que ingresaron a la ANSES, a partir del cumplimiento del artículo 51 del Título II del Libro II Régimen de Sinceramiento Fiscal de la Ley N° 27.260, de Creación del Programa de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados.

Es importante destacar que los recursos generados por la aplicación del artículo mencionado en el párrafo anterior, así como por las rentas derivadas de la inversión de los mismos, se utilizan para afrontar el gasto generado por la implementación del Programa de Reparación Histórica (creado por el artículo 1° de la Ley N° 27.260).

- *Recursos de Capital*

Respecto de los Recursos de Capital, la ejecución durante los ejercicios 2009 y 2018 presentaron una baja participación, sin embargo en el ejercicio 2019 estos se incrementan significativamente.

El motivo de este crecimiento es la implementación del artículo 121 de la Ley N° 27.467 de Presupuesto de la Administración Nacional del año 2019, que estableció un cambio en materia

de registro presupuestario sobre los recursos del FGS que estaban destinados al pago del Programa de Reparación Histórica, permitiendo que estos se registraran como un Recurso de Capital de la ANSES. Esta situación, como se muestra en el Cuadro N° 3, afectó el registro en el ejercicio 2019 y por eso los Recursos de Capital vieron incrementado sustancialmente su valor.

- *Contribuciones Figurativas*

Por otro lado, las Contribuciones Figurativas (ver en el Cuadro N°3) exponen aquellos recursos que recibe el organismo, provenientes del Tesoro Nacional, a través de un Gasto Figurativo realizado por el Servicio Administrativo Financiero de la Jurisdicción a la que pertenece.

Una de las principales fuentes de estas contribuciones proviene de la recaudación de los impuestos que integran la Coparticipación Federal de Impuestos. La Ley N° 24.130 ratifica el acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales, que en su cláusula primera establece que el Estado Nacional queda autorizado a retener un 15% de la masa de impuestos coparticipables (prevista en el artículo 2° de la Ley N° 23.548 y modificatorias) para destinarlo al financiamiento de las obligaciones previsionales nacionales.

Ese 15% de coparticipación lo recibió la ANSES en su totalidad hasta el ejercicio 2015 cuando la Corte Suprema de Justicia de la Nación ordenó que el Gobierno Nacional le restituyera a Córdoba, Santa Fe y San Luis estos recursos. Con esta situación, la Ley N° 27.260 en su Título IV ratifica los acuerdos realizados entre el Gobierno Nacional y las provincias involucradas para devolver de manera paulatina y durante 5 años dicho porcentaje de la coparticipación.

En la misma norma, en el artículo 26 dispone que el Tesoro Nacional, con cargo a rentas generales, deberá cubrir un importe equivalente a las sumas que se dejen de detraer como consecuencia de lo convenido en los Acuerdos ratificados en el presente Título (...). En este sentido, la ANSES no vio afectado su recurso por el concepto de coparticipación, pero sí tuvo impacto en el Tesoro Nacional. En consecuencia, esta situación afecta sustancialmente los Recursos y Gastos del Tesoro Nacional, por tanto sobre el presupuesto de la Administración Pública Nacional.

Otro de los conceptos importantes dentro de las Contribuciones Figurativas de la ANSES es el que corresponde a recursos provenientes del Tesoro para cubrir determinados gastos del

organismo como lo fue el Programa Conectar Igualdad, Progresar, la Pensión Universal para el Adulto Mayor, entre otras.

Finalmente, a partir del ejercicio 2014 el organismo ha percibido recursos del Tesoro Nacional (como Contribución Figurativa) para cubrir su déficit.

⊙ *Evolución de los Gastos de ANSES y su Relación con la Modificación Normativa*

Dentro de los Gastos Corrientes y de Capital, se encuentran los relacionados con el pago de las Jubilaciones y Pensiones con una participación del 78,8% en promedio para el periodo, seguido del gasto en Asignaciones Familiares con una participación promedio del 12,7%, luego se encuentran otras transferencias con un 5,6% y finalmente los gastos operativos que representan en promedio un 2,8% del gasto.

Seguido del grupo de Gastos Corrientes y de Capital se encuentran los Gastos Figurativos, donde se encuentra entre otros, el gasto que hace la ANSES para cubrir el déficit que presentan las Cajas Previsionales de las Fuerzas Armadas y de Seguridad y el pago de las Pensiones no Contributivas que han sido administradas por diferentes organismos (actualmente es la Agencia Nacional de Discapacidad). Estos gastos se registran en la ejecución de la ANSES como un Gasto Figurativo.

El gasto de las Prestaciones de la Seguridad Social, las Asignaciones Familiares y los figurativos, representan alrededor del 90% del total del gasto de ANSES.

Finalmente, se encuentra el gasto generado por la Cancelación de la Deuda Previsional, conocido también como el pago de Sentencias Judiciales firmes, que oscila alrededor del 1,5% del total del gasto de la ANSES.

En el Cuadro N° 6 se exponen los gastos de la ANSES con una apertura que permite distinguir los programas y por tanto los gastos más importantes en temas de Seguridad Social.

**CUADRO N° 6 – EVOLUCIÓN DE GASTOS DE ANSES**

2009-2019

Ejecución en Millones de Pesos

Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
I. Gastos Operativos	2.218,5	3.204,2	4.769,3	6.238,3	7.042,8	9.516,8	12.485,5	14.554,5	18.322,9	21.525,5	26.703,1
II. Gastos de Capital	89,6	237,2	3.431,6	787,2	3.980,0	3.838,9	2.173,3	2.257,8	567,0	855,6	662,2
III. Prestaciones de la Seguridad Social	70.902,7	88.357,6	122.008,7	168.714,9	222.971,5	295.607,9	433.431,7	603.990,2	854.575,9	1.122.621,5	1.614.484,5
- Reparto y Moratoria	65.676,1	81.975,9	113.506,3	157.512,2	209.172,2	277.842,9	410.069,2	572.659,1	803.484,3	1.028.292,7	1.476.422,3
- Ex Cajas Previsionales Provinciales	4.612,3	5.634,9	7.477,0	9.798,6	11.954,8	15.360,4	19.902,8	26.501,7	32.353,4	39.286,2	56.490,6

Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
- Ex Combatientes de Malvinas y Ex Presos Políticos	614,2	746,8	1.025,4	1.404,0	1.844,5	2.404,6	3.459,7	4.811,2	6.394,2	8.240,0	11.479,3
- Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	18,2	2.970,2	8.604,0	17.242,6
- Pensiones no Contributivas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	9.373,7	38.198,6	52.849,7
<b>IV. Asignaciones Familiares</b>	<b>7.845,4</b>	<b>16.430,6</b>	<b>21.504,8</b>	<b>24.385,6</b>	<b>33.465,2</b>	<b>47.024,0</b>	<b>65.642,5</b>	<b>107.628,1</b>	<b>141.911,2</b>	<b>187.301,6</b>	<b>265.810,7</b>
- Asignaciones Familiares Contributivas	6.201,2	8.449,0	10.598,0	11.153,8	14.671,0	20.184,3	25.160,1	46.243,4	66.815,9	78.944,5	103.268,3
- Asignaciones Familiares No Contributivas	1.321,7	1.641,7	1.870,2	2.063,2	2.660,0	3.726,7	5.222,6	8.152,1	11.370,4	15.116,0	20.911,7
- Asignación Universal por Hijo para la Protección Social	322,5	6.339,9	9.036,7	11.168,6	15.804,8	22.114,9	34.035,5	50.474,6	60.115,6	89.219,5	136.822,6
- Asignaciones Familiares para Organismos Públicos	0,0	0,0	0,0	0,0	329,4	998,1	1.224,4	2.758,0	3.609,4	4.021,6	4.808,1
<b>V. Otras Transferencias Corrientes y de Capital</b>	<b>7.624,2</b>	<b>9.002,5</b>	<b>6.794,0</b>	<b>7.920,7</b>	<b>10.398,6</b>	<b>15.871,0</b>	<b>27.140,7</b>	<b>60.365,6</b>	<b>60.230,7</b>	<b>75.074,8</b>	<b>117.004,0</b>
- Transferencias al INSSJYP	2.547,2	3.163,9	4.372,3	6.044,5	7.986,7	10.655,1	15.520,6	21.689,7	31.623,5	41.041,7	58.584,6
- Transferencias a Cajas Previsionales Provinciales Armonizadas	2.450,7	2.354,4	716,7	0,0	0,0	0,0	0,0	19.171,5	10.845,0	19.529,5	25.059,5
- Seguro de Desempleo	733,7	683,4	581,8	574,7	507,9	429,7	319,0	1.636,2	3.369,7	3.980,0	6.827,7
- Subsidios a Jubilados y Pensionados	1.494,5	2.261,2	390,2	344,4	646,1	816,1	2.250,0	5.901,8	1.210,4	3.572,6	17.978,9
- Programa Progresar	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2.358,0	6.868,3	9.045,3	8.156,9	678,3	0,0
- Otras transferencias	398,0	539,7	732,9	957,1	1.257,9	1.612,1	2.182,7	2.921,1	5.025,2	6.272,7	8.553,3
<b>VI. Gastos Figurativos</b>	<b>12.962,2</b>	<b>16.941,5</b>	<b>23.283,7</b>	<b>33.675,1</b>	<b>45.404,3</b>	<b>61.109,5</b>	<b>84.400,1</b>	<b>110.817,4</b>	<b>135.544,3</b>	<b>140.567,1</b>	<b>208.111,0</b>
- A las cajas previsionales de las Fuerzas Armadas y de Seguridad	4.094,5	5.337,3	6.587,7	8.353,7	10.739,6	13.586,0	18.166,1	25.954,7	37.498,2	48.690,9	73.851,4
- Pensiones no Contributivas	6.830,8	9.938,0	14.910,6	22.968,8	31.731,5	44.177,5	62.258,6	79.942,4	92.469,9	88.985,2	126.102,0
- Otros Gastos Figurativos	2.036,9	1.666,2	1.785,4	2.352,7	2.933,3	3.346,0	3.975,4	4.920,3	5.576,2	2.890,9	8.157,7
<b>VII. Pago Sentencias Judiciales</b>	<b>2.102,6</b>	<b>2.146,3</b>	<b>2.247,3</b>	<b>3.258,8</b>	<b>5.590,6</b>	<b>8.266,2</b>	<b>10.207,5</b>	<b>16.218,3</b>	<b>20.035,8</b>	<b>28.131,2</b>	<b>40.836,9</b>
<b>VIII. TOTAL DE GASTOS</b>	<b>103.745,3</b>	<b>136.319,8</b>	<b>184.039,3</b>	<b>244.980,7</b>	<b>328.853,1</b>	<b>441.234,3</b>	<b>635.481,4</b>	<b>915.831,9</b>	<b>1.231.187,8</b>	<b>1.576.077,3</b>	<b>2.273.612,3</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto Abierto y de los Datos abiertos de ANSES

Por el lado de la modificación de los gastos, en términos de políticas públicas para Protección Social las normativas más relevantes fueron: i) la creación de la Asignación Universal por Hijo y posteriormente las otras dos asignaciones que conformarían las Asignaciones Universales para Protección Social, ii) la creación del programa Conectar Igualdad, iii) la creación del Programa Progresar, iii) el establecimiento de la regularización de deudas previsionales, más conocida como Moratoria Previsional, iv) la disposición de la actualización de los montos, rangos y topes de las Asignaciones Familiares por índice de movilidad, v) la creación del Programa de Reparación Histórica, vi) la creación de la Pensión Universal para el Adulto Mayor y vii) la entrada en vigencia del haber mínimo garantizado (82% del Salario Mínimo Vital y Móvil).

La aplicación del Índice de Movilidad para la actualización de los Haberes Previsionales y posteriormente las Asignaciones Familiares, genera modificaciones en el presupuesto de la ANSES, así como la actualización de las prestaciones por desempleo, Subsidio de Contención Familiar y el otorgamiento de Subsidios Extraordinarios para los beneficiarios previsionales y de Asignaciones Universales de Protección Social. Sin embargo, dado que estas medidas son

habituales en un ejercicio presupuestario, deben estar estimadas dentro del gasto del organismo, por tanto no serán incluidas en el análisis de las modificaciones del gasto por normativa.

- *Prestaciones de la Seguridad Social (Jubilaciones y Pensiones)*

En el ejercicio 2014 se implementa la Ley N° 26.970 de Regularización de las Deudas Previsionales mejor conocida como Moratoria Previsional y se implementa el Régimen Reparatorio para Ex Presos Políticos (creado en diciembre de 2013 por la Ley N° 26.913) que establece una Pensión no Graciable para las personas consideradas como tal.

El impacto en el gasto presupuestario de la ANSES de la implementación de la Moratoria Previsional comienza a verse mejor en el año 2015 como se distingue en el Cuadro N° 7 que se encuentra a continuación. La misma situación se presenta respecto del efecto de la creación de la Pensión para Ex Presos Políticos.

**CUADRO N° 7 – EVOLUCIÓN DE LAS PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL DE ANSES**

**2013-2018**

Ejecución en Millones de Pesos

PRESTACIÓN	Ejecución						Variaciones				
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2014/ 2013	2015/ 2014	2016/ 2015	2017/ 2016	2018/ 2017
<b>Prestaciones de la Seguridad Social</b>	<b>222.971,54</b>	<b>295.607,91</b>	<b>433.431,68</b>	<b>603.990,16</b>	<b>845.840,91</b>	<b>1.086.272,83</b>	<b>32,6%</b>	<b>46,6%</b>	<b>39,4%</b>	<b>40,0%</b>	<b>28,4%</b>
Reparto y Moratoria	209.172,22	277.842,91	410.069,23	572.659,10	803.484,33	1.028.292,73	32,8%	47,6%	39,6%	40,3%	28,0%
Ex Cajas Previsionales Provinciales	11.954,79	15.360,40	19.902,76	26.501,70	32.353,39	39.286,19	28,5%	29,6%	33,2%	22,1%	21,4%
Ex Combatientes de Malvinas y Ex Presos Políticos	1.844,53	2.404,60	3.459,69	4.811,19	6.394,24	8.240,05	30,4%	43,9%	39,1%	32,9%	28,9%
Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM)	-	-	-	18,18	2.970,23	8.603,98	-	-	-	16240,6%	189,7%
Pensiones no Contributivas	-	-	-	-	638,72	1.849,88	-	-	-	-	189,6%

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto Abierto y de los Datos abiertos de ANSES

A mediados del año 2016 se aprueba la Ley N° 27.260 que crea el Programa de Reparación Histórica (PRH) y la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM). El PRH modifica el monto de las prestaciones previsionales percibidas por cierto conjunto de beneficiarios a partir del cambio de parámetros para su cálculo. Por lo que no se crea una prestación sino se incrementan el valor de una gran cantidad que ya se encontraban pagando (previo acuerdo con el beneficiario para desistir de las acciones judiciales iniciadas y no resueltas) y de las que iban a comenzar a pagar. Este proceso se realizó paulatinamente por lo que su efecto sobre el

gasto presupuestario de la ANSES no se ve abruptamente en su año de creación, sino de a poco en los años siguientes.

La PUAM es una Pensión de carácter vitalicia y no contributiva, para todas las personas 65 años de edad o más que cumpla con los requisitos estipulados en la mencionada Ley.

En el Cuadro N°7 se expone en una línea el gasto generado por la PUAM a partir del ejercicio 2016. Como se puede ver, el incremento del gasto interanual entre los ejercicios 2016 y 2019 superan el 100%. Este incremento es consecuencia del aumento significativo de los beneficiarios.

En el ejercicio 2017, mediante el Decreto N°746/17 se transfieren a la ANSES el pago de las Pensiones no Contributivas (PNC) por vejez, para madres de 7 hijos o más y Pensiones a Legisladores. En el total del gasto de las Prestaciones Previsionales se puede observar el incremento del mismo a partir del Pago de las PNC en el ejercicio 2018. Al respecto es importante resaltar que el pago de estas pensiones ya las venía realizando ANSES a través del Gasto Figurativo destinado al Ministerio de Desarrollo Social que hasta el año 2017 administraba las PNC, incluyendo la de discapacidad.

En el mes de diciembre del ejercicio 2017 se implementa la Ley N°27.426 que modifica la fórmula del Índice de Movilidad y establece que el Haber Mínimo Garantizado debe ser el 82% del Salario Mínimo Vital y Móvil. El efecto de estas medidas se puede observar en el ejercicio 2018. A pesar de la existencia de una importante población previsional que se vio beneficiada del incremento del Haber Mínimo al 82% del SMVM, la modificación de la fórmula de movilidad impacto negativamente en el crecimiento del gasto previsional. En el ejercicio 2018 el incremento del gasto de las prestaciones previsionales fue del 28,4%, cuando en el periodo el promedio fue del 36%.

Finalmente, en el análisis de esta sección se debe incluir la evolución del gasto que realiza la ANSES en Transferencias destinadas al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados – PAMI. La mayoría de las modificaciones a las Jubilaciones y Pensiones impactan en dicho gasto porque este resulta de aplicar un porcentaje que se retiene para ser destinados al Instituto. En este sentido, las variaciones interanuales de las Transferencias al PAMI se explican a partir del crecimiento que presentan las Prestaciones Previsionales y la implementación de la normativa que las afecta.

- *Asignaciones Familiares y Asignación Universal para Protección Social*

Como se mencionó anteriormente, una de las prestaciones más relevantes en términos de políticas públicas y su impacto sobre el presupuesto de la ANSES es la creación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) a finales del año 2009. Esta prestación se encuentra dentro del Programa de Asignaciones Familiares, en el Subprograma denominado actualmente como Asignación Universal para Protección Social.

El mencionado subprograma no sólo incluye a la AUH, sino también a la Asignación Universal por Embarazo (AUE) creada a mediados del año 2011 y la Asignación Anual por Escolaridad para los beneficiarios de la AUH creada para el segundo trimestre del ejercicio 2015.

Como se observa en el Cuadro N° 8, en los años en que se implementaron las medidas mencionadas anteriormente se puede ver su impacto sobre el gasto de las Asignaciones Familiares. Es importante aclarar que la AUH se creó finalizando el año 2009 por lo que el gasto presupuestario del año 2010 representa mejor el impacto de la medida.

**CUADRO N° 8 – EVOLUCIÓN DE LAS ASIGNACIONES FAMILIARES**

**2009-2016**

Ejecución en Millones de Pesos

PRESTACIÓN	Ejecución								Variaciones interanuales						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2010/ 2009	2011/ 2010	2012/ 2011	2013/ 2012	2014/ 2013	2015/ 2014	2016/ 2015
<b>Total</b>	<b>7.845,4</b>	<b>16.430,6</b>	<b>21.504,8</b>	<b>24.385,6</b>	<b>33.465,2</b>	<b>47.024,0</b>	<b>65.642,5</b>	<b>107.628,1</b>	<b>109,4%</b>	<b>30,9%</b>	<b>13,4%</b>	<b>37,2%</b>	<b>40,5%</b>	<b>39,6%</b>	<b>64,0%</b>
Asignaciones Familiares	7.522,9	10.090,8	12.468,2	13.217,0	17.660,4	24.909,1	31.607,1	57.153,6	34,1%	23,6%	6,0%	33,6%	41,0%	26,9%	80,8%
Asignación Universal	322,5	6.339,9	9.036,7	11.168,6	15.804,8	22.114,9	34.035,5	50.474,6	1865,6%	42,5%	23,6%	41,5%	39,9%	53,9%	48,3%

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto Abierto y de los Datos abiertos de ANSES

Por otro lado, el otorgamiento de subsidios extraordinarios a los beneficiarios de la AUH entre los ejercicios 2013 y 2016 junto con los incrementos en el monto de las prestaciones y la utilización del Índice de Movilidad a partir de marzo de 2016 para actualizar todas las Asignaciones Familiares, generó que el crecimiento del gasto interanual de estas fuera importante para el periodo mostrado.

La excepción fue durante el ejercicio 2012 que a diferencia de los demás años presentó un bajo crecimiento interanual y esto se debe a un decrecimiento en la cantidad de beneficiarios.

Finalmente, las Asignaciones Familiares presentan su mayor crecimiento en el ejercicio 2016 en consecuencia de la utilización del índice de movilidad para la actualización de los montos y de la creación de las Asignaciones Familiares para trabajadores temporarios y monotributistas, generando un mayor universo de beneficiarios de estas prestaciones.

⊙ *Programa Conectar Igualdad*

Este programa se creó en el ámbito de la Administración Nacional de la Seguridad Social, con el fin de que brindara asistencia financiera. Su fin es el de proporcionar una computadora a alumnas, alumnos y docentes de educación secundaria de escuelas públicas, de educación especial y de Institutos de Formación Docente, además de capacitar a los docentes en el uso de dicha herramienta y elaborar propuestas educativas con el objetivo de favorecer la incorporación de las mismas en los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Dada la naturaleza del programa, su mayor erogación se puede observar en la ejecución de los gastos de capital entre los ejercicios 2011 y 2016, año en que su administración fue transferida a la Sociedad del Estado EDUC.AR. Es importante destacar que este programa fue financiado por recursos provenientes del Tesoro Nacional.

⊙ *Programa PROGRESAR y Modificación de Otras Transferencias Corrientes y de Capital*

En esta sección se analizarán las Transferencias correspondientes a la ejecución del Programa PROGRESAR, las Transferencias a las Cajas Previsionales Provinciales no Armonizadas, los Subsidios a Jubilados y Pensionados, el Seguro de Desempleo y otras.

El Programa PROGRESAR fue creado para promover la finalización de los estudios obligatorios o el inicio de la educación superior por parte de jóvenes entre los 18 y 24 años, que cumplan los requisitos establecidos por el Decreto N° 84/2014 de creación del programa.

El Programa administrado por la ANSES entre el año 2014 y el 2017, otorga una prestación monetaria no contributiva y mensual, que según el Decreto de creación se financia con fondos provenientes del Tesoro Nacional. El mayor impacto presupuestario de este Programa se observa en los ejercicios 2015 y 2016 como se puede distinguir en el Cuadro N° 9.

**CUADRO N° 9 – EVOLUCIÓN DEL GASTO EN OTRAS TRANSFERENCIAS CORRIENTES**

**2009-2019**

Ejecución en Millones de Pesos

PRESTACIÓN	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Total Otras Transferencias Corrientes y de Capital</b>	<b>5.077,0</b>	<b>5.838,6</b>	<b>2.421,6</b>	<b>1.876,3</b>	<b>2.411,9</b>	<b>5.215,9</b>	<b>11.620,1</b>	<b>38.675,9</b>	<b>28.607,3</b>	<b>34.033,1</b>	<b>58.419,4</b>
Programa Progresar	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2.358,0	6.868,3	9.045,3	8.156,9	678,3	0,0
Transferencias a Cajas Previsionales Provinciales Armonizadas	2.450,7	2.354,4	716,7	0,0	0,0	0,0	0,0	19.171,5	10.845,0	19.529,5	25.059,5
Seguro de Desempleo	733,7	683,4	581,8	574,7	507,9	429,7	319,0	1.636,2	3.369,7	3.980,0	6.827,7
Subsidios a Jubilados y Pensionados	1.494,5	2.261,2	390,2	344,4	646,1	816,1	2.250,0	5.901,8	1.210,4	3.572,6	17.978,9
Otras transferencias	398,0	539,7	732,9	957,1	1.257,9	1.612,1	2.182,7	2.921,1	5.025,2	6.272,7	8.553,3



PRESTACIÓN	Variaciones									
	2010/ 2009	2011/ 2010	2012/ 2011	2013/ 2012	2014/ 2013	2015/ 2014	2016/ 2015	2017/ 2016	2018/ 2017	2019/ 2018
<b>Total Otras Transferencias Corrientes y de Capital</b>	<b>15,0%</b>	<b>-58,5%</b>	<b>-22,5%</b>	<b>28,5%</b>	<b>116,3%</b>	<b>122,8%</b>	<b>232,8%</b>	<b>-26,0%</b>	<b>19,0%</b>	<b>71,7%</b>
Programa Progresar	-	-	-	-	-	191,3%	31,7%	-9,8%	-91,7%	-100,0%
Transferencias a Cajas Previsionales Provinciales Armonizadas	-3,9%	-69,6%	-100,0%	-	-	-	-	-43,4%	80,1%	28,3%
Seguro de Desempleo	-6,9%	-14,9%	-1,2%	-11,6%	-15,4%	-25,8%	412,8%	105,9%	18,1%	71,6%
Subsidios a Jubilados y Pensionados	51,3%	-82,7%	-11,7%	87,6%	26,3%	175,7%	162,3%	-79,5%	195,2%	403,2%
Otras transferencias	35,6%	35,8%	30,6%	31,4%	28,2%	35,4%	33,8%	72,0%	24,8%	36,4%

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto Abierto y de los Datos abiertos de ANSES

Otra de las transferencias que sufrió modificaciones entre los años 2009-2019 son las destinadas al pago de Subsidios a los beneficiarios de las Prestaciones Previsionales. Teniendo en cuenta los Decretos que han otorgado subsidios extraordinarios a los Jubilados y Pensionados en el período bajo análisis (ver Cuadro N°2), en el Cuadro N° 9 se muestra el impacto sobre el gasto. En los años 2013 y 2014 se otorgaron subsidios pero con un valor menor a los de los demás años, por lo que su impacto es menor por ejemplo al de los años 2015, 2016, 2018 y 2019.

Respecto del valor del Seguro de Desempleo, recién se modificó a partir del ejercicio 2016 y como se muestra en el Cuadro N° 9, el crecimiento del valor generó un importante incremento en el gasto de esta prestación. Situación similar sucede en el ejercicio 2017 y si bien en el ejercicio 2018 también se realizó una modificación en el valor, el impacto en el gasto presupuestario no es tan relevante como lo vuelve a ser en el año 2019 dado que tuvo varios incrementos en el mismo ejercicio.

Por otro lado, en el Cuadro N° 9 se distingue que las Transferencias a las Cajas Previsionales Provinciales Armonizadas presentaron variaciones significativas durante el periodo bajo análisis. Esta situación se debe a que, estas transferencias están sujetas a auditorias que verifican los déficits de esas Cajas Previsionales Provinciales para verificar la necesidad de financiamiento por parte de la ANSES.

Finalmente es importante destacar que dentro del concepto de Otras Transferencias, específicamente en el ejercicio 2017 se muestra un incremento importante en el gasto debido al incremento del porcentaje que se transfiere a la AFIP en concepto de pago por los servicios que presta por la recaudación de los recursos de los Aportes y Contribuciones.

## Evolución del Resultado Financiero de la ANSES

Para el análisis del Resultado Económico y Financiero de la ANSES, se ha tenido en cuenta el esquema de la Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento. En primera instancia para tener un panorama general, se presenta en el Cuadro N° 10 un AIF resumido en los grandes conceptos de la clasificación económica tanto para el recurso como para el gasto, que permite observar la evolución de los Ingresos, Gastos y Resultado Financiero durante el período bajo análisis.

**CUADRO N° 10 – EVOLUCIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE ANSES Y DE SU RESULTADO FINANCIERO**

**2009-2019**

Ejecución en Millones de Pesos

Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>I. Recursos Corrientes</b>	97.292,6	126.909,7	169.271,5	223.682,6	290.750,4	390.008,1	529.972,5	800.657,2	974.259,3	1.311.048,4	1.848.958,0
<b>II. Gastos Corrientes</b>	90.284,8	116.994,8	155.076,8	207.259,5	273.878,2	368.019,7	538.700,4	786.538,4	1.075.040,7	1.406.523,4	2.024.002,3
<b>III. Resultado Económico (I - II)</b>	7.007,8	9.914,9	14.194,7	16.423,1	16.872,2	21.988,4	-8.727,9	14.118,9	-100.781,4	-95.475,0	-175.044,4
<b>IV. Recursos de Capital</b>	1,0	0,1	0,9	1,2	0,1	1,8	0,2	4,6	1,4	27,3	29.344,5
<b>V. Gastos de Capital</b>	89,6	237,2	3.431,6	787,2	3.980,0	3.838,9	2.173,3	2.257,8	567,0	855,6	662,2
<b>VI. Resultado Financiero (III + IV - V)</b>	6.919,2	9.677,8	10.764,1	15.637,1	12.892,4	18.151,3	-10.901,0	11.865,7	-101.347,0	-96.303,3	-146.362,0
<b>VII. Contribuciones Figurativas</b>	18.011,9	23.869,3	35.217,6	42.293,1	57.546,9	95.500,1	156.468,9	292.815,9	377.160,7	382.990,8	648.485,8
<b>VIII. Gastos Figurativos</b>	12.962,2	16.941,5	22.933,0	33.290,1	44.978,4	60.915,1	84.400,1	110.817,4	135.544,3	140.567,1	208.111,0
<b>IX. Resultado Financiero después de Contribuciones (VI + VII - VIII)</b>	11.968,9	16.605,6	23.048,7	24.640,2	25.460,8	52.736,4	61.167,8	193.864,1	140.269,5	146.120,4	294.012,8

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto Abierto y de los Datos abiertos de ANSES

Durante el período bajo análisis, el Resultado Financiero de ANSES antes de las Contribuciones y los Gastos Figurativos (línea VI del Cuadro N° 10), ha presentado superávits entre los años 2009 y 2014 seguido de un déficit en el año 2015, un superávit en el año 2016 y finalmente un período de déficit durante los años 2017 a 2019.

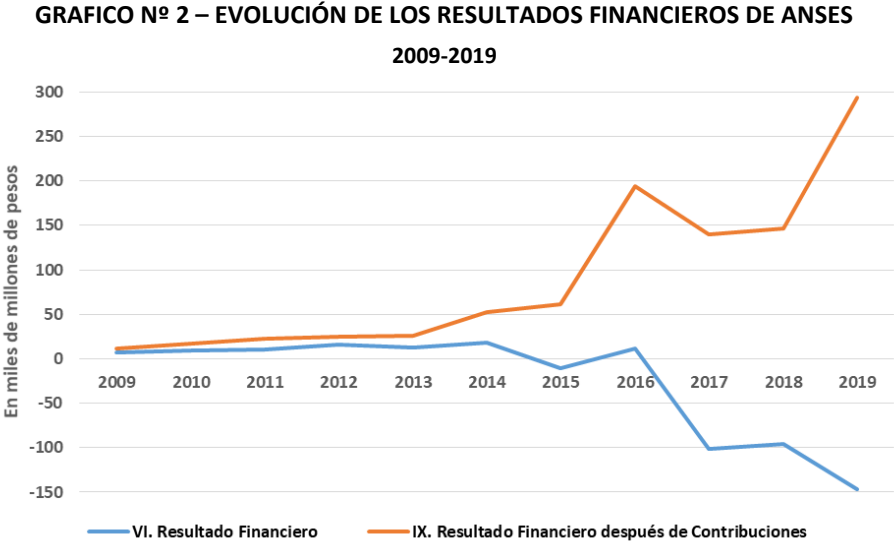
El periodo superavitario 2009-2014, presentó un crecimiento anual promedio de 21,27% que contempla un crecimiento bajo en el año 2011 respecto de 2010 y un decrecimiento en el año 2013 respecto del año 2012.

El empeoramiento del resultado financiero de ANSES (Línea VI del Cuadro N° 10) es significativo a partir del año 2015 durante el cual presenta un déficit de \$10.901 millones pasando a uno de \$146.362 millones en el ejercicio 2019.

En las líneas VII y VIII se expone la evolución de las Contribuciones y Gastos Figurativos que para todo el período generan una especie de superávit financiero, como se observa en la Línea IX (Cuadro N° 10). Esto es así y se diferencia del mostrado en la Línea VI porque dentro

de las Contribuciones Figurativas que percibe la ANSES también se encuentran los recursos provenientes del Tesoro destinados a cubrir los déficits financieros de dicho organismo.

De manera más gráfica, la evolución de los Resultados Financieros, se expone en el Gráfico N° 2. Allí se observa el impacto de las Contribuciones Figurativas en la significativa mejora del Resultado Financiero.



Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto Abierto y de los Datos abiertos de ANSES

Los superávits que presenta la serie en el Resultado después de Contribuciones se debe a que las Contribuciones Figurativas mejoran significativamente el resultado del organismo, dado que en el comienzo de la serie, los recursos provenientes del 15% de los coparticipados llega a cubrir una parte importante del gasto previsional, y el resto de las Contribuciones Figurativas corresponden a recursos que por distintas leyes le asignan financiamiento del Tesoro para gastos específicos como lo fue el Programa Conectar Igualdad o PROGRESAR.

Como se ha mencionado anteriormente, no es sino hasta el año 2014 que sumado a estas Contribuciones Figurativas, se le suman las provenientes de recursos del Tesoro destinadas a cubrir el déficit de la ANSES.

En segunda medida, ha sido importante tener en cuenta que el contexto económico y la estructura del mercado laboral son factores relevantes que afectan mayormente los recursos que percibe la ANSES, principalmente los Aportes y Contribuciones y los Recursos Tributarios (ambos representan el 90% del total de los Recursos Corrientes y de Capital).

En este sentido, las medidas que modifican estos recursos resultan en un importante impacto sobre el Resultado Financiero del Organismo y sobre todo en la necesidad de Recursos para

cubrir su déficit. Esta situación se refleja en el incremento significativo de los Recursos Corrientes en los ejercicios 2016, 2017 y 2018 que fueron los años con mayores cambios normativos sobre estos recursos de la Seguridad Social.

Por el lado de los gastos, como se analizó en la sección anterior, las normativas que presentaron impactos significativos en este fueron la implementación de la Moratoria Previsional entre los años 2014 y 2015 y la creación de la Asignación Universal por Hijo en el ejercicio 2009. Seguidas de estas dos grandes medidas, se encuentran en el año 2014 de la Prestación PROGRESAR, en el año 2016 la creación de la Pensión Universal para el Adulto Mayor y finalmente con importantes impactos en términos de políticas de seguridad social, el programa conectar igualdad y los distintos Subsidios Extraordinarios por única vez a beneficiarios de las prestaciones previsionales y de la AUH.

Estas normas fueron impactando en el total del Gasto Corriente y de Capital en los años mencionados. El orden en el que se señalaron las medidas en el párrafo anterior es a propósito por el impacto ocasionado.

En consecuencia, cuando el incremento de los gastos, según la norma creada y aplicada tenía que ser con Recursos Propios del Organismo, termina afectando el Resultado Financiero. Este es el caso de la creación de la AUH y de la Moratoria Previsional implementada a partir del año 2014. De hecho se puede decir que estas dos medidas que tienen un importante alcance en cuanto a la cantidad de población cubierta y el monto de la prestación, fue generando que los Recursos Propios del Organismo no pudieran afrontar estos gastos generados.

En este sentido, a partir del ejercicio 2014 la ANSES comienza a solicitarle recursos al Tesoro Nacional para cubrir el déficit. Estos recursos afectan directamente las arcas del Estado y por consiguiente se ve modificado el Resultado Financiero de la Administración Pública Nacional.

Este efecto sobre el Tesoro se profundiza a partir de la implementación de la Ley N° 27.260 que ratificó el convenio del Estado Nacional con los Provinciales, que entre otras cosas creó un esquema de eliminación gradual desde el ejercicio 2016, de la detracción del 15% de la masa de impuestos coparticipados con destino a la ANSES. Estos recursos que iban dirigidos a la ANSES los comenzó a cubrir el Tesoro Nacional de manera gradual desde el año 2016 en consecuencia de la misma norma que así lo estipula.

Finalmente, algunas de las prestaciones o programas creados por la normativa analizada tenían financiamiento del Tesoro Nacional, como el Programa Conectar Igualdad, el PROGRESAR,

la Prestación Universal para el Adulto Mayor, entre otras, por lo que en consecuencia también afecta los Recursos del Tesoro Nacional.

Como se puede observar a lo largo de este diagnóstico, el esquema AIF que expone el Resultado Financiero puede mostrar los efectos sobre el presupuesto de la normativa implementada, pero no se puede observar explícitamente los movimientos de los Recursos del Tesoro Nacional destinados a cubrir el déficit de la ANSES.

Las Contribuciones Figurativas que se observan en los cuadros anteriores no reflejan la necesidad de la ANSES para cubrir su déficit, dado que el déficit que presenta en el Resultado Financiero ya tiene incluido estos recursos. Para poder observar la real necesidad de la ANSES para cubrir su déficit, es importante tener en cuenta información sobre el destino de determinados recursos y la financiación de algunos gastos.

Finalmente, a partir de la descripción general anterior se puede decir que, la concepción actual del Sistema de Seguridad Social Argentino presenta una insuficiencia de recursos, que como se mencionó anteriormente está relacionado con la ampliación de la cobertura del Sistema a partir del otorgamiento y mejoramiento de las prestaciones de Seguridad Social, sin lograr equiparar este incremento del gasto con una mejora o ampliación de las Fuentes de Financiamiento del Sistema, diferentes del Tesoro Nacional.

Este problema impacta en el Resultado Económico y Financiero de las cuentas de la Administración Nacional, al tener presente el peso que tiene la función de Seguridad Social en el total de su gasto. Por otro lado, desmejora la situación del Tesoro Nacional dado que tiene que destinar más recursos para cubrir el déficit de la ANSES, lo que en consecuencia recae sobre un empeoramiento del déficit fiscal.

#### **IV. PROPUESTA DE INTERVENCIÓN**

El problema diagnosticado relaciona tres variables importantes al momento de analizar la evolución financiera de la ANSES y las consecuencias sobre la Administración Pública Nacional. Por un lado, se encuentra la normativa en temas de Seguridad Social, que a lo largo del periodo analizado, creó o modificó prestaciones sociales generando impacto en el gasto de la ANSES y en consecuencia, sobre la segunda variable, el Resultado Financiero antes de Contribuciones, que finalmente impacta en una mayor demanda de Recursos del Tesoro (tercera variable) para cubrir el creciente déficit del organismo.

Este análisis dejó en evidencia que el Sistema de Seguridad Social administrado por la Administración Nacional de la Seguridad Social no cuenta por sí mismo con los recursos necesarios para sostener las prestaciones sociales que brinda actualmente. De hecho, la situación financiera de ANSES muestra un deterioro importante en el periodo analizado, que comienza a ser evidente a partir del ejercicio 2014 cuando los Recursos provenientes del Tesoro Nacional no solo se destinan a ANSES por la normativa que se los asignaba, sino que también comienzan a transferirse para cubrir el déficit del organismo.

La situación deficitaria de la ANSES se vino gestando a medida que se implementaban las distintas normas que se analizaron e iban incrementando las prestaciones sociales que debía afrontar el organismo, sumado a que varias de ellas no contaban con recursos nuevos afectados a las mismas.

Uno de los casos más relevantes fue la creación de la Asignación Universal por Hijo y en sí las Asignaciones Universales para Protección Social, que representan un gasto importante para el Organismo además de ser un programa significativo en términos de Políticas Públicas Sociales.

En el mismo sentido, la Moratoria Previsional del año 2014 y su posterior prórroga en 2016 (delimitada a una parte del universo de beneficiarios), no previó los recursos necesarios para afrontar el pago de una mayor cantidad de beneficiarios de las Prestaciones Previsionales.

Parte del pago de las prestaciones que se generaron a partir de este programa, se retiene a modo cobro a la persona beneficiaria por los aportes que le hacen falta para completar el requisito de cantidad de aportes. Sin embargo, son montos que están por debajo del costo total del programa, lo que ha generado un importante impacto en la situación financiera de la ANSES.

Otro caso similar en el período bajo análisis, es el pago de los Subsidios Extraordinarios que se otorgaron por única vez a beneficiarios de las Prestaciones Previsionales y de la Asignación Universal por Hijo. Estos han sido pagados por Recursos Propios de la ANSES. Al igual que las demás medidas, este gasto extraordinario genera un impacto en el déficit dado que incrementa los gastos que no puede cubrir el organismo y debe afrontar el Tesoro Nacional.

Si bien, con estas medidas que se fueron implementando para ampliar la cobertura o el tipo de prestaciones, se iba cumpliendo con uno de los objetivos de los Sistemas de Seguridad Social -el de proveer a la población de mecanismos de protección contra contingencias derivadas de la desaparición o reducción de los ingresos necesarios para subsistir-, es importante en términos financieros evaluar y demostrar el sostenimiento de los mismos en el mediano y largo plazo.

En consecuencia, la falta de recursos específicos afectados a sostener la expansión del Sistema de Seguridad Social es uno de los problemas más relevantes que impactan en el resultado financiero de la ANSES y por tanto, en los movimientos de los Recursos del Tesoro destinados a cubrir el déficit del organismo.

En este sentido, la creación del Programa de Reparación Histórica, que según la Ley N° 27.260 se financia con la recaudación del Impuesto Especial del Régimen de Sinceramiento Fiscal, es un ejemplo de la creación de un nuevo gasto para la ANSES con un recurso afectado para su financiamiento. Sin embargo, la misma Ley promulga que una vez la recaudación de dicho impuesto y los producidos de la misma (que figuran como rentas de la propiedad) se agoten, serán las rentas del FGS quien asuma el financiamiento del Programa. En esta situación, en la que el producido por el FGS se destine al financiamiento de un programa, perjudica el objetivo que cumple el Fondo en el Sistema Previsional de darle sostenibilidad al Sistema.

Entonces, si se tiene en cuenta la información presupuestaria presentada en el Diagnóstico, se puede observar que los Recursos por Aportes y Contribuciones, que por su naturaleza estarían destinados al pago de las prestaciones del Sistema Previsional, son deficitario al compararlo con el gasto de las Jubilaciones y Pensiones (Prestaciones de la Seguridad Social).

En el Cuadro N° 11, se registra esta situación que incluso se presenta cuando no se tiene en cuenta las prestaciones que tienen financiamiento específico por Ley como lo es el gasto del Programa de Reparación Histórica (a partir del ejercicio 2016), el pago de las Pensiones a los Ex Presos Políticos y la Pensión Universal para el Adulto Mayor.

**CUADRO Nº 11 – DÉFICIT PREVISIONAL DE ANSES**

**2009-2019**

Ejecución en Millones de Pesos

CONCEPTO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
I. Aportes y Contribuciones	63.357,5	83.895,8	112.489,8	147.138,3	193.103,3	248.231,4	336.011,4	449.977,7	591.744,3	738.595,1	982.689,8
II. Prestaciones de la Seguridad Social (sin financiamiento específico)	70.902,7	70.902,7	70.902,7	70.902,7	70.902,7	70.902,7	433.230,6	600.462,8	809.159,1	1.048.341,2	1.511.044,4
III. Déficit Previsional (I - II)	-7.545,2	12.993,1	41.587,1	76.235,6	122.200,6	177.328,7	-97.219,3	-150.485,1	-217.414,8	-309.746,0	-528.354,6

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto Abierto y de los Datos abiertos de ANSES

La transformación del financiamiento del Sistema debe tener en cuenta el sostenimiento del Sistema en el mediano y largo plazo, teniendo en cuenta el contexto económico, social y político y sobre todo la estructura y composición del mercado laboral argentino que afecta directamente la recaudación de Aportes y Contribuciones de la Seguridad Social.

Para lo anterior, se propone realizar de manera más rigurosa la evaluación del financiamiento de las medidas normativas que propongan nuevas prestaciones sociales bajo el amparo del Sistema de Seguridad Social, con el fin de garantizar el sostenimiento del mismo, la cobertura de las prestaciones y de utilizar de manera más cuidadosa los Recursos del Tesoro Nacional.

Los proyectos de Ley relacionados con esta temática, podrían pasar siempre por una evaluación financiera y presupuestaria de corto, mediano y largo plazo realizada no solo por quien lo propone sino también por la Oficina Nacional de Presupuesto y la Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación, a fin de que presten su opinión sobre el impacto financiero que puede presentar dichas prestaciones. Si bien, algunas de estas se crearon a partir de Decretos, el Congreso debería condicionar su aprobación a este tipo de evaluaciones.

Asimismo se deberían realizar proyecciones actuariales para establecer una reforma del Sistema Previsional más sostenible y, en las tareas de seguimiento y ejecución del presupuesto se podría utilizar un esquema modificado del que actualmente se emplea para exponer la ejecución presupuestaria de la Administración Pública (esquema Ahorro Inversión Financiamiento), con el objetivo de que se pueda tener en cuenta de manera más práctica los gastos que el organismo presenta y que debe afrontar mensualmente, así como el déficit que puede generarse y por tanto que debe cubrirse por Recursos provenientes del Tesoro Nacional.

Esta modificación del esquema AIF, solo se propone a modo complementario para identificar la situación de la ANSES. El análisis de la evolución del Resultado Financiero bajo el esquema Ahorro Inversión Financiamiento, puede estar acompañado de uno que muestre la evolución de los recursos que realmente utiliza el organismo para afrontar el gasto y así identificar la necesidad de recursos adicionales para cubrir el déficit, que para el caso del período bajo análisis se observó a partir del ejercicio 2009.



Es importante aclarar que el esquema AIF tradicional es bastante completo y de manera global es importante para ver el funcionamiento de la Administración Nacional y para realizar análisis comparativos con la misma información de otros gobiernos nacionales. Asimismo es uno de los esquemas que por la Ley de Administración Financiera se debe utilizar y presentar tanto para dar a conocer la ejecución como la formulación del Presupuesto.

El esquema propuesto no contempla la cuenta de Financiamiento, a pesar de la importancia de esta para registrar las Fuentes y Aplicaciones Financieras que presenta el organismo.

La necesidad de financiamiento que resulta del esquema AIF, está relacionado solamente con Fuentes Financieras que no contemplan las transferencias que el Tesoro le ha realizado a la ANSES desde el año 2014 y que están registradas en las Contribuciones Figurativas, dada la naturaleza de dichos recursos. Para la consolidación de la ejecución presupuestaria de la Administración Nacional, tanto esta cuenta como la de los Gastos Figurativos deben ser iguales<sup>7</sup>.

Esas transferencias del Tesoro están contempladas en las Contribuciones Figurativas, que según el esquema AIF, se encuentran antes de calcular el Resultado Financiero. Este, de ser negativo (déficit) necesita de Fuentes Financieras para financiarlo o de ser positivo (superávit) se eligen Aplicaciones Financieras para utilizar dicho saldo de los recursos.

En consecuencia, lo que se propone es que el análisis del resultado de la ANSES, como se mencionó anteriormente, se realice de manera complementaria con un esquema modificado del AIF.

La modificación propuesta se basa en identificar los Recursos Propios que realmente utiliza el organismo en un ejercicio presupuestario para cubrir sus gastos, según las distintas normativas que así lo han dispuesto.

Por el lado de los gastos, adicional a los Corrientes y de Capital que efectivamente se encuentran registrados en el esquema AIF para el cálculo del Resultado Financiero, y los Gastos Figurativos que para los análisis individuales por organismo también se encuentran antes del Resultado Financiero, se debería tener en cuenta para el caso de ANSES, el pago de las Sentencias Judiciales que afronta el organismo a pesar de que esta se registre dentro de las Aplicaciones Financieras de la Cuenta de Financiamiento del esquema AIF.

---

<sup>7</sup> Las Contribuciones Figurativas que percibe la ANSES, se presentan como un Gasto Figurativo en la Jurisdicción a la que pertenece. Situación contraria pasa con los Gastos Figurativos que la ANSES realiza, es decir que estos se registran como una Contribución Figurativa en el organismo que los percibe.

## Esquema Propuesto

Como primera medida, se debe tener en cuenta que la mayoría de las Rentas de la Propiedad son generadas por los activos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad – FGS, que se reinvierten (Aplicaciones Financieras) y no se utilizan para financiar las prestaciones previsionales que administra la ANSES ni ningún otro gasto operativo del organismo, en el marco del Decreto N° 897/07 modificatorias y complementarias.

Por este motivo, para realizar un mejor análisis del Resultado Financiero, se propone excluir dichos ingresos del total de los Recursos Corrientes y de Capital de la ANSES, dado que estos recursos impactan positivamente sobre el resultado financiero de la ANSES, mejorándolo en toda la serie, como se observa en el siguiente Cuadro N° 12.

**CUADRO N° 12 – RESULTADO FINANCIERO Y RENTAS DEL FONDO DE GARANTÍA DE SUSTENTABILIDAD**

**2009-2019**

Ejecución en Millones de Pesos

Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>I. Recursos Corrientes y de Capital</b>	97.293,6	126.909,8	169.272,4	223.683,9	290.750,5	390.009,9	529.972,7	800.661,8	974.260,8	1.311.075,7	1.878.302,5
- Rentas del FGS	8.002,4	8.117,7	10.312,4	16.299,1	21.903,5	37.903,5	52.164,3	69.898,4	76.574,4	138.285,0	253.635,2
- Demás Recursos Corrientes y de Capital	89.291,2	118.792,2	158.960,1	207.384,8	268.847,0	352.106,4	477.808,4	730.763,5	897.686,4	1.172.790,6	1.624.667,3
<b>II. Gastos Corrientes y de Capital</b>	90.374,4	117.232,0	158.508,3	208.046,7	277.858,1	371.858,6	540.873,7	788.796,2	1.075.607,8	1.407.379,0	2.024.664,5
<b>III. Resultado Financiero (incluye rentas FGS) (I + II)</b>	6.919,2	9.677,8	10.764,1	15.637,1	12.892,4	18.151,3	-10.901,0	11.865,7	-101.347,0	-96.303,3	-146.362,0
<b>IV. Resultado Financiero SIN rentas FGS (III - Rentas del FGS)</b>	-1.083,3	1.560,1	451,7	-661,9	-9.011,2	-19.752,2	-63.065,3	-58.032,7	-177.921,4	-234.588,3	-399.997,2

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto Abierto y de los Datos abiertos de ANSES

Se puede observar el efecto sobre el Resultado Financiero (línea IV del Cuadro N°12) de no contabilizar las rentas del FGS en los Recursos Corrientes y de Capital.

Situación semejante es la derivada de la aplicación del Impuesto del Régimen de Sinceramiento Fiscal. La aplicación de la Ley N° 27.260 de Sinceramiento Fiscal, trajo a la ANSES un incremento del 97,8% en sus Recursos Tributarios en el ejercicio 2016 (como se pudo observar en el diagnóstico). Sin embargo, estos recursos se encuentran afectados al gasto del Programa de Reparación Histórica, por lo que afectó positivamente el resultado financiero del organismo, distorsionándolo dado que el gasto del Programa fue menor a lo recaudado por dicho impuesto en los años 2017 y 2018.

A diferencia del resultado financiero del AIF que muestra una tendencia creciente y que incluye las rentas del FGS (línea III del Cuadro N° 12), el resultado menos las rentas del Fondo (línea IV) exhibe una mejora entre el año 2009 y 2010, seguido de un decrecimiento significativo para el resto del período.

La segunda modificación al AIF es tener en cuenta los Gastos Figurativos y el gasto en Sentencias Judiciales como parte del Gasto total del organismo antes de contabilizar las Contribuciones Figurativas.

Si bien los Gastos Figurativos se tienen en cuenta para determinar el Resultado Financiero del organismo en un esquema AIF, al relacionarse con las Contribuciones Figurativas que serían su contraparte del gasto en un esquema consolidado de la APN, no se ve su efecto sobre el total de los gastos realizados por el organismo como si se tuvieran en cuenta en un esquema de solo gastos.

En relación al gasto por Cancelación de Deuda Previsional, conocidas también como pago de Sentencias Judiciales, son un gasto importante para el organismo, tanto a nivel financiero como en el ámbito judicial, por lo que no puede dejarse de lado esta erogación para determinar la necesidad de financiación del déficit.

Un caso particular se muestra con el Programa de Reparación Histórica y el Impuesto de Sinceramiento Fiscal afectado a este programa. Por un lado, la recaudación del impuesto especial del Régimen de Sinceramiento Fiscal, incrementó los recursos corrientes de la ANSES resultando en una mejora de su Resultado Financiero en los ejercicios 2016 y 2017, dado que estos ingresos fueron significativamente más altos que el gasto generado por el Programa.

Por otro lado, el Programa no solo consta de un gasto corriente, que se refiere a la modificación de los haberes previsionales, sino también un pago de los retroactivos generados a raíz de la demora generada por el comienzo del pago de las mismas a partir del acuerdo realizado entre las partes. Este pago de retroactivos se clasifica dentro del gasto por Cancelación de Deuda Previsional, que se encuentra dentro de las Aplicaciones Financieras de la Esquema AIF y por tanto no se contabilizan para el Resultado Financiero.

En consecuencia, el saldo de la recaudación del Impuesto mencionado, luego de afrontar el gasto generado por el Programa de Reparación Histórica (RH), se consigna dentro de las Fuentes Financieras en el Esquema AIF, por lo que la mejora del Resultado Financiero en los años 2016 y 2017 resulta distorsionado.

Esta situación no solo permite proponer la incorporación del pago de las Sentencias Judiciales como parte del gasto total del organismo para determinar el resultado, sino que también introduce la necesidad de identificar los recursos que el organismo realmente utiliza en cada ejercicio para afrontar los gastos.

A continuación en el Cuadro N° 13, se exponen las modificaciones propuestas anteriormente. Los Recursos Corrientes son netos de las rentas del FGS y de los recursos del Impuesto de Sinceramiento Fiscal que no se utilizaron para afrontar los gastos del Programa RH. En los Gastos se tiene en cuenta los Figurativos (línea IV) y el pago de las Sentencias Judiciales (línea V).

### CUADRO N° 13 – RESULTADO ANTES DE CONTRIBUCIONES FIGURATIVAS

2009-2019

Ejecución en Millones de Pesos

Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
I. Recursos Corrientes y de Capital (*)	89.291,2	118.792,2	158.960,1	207.384,8	268.847,0	352.106,4	477.808,4	630.229,2	866.112,1	1.172.790,6	1.624.667,3
II. Gastos Corrientes y de Capital	90.374,4	117.232,0	158.508,3	208.046,7	277.858,1	371.858,6	540.873,7	788.796,2	1.075.607,8	1.407.379,0	2.024.664,5
III. Resultado Financiero (I-II)	-1.083,3	1.560,1	451,7	-661,9	-9.011,2	-19.752,2	-63.065,3	-158.567,0	-209.495,6	-234.588,3	-399.997,2
IV. Gastos Figurativos	12.962,2	16.941,5	22.933,0	33.290,1	44.978,4	60.915,1	84.400,1	110.817,4	135.544,3	140.567,1	208.111,0
V. Pago Sentencias Judiciales	2.102,6	2.146,3	2.247,3	3.258,8	5.590,6	8.266,2	10.207,5	16.218,3	20.035,8	28.131,2	40.836,9
VI. Resultado antes de Contribuciones Figurativas (III - IV - V)	-14.045,5	-15.381,3	-22.481,3	-33.952,0	-53.989,6	-80.667,3	-147.465,5	-269.384,4	-345.039,9	-375.155,5	-608.108,2

(\*) No se contabilizan las Rentas del FGS, ni los Recursos de Sinceramiento Fiscal que no fueron utilizados para financiar el Programa de Reparación Histórica

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto Abierto y de los Datos abiertos de ANSES

Adicionalmente, se deberían tener en cuenta los Recursos del Tesoro Nacional que recibió la ANSES en concepto del 15% de la coparticipación y los que recibe para cubrir prestaciones o programas que por Ley tienen o han tenido este financiamiento (como lo fue el Programa Conectar Igualdad, Progresar y la PUAM, entre otros).

En consecuencia, el esquema propuesto se expone en el Cuadro N° 14. Allí se puede observar que a partir del ejercicio 2014 el organismo ha recibido Contribuciones Figurativas provenientes del Tesoro Nacional para cubrir su déficit.

### CUADRO N° 13 – ESQUEMA PROPUESTO

2009-2019

Ejecución en Millones de Pesos

Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
I. Recursos Corrientes y de Capital (*)	89.291,2	118.792,2	158.960,1	207.384,8	268.847,0	352.106,4	477.808,4	630.229,2	866.112,1	1.172.790,6	1.624.667,3
II. Gastos Corrientes y de Capital	90.374,4	117.232,0	158.508,3	208.046,7	277.858,1	371.858,6	540.873,7	788.796,2	1.075.607,8	1.407.379,0	2.024.664,5
III. Resultado Financiero (I-II)	-1.083,3	1.560,1	451,7	-661,9	-9.011,2	-19.752,2	-63.065,3	-158.567,0	-209.495,6	-234.588,3	-399.997,2
IV. Gastos Figurativos	12.962,2	16.941,5	22.933,0	33.290,1	44.978,4	60.915,1	84.400,1	110.817,4	135.544,3	140.567,1	208.111,0
V. Pago Sentencias Judiciales	2.102,6	2.146,3	2.247,3	3.258,8	5.590,6	8.266,2	10.207,5	16.218,3	20.035,8	28.131,2	40.836,9
VI. Resultado antes de Contribuciones Figurativas (III - IV - V)	-14.045,5	-15.381,3	-22.481,3	-33.952,0	-53.989,6	-80.667,3	-147.465,5	-269.384,4	-345.039,9	-375.155,5	-608.108,2
VII. Contribuciones Figurativas (15% copa + Específicos)	18.011,9	23.869,3	35.217,6	42.293,1	57.546,9	79.987,4	105.775,3	161.091,9	175.706,5	264.829,4	367.905,7
VIII. Resultado después de Contribuciones Figurativas (VI + VII)	1.863,8	6.341,6	10.489,1	5.082,3	-2.033,3	-8.946,1	-51.897,7	-124.510,8	-189.369,2	-138.457,2	-281.039,3
Contribuciones Figurativas para Déficit	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	15.512,7	50.693,7	131.724,0	201.454,3	118.161,4	280.580,1

(\*) No se contabilizan las Rentas del FGS, ni los Recursos de Sinceramiento Fiscal que no fueron utilizados para financiar el Programa de Reparación Histórica

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto Abierto y de los Datos abiertos de ANSES

Como se mencionó en la introducción de este trabajo, los datos utilizados y que se exponen en los Cuadros, especialmente aquellos que se muestran en el esquema propuesto, provienen de los datos abiertos del Presupuesto y de la ANSES, por tanto, no fue posible corroborar que a información de las Contribuciones Figurativas para cubrir el déficit, que resultan del esquema propuesto, sea el monto exacto transferido para dicho fin. Sin embargo, dado el tratamiento de los datos, se esperaría que esté muy cerca.

La acotación anterior tiene el propósito de hacer notar que la información pública es relevante para que se puedan evaluar de una mejor manera las políticas y funciones del Estado Nacional, sobre todo de una Función como lo es la Seguridad Social que representa aproximadamente la mitad del total del presupuesto de la Administración Nacional.

En este sentido, para que este tipo de propuestas puedan ser utilizadas es importante contar con la información suficiente, para así poder realizar mejores evaluaciones sobre la evolución de los recursos, gastos y el resultado del Organismo. Grushka (2016) señala claramente que

los organismos responsables de la administración de los programas de seguridad social pueden mejorar la calidad de su información (por ejemplo, número de aportantes y beneficiarios, ingresos por contribuciones y egresos por prestaciones, promedio de salarios imponibles para distintas categorías) a través del desarrollo de sistemas estadísticos, creando unidades de estudio y estableciendo un programa de publicaciones periódicas y estudios especiales (p.8).

De manera adicional, también explica que las proyecciones necesitan tener en cuenta no solo el estado de situación financiero del Sistema, sino también “de un pasado más o menos reciente que permita formular hipótesis razonables acerca del comportamiento futuro” (Grushka, 2016, p.8).

## V. CONCLUSIONES

En el desarrollo de este trabajo, se relevaron y listaron en el Cuadro N° 2 las normas implementadas que afectaron al Sistema de Seguridad Social administrado por la Administración Nacional de la Seguridad Social, durante el período 2009-2019.

Al agrupar las normas por ejercicio de aprobación, se mostró que cada año del periodo analizado se contaba como mínimo con una norma relacionada con el Sistema de Seguridad Social. Esto no implica que una cantidad importante de normas creadas e implementadas en cada ejercicio, resulte en un impacto presupuestario significativo.

Se identificaron que la mayoría de las normas impactaban en los gastos de la ANSES, en comparación con las medidas que afectaban de manera importante sus Recursos. De las 44 normas listadas para el período 2009-2019, solamente 4 presentaban cambios relevantes en los recursos afectados al Organismo.

Para establecer la importancia del efecto de estas normas sobre los recursos y gastos de la ANSES, se observó la ejecución anual de las partidas presupuestarias y programas donde se registran las modificaciones o se crearon nuevas prestaciones y las variaciones interanuales de dicha ejecución.

Desde el lado de los Recursos, el análisis realizado muestra que en contextos de ralentización de la economía, el Sistema de Seguridad Social recibe menos recursos genuinos de Aportes y Contribuciones al Sistema y de manera adicional, se reciben menos tributos afectados. Ambos recursos representan el 90% del total de Recursos Corrientes y de Capital de la ANSES, por lo que sus modificaciones afectan de manera importante el Resultado Financiero del organismo y la necesidad de recursos para cubrir su déficit.

El análisis del impacto de las normativas que modificaron los recursos se enfocó en el periodo 2015-2019 porque durante estos años se implementaron las normativas que afectaron la recaudación del organismo.

La modificación más relevante sobre los recursos de la ANSES, fue la aplicación de la Ley N° 27.260 de Sinceramiento Fiscal en el año 2016 que generó un incremento del 97,8% en sus Recursos Tributarios en comparación con la ejecución de los mismos en el año 2015. También se identificó que este recurso generó una distorsión en el Resultado Financiero mostrado en un esquema AIF, puesto que se encontraban afectados al gasto del Programa de Reparación

Histórica y sobrepasaron dicho gasto en los ejercicios 2016 y 2017, generando un saldo positivo en el Total de los Recursos.

Otra de las modificaciones relevantes en los Recursos Tributarios fue la caída del 20% de la de la recaudación del Impuesto a las Ganancias y el comienzo de la percepción del 100% del Impuesto a los Débitos y Créditos, resultante de la Ley N° 27.432 en el año 2017. Este cambio de recursos favoreció a la ANSES, dado que la recaudación del nuevo impuesto afectado sobrepasó la pérdida de los ingresos por Impuesto a las Ganancias, lo que ayudó a mejorar el Resultado Financiero del Organismo.

Por el lado de los Aportes y Contribuciones, la implementación de la Ley N° 27.430 afectó su recaudación resultando en un crecimiento menor de los Aportes y Contribuciones en el ejercicio 2018 en relación con el promedio del periodo 2009-2019.

Por el lado de las Contribuciones Figurativas, estas se vieron afectadas por la disminución paulatina de la afectación del 15% de los recursos coparticipados a la ANSES, en consecuencia de la aplicación de la Ley N° 27.260. Este cambio generó un incremento del gasto del Tesoro Nacional dado que debía sustituir dichos recursos que la ANSES dejaba de percibir.

Por el lado de las normas relativas a cambios en los gastos, en términos de políticas públicas para Protección Social las más relevantes fueron: i) la creación de la Asignación Universal por Hijo y posteriormente la Asignación Universal por Embarazo y para Ayuda Escolar Anual que conformarían las Asignaciones Universales para Protección Social, ii) la creación del programa Conectar Igualdad, iii) la creación del Programa Progresar, iii) el establecimiento de la regularización de deudas previsionales, más conocida como Moratoria Previsional, iv) la disposición de la actualización de los montos, rangos y topes de las Asignaciones Familiares por índice de movilidad, v) la creación del Programa de Reparación Histórica, vi) la creación de la Pensión Universal para el Adulto Mayor, vii) la entrada en vigencia del haber mínimo garantizado (82% del Salario Mínimo Vital y Móvil) y viii) el cambio en la fórmula del Índice de Movilidad.

Las Prestaciones de la Seguridad Social representan la mayor parte del Gasto Total, por lo que las normativas que impactan en ellas generan una mayor repercusión sobre el Resultado Financiero que modificaciones en las demás Transferencias Corrientes o los Gastos Operativos. Sin embargo, todos los incrementos a causa de la implementación de normativa fueron impactando en el incremento del gasto por sobre el incremento de los recursos generando la situación de déficit financiero a partir del ejercicio 2014.

En este sentido, la creación de las Asignaciones Universales de Protección Social fueron prestaciones creadas con objetivos claros de Protección Social, pero se dispuso que su financiamiento fuera con Recursos Propios de ANSES. Los Recursos Propios de ANSES no se vieron modificados para afrontar el gasto del programa en el mediano y largo plazo, lo que ayudó a un incremento de los gastos y una desmejora del Resultado Financiero.

Situación similar presenta la implementación de la Moratoria Previsional a partir del ejercicios 2014. A pesar de que parte de los Recursos Propios de la ANSES provienen de Aportes y Contribuciones, que en el caso de la Moratoria iban siendo retenidos de la Prestación Previsional que se comenzaba a pagar, no es suficiente para sostener todo el gasto generado por el Sistema Previsional.

Por otro lado, programas como Conectar Igualdad y Progresar y la Prestación Universal para el Adulto Mayor, impactaron en el gasto del Organismo pero contaban con financiamiento del Tesoro Nacional, según lo dispuesto por sus respectivas normas de creación. Por lo tanto, su efecto sobre los Recursos Propios de la ANSES fue nulo y no generó un impacto negativo sobre su Resultado Financiero.

En el mismo sentido, la creación del Programa de Reparación Histórica generó un incremento en el gasto de la ANSES, tanto en las Prestaciones de la Seguridad Social (Gasto Corrientes) como en el gasto de la Cancelación de la Deuda Previsional (Aplicaciones Financieras), que según la misma norma de creación contaba con financiamiento propio, proveniente de la recaudación del Impuesto Especial al Régimen de Sinceramiento Fiscal.

Como se mencionó anteriormente, el ingreso de los recursos por el Impuesto del Régimen de Sinceramiento Fiscal generó un impacto positivo en el Resultado Financiero del Organismo (dentro de un esquema AIF) dado que el gasto del Programa de Reparación Histórica, afectado a ese recurso, fue significativamente inferior en los ejercicios 2017 y 2018. Esto genera una distorsión en la lectura del Resultado del Organismo que debería indicar una necesidad de financiamiento no cubierto por Fuentes Financieras.

Adicionalmente, se observó que las Rentas de la Propiedad generadas por el FGS que se reinvierten -incrementando las aplicaciones financieras- y no se utilizan para afrontar los Gastos Corrientes del Organismo, es otra situación que muestra un Resultado Financiero distorsionado en el esquema AIF.

En la misma línea, fue importante evaluar en dicho esquema la ubicación de los Gastos Figurativos y de las Sentencias Judiciales Previsionales respecto del Resultado Financiero y



la detección del déficit. Si bien los primeros se encuentran dentro de los gastos que se utilizan para calcular el Resultado Financiero, su efecto sobre la necesidad de financiamiento de ANSES por parte del Tesoro Nacional no queda claro dado que se compensan con las Contribuciones Figurativas.

El gasto de las Sentencias Judiciales, en el esquema AIF se encuentra en la cuenta de Financiamiento, específicamente en las Aplicaciones Financieras, implicando que el Resultado Financiero no tiene en cuenta este importante gasto para la ANSES.

A partir de lo analizado anteriormente, se propone un esquema adicional al AIF para que se pueda observar de otra forma la necesidad de recursos y a partir de allí evaluar las medidas que se pretenden implementar y que afecten el Presupuesto de la ANSES.

El esquema propuesto, permitió determinar el déficit del Organismo en el periodo 2009-2019, que ha sido cubierto por el Tesoro Nacional. Para esto, no se consideran las Rentas de la Propiedad generadas por el FGS, ni el saldo de los Recursos utilizados para el gasto generado por el Programa de Reparación Histórica dentro de los Recursos Corrientes.

En cuanto a los gastos, se propone totalizar los Gastos Corrientes, de Capital, Figurativos y el pago de las Sentencias Judiciales. Con la información anterior se determina un Resultado antes de Contribuciones Figurativas.

A este Resultado se suma las Contribuciones Figurativas para gastos específicos por normativa (como el caso del Programa Conectar Igualdad, PROGRESAR o PUAM), quedando un resultado que muestra las Contribuciones del Tesoro Nacional para cubrir el déficit de la ANSES.

En consecuencia, se puede observar mejor la realidad financiera, la evolución del presupuesto del organismo y las necesidades que este puede llegar a tener en el corto, mediano y largo plazo, dado que el esquema propuesto se puede utilizar para evaluar el efecto de la creación de nuevas prestaciones o programas de Protección Social que no tengan financiamiento específico adicional a los recursos tradicionales, sino que deban ser afrontados por los Recursos Propios del Organismo.

Finalmente, también se concluye que es muy importante contar con información pública para generar mejores análisis presupuestarios y la necesidad de que los proyectos que tengan por objeto ampliar la cobertura o prestaciones del Sistema de Seguridad Social cuenten con mejores evaluaciones financieras con el fin de ayudar con su sostenibilidad y cuidar los Recursos del Tesoro Nacional.

## VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Decreto N° 1.344 Reglamentario de la Ley N° 24.156, 2007, <http://servicios.infoleg.gob.ar/>, Argentina.

Decreto N° 1.602 de Creación de Subsistema no Contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social, 2009 <http://servicios.infoleg.gob.ar/>, Argentina.

Decreto N° 459 de Creación del Programa ConectarIgualdad.AR, 2010 <http://servicios.infoleg.gob.ar/>, Argentina.

Decreto N° 446 de Creación de la Asignación por Embarazo para Protección Social, 2011 <http://servicios.infoleg.gob.ar/>, Argentina.

Decreto N° 84 de Creación del Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos - PROGRESAR, 2014, <http://servicios.infoleg.gob.ar/>, Argentina.

Gaya, R. Carpenter, S. y Martínez, C. (2018). *Evolución y Financiamiento de la Previsión Social en Argentina*, Argentina: Asociación Argentina de Presupuesto y Administración.

Grushka, C. (2016). *Perspectivas del Sistema Integrado Previsional Argentino y de ANSES, años 2015-2050*, Argentina: Observatorio de la Seguridad Social de la Administración Nacional de la Seguridad Social.

Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, 1992, <http://servicios.infoleg.gob.ar/>, Argentina.

Ley N° 26.913 de Creación de Régimen Reparatorio, 2013, <http://servicios.infoleg.gob.ar/>, Argentina.

Ley N° 26.970 del Régimen de Regularización de deudas previsionales, 2014, <http://servicios.infoleg.gob.ar/>, Argentina.

Ley N° 27.160 de Movilidad de las Asignaciones Familiares, 2015, <http://servicios.infoleg.gob.ar/>, Argentina.

Ley N° 27.260 del Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados y creación del Régimen de Sinceramiento Fiscal, 2016, <http://servicios.infoleg.gob.ar/>, Argentina.

Ley N° 27.426 de Reforma Previsional, 2017, <http://servicios.infoleg.gob.ar/>, Argentina.

Ley N° 27.432 de modificación de las Leyes N°25.413 y N°23.427, 2017, <http://servicios.infoleg.gob.ar/>, Argentina.

Ley N° 27.467 de Presupuesto de la Administración Nacional para el Ejercicio 2019, <http://servicios.infoleg.gob.ar/>, Argentina.

Ministerio de Economía de la Nación Argentina (2011). *Manual del Sistema Presupuestario Publico*, Argentina.

Observatorio de la Seguridad Social (2011). *Marco Conceptual del Sistema de Estadísticas e Indicadores del Sistema Integrado Previsional Argentino*, Argentina: Administración Nacional de la Seguridad Social.

Oficina Nacional de Presupuesto (2016). *Manual de Clasificadores Presupuestarios*, Argentina.

Sánchez-Castañeda A. (2012). *La Seguridad y la Protección Social en México: su necesaria reorganización*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.



<b>Solicitud de evaluación de TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN</b>		Código de la Especialización
Nombre y apellido del alumno		Tipo y N° de documento de identidad
Año de ingreso a la Especialización - Ciclo	Fecha de aprobación de la última asignatura rendida	
Título del Trabajo Final		
<p>Solicitud del Tutor de Trabajo Final</p> <p>Comunico a la Dirección de la Especialización que el Trabajo Final bajo mi tutoría se encuentra satisfactoriamente concluido. Por lo tanto, solicito se proceda a su evaluación y calificación final.</p> <p>Firma del Tutor de Trabajo Final .....</p> <p>Aclaración.....</p> <p>Lugar y fecha.....</p>		
<b>Datos de contacto del Tutor</b>		
Correo electrónico	Teléfonos	
<p>Se adjunta a este formulario:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Trabajo Final de Especialización impreso (indicar cantidad de copias presentadas)</li> <li>• CD con archivo del Trabajo Final en formato digital (versión Word y PDF)</li> <li>• Certificado analítico</li> </ul>		
Fecha	Firma del alumno	

**PRESENTAR EN LA RECEPCIÓN DE LA ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**Form. TFE v0**