

# EL SISTEMA INTEGRADO DE JUBILACIONES Y PENSIONES

Alumno: Martin Espatolero

Cátedra: Seminario de Graduación.

Carrera: Contador Público.

Facultad: Ciencias Económicas.

Universidad: FASTA.

Asesoramiento: CPN Daniel Baldini

Dra. Laura Cipriano (Depto. Met. De la Invest.)

Año: 2.005.



<b>INDICE</b>	<b>página</b>
ABSTRAC	3
AGRADECIMIENTOS	4
PROTOCOLO	5
Problema	5
Objetivo General	5
Objetivos específicos	5
Estado actual de la cuestión	5
Justificación del tema	5
Hipótesis	5
Variables	6
Diseño Metodológico	6
Cronograma	7
Introducción	8
Desarrollo	12
Características del Sistema	12
Administración del ANSES	25
Presupuesto Nacional	33
Recursos Generales y Específicos	37
Reforma Previsional	43
Evasión Impositiva	47
Jubilación Privada ¿solución o problema?	61
Acciones contra la evasión	65
Cuadros Anexos	67
Caso practico N° 1	76
Caso practico N° 2	77
Conclusión	79
Bibliografía	80

**ABSTRACT**

A través del presente trabajo se estudiara el sistema integrado de jubilaciones y pensiones de la Republica Argentina y las consecuencia que derivan de su aplicación y funcionamiento en los jubilados y pensionados del mismo país.

La investigación consistirá, por un lado, en analizar la ley de creación del sistema integrado de jubilaciones y pensiones la que indica los requisitos para recibir la prestación y como se determina la misma, teniendo en cuenta previamente en que contexto se creo el nuevo sistema y como fue evolucionando en la historia Argentina la situación económica de los Jubilados y Pensionados.

Por otro parte se estudiaran como influyen otros factores sobre la variable en cuestión, se analizara la evasión impositiva, el presupuesto nacional y la administración por parte del ANSES de los fondos para el pago de las jubilaciones y pensiones.

Finalmente a través de casos prácticos se analizaran diferentes situaciones que demuestren el funcionamiento actual del sistema y como influiría en el bolsillo de los jubilados una mejora en alguna de las variables que determinan la prestación que reciben.

**Agradecimientos.**

En primer lugar quiero agradecerle a Dios, por haberme dado la fuerza suficiente como para concluir con esta etapa de mi vida.

A mis padres: Mabel y Horacio por su apoyo incondicional y constante durante este periodo.

A mi Abuela y mi novia quienes fueron las personas mas pendientes de mis resultados y estado de animo durante este periodo.

Al resto de mi familia y amigos por alentarme y apoyarme en todo momento.

A mi tutor Daniel Baldini, por su tiempo, su vocacion de docencia y fundamentalmente su calidad humana.

A la Dra. Laura Cipriano por la ayuda metodologica brindada en este trabajo.

**Problema:** Distintos aspectos del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en la Republica Argentina, su disfuncionalidad.

**Objetivo General:** Analizar la ley 24241 (Ley de Jubilaciones y Pensiones) junto con los Organismos Nacionales que se ocupan de la recaudación, fiscalización y administración de fondos de Jubilaciones y Pensiones junto con las variables macroeconómicas nacionales y determinar el impacto de estas en la remuneración final obtenida por los beneficiarios de esta ley.

**Objetivos Específicos:**

- 1- Determinar la influencia de la evasión impositiva y el trabajo deficientemente registrado sobre las jubilaciones y pensiones.
- 2- Analizar la distribución del presupuesto nacional.
- 3- Investigar el grado de eficiencia y de eficacia de los entes distribuidores.

**Estado Actual de la cuestión:** Entre las investigaciones que se han hecho sobre el tema cabria destacar la investigación en conjunto realizada por la FUNDACIÓN BASES, EL INSTITUTO TORCUATO DI TELLA (dos de las más prestigiosas fundaciones en el país) y la AFIP. En dicha investigación se relaciono y causo directamente a la remuneración que perciben los jubilados con la evasión impositiva y el trabajo sin registrar pero dejo aspectos importantes en el tintero como el funcionamiento del organismo administrador de las jubilaciones y pensiones y si es adecuado el actual sistema jubilatorio, llamado sistema mixto. Sin embargo esto si fue tenido en cuenta en diversas publicaciones de revistas especializadas como Mercados, Finanzas y Economía donde el doctor Mario Tegeiro le presta una mayor atención a estos factores anteriormente nombrados.

**Justificación del Tema:** Esta investigación es sumamente importante debido a diversos factores, primero a la calidad de vida que deben sobrellevar los jubilados y pensionados Argentinos que no gozan de otros ingresos complementarios, luego que sabiendo que a pesar de que esto involucra a una gran parte de nuestra población no se tiene una idea precisa en donde radica este problema y no se ha establecido hasta el día de hoy un plan a largo plazo para poder mejorar poco a poco la prestación que reciben los beneficiarios de jubilaciones y pensiones.

**HIPÓTESIS:** La mala remuneración de los Jubilados y Pensionados Argentinos esta directamente relacionada con la evasión tributaria y el trabajo ineficazmente registrado junto con la mala administración de los fondos que es realizada por el ANSES.

**VARIABLES:**

Variable independiente: Evasión y trabajo ineficazmente registrado.

Variable independiente: Administración de fondos realizada por el ANSES.

Variable dependiente: Remuneración de los Jubilados y Pensionados.

**DISEÑO METODOLOGICO**

Con respecto al tipo de investigación que realizare esta puede clasificarse:

Según la profundidad: Descriptiva, explicativa. Descriptiva ya que se hará una descripción del sistema jubilatorio Argentino con sus distintos componentes y explicativa ya que se explicara como y porque llega al jubilado y pensionado ese beneficio.

Según la Fuente: Primaria y Secundaria. Ya que se consultara tanto las leyes en si como opiniones doctrinarias de diversos autores.

Según la finalidad: Básica.

Según el enfoque: Macroeconómico. Esto es debido a que el tema trata al sistema Argentino en general y no a un caso en particular.

Según la naturaleza temporal: Sincrónica. Si analizamos el sistema debemos tener en cuenta que este esta compuesto por un conjunto de acciones que realizan distintos componentes del mismo a lo largo del tiempo.

Tiempo de la investigación: Año 2004-2005.

Lugar de la investigación: Mar del Plata.

Para el desarrollo del trabajo se contara con las siguientes variables:

- a) Remuneración obtenida por el beneficiario
- b) Tipo de Beneficiario (Jubilado/Pensionado)
- c) Sistema de Jubilación

El universo de Análisis para el desarrollo de la investigación esta constituido por los Beneficiarios de Jubilaciones y Pensiones de La Republica Argentina, los entes encargados tanto de la administración de los fondos como su recaudación, fiscalización y verificación y las normas legales aplicables a todo el Sistema Jubilatorio Argentino. Mientras que la unidad de análisis serán los Beneficiarios de Jubilaciones y Pensiones en Particular.

Para la realización de la investigación se recopilaran las Normas Argentinas vigentes que se ocupen del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones ya sean estas leyes, decretos o resoluciones dictadas tanto por la Administración Nacional de Ingresos Públicos como por la Administración Nacional de Seguridad Social. Una vez obtenido todo lo concerniente al tema se analizaran estos datos encontrando los lineamientos fundamentales del tema para un adecuado desarrollo.

Aquí una vez adquirido en suficiencia el tema se realizara la primer entrevista con el tutor para que este proponga las correcciones que considere pertinentes o exprese diferentes puntos de vista de la cuestión.

Luego se comparara lo investigado con casos concretos elegidos al azar, para después realizar un análisis crítico basándonos tanto en la investigación teórica como lo visto en la práctica.

Se realizaran luego como mínimo dos encuentros entre el alumno, tutor y departamento de metodología para finalmente concluir el trabajo

### **CRONOGRAMA DE TAREAS**

Todo lo anteriormente nombrado se desarrollara en un periodo estipulado de antemano que a continuación se detalla:

RECOPIACIÓN DE DATOS	2 SEMANAS
ANÁLISIS DE DATOS	6 SEMANAS
ENTREVISTA CON EL TUTOR	
ENTREVISTA CON EL DEPARTAMENTO DE METODOLOGÍA	
CORRECCIONES	2 SEMANAS
ANÁLISIS PRACTICO	1 SEMANA
ANÁLISIS CRITICO	2 SEMANAS
ENTREVISTA CON EL TUTOR	
ENTREVISTA CON EL DEPARTAMENTO DE METODOLOGÍA	
CORRECCIONES	1 SEMANAS
ENTREGA DEL TRABAJO	

## INTRODUCCION

El marco teórico de este trabajo va esta constituido por tres pilares que son fundamentales para lograr una adecuada comprensión del tema. Primero se explicara el sistema jubilatorio argentino, luego la división funcional que existe en la Republica con respecto a la Recaudación, Administración y Fiscalización de los fondos de Jubilaciones y pensiones y por tercero y último se analizara la ley de presupuesto nacional.

A)

En esta parte del marco teórico se expondrá con detalle la ley 24241 (Ley de Jubilaciones y Pensiones) la cual reglamenta todos los aspectos relacionados directamente con la jubilación como requisitos para obtenerla, edad mínima, calculo de la remuneración, opción de elección por el sistema que el beneficiario elija, condiciones y posibilidades de traspaso de sistema o entre distintas prestadoras de un mismo sistema, entre otros aspectos

B)

Aquí se analizaran principalmente el decreto 507/93 ( decreto que otorga a la ANSES la administración de los recursos y por otra parte otorga la recaudación, fiscalización y verificación a la AFIP), la resolución 684/01 que dispone la creación del instituto nacional de recursos de la seguridad social, Resolución 14/2002 que dispone que el consejo de administración del instituto nacional de recursos de la seguridad social va a estar formado por el Directo del ANSES y El Administrador Federal de Ingresos Públicos, por UN (1) consejero en representación de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, por UN (1) consejero en representación de las Obras Sociales de Carácter Sindical, por UN (1) consejero en representación de las Obras Sociales del Personal de Dirección, y por UN (1) consejero en representación de las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo y finalmente el decreto 893/2001 decreto que indica composición y funciones del ANSES.

C)

En este ultimo apartado se graficara la importancia presupuestaria asignada a las jubilaciones y pensiones, comparándolas con otras partidas presupuestarias, para lo mismo se tendrá en cuenta la ley nacional de presupuesto haciendo previamente una breve explicación del sistema presupuestario argentino.

Antes de analizar estos tres pilares indicados es bueno tener en cuenta la evolución a través del tiempo que ha tenido el sistema jubilatorio argentino.



Breve reseña histórica sobre la evolución del Régimen Previsional Argentino.

Así como lo hace Guillermo Alonso en su libro *Política y Seguridad Social en la Argentina de los '90* podemos hacer una breve reseña de los cambios ocurridos en el Sistema Previsional Argentino.

· En el siglo XIX puede encontrarse el origen del sistema de pensiones y jubilaciones. Sin embargo, hasta entrado el siglo XX estaba limitado a militares, altos funcionarios y maestros estatales.

· 1904: se incorpora la cobertura de seguridad social para todos los empleados de la Administración Pública Central.

· 1915: se crea la Caja Jubilatoria de los trabajadores ferroviarios. Por primera vez se otorga este beneficio a un gremio que provenía del sector privado. Hasta el momento dichos privilegios eran sólo para funcionarios estatales.

· 1921: surgen las cajas jubilatorias para los trabajadores en servicios públicos (luz, gas, telégrafo, teléfono, tranvías).

· 1922: el beneficio jubilatorio es extendido a los trabajadores bancarios.

· 1939: Se crean las cajas jubilatorias de la marina mercante, la aeronáutica civil, gráficos y periodistas.

· 1944: Hasta este momento sólo el 7% de la población activa (428.000) recibía beneficios jubilatorios. Es en este año que se crea la Caja de Empleados de Comercio y se extiende la cobertura de la Seguridad Social.

· 1946: Se crea la Caja de Jubilaciones de los Empleados Industriales.

· 1954: El beneficio jubilatorio es otorgado a autónomos, rurales y profesionales. Durante este período se otorgan beneficios previsionales por jubilación ordinaria, por invalidez, pensiones por viudez y regímenes de retiro voluntario y anticipado. Se crea el Instituto Nacional de Previsión Social para centralizar el sistema. Para este año está cubierta casi la totalidad de la población económicamente activa. Se dicta la Ley N° 14.370 que convierte al sistema en uno de Reparto, ya que el cómputo de los haberes se deslinda de la suma total de aportes a lo largo de la carrera laboral.

· 1956: se suman al sistema jubilatorio los trabajadores de servicio doméstico, único sector que faltaba incorporar.

· 1958: se introduce la Ley N° 14.499 que alteró la distribución del Régimen de Reparto. Se establece el criterio de proporcionalidad entre salario y jubilación, debiendo respetar ésta última un 82% del primero. En un principio, el sistema mostraba importantes superávits, en gran parte debido a la alta tasa de sostenimiento; es decir, la gran proporción de aportantes y la baja cantidad de beneficiarios.

---

1 Guillermo V. Alonso, *Política y Seguridad Social en la Argentina de los '90*, Madrid: Miño y Dávila, marzo del 2000.

- A fines de la década de los sesenta aparecen los primeros síntomas de erosión de los beneficios percibidos por el Régimen Previsional. La utilización de dichos superávits para otros fines tales como construcción de viviendas (entre 1947-1953), la inflación, la evasión, la expansión de los haberes jubilatorios, constituirían algunas de las causas que preanunciaban la crisis del Sistema Previsional Argentino.
- 1962: se registra el primer déficit del Sistema Previsional.
- 1963-1966: el gobierno de Illia elaboró un proyecto de reforma del Sistema Previsional, pero su derrocamiento no le permitió llevarlo a cabo.
- 1966-1969: la dictadura de Onganía declara la inembargabilidad de los bienes de las cajas jubilatorias. Dichas cajas no podían cumplir con las prestaciones que debían otorgar y ello había ocasionado un aluvión de sentencias judiciales a favor de los beneficiarios. Por esta razón, el gobierno tomó esta medida que declaraba la imposibilidad de disponer de los bienes de las cajas jubilatorias para cumplir con dichas sentencias, lo cual hubiera implicado una gran pérdida de recursos para el Sistema Previsional ya en crisis.
- 1967: es en este año que se dicta una Reforma Previsional. Se intenta unificar el Sistema, quitándole poder a los sindicatos de las Cajas Jubilatorias. Se crearon tres cajas que absorberían al resto: Caja del Estado y Servicios Públicos; Caja de Industria, Comercio y Actividades Civiles; y Trabajadores Autónomos (Ley N° 18.037 para trabajadores en relación de dependencia y Ley N° 18.038 para trabajadores autónomos). Se disolvió el Instituto Nacional de Previsión Social y se creó la Secretaría de Seguridad Social como el organismo a cargo del sistema. Cada Caja quedaría a cargo de un director nombrado por el Poder Ejecutivo Nacional. La cobertura de aquellos trabajadores en relación de dependencia abarcaba a todos, exceptuando a las Fuerzas Armadas y de Seguridad y a los trabajadores de administraciones provinciales y municipales. Se suprimieron regímenes de privilegio, jubilaciones adelantadas, se aumentaron las edades de jubilación y se reguló el cálculo del haber de modo más restrictivo, estableciéndose el 82% móvil sólo para aquellos que superaran los 30 años de servicios.
- 1976-1983: aumento de los beneficiarios de 1.649.800 a 2.662.400. A fines de la década de 1970 se cortó la contribución patronal con el fin de mejorar la competitividad empresarial.
- 1983-1989: la suspensión de los aportes patronales trajo consecuencias negativas en el financiamiento del sistema y el gobierno alfonsinista los restituiría en 1984. La década de 1980 evidenciaría la crisis del Sistema de Reparto. El sistema continuó con una fuerte necesidad de financiamiento, recurriéndose en muchos casos a impuestos sobre el consumo de ciertos servicios públicos. Aumenta la proporción de recursos para el sistema fuera de la nómina salarial. También se incrementan los porcentajes de aportes laborales y contribuciones patronales.
- 1986: se decreta el Estado de Emergencia del Sistema Previsional, con el objetivo de suspender la ejecución de sentencias en contra del Estado por el incumplimiento del pago de haberes que, según la ley vigente, debían cubrir entre el 70% y el 82% del salario. Distintas causas influyeron en la crisis del sistema previsional:
- Proceso de envejecimiento de la población que impacta sobre la capacidad de

sostenimiento del sistema, es decir en la relación activos-pasivos;

- El deterioro del mercado de trabajo (caída del salario real, crecimiento de la informalidad y aumento del desempleo) y la evasión;

- El modo en que evolucionó la estructura ocupacional en las últimas décadas, aumentando el sector servicios, justamente el que recluta gran parte del sector informal.

- 1991: comienzan los primeros intentos de Reforma Previsional por parte del gobierno de Menem. La propuesta inicial era instaurar un Régimen puramente de Capitalización. Una intensa negociación en el Parlamento, que mostraba la resistencia dentro de la propia coalición menemista, sobre todo por parte de los sindicatos, y de la oposición, darían lugar al Régimen mixto vigente a partir de julio de 1994.

- 1994: entra en vigencia la Ley 24.241, sancionada en septiembre de 1993 y dio lugar a la Reforma Previsional que instauró el hoy vigente Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, cuya característica principal es su condición de sistema mixto compuesto por un Régimen Previsional de Reparto y un Régimen Previsional de Capitalización. Es a partir de esta norma que se definen las características generales del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP): los distintos regímenes; las prestaciones que ofrecen; los requisitos para obtenerlas; las instituciones responsables; entre otros.

- 1995: se sanciona la Ley 24.463, de Solidaridad Previsional, que modifica algunos de los aspectos introducidos por la Ley 24.241.6

## DESARROLLO

### PRIMERA PARTE

La ley 24241 constituye la base del sistema jubilatorio argentino por lo que es fundamental su previo análisis para tratar el tema en cuestión.

Así como dice Julio Armando Grisolia: 2 la ley 24241 reforma al sistema desde el punto de vista del presupuesto nacional, pero no de la seguridad social. Modifica el sistema previsional y crea el sistema integrado de jubilaciones y pensiones con alcance nacional.

Es en su artículo 1 3 donde la ley instituye con alcance nacional, el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), que cubrirá las contingencias de vejez, invalidez y muerte y se integrará al Sistema Unico de Seguridad Social (SUSS).

Aclarando que conforman este sistema:

1) Un régimen previsional público, fundamentado en el otorgamiento de prestaciones por parte del Estado que se financiarán a través de un sistema de reparto, en adelante también Régimen de Reparto, y

2) Un régimen previsional basado en la capitalización individual, en adelante también Régimen de Capitalización.

Obligatoriedad: La normativa establece que están obligatoriamente comprendidas en el SIJP y sujetas a las disposiciones que sobre afiliación establece esta ley y a las normas reglamentarias que se dicten, las personas físicas mayores de dieciocho (18) años de edad que a continuación se detallan:

a) Personas que desempeñen alguna de las actividades en relación de dependencia que se enumeran en los apartados siguientes, aunque el contrato de trabajo o la relación de empleo público fueren a plazo fijo:

1. Los funcionarios, empleados y agentes que en forma permanente o transitoria desempeñen cargos, aunque sean de carácter electivo, en cualquiera de los poderes del Estado nacional, sus reparticiones u organismos centralizados, descentralizados o autárquicos, empresas del Estado, sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta, servicios de cuentas especiales y obras sociales del sector público, con exclusión del personal militar de las fuerzas armadas y del personal militarizado o con estado policial de las fuerzas de seguridad y policiales.
2. El personal civil de las fuerzas armadas y de las fuerzas de seguridad y policiales.
3. Los funcionarios, empleados y agentes que en forma permanente o transitoria desempeñen cargos en organismos oficiales interprovinciales, o integrados por la Nación y una o más provincias, cuyas remuneraciones se atiendan con fondos de dichos organismos.

2 Julio Armando Grisolia, **Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social 9º ED.**, Buenos Aires, Depalma, 2004, pag 940.

3 Suplementos Universitarios La Ley, **Compendio de Legislación del Trabajo y de la Seguridad Social**, Buenos Aires, La Ley, 2004, pag 193.

4. Los funcionarios, empleados y agentes civiles dependientes de los gobiernos y municipalidades provinciales, a condición que previamente las autoridades respectivas adhieran al SIJP, mediante convenio con el Poder Ejecutivo nacional.
5. Las personas que en cualquier lugar del territorio del país presten en forma permanente, transitoria o eventual, servicios remunerados en relación de dependencia en la actividad privada.
6. Las personas que en virtud de un contrato de trabajo celebrado o relación laboral iniciada en la República, o de un traslado o comisión dispuestos por el empleador, presten en el extranjero servicios de la naturaleza prevista en el apartado anterior, siempre que dichas personas tuvieran domicilio real en el país al tiempo de celebrarse el contrato, iniciarse la relación laboral o disponerse el traslado o comisión.
7. En general, todas las personas que hasta la vigencia de la presente ley estuvieran obligatoriamente comprendidas en el régimen nacional de jubilaciones y pensiones por actividades no incluidas con carácter obligatorio en el régimen para trabajadores autónomos.

Cuando se trate de socios en relación de dependencia con sociedades, se estará a lo dispuesto en el inciso d):

- b) Personas que por sí solas o conjunta o alternativamente con otras, asociadas o no, ejerzan habitualmente en la República alguna de las actividades que a continuación se enumeran, siempre que éstas no configuren una relación de dependencia:

1. Dirección, administración o conducción de cualquier empresa, organización, establecimiento o explotación con fines de lucro, o sociedad comercial o civil, aunque por esas actividades no obtengan retribución, utilidad o ingreso alguno.
2. Profesión desempeñada por graduado en universidad nacional o en universidad provincial o privada autorizada para funcionar por el Poder Ejecutivo, o por quien tenga especial habilitación legal para el ejercicio de profesión universitaria reglamentada.
3. Producción o cobranza de seguros, reaseguros, capitalización, ahorro, ahorro y préstamo, o similares.
4. Cualquier otra actividad lucrativa no comprendida en los apartados precedentes;

c) Personas al servicio de las representaciones y agentes diplomáticos o consulares acreditados en el país, como también el dependiente de organismos internacionales que preste servicios en la República, si de conformidad con las convenciones y tratados vigentes resultan aplicables a dicho personal las leyes de jubilaciones y pensiones argentinas. Al personal que quede excluido le será de aplicación lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 4°;

- c) Cuando se trate de socios de sociedades, a los fines de su inclusión obligatoria en los incisos a) o b), o en ambos, serán de aplicación las siguientes normas:

1. No se incluirán obligatoriamente en el inciso a):

1.1. Los socios de sociedades de cualquier tipo cuya participación en el capital sea igual o superior al porcentual que resulte de dividir el número cien (100) por el número total de socios.

1.2. El socio comanditado único de las sociedades en comandita simple o por acciones. Si hubiera más de un socio comanditado se aplicará lo dispuesto en el punto anterior, tomando en consideración solamente el capital comanditado.

1.3. Los socios de las sociedades civiles y de las sociedades comerciales irregulares o de hecho, aunque no se cumpla el requisito a que se refiere el punto 1.1.

1.4. Los socios de sociedades de cualquier tipo -aunque no estuvieran comprendidos en los puntos anteriores-, cuando la totalidad de los integrantes de la sociedad estén ligados por un vínculo de parentesco de hasta el segundo grado de consanguinidad y/o afinidad.

2. Sin perjuicio de su inclusión en el inciso b), cuando un socio quede incluido obligatoriamente en el inciso a) la sociedad y el socio estarán sujetos a las obligaciones de aportes y contribuciones obligatorios por la proporción de la remuneración y participación en las utilidades que el socio perciba y/o se le acrediten en cuenta, en la medida que exceda el monto que le hubiera correspondido de conformidad con su participación en el capital social.

### **BASES DEL SISTEMA**

El sistema establecido por esta ley es un sistema mixto en el cual los aportantes al sistema pueden optar por un Régimen de Capitalización Privado o un Régimen Previsional Público.

### **REGIMEN DE REPARTO ASISTIDO**

El régimen previsional público es un régimen de reparto asistido, basado en el principio de solidaridad.

Sus prestaciones están financiadas con los recursos enumerados en el artículo 18 de esta Ley. El Estado Nacional garantiza el otorgamiento y pago de las prestaciones establecidas en este Capítulo, hasta el monto de los créditos presupuestarios expresamente comprometidos para su financiamiento por la respectiva Ley de Presupuesto.

### **PRESTACIONES DEL REGIMEN DE REPARTO:**

El régimen instituido en el presente título otorgará las siguientes prestaciones:

- a) Prestación Compensatoria;
- b) Prestación Adicional por Permanencia;

- c) Prestación Suplementaria;
- d) Retiro por Invalidez;
- e) Pensión por Fallecimiento;
- f) Prestación Proporcional

La ley de presupuesto determinará el importe mínimo y máximo de las prestaciones a cargo del Régimen Previsional Público. Ningún beneficiario tendrá derecho a recibir prestaciones superiores al tope máximo legalmente determinado.

#### **CONDICIONES PARA RECIBIR LA PRESTACIÓN:**

Tendrán derecho a las prestaciones previstas en los incisos a), b) y c) del artículo 17, los afiliados:

- a) Hombres que hubieran cumplido SESENTA Y CINCO (65) años de edad, siendo de aplicación la escala prevista en el artículo 37.
- b) Mujeres que hubieran cumplido SESENTA (60) años de edad, siendo de aplicación la escala prevista en los artículos 37 y 26.
- c) Que acrediten TREINTA (30) años de servicios con aportes computables en uno o más regímenes comprendidos en el sistema de reciprocidad, siendo de aplicación la escala prevista en el artículo 38.
- d) Adicionalmente, para tener derecho a la prestación del inciso c) del artículo 17, será necesario acreditar haber solicitado la totalidad de las prestaciones a las que tiene derecho el afiliado, incluida la Jubilación Ordinaria, para el supuesto de los incorporados al Régimen de Capitalización.

Al único fin de acreditar el mínimo de servicios para el logro de estas prestaciones, se podrá compensar el exceso de edad con la falta de servicios, en la proporción de DOS (2) años de edad excedentes por UNO (1) de servicios faltante. Cualquier fracción de edad excedente compensará servicios faltantes en la misma proporción.

Serán computables los servicios comprendidos en el presente sistema, como también los prestados con anterioridad. Dicho cómputo comprenderá exclusivamente las actividades desarrolladas hasta el momento de solicitar las prestaciones.

A los fines de la aplicación del artículo 252 de la Ley de Contrato de Trabajo (t.o. 1976) y sus modificatorias, las mujeres podrán optar por continuar su actividad laboral hasta los SESENTA Y CINCO (65) años de edad.

**DETERMINACIÓN DE LA PRESTACION**

Las personas que acrediten cumplir con los requisitos anteriormente mencionados tendrán derecho a percibir la Prestación Básica Universal (PBU), la que junto con la Prestación Compensatoria y la Prestación Adicional por Permanencia conformaran el total del haber que percibirán los jubilados que hayan optado por el sistema de reparto.

El haber mensual de la **Prestación Básica Universal** se determina de acuerdo con las siguientes normas:

a) Para los beneficiarios que acrediten treinta (30) años de servicios en las condiciones del inciso c) del artículo anterior, el haber será equivalente a dos veces y media (2,5) el MOPRE.

b) Para los beneficiarios que acrediten más de treinta (30) y hasta cuarenta y cinco (45) años como máximo de servicios en las condiciones preindicadas, el haber se incrementará en un uno por ciento (1 %) por año adicional sobre la suma a que alude el inciso a).

Con respecto a la **Prestación Compensatoria** que es la prestación mensual adicional que el Estado reconoce a afiliados que tengan aportes anteriores a la entrada en vigencia de la Ley N° 24.241, tendrán derecho a la misma los afiliados que:

a) Acrediten los requisitos para acceder a la prestación básica universal;

b) Acrediten servicios con aportes comprendidos en el sistema de reciprocidad jubilatorio, prestados hasta la fecha de vigencia del presente libro;

c) No se encuentren percibiendo retiro por invalidez, cualquiera fuere el régimen otorgante.

El haber mensual de prestación compensatoria se determinará de acuerdo con las siguientes normas:

a) Si todos los servicios con aportes computados fueren en relación de dependencia, el haber será equivalente al uno y medio por ciento (1,5 %) por cada año de servicio con aportes, o fracción mayor de seis (6) meses, hasta un máximo de treinta y cinco (35) años, calculado sobre el promedio de las remuneraciones sujetas a aportes y contribuciones, actualizadas y percibidas durante el período de diez (10) años inmediatamente anteriores a la cesación en el servicios. Las normas reglamentarias establecerán los procedimientos de cálculo del correspondiente promedio.

A fin de practicar la actualización prevista en el párrafo anterior, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) reglamentará la aplicación del índice salarial a utilizar. Este índice será de carácter oficial;

b) Si todos los servicios con aportes computados fueren autónomos, el haber será equivalente al uno y medio por ciento (1,5 %) por cada año de servicios con aportes, o fracción mayor de seis (6) meses, hasta un máximo de treinta y cinco (35) años, calculado sobre el promedio mensual de los montos actualizados de las categorías



en que revistó el afiliado, ponderado por el tiempo con aportes computados en cada una de ellas;

c) Si se computaren sucesiva o simultáneamente servicios con aportes en relación de dependencia y autónomos, el haber se establecerá sumando el que resulte para los servicios en relación de dependencia y el correspondiente a los servicios autónomos, ambos en proporción al tiempo computado para cada clase de servicios. Si el período computado excediera de treinta y cinco (35) años, a los fines de este inciso, se considerarán los treinta y cinco (35) años más favorables.

Para determinar el haber de la prestación, se tomarán en cuenta únicamente servicios de los indicados en el inciso b) del artículo anterior.

Para establecer el promedio de las remuneraciones no se considerará el sueldo anual complementario ni los importes que en virtud de lo establecido en el segundo párrafo del artículo 9º excedan el máximo fijado en el primer párrafo del mismo artículo.

El haber máximo de la prestación compensatoria será equivalente a una (1) vez el MOPRE por cada año de servicios con aportes computados.

Para determinar el haber de esta prestación se tomarán en cuenta solo los servicios con aportes efectuados hasta el 30-06-94.

Las personas físicas comprendidas en el artículo 2º podrán optar por no quedar comprendidas en las disposiciones establecidas en el título III del presente libro (Régimen de Capitalización). Las normas reglamentarias establecerán los procedimientos administrativos para el ejercicio de la mencionada opción.

La mencionada opción producirá los siguientes efectos para los afiliados:

a) Los aportes establecidos en el artículo 39 serán destinados al financiamiento del régimen previsional público;

b) Los afiliados tendrán derecho a la percepción por parte del régimen público de una **Prestación Adicional por Permanencia** que se adicionará a las prestaciones establecidas en los incisos a) y b) del artículo 17. Esta es la prestación mensual adicional que otorga el Estado por el lapso en que los afiliados hayan optado por permanecer en el Régimen de Reparto. El haber mensual de esta prestación se determinará computando ochenta y cinco centésimos por ciento (0 85 %) por cada año de servicios con aportes realizados al SIJP en igual forma y metodología que la establecida para la prestación compensatoria. Para acceder a la prestación adicional por permanencia los afiliados deberán acreditar los requisitos establecidos en los incisos a) y c) del artículo 23;

c) Las prestaciones de retiro por invalidez y pensión por fallecimiento del afiliado en actividad serán financiadas por el régimen de reparto acorde a lo establecido en el título III del capítulo VII, independientemente de la fecha de nacimiento del afiliado.

d) A los efectos de aspectos de movilidad, prestación anual complementaria y otros inherentes a la prestación adicional por permanencia, ésta es asimilable a las disposiciones que a tal efecto se establecen para la prestación compensatoria.

Para el calculo de esta prestación se tendran en cuenta los realizados al SIJP desde el 1-7-94, en igual forma y metodologia que la establecida para la Prestación Compensatoria.

La ley tambien establece que se abonará una prestación anual complementaria, pagadera en dos (2) cuotas, equivalente cada una al cincuenta por ciento (50 %) de las prestaciones mencionadas en el artículo 17, en los meses de junio y diciembre. Esta prestación equivale al sueldo anual complementario de los trabajadores activos.

Cuando se hubiere tenido derecho a gozar de las prestaciones sólo durante parte de un semestre, la cuantía respectiva se determinará en proporción al tiempo en que se devengaron los haberes

### **OTRAS PRESTACIONES**

*Prestaciones de retiro por invalidez y de pensión por fallecimiento:* La ley establece que estarán a cargo del Régimen Previsional Público las prestaciones de retiro por invalidez y pensión por fallecimiento de el afiliado en actividad hasta la suma de la Prestación Básica Universal mas la Prestación Compensatoria que correspondiere al momento de producida la contingencia.

También estará a cargo de dicho régimen la pensión por fallecimiento del beneficiario de alguna de las prestaciones mencionados en los incisos a), b) y c) del artículo 17.

Las prestaciones indicadas, en los párrafos precedentes se regirán para su otorgamiento por los mismos requisitos que para dichas prestaciones establece el Régimen de Capitalización.

El Calculo de la Prestación Básica Universal se efectuara de acuerdo a el artículo 20 inciso a), considerando como años de servicio la suma de los años de servicios con aportes anteriores a la invalidez o al fallecimiento mas los años futuros hasta la edad establecida en el artículo 19, incisos a) y b), o la establecida en el artículo 37, si correspondiere.

**PRESTACION POR EDAD AVANZADA:** Según la ley tendrán derecho a esta prestación los afiliados que:

- a) Hubieran cumplido setenta (70) años, cualquiera fuera su sexo;
- b) Acrediten diez (10) años de servicios con aportes computables en uno o más regímenes jubilatorios comprendidos en el sistema de reciprocidad, con una prestación de servicios de por lo menos cinco (5) años durante el periodo de ocho (8) inmediatamente anteriores al cese en la actividad;
- c) Los trabajadores autónomos deberán acreditar, además, una antigüedad en la afiliación no inferior a cinco (5) años, en las condiciones que establezcan las normas reglamentarias.

3. El haber mensual de la prestación por edad avanzada será equivalente al setenta por ciento (70 %) de la prestación establecida en el inciso a) del artículo 17 de la presente ley, más la prestación compensatoria y la prestación adicional por

permanencia o jubilación ordinaria en su caso.

El haber de la pensión por fallecimiento del beneficiario se determinará según las pautas que establecen los artículos 28 y 98 de esta ley y su reglamentación.

4. El goce de la prestación por edad avanzada es incompatible con la percepción de toda jubilación, pensión o retiro civil o militar, nacional, provincial o municipal, sin perjuicio del derecho del beneficiario a optar por percibir únicamente la prestación mencionada en primer término.

5. Las prestaciones de retiro por invalidez y/o pensión por fallecimiento del afiliado en actividad se otorgarán a los afiliados cuya edad no exceda de sesenta y cinco (65) años.

Si el afiliado mayor de sesenta y cinco (65) años se incapacitare, tendrá derecho a la prestación por edad avanzada: en caso de fallecimiento, el haber de pensión de los causahabientes será equivalente al setenta por ciento (70 %) del que le hubiera correspondido percibir al causante.

#### **UNIDAD DE REFERENCIA**

El artículo 21 de la ley establece que El Módulo Previsional (MOPRE) será la unidad de referencia del SISTEMA INTEGRADO DE JUBILACIONES Y PENSIONES. El haber de las prestaciones del Régimen Previsional Público se ajustará de acuerdo a la evolución del mismo. El valor del MOPRE se determinará por resolución conjunta de los MINISTERIOS DE TRABAJO, EMPLEO Y FORMACION DE RECURSOS HUMANOS y DE ECONOMIA de acuerdo a la evolución de un índice de salarios promedio, que elaborará el INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS, no pudiendo descender en su valor. La aplicación de este índice deberá tener en cuenta la existencia de restricciones establecidas en el Presupuesto Nacional. Las normas reglamentarias determinarán la metodología del cálculo y la periodicidad del ajuste.

A los fines del artículo 19, inciso c), serán computables los servicios comprendidos en el presente sistema, como también los prestados con anterioridad. Dicho cómputo comprenderá exclusivamente las actividades desarrolladas hasta el momento de solicitar la prestación básica universal.

La Resolución Conjunta 4 292/2000 y 531/2000 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos estableció en OCHENTA PESOS (\$ 80) el valor del MODULO PREVISIONAL (MOPRE) correspondiente al ejercicio anual 2000 lo cual no fue reformado hasta la fecha

---

4 Infoleg "Información Legislativa" en: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/63608/norma.htm>

**FINANCIAMIENTO:**

Las prestaciones del regimen previsional publico seran financiadas exclusivamente con los siguientes recursos:

- a) Los aportes personales de los afiliados comprendidos en el regimen previsional publico (11%).
- b) Las contribuciones a cargo de empleadores, establecidas en el articulo 11 de la ley ( 16% )
- c) Dieciséis puntos de los veintisiete correspondientes a los aportes de los trabajadores autonomos.
- d) La recaudación del Impuesto sobre los Bienes Personales no incorporados al Proceso Económico o aquel que lo sustituya en el futuro, y otros tributos de afectación especifica al sistema jubilatorio.
- e) Los recursos adicionales que anualmente fije el Congreso de la Nación en la Ley de Presupuesto.
- f) Intereses, multas y recargos.
- g) Rentas provenientes de inversiones.
- h) Todo otro recurso que legalmente corresponda ingresar al régimen previsional público. ( Para lo cual mas adelante sera analizado el Regimen de Coparticipacion Federal de Impuestos y el destino de los Principales Impuestos Nacionales)

**REGIMEN DE CAPITALIZACIÓN:**

**Financiamiento:** Según el artículo 39 de la ley 24241, se destinarán al régimen de capitalización los aportes personales de los trabajadores en relación de dependencia establecidos en el artículo 11, y once (11) puntos de los veintisiete (27) correspondientes a los aportes de los trabajadores autónomos, que no hubieran ejercido la opción prevista en el artículo 30 a fin de permanecer en el régimen de reparto.

**Entidades receptoras de los aportes:** El artículo 40 establece que la capitalización de los aportes destinados a este régimen será efectuada por sociedades anónimas denominadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), las que estarán sujetas a los requisitos, normas y controles previstos en esta ley y en sus normas reglamentarias.

Asimismo, los estados provinciales, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, otras sociedades, entidades o asociaciones de diversa naturaleza con o sin fines de lucro, que se erigieren con este objeto exclusivo podrán constituirse como administradoras, las que sin perjuicio de adoptar una figura jurídica diferente, quedarán sujetas a idénticos requisitos, normas y controles.

Toda administradora sin distinción de su forma jurídica quedará bajo el control y la supervisión directa de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, que instituye el artículo 117 de la presente, ello no obstante el contralor que pudieren desarrollar los diversos órganos de fiscalización pertinentes, según la forma legal que hubieren adoptado. Dichos órganos deberán actuar sin interferir en las funciones específicas de la citada Superintendencia, cuyas normas serán de observancia obligatoria para las administradoras.

Queda derogada toda norma que impida a las asociaciones profesionales de trabajadores o empleadores, mutuales, cooperativas, colegios públicos de profesionales que ejerzan libremente su profesión y cualquier otro ente de derecho público no estatal que tenga por objeto principal atender a la seguridad social, constituir o participar como accionistas de una administradora de fondos de jubilaciones y pensiones.

**Elección de la administradora:** Toda persona que quede incorporada al régimen de capitalización deberá elegir individual y libremente una administradora, la cual capitalizará en su respectivo fondo de jubilaciones y pensiones los aportes establecidos en el artículo 39 y las imposiciones y depósitos a que se refieren los artículos 56 y 57 (imposiciones voluntarias). La libertad de elección de la administradora no podrá ser afectada por ningún mecanismo ni acuerdo, quedando prohibido condicionar el otorgamiento de beneficios, a la afiliación o cambio del trabajador a una determinada administradora. Cualquier acuerdo contractual respecto resultará nulo de nulidad absoluta, sin que ello afecte al beneficio concedido.

El afiliado deberá incorporarse a una única administradora aunque el mismo preste servicios para varios empleadores o realice simultáneamente tareas como trabajador dependiente y en forma autónoma.

#### **Prestaciones:**

Este régimen otorgará las siguientes prestaciones:

- a) Jubilación ordinaria;
- b) Retiro por invalidez;
- c) Pensión por fallecimiento del afiliado o beneficiario.

Dichas prestaciones se financiarán a través de la capitalización individual de los aportes previsionales destinados a este régimen.

**Jubilación ordinaria:** Tendrán derecho a la jubilación ordinaria los afiliados hombres que hubieran cumplido sesenta y cinco (65) años de edad y mujeres que hubieran cumplido sesenta (60) años de edad. Aquí a diferencia de la jubilación de reparto no se necesita un mínimo de años aportados.

**Retiro por invalidez:** Tendrán derecho al retiro por invalidez, los afiliados que:

- a) Se incapaciten física o intelectualmente en forma total por cualquier causa. Se presume que la incapacidad es total cuando la invalidez produzca en su capacidad laborativa una disminución del sesenta y seis por ciento (66 %) o más; se excluyen las invalideces sociales o de ganancias;

b) No hayan alcanzado la edad establecida para acceder a la jubilación ordinaria ni se encuentren percibiendo la jubilación en forma anticipada.

La determinación de la disminución de la capacidad laborativa del afiliado será establecida por una comisión médica cuyo dictamen deberá ser técnicamente fundado, conforme a los procedimientos establecidos en esta ley y los que dispongan el decreto reglamentario de la presente.

No da derecho a la prestación la invalidez total temporaria que sólo produzca una incapacidad verificada o probable que no exceda del tiempo en que el afiliado en relación de dependencia fuere acreedor a la percepción de remuneración u otra prestación sustitutiva, o de un (1) año en el caso del afiliado autónomo.

Los afiliados que cumplan los requisitos para la jubilación ordinaria y los beneficiarios declarados inválidos mediante dictamen definitivo de invalidez, podrán disponer del saldo de su cuenta de capitalización individual a fin de acceder a su respectiva jubilación o retiro por invalidez, según corresponda, de acuerdo con las modalidades que se detallan en los incisos siguientes:

- a) Renta vitalicia previsional;
- b) Retiro programado;
- c) Retiro fraccionario.

La administradora verificará el cumplimiento de los requisitos, reconocerá la prestación y emitirá el correspondiente certificado.

La renta vitalicia previsional es aquella modalidad de jubilación o retiro definitivo por invalidez que contrata un afiliado con una compañía de seguros de retiro, de acuerdo con las siguientes pautas:

a) El contrato será suscrito en forma directa por el afiliado con la compañía de seguros de retiro de su elección, conforme a los procedimientos que establezcan las normas reglamentarias. Una vez notificada la administradora por el afiliado y la correspondiente compañía, quedará obligada a traspasar a ésta los fondos de la cuenta de capitalización individual del afiliado que correspondan, siendo obligación de la administradora el control de los requisitos establecidos en el inciso c);

b) A partir de la celebración del contrato de renta vitalicia previsional la compañía de seguros de retiro será única responsable y estará obligada al pago de la prestación correspondiente al beneficiario desde el momento en que suscriba el contrato y hasta su fallecimiento, y a partir de éste al pago de las eventuales pensiones por fallecimiento de los derechohabientes del causante al momento en que se suscribió el contrato. El haber de las pensiones se fijará en función de los porcentajes establecidos en el artículo 98, los que se aplicarán sobre el haber de la prestación del causante;

c) Para el cálculo del importe de la prestación a ser percibida bajo la modalidad de Renta Vitalicia Previsional, deberá considerarse el total del saldo de la Cuenta de Capitalización Individual del afiliado, salvo que éste opte por contratar una prestación no inferior al SETENTA POR CIENTO (70%) de la respectiva base jubilatoria ni al importe equivalente a OCHO (8) MOPRE. En tal circunstancia el afiliado, una vez pagada la prima correspondiente, podrá disponer libremente del saldo excedente que

quedare en la Cuenta de Capitalización Individual.

d) Se entenderá por base jubilatoria el valor representativo del promedio mensual de las remuneraciones y/o rentas imposables declaradas en los cinco (5) años anteriores al mes en que un afiliado opte por la prestación correspondiente. Las normas reglamentarias establecerán el procedimiento de cálculo del mencionado importe.

El retiro programado es aquella modalidad de jubilación ordinaria, retiro definitivo por invalidez o pensión por fallecimiento del afiliado en actividad que acuerda el afiliado -o sus derechohabientes- con una administradora, de conformidad con las siguientes pautas:

La cantidad de fondos a ser retirada mensualmente de la cuenta de capitalización individual, se fijará en un importe de poder adquisitivo constante durante el año y resultará de relacionar el saldo efectivo de la cuenta del afiliado a cada año, con el valor actuarial necesario para financiar las correspondientes prestaciones. El afiliado podrá optar por retirar una suma inferior a la que surja del cálculo mencionado anteriormente; La Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones determinará la forma de cálculo y bases técnicas para la determinación del valor actuarial necesario, el que deberá contemplar en virtud de los derechohabientes del afiliado definidos en el artículo 53, el pago de las eventuales pensiones por fallecimiento que se pudieran generar. A tal efecto el haber de las pensiones se fijará en función de los porcentajes establecidos en el artículo 98, los que se aplicarán sobre el haber de la prestación del causante; El afiliado que, en el momento de ejercer la modalidad de retiro programado, registre un saldo tal en su cuenta de capitalización individual que le permita financiar una prestación no inferior al setenta por ciento (70 %) de la respectiva base jubilatoria definida en el inciso d) del artículo 101 y OCHO (8) MOPRE, podrá disponer libremente del saldo excedente.

La selección de la modalidad de retiro programado sólo podrá efectuarse por un período máximo de cinco (5) años contados a partir del momento de la adquisición del derecho a jubilación ordinaria, retiro definitivo por invalidez o pensión por fallecimiento.

El retiro fraccionario es aquella modalidad de jubilación o retiro definitivo por invalidez que acuerda el afiliado con una administradora de conformidad con las siguientes pautas:

a) Sólo podrán optar por esta modalidad los afiliados cuyo haber inicial de la prestación, calculado según la modalidad establecida en el inciso b) del artículo 100, resulte inferior al cincuenta por ciento (50 %) del equivalente a la máxima prestación básica universal;

b) La cantidad de fondos a retirar mensualmente de la cuenta de capitalización individual, será equivalente al cincuenta por ciento (50 %) del haber correspondiente a la máxima prestación básica universal vigente al momento de cada retiro;

c) La modalidad de retiro fraccionario se extinguirá cuando ocurra uno de los siguientes eventos:

1. Cuando se agote el saldo de la cuenta de capitalización individual.
2. Cuando se produzca el fallecimiento del beneficiario, oportunidad en la cual el saldo remanente de la cuenta será entregado a los derechohabientes del causante;

d) Los retiros fraccionarios no estarán sujetos a comisiones por parte de la

administradora.

El financiamiento de estas prestaciones (jubilación ordinaria, retiro por invalidez y pensión por fallecimiento) se financiarán con el saldo de la cuenta de capitalización individual del afiliado, conforme con el artículo 27 de la ley.

Respecto de la jubilación ordinaria y pensión por fallecimiento que de ella se derive, el saldo de la cuenta de capitalización individual estará constituido por el capital acumulado.

Respecto del retiro por invalidez y la pensión por fallecimiento del afiliado en actividad, el saldo de la cuenta de capitalización individual estará constituido por el capital acumulado más el capital complementario que deba integrar la administradora que estará dado por la diferencia entre:

- 1.- El capital técnico necesario.
- 2.- El capital acumulado en la cuenta de capitalización individual del afiliado a la fecha en que se ejecute el dictamen definitivo de invalidez o fecha de fallecimiento, según la prestación que corresponda. Cuando la mencionada diferencia arroje un valor negativo, el capital complementario será nulo.

El capital técnico necesario se determinará de acuerdo a las siguientes pautas:

- a) A los efectos del retiro definitivo por invalidez, cuando el valor actual esperado de las prestaciones de referencia del causante y de sus beneficiarios a partir de la fecha en que se ejecute el dictamen definitivo de invalidez y hasta la extinción del derecho a pensión de cada uno de los beneficiarios acreditados, una vez deducidas las prestaciones a cargo del sistema de reparto.
- b) A los efectos de la pensión por fallecimiento del afiliado en actividad, como el valor actual esperado de las prestaciones de referencia de los beneficiarios de pensión a partir de la fecha de fallecimiento del causante y hasta la extinción del derecho a pensión de cada uno de los beneficiarios acreditados, una vez deducidas las prestaciones a cargo del sistema de reparto.



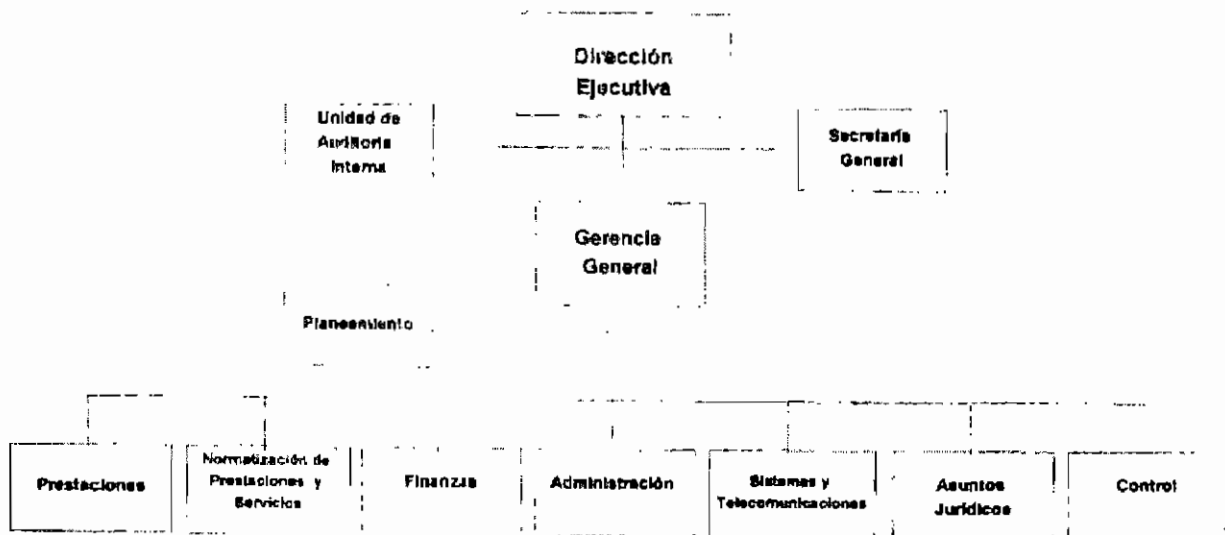
**APARTADO SEGUNDO**

LA ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) fue creada por el decreto 1545/94 como un organismo descentralizado del ex MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL - SECRETARIA DE SEGURIDAD SOCIAL, con la finalidad de administrar todas las prestaciones nacionales de la seguridad social a cargo del Estado, relacionadas especialmente a sistemas contributivos, y cuya conducción se encomienda a un Director Ejecutivo.

Para comprender el funcionamiento del ANSES es bueno conocer su organización y estructura que esta reglamentada por el decreto 893/2001s.

El mismo consta del siguiente organigrama que muestra la distribución de funciones y luego explica las funciones específicas de cada departamento.

ANEXO I

**ESTRUCTURA ANSES**

5 Infoleg "Información Legislativa", en: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/67804/norma.htm>.

*UNIDAD DE AUDITORIA INTERNA:* Desarrollar las funciones establecidas por la Ley 24.156 (de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional), sus normas complementarias y modificatorias. Además, realizar exámenes, y evaluaciones de las actividades de toda la organización, identificando errores o irregularidades y desarrollando en consecuencia, recomendaciones de mejora y su correspondiente seguimiento.

#### ACCIONES

- a) Elaborar la Programación General de la actividad a cargo de la Unidad en base a Normas Generales de Auditoría Interna.
- b) Elevar el Plan Anual de Auditoría Interna para su aprobación por parte de la Dirección Ejecutiva y de la Sindicatura General de la Nación.
- c) Participar en la definición de esquemas de normalización que aseguren el control interno.
- d) Verificar el cumplimiento de los objetivos, políticas, planes y procedimientos dispuestos por la Dirección Ejecutiva.
- e) Generar informes de auditoría y, en caso de corresponder, formular las recomendaciones y observaciones pertinentes.
- f) Realizar informes a solicitud de la Dirección Ejecutiva y de la Sindicatura General de la Nación.
- g) Remitir copia de los informes, recomendaciones y observaciones realizadas a la Sindicatura General de la Nación.
- h) Auditar la aplicación de la normativa vigente.
- i) Realizar auditorías tanto en las dependencias descentralizadas, como en el Nivel Central de la Organización.

*SECRETARIA GENERAL.* Programar, establecer y coordinar el sistema de comunicación de la Organización tanto interna como externa y la relación con los medios masivos y las relaciones institucionales. Proveer a toda la Organización de la seguridad necesaria para el correcto funcionamiento de esta Administración, aplicando sistemas de control y tendientes a imposibilitar la pérdida, sustracción o destrucción del patrimonio de la ANSES. Coordinar el apoyo técnico al Director Ejecutivo.

#### ACCIONES

- a) Realizar y controlar las tareas referidas a la recepción, protocolización, distribución y notificación de la documentación administrativa.
- b) Mantener un registro actualizado de la documentación emanada de la Dirección Ejecutiva, incluyendo Resoluciones y disponer su distribución en la línea del

Organismo.

- c) Centralizar el Fondo Bibliográfico y documental.
- d) Ejecutar mecanismos de seguimiento y refuerzo de los valores que dan sustento a la ética institucional en el contexto de la función pública.
- e) Analizar lo relacionado con el despacho sometido a la firma de la Dirección Ejecutiva y todos los asuntos que se eleven a su consideración, coordinando el apoyo técnico inmediato de esa instancia.

**GERENCIA GENERAL:** Ejercer el gerenciamiento general con respecto a la administración de los beneficios del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, el Régimen de Asignaciones Familiares, las Prestaciones por Desempleo y cualquier otra función específica que le sea encomendada a la Organización. A su vez, es la unidad encargada de la gestión, coordinación y evaluación de las gerencias sustantivas, informando a la Dirección Ejecutiva los desvíos o incumplimientos y asesorando en la toma de decisiones estratégicas y del desempeño operativo garantizando transparencia y calidad de los servicios.

#### ACCIONES

- a) Asegurar el funcionamiento satisfactorio de la Organización, en tiempo y forma, relacionado a las prestaciones y servicios que brinda.
- b) Asegurar la consecución de los objetivos formalmente aprobados y generar su realización por intermedio de planes y controles de gestión sistemáticos.
- c) Promover planes y acciones de modernización dinámica de toda la Organización..
- d) Reportar informes mensuales de gestión a la Dirección Ejecutiva donde se deduzca el nivel de cumplimiento de las metas comprometidas por cada una de las instancias de la Organización (tablero de control centralizado).
- e) Asegurar la aplicación de un esquema de control interno, eficiente, eficaz y económico
- f) Gestionar los recursos vitales para alcanzar las metas fijadas.
- g) Centralizar la relación con Organismos Multilaterales de Crédito.

**PLANEAMIENTO:** Elaborar, coordinar y realizar el proceso de planificación, incluyendo en ella su seguimiento y evaluación y, el diseño e implementación del modelo de gestión apropiado en función de los objetivos y metas trazadas por el nivel superior. Diseñar los indicadores de Gestión por Resultados para todo el organismo, fijar las metas y evaluar su cumplimiento.

#### ACCIONES

- a) Diseñar, desarrollar y evaluar programas y proyectos para la Organización en un horizonte de mejora continua.

- b) Evaluar el impacto operativo que generen nuevos procedimientos o normativas.
- c) Informar a la Gerencia General las actividades del Organismo, en donde se expliciten los avances de las metas cumplidas en relación con los estándares prefijados.
- d) Confeccionar el modelo del Tablero de Gestión, su operación y evaluación a los efectos de mejorar la toma de decisiones.
- e) Administrar la puesta en ejecución, el seguimiento y evaluación de los proyectos institucionales financiados por Organismos de Crédito Externo.

**PRESTACIONES:** Ejecutar todas las tareas operativas con el objetivo de entregar las prestaciones y los servicios al beneficiario de manera eficaz y eficiente.

#### ACCIONES

- a) Diseñar, coordinar y operar la red de Unidades de Atención Integral y los canales alternativos.
- b) Garantizar la implementación de un sistema operativo de control centralizado y descentralizado, a fin de asegurar la eficiente ejecución de los procesos inherentes al otorgamiento y liquidación de las prestaciones brindadas.
- c) Asegurar niveles de coordinación entre las unidades dependientes que garanticen un desenvolvimiento operativo homogéneo.
- d) Evaluar periódicamente la gestión e implementar las correcciones necesarias para evitar desvíos con relación a las metas y objetivos definidos.
- e) Aplicar la normativa vigente en lo relativo al componente público de las prestaciones previsionales de los afiliados al régimen de capitalización.
- f) Programar, ejecutar y controlar las acciones que deban realizarse en forma centralizada, relacionadas con prestaciones y servicios.
- g) Coordinar, ejecutar y controlar las tareas vinculadas a la absorción de los regímenes provinciales transferidos y/o a transferirse.
- h) Realizar la verificación de los servicios que respalden el otorgamiento de las prestaciones.

**NORMATIZACION DE PRESTACIONES Y SERVICIOS:** Proveer a la Organización de procedimientos referidos al diseño de procesos para el tratamiento de prestaciones y servicios, así como para los referidos al funcionamiento institucional.

#### ACCIONES

- a) Interpretar, analizar y aplicar los principios formales de la legislación referida a cuestiones procedimentales en las prestaciones y servicios que otorga el Organismo.

- b) Emitir normas de procedimiento para ser utilizadas principalmente en la red de Unidades de Atención Integral (UDAI) y áreas centralizadas, asegurando su incorporación al Manual de Procedimientos del Organismo.
- c) Participar en el diseño y prueba de requerimientos informáticos cuando sean necesarios para la aplicación de la normativa.
- d) Atender consultas internas referidas a las normativas aplicables.
- e) Analizar los procedimientos vigentes y diseñar soluciones integrales de acuerdo con la normativa vigente.
- f) Participar en el diseño e implementación de nuevas prestaciones y servicios elaborando los requerimientos informáticos pertinentes y su normalización.

**FINANZAS:** Realizar el gerenciamiento de todos los actos y actividades vinculados con la gestión presupuestaria, contable, económica, financiera y patrimonial.

#### ACCIONES

- a) Formular y ejecutar el Presupuesto Anual del Organismo, evaluando los estados de ejecución derivados, a fin de contribuir al proceso de toma de decisiones económicas y financieras de la Organización.
- b) Garantizar la registración e imputación contable de las operaciones en función de la normativa vigente y en condiciones de oportunidad y auditabilidad que conviertan al Balance General de la ANSES en un instrumento de gestión.
- c) Realizar el análisis y control, cualitativo y cuantitativo, de todos los ingresos del Organismo.
- d) Implementar medidas propias de la gestión de cobro.
- e) Centralizar el proceso de registración y control de todo el patrimonio de la ANSES.
- f) Desarrollar y administrar los sistemas de pago del Organismo.

**ADMINISTRACIÓN:** Realizar el gerenciamiento de todos los actos y actividades vinculados con la política de recursos humanos, contrataciones y de apoyo logístico de la ANSES.

#### ACCIONES

- a) Asegurar la administración eficiente de los recursos humanos de la Organización.
- b) Asegurar el funcionamiento adecuado del sistema de contrataciones de todos los bienes y servicios requeridos por la Administración.
- c) Garantizar servicios de apoyo logístico centralizado para toda la Organización, supervisando las obras de mantenimiento y servicio de los edificios utilizados por la

Administración y solicitar las contrataciones que de ellos deriven.

**SISTEMAS Y TELECOMUNICACIONES:** Prestar servicios informáticos y de comunicaciones a todas las áreas usuarias de esta Administración. Garantizar el diseño, proceso y mantenimiento de los servicios informáticos y de telecomunicaciones, asegurando la correcta utilización de las bases operadas y el ingreso a las mismas por personal autorizado. Constituirse como la unidad de servicio informático ante los requerimientos provenientes de diversas instancias.

#### ACCIONES

- a) Asegurar que la visión tecnológica del área esté alineada con la visión de la Administración.
- b) Diseñar e implementar el Plan de Sistemas.
- c) Satisfacer los requerimientos de los usuarios internos a través del desarrollo y/o mantenimiento de sistemas informáticos alineados con necesidades operativas y normativas.
- d) Asegurar la adecuación permanente entre la demanda de soluciones tecnológicas y su oferta en el mercado informático.
- e) Asegurar el procesamiento de datos de la Administración con los niveles de calidad y eficiencia requeridos por las áreas usuarias.
- f) Asegurar la definición y cumplimiento de los estándares de seguridad lógica en el ámbito de la red informática de la Administración y de seguridad física en el ámbito del área de Sistemas.
- g) Asegurar un nivel óptimo de calidad en el soporte post implementación a los usuarios de la red informática de esta Administración.
- h) Proveer el servicio de telecomunicaciones a través de tecnologías eficientes y modernas que permitan la reducción del gasto, y la mejora del servicio.
- i) Diseñar mejoras a los sistemas vigentes tendiendo a la superación tecnológica y a la modernización constante.

**ASUNTOS JURÍDICOS:** Efectuar el asesoramiento jurídico que la Organización le requiera, y asegurar el correcto desarrollo de las acciones judiciales de y contra la Administración, la contestación de oficios y la gestión de denuncias penales.

#### ACCIONES

- a) Representar a la Administración en asuntos en los que fuera parte.
- b) Recibir, coordinar la tramitación interna y contestar oficios judiciales, respetando los plazos establecidos.
- c) Realizar estadísticas sobre la gestión del área de conformidad, con los lineamientos establecidos por la Gerencia General.

- d) Realizar arreglos extrajudiciales para recupero de deuda y el seguimiento control general de casos en la justicia.
- e) Emitir dictámenes en forma centralizada sobre el derecho aplicable en materia de Seguridad Social en particular y sobre cuestiones jurídicas que le sean requeridas.
- f) Actuar en forma coordinada con la Gerencia de Control iniciando las acciones judiciales pertinentes y seleccionar y preparar casos para presentar ante la justicia con objetivos disuasivos.
- g) Implementar políticas de control de la litigiosidad.
- h) Participar en la elaboración de doctrina y realizar estudios e investigaciones en el Derecho de la Seguridad Social.
- i) Desarrollar y administrar la gestión de sentencias judiciales.

**CONTROL:** Establecer y operar una política de control dentro de la organización que permita la prevención y la detección del fraude, tanto para las prestaciones otorgadas por el Organismo como también en lo relativo a los ingresos del Sistema Unico de la Seguridad Social provenientes de aportes y contribuciones. Es la unidad responsable de coordinar las actividades sobre inspecciones e investigaciones especiales.

#### ACCIONES

- a) Establecer y administrar una política de control interno en orden a desarrollar la detección y eliminación del fraude.
- b) Diseñar, administrar y evaluar procesos de control que aseguren la calidad de la información ingresada a los sistemas y de su documentación respaldatoria, con el objeto de minimizar el riesgo de fraude.
- c) Diseñar, administrar y evaluar procesos que permitan la rápida detección masiva de casos irregulares.
- d) Implementar acciones de seguimiento administrativo en los casos detectados y/o fraude.
- e) Coordinar la actividad referida al inicio, seguimiento y firma de expedientes de validación de pagos.
- f) Brindar el marco funcional de los Grupos de Control.
- g) Desarrollar investigaciones referidas a la revisión de trámites otorgados o denegados tendientes a la evaluación de los mismos en función de grupos de riesgo detectados.
- h) Coordinar y supervisar funcionalmente las tareas de detección del cumplimiento de aportes y contribuciones conforme los planes y programas dispuestos.
- i) Ejecutar investigaciones especiales tendientes al esclarecimiento de situaciones riesgosas.

Mientras que el ANSES se encarga de la administración de las prestaciones, el decreto 507/1993 <sup>6</sup> estableció que la entonces DIRECCIÓN GENERAL IMPOSITIVA ( DGI ) hará lo propio con la fiscalización y verificación.

Luego la Resolución 684/2001 <sup>7</sup> establece que, a partir del 1/1/2002, el Instituto Nacional de los Recursos de la Seguridad Social comenzará a ejercer las facultades de aplicación, recaudación y fiscalización de los recursos de la seguridad social, en el marco de lo dispuesto en el artículo 22 del Decreto N° 1394/2001 <sup>8</sup>. Integración del Consejo de Administración.

El Consejo de Administración del INSTITUTO NACIONAL DE LOS RECURSOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL (INARSS) esta integrado por el Administrador Federal de Ingresos Públicos y por el Director Ejecutivo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) en representación del Estado Nacional, por DOS (2) consejeros en representación de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, por UN (1) consejero en representación de las Obras Sociales de Carácter Sindical, por UN (1) consejero en representación de las Obras Sociales del Personal de Dirección, y por UN (1) consejero en representación de las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo.<sup>4</sup>

---

<sup>6</sup> Infoleg "Información Legislativa", <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=12438>

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Ibid.



**APARTADO TERCERO**

El presupuesto de la Administración Pública Nacional es una herramienta que le permite al gobierno planificar anualmente sus actividades. Por ello realiza una estimación de los recursos que recibirá (ingreso de dinero) y los gastos que demandará la ejecución de los recursos que recibirá (ingreso de dinero) y los gastos que demandará la ejecución de las actividades que se llevarán a cabo.

Así como en una familia se analiza el destino del dinero que ganan los padres: cómo pagar la comida, la luz, el gas, el teléfono, la vestimenta y la educación de los hijos; las áreas específicas de los organismos públicos, dedicadas al presupuesto y, por sobre todas ellas, el Congreso realizan -en términos generales- tareas equivalentes.

La Oficina Nacional de Presupuesto dependiente de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos recibe los Anteproyectos de Presupuesto de las distintas instituciones de la Administración Pública Nacional.

En base a esos anteproyectos, a un análisis exhaustivo de los resultados de los años anteriores y a las políticas y objetivos contemplados en los programas del gobierno. La Oficina Nacional de Presupuesto lleva a cabo un proceso que culmina con la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuesto. Luego de ser evaluado y discutido en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, es tratado en acuerdo de gabinete y, finalmente, es remitido antes del 15 de septiembre al Congreso de la Nación para su tratamiento y posterior aprobación.

En la etapa de formulación del Presupuesto y en forma previa a su entrega al Congreso, interviene la Jefatura de Gabinete y el Presidente de la Nación.

El Congreso aprueba el Proyecto de Ley después de una etapa de análisis, revisiones y cambios. Una vez aprobado el Presupuesto nos informa acerca de, por ejemplo:

- Cuánto dinero se estima recaudar a través de los diferentes impuestos y de las cargas sociales.
- Qué programas, proyectos y actividades se realizan en las instituciones públicas y cuál es el gasto asociado.
- Qué cantidad y cuánto cuesta el personal de esos organismos.
- Cómo se distribuyen los gastos en salud, defensa, educación y para otros fines.
- Qué inversiones se realizan.

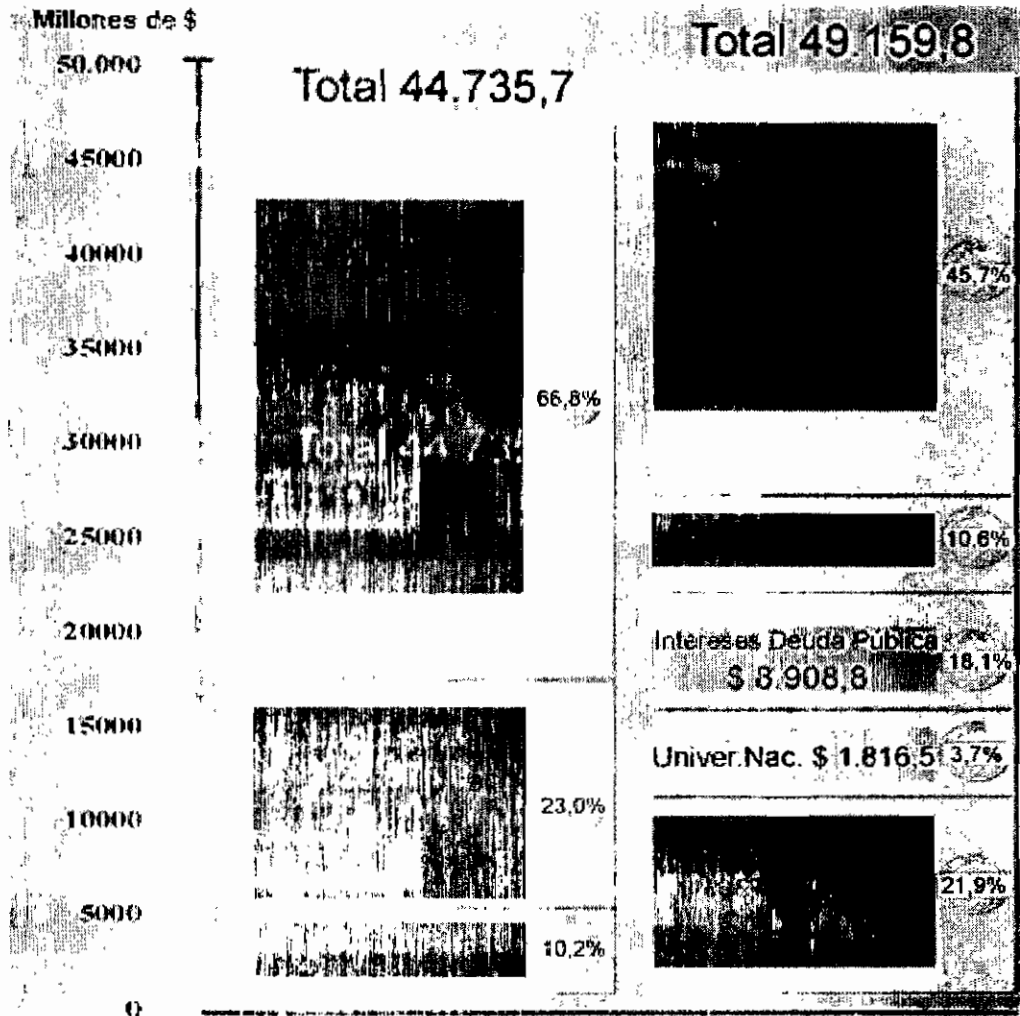
Para tener una apreciación de la estructura básica del presupuesto de la Administración Nacional Se expone el previsto para el año 2000 se presenta la información correspondiente.

<b>TOTAL DE RECURSOS</b>	<b>44.735,7</b>
<b>TOTAL DE GASTOS</b>	<b>49.159,8</b>
<b>DEFICIT - base devengado</b>	<b>4.424,1</b>

Valores expresados en millones de pesos.

**RECURSOS**

**GASTOS**



- Por su parte, para el presupuesto nacional, el presupuesto previsto para el 2000 es el siguiente (considerando que tiene incorporados los ingresos y gastos provenientes de la coparticipación federal (\$ 13.191,6 millones) y los correspondientes a empresas públicas (\$ 43,6 millones para los recursos y \$ 93,4 millones para los gastos):

	<b>BASE DEVENGADO</b>
<b>TOTAL DE RECURSOS</b>	<b>57.970,6</b>
<b>TOTAL DE GASTOS</b>	<b>62.438,9</b>
<b>DEFICIT</b>	<b>4.468,3</b>

Valores expresados en millones de pesos.

El proyecto de presupuesto nacional para el 2006 es el siguiente según una publicación del diario la nacion 9.-

En esta publicación se explica que el gobierno de Néstor Kirchner aumentará el gasto público de 2006 en 15.930 millones de pesos. Y el ministro de Planificación, Julio De Vido, será el más beneficiado del gabinete nacional por el incremento e invertirá el año próximo casi 3500 millones de pesos más para obras públicas que en 2005, según establecerá el texto del proyecto de ley de presupuesto de 2006, que el Poder Ejecutivo enviará mañana al Congreso.

El Gobierno argumenta que este año sólo reasignó partidas equivalentes al 0,7% del presupuesto, en tanto que en 2004 no llegó al 1%. Y dice que se acelera así la gestión.

Las potestades especiales le permiten al jefe del Gabinete reasignar esas partidas sin sujeción al artículo 37 de la ley de administración financiera, que establece límites muy precisos.

#### Previsiones

Según el texto del proyecto de presupuesto 2006, que será enviado mañana al Congreso, los gastos previstos para toda la administración nacional serán 93.700 millones de pesos, 15.930 millones de pesos más que en 2005, cuando se previeron erogaciones por 77.770 millones de pesos.

Se definía anoche en el Gobierno y en el Ministerio de Economía la estimación de recursos por impuestos que consignará el proyecto del Ejecutivo. También quedaba por definir el superávit fiscal primario, que rondará entre el 3,3 y el 3,5% del producto bruto interno (PBI), según la Casa Rosada. En 2005, ese índice fue del 3,2 por ciento. El superávit primario es el excedente que se destina al pago de la deuda pública.

Si el PBI ronda los 312.000 millones de pesos, el 3,3% equivaldría a 10.288 millones de pesos. Ese sobrante, sumado a los gastos de 93.700 millones, indicaría que los ingresos totales que estimarán serían unos 104.000 millones de pesos. No obstante, éstos podrían resultar mayores: en 2005, los recursos previstos fueron 107.000 millones de pesos.

---

9 Mariano Obarrio, "Fuerte alza de fondos para la obra pública", **La Nación**, Buenos Aires, Editorial La Nación, 14/09/2005.

Por otro lado, la política del Gobierno y el nivel del crecimiento de la economía siempre dieron como resultado una recaudación mayor de la prevista: la subestimación de los recursos en la ley del presupuesto permite que los excedentes impositivos puedan ser redireccionados en forma discrecional por el Poder Ejecutivo. En este caso, no utiliza los superpoderes -porque son recursos no presupuestados-, sino los decretos de necesidad y urgencia.

El proyecto de ley de recursos y gastos para 2006 prevé un crecimiento del PBI del 4%, idéntico al estimado para 2005, aunque se calcula que éste índice también será mucho mayor, por cuanto habitualmente se subestima. La inflación sería del 8,7% anual, mientras que para 2005 se había previsto en un 7,9%.

Al mismo tiempo, el Gobierno pronosticará en la iniciativa mantener el tipo de cambio en 2,97 pesos por dólar para todo 2006, mientras que para 2005 se había estimado en 3,05 pesos.

El proyecto prevé aumentar significativamente la inversión en obras públicas, planes sociales y educación. Por ejemplo, el Ministerio de Planificación tendrá partidas por 10.600 millones de pesos, casi 3500 millones más que los 7150 millones de 2005.

La cartera de Desarrollo Social, que dirige Alicia Kirchner, saltará de un presupuesto de 3044 millones en 2005 a 3550 millones para invertir en asistencia social y proyectos productivos.

El Ministerio de Educación, que conduce Daniel Filmus, pasará de 5080 millones de pesos el año último a 5780 millones en 2006.

En otras áreas también habrá aumentos presupuestarios significativos a raíz de recientes aumentos en salarios y jubilaciones. En Defensa se prevén 5300 millones de pesos (5020 millones, en 2005); en Salud, 2100 millones (1700); en Economía, 1700 (1300); en Interior, 4160 (3900); en Relaciones Exteriores, 842 (738); en Justicia, 605 (545); en Jefatura de Gabinete, 310 (230), y en Presidencia de LA NACION, 840 millones (720).

El Ministerio de Trabajo pasará de 29.200 millones de pesos a 35.248 millones. Dentro de su esfera está la Anses, que pasará de 25.400 millones de pesos a 31.800 por el aumento en jubilaciones y asignaciones familiares.

El presupuesto del Poder Judicial de la Nación pasará de 1095 millones de pesos a 1210 millones en 2006, en tanto que el Poder Legislativo se incrementará de 496 millones a 594 millones, y el Ministerio Público de 251 millones a 288 millones.<sup>6</sup>

RECURSOS ESPECIFICOS Y GENERALES

Un aspecto que necesariamente hay que tener en cuenta es que si bien el presupuesto fija la cantidad de recursos que se asignaran para el pago de jubilaciones y pensiones, estos están directamente relacionados con la recaudación no solo de los aportes y contribuciones de la seguridad sociales efectuado por empleados y empleadores respectivamente sino también de otros impuestos que vía coparticipación federal o asignación específica incrementan los recursos disponibles con que contara el ANSES para el pago de las jubilaciones.

La LEY N° 23548 <sup>10</sup> establécese a partir del 1 de enero de 1988, el Régimen Transitorio de Distribución de Recursos Fiscales entre la nación y las provincias.

La masa de fondos a distribuir estará integrada por el producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse, con las siguientes excepciones:

- a) Derechos de importación y exportación previstos en el artículo 4 de la Constitución Nacional;
- b) Aquellos cuya distribución, entre la Nación y las provincias, esté prevista o se prevea en otros sistemas o regímenes especiales de coparticipación;
- c) Los impuestos y contribuciones nacionales con afectación específica a propósitos o destinos determinados, vigentes al momento de la promulgación de esta Ley, con su actual estructura, plazo de vigencia y destino. Cumplido el objeto de creación de estos impuestos afectados, si los gravámenes continuaran en vigencia se incorporarán al sistema de distribución de esta Ley;
- d) Los impuestos y contribuciones nacionales cuyo producido se afecte a la realización de inversiones, servicios, obras y al fomento de actividades, que se declaren de interés nacional por acuerdo entre la nación y las provincias. Dicha afectación deberá decidirse por Ley del Congreso Nacional con adhesión de las Legislaturas Provinciales y tendrá duración limitada.

Cumplido el objeto de creación de estos impuestos afectados, si los gravámenes continuaran en vigencia se incorporarán al sistema de distribución de esta Ley.

Asimismo considéranse integrantes de la masa distribuible, el producido de los impuestos, existentes o a crearse, que graven la transferencia o el consumo de combustibles, incluso el establecido por la Ley N° 17.597, en la medida en que su recaudación exceda lo acreditado el Fondo de Combustibles creado por dicha ley.

---

<sup>10</sup> Separatas Errepar, **Coparticipacion Federal de Impuestos**, Buenos Aires, Errepar, 2002, pag 156.000.

El monto total recaudado por los gravámenes a que se refiere la presente ley se distribuirá de la siguiente forma:

- a) El cuarenta y dos con treinta y cuatro centésimos por ciento (42,34%) en forma automática a la Nación;
- b) El cincuenta y cuatro con sesenta y seis por ciento (54,66%) en forma automática al conjunto de provincias adheridas;
- c) El dos por ciento (2%) en forma automática para el recupero del nivel relativo de las siguientes provincias:

Buenos Aires 1,5701%

Chubut 0,1433%

Neuquen 0,1433%

Santa Cruz 0,1433%

- d) El uno por ciento (1%) para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias.

La distribución del Monto que resulte por aplicación del Artículo 3º, inciso b) se efectuará entre las provincias adheridas de acuerdo con los siguientes porcentajes: Buenos Aires 19,93%, Catamarca 2,86%, Córdoba 9,22%, Corrientes 3,86%, Chaco 5,18%, Chubut 1,38%, Entre Ríos 5,07%, Formosa 3,78%, Jujuy 2,95%, La Pampa, 1,95%, La Rioja 2,15%, Mendoza 4,33%, Misiones 3,43%, Neuquén 1,54%, Rio Negro, 2,62%, Salta 3,98%, San Juan 3,51%, San Luis 2,37%, Santa Cruz 1,38%, Santa Fe 9,28%, Santiago del Estero 4,29%, Tucumán 4,94%.

También se establece que El Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias creado por el inciso d) del artículo 3 de la presente Ley se destinará a atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales y será previsto presupuestariamente en jurisdicción del Ministerio del Interior, quien será el encargado de su asignación.

El Ministerio del Interior informará trimestralmente a las provincias sobre la distribución de los fondos, indicando los criterios seguidos para la asignación. El Poder Ejecutivo Nacional no podrá girar suma alguna que supere el monto resultante de la aplicación del inciso d) del artículo 3º en forma adicional a las distribuciones de fondos regidos por esta ley salvo las previstas por otros regímenes especiales o créditos específicos del presupuesto de gastos de administración de la Nación.

El Banco de la Nación Argentina, transferirá automáticamente a cada provincia y al Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias, el monto de recaudación que les corresponda, de acuerdo a los porcentajes establecidos en la presente Ley.

Dicha transferencia será diaria y el Banco de la Nación Argentina no percibirá retribución de ninguna especie por los servicios que preste conforme a esta Ley.

El monto a distribuir a las provincias, no podrá ser inferior al treinta y cuatro por ciento (34%) de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la Administración

Central, tengan o no el carácter de distribuidles por esta Ley.

Entre los Los impuestos y contribuciones nacionales con afectación específica a propósitos o destinos determinados a los que se refiere la ley de Coparticipación Federal podemos encontrar la ley 23966 <sup>11</sup> que nos indica la afectación del impuesto al valor agregado y sobre los bienes personales no incorporados al proceso económico al Régimen Nacional de Previsión Social y distribución del impuesto sobre los bienes personales

El producido del impuesto establecido en la presente ley, se destinará:

a) El ONCE POR CIENTO (11%) al Régimen Nacional de Previsión Social, en las siguientes condiciones:

1. El NOVENTA POR CIENTO (90%) para el financiamiento del Régimen Nacional de Previsión Social, que se depositará en la cuenta de la Subsecretaría de Seguridad Social.

2. El DIEZ POR CIENTO (10%) para ser distribuido entre las jurisdicciones provinciales y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, de acuerdo a un prorrateador formado en función de la cantidad de beneficiarios de las cajas de previsión o de seguridad social de cada una de esas jurisdicciones al 31 de mayo de 1991. Los importes que surjan de dicho prorrateo serán girados directamente y en forma diaria a las respectivas cajas con afectación específica a los regímenes previsionales existentes. El prorrateo será efectuado por la mencionada Subsecretaría sobre la base de la información que le suministre la Comisión Federal de Impuestos. Hasta el 1º de julio de 1992, el CINCUENTA POR CIENTO (50%) del producido por este punto se destinará al Tesoro Nacional.

Cuando existan Cajas de Previsión o Seguridad Social en jurisdicciones municipales de las provincias, el importe a distribuir a las mismas se determinará en función a su número total de beneficiarios existentes al 31 de mayo de 1991, en relación con el total de beneficiarios de los regímenes previsionales nacionales, provinciales y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires

El NOVENTA POR CIENTO (90%) de dicho importe se deducirá del monto a distribuir de conformidad al punto 1. y el DIEZ POR CIENTO (10%), del determinado de acuerdo con el punto 2. Los importes que surjan de esta distribución serán girados a las jurisdicciones provinciales, las que deberán distribuirlos en forma automática y quincenal a las respectivas Cajas Municipales.

b) El OCHENTA Y NUEVE POR CIENTO (89%) se distribuirá de conformidad al régimen establecido por la Ley Nº 23.548.

En cuanto a la distribución del impuesto sobre los combustibles establece:

#### DE LA DISTRIBUCION

<sup>11</sup> Separatas Errepar, Coparticipación Federal de Impuestos, Buenos Aires, Errepar, 2002, pag 156.004.

ARTICULO 19 — El producido de los impuestos establecidos en los Capítulos I y II del presente título se distribuirá entre el Tesoro Nacional, las provincias y el Fondo Nacional de la Vivienda (Ley Nº 21.581) de conformidad con los siguientes períodos y porcentajes:

Períodos	Tesoro Nacional	Provincias	FONAVI
	%	%	%
Hasta el 30/06/92	47	13	40
Del 01/07/92 al 31/12/92	42	17	41
Del 01/01/93 al 30/06/93	38	20	42
Del 01/07/93 al 31/12/95	34	24	42
Desde el 01/01/96	29	29	42

Y finalmente indica que el producido del impuesto sobre los bienes personales se distribuirá, conforme al siguiente régimen especial:

a) EL NOVENTA POR CIENTO (90%) para el financiamiento del régimen nacional de previsión social que se depositará en la cuenta del INSTITUTO NACIONAL DE PREVISION SOCIAL.

b) EL DIEZ POR CIENTO (10%) para ser distribuido entre las jurisdicciones provinciales y la CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES, de acuerdo a un prorateador formado en función de la cantidad de beneficiarios de las cajas de previsión o de seguridad social de cada una de esas jurisdicciones al 31 de mayo de 1991.

Los importes que surjan de dicho prorrateo serán girados directamente y en forma diaria a las respectivas cajas con afectación específica a los regímenes previsionales existentes.

El prorrateo será efectuado por la SECRETARIA DE SEGURIDAD SOCIAL sobre la base de la información que le suministre la COMISION FEDERAL DE IMPUESTOS.

Cuando existan cajas de previsión o de seguridad social en jurisdicciones municipales de las provincias, el importe a distribuir a las mismas se determinará en función a su número total de beneficiarios existentes al 31 de mayo de 1991, en relación con el total de beneficiarios de los regímenes previsionales nacionales, provinciales y de la CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES.

EL NOVENTA POR CIENTO (90%) del importe mencionado en el párrafo anterior se deducirá del monto a distribuir de conformidad al punto a. y el DIEZ POR CIENTO (10%) del determinado de acuerdo con el punto b. Los importes que surjan de esta distribución serán girados a las jurisdicciones provinciales, las que deberán distribuirlos en forma automática y quincenal a las respectivas cajas municipales.

De acuerdo a lo previsto en el artículo 4 de la Ley 24.699, queda suspendida desde el 1 de octubre de 1996 hasta el 31 de diciembre de 1998, ambas fechas inclusive, la aplicación de la distribución del tributo establecida en el inciso a) del presente artículo,



el que se distribuirá según las proporciones establecidas en los artículos 3 y 4 de la Ley 23.548, incluyéndose a la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, conforme a las disposiciones vigentes.

La Ley 24.621 <sup>12</sup> de Prorroga del Impuesto a las Ganancias y del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento establece en su artículo 102 :

"El producido del impuesto de esta ley, se destinará:

a) El 20% (veinte por ciento) al Sistema de Seguridad Social, para ser destinado a la atención de las obligaciones previsionales nacionales.

b) El 10% (diez por ciento) hasta un monto de \$650.000.000 anuales convertibles según ley 23.928, a la Provincia de Buenos Aires, proporcionados mensualmente, el que será incorporado a su coparticipación, con destino específico a obras de carácter social, y exceptuados de lo establecido en el inciso g) del artículo 9° de la Ley 23.548. El excedente de dicho monto será distribuido entre el resto de las Provincias, en forma proporcionada mensualmente, según las proporciones establecidas en los artículos 3° y 4° de la Ley 23.548 incluyendo a la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur según las disposiciones vigentes. Los importes correspondientes deberán ser girados en forma directa y automática.

c) Un 2% (dos por ciento) a refuerzos de la cuenta especial 550 «Fondo de Aporte del Tesoro Nacional de las Provincias».

d) El 4% (cuatro por ciento) se distribuirá entre todas las jurisdicciones provinciales, excluida la de Buenos Aires conforme el índice de necesidades básicas insatisfechas. Los importes correspondientes deberán ser girados en forma directa y automática. Las jurisdicciones afectarán los recursos a obras de infraestructura básica social, quedando exceptuados de lo establecido en el inciso g) del artículo 9° de la Ley 23.548.

e) El 64% (sesenta y cuatro por ciento) restante se distribuirá entre la Nación y el conjunto de las jurisdicciones provinciales conforme a las disposiciones de los artículos 3° y 4° de la Ley 23.548

De la parte que corresponde a la Nación por el inciso a) del artículo 3° de la Ley 23.548, las jurisdicciones provinciales, excluida la Provincia de Buenos Aires, recibirán durante 1996 una transferencia del Gobierno Nacional de \$6.000.000 (seis millones de pesos) mensuales. Durante 1997 esa transferencia del Gobierno Nacional se elevará a \$18.000.000 (dieciocho millones de pesos) mensuales, de los cuales \$12.000.000 (doce millones de pesos) se detraerán del inciso a) del artículo 3° de la Ley 23.548 y los \$6.000.000 (seis millones de pesos) restantes del inciso c) del presente artículo. Dichos importes se distribuirán en forma mensual en función de los porcentajes establecidos en los artículos 3° y 4° de la Ley 23.548, incluyendo a la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur conforme a las disposiciones vigentes.

---

<sup>12</sup> Separatas Errepar. Coparticipación Federal de Impuestos, Buenos Aires, Errepar, 2002, pag 156.005.

Las Provincias no podrán recibir a partir de 1996 un importe menor al percibido durante 1995 en concepto de coparticipación federal de impuestos conforme Ley 23.548 y la presente modificación, así como también los Pactos Fiscales I y II.

El régimen de coparticipación previsto en la cláusula sexta de las disposiciones transitorias de la Constitución Nacional dejará sin efecto la distribución establecida en el presente artículo».

La Ley 25.413 <sup>13</sup> Ley de Competitividad estableció un impuesto a aplicar sobre los créditos y débitos en cuenta corriente bancaria, este impuesto constituye hoy en día uno de los principales recursos con que cuenta la Administración Nacional.

El artículo 3 de esta ley establece que el setenta por ciento (70%) de este impuesto ingresará al Tesoro Nacional y lo administrará el PODER EJECUTIVO NACIONAL con destino a la atención de los gastos que ocasione la emergencia pública declarada en el artículo 1° de la Ley N° 25 561

Otra fuente de ingresos importante para el estado nacional es el impuesto a la ganancia mínima presunta. La ley creadora de este impuesto <sup>14</sup> indica en su artículo 1° que El producido del Impuesto sobre los Intereses Pagados y el Costo Financiero del Endeudamiento Empresarial y del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, se distribuirá conforme a lo establecido en la Ley N° 23.548 (ley de coparticipación federal) y sus disposiciones complementarias y modificatorias.

Otra asignación específica dispuesta por una ley para un determinado impuesto lo podemos encontrar en la Ley 25.865 <sup>15</sup> en su artículo 57 en el que establece que la recaudación del impuesto integrado (MONOTRIBUTO IMPOSITIVO) , a que se refiere el artículo 12, se destinará:

a) El setenta por ciento (70%) al financiamiento de las prestaciones administradas por la Administración Nacional de la Seguridad Social, organismo dependiente de la Secretaría de la Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

b) El treinta por ciento (30%) a las jurisdicciones provinciales en forma diaria y automática, de acuerdo a la distribución secundaria prevista en la ley 23.548 y sus modificatorias, incluyendo a la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur de acuerdo con la norma correspondiente.

Apreciando todas estas leyes en forma conjunta vamos a poder tener una idea aproximada de los recursos con que cuenta el ANSES para el pago de Jubilaciones y Pensiones y de esta manera sacar conclusiones como si estos recursos son suficientes o no y la eficiencia en la administración de estos por parte del ANSES.

<sup>13</sup> Separatas Errepar. **Coparticipación Federal de Impuestos**, Buenos Aires, Errepar, 2002, pag 156.014.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Separatas Errepar por Ricardo Parada y Jose. **Monotributo**, Buenos Aires, Errepar, 2004, pag 9.

### REFORMA PREVISIONAL

Una vez analizados los tres pilares básicos necesarios para comprender adecuadamente el funcionamiento del sistema jubilatorio argentino nos podemos ahondar en el tema, con respecto al cual encontramos la opinión de Mario Teijeiro<sup>16</sup> en la que dice que El Gobierno sigue dudando sobre el perfil de la reforma previsional que propondrá al Congreso. Las dudas se justifican porque cualquier variante de reforma que intente mantener el principio "universalista" (según el cual todos tienen derecho a una jubilación) nos condena a agravar las injusticias del sistema, a aumentar la informalidad productiva y a debilitar aún más los problemas de competitividad de la economía argentina. La única manera de compatibilizar equidad y crecimiento es cambiar el modelo conceptual, pasando a un sistema que jubile sólo a quienes hayan aportado (en estricta relación a lo aportado) y limitando el rol del Estado a una asistencia focalizada en quienes llegan a la vejez desposeídos de cualquier asistencia familiar.

#### **El (inevitable) círculo vicioso**

Nuestro sistema previsional está en una quiebra virtual, caracterizada por jubilaciones estatales paupérrimas, un default sobre los ahorros previsionales hechos en las AFJP, impuestos sobre el salario que están entre los mayores de mundo y aún así, un déficit del sistema estatal de \$ 10,800 millones que debe ser cubierto con el IVA y otros impuestos. Hemos llegado a este punto por décadas de administración irresponsable, jubilando a quienes no habían aportado lo suficiente. Esto ha puesto al sistema en una dinámica dominada por un (inevitable) círculo vicioso. La falta de confianza en que los aportes previsionales se transformarán en una jubilación digna, incita a la evasión. Hoy aporta sólo el 40% de la población en edad de trabajar. La recaudación cae y se torna necesario aumentar impuestos sobre el salario y otros impuestos para cubrir el déficit. Pero el aumento de la carga impositiva incrementa los incentivos a la evasión y así el círculo vicioso se realimenta. La existencia de un componente público "solidario", que promete jubilaciones sin aportes suficientes, es otro elemento que adiciona al círculo vicioso. Si quienes no aportaron reciben de todas maneras beneficios, los actuales aportantes tienen aún menos incentivos para aportar.

#### **Las perversas consecuencias económicas del sistema previsional**

Las consecuencias económicas de este círculo vicioso son perversas. En los sistemas solidarios de jubilación universal, las nuevas generaciones terminan asumiendo el costo de mantener compulsivamente a las viejas generaciones. Las erogaciones del Estado Nacional por jubilaciones y Pami (alrededor de \$ 20,000 millones) y por el pago de intereses sobre la deuda pública (alrededor de \$ 8,000 millones) comprenden hoy alrededor del 40% de la recaudación total de impuestos de la AFIP y la Aduana. Casi la mitad de la actividad estatal nacional consiste en cobrarle impuestos a las generaciones activas para sostener la jubilación de los mayores y para pagar los intereses de la deuda que generó el gasto público de las viejas generaciones. Poco queda para que las nuevas generaciones se beneficien con servicios públicos acordados con los impuestos que pagan.

<sup>16</sup> Mario Teijeiro, " El debate sobre la reforma previsional ", [http://www.cep.org.ar/articulo.php?doc=el\\_debate\\_sobre\\_la\\_reforma\\_previsional&ids=160](http://www.cep.org.ar/articulo.php?doc=el_debate_sobre_la_reforma_previsional&ids=160)

El efecto combinado de una economía que no ha crecido, compromisos legales demagógicos con la clase pasiva y gasto público deficitario de las viejas generaciones, han creado un conflicto distributivo intergeneracional que está en el centro de la crisis fiscal. Hasta hoy este conflicto se ha resuelto parcialmente a través de paquetazos impositivos sistemáticos que han minado la calidad de vida y los incentivos productivos de las actuales generaciones de aportantes. Pero el peso sobre los aportantes sería hoy mucho mayor si el Estado no hubiera "licuado" las jubilaciones a través del incumplimiento de las viejas leyes, a través de ajustes que no han alcanzado a compensar por la inflación y no hubiera defaultado los ahorros de los aportantes en las AFJP.

Estamos enfrentados a una opción de hierro: si somos "solidarios" con la generación de los actuales y próximos jubilados, la cuenta la tendrán que pagar las generaciones jóvenes, que entrarán al mercado laboral ganando los bajos sueldos que quedan después de pagar la mayor presión impositiva que será necesaria (si es que consiguen trabajo). Pero esto no es todo: como el grueso del presupuesto se lo llevarán los intereses de la deuda y el pago de las jubilaciones, no habrá lugar para pagar buenos sueldos a la policía, los jueces y los maestros. Será así imposible revertir una situación en la que el servicio civil no resulta atractivo para los mejores y los más honestos y por lo tanto continuará dominado por policías y jueces corruptos (que hacen del crimen un negocio propio) y por "trabajadores de la educación" (que nos condenan a una educación de baja calidad). En definitiva, nuestros hijos heredarían un país peor aún que el que heredó nuestra generación.

#### **La inconsistencia distribucionista**

En la utopía distribucionista la mayor presión impositiva no es un problema, pues creen que los impuestos los pagan las grandes empresas y contribuyentes de altos ingresos. Pero a diferencia de lo que creen, los impuestos no terminan incidiendo sobre las grandes empresas o los asalariados de más altos ingresos. Si las empresas no tienen una rentabilidad que les compense el riesgo argentino, emigran. Antes de hacerlo, despiden personal o reducen salarios, de tal manera que la incidencia final de los impuestos, cualquiera sea su naturaleza, recaerá sobre los asalariados. ¿Lo pagarán los asalariados de mayores ingresos? No fundamentalmente, pues estos también tienen la oportunidad de emigrar y lo hacen. En un mundo globalizado los impuestos a los ingresos y las cargas sociales las terminan pagando los asalariados no calificados. Su única defensa es la evasión y por ello en última instancia un sistema impositivo de altas tasas y fuertes niveles de evasión termina siendo un perverso sistema redistributivo desde asalariados pobres y de clase media que cumplen, hacia asalariados pobres y de clase media que evaden. Es un sistema que premia al "vivo" y al ineficiente en perjuicio del honesto y más productivo. El círculo de injusticia e incentivos perversos se completa cuando el evasor es premiado con un haber jubilatorio por el que nunca aportó (o no aportó lo suficiente) y el cumplidor recibe una jubilación paupérrima en relación a los aportes realizados.

Pero el problema no se agota en un tema distributivo. La evasión a la que incitan sistemas impositivos de altas tasas y gasto público ineficiente deriva en una creciente participación de ineficientes empresas informales, en detrimento de la actividad económica de mayor escala y productividad. La capacidad de evasión está indudablemente asociada al tamaño de la empresa y las elevadas cargas sociales y otras cargas impositivas (como el IVA e Ingresos Brutos) crean enormes incentivos para la informalidad. La pérdida de eficiencia de la economía en su conjunto es una de las consecuencias económicas más negativas y uno de los lastres principales para lograr un sistema productivo competitivo que nos permita un crecimiento alto y

sostenible.

### **Las propuestas de fortalecer el sistema estatal**

La actual evasión de aportes indica que en las próximas décadas podrá jubilarse sólo el 35% de los que están en edad de hacerlo. Ante esta tendencia, el Gobierno está considerando alternativas de reforma que, a través de una creciente participación del sistema estatal de reparto, permitan la jubilación del amplio segmento poblacional que no realizará aportes o lo hará de una manera insuficiente. Pero los problemas derivados de la falta de cobertura y tasas impositivas elevadas se agravarían mucho más si, en presencia de un sistema que no logra una cobertura de aportantes superior al 40%, el Gobierno insistiera en una política de jubilación universal. Se trata de un callejón sin salida que agravaría el círculo vicioso de tasas impositivas en aumento y evasión creciente. El conflicto con la equidad intergeneracional y el crecimiento sostenible es inevitable: el peso sobre las futuras generaciones (a través de impuestos cada vez mayores) sería cada vez más grande. Pero con una cobertura declinante, el mayor peso recaería sólo sobre los sectores económicos más organizados y eficientes, lo que disminuiría aún más la capacidad competitiva de la economía argentina en un mundo globalizado.

### **Hay que cambiar de enfoque**

Sancionar una legislación que insista en jubilar a todo el mundo cuando pocos aportan sería una nueva propuesta populista, que busca beneficios políticos de corto plazo a costa de hipotecar las generaciones futuras. Para romper el círculo vicioso que conduce a la inequidad y a la falta de competitividad económica, es necesario abandonar el principio que todos tenemos un derecho inalienable a una jubilación (independiente del cumplimiento de nuestras responsabilidades como aportantes) y reemplazarlo por un criterio de intervención mínima y subsidiaria del Estado. En nuestras circunstancias lo único realista y justo es una política de ahorro para la vejez en la que:

- Se jubilen sólo quienes hayan ahorrado para la vejez y con haberes que se correspondan estrictamente al esfuerzo de ahorro realizado, al rendimiento de esos ahorros y a la expectativa de vida al momento del retiro.
- El Estado se limite a una atención mínima para aquellas personas que lleguen a la vejez sin ningún apoyo del entorno familiar, contribuyendo financieramente al esfuerzo solidario de organizaciones no gubernamentales.

Estos principios requieren terminar con el sistema estatal como instrumento de concesión de jubilaciones nuevas de cualquier tipo, así como descartar definitivamente cualquier nuevo régimen de pensiones no contributivas financiado con rentas generales. El sistema estatal permanecería transitoriamente sólo como ente pagador de las actuales jubilaciones estatales, hasta su extinción, y como ente liquidador de la deuda acumulada con quienes hayan hecho aportes pero todavía no se han jubilado. Una vez cumplidas con estas dos funciones transitorias, la intervención del Estado quedaría limitada a apoyar financieramente una red de ONGs destinada a la atención mínima de mayores desposeídos de cualquier auxilio familiar. Esta reforma permitiría como mínimo eliminar gradualmente todas las cargas sobre el salario y reducir la tasa del IVA a la mitad.

La eliminación del sistema jubilatorio estatal no significa una eliminación del rol distributivo del Estado, sino pasar de un sistema estatal que permite efectos distributivos anárquicos e injustos a un sistema que focalice la asistencia social en los más necesitados. Esta alternativa permitiría también restituir la responsabilidad de la familia para ser solidaria con sus mayores cuando está en condiciones de hacerlo y a responsabilizar a las comunidades para organizarse en instituciones sin fines de lucro que atiendan (con una asistencia financiera parcial del Estado Nacional) a aquellos mayores destituidos de ahorros personales y de asistencia familiar. Una democracia sana requiere limitar las oportunidades para el populismo y el clientelismo inherente a un involucramiento directo del Estado (en cualquiera de sus niveles). Por otro lado el desarrollo de una cultura de la responsabilidad y la solidaridad empieza por complementar pero no sustituir a los individuos, las familias y las comunidades de las responsabilidades solidarias con sus prójimos.

Con respecto a este mismo tema en una publicación del Lunes 15 de Agosto del 2005 17 El titular de la ANSES, Sergio Massa, advirtió que:

*"no se puede modificar el régimen de seguridad social sin "resolver cómo se va a financiar".*

Luego exhortó a actuar con "responsabilidad" en materia de reformas en el sistema de seguridad social, al advertir que los aumentos de las jubilaciones deben llegar acompañados con pautas que establezcan cómo se financiarán esos incrementos. Y agrego:

*"No se puede pensar en un esquema que cambie la lógica del sistema de seguridad social sin resolver también con qué se va a financiar, porque esas reformas impactan dentro de los próximos 10 o 20 años"*

Reflexiono ademas:

*"Las reformas en seguridad social impactan en los próximos 10 o 20 años, no impactan en lo inmediato y hay que ser responsables a la hora de tomar estas decisiones porque el mediano y largo plazo debe ser medido en el conjunto (de la sociedad) y no sólo en el grupo al que se le resuelve el problema".*

Juzgó que el fallo de la Corte que dio lugar a ajustes jubilatorios plantea una situación nueva desde el punto de vista jurídico, vinculada con casos particulares pero que tiene que ver con un nuevo pensamiento jurídico, que cambia centralmente el pensamiento de la vieja mayoría automática.

Massa apuntó, no obstante, que el alto tribunal, por ahora, "se expresó sobre regímenes especiales" pero habrá que esperar para "ver cómo impacta sobre el régimen de la ley general" y si "se puede mantener económicamente el sistema en el cual la jubilación sustituye al salario".

---

17 TELAM, 'Piden cautelas a las reformas del sistema jubilatorio', **La Nacion**, Buenos Aires, La Nacion, Lunes 15 de Agosto del 2005.

### EVASION IMPOSITIVA

Así como dice Dino Jarach <sup>18</sup> en muchos textos de finanzas públicas se tratan casi accidentalmente algunos aspectos de la Seguridad Social, especialmente los temas de los aportes patronales y los del personal en relación de dependencia. Estos aspectos son examinados considerando dichos aportes como verdaderos impuestos o bien como obligaciones para fiscales, análogas a los impuestos, pero con algunas connotaciones especiales, principalmente su correlación con los beneficios de la seguridad social que condicionan los aportes y les otorgan una característica diferencial con respecto a los verdaderos impuestos.

A pesar de la supuesta relación entre beneficios e impuesto pagado, esto no parece haber sido tomado en cuenta por la mayoría de los contribuyentes siendo altísimos los índices de evasión en la seguridad social.

Revistas especializadas como Mercados, Finanzas y Economía <sup>19</sup> concentran el foco del problema sobre la evasión impositiva.

- Por la evasión de los aportes a la Seguridad Social, se dejan de recaudar casi 10.200
- Hay que agregar otros 2.600 millones de pesos anuales, que corresponden a empresas que pagan menos aportes que los que declaran
- Todos los meses deberían aportar al sistema nacional casi 8,5 millones de personas. Pero en los registros sólo figuran aportes de 4,3 millones.

Por la evasión de los aportes a la Seguridad Social, como jubilaciones, asignaciones familiares, obra social o Fondo Nacional de Empleo, se dejan de recaudar casi 10.200 millones de pesos por año. A esto hay que agregar otros 2.600 millones de pesos anuales, que corresponden a empresas que pagan menos aportes que los que declaran.

Esta suma equivale a lo que el Estado paga durante 7 meses en jubilaciones y pensiones. Y es más tres veces superior al Presupuesto del Plan Jefes/Jefas de Hogar Desocupados de este año.

En total, menos los desocupados y quienes aportan a cajas provinciales o especiales (Fuerzas de Seguridad o profesionales), todos los meses deberían aportar al sistema nacional casi 8,5 millones de personas. Pero en los registros sólo figuran aportes de 4,3 millones. El resto -4,2 millones- es evasión. Así por cada trabajador ocupado con aportes hay otro que trabaja y no aporta.

Si se incluye a los desocupados, habría más de 7 millones de personas al margen de la Seguridad Social. Entre otros beneficios, esos trabajadores no tienen derecho a la jubilación, a la pensión por invalidez o fallecimiento, al seguro de desempleo y de accidentes de trabajo al salario familiar y a contar con la cobertura médica de la obra social.

En los asalariados, la evasión es del 38,4%, equivalente a 2,2 millones de trabajadores. Esto significa que las empresas donde trabajan esos empleados no hacen los aportes a la Seguridad Social. Y totaliza 481 millones de pesos mensuales.

<sup>18</sup> Jarach Dino, *Finanzas Públicas*, Argentina, Editorial Canelo, 1978, p. 617.

<sup>19</sup> Mercados, Finanzas y Economía, en <http://www.mfe.com.ar/NotArg/arg200603-5.asp>

La evasión en autónomos es del 85%. Sobre 3,1 millones de trabajadores, apenas aportan 489.000 personas y por eso dejan de ingresar al sistema de Seguridad Social unos 327 millones de pesos por mes. Si se anualizan todos esos valores, la evasión suma 10.200 millones de pesos.

La crisis del régimen de autónomos y monotributistas es total. Porque ahora hay más jubilados autónomos -el doble- que aportantes, cuando la relación debería ser la inversa y al menos 3 a 1.

Por lejos, las actividades con más evasión son el servicio doméstico y la construcción.

Siguen comercio y transporte.

Esto indica que no prosperó el régimen especial, que incluye jubilación y salud, que se creó a comienzos de 2000 para el personal doméstico. En parte puede deberse a la recesión y a la fuerte caída del poder adquisitivo de la población. Algo similar pasa con el monotributo: el aporte mínimo es de 87 pesos mensuales cuando el ingreso medio orilla los 400/500 pesos mensuales.

En la construcción, a la recesión se suma la fuerte informalidad del sector, además del alto desempleo. Prácticamente el 90% de los trabajadores de la construcción está "en negro" o sin trabajo.

Aunque la evasión es muy fuerte entre las pequeñas empresas, creció en los últimos meses una forma muy sutil de elusión: pagar meros aportes que los que se declaran.

Así, hay una nueva categoría la de los trabajadores declarados sin aportes.

De acuerdo a las normas actuales todos los meses las empresas depositan los aportes del personal y sus contribuciones y luego declaran al personal con sus respectivos sueldos.

Del cotejo de cifras, surge que las empresas ingresan unos 200 millones de pesos menos por mes. Una vez que se detectan esas diferencias, y se hacen las intimaciones y eventuales descargos, muchas empresas se ponen al día entre tanto, lograron financiarse con el dinero de los aportes.

Esta forma de elusión, que hasta mediados del año pasado representaba el 8% del total, fue subiendo hasta alcanzar el 30% a comienzos de este año por la alta inflación y las dificultades financieras. Ahora ronda entre el 19% y el 20%.<sup>7</sup>

A pesar de la exactitud de todo lo descrito anteriormente, según Silvia Stang en una publicación del diario La Nación creció un 17,1% el número de aportantes a la jubilación, El sistema registra 857.000 personas más que las inscriptas un año atrás

---

<sup>7</sup> Silvia Stang, "Evasión y Seguridad Social", **La Nación**, Buenos Aires, La Nación, Domingo 31 de Julio de 2005



- El aumento fue mayor entre autónomos y monotributistas que entre dependientes
- En gran medida, se debió al blanqueo de personal
- La recaudación total subió un 23.1%

Con poco para facturar, la mayoría de los pequeños comerciantes abandonó durante 2002, el pago mensual del monotributo. Pero hace poco más de un año, con la redefinición legal del régimen para pequeños contribuyentes, el ofrecimiento de un plan para el pago de la deuda y una mejora de sus oportunidades laborales, la joven decidió regularizarse y volver a hacer aportes para su jubilación.

Si bien el problema de fondo sigue siendo grave -más de la mitad de los ocupados en todo el país no contribuye al sistema previsional-, la cantidad de aportantes a la seguridad social aumentó un 17,1% entre el segundo trimestre de 2004 e igual período de este año, según datos de la Administración Federal de Ingresos Brutos (AFIP). Así, hoy aportan casi 5,9 millones de personas al sistema nacional de jubilaciones, que incluye a la actividad privada de todo el país -salvo regímenes profesionales especiales- y al sector público nacional y de las provincias que transfirieron sus sistemas a la administración central.

El crecimiento del número de aportantes superó ampliamente la tasa de creación de empleos, que según estudios basados en la última Encuesta Permanente de Hogares del Indec, se ubicó en el orden del 3,6% interanual en el mismo período, con la aparición de unas 500.000 fuentes laborales. Los aportantes fueron, en el segundo trimestre de este año, 857.000 más que los de ese período de 2004, según las estadísticas de la AFIP.

La diferencia se explicaría por un efecto de blanqueo de trabajadores dependientes y por el regreso al sistema de autónomos y monotributistas que, si bien tenían alguna ocupación el año pasado, no estaban aportando.

Mientras que la cantidad de trabajadores en relación de dependencia con aportes creció en el año un 11,6% -unas 505.000 personas más-, el número de autónomos avanzó un 19,8% lo que implicó sumar 60.600 aportantes. De la suma de los nuevos dependientes y autónomos hay que descontar unas 7000 personas que aportan a ambos regímenes a la vez.

Sin embargo, el crecimiento más significativo se dio entre los inscriptos al monotributo: allí la diferencia entre los que aportaron en el segundo trimestre de 2004 y quienes lo hicieron este año fue del 79,8%, con 298.000 adherentes más. En total, ahora hay 672.000 aportantes a este régimen de pequeños contribuyentes, mientras que hasta antes de la reforma legislativa del año pasado no había más de 350.000 o 400.000 personas que ingresaban su aporte cada mes.

En rigor, fueron más de un millón quienes acudieron al reempadronamiento obligatorio de julio del año pasado. La comparación entre ese millón de personas y la cantidad actual de monotributistas con aportes bien puede estar indicando que muchos habrían

caído ya en la irregularidad. Pero la diferencia también se debe, al menos, a otras dos situaciones.

#### Aportantes

Por un lado, hay miles de inscriptos en el monotributo que, por diferentes razones, deben abonar lo correspondiente al impuesto por su actividad, pero no están obligados con los aportes a la seguridad social. Por ejemplo: quienes ya aportan como empleados dependientes o quienes están jubilados.

El segundo caso es el de las personas que sí contribuyen para la jubilación, pero optaron por agregar un pago voluntario, ya sea para el sistema estatal de reparto o para el régimen de capitalización. En ambos casos, esos monotributistas no están contemplados entre los 672.000 pequeños contribuyentes mencionados.

Según los datos que consigna la AFIP, en el caso de los aportantes en relación de dependencia, el 84,3% deriva sus aportes a alguna AFJP, en tanto que entre los autónomos el porcentaje de afiliados al sistema de capitalización es del 66,6%.

La evolución favorable de los puestos de trabajo, junto al aumento de los salarios declarados -que fue del 12,2% en promedio-, explica la mayor recaudación por los trabajadores en relación de dependencia. La mejora de la situación en el campo laboral permitió que ingresaran en el sistema de seguridad social \$ 6198 millones entre abril y junio: un 23,1% más que un año atrás. Esa cifra incluye el dinero que va a la Anses, pero también a las AFJP, a las obras sociales y a las aseguradoras de riesgos del trabajo.

Los recursos que recibió directamente la Anses para el pago de jubilaciones y asignaciones familiares aumentaron un 27,3 por ciento.

Esos fondos habilitaron las subas de haberes anunciadas en los últimos meses, que estuvieron localizadas en los pasivos de menores recursos. Para quienes cobran la jubilación mínima, los aumentos otorgados desde 2002 superaron a quienes cobran más de \$ 390 percibieron un ajuste mucho menor, y en el caso de quienes cobran más de \$ 1000, no recibieron ninguna recomposición.

#### Composición tributaria

La composición tributaria de la República Argentina y la equitatividad de su sistema es uno de los temas más controvertidos a la hora de efectuar un análisis por parte de los expertos.

Estos proponen una baja de alícuotas, el combate de la evasión y el control de la inflación.

Los impuestos distorsivos (por ejemplo impuesto a los débitos y créditos bancarios) que mantienen elevada la recaudación y garantizan el superávit preocupan a empresarios y analistas. Pero no son nuevos. El historiador económico Roberto Cortes Conde explicó a La Nación 21 que en la crisis de 1930, el comercio exterior cayó y con

21 Laura Ferrarese, "Los analistas opinan que la composición tributaria es insostenible en el largo plazo y que es un sistema poco equitativo y que podría mejorar", **La Nación**, Buenos Aires, La Nación, Domingo 29 de Julio de 2001.

él se derrumbaron las importaciones, que eran fuente de recursos para el Estado. Entonces, se cambió el sistema fiscal y comenzaron a aparecer otros impuestos que lograron rehacer una situación muy difícil. Sin embargo, en 1933, al aplicar el control de cambios, el gobierno descubre la posibilidad de obtener un nuevo recurso que no es tributario y que proviene de controlar las divisas, comprando a un precio y vendiéndolas más caras.

Luego agrega que esa diferencia, que al principio fue pensada para pagar la deuda externa y ayudar a las exportaciones agrícolas que habían bajado, fue la manera en que se pagó la deuda en ese momento, y se constituyó también en un nuevo recurso, en un impuesto que se le cobra a los exportadores.

En el fondo es una cierta confiscación de una ganancia que percibe el exportador y fue el origen de los recargos actuales a las exportaciones. Es un recurso no votado por el Congreso y por eso no tiene la legitimidad de otros tributos.

Para Cortés Conde, la Argentina vivió más allá de sus recursos tributarios, que impuso por mecanismos extratributarios, y estas retenciones crearon inflación, generaron ilegitimidad y conflictos distributivos que fueron negativos para la inversión, la estabilidad macroeconómica y también la estabilidad política.

Con el paso de los años los efectos de los impuestos distorsivos no han cambiado.

*"Las retenciones a la larga no funcionan porque cuando se produce una devaluación muy fuerte como la de 2002, hay un margen en el que se puede operar, pero a medida que los precios internos suben, suben los costos y el productor, cuando no tiene margen, deja de producir, esto pasó con las exportaciones argentinas durante décadas".<sup>22</sup>*

Con él coincidió Manuel Solanet, presidente de la consultora Infupa.

*"Si se sigue bajando el tipo de cambio real, el espacio para las retenciones se achica, especialmeme en los casos de algunos productos del campo. En las zonas agrícolas marginales bajó el porcentaje de ganancia y muchos productores están contemplando dejar de cultivar, consecuencia que se verá en una reducción de área sembrada en futuras campañas en las zonas marginales".<sup>23</sup>*

En el momento de proponer soluciones, los analistas apuntan a la prudencia. No apurándose a bajar alcuotas, dicen que hay que fortalecer la administración tributaria y que en ese sentido la AFIP está haciendo un buen trabajo.

---

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Ibid.

Por su parte, Cortés Conde opina que :

*"hay que tener austeridad, asignar bien los recursos y modificar los planes sociales para que se solucione el problema del mercado del trabajo"* 24

Solanet opina que es necesario mejorar la eficiencia del gasto, perfeccionando la coparticipación y alinear los incentivos para gastar menos y mejor. También opina que es necesario controlar la inflación y reducir la evasión al IVA.

Cuando un país plantea su sistema impositivo está realizando un diseño donde se define algo más que quién tributa y cuánto. Según opina María Inés Santorun, economista de la consultora Equipo de gestión económica y social (EGES), de esa manera el país

*"está diseñando reglas de juego para la distribución de la riqueza, para fortalecer o no la competitividad de la producción y la inserción del país en el mundo: también está definiendo incentivos que determinarán, o no, los ejes estratégicos de producción de un modelo económico".* 25

La evasión de impuestos, que en nuestro país es de un 45%, impide que el Estado nacional recaude entre 25 000 y 30.000 millones de pesos por año, lo que le permitiría brindar más prestaciones a la sociedad. Los especialistas en evasión impositiva aseguran que en la Argentina sería más provechoso y fácil controlar a un grupo reducido de grandes empresas que a los 300.000 contribuyentes de un impuesto directo como el impuesto a las ganancias

Unánimemente los economistas afirman que la evasión fiscal en nuestro país está entre los 25.000 y 30.000 millones de dólares anuales. La evasión es para la economía lo que el colesterol para la salud de las personas: es silenciosa, desgasta y acelera los riesgos. La evasión es un golpe mortal para cualquier país: reduce los ingresos fiscales y, en consecuencia, restringe el porcentaje de prestaciones a la sociedad que el Estado debe brindar.

En la Argentina la evasión impositiva es de un 45 por ciento. Un porcentaje similar al de Brasil y Paraguay, pero significativamente mayor al de Chile. En los países desarrollados como Estados Unidos, Canadá y Australia, ronda el 10 por ciento.

---

24 Ibid.

25 Ibid.

Según estudios realizados en 1999 por el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS) en cinco de las ciudades más grandes de la Argentina, las causas más importantes, entre las personas físicas, de las que depende el nivel de evasión son: el riesgo de ser fiscalizado, la percepción que tienen los contribuyentes de la información sobre su situación fiscal que tiene el organismo recaudador, y la probabilidad de detección, no siendo significativas otras como la equidad del sistema tributario. Y entre las empresas, el riesgo de ser fiscalizado, el nivel de información que cuenta el organismo recaudador, la probabilidad de detección, aunque son relevantes, también, el conocimiento que tiene el contribuyente de que otros evaden, el nivel de alícuotas y la equidad del sistema tributario.

Como lo dice en el Diario La Nación Jorge Palomar, la estructura impositiva de nuestro país está basada más que nada en impuestos al consumo, que abarca el 54 por ciento del total de los tributos. Y es en el IVA, que rige desde 1975 y hoy representa el 40 por ciento de la recaudación potencial, donde más se evade: alrededor de 12.000 millones de pesos. Pero hay otros ejemplos claros de evasión. Uno de ellos, seguramente el más feroz, tiene que ver con la evasión en el sistema de jubilaciones. Un trabajo de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), de enero de 1999, da cuenta de que por cada persona que aporta al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, hay otro que no lo hace. Sobre una población económicamente activa de 14.332.600 personas, y restando a los desocupados y a los ocupados que aportan a otras Cajas, fue posible determinar que de los 9.226.800 ocupados que quedan en condiciones de tributar impuesto, sólo lo hacen 5.136.200. El resto trabaja en negro. Y la evasión es, entonces, de un 44,3 por ciento

*"Una de cada dos personas dentro de esos nueve millones y pico no paga. Pero hay un gran porcentaje que podría estar pagando tranquilamente"* 26

resume Ricardo Fenochietto, contador público, especialista en evasión fiscal y ex funcionario de la Secretaría de Equidad Fiscal de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Hay que hacer salir a buscar a esos cuatro millones que no pagan según el. Supongamos que de todos ellos, un millón son personas de bajos recursos y que están ocupadas por un empleador que probablemente tenga capacidad para pagar y no lo hace, entonces, hay que ser más eficiente desde el Estado para detectar a los evasores. Es cuestión de voluntad política. Si una persona tiene personal a su cargo en negro no sólo está evadiendo recursos a la Seguridad Social, sino que también está evadiendo el IVA, porque el IVA es un impuesto al valor agregado y el valor agregado es la suma de la retribución a todos los factores productivos, dentro de los cuales está el trabajo.

No se sabe bien por qué el tema de la evasión no ha sido tratado, hasta ahora, como una cuestión central en nuestro país

---

25 Jorge Palomar, "Evasión impositiva: la batalla impostergable", **La Nación**, Buenos Aires, La Nación, 29 de Julio de 2001

26 Ibid.

Como dice el contador Fenochietto, el Estado nacional no está acostumbrado a recaudar. El dice que la gente no está acostumbrada a pagar y el Estado tampoco está acostumbrado a recaudar habida cuenta de que durante muchísimo tiempo vivió del impuesto inflacionario. Las encuestas indican que la gente que evade no tiene la sensación de que va a ser sancionada por evadir, de que no va a ser detectado por la DGI y de que no va a haber un juez que le aplique la pena. Por eso, y porque en nuestro país no pagar impuestos es un delito menor comparado con el lavado de dinero, tenemos un 45 por ciento de evasión, o elusión, como llaman algunos.

En la única encuesta sobre evasión realizada por el SINTyS se sostiene que "el 73 por ciento de los encuestados confesó que era probable que si evadía podía ser detectado por los datos que el organismo recaudador podía obtener de terceros. Por lo tanto, si quienes deben pagar impuestos conocen que el Estado está controlando la potencial evasión con los datos de ingresos, patrimonio y actividad que desarrollan, intentarán evadir menos y no será tan necesario el uso de inspecciones costosas". Para tener una idea de la magnitud del nivel de evasión en nuestro país, en la encuesta se afirma que "el 47 por ciento de los cuentapropistas en actividad reconoció que, debiendo pagar impuestos, no estaba inscripto en ningún gravamen".

Para José Ignacio de Mendiguren, presidente de la Unión Industrial Argentina (UIA), el régimen tributario debe ser severo pero justo, y que se debe diferenciar al evasor del moroso.

El explica que en la UIA son absolutamente partidarios del combate frontal a la evasión y de la celeridad de un régimen tributario, pero lo primero que decimos es que un régimen debe ser muy severo pero a la vez muy justo. Lo que no puede existir es la arbitrariedad y la injusticia del sistema tributario.

No hay equidad y otra cosa fundamental

*"hay que diferenciar al evasor del moroso, que es aquel que no puede pagar porque realmente no tiene plata. Aquí describo un ejemplo de lo que pasó con el sector del calzado, que tuvo una competencia desleal externa enorme. Hay que pelear contra precios desleales, con tasas de interés del 50 al 60 por ciento, con costo de servicio que triplican los internacionales. Las empresas están trabajando en un nivel casi nulo de rentabilidad. Muchos presentan las declaraciones, pero no pueden pagar. Acá no hay equidad. Al moroso, alata, el Estado le embarga la cuenta corriente, y sabe vos que la cuenta corriente de una Pyme es como el tubo de oxígeno de un enfermo de asma. Al embargarle la cuenta corriente, lo saca del sistema y quiebra. Y está así no por evasor, sino por moroso. De ahí, las 30.600 Pyme que han bajado las cortinas". 27*

Luego en cuanto a la política tributaria de un país no es solamente una herramienta de recaudación, es una herramienta política económica. La política tributaria indica qué país se pretende tener. Un país como el nuestro, que grava la renta productiva y no grava la renta financiera está definiendo que quiere un país que sea un paraíso fiscal y no un país productivo

27 Ibid.

Los especialistas en evasión impositiva sostienen que en la Argentina es más fácil controlar a un grupo reducido de grandes empresas exportadoras que a 300.000<sup>54</sup>

contribuyentes de un impuesto directo como el impuesto a las ganancias.

Según Fenochietto en materia tributaria en la historia de la humanidad no hay nada por inventar. Desde los impuestos más absurdos o pintorescos, como tenía la Francia imperial, donde se puso un impuesto a las ventanas porque se pensaba que la capacidad económica del contribuyente tenía que ver con esa exteriorización de riqueza que se daba por la cantidad de ventanas que tenía su casa, nunca se ha inventado demasiado en materia de tributos. Ahora bien, el que fue realmente original fue Roque Fernández. El impuesto que inventó Fernández en la presidencia de Carlos Menem creo que no tiene antecedentes en la historia tributaria universal: le puso un impuesto al endeudamiento: esto es, el pobre tipo que compró un tractor o una caldera o un horno de panadería con un crédito del Banco Nación, además de pagar una tasa de interés muy superior a las internacionales, tenía que pagar un impuesto sobre su endeudamiento. Y la justificación que dio Roque Fernández era muy racional: era la única forma de tomar a los que se habían autoprestamos para que pagaran sobre este tributo porque, de otra forma, el dinero que ellos mismos se prestaban colocándolo en el exterior y volviéndolo a tomar acá como préstamo, hacía cargar los intereses en la cuenta de resultados de sus balances. Esto producía una disminución en sus utilidades, y al disminuir sus utilidades no pagaban el impuesto a las ganancias.

Entonces, los grandes grupos empresarios que han estado colocando su excedente de capital o su evasión impositiva u otros ilícitos afuera los retornan en forma de un aparente préstamo que le está dando una entidad financiera internacional. Así es que, entonces, nos encontramos con una realidad que está atestiguada por un ministro de Economía, y por una de las organizaciones de análisis económico importante, que es el CEMA, que reconoció a través de la creación de un tributo que la Argentina tiene colocados estos capitales en el exterior y que se reprecian en forma de operaciones financieras llamadas back to back o autoprestamo.

Cada uno de estos ítem explica por qué la Argentina está como está y adónde debe apuntar para retornar su crecimiento

- Evasión fiscal (estimada) Entre 25.000 y 30.000 millones de dólares anuales.
- Contrabando 4500 millones de dólares.

#### Similitudes y diferencias entre el sistema tributario local y el europeo:

El especialista Victor Uckmar, tras su vasta experiencia en derecho tributario en Italia y la Argentina, encuentra similitudes y diferencias entre el esquema tributario local y el europeo. Sin embargo, la eficacia de la política tributaria depende de diversos factores, que el mismo analiza.<sup>28</sup>

El caos legislativo Italia atravesó el caos legislativo en materia fiscal, reordenó las normas, censó sus contribuyentes, identificó la capacidad contributiva de cada sector de la economía, adoptó medidas clave en forma oportuna.

<sup>28</sup> Victor Uckmar en <http://www.estudiocaceres.com.ar/caceres/modules.php?name=News&file=article&story=576>

El experto encuentra conveniente hallar una posición intermedia, equilibrada entre el control de la evasión y los derechos del ciudadano.

*"Italia y la Argentina tienen un origen común, una mentalidad similar instaurada en la sociedad que ve en el Estado a un enemigo que recauda a partir de lo que se genera con el trabajo. De esta forma, es difícil para el Gobierno recaudar".<sup>29</sup>*

En Italia, la presión fiscal es del orden del 45% del PBI, según surge de estadísticas oficiales, pero estos datos no son realmente representativos en opinión de Uckmar:

*"Si a ese 45% le sumamos la incidencia de la evasión, las exenciones y los beneficios fiscales llegamos a que muchos contribuyentes llegan a soportar una presión fiscal de hasta un 75%".<sup>30</sup>*

Italia atravesó algunas experiencias que suenan similares en los oídos de los contribuyentes argentinos. Ante la disminución de la recaudación, el Gobierno optó por moratorias con grandes beneficios fiscales que, en definitiva, favorecían a los evasores. Esto resulta así si se considera que los trabajadores tributan por la vía de las retenciones que afectan sus empleadores. En consecuencia, no evaden, mientras que es muy diferente la situación de quienes realizan actividades de capital porque pueden manejar directamente ellos el costo tributario, pudiendo abrir el juego a la evasión".

Las condiciones para la reforma tributaria. En opinión de Uckmar, la Argentina contaba en el 2000 con los elementos para encarar reformas tributarias. "Se llegó a iniciar un acuerdo con la AFIP y el Ministerio de Hacienda italiano, para que la Argentina pudiera implementar un modelo de informatización fiscal similar al italiano".

La propuesta consistió en aprovechar los medios tecnológicos con que contaba nuestro país y utilizarlos a fin de alinear las bases de datos de los contribuyentes, habilitando el cruce de información y consolidando datos clave para las tareas de fiscalización".

El costo del proyecto no fue la causa de que no pudiera concretarse; la crisis lo llevó al olvido. Pero esto parece que es temporario. Uckmar piensa que la AFIP está tratando de mejorar su base de datos, pero ése es un principio, una reforma requiere evaluar la eliminación de impuestos distorsivos, entre otros aspectos. Es necesario lograr equidad y luchar contra la evasión pero antes es preciso reordenarse. En este sentido, la AFIP muestra claras intenciones de impulsar una política tributaria que persiga al trabajo en negro, la evasión y disminuya la morosidad, lo cual no es tarea fácil.

Experiencia fiscal italiana. Durante el período 1980-1995, en Italia se sancionaron más de dos mil leyes. Esta dispersión normativa obligó a que el gobierno, en 1992, intentara poner orden al sistema legislativo vinculado con la materia tributaria.

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Ibid.



Adoptó diversas medidas, pero algunas fueron clave. El punto de partida fue la realización de un censo informático que permitiera identificar el universo de contribuyentes. De esta forma se obtuvieron los datos correspondientes a toda la actividad económica de quienes debían responder ante el fisco, identificando compras, viajes, transacciones bancarias. Todo fue realizado apuntando a un objetivo: determinar la capacidad contributiva de cada contribuyente.

Sin embargo la viabilidad de este objetivo era cuestionable. Por ello el gobierno focalizó el análisis, ya no en cada contribuyente, sino que optó por identificar la capacidad contributiva por sectores. A fin de lograrlo, tuvo en cuenta parámetros tales como el nivel de consumo.

El resultado de estas medidas se tradujo en el incremento de la recaudación y el conocimiento de los contribuyentes. Este último punto es esencial para realizar efectivas tareas de fiscalización.

“Hay que conocer los actores de forma tal que no siempre sean fiscalizados los mismos contribuyentes.”<sup>31</sup>

Esto también va a permitir detectar evasores, tal como sucedió en Italia, lo cual no habría sido posible si no se hubieran implementado las medidas fiscales justas. Es decir, en el momento oportuno y en la forma adecuada.

Esto es fundamental. En la Argentina resulta muchas veces dificultoso detectar evasores, pero medidas como éstas son interesantes para considerar su instrumentación.

“Un ejemplo que claramente traduce las diferencias con la Argentina consiste en que aquí cuando se encaran tareas de fiscalización, recurrentemente recaen en la franja de grandes contribuyentes”,<sup>32</sup>

agregó Uckmar.

---

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> Ibid

Evolución del haber mínimo y comparación con el sueldo mínimo vital y móvil

En septiembre de este año El presidente Kirchner anuncio una suba de 40 pesos para los haberes más bajos. El ajuste represento una mejora de un 11,4 por ciento. Y beneficio a 2,5 millones de personas.

Fue el octavo ajuste desde el año 2002. Desde ese mes, aumento la jubilación mínima a 390 pesos.

El incremento de las jubilaciones mínimas se produjo 6 semanas antes de las elecciones del 23 de octubre, y afecto a un sector postergado de la sociedad.

En julio, el presidente Kirchner frenó un aumento para impedir que esos casi 100 millones de pesos de incremento empujaran los precios de la canasta familiar, en momentos en que la inflación amenazaba desbocarse.

La medida abarco a los siguientes beneficiarios del sistema previsional:

\*2.057.447 jubilados del sistema de jubilaciones y pensiones.

\*51.397 jubilados de las cajas provinciales transferidas a la Nación.

\*14.550 beneficiarios de pensiones honorificas pertenecientes a ex combatientes de Malvinas.

\*398.731 pensiones no contributivas.

El aumento también abarco a los que cobran el mínimo del seguro de desempleo y a los que perciben su haber jubilatorio a través de una AFJP, siempre que tengan componente público en su beneficio.

Y aquellos que tienen una jubilación y una pensión cobraron 80 pesos de aumento.

Las fuentes consultadas se preocuparon por destacar que el incremento de las jubilaciones mínimas se financiará con recursos propios del sistema de seguridad social.

El impacto de esa suba desde el corriente mes hasta fin de año obligará a la ANSeS a desembolsar 378 millones de pesos más

Para financiar todo el año 2006 harán falta 1.134,2 millones de pesos, o lo que es lo mismo, 94,5 millones de pesos más por mes

Desde que asumió, en mayo de 2002, Kirchner concedio 7 aumentos a los jubilados:

▢ La primera suba de 70 pesos que llevó el mínimo de 150 a 220 pesos se otorgó en agosto de 2003.

▢ En enero de 2004 el aumento fue de 20 pesos y la jubilación mínima se fue a 240 pesos.

7 Seis meses después, en julio de 2004 hubo otros 20 pesos de incremento y la jubilación mínima se elevó a 260 pesos.

7 En agosto de 2004, la jubilación mínima subió 20 pesos y llegó a 280 pesos.

7 Un mes después y ante el reclamo de los jubilados que estaban por arriba de la mínima, el Gobierno dispuso un 10 por ciento de aumento a 3,4 millones de jubilados que, no obstante, también significó que la mínima se llegara a 308 pesos.

7 En junio pasado, el Gobierno dispuso una suba de 42 pesos y la jubilación mínima trepó entonces a 350 pesos.

Además, en el mes de diciembre del año pasado los jubilados percibieron un adicional extraordinario de 200 pesos.

#### Los jubilados y el derecho al reajuste

Así como lo dice Diego Julian Arturo <sup>33</sup> la crisis de la seguridad social comenzó en los años 60 por muy diversas causas.

En general, vicisitudes respondieron a tres variables comunes:

- La crisis económica de cada país.
- La prolongación de la edad de las personas
- La mayor demanda de prestaciones sociales y asistenciales de la comunidad.

En nuestro país se adicionó la crisis financiera, primero porque los fuertes ingresos iniciales de los sistemas jubilatorios fueron desviados con otros objetivos presupuestarios primero, y luego comenzaron a ser insuficientes respecto de todas las prestaciones que se habían comprometido por ley.

Es útil como dice Elena Mitjans <sup>34</sup> abogada previsionista formular algunas aclaraciones sobre las posibilidades de encarar un reclamo en defensa del derecho a un ajuste en los ingresos.

1) El fundamento básico surge del principio constitucional de otorgar "jubilaciones y pensiones móviles" (Art. 14 bis de la Constitución). Además, la esencia del sistema de la seguridad social, según la cual las prestaciones previsionales tienen naturaleza sustitutiva del salario, cuando acontecen las contingencias de vejez, enfermedad o muerte. Sobre esas bases, la Justicia ha fijado que el haber debe guardar un correlato razonable con el ingreso del afiliado en actividad.

---

<sup>33</sup> Diego Julian Arturo, "Manual de derecho del Trabajo y de la Seguridad Social 5º ED", Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2002, página 842.

<sup>34</sup> Elena Mitjans, "El derecho al reajuste", La Nación, Buenos Aires, La Nación, 13/09/2005.

2) Para los jubilados de la ley 18.037 (trabajadores en relación de dependencia retirados antes de 1994) la Corte Suprema dictó, en mayo pasado, el caso Sánchez María del Carmen, en el que determina un mecanismo de movilidad con posterioridad a la sanción de la ley de convertibilidad (1991). Hasta ese momento se aplicaba un "leading case" de autoría del mismo tribunal pero en su anterior composición (caso Chocobar), que consideraba que la ley de convertibilidad había derogado la movilidad y otorgaba a los reclamantes un ajuste reducido y arbitrario. El actual criterio considera que el índice general de remuneraciones resulta aplicable a los beneficios hasta el 30 de marzo de 1995, cuando se aprobó la ley de solidaridad previsional.

3) También para los jubilados de la ley 18.037, la Sala 1 de la Cámara de Apelaciones de la Seguridad Social dictó un fallo en el caso González Elisa Lucinda, que se encuentra a resolución de la Corte Suprema. Este fallo adiciona un ajuste desde 1995 hasta 1997 y otro a partir de enero de 2002, ordenando recomposiciones cuando los salarios aumenten más del 15%, a fin de adecuar los haberes pasivos a la realidad económica.

4) Una situación equivalente se plantea para quienes se jubilaron a partir de 1994 con la ley 24.241. Estos beneficiarios, entendemos, tienen todo el derecho de reclamar por el desfase producido en sus haberes, sobre todo a partir de 2002, aunque no contamos aún con sentencias firmes.

5) Otra situación, igual en la raíz del problema, surge en las llamadas leyes especiales, entre ellas los docentes. La Corte ha dictado sentencia en el caso Gemelli Esther, en el que hace lugar al 32% móvil que la ley 24.016 determinaba, contra la inmovilidad sostenida por la Anses.

*"En el sistema judicial argentino, cada caso debe ser planteado individualmente, y los fallos no son de aplicación obligatoria, sino al caso concreto. El abanico es amplio pero el sustento es idéntico: los jubilados tienen derecho a recibir un ingreso que reemplace el salario. La movilidad es un mandato constitucional y nuestros jueces están dispuestos a respetarlo". 35*

---

35 Ibid.

### SALARIO MINIMO, VITAL Y MOVIL

Según Jorge Rodríguez Manzini <sup>36</sup> La fijación estatal de un salario mínimo vital, consiste en la menor remuneración que tiene derecho a percibir un trabajador subordinado en efectivo y se basa en documentos internacionales (convenio internacional 26 y recomendación 30 de la OIT) y se consagra en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

Muchos son los métodos que, según los autores, se aplican a los distintos países para determinar el salario con efecto obligatorio, que al mismo tiempo tiene el carácter de vital, es decir toma especialmente en cuenta las necesidades vitales que debe satisfacer y de móvil ya que debe variar con el costo de vida.

Se debe tener en cuenta que este salario constituye el más bajo nivel de remuneración por todo trabajo subordinado, siendo un mínimo absoluto y debe ser fijado por el estado por tratarse de un régimen que suple situaciones deficitarias resultantes de un bajo nivel de remuneraciones, sea proveniente de la falta de convenios colectivos o de pactos celebrados en condiciones de desigualdad con los trabajadores.

La evolución del mismo en los últimos tiempos estuvo enmarcada por la Resolución del CONSEJO NACIONAL DEL EMPLEO, LA PRODUCTIVIDAD Y EL SALARIO MINIMO, VITAL Y MOVIL, N° 1 de fecha 30 de mayo de 2005, su Presidente, de conformidad con las atribuciones que le confiere el artículo 1° del Reglamento de Funcionamiento del mencionado Consejo, aprobado mediante Resolución del MINISTERIO DE TRABAJO EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL N° 617/04, citó a los consejeros a reunirse en sesión plenaria para el día 1° de junio de 2005. En dicha sesión plenaria el CONSEJO NACIONAL DEL EMPLEO, LA PRODUCTIVIDAD Y EL SALARIO MINIMO, VITAL Y MOVIL, por Resolución N° 2 de fecha 1° de junio de 2005, fijó el monto del Salario Mínimo, Vital y Móvil a partir del 1° de mayo de 2005 en la suma de PESOS QUINIENTOS DIEZ (\$ 510) para los trabajadores mensualizados que cumplen la jornada legal de trabajo a tiempo completo y de PESOS DOS CON CINCUENTA Y CINCO CENTAVOS (\$ 2,55) por hora, para los trabajadores jornalizados: a partir del 1° de junio de 2005, en la suma de PESOS QUINIENTOS SETENTA (\$ 570) y de PESOS DOS CON OCHENTA Y CINCO CENTAVOS (\$ 2,85) por hora y a partir del 1° de julio de 2005, en la suma de PESOS SEISCIENTOS TREINTA (\$ 630) y de PESOS TRES CON QUINCE CENTAVOS (\$ 3,15) por hora, respectivamente.

El citado Consejo solicitó al PODER EJECUTIVO NACIONAL la adopción de las medidas conducentes para la vigencia del Salario Mínimo, Vital y Móvil a partir del 1° de mayo de 2005 y que disponga la absorción y/o compensación de la asignación no remunerativa establecida en el artículo 1° del Decreto N° 2005/04 y hasta su concurrencia con los incrementos en las remuneraciones que se verifiquen por aplicación de los nuevos valores del Salario Mínimo, Vital y Móvil fijado.

---

<sup>36</sup> Jorge Rodríguez Manzini "Curso de derecho del trabajo y la seguridad social 3° ED", Editorial Astrea, Buenos Aires 1995, página 258.

### JUBILACION PRIVADA: ¿ SOLUCION O PROBLEMA?

El cambio del sistema jubilatorio argentino y la manera en que se efectuó el mismo es un campo de grandes controversias en el cual encontramos opiniones muy dispares de gente especializada en el tema.

Entre la experiencia que podemos ver de otros países encontramos que en los dos últimos años, las principales bolsas del mundo han pasado de alcanzar su techo a perder todo lo ganado desde 1996, en una tendencia cuyo fin nadie se atreve a predecir todavía". Algunos fondos de pensión privados españoles llegaron a perder hasta un 24,7%. Pero en Europa la situación no es tan dramática para los jubilados porque la jubilación privada es optativa y complementaria de la estatal. Los jubilados siguen cobrando el haber estatal, pero reciben menos de la jubilación privada. Si la jubilación fuese enteramente privada no podrían mantenerse.

En EE.UU. las pérdidas de los fondos de pensión son tan altas que mucha gente en edad de jubilarse piensa seguir trabajando porque la renta o haber mensual no le alcanzaría para costear sus gastos.

En el caso de los fondos de pensión privados vinculados a empresas la situación es más grave, porque con las pérdidas y quiebras de los grandes grupos económicos los trabajadores se quedaron sin el trabajo y sin la jubilación.

Así pasó en Enron. El 60% de los 2.100 millones de dólares del fondo de pensión de Enron estaban invertidos en acciones de Enron que perdieron el 100% de su valor. Cerca de 120 de las mayores compañías estadounidenses tienen al menos una tercera parte de los fondos de pensión de sus empleados en acciones de sus propias empresas según el Financial Times

En la Argentina las cosas no son muy distintas. Luego de quedarse con suculentas comisiones, las AFJP están en cesación de pagos ya que el 90% de los fondos están en títulos de la deuda que son incoercibles, impagables y que se desvalorizarán al mismo ritmo que la crisis argentina

El mismo ministro de economía Roberto Lavagna señaló que la privatización del sistema de jubilaciones produjo el desfinanciamiento del sistema previsional, y la capacidad de recaudación fiscal que tanto desvela a nuestros gobiernos argumentando que el paso de un sistema a otro se realizó muy apresuradamente.

Los que defienden el sistema privado destacan que el sistema "puro" de reparto está en crisis en todo el mundo fundamentalmente porque no puede superar el problema demográfico: la gente alarga sus expectativas de vida, especialmente porque la medicina ha adelantado mucho en los últimos 50 años. Lo que sonaba factible antes con respecto a la relación por la que 4 trabajadores activos podían soportar a 1 jubilado (por ejemplo, en nuestro país) se ha reducido hoy de 1,34 a 1 (diciembre de 2000) por lo tanto, el sistema se encaminaría, tarde o temprano, a la quiebra

El sistema privado es un sistema puramente financiero los ahorros previsionales de los afiliados están invertidos en deuda pública en su mayoría.

Otra parte de los ahorros está en acciones de sociedades anónimas, una opción que fue creciendo en los últimos tiempos. Otro 10% -límite de lo permitido- está invertido

en valores del exterior, en tanto que los plazos fijos y los fondos comunes de inversión representan alrededor de un 5% de las carteras, en cada caso.

En las operaciones de septiembre, los mejores resultados fueron los obtenidos por los fondos de Unidos, con el 4,61%; Met, con el 4,60%, y Máxima, que obtuvo un 4,56 por ciento.

Para los referentes del sector, la respuesta que dio el sistema desde la salida de la crisis en cuanto al valor de los fondos resultó razonable. Según datos presentados recientemente por el presidente de Arauca Bit, Jorge Saumell, durante el Foro Nacional del Seguro, el valor de las cuotas parte del ahorro previsional tuvo, entre diciembre de 2001 y mediados de septiembre pasado, un ajuste del 129%, mientras que el coeficiente de estabilización de referencia (CER), que se guía por la inflación, resultó del 67 por ciento.

Además de haberse resguardado así los fondos de la inflación para los futuros jubilados -aunque sí hubo pérdidas en términos de dólares por el default de la deuda-, lo cierto es que los resultados también influyen en el valor de los ingresos de quienes ya se retiraron.

Según dijo Saumell, en el caso de las personas que optaron por comprar con su ahorro acumulado una renta vitalicia en una compañía de seguros, el ajuste en pesos en relación con 2001 fue del 67% -ya que los contratos se rigen por el CER-, pero sólo para la parte del haber que proviene del ahorro capitalizado (no para la porción que está a cargo del Estado). A eso se sumaron pagos extraordinarios -variables según la aseguradora- derivados de excedentes en la rentabilidad obtenida.

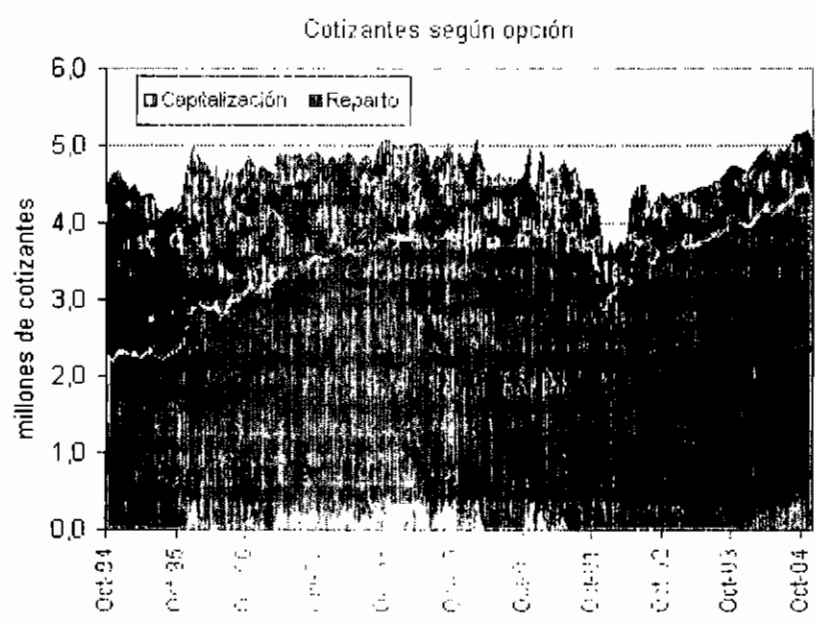
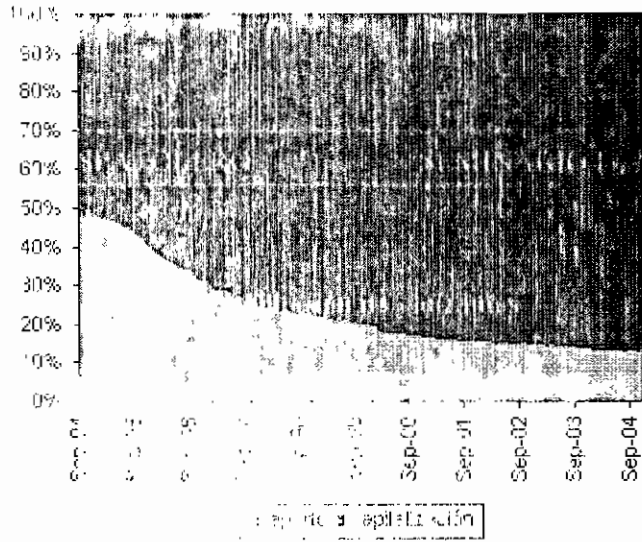


Gráfico de Adhesión de cotizantes



Fuente: ANSES en [www.anses.gub.uy](http://www.anses.gub.uy)



### ACCIONES CONTRA LA EVASION

Según Hector B. Villegas <sup>37</sup> Esta cuestión está bien explicada por Carlos Enrique Edwards en dos trabajos sobre la materia. Explica este autor que en la presente regulación del bien jurídicamente tutelado no consiste en la actividad financiera del estado, sino en la seguridad social la que se ve vulnerada con estas evasiones. La seguridad social protege a toda la población de un país, desde el momento de la concepción hasta la muerte de la persona. Se basa en la solidaridad e igualdad, ya que debe proteger igualmente e indiscriminadamente a toda la comunidad. A tal fin se crean organismos específicos para que concreten la seguridad social, los que requieren de recursos para su funcionamiento. Agrega el publicista que si la evasión tributaria es un fenómeno profundamente enraizado en el seno de nuestra sociedad, la evasión de aportes de la seguridad social es también un comportamiento habitual. El pago "en negro" como consecuencia de una insuficiente demanda laboral, la falta de control por parte de los organismos específicos, y una consustanciada cultura evasora, son las principales causas de la crisis por la cual atraviesa el sistema de seguridad social.

El estado nacional es consciente del problema que existe en la Argentina en cuanto a la evasión de impuestos y especialmente en lo referido a la seguridad social. Para tratar de disminuir la misma ha adoptado recientemente varias medidas.

Entre las medidas más importantes podríamos nombrar la llamada ley de presunciones previsionales. A partir de esta:

La AFIP podrá

- Determinar deudas previsionales sobre base cierta o presunta, e imponer multas en consecuencia
- Presumir relaciones de dependencia y efectuar determinaciones globales de contribuciones obreras

El fisco tendrá la posibilidad de inspeccionar in situ una empresa, controlar sus declaraciones juradas, detectar errores y omisiones. Las deudas de los evasores podrán ser determinadas de oficio en cuanto a los aportes y contribuciones que supuestamente fueron evadidos por los empleadores en las presentaciones mensuales o que no fueron informados correctamente en las declaraciones juradas y generaran su impugnación.

El fisco solo recurrirá a la base presunta si no cuenta con los elementos (o si resultan insuficientes o inválidos los que fueron aportados) que le permita cuantificar las cargas sociales evadidas.

En suma, las presunciones serán válidas solamente en caso de inexistencia de prueba directa, pero admitirán prueba en contrario.

<sup>37</sup> Hector B. Villegas "Regime Penal Tributario Argentino" Argentina, Desalma, 1993, pagina 364.

A tal efecto, el fisco tendrá en consideración las siguientes variables:

- Consumo de gas, de energía eléctrica u otros servicios públicos.
- Adquisición de materias primas o envases.
- Monto de los servicios de transporte utilizados.
- Valor del total del activo propio o ajeno o de alguna parte del mismo.
- Tipo de obra ejecutada.
- Superficie explotada.
- Nivel de tecnificación.
- Tiempo de ejecución.
- Características de la explotación o actividad.

**Seguridad social:** cuando se presume que hay prestación personal. La prestación personal, que se efectúa a través de un trabajo, se va a presumir pactada según un contrato laboral, expreso o tácito.

Esto indica el proyecto, pero concretamente se traduce en que la AFIP podrá suponer:

- Que la fecha de ingreso del trabajador es anterior a la alegada por el empleador; si éste no cumplió con la debida registración del alta de la relación laboral, presunción que deberá fundarse en pruebas o indicios precisos.
- Que los asociados a cooperativas de trabajo son empleados en relación de dependencia, de quien utilice sus servicios para su actividad principal. Es decir, se establece que las empresas que contraten a cooperativas de trabajo formales serían responsables solidarios por el pago de los aportes de las contribuciones de la seguridad social.
- Que la cantidad de trabajadores declarados o el monto de la remuneración imponible son insuficientes, si las declaraciones juradas no guardan correlato con la realidad.

Otro aspecto importante es que el empleador que no deposite las retenciones o lo haga parcialmente será reprimido con prisión de dos a seis años dentro de los diez días hábiles administrativos de vencido el plazo de ingreso del monto retenido a los empleados.

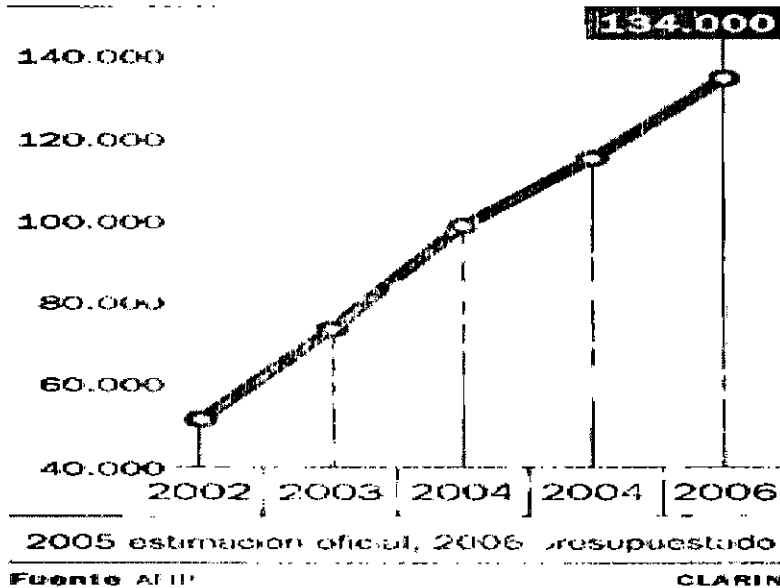
Esto será así, siempre que el monto no ingresado supere la suma de \$10 mil por cada mes. Esta misma sanción tendrán los agentes de retención o percepción de los recursos de la seguridad social, en los plazos indicados precedentemente y por un monto no ingresado superior a la suma de \$10 mil por cada mes.

Otra figura nueva introducida por el estado nacional la constituye el agente encubierto. Por esta nueva figura un inspector del AFIP puede "simular" ser un comprador de un determinado bien o servicio a los fines de comprobar si el vendedor cumple o no con la normativa vigente en cuanto a la emisión de factura o ticket según corresponda.

El gobierno espera con esto aumentar la recaudación que si bien aumento considerablemente en los últimos tiempos se debió más a consecuencias inflacionarias que a una efectiva reducción de la evasión.

**RECAUDACION TRIBUTARIA**

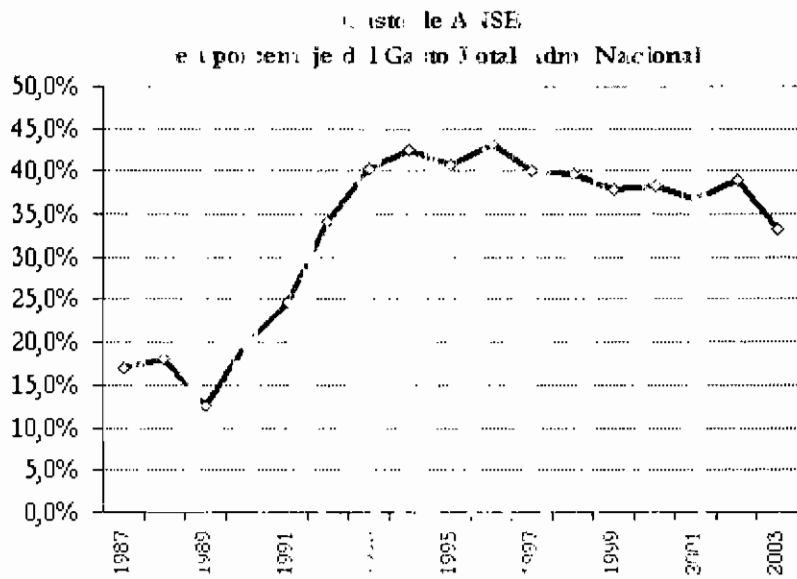
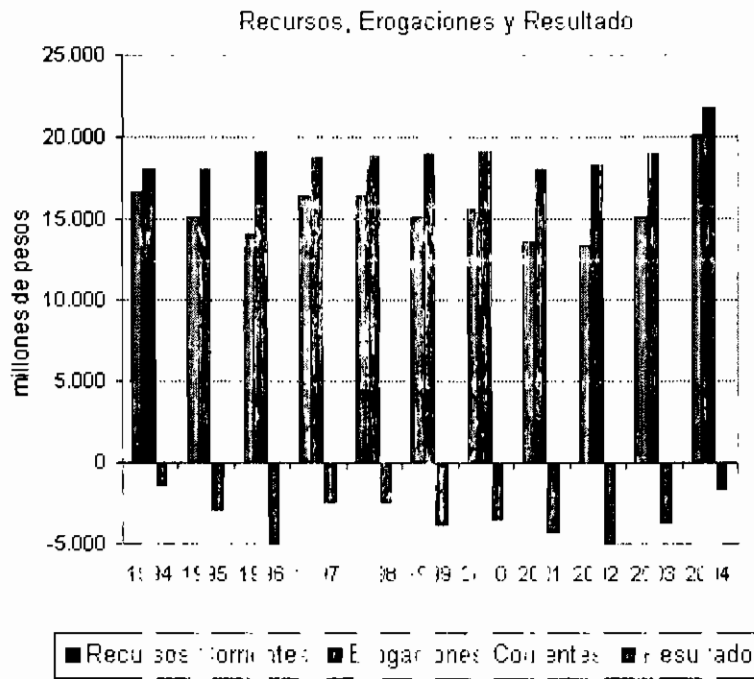
► Cifras en millones de pesos corrientes

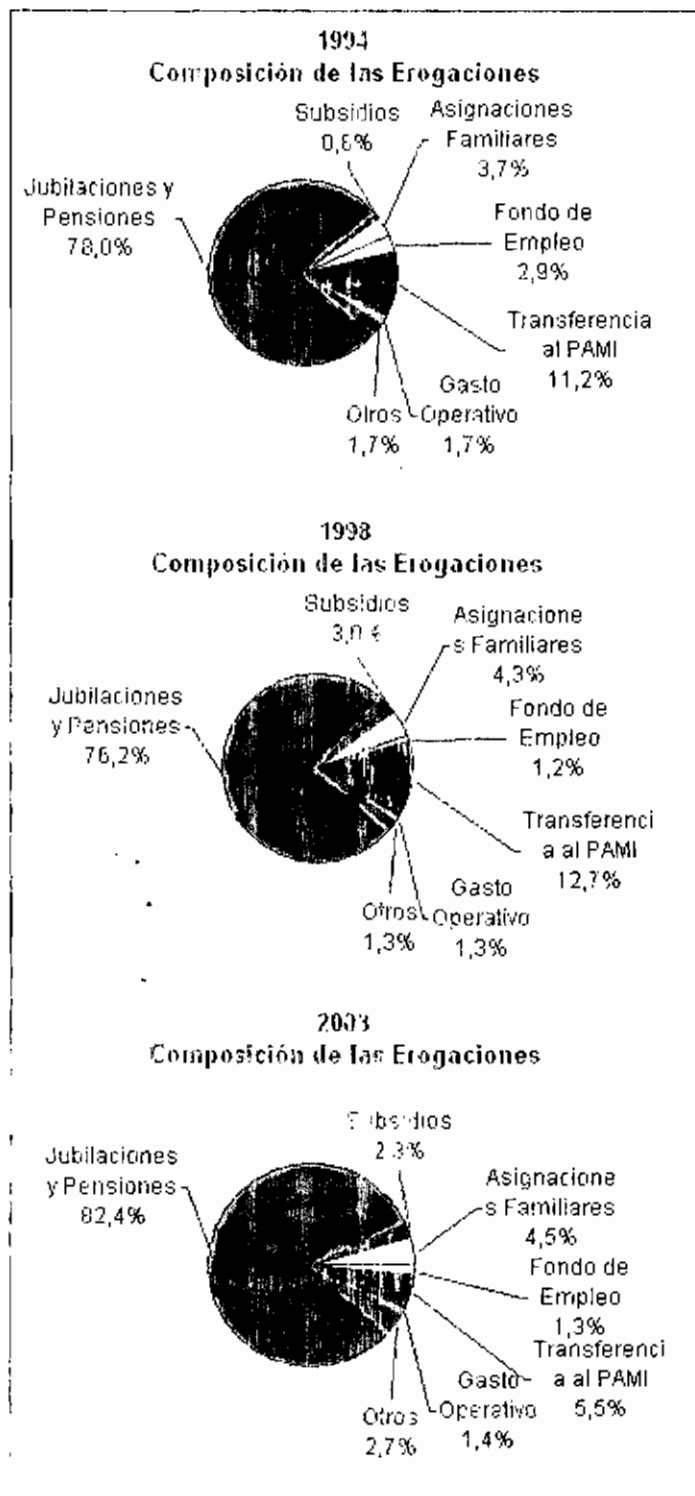


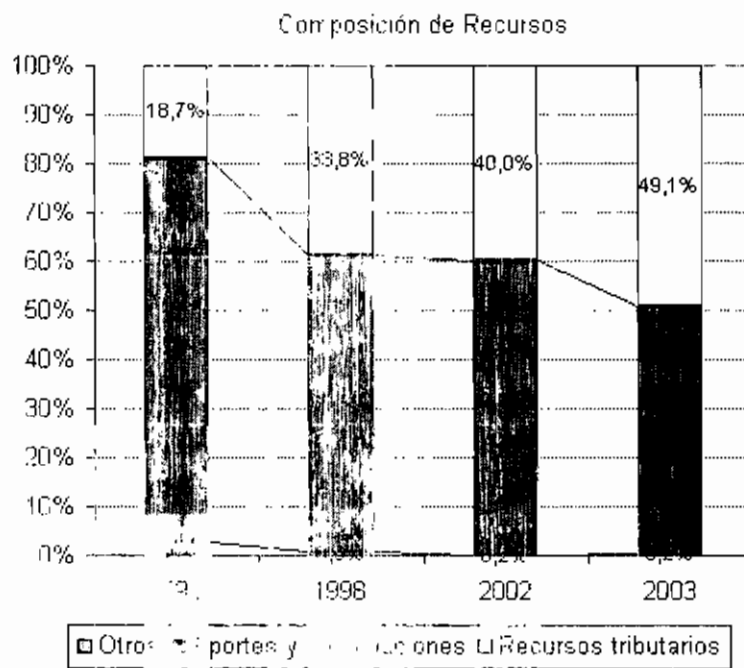
Aunque este año la recaudación de impuestos se pautó en \$ 107.000 millones, llegaría finalmente a \$ 115.000 según estima la AFIP. Lo mismo sucedería en 2006, dado que se pautaron 134.000 millones de pesos, pero en base a un crecimiento de la economía calculado en 4%. La mayoría de los expertos coincide en que el crecimiento será mayor y por ende, también será mayor la recaudación impositiva. También influiría la inflación.

Cuadros anexosAdministración de los recursos

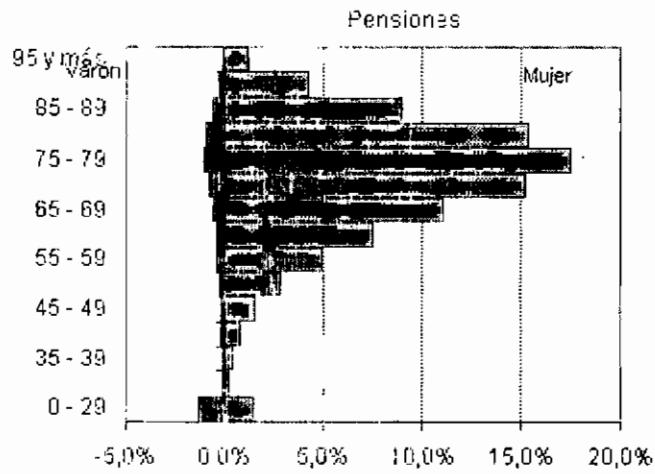
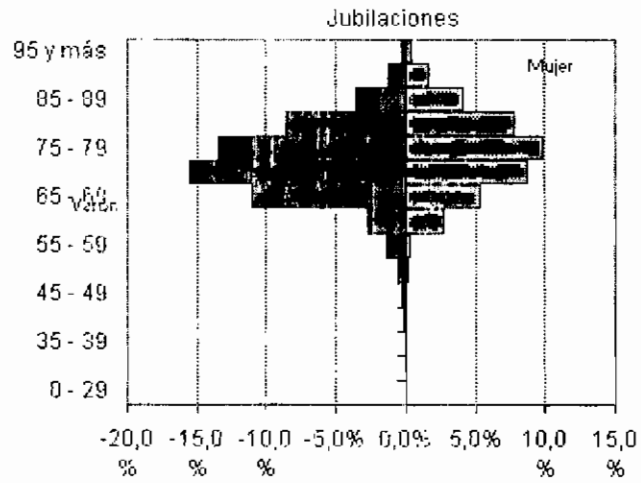
Tal como se explicó precedentemente la administración de los jubilaciones y pensiones las efectúa el ANSES, por medio de una serie de gráficos podemos observar, su performance en cuanto a lo que planearon emplear y lo que efectivamente emplearon, la composición de dichas erogaciones.



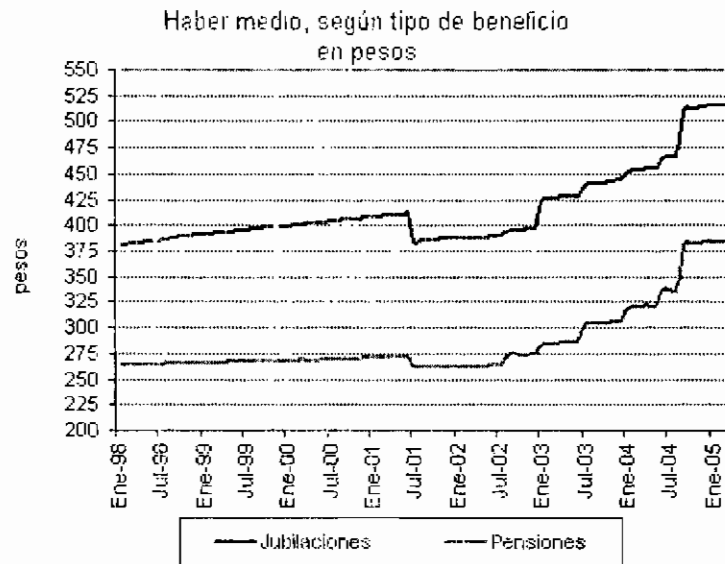




COMPOSICION DE LOS BENEFICIARIOS CLASIFICADOS POR EDAD Y SEXO



Fuente: ANSES en: [www.anses.gov.ar](http://www.anses.gov.ar)



Fuente: ANSES en: [www.anses.gov.ar](http://www.anses.gov.ar)

En este cuadro obtenido de la pagina oficial del ANSES podemos observar como fue variando el haber medio según si se tratase de jubilaciones o pensiones durante los últimos siete años.

Si analizamos el cuadro por si solo sin tener en cuenta el contexto y los cambios que sufrió el país durante los últimos años podríamos llegar a pensar que a los jubilados y pensionados fueron los más beneficiados con aumentos durante los últimos años pero esto lamentablemente no es así ya que los aumentos no llegan siquiera al 50% que a pesar de ser por si sola una cifra importante es mucho menor a la inflación que se dio en ese mismo periodo de tiempo.

Por ello llegamos a la conclusión de que el poder de compra de los jubilados y pensionados ha bajado en los últimos tiempos.



Estadísticas

<b>Cantidad de afiliados por categoría</b>	
Autónomos	3.248.744
Dependientes	9.502.741
<b>Total</b>	<b>12.751.485</b>

<b>Afiliados ANSES y por AFJP</b>	
Reperto	2.254.605
AFJP	10.119.932
Indecisos	376.948
<b>Total</b>	<b>12.751.485</b>

**Beneficios puestos al pago diciembre '04**

	<b>Casos</b>	<b>Haber medio (\$)</b>
Sistema de Reparto	3.108.336	459,6
Jubilaciones	1.798.552	514,6
Pensiones	1.309.784	384,0
Sistema Nacional	2.921.198	435,10
Ex Cajas Provinciales	187.138	808,74
Sistema de Capitalización	132.217	599,0
Jubilaciones de Capitalización	79.757	599,0
Pensiones de Capitalización	52.460	221,5
Pensiones no contributivas	393.714	234,1

**Cotizantes al sistema de Seguridad Social \***

Autónomos	923.549
Dependientes	4.727.678
<b>Total</b>	<b>5.651.227</b>

**Cotizantes al sistema de Seguridad Social : Total Cotizantes : 5.814.446**

Reparto	697.733
AFJP	4.244.545
Indecisos	232.578
Monotrib. sin aporte volunt.	605.345
<b>Total</b>	<b>5.651.227</b>

**Beneficios del Sistema Nacional - Set. 04**

<b>División Política Administrativa</b>	<b>Total</b>
Buenos Aires	1.222.354
Capital Federal	588.758
Catamarca	33.190
Córdoba	239.956
Corrientes	32.082
Chaco	28.545
Chubut	18.893
Entre Ríos	78.814
Formosa	7.710
Jujuy	37.151
La Pampa	20.972
La Rioja	28.739
Mendoza	122.289
Misiones	26.126
Neuquén	14.223
Río Negro	38.432
Salta	57.151
San Juan	47.137
San Luis	27.096
Santa Cruz	6.660
Santa Fe	290.469
Santiago del Estero	51.952
Tierra del Fuego	4.707
Tucumán	97.275
<b>Total</b>	<b>3.120</b>

Documento de Trabajo de Investigaciones - Anexo 1 (cont.)

**Composición de la recaudación tributaria**

Fig. 1.4

Composición en millones de pesos

	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Total
<b>1 OIG (Ord. Int. Reg. Bafsa)</b>	5.012,1	4.567,6	4.788,7	4.862,1	10.740,1	7.388,2	6.919,1	4.288,4	4.644,6	4.821,1	4.940,7	5.774,1	73.888,7
Transferencia	1.281,7	1.188,8	1.111,2	1.115,5	1.112,5	2.012,9	1.114,8	1.717,8	1.456,7	1.402,1	1.719,1	1.184,1	22.289,1
IVA	2.489,7	2.151,6	2.311,1	2.311,7	2.472,2	2.459,1	2.314,2	2.088,5	2.716,1	2.556,7	2.654,2	2.670,2	34.974,9
Patentes (1)	140	111	111	111	111	111	111	111	111	111	111	111	1.386,0
Impuesto copropietaria	242,5	242,1	242,1	242,1	242,1	242,1	242,1	242,1	242,1	242,1	242,1	242,1	2.912,2
Impuesto de papeles	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	50,8
Impuesto sobre el consumo	78	78	78	78	78	78	78	78	78	78	78	78	948
Impuesto sobre el patrimonio	114,4	114,4	114,4	114,4	114,4	114,4	114,4	114,4	114,4	114,4	114,4	114,4	1.372,8
Otros copropietaria	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	49,2
Bonos patronales	20,9	20,9	20,9	20,9	20,9	20,9	20,9	20,9	20,9	20,9	20,9	20,9	250,8
Cuentas y Débitos en el etc	54,9	54,9	54,9	54,9	54,9	54,9	54,9	54,9	54,9	54,9	54,9	54,9	658,8
Cuentas de Ley 21.960 - HAFSA	101,1	101,1	101,1	101,1	101,1	101,1	101,1	101,1	101,1	101,1	101,1	101,1	1.213,2
Cuentas de Ley 21.960 - Otros	60,1	60,1	60,1	60,1	60,1	60,1	60,1	60,1	60,1	60,1	60,1	60,1	721,2
Otros contributivos (2)	32,6	32,6	32,6	32,6	32,6	32,6	32,6	32,6	32,6	32,6	32,6	32,6	391,2
Muestreo impositivo	29,1	29,1	29,1	29,1	29,1	29,1	29,1	29,1	29,1	29,1	29,1	29,1	349,2
Atenciones en el etc	26,8	26,8	26,8	26,8	26,8	26,8	26,8	26,8	26,8	26,8	26,8	26,8	321,6
Patrimonio (3) y FAF y FAF	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	25,2
Otros impuestos (2)	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	25,2
<b>2 SISTEMA DE REG. SOCIAL</b>	1.346,9	942,4	901,1	821,4	871,8	941,5	1.476,8	997,9	1.497,9	1.497,9	1.464,6	1.464,6	12.862,4
Aportes patronales	923,2	1.111,1	1.111,1	1.111,1	1.111,1	1.111,1	1.111,1	1.111,1	1.111,1	1.111,1	1.111,1	1.111,1	13.452,8
Contribuciones patronales	98,1	98,1	98,1	98,1	98,1	98,1	98,1	98,1	98,1	98,1	98,1	98,1	1.177,2
Otros ingresos (1)	31,1	31,1	31,1	31,1	31,1	31,1	31,1	31,1	31,1	31,1	31,1	31,1	373,2
Contribuciones (2)	30,1	30,1	30,1	30,1	30,1	30,1	30,1	30,1	30,1	30,1	30,1	30,1	361,2
Tramitación (3) y otros (4)	31,1	31,1	31,1	31,1	31,1	31,1	31,1	31,1	31,1	31,1	31,1	31,1	373,2
<b>3 FUNDACION EXTERIOR</b>	84,9	82,1	84,1	1.246,7	1.246,4	1.149,2	1.273,5	1.184,6	1.174,4	1.194,4	1.144,8	1.171,5	12.533,5
Donaciones de empresas	216,1	216,1	216,1	216,1	216,1	216,1	216,1	216,1	216,1	216,1	216,1	216,1	2.593,2
Donaciones de personas	64,9	64,9	64,9	64,9	64,9	64,9	64,9	64,9	64,9	64,9	64,9	64,9	778,8
Transferencias	5,7	5,7	5,7	5,7	5,7	5,7	5,7	5,7	5,7	5,7	5,7	5,7	68,4
Otros (5)	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	108,4
<b>TOTAL REC. TRIBUTARIA</b>	7.357,9	6.746,9	6.614,1	7.144,4	12.208,1	9.407,9	8.704,4	8.477,7	7.977,7	8.443,7	8.107,7	7.942,9	98.134,7
<b>TOTAL CON CAP. Y TRANSIT</b>	7.859,1	6.874,1	6.619,6	7.245,0	12.149,2	9.276,1	8.174,3	8.108,1	8.128,6	8.781,7	8.431,2	8.146,9	103.433,5
<b>CLASIF. PRECATORIA</b>	7.157,9	6.374,4	4.818,1	7.144,4	12.199,7	9.407,9	8.102,4	8.407,1	7.974,9	8.443,1	8.107,7	7.942,9	98.134,7
Administración Nacional	1.000,1	1.000,1	1.000,1	1.000,1	1.000,1	1.000,1	1.000,1	1.000,1	1.000,1	1.000,1	1.000,1	1.000,1	12.000,1
Compañías de Seguros y Serv. (6)	1.233,4	1.233,4	1.233,4	1.233,4	1.233,4	1.233,4	1.233,4	1.233,4	1.233,4	1.233,4	1.233,4	1.233,4	14.800,8
Provincia (7)	1.078,7	1.078,7	1.078,7	1.078,7	1.078,7	1.078,7	1.078,7	1.078,7	1.078,7	1.078,7	1.078,7	1.078,7	12.944,4
Financiamiento (8)	779,1	779,1	779,1	779,1	779,1	779,1	779,1	779,1	779,1	779,1	779,1	779,1	9.389,4

(1) No se contabilizan por ser recaudados por la AFP al Fondo Especial de Trabajo en los casos de mutuo de fondos de pensiones de la Previsión Social.  
 (2) Incluye los aportes de las Fuerzas Armadas y de Seguridad y las Asociaciones Familiares Compensadas.  
 (3) Incluye el Cier. Interm. Adicionalmente Ombudsman (Interim Seguros, otros ingresos y P.A. FAF (R. 12) y FAF (R. 12) y FAF (R. 12) y FAF (R. 12).  
 (4) Incluye el Cier. Interm. Adicionalmente Ombudsman (Interim Seguros, otros ingresos y P.A. FAF (R. 12) y FAF (R. 12) y FAF (R. 12) y FAF (R. 12).  
 (5) Incluye el Cier. Interm. Adicionalmente Ombudsman (Interim Seguros, otros ingresos y P.A. FAF (R. 12) y FAF (R. 12) y FAF (R. 12) y FAF (R. 12).  
 (6) Incluye el Cier. Interm. Adicionalmente Ombudsman (Interim Seguros, otros ingresos y P.A. FAF (R. 12) y FAF (R. 12) y FAF (R. 12) y FAF (R. 12).  
 (7) Incluye el Cier. Interm. Adicionalmente Ombudsman (Interim Seguros, otros ingresos y P.A. FAF (R. 12) y FAF (R. 12) y FAF (R. 12) y FAF (R. 12).  
 (8) Incluye el Cier. Interm. Adicionalmente Ombudsman (Interim Seguros, otros ingresos y P.A. FAF (R. 12) y FAF (R. 12) y FAF (R. 12) y FAF (R. 12).

Análisis Practico de la ProblemáticaCASO N° 1:

En este primer analisis practico se va a demostrar el haber que terminaria cobrando un jubilado en dos supuestos diferentes con el objetivo de demostrar la poca relacion existente entre la cantidad de aportes efectuados por una persona durante su vida activa y el haber percibido como beneficio jubilatorio cuando se retire de la actividad. Todo ello teniendo en cuenta como funciona el regimen de reparto de acuerdo con la legislación vigente en la actualidad.

a) La persona en cuestion va a trabajar durante cuarenta y cinco años a tiempo completo en relacion de dependencia en una actividad que se encuentra fuera de cualquier convenio colectivo de trabajo por lo que percibira durante toda su vida laborable el salario minimo vital y movil (\$630).

PBU	→	2.5 mopre =	200
	↘	1% por cada año adicional a los 30 años =	30
		(200 x 1 / 100 x 15)	
PAP	→	0.85 X 35 X 630 =	187.42
TOTAL			417.42

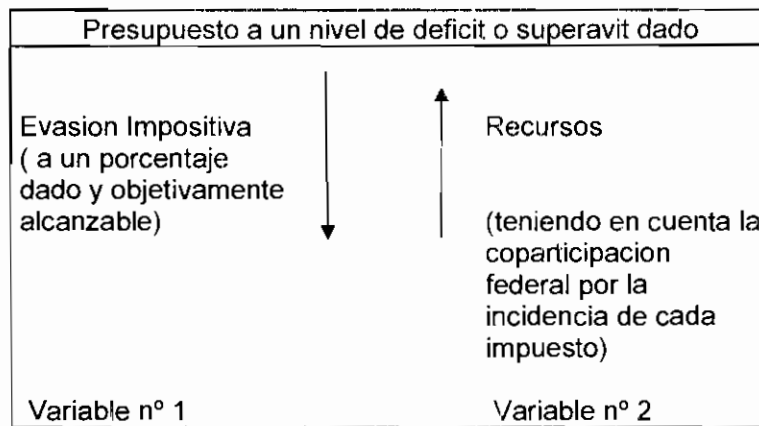
b) La persona en cuestion va a trabajar durante treinta años a media jornada en relacion de dependencia en una actividad que se encuentra fuera de cualquier convenio colectivo de trabajo por lo que percibira durante toda su vida laborable la mitad del salario minimo vital y movil (\$315).

PBU	→	2.5 mopre =	200
	↘	1% por cada año adicional a los 30 años =	0
		(200 x 1 / 100 x 0)	
PAP	→	0.85 X 30 X 315 =	80.32
TOTAL			280.32
JUBILACION MINIMA			390.00
JUBILACION A PERCIBIR			390.00

CASO N° 2:

En este segundo análisis practico se demostrara la incidencia directa que tiene la evasión impositiva en el haber que se encuentran percibiendo los jubilados en la actualidad.

Para esto se tendrá en cuenta la coparticipación federal de impuestos y la asignación específica de los principales impuestos.



NUEVA  
 JUBILACION  
 PROMEDIO  
 ESTIMADA  
 PARA EL  
 UNIVERSO  
 DE LOS  
 JUBILADOS

**OTROS VARIABLES A  
 CONSIDERAR**

- \* IMPORTANCIA PRESUPUESTARIA DE LAS JUBILACIONES
- \* UTILIZACION DE TODOS LOS RECURSOS UTILIZADOS
- \* CANTIDAD DE JUBILADOS
- \* PROMEDIO DE LAS JUBILACIONES RECIBIDAS EN LA ACTUALIDAD

En los cuadros de acontinuacion podemos observar en numeros lo planteado anteriormente.

Aqui observamos que solamente con los recursos que le corresponden a la seguridad social por asignación especifica de las leyes que crearon los respectivos impuestos y sin depender de ninguna asignación presupuestaria adicional si se produce una disminución de la evasión que aumente la recaudación en un 25 % de los impuestos en general y un aumento del 50 % de la recaudación en lo que respecta al sistema de seguridad social se puede lograr un aumento considerable del nuevo haber medio lo que permitiría a su vez colocar a la jubilación mínima en un valor que ronde el 85 % de lo que constituye el salario mínimo, vital y movil.

	Casos	Haber medio (\$)	Recursos por Mes (millones)	Recursos por Año (millones)	Recursos al bajar la evasión (millones)	Nuevo Haber Medio
Sistema de Reparto	3.108,36	459,6	1428,59	17143,09	<b>\$25300</b>	<b>\$678</b>
(0.824 % de 30704.81)						

	Recaudación en el 2004	Recaudación objetivo	Part. en los Rs de la S.S	Part. en los Rs de la S.S.
Ganancias	22.289,1	27861,36763	4457,81882	5572,273525
IVA	30.976,9	38721,1864	3066,717963	3833,397454
Bienes personales	1.361,0	2076.216895	1494,876164	1868,595205
Monotributo impositivo	499,4	624,2206932	349,5635882	436,9544852
SISTEMA DE SEG. SOCIAL	12.662,4	18993,59917	12662,4	18993,59917
<b>TOTAL</b>	<b>68.088,80</b>	<b>88276,59</b>	<b>22031,37</b>	<b>30704,81</b>

### Conclusión

La situación de los jubilados y pensionados en la actualidad no es para nada buena, los haberes son muy bajos y no les es posible a los mismos mantener ni medianamente el mismo nivel de ingresos que venían percibiendo en su vida activa como trabajadores.

El problema es aun mayor si miramos al futuro ya que hasta los países mas desarrollados están alarmados y preocupados de cómo van a poder afrontar el pago de jubilaciones a las generaciones futuras debido al aumento en la expectativa de vida en la población lo que produce que disminuya el numero de aportantes al sistema en relación con el numero de beneficiarios.

Por un lado habría que aumentar considerablemente la recaudación impositiva pero no solamente basado en el efecto inflacionario ni tampoco mediante el aumento de impuestos o la creación de nuevos tributos. Se debería disminuir la evasión impositiva a niveles lógicos. Teniendo en cuenta que en la actualidad alcanza el 45% y que la misma en los países avanzados es solamente del 10%, o sea un 450% mayor, establecerse como objetivo mínimo llegar al 30% de evasión.

Para este objetivo primero se tendría que disminuir la presión tributaria mostrando al contribuyente que su aporte lo beneficia. Como vimos en el caso practico numero 1 el sistema de reparto establecido en el sistema integrado de jubilaciones y pensiones creado por la ley 24241 no se podría decir que es un sistema justo ya que no existen prácticamente diferencias entre una persona que ha aportado mas del doble que la otra al sistema durante su vida laborable recibiendo las dos prácticamente el mismo haber.

Este conjunto de cosas desmotiva al aportante especialmente en los primeros quince años de su vida laboral, ya sea un trabajador que prefiere trabajar en negro y de esta manera recibir mas salario de bolsillo o un autónomo que ve al aporte como un gasto que no le va a producir beneficios porque saben que todavía tienen tiempo para cumplir con los requisitos que exige la ley para su futura jubilación y que esta de cualquier modo va a ser muy escasa.

Este inconveniente no parece ser resuelto con la jubilación privada ya que si bien propone un sistema de capitalización individual de los aportes, no brinda mayor seguridad a los aportantes ya que las consideran grandes empresas que buscan sus propios beneficios y las que no brindan mayores garantías sea porque realizan negocios que se pueden llamar riesgosos o porque a veces por ejemplo se encuentran obligadas por el estado nacional a la compra de bonos cuyo valor futuro es sumamente incierto.

Por otro lado y finalmente el cambio en el sistema propuesto, un sistema puramente estatal pero con una mayor incentivación al aporte para que sea mas justo, debe ser realizado en forma paulatina y organizada para evitar inconvenientes en la transición y de esta manera no repetir los errores que se cometieron en el pasado, ya que recordemos que se cambió repentinamente de un sistema puramente estatal a un sistema mixto produciendo el default del sistema publico al bajarle considerablemente la relación aportante – beneficiario.

**BIBLIOGRAFÍA**

- Alonso Guillermo V. , **Política y Seguridad Social en la Argentina de los '90**, Madrid: Miño y Dávila, marzo del 2000.
- Arturo Diego Julian, **Manual de derecho de Trabajo y de la Seguridad Social 5º ED**; Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2000.
- Jarach Dino, **Finanzas Publicas**; Argentina, Editorial Cangallo, 1978.
- Grisola Julio Armando, **Derecho del Trabajo y de la seguridad social 9º ED**, Buenos Aires, Desalma, 2004.
- Rodríguez Manzini Jorge, **Curso de derecho del Trabajo y la Seguridad Social 3º ED**, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1999.
- Suplementos Universitarios La Ley, **Compendio de Legislación del Trabajo y de la Seguridad Social**, Buenos Aires, La Ley, 2004.
- Separatas Errepar, **Coparticipación Federal de Impuestos**, Buenos Aires, Errepar, 2002.
- Separatas Errepar por Ricardo Parada y Jose, **Monotributo**, Buenos Aires, Errepar, 2004.
- Villegas Hector B., **Regimen Penal Tributario Argentino**, Argentina, Desalma, 1993.

**Artículos de diarios y revistas**

- Laura Ferrarese, "Los analistas opinan que la composición tributaria es insostenible en el largo plazo y que es un sistema poco equitativo y que podría mejorar", **La Nación**, Buenos Aires, La Nación, 29 de Julio de 2001
- Mitjans Elena, "El derecho al reajuste", **La Nación** , Buenos Aires, La Nación, 13 de septiembre del 2005.
- Obarrio Mariano, "Fuerte alza de fondos para la obra pública", **La Nación**, Buenos Aires. Editorial La Nación, 14 de septiembre del 2005
- Palomar Jorge, "Evasión impositiva: la batalla impostergable", **La Nación**, Buenos Aires, La Nación, 29 de Julio de 2001
- Silvia Stang, "Evasión y Seguridad Social", **La Nación**, Buenos Aires, La Nación, 31 de Julio de 2005.
- TELAM (Agencia de Noticias), "Piden cautelas a las reformas del sistema jubilatorio", **La Nación**. Buenos Aires, La Nación, Lunes 15 de Agosto del 2005.



**Congresos y Trabajos**

- Dr. Mario Tegeiro, "El debate sobre la reforma previsional", Centro de Estudios Publicos, 2004.
- Victor Uckmar, "Conferecia sobre politicas de estado y evasi3n", 2005.

**Paginas de Internet**

- [www.afip.gov.ar](http://www.afip.gov.ar)
- [www.anses.gov.ar](http://www.anses.gov.ar)
- [www.clarin.com](http://www.clarin.com)
- [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar)
- [www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar)
- [www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar)
- [www.mfe.com.ar](http://www.mfe.com.ar)