

INFORME DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Nº 2 - septiembre 2023

ÍNDICE

OBJETIVO	3
I – RESUMEN EJECUTIVO	4
II – LA SITUACIÓN FINANCIERA DE LA SEGURIDAD SOCIAL (Septiembre 2023)	6
III – LA POLÍTICA DE REFUERZOS PREVISIONALES	15

OBJETIVO

En el marco de la mejora continua en la cual la ASAP se encuentra comprometida y, con el propósito de acercar a la ciudadanía información relevante y oportuna, se presenta el segundo informe de la Seguridad Social. En el mismo se analiza la evolución producida al III trimestre/23, en las principales variables físico-financieras de los sistemas previsionales nacionales y las causas que justifican su evolución. dada su alta participación en el gasto total de la Administración Pública Nacional (APN).

A partir de la información pública existente¹, se analiza la evolución interanual de las prestaciones previsionales comprendidas en el Sistema Previsional Argentino (SIPA) y las prestaciones no contributivas (PNC), gestionadas por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), como así también la cantidad de aportantes al sistema y el análisis de su financiamiento a los efectos de evaluar el nivel de cobertura activa, la evolución de beneficios puestos al pago y del nivel de los haberes previsionales, para luego construir una serie de indicadores de seguimiento y monitoreo que permitan medir las variables del sistema a lo largo del tiempo.

El fenómeno inflacionario ha sido un problema que caracteriza a la economía argentina desde hace muchas décadas. Más aún, durante los últimos años el país evidencia un claro período de estancamiento en la actividad económica con una dinámica incesante de alza sostenida de los niveles de inflación, que ha tenido efectos negativos no sólo sobre el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), sino sobre todo el sistema de la seguridad social. Esta situación ha puesto en evidencia y agravado problemas que ya existían pero que anteriormente no se consideraban apremiantes. Por esta razón, la actual coyuntura se convierte en una oportunidad para que todos los sectores implicados debatan esos problemas y traten de encontrar medidas correctivas para resolverlos, al tiempo que se logre un consenso más amplio para establecer un sistema de seguridad social universal, solidario, plural, equitativo y sustentable.

¹ Se relevó la información, principalmente las bases de datos del Ministerio de Economía de la Nación referidas a la ejecución presupuestaria de la Administración Pública Nacional, Estadísticas de la Seguridad Social publicada por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y Boletines Estadísticos de la Seguridad Social (BESS) elaborados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, entre otros.

I – RESUMEN EJECUTIVO

Con información a septiembre 2023, se pueden sintetizar los principales hallazgos del presente reporte.

Gasto de la Seguridad Social (GSS), En los primeros nueve meses de 2023 el GSS, expresado en valores constantes de septiembre 2023, se redujo un 7,8% interanual (i.a.). Dicha baja es relativamente mayor a la del Gasto de la APN, que disminuyó un 4,7% i.a. El GSS representó el 43,5% del Gasto de la APN y su nivel de ejecución (devengado) alcanzó el 64,6% del gasto presupuestado. El contexto de dichos guarismos resulta signado por la evolución de la inflación: 138,3% septiembre 2023 i.a. (IPCN INDEC).

Prestaciones Previsionales del SIPA: Representan el 67,7% del GSS y su variación interanual en los nueve primeros meses fue de -4,3% i.a., expresada siempre en valores constantes de septiembre 2023; mientras que la movilidad previsional en términos reales promedió una caída del 13,7% i.a. Dado que cerca del 90% del GSS se actualiza por dicha movilidad, el desacople entre ésta y la evolución de los precios es el principal factor de las disminuciones en el GSS. La política de “refuerzo de ingresos” contrarrestó parcialmente el deterioro sobre las prestaciones previsionales, pero alcanzando solo a una parte de la población pasiva: los bonos otorgados en 2023 promediaron el 7,9% del monto erogado en Prestaciones Previsionales en el acumulado a septiembre, mientras que en igual periodo de 2022 alcanzó el 3,0%.

Asignaciones Familiares (AA.FF.): Se redujo un -27,3% i.a. en valores constantes, ya que al deterioro inducido por la movilidad se sumó la finalización del pago de un complemento a las AA.FF. contributivas, que se había otorgado en el año 2021.

Asignación Universal por Hijo (AUH): Presentó una disminución del 13,1% i.a. en el periodo de referencia. Esa disminución se contrarresta con el programa Alimentar, componente de la función Promoción y Asistencia Social, que otorga una prestación a un subconjunto de los y las beneficiarias del programa AUH, con un monto que alcanzó los \$764.102 millones (\$cte septiembre 2023) y superando en un 10,7% a dicho programa.

Recursos de la Seguridad Social (RSS): Representaron un 51,8% de los **Recursos Totales de la APN (RT)**, aumentando un 3,1% i.a. respecto de los primeros nueve meses de 2022 medidos en moneda constante de septiembre 2023. Ello contrastó con la reducción del 1,5% i.a. que observaron dichos RT, que se vieron afectados por la disminución sustantiva de los Derechos de Exportación. Si a los mencionados RSS se le restan las Rentas de la Propiedad,

se tiene un aumento del 3,4% i.a. acumulado, explicado en el incremento de Aportes y Contribuciones (+2,4% i.a.) e Ingresos Tributarios (+4,3% i.a).

Resultado de la Seguridad Social: En los primeros ocho meses de 2023, el llamado RSS fue deficitario y equivalente a un 13,6 % del GSS, mientras que el **Resultado Previsional sin Ingresos Tributarios** presentó un déficit del 32,1% del GSS.

Beneficiarios titulares del SIPA: A junio 2023 se registraron 5.617.559, una cifra un 0,5% i.a. mayor a la correspondiente al mes de marzo 2023.

Haberes SIPA: Los haberes percibidos por dichos beneficiarios han recibido una actualización segmentada, de acuerdo al nivel del haber total percibido por beneficiario. En ello han incidido la aplicación de dos políticas públicas: uno, la decisión de otorgar una movilidad discrecional de dos componentes (fijo y variable) en marzo 2020, y dos, el impulso de los llamados “refuerzos” previsionales.

Bonos: En 22 de los 48 meses del periodo sep-19 / sep -23, el Poder Ejecutivo Nacional ha impulsado el pago de bonos o refuerzos previsionales. Desde septiembre 2022, se han otorgado ininterrumpidamente. Su aplicación afecta a un subconjunto de la totalidad de beneficiarios, por cuanto es definido para los perceptores del haber mínimo y de hasta 2 haberes mínimos. Ello ha determinado una segmentación en la actualización, favoreciendo a la población de menores haberes. Para septiembre 2023 el 44% de los beneficiarios titulares percibieron el haber mínimo, con un refuerzo de \$37.000, mientras que un 11% percibió un importe menor.

Se estima que para septiembre 2023 dicho refuerzo alcanzó a un 55,5% de los 5,6 millones de beneficiarios/as titulares del SIPA, con un 44,2% percibiendo \$37.000 y un 11,3% una suma inferior.

Movilidad real: La actualización trimestral de los haberes resultó corregida a través de la política de refuerzos de ingresos. En el periodo jun-23/jun-22 la movilidad previsional en relación al IPC resultó del -11,7% mientras el monto por beneficio titular² en relación al IPC se redujo un 7,2% (ambos valores promedio). Paralelamente, el monto percibido por los beneficiarios del haber mínimo (con refuerzo) se redujo en un 4,8%.

En los 46 meses del periodo jun-23 / sep-19, **el haber mínimo con actualizaciones** fue -en promedio- un 1% menor respecto del correspondiente a septiembre 2019; mientras el haber tope del régimen general fue, en promedio, un 15,3% menor al del citado mes. En 14 meses del citado periodo, las actualizaciones del haber mínimo elevaron su monto por arriba del

² *Elaboración propia, se incluye haberes mensuales, aguinaldo y política de refuerzos.*

correspondiente a septiembre 2019, en términos constantes. En el caso del haber tope del régimen general, las actualizaciones nunca posibilitaron alcanzar el guarismo de septiembre 2019.

El **stock de beneficiarios titulares** fue de 5.617.559, lo que confirmó la tasa de crecimiento trimestral que viene observando en el último año y medio: 0,5%.

II – LA SITUACIÓN FINANCIERA DE LA SEGURIDAD SOCIAL (Septiembre 2023)

En este capítulo se analizará la situación financiera atribuible a la función presupuestaria “Seguridad Social”, basada en los datos públicos del SIDIF del Ministerio de Economía de la Nación. Se presentará información correspondiente a la Administración Pública Nacional expresada en valores constantes, a través de un procedimiento que actualiza los montos mensuales de los recursos y las erogaciones al mes de septiembre 2023, utilizando el índice IPCN del INDEC.

II.1 Gasto de la Seguridad Social

En los nueve primeros meses del año 2023, el gasto devengado de la Administración Pública Nacional (GT) se redujo en un 4,7% i.a. respecto al correspondiente a igual periodo del año anterior, en términos de moneda constante. Ello fue resultado de sensibles bajas de gasto en Servicios Sociales, Servicios Económicos y Administración Gubernamental, contrarrestados parcialmente por los incrementos de Deuda Pública y de Servicios de Defensa y Seguridad. En cuanto a Servicios Sociales, se observa una baja generalizada por función, con excepción de dos de ellas: Ciencia y Técnica y de Educación y Cultura. Seguridad Social se reduce sensiblemente en pesos constantes. El cuadro siguiente detalla la evolución correspondiente.

Cuadro 1
GASTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL
(a septiembre 2023)

Función / Finalidad	Monto millones \$			Var. % i.a.	Var. % i.a. (\$constantes)	Porcentaje de Ejecución
	Acum. 2022	Acum. 2023	% 2023			Acum. 2023
ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL	612.804	1.311.380	5,5%	114,0%	-4,9%	64,8%
DEUDA PUBLICA	935.684	2.335.526	9,7%	149,6%	16,5%	52,2%
SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD	457.258	1.037.568	4,3%	126,9%	5,1%	64,9%

Función / Finalidad	Monto millones \$			Var. % i.a.	Var. % i.a. (\$constantes)	Porcentaje de Ejecución
	Acum. 2022	Acum. 2023	% 2023			Acum. 2023
SERVICIOS ECONOMICOS	1.987.172	3.883.468	16,2%	95,4%	-10,1%	71,1%
SERVICIOS SOCIALES	7.619.733	15.421.727	64,3%	102,4%	-6,4%	65,5%
Agua Potable y Alcantarillado	116.285	273.393	1,1%	135,1%	1,2%	70,8%
Ciencia y Técnica	146.078	357.658	1,5%	144,8%	12,6%	62,9%
Educación y Cultura	730.729	1.730.391	7,2%	136,8%	9,7%	67,2%
Promoción y Asistencia Social	699.935	1.483.674	6,2%	112,0%	-2,0%	67,3%
Salud	451.204	838.017	3,5%	85,7%	-15,3%	62,7%
Seguridad Social	5.261.195	10.427.463	43,5%	98,2%	-7,8%	65,4%
Trabajo	29.159	67.681	0,3%	132,1%	3,6%	64,6%
Vivienda y Urbanismo	185.147	243.450	1,0%	31,5%	-43,1%	58,1%
Total general	11.612.651	23.989.669	100,0%	106,6%	-4,7%	64,6%

Fuente: Elaboración propia en base a MECON.

La relación entre el gasto devengado y el crédito presupuestado en los nueve primeros meses de 2023 fue del 64,6%. En este sentido se destaca la ampliación de las partidas presupuestarias del mes de agosto por \$7,7 billones.

En el periodo de análisis, el gasto en Seguridad Social de la Administración Pública Nacional (APN) fue de 14,6 billones de pesos a valores constantes de septiembre 2023, representativo del 43,5% del total del Gasto de la APN. Dicho concepto significó una disminución del 7,8% i.a. en relación al observado en igual periodo del año anterior; una trayectoria representativa del 91% de la reducción del gasto de la APN (real), un poco más de 1,2 billones de pesos.

El siguiente cuadro muestra la composición del Gasto en Seguridad Social (GSS):

Cuadro 2
GASTO EN SEGURIDAD SOCIAL POR COMPONENTE
(a septiembre 2023)

Componente	Monto millones \$			Var. % i.a.	Var. % i.a. (Ajustado x IPC)
	Acum. 2022	Acum. 2023	% 2023		
Prestaciones Previsionales SIPA	3.474.031	7.151.494	68,6%	105,9%	-4,3%
Caja de FF.SS. Nacionales	207.645	462.568	4,4%	122,8%	4,6%
IAF (Caja previsional FF.AA.)	132.926	318.433	3,1%	139,6%	10,3%
Pensión Universal para el Adulto Mayor	67.669	139.933	1,3%	106,8%	-2,3%
Pensiones No Contributivas	394.607	881.958	8,5%	123,5%	4,4%
Otros (1)	302.855	408.975	3,9%	35,0%	-38,0%

Componente	Monto millones \$			Var. % i.a.	Var. % i.a. (Ajus.x IPC)
	Acum. 2022	Acum. 2023	% 2023		
Asignaciones Familiares	681.463	1.064.102	10,2%	56,1%	-27,3%
Activos y Pasivos	418.691	580.230	5,6%	38,6%	-36,1%
AUH – AUE	262.772	483.872	4,6%	84,1%	-13,1%
Total	5.261.195	10.427.463	100,0%	98,2%	-7,8%

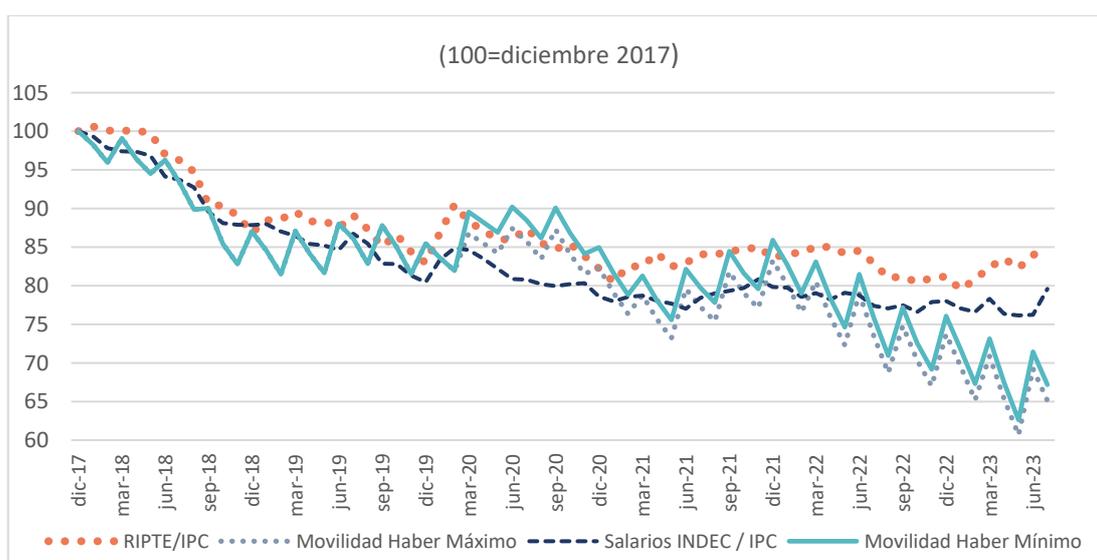
Fuente: Elaboración propia en base a MECON.

Nota (1): Incluye: Seguro de Desempleo, Transferencias a Cajas Provinciales no Transferidas, Pensiones Ex-Combatientes, Régimen Reparatorio Ley 26.913 y Programas de Asistencia Económica.

Las variaciones del GSS responden genéricamente a causas que impactan en las trayectorias del monto de las prestaciones y las cantidades de beneficios prestacionales. En este sentido influyen, entre otros: la movilidad previsional, las diferencias (casos y montos) entre quienes salen y entran al sistema, así como los cambios normativos que impactan en las coberturas.

En el periodo bajo análisis, la movilidad previsional del Régimen General del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), medida en términos constantes, se redujo en un 13,9% i.a, fruto de la diferencia observada interanualmente entre la inflación, que promedió el 113,4% i.a. en los nueve primeros meses de 2023, y los reajustes otorgados por la movilidad previsional, que promediaron un 83,4% i.a. Ello significó el principal factor reductor del GSS. El siguiente gráfico ilustra más detalladamente lo que ha ocurrido con la movilidad previsional.

Gráfico 1
MOVILIDAD REAL Y SALARIO REAL



Fuente: Elaboración propia en base a BESS, MTESS e INDEC.

La movilidad se muestra aquí en dos versiones, la correspondiente al “haber mínimo” y la del “haber máximo” jubilatorio, debido a que en marzo 2020 el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) instruyó una movilidad que combinaba un componente fijo y otro variable (2,3% + \$1500), determinando así un reajuste con porcentaje variable según el monto del haber previsional. Los salarios a valores constantes se calculan en base a los índices RIPTTE y Salarios totales (INDEC).

Con la agudización de la inflación, la movilidad en términos constantes cae fuertemente desde diciembre 2021. La trayectoria de los salarios a valores constantes fue también a la baja, aunque morigerada respecto a la de la movilidad. Resulta notorio el “desacople” entre éstos y la trayectoria de la movilidad. En el caso del indicador salarial “RIPTTE”, se observa una recuperación en el presente año.

A efectos de reducir el deterioro en los haberes previsionales, el PEN instruyó una política de “refuerzo de ingresos” o bonos previsionales a las prestaciones de menores ingresos, consistente en el otorgamiento de una suma fija que desde diciembre 2019 a septiembre 2023 impactó en 22 de los 46 meses del periodo. En el segundo capítulo del presente informe se analizará más detalladamente lo ocurrido en este sentido, pues la continuidad de los citados refuerzos relativiza la movilidad como indicador de actualización del haber previsional.

Asimismo, se pueden identificar otros factores que impactaron determinando variaciones en el periodo aquí analizado:

- i. “Prestaciones Previsionales SIPA” observó una reducción del 4,3% i.a. En este sentido, se observa una disminución tanto de las prestaciones sin moratoria (-6,9% i.a.) como en las prestaciones con moratoria (-12,0% i.a.) y en el programa Reparación Histórica (-21,7% i.a.), este último con fuerte tendencia a la baja atento a que no hay nuevas altas. En un sentido inverso a dichas contracciones, se observa el alcance de la citada política de “refuerzo de ingresos” que implicó un aumento del 155% i.a. del programa “Complementos a las prestaciones previsionales”, significando un 7,9% del monto total erogado en concepto de Prestaciones Previsionales SIPA.
- ii. El gasto en Prestación Universal para el Adulto Mayor se redujo en un 2,3% i.a. La tendencia ascendente en el gasto derivada del aumento de casos observada desde su creación (año 2016) se ha morigerado en el año 2023. Por ejemplo, en el primer semestre del presente año, el total de beneficios creció el 5,1%,

- aproximadamente la mitad del guarismo observado en el mismo periodo de años anteriores (2022, 2021, 2020).
- iii. El gasto en Pensiones no Contributivas registró un incremento del 4,4% i.a., crecimiento vinculado al pago de los citados refuerzos.
 - iv. El gasto previsional de las cajas de las fuerzas de seguridad nacionales aumentó un 4,6% i.a., mientras que el correspondiente al IAF (FF.AA.) se incrementó en un 10,3% i.a.; en ambos casos atribuible a las mejoras observadas en los salarios de las fuerzas, así como a cambios en los conceptos contributivos que impactaron en la movilidad aplicada a los haberes previsionales.
 - v. El concepto “Otros” tuvo una sensible reducción del 38,0%, motivado sustancialmente por el refuerzo de ingresos para la economía informal (Dto. 216/22) erogados en los meses de mayo y junio del año 2022 (\$402.746 millones, en términos constantes) y que no tuvieron réplica en 2023. Además, se reflejan allí partidas presupuestarias relativas a Transferencias a Cajas Provinciales no transferidas (-17,8%), Seguro de Desempleo (+27,3%), Pensiones Ex-Combatientes (-1,2%) y Actividades Centrales relativas a la administración de la ANSES (32,5%).
 - vi. Asignaciones Familiares se reduce en un 27,3% i.a. que, expresado a valores constantes de septiembre 2023, significó una reducción de \$564.295 millones (pesos constantes). En cuanto a las AAFF contributivas, impactó fuertemente la eliminación del complemento Dto. 719/21, que en el año 2022 significó unos \$312.021 millones versus \$3.435 millones de 2023 (en pesos contantes).
 - vii. En el caso de las Asignaciones Universales (AUH y AUE), la baja del gasto devengado alcanzó el 13,1% i.a. En relación a dichos programas, sigue vigente una política alimentaria instruida en el año 2020 a través de la “tarjeta alimentar”, que tiene como población objetivo una porción de la alcanzada por el programa Asignación Universal por Hijo (AUH). En el presente consiste en una transferencia monetaria a los titulares de los niños y niñas de 14 o menos años de dicho programa. Estas partidas presupuestarias no se registran en la función “Seguridad Social” sino en la función “Promoción y Asistencia Social”, en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. El siguiente cuadro muestra la erogación realizada bajo dicho concepto:

Cuadro 3
PRESTACIÓN ALIMENTAR

Programa	Monto millones \$		Var. % i.a.	Var. % i.a. (Ajus.x IPC)
	Acum. 2022	Acum. 2023		
Prestación Alimentar	228.049	552.806	142,41%	11,5%

Fuente: Elaboración propia en base a MECON

Se destaca que la Prestación Alimentar de los primeros nueve meses de 2023 representó el 110,7% del monto erogado correspondiente al programa AUH. Si se suman los montos de ambos programas, se tiene una disminución del 1,8% i.a. respecto de igual periodo de 2023

II.2 Ingresos de la Seguridad Social

En los primeros nueve meses de 2023, en valores constantes de septiembre 2023, los Recursos Totales (RT) de la Administración Pública Nacional (APN) se redujeron un 3,1% i.a. en relación al mismo periodo del año anterior, una baja equivalente a \$829.814 millones (\$ sep-23). Dicho resultado fue influido sustancialmente por la reducción del 10,2% i.a. en los Ingresos Tributarios (ITrib), a su vez consecuencia de la fuerte disminución de los Derechos de Exportación (-61,3% i.a., \$1.2 billones menos que en igual periodo 2022 (\$sep-23)). Por otra parte, dicha reducción se contrarresta parcialmente con la suba de Rentas de la Propiedad (68,2%) pues en julio y agosto 2023 se produjeron transferencias por Utilidades del BCRA por un importe de \$400.000 millones. Por su parte, Aportes y Contribuciones observaron una suba del 2,0% i.a., mientras que los Ingresos no Tributarios crecieron un 11,5%.

Cuadro 4
RECURSOS TOTALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL
(millones de \$)

Recursos	Monto millones \$			Var. % i.a.	Var. % i.a. (Ajus.x IPC)
	Acum. 2022	Acum. 2023	2023%		
Aportes y Contribuciones	2.572.061	5.609.645	29,8%	118,1%	2,0%
Ingresos No Tributarios	173.741	421.157	2,2%	142,4%	11,5%
Ingresos Tributarios	5.888.713	11.456.660	60,8%	94,6%	-10,2%
Rentas de la Propiedad	293.830	1.151.470	6,1%	291,9%	68,2%
Transferencias	30.645	157.005	0,8%	412,3%	171,6%
Otros	17.529	36.044	0,2%	105,6%	-4,4%
Total	8.976.520	18.831.980	100,0%	109,8%	-3,1%

Fuente: Elaboración propia en base a MECON.

En el presente Informe se denomina “Recursos de la Seguridad Social” (RSS) a la suma de Aportes y Contribuciones con destino a ANSES y a las cajas de las FF.AA. y FF.SS. nacionales, Ingresos Tributarios afectados a ANSES, Rentas de la Propiedad de Instituciones de la Seguridad Social y Otros conceptos relativos a las Instituciones de Seguridad Social (Venta de acciones y participaciones de capital, Recursos de Capital e Ingresos no Tributarios).

Así, en los primeros nueve meses de 2023 –y en términos constantes- dichos Recursos de la Seguridad Social (RSS) fueron un 3,1% i.a. mayores respecto a los de igual periodo del año anterior, según surge del **Cuadro 5**, representando un 51,8% de los Recursos Totales de la APN.

Cuadro 5
RECURSOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL
(millones de \$)

Recursos Seguridad Social	Monto millones \$			Var. % i.a.	Var. % i.a. (Ajus.x IPC)
	Acum. 2022	Acum. 2023	2023%		
Aportes y Contribuciones	2.545.431	5.575.186	61,9%	119,0%	2,4%
ANSES	2.421.596	5.281.265	58,6%	118,1%	2,0%
IAF (FF.AA.) y Caja FF.SS. Nacionales	123.835	293.921	3,3%	137,3%	11,5%
Ingresos Tributarios ANSES	1.504.149	3.427.555	38,0%	127,9%	4,3%
Créditos y Débitos s/CC Bancarias	897.033	1.945.043	21,6%	116,8%	0,8%
11% IVA	391.642	944.706	10,5%	141,2%	10,8%
Impuesto PAIS	103.735	379.508	4,2%	265,8%	52,2%
Gasoil y Gas Natural Comprimido	73.572	85.585	0,9%	16,3%	-45,7%
Adicional Cigarrillos	18.369	35.979	0,4%	95,9%	-8,0%
Monotributo Impositivo	19.797	36.735	0,4%	85,6%	-13,4%
Otros	2.955	8.341	0,1%	182,3%	30,6%
Rentas de la Propiedad	280.033	667.998		138,5%	7,0%
Total Recursos de la Seg.Social (RSS)	4.332.568	9.679.081		123,4%	3,4%
RSS sin Renta de la Propiedad (RSSsRP)	4.052.535	9.011.083	100,0%	122,4%	3,1%

Fuente: Elaboración propia en base a MECON

La citada variación positiva de los Recursos de la Seguridad Social se vincula fundamentalmente a la evolución de los Aportes y Contribuciones (AyC)³ que observaron un crecimiento interanual del 2,4% i.a. en moneda constante. Así, AyC representaron el 61,9% de los RSSsRP, totalizando \$7,86 billones (pesos septiembre 2023). El segundo componente, los Ingresos Tributarios, que representaron el 38,0% del RSSsRP, también registraron una variación positiva interanual del 4,3% i.a., asociada al incremento observado en Débitos y Créditos en Cuentas Corrientes Bancarias (0,8%), IVA (10,8%) e impuesto PAIS (52,2%). El

³ No incluye aportes y contribuciones destinados a la Superintendencia de Salud de la Nación.

impuesto al Gasoil y Gas Natural Comprimido observó una baja del 45,7%, atento a la postergación de las actualizaciones del impuesto (Dto. 168/23 y otros).

Así, los Recursos de la Seguridad Social sin Rentas de la Propiedad (RSSsRP)⁴ crecieron un 3,1% i.a..

II.3 Situación Financiera

Que existan recursos especialmente afectados a la Seguridad Social hace posible construir una situación financiera referida a ella y realizar estimaciones según variados criterios. Esto constituye una particularidad que no observan otros componentes del gasto como Educación o Defensa. No obstante, determinar la evolución de la situación financiera de la Seguridad Social tiene su complejidad, atento, al menos, a las siguientes circunstancias.

- a) La previsión social cuenta con los recursos provenientes de los aportes personales y contribuciones patronales, que se liquidan concomitantemente con los destinados a las asignaciones familiares contributivas.
- b) También existen recursos tributarios afectados a la previsión social, definidos en ciertas leyes impositivas. Por ejemplo, el 100% del impuesto a los créditos y débitos de las cuentas bancarias es destinado a “la Administración Nacional de la Seguridad Social” sin especificar los programas que financia. Es distinto el caso del IVA pues la Ley establece que el destino del 11% de la recaudación del IVA (pre-coparticipación) será el “régimen nacional de previsión social”.
- c) La eliminación del financiamiento del 15% de la masa bruta de impuestos coparticipados, efectivizada por la Ley 27.260, dio lugar a la creación de un financiamiento del Tesoro Nacional conceptualizado como “Restitución Coparticipados Ley 27.260, art. 26”.

⁴ El concepto “Rentas de la Propiedad” referido a las Instituciones de la Seguridad Social registra - fundamentalmente- intereses correspondientes a los activos pertenecientes al Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Previsional Argentino (FGS), que no son aplicados al pago de prestaciones, sino que se incorporan al acervo de activos financieros del mismo.

Tomando en cuenta dichas circunstancias, el siguiente cuadro muestra un ejercicio en donde se calcularon tres indicadores sobre la situación financiera de la Seguridad Social.

Cuadro 6
RESULTADOS FINANCIEROS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Nº	Indicador	2022-Acum. Sept.		2023- Acum. Sept.	
		millones \$	%Gasto	millones \$	%Gasto
1	Resultado de la Seguridad Social	-1.208.660	-23,0%	-1.416.380	-13,6%
2	Resultado Previsional SIPA sin Ingresos Tributarios	-1.391.300	-40,0%	-2.298.503	-32,1%
3	Resultado FF.AA. y FF.SS.	-216.735	-63,6%	-487.080	-62,4%

Fuente: Elaboración propia en base a MECON.

El “Resultado de la Seguridad Social” (ResSegSoc) contabiliza el gasto de la totalidad de los programas incluidos en la función presupuestaria “Seguridad Social”, es decir, Asignaciones Familiares, Sistema Previsional, Pensiones no Contributivas, PUAM, Seguro de Desempleo, Transferencias a Cajas no transferidas, y las cajas previsionales de las FF.AA. y las Fuerzas de Seguridad Nacionales, y otros conceptos menores.

Por el lado de los ingresos, se incluyen Aportes y Contribuciones, con más los ingresos tributarios afectados a la Seguridad Social. El ResSegSoc muestra la necesidad de financiamiento adicional que hubo de realizar el Tesoro Nacional para asegurar el pago de las prestaciones y otros gastos asociados.

El “Resultado Previsional SIPA sin Ingresos Tributarios” (ResPsIT) incluye Aportes y Contribuciones SIPA a las que se descuenta lo destinado al Fondo Nacional de Desempleo y los recursos destinados al financiamiento de las Asignaciones Familiares contributivas⁵; a lo cual se le resta el gasto previsional SIPA⁶. No incluye los ingresos tributarios en ninguna hipótesis.

Por último, en un tercer indicador se distingue la situación referida a las cajas de las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad. Éstas cuentan con Aportes y Contribuciones del personal activo perteneciente a dichas fuerzas, a los cuales se les resta el gasto en las prestaciones previsionales que paga.

Así, en los primeros nueve meses de 2023 el Resultado de la Seguridad Social (ResSegSoc) muestra un déficit cercano a 1,2 billones de pesos, representativo del 13,6% del Gasto en Seguridad Social. Ello significó una baja relativa en relación a igual periodo del año 2022 en

⁵ Los recursos destinados al financiamiento de las AA.FF. contributivas es estimado como el gasto en dichas AA.FF.

⁶ El gasto previsional SIPA incluye el programa Complementos a las prestaciones previsionales.

términos del gasto. En el mismo sentido, se observan los dos indicadores restantes, el ResPsIT -Resultado Previsional sin Ingresos Tributarios- que baja de 40,0% a 32,1% en términos del gasto; y el Resultado de las Fuerzas Armadas y de Seguridad (que se reduce de 63,6% a 62,4%).

III – LA POLÍTICA DE REFUERZOS PREVISIONALES

Tal como se observó anteriormente, la trayectoria decreciente de la movilidad previsional en términos reales fue la principal causa de la pérdida de poder adquisitivo del gasto en Seguridad Social. Si la mirada se detiene en los haberes previsionales del SIPA, se observa una segmentación derivada de las mencionadas decisiones de otorgar una movilidad discrecional de dos componentes (fijo y variable) en marzo 2020 y de impulsar los llamados “refuerzos” previsionales. La consecuencia de ello es una diferenciación en la evolución del poder adquisitivo del haber previsional según sea su cuantía inicial. Esto vuelve más complejo el análisis de los impactos distributivos derivados de la realidad inflacionaria y la acción del Estado. Por otra parte, la política de refuerzos también alcanzó a beneficiarios/as de la Prestación Universal para el Adulto Mayor (PUAM) y de Prestaciones no Contributivas (Vejez, Invalidez y Madre de 7 o más hijos).

Los refuerzos previsionales (SIPA) consistieron puntualmente en el otorgamiento de una suma fija por beneficiario titular, es decir, considerando la suma de las prestaciones que puede tener una persona, para montos menores o iguales al haber mínimo, así como también una suma variable según el monto del haber hasta alcanzar un monto determinado. Estos refuerzos tienen carácter discrecional y su continuidad dependerá de decisiones de política que se tomen a futuro. El cuadro siguiente muestra las particularidades de la decisión respecto de los refuerzos otorgados a partir de septiembre de 2022.

Cuadro 7
REFUERZOS PREVISIONALES

Fecha de aplicación	Normativa	Monto hasta el haber mínimo	Montos mayores al haber mínimo		
sep-22	Decreto 532/2022	\$ 7.000	Entre el haber mínimo y \$46.352,59: Hasta alcanzar \$50.352,59	Entre \$46.352,59 y hasta 2 haberes mínimos: \$4.000	Entre 2 haberes mínimos y \$90.705,18: Hasta alcanzar \$90.705,18
oct-22					
nov-22					
dic-22	Decreto 788/2022	\$ 10.000	Entre el haber mínimo y \$53.124,26: Hasta alcanzar \$60.124,26	Entre \$53.124,26 y hasta 2 haberes mínimos: \$7.000	Entre 2 haberes mínimos y \$107.248,52:
ene-23					
feb-23					

Fecha de aplicación	Normativa	Monto hasta el haber mínimo	Montos mayores al haber mínimo		
					Hasta alcanzar \$107.248,52
mar-23	Decreto 105/2023	\$ 15.000	Entre el haber mínimo y \$68.665,43: Hasta alcanzar \$73.665,43	Entre \$68.665,43 y 2 haberes mínimos: \$5.000	Entre 2 haberes mínimos y \$122.330,86: Hasta alcanzar \$122.330,86
abr-23					
may-23					
jun-23	Decreto 282/2023	\$ 15.000	Entre el haber mínimo y \$80.938,24: Hasta alcanzar \$85.938,24	Entre \$80.938,24 y 2 haberes mínimos: \$5.000	Entre 2 haberes mínimos y \$146.876,48: Hasta alcanzar \$146.876,48
jul-23		\$ 17.000	Entre el haber mínimo y \$82.938,24: Hasta alcanzar \$87.938,24	Entre \$82.938,24 y 2 haberes mínimos: \$5.000	
ago-23		\$ 20.000	Entre el haber mínimo y \$85.938,24: Hasta alcanzar \$90.938,24	Entre \$85.938,24 y 2 haberes mínimos: \$5.000	
sep-23	Decreto 442/2023	\$ 37.000	Más de \$87.459,76: Hasta alcanzar \$124.459,76		
oct-23					
nov-23					

Fuente: BESS e Infoleg.

Como es posible observar, existen diferencias en la definición del refuerzo previsional:

- i. El monto fijo correspondiente al haber mínimo es siempre variable: desde 16,1% de dicho haber en septiembre 2022 al 42,3% en septiembre 2023.
- ii. Dicho monto, además resulta fijo para un trimestre, salvo para el trimestre de junio - agosto /23, para el cual el monto varía mensualmente.
- iii. La variación entre trimestre, es también distinta en cada caso. Destaca la correspondiente a septiembre 2023, que supuso un aumento de \$20.000 a \$37.000, un 146,7%.
- iv. También hubo refuerzo para los haberes mayores al mínimo. En todos los casos hasta dos haberes mínimos y fracción, salvo la determinada para el trimestre septiembre – noviembre 2023, que recortó el alcance hasta un 42,3% por sobre un haber mínimo.

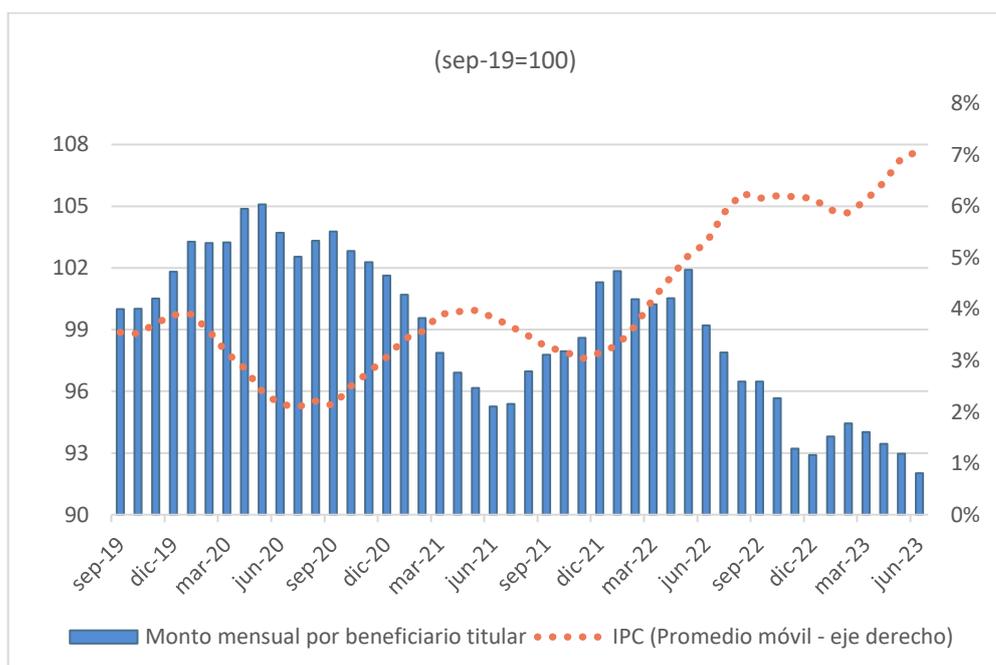
Dada la disponibilidad de la información pública, a continuación se presenta un primer indicador que mide el monto mensual por beneficiario titular del SIPA (MBT)⁷. A diferencia

⁷ Este indicador suma las erogaciones mensuales de los subprogramas Previsional, Complementos y Atención Ex Cajas Provinciales, aplicando un coeficiente de actualización de los montos erogados según IPC obtenido del cálculo de un promedio móvil de 6 meses, en función de linealizar el impacto

de la evolución de la movilidad, este indicador capta la incidencia de los bonos o refuerzos, que se otorgaron en 22 de los 46 meses que van desde diciembre 2019 a septiembre 2023, así como la mencionada política de movilidad que incluyó un componente fijo. En ambos casos ello derivó en que el porcentaje de actualización del haber dependiera de su cuantía. Con anterioridad a junio 2023, la trayectoria de los haberes que muestra la estadística pública tampoco incluyen dichos bonos refuerzos.

En este sentido, el siguiente gráfico muestra la trayectoria del citado MBT, que observa una trayectoria –estilizada- decreciente, fuertemente relacionada al incremento inflacionario que impone el ritmo decreciente de la capacidad de compra del monto promedio percibido por los beneficiarios.

Gráfico 2
MONTO MENSUAL POR BENEFICIARIO TITULAR E IPC



Fuente: Elaboración propia en base a MECON, MTESS e INDEC

Nota: IPC es IPCN según promedio móvil de seis meses.

Bajas relativas en el nivel de inflación se correlacionan con subas relativas en el monto promedio percibido por beneficiario titular.

de los aguinaldos y los bonos. Por el lado de los casos, se construyó una serie mensual de Beneficiarios Titulares en base a la serie trimestral publicada en el BESS, distribuyendo mensualmente las diferencias trimestrales.

El cuadro siguiente muestra indicadores que reflejan dicha pérdida de poder adquisitivo de los haberes previsionales. La elección del mes de sep-19 para la comparación refiere a que resultaba de interés evaluar lo ocurrido en la presente administración de gobierno.

Cuadro 8
MOVILIDAD Y MONTO POR BENEFICIARIO TITULAR

Indicador	Puntual		Promedio
	jun-23 / sep-19	jun-23/jun22	jun-23/jun22
Movilidad / IPC	-18,6%	-12,3%	-11,7%
MBT / IPC	-8,0%	-7,3%	-7,2%

Fuente: Elaboración propia en base a MECON y MTESS

Nota: Considera la movilidad de marzo 2020 igual a la aplicada al haber mínimo

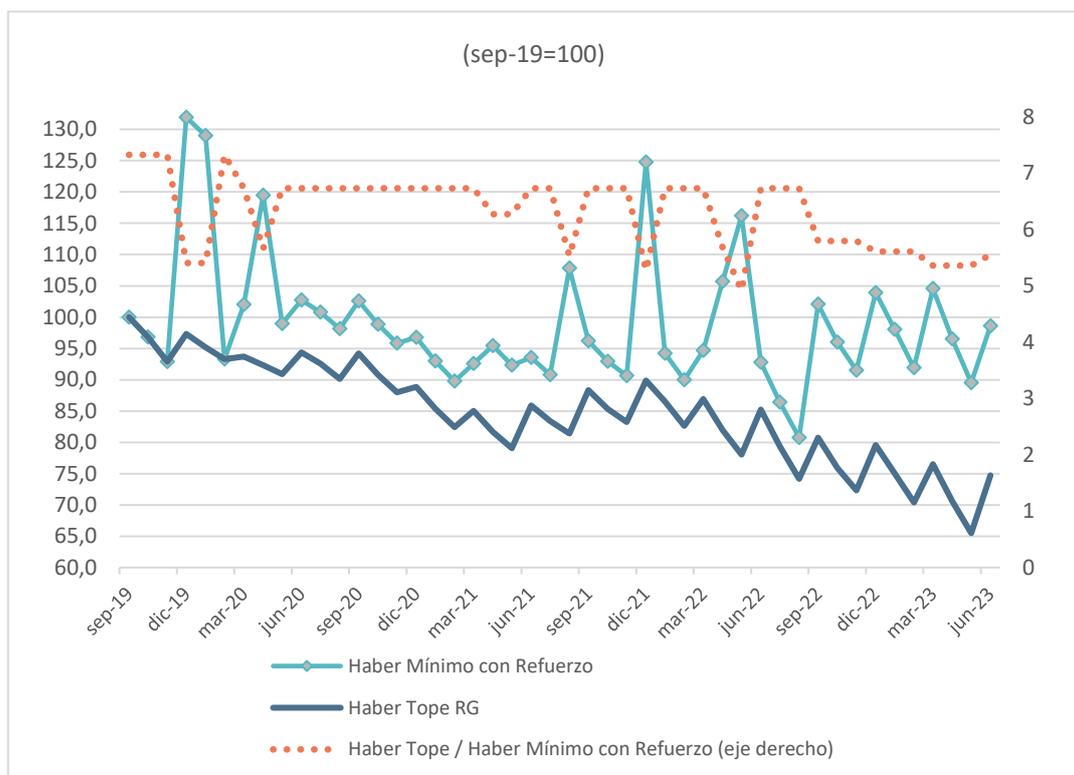
Surge una diferencia en las magnitudes, relativas al impacto de los refuerzos, del componente fijo en la movilidad de marzo 2020, y de otros factores como, por ejemplo, la diferencia entre los haberes de alta y de baja.

Tal lo mencionado anteriormente, en los nueve primeros meses de 2023, el PEN impulsó bonos previsionales que se registraron bajo el concepto presupuestario “Complementos a las prestaciones previsionales”, y que sumaron \$793,928 millones (valores de septiembre 2023). Ello significó un 7,9% del total de pagos de Jubilaciones y Pensiones del SIPA de dicho periodo, contrastando con lo ocurrido en igual periodo de 2022, año en el cual hubo bonos sólo en los meses de abril, mayo y septiembre, con un impacto del 3,0% en el citado total.

Se estima que para septiembre 2023 dicho refuerzo alcanzó a un 55,5% de los 5,6 millones de beneficiarios/as titulares del SIPA, con un 44,2% percibiendo \$37.000 y un 11,3% una suma inferior. Se debe decir que ello representó un cambio de criterio respecto de los refuerzos anteriormente otorgados, pues tienen una mayor intensidad relativa (sube el monto en relación al haber mínimo) pero representa una reducción en la percepción del refuerzo de alrededor de 1.100.000 beneficiarios titulares en relación a junio 2023 (según cálculos propios).

El gráfico siguiente muestra otra aproximación a las diferencias observadas en los montos percibidos en concepto de beneficios previsionales. En él se detalla la evolución del haber ⁸previsional en dos de sus segmentos: el del haber mínimo y el del haber máximo o tope del Régimen General. En el caso del haber mínimo, se sumó el refuerzo o bono en cada mes.

Gráfico 3
HABER MÍNIMO CON REFUERZO, HABER TOPE RG E IPC



Fuente: Elaboración propia en base a MECON y MTESS

En los 46 meses del periodo jun-23 / sep-19, el haber mínimo en términos constantes cayó - en promedio- un 1% en relación al nivel de septiembre 2019; mientras que el haber tope del régimen general se redujo en 15,3% en promedio (\$ constantes). En ello incide la comentada aplicación del componente fijo en la movilidad de marzo 2020 y los citados “refuerzos” o bonos previsionales. Para el haber mínimo, se tiene que en 14 de los 46 meses, la actualización eleva el haber por sobre el de septiembre 2019, mientras que las actualizaciones del citado haber tope realizadas en dicho periodo nunca logran superar el haber en términos constantes de septiembre 2019. Por otra parte, en el gráfico se destacan los “picos” causados por la aplicación trimestral del esquema de movilidad y la relación entre

ambos haberes. Esta última relación muestra que para dicho periodo hubo una reducción del 24% en el cociente entre el haber tope y el haber mínimo, que pasó de 7,3 en sep-19 a 5,6 en jun-23.

El cuadro siguiente muestra diferencias en las variaciones en términos constantes referidas a distintos periodos de tiempo.

Cuadro 9
VARIACIONES EN HABERES PREVISIONALES

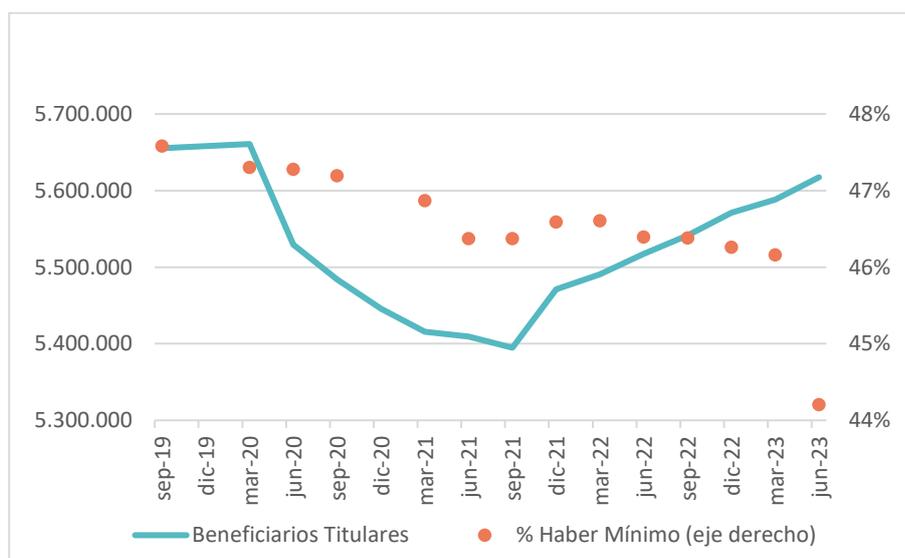
Indicador	Puntual		Promedio
	jun-23/sep-19	jun-23/jun22	jun-23/jun22
Haber Mínimo (con refuerzo)	-1,4%	6,2%	-4,8%
Haber Tope Régimen General	-25,3%	-12,3%	-11,7%

Fuente: Elaboración propia en base a MECON y MTESS

Se observan diferencias de importancia en cuanto al tipo de indicador (puntual, es decir mes contra mes, o promedio del periodo). En el caso del indicador promedio, que se ajusta con mayor precisión a lo ocurrido en la totalidad del periodo jun-23/jun-22, muestra una caída del 4,8% en el haber mínimo (con refuerzo), mientras que el haber tope RG disminuye un 11,7%.

Por último, en el siguiente gráfico se muestra la evolución de beneficiarios titulares en los últimos años, así como el porcentaje de quienes perciben el haber mínimo en el total.

Gráfico 4
BENEFICIARIOS TITULARES Y PERCEPCIÓN DEL HABER MÍNIMO



Fuente: Elaboración propia en base al BESS

En junio de 2023, el stock de beneficiarios titulares fue de 5.617.559, lo que confirmó la tasa de crecimiento trimestral que viene observando en el último año y medio: 0,5%. Con ello queda a unos 38 mil casos del nivel observado con anterioridad a la pandemia. Por otra parte, los beneficiarios del haber mínimo representaron en junio 2023 un 44,2% del total de beneficiarios titulares, un nivel inferior al observado con anterioridad. En ello ha incidido la diferenciación en la aplicación de la movilidad para el caso de los beneficiarios sin moratoria que cobran el haber mínimo, dado la vigencia del art. 125 bis de la Ley 24.241 que establece el pago de la diferencia entre el haber y el 82% del Salario Mínimo Vital y Móvil.