

16/5/25

¿Cotizante o contribuyente?

Los Impuestos y la Sostenibilidad de la Seguridad Social en Argentina



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas

CEAT



Centro de Estudios en Administración Tributaria

Investigación y capacitación aplicados a los ingresos públicos

Rodrigo Luis González Cao

CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

¿Cotizante o contribuyente? Los Impuestos y la Sostenibilidad de la Seguridad Social en Argentina

Rodrigo Luis González Cao

Centro de Estudios en Administración Tributaria

Facultad de Ciencias Económicas

Universidad de Buenos Aires

Buenos Aires, Argentina

Mayo de 2025.

**Nota del Autor**

Rodrigo Luis GONZÁLEZ CAO se recibió de Contador Público y Licenciado en Administración en la Pontificia Universidad Católica Argentina y ha cursado la Maestría en Administración Pública en la Universidad de Buenos Aires. En el ámbito académico ha realizado más de una veintena de colaboraciones escritas en el Centro de Estudios en Administración Tributaria (CEAT). En su faz profesional ha ejercido roles de jefatura en áreas de investigación, fiscalización, control de gestión y operaciones en la autoridad fiscal de Argentina en los últimos 35 años.

Agradecimientos

A quienes componen el Centro de Estudios en Administración Tributaria (CEAT) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA) por generar, compartir y enriquecer espacios de calidad que difundan la reflexión académica sobre la gestión fiscal.

Título

¿Cotizante o contribuyente? Los Impuestos y la Sostenibilidad de la Seguridad Social en Argentina.

Resumen

Ciertos factores, principalmente la informalidad laboral y tendencias demográficas (como disminución de las tasas de natalidad y fecundidad, la emigración de los jóvenes y una Población Económicamente Activa decreciente) erosionan tanto los Recursos de la Seguridad Social como la recaudación tributaria. Estos factores ponen en jaque el modelo de financiamiento contributivo y la adecuación de las prestaciones. Se busca comprender su dinámica a fin de proponer posibles reformas que promuevan un sistema equitativo y sostenible a largo plazo.

Palabras clave: Administración Tributaria; Argentina; Demografía; Financiamiento; Impuestos; Informalidad Laboral; Mercado Laboral; Pensiones; Política Fiscal; Protección Social; Recursos de la Seguridad Social; Sistema Previsional.

Abstract

Certain factors, primarily labor informality and demographic trends (such as declining birth and fertility rates, youth emigration, and a shrinking economically active population), erode both Social Security resources and tax collection. These factors challenge the contributory financing model and the adequacy of benefits. The goal is to understand their dynamics by proposing possible reforms that promote an equitable and long-term sustainable system.

Keywords: Argentina; Demographics; Financing; Fiscal Policy; Informal Labor; Labor Market; Pension System; Pensions; Social Protection; Social Security Resources; Tax Administration; Taxes.

Resumo

Certos fatores, principalmente o emprego informal e as tendências demográficas (como o declínio das taxas de natalidade e fertilidade, a emigração de jovens e o decaimento da população economicamente ativa) corroem tanto os recursos da Previdência Social quanto a receita tributária. Esses fatores desafiam o modelo de financiamento contributivo e a adequação dos benefícios. O objetivo é entender sua dinâmica para propor possíveis reformas que promovam um sistema equitativo e sustentável a longo prazo.

Palavras-chave: Administração Tributária; Argentina; Demografia; Financiamento; Impostos; Trabalho Informal; Mercado de Trabalho; Pensões; Política Fiscal; Proteção Social; Recursos da Previdência Social; Sistema de pensões.

Introducción

Planteo del Problema

El sistema de Seguridad Social garantiza la protección de las personas ante contingencias a lo largo de su ciclo de vida, buscando acompañar a los sujetos y sus familias desde el nacimiento hasta la vejez y la muerte (Administración Nacional de la Seguridad Social, ANSeS, 2021).

Los sistemas de protección social tienen como objetivos proporcionar beneficios adecuados en términos sociales y económicos y lograr una financiación sostenible. Los principios rectores de la seguridad social incluyen la universalidad, la solidaridad, la integralidad, la igualdad y la no discriminación. Estos elementos configuran un horizonte para compartir la prosperidad (DURAN, GERI, & GONZALEZ, 2021).

Sin embargo, el sistema previsional argentino enfrenta desafíos significativos. La sostenibilidad financiera y la equidad intergeneracional del sistema previsional se encuentran bajo una presión creciente que deriva de una combinación de factores, siendo dos de los más destacados las tendencias demográficas y la informalidad laboral (CAPELLO, GARCIA ORO, & CAULLO, Desafíos en materia previsional para Argentina, 2020).

Por un lado, el aumento de la esperanza de vida y la disminución de las tasas de natalidad y fecundidad alimentan el envejecimiento demográfico. Este factor incrementa el gasto previsional y reduce la proporción de población activa en relación con la pasiva, erosionando la razón de sustento. En

un sistema de reparto donde las cotizaciones de los trabajadores activos financian las prestaciones de los jubilados y pensionados actuales, este fenómeno ejerce una presión significativa sobre la sostenibilidad financiera (BERTIN & BELLIARD, 2023).

Por otro lado, la persistente y elevada informalidad laboral limita la capacidad del mercado de trabajo formal para ofrecer una cobertura amplia de protección social a la población. Un elevado grado de informalidad implica la erosión de la base de financiamiento del sistema previsional. Esto se debe a que los trabajadores informales y sus empleadores evaden tanto el pago de las cotizaciones forzosas a la Seguridad Social como las demás obligaciones tributarias (LA RUFFA, GAYA, CARPENTER, & MARTINEZ, 2018).

Pero la informalidad no solamente afecta el financiamiento, sino que también genera trayectorias laborales discontinuas que impactan negativamente en la capacidad de los trabajadores para cumplir con los requisitos de años de aportes cuando alcanzan el momento de acceder a beneficios previsionales (BERTRANOU & GONTERO, 2025).

La combinación de estas dinámicas desfavorables para la razón de sustento y la erosión de la base contributiva socava la sostenibilidad financiera del sistema de reparto público (BASUALDO, ARCEO, GONZALEZ, & MENDIZABAL, 2009).

Históricamente, el sistema previsional argentino ha complementado sus recursos contributivos con asistencia de rentas generales del Tesoro originadas en impuestos de afectación específica, una

necesidad que se ha incrementado con el tiempo debido a la madurez del sistema y la debilidad en la densidad de aportes. Esta necesidad se ha exacerbado tanto por el deterioro del mercado laboral como por la reducción de las alícuotas de contribuciones patronales. La creciente dependencia de recursos no contributivos para sostener el sistema genera presiones fiscales sobre el Estado, que debe asumir el financiamiento de los déficits (CARDOZO, 2019).

Esta situación no solamente plantea un desafío de sostenibilidad, sino también de equidad y adecuación de las prestaciones. La estructura del mercado laboral y las desigualdades que genera, incluyendo las brechas de género, se reflejan en el acceso a las prestaciones previsionales, con un sistema que, en ocasiones, protege más a quienes ya están en mejores condiciones de cumplir con los requisitos contributivos tradicionales. La dificultad para alcanzar una cobertura universal mediante prestaciones adecuadas y suficientes es uno de los principales problemas reconocidos (MINOLDO & DVOSKIN, ¿Qué necesita cambiar el sistema previsional argentino?, 2021).

En un contexto de alta informalidad laboral, existe una tensión entre la lógica contributiva y la necesidad de incorporar elementos de protección social más amplios con componentes no contributivos.

Si bien la expansión de componentes no contributivos como la Pensión Universal del Adulto Mayor (PUAM) ha mejorado la cobertura, también plantea interrogantes tanto sobre la equidad y la

sostenibilidad del sistema en su conjunto, como respecto a la distribución equitativa de los fondos estatales que lo financian parcialmente (APELLA, 2022).

Por lo tanto, se vuelve urgente el analizar la interacción compleja de estos factores demográficos, económicos y del mercado laboral para comprender la magnitud de los desafíos que enfrenta la Seguridad Social en Argentina.

La investigación se propone analizar cómo estos factores ponen en jaque tanto el modelo de financiamiento contributivo como la base imponible del sistema tributario.

En este contexto, asoma con fuerza la necesidad de plantear un debate académico previo a una potencial reforma del sistema que no solamente considere la sostenibilidad financiera, sino también la cobertura y la equidad.

Las reformas deben conciliarse con las realidades económicas y del mercado laboral y buscar lineamientos de política que promuevan la sostenibilidad financiera a largo plazo sin sacrificar la equidad intergeneracional y la adecuación de las prestaciones.

Esto implica la necesidad de ir más allá del enfoque tradicional, considerar la cantidad de contribuciones a lo largo de la vida laboral para mejorar la equidad, buscar estrategias para formalizar el empleo, diversificar las fuentes de financiamiento y garantizar prestaciones adecuadas.

Justificación del Tema

El sistema previsional argentino enfrenta presiones crecientes como resultado de una compleja combinación de factores demográficos, económicos y laborales que ponen en riesgo la sostenibilidad financiera, la adecuación de las prestaciones y la equidad intergeneracional.

El aumento de la esperanza de vida incrementa el gasto previsional. El envejecimiento de la población, caracterizado también por cambios en la relación entre la población activa (aportante) y la pasiva (beneficiaria), ejerce una presión significativa sobre la sostenibilidad del sistema de reparto. Si bien vivir más tiempo es un logro, este cambio demográfico requiere que el sistema adapte los parámetros definidos hace 30 años (BERTIN & BELLIARD, 2023).

La persistente y elevada informalidad laboral genera una presión significativa sobre la sostenibilidad financiera porque limita la capacidad del mercado de trabajo formal para proveer cobertura y socava la base de financiamiento contributivo. Los trabajadores informales no realizan las cotizaciones obligatorias, lo que merma los ingresos del sistema. La informalidad y la evasión fiscal son problemas estructurales que afectan al sistema contributivo de la Seguridad Social (CHAVEZ MOLINA & CARPENTER, 2022).

Esta erosión de la base contributiva, combinada con el aumento del gasto, lleva a una creciente dependencia de recursos no contributivos para sostener el sistema, principalmente transferencias del Tesoro e impuestos de afectación específica. El sistema previsional argentino ha llegado a financiarse en

partes casi iguales con rentas tributarias y aportes contributivos, alejándose de una financiación puramente basada en cotizaciones sobre nóminas salariales (APELLA, 2022).

Las proyecciones muestran desafíos importantes en términos de sostenibilidad. Cuanto más tempranamente se identifiquen estos retos, las acciones correctivas evitarán ajustes más drásticos a futuro. No se puede postergar más un debate integral con perspectiva de largo plazo sobre los objetivos, principios y fundamentos del sistema, buscando un reordenamiento que sea más equitativo, eficiente y sostenible (BERTIN & BELLIARD, 2023).

En los últimos años la agenda pública discute recurrentemente sobre cuáles son las reformas necesarias para garantizar la sostenibilidad financiera, mejorar la equidad intergeneracional y abordar la fragmentación del sistema. Pero este debate permanece inconcluso porque las disputas sobre posibles cambios se dan en un marco de fuerte tensión política con intereses opuestos. Este clima de tirantez dificulta el logro de consensos e impone largos períodos de discusión que desgastan a los actores y desvían la atención de los análisis técnicos hacia confrontaciones de alta agresividad (RULLI, 2016).

Mientras la arena del reloj sigue cayendo sin pausa, la dilatada postergación de la reforma aumenta la urgencia de una solución que, a todas luces, no es meramente técnica, sino que implica decisiones políticas antipáticas.

La investigación se justifica para analizar la interacción compleja de estos factores demográficos, económicos y del mercado laboral y proponer lineamientos de política que promuevan la sostenibilidad

financiera a largo plazo sin sacrificar la equidad intergeneracional y la adecuación de las prestaciones (LA RUFFA, GAYA, CARPENTER, & MARTINEZ, 2018).

Objetivo

El objetivo es analizar de manera integral los factores clave que ejercen presión y erosionan los Recursos de la Seguridad Social en Argentina, con el fin de proponer reformas orientadas a promover su sostenibilidad financiera a largo plazo, sin sacrificar los principios de equidad intergeneracional, la adecuación de las prestaciones y la necesaria protección social de la población.

Pregunta de Investigación

¿Cómo es que ciertos factores demográficos, económicos y del mercado laboral ponen en jaque el modelo de financiamiento contributivo de la Seguridad Social argentina?

Dichos factores, ¿también erosionan la base imponible del sistema tributario? ¿Qué implicaciones tiene esto para la protección social de la población y la configuración futura del sistema previsional?

Conceptos Clave

A los fines del presente trabajo utilizaremos los siguientes conceptos clave¹ en el sentido que aquí se definen:

- **Adecuación de las prestaciones:** Es la capacidad del sistema para proporcionar beneficios que permitan a los jubilados y pensionados mantener un nivel de vida digno, incluyendo la suavización del consumo y la prevención de la pobreza en la vejez.
- **Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS):** Organismo estatal argentino encargado de la administración de las prestaciones de la Seguridad Social, incluyendo jubilaciones y pensiones del régimen general.
- **Agencia tributaria:** Es el órgano con carácter de autoridad fiscal, que tiene por objeto la realización de una actividad estratégica del Estado consistente en la determinación, liquidación y recaudación de impuestos, aportes y contribuciones a la Seguridad Social y de sus accesorios para el financiamiento del gasto público.
- **Aportante:** Trabajador dependiente que aparece en una declaración jurada procesada en el mes o Trabajador Autónomo que en el mes analizado registra al menos un pago.

¹ A lo largo del texto se mencionarán estos conceptos clave. Al encontrarlos lo invitamos a recurrir a este apartado para interpretar correctamente el sentido en el cual son utilizados. Puede encontrar una referencia a dichas menciones en el índice de voces al final del documento.

Este pago puede corresponder a cualquier período fiscal. Se excluyen pagos en concepto de moratoria.

- **Asalariado:** es una persona que tiene una relación de dependencia laboral con un tercero, que es su empleador. El asalariado trabaja para un tercero, poniendo su fuerza laboral a disposición de la organización del dador de trabajo.
- **Asalariado aportante:** persona que trabaja bajo una relación de dependencia y para quien se realizan los aportes y contribuciones obligatorios a la Seguridad Social.
- **Aumento de la esperanza de vida:** Tendencia demográfica que extiende el período durante el cual se deben pagar las prestaciones previsionales, incrementando la presión sobre el financiamiento del sistema.
- **Autoridad fiscal:** Es el representante del poder público que está facultado para recaudar impuestos y Recursos de la Seguridad Social, controlar a los sujetos obligados y contribuyentes, imponer sanciones previstas por los regímenes punitivos y de procedimiento tributario, e interpretar disposiciones de la ley, entre otros.
- **Base imponible:** Al referirnos a los Recursos de la Seguridad Social en el régimen de Trabajo en relación de dependencia, la base imponible es la remuneración. Por su parte, en el régimen de Trabajadores Autónomos, la base imponible para el pago de los aportes es el monto de la renta de referencia (presunta). Con el dictado del Decreto N.º 1866/2006 se estableció que la base imponible tendrá en cuenta la capacidad contributiva de los sujetos.

- **Carga fiscal:** La carga fiscal es la parte del producto social generado que el Estado capta mediante la tributación para cumplir con sus funciones. Se mide como el cociente resultante de una relación entre el total de ingresos fiscales (IF) como numerador y el valor del Producto Interno Bruto (PIB) como denominador. También se la denomina carga tributaria cuando se expresa en porcentaje.
- **Cobertura:** La cobertura se refiere a la proporción de la población adulta mayor que recibe algún tipo de prestación previsional.
- **Cohesión social:** Es un conjunto de actitudes y normas que incluyen confianza, una identidad inclusiva y cooperación para el bien común.
- **Contribuciones parafiscales:** son exacciones aplicadas con origen en normas legales por determinados entes públicos, semipúblicos o paraestatales para asegurar su financiamiento. Por lo general estas entidades gozan de personería jurídica y patrimonio propio, son autónomas en su funcionamiento y gestionan las prestaciones que otorgan. Algunas cotizaciones destinadas a financiar ciertos subsistemas contributivos de la Seguridad Social se incluyen en este concepto.
- **Contributividad:** El ecosistema de prestaciones de la Seguridad Social nace bajo un paradigma de otorgar derecho a las prestaciones a quienes contribuyen a su financiamiento. La contributividad puede ser prestacional cuando el otorgamiento de las prestaciones esté condicionado al pago de una cotización establecida por ley. Por otra parte, desde el punto de vista del financiamiento, se dice que es contributivo cuando el

pago de las prestaciones es cubierto por los aportes de los trabajadores y las contribuciones patronales de los empleadores sin recurrir a otros ingresos públicos como impuestos de afectación específica, recursos provenientes de las Rentas Generales o aportes del Tesoro. Ver financiamiento contributivo.

- **Contribuyente:** Un contribuyente es aquella persona humana o jurídica que se encuentra obligada a ingresar sus obligaciones fiscales de conformidad con las leyes correspondientes.
- **Cotizaciones:** Las cotizaciones previsionales son los aportes personales de los trabajadores activos y las contribuciones patronales de los empleadores a los subsistemas de Seguridad Social que integran la Contribución Unificada de la Seguridad Social (CUSS). En el caso del régimen de trabajo autónomos corresponde a la cuota mensual que debe ingresar conforme la categoría correspondiente.
- **Cotizante:** Trabajador por el que se registra el pago de una posición mensual, excluyendo los casos en que se refieren únicamente a pagos por moratorias.
- **Cotizante Autónomo:** Trabajador independiente que es cotizante en el mes analizado.
- **Cotizante Autónomo Puro:** Cotizante independiente que no cotiza en otro sistema.
- **Cotizante Dependiente:** Trabajador asalariado que es cotizante en el mes analizado.
- **Cotizante Dependiente Puro:** Cotizante asalariado que no cotiza en otro sistema.
- **Cotizante Mixto:** Trabajador que es simultáneamente Cotizante Autónomo y Dependiente en el mes analizado.

- **Creación de empleo:** cuando nos referimos en términos estadísticos es el aumento en cifras absolutas de los puestos de trabajo desempeñados por la población activa ocupada en un trabajo remunerado.
- **Densidad de aportes:** La densidad se refiere a la frecuencia o regularidad con la que los trabajadores realizan contribuciones al sistema de Seguridad Social a lo largo de su vida laboral.
- **Desfinanciamiento:** Situación en la cual los ingresos del sistema de pensiones son insuficientes para cubrir sus obligaciones de pago presentes y futuras.
- **Desigualdad Intergeneracional:** Disparidad en beneficios entre generaciones, donde generaciones mayores pueden tener mayor rendimiento de sus contribuciones. Ver equidad intergeneracional.
- **Disminución de la tasa de natalidad:** Tendencia demográfica que proyecta una reducción en la futura Población Económicamente Activa, lo que implica una menor base de cotizantes para el sistema contributivo.
- **Economía clandestina:** es el ecosistema de actividades de producción de bienes y prestación de servicios que eluden tanto las normas tributarias como legales en general, entre las cuales podemos mencionar las regulaciones del trabajo y la Seguridad Social, pero también otras como las propias a seguridad, normativa técnica, sanitaria y de cuidado del medio ambiente. En alguna bibliografía también se la menciona como “economía sumergida”.

- **Empleador:** es la persona, humana o jurídica, que compra el trabajo de una persona y la somete a subordinación técnica, jurídica y económica, teniendo la obligación legal de registrar la relación laboral y realizar contribuciones patronales al sistema de Seguridad Social.
- **Empleo atípico:** O también llamado “formas atípicas de empleo” es la denominación que se utiliza para designar a las modalidades laborales diferentes del empleo estándar tales como el trabajo esporádico, el trabajo a tiempo parcial (part time), la relación de trabajo multipartita, las relaciones de empleo encubierto y el trabajo autónomo económicamente dependiente. La plataformización de la economía se vale del empleo atípico.
- **Empleo registrado:** toda relación laboral en la que el empleador cumple con la obligación legal de inscribir al trabajador dependiente ante la autoridad fiscal.
- **Envejecimiento poblacional:** El envejecimiento es el aumento de la proporción de personas mayores en la sociedad debido a la disminución de la tasa de natalidad y el aumento de la esperanza de vida. Esta tendencia demográfica incrementa la demanda de prestaciones previsionales durante períodos más extensos, tensionando el financiamiento del sistema.
- **Equidad actuarial:** la relación equitativa entre contribución y beneficio.
- **Equidad de acceso:** es la uniformidad en el trato basada en que la legislación sea igual para todos los asegurados (con excepciones justificadas por el tipo de trabajo) en cuanto

a porcentaje de cotización, prestaciones a las que se tiene derecho, condiciones para adquirir dicho derecho y cómputo de la prestación. También se define como recibir igual prestación frente a un mismo estado de necesidad, previo cumplimiento de iguales requisitos.

- **Equidad horizontal:** es el principio que postula que, si dos personas tienen el mismo nivel de remuneraciones, deberían contribuir igual y recibir un beneficio jubilatorio similar.
- **Equidad intergeneracional:** Principio que busca asegurar que las políticas públicas no impongan cargas desproporcionadas a las generaciones futuras en beneficio de las presentes. La equidad intergeneracional se refiere a la justicia en la distribución de las cargas y los beneficios del sistema previsional entre las generaciones presentes y futuras.
- **Equidad vertical:** El principio que implica que las personas con mayores remuneraciones deberían contribuir con una mayor cantidad al sistema contributivo de la Seguridad Social.
- **Evasión fiscal:** La evasión es el comportamiento consciente y voluntario de los contribuyentes consistente en ocultar su capacidad contributiva o disimular el hecho imponible con el objetivo de erosionar la base imponible definida en la legislación o eludir las obligaciones que surgen de la normativa tributaria y de los Recursos de la Seguridad Social.

- **Exención:** Una exención es la liberación por disposición legal de pagar determinado tributo. Las exenciones son franquicias concedidas a los sujetos contribuyentes, para no gravar ciertos actos, operaciones o utilidades.
- **Financiamiento contributivo:** Es la fuente original de financiación del sistema de Seguridad Social, el cual es costeoado por los aportes personales de los trabajadores y las contribuciones patronales de los empleadores, calculados como una proporción del salario.
- **Financiamiento no contributivo:** Son las fuentes complementarias de financiamiento del sistema de Seguridad Social que no provienen de los Recursos de la Seguridad Social, sino de impuestos generales recaudados por el Estado o de aportes del Tesoro Nacional.
- **Finanzas públicas:** Son las políticas que instrumentan el gasto público y los impuestos. De esta relación dependerá la estabilidad económica del país, el estado de déficit o superávit de las cuentas públicas y el rol del gobierno en la economía.
- **Fiscalización:** Es el ejercicio de las facultades de inspección, verificación, auditoría fiscal y control que la ley le otorga a la autoridad fiscal.
- **Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS):** Fondo creado en el marco de la reestatización del sistema previsional de capitalización, cuyos recursos pueden ser utilizados para financiar el sistema.
- **Fuentes de financiamiento del sistema de Seguridad Social:** Este concepto incluye tanto los aportes personales de trabajadores y las contribuciones patronales de

empleadores (la base del sistema contributivo) como otras fuentes (rentas generales o impuestos).

- **Hacienda Pública:** Es la función gubernamental orientada a obtener recursos monetarios de diversas fuentes para financiar el desarrollo del país. Consiste en recaudar directamente los impuestos y derechos, así como captar recursos complementarios mediante la contratación de créditos y empréstitos. En términos amplios se considera Hacienda Pública al conjunto de bienes, propiedades y derechos del Estado.
- **Hecho Imponible:** Al referirnos a los Recursos de la Seguridad Social, en el régimen de Trabajadores Autónomos, el hecho imponible que configura la calidad de trabajador independiente y en consecuencia su obligación de aportar como tal al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), es la realización de determinadas actividades definidas por Ley N.º 24.241 en el inc. b) del Art. 2º (Dirección, administración o conducción de cualquier empresa; profesión desempeñada por graduado universitario; producción o cobranza de seguros, reaseguros, capitalización, ahorro, ahorro y préstamo o similares y cualquier otra actividad lucrativa a su propio riesgo. En el régimen de Trabajo Dependiente el hecho imponible es trabajar para un tercero, poniendo a disposición su fuerza laboral mediante la integración a la organización del dador de trabajo.
- **Impuesto:** El Modelo de Código Tributario del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias define al impuesto como la obligación que tiene como

hecho generador y como fundamento jurídico una situación independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente que pone de manifiesto una determinada capacidad contributiva del mismo. Es decir que el pago del impuesto no origina por parte del Estado una contraprestación directa e inmediata en favor del sujeto contribuyente (CIAT, 2015).

- **Impuesto directo:** El impuesto directo es aquel ingreso por concepto de gravámenes a las remuneraciones, propiedades, ganancias de capital, o cualquier otra fuente de ingreso de las personas humanas o jurídicas. Se considera impuesto directo a aquél que grava directamente el ingreso de los contribuyentes, incide sobre el ingreso y no es transferible ni evitable para las personas o empresas que reciben ingresos.
- **Impuesto indirecto:** El impuesto indirecto es aquél que grava el consumo de los contribuyentes. Se lo denomina “impuesto indirecto” porque no repercute en forma directa sobre los ingresos, sino que recae sobre los costos de producción y venta de las empresas y se traslada a los sujetos consumidores a través de los precios. Son los gravámenes establecidos sobre la producción, venta, compra o uso de bienes y servicios y que los productores cargan a los gastos de producción.
- **Inestabilidad:** Cambios frecuentes en políticas que crean incertidumbre tanto en los marcos fiscales y de pensiones como en las variables económicas y del mercado laboral.
- **Inflación:** es el aumento sostenido y generalizado del nivel de precios de los bienes y servicios en una economía durante un período de tiempo.

- **Informalidad laboral:** Situación en la que los trabajadores no están registrados ni realizan aportes al sistema de Seguridad Social. La informalidad laboral se refiere a la proporción de trabajadores que no están registrados y, por lo tanto, no realizan aportes al sistema contributivo. La creciente informalidad reduce la base de cotizantes y, en consecuencia, los ingresos del sistema contributivo, aumentando la dependencia de otras fuentes de financiamiento.
- **Ingresos no tributarios:** Son los ingresos que el Fisco recauda como tasas, regalías, alquileres, contraprestación a un servicio público (derechos), del pago por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado (productos) y, en términos generales, por los ingresos ordinarios provenientes por funciones de derecho público, distintos de impuestos, derechos y productos. También se consideran ingresos no tributarios los conceptos que la Administración Tributaria recauda por cuenta y orden de otros entes como la cuota mensual de seguro de accidentes profesionales destinado a las Aseguradoras de Riesgos de Trabajo (ART).
- **Ingresos públicos:** Los ingresos públicos son los recursos que capta el sector público para realizar sus actividades. Desde un punto de vista cuantitativo, los impuestos constituyen el principal componente de los ingresos públicos. Son los recursos que obtiene el Sector Público por concepto de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, ingresos derivados de la venta de bienes y servicios, e ingresos por financiamiento interno y externo.

- **Ingresos tributarios:** Son las percepciones que obtiene el Estado por las imposiciones fiscales que establecen las leyes para el financiamiento del gasto público. Su carácter tributario atiende a la naturaleza unilateral y coercitiva de los impuestos.
- **Mercado laboral:** Es el espacio económico en el cual se encuentran la oferta y la demanda de empleo. La oferta de trabajo se expresa como la cantidad de horas que busca trabajar la población activa en actividades remuneradas y, por contraparte, la demanda son las oportunidades de empleo que ofrecen los empleadores.
- **Modelo de reparto:** El sistema previsional argentino se basa principalmente en un esquema de reparto, donde los trabajadores activos financian las prestaciones de los pasivos. Este modelo es particularmente vulnerable a los cambios en la relación entre aportantes y beneficiarios.
- **Patrón:** es aquella persona que trabaja por su cuenta, sin relación de dependencia, siendo único dueño o socio activo de una empresa en la cual establece las condiciones y formas organizativas del proceso de producción y emplea como mínimo a una persona asalariada. El patrón aporta al proceso de producción los instrumentos, maquinarias o instalaciones necesarias. Ver empleador.
- **Plataformización de la economía:** Es la transformación de la dinámica económica, a partir de las interacciones en el mercado de los diferentes 'nodos' de las plataformas (consumidores, anunciantes, prestadores de servicios, productores, proveedores e incluso objetos), por medio de la recolección continua de sus datos y la utilización de

algoritmos para optimizar la generación de productos predictivos y maximizar las ganancias.

- **Población Económicamente Activa:** Parte de la población en edad de trabajar que está empleada o buscando empleo activamente y es potencialmente contribuyente del sistema contributivo de Seguridad Social.
- **Protección Social:** Conjunto de políticas y programas destinados a garantizar un nivel mínimo de bienestar y seguridad a los ciudadanos frente a diversos riesgos sociales. La protección social abarca una variedad de políticas públicas y acciones de los Estados en diferentes espacios y niveles con el objetivo de promover el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en el mercado laboral, la alimentación, la salud, la Seguridad Social y el cuidado, asegurando ciertos niveles dignos de ingreso a toda la ciudadanía.
- **Razón de Sustento:** es la relación entre la cantidad de cotizantes activos y la cantidad de beneficiarios pasivos. Sirve como indicador de la sostenibilidad financiera de los sistemas de reparto.
- **Recursos de la Seguridad Social:** son los ingresos que componen la Contribución Unificada de la Seguridad Social (CUSS) y financian el Sistema Único de la Seguridad Social (SUSS).

- **Régimen Nacional de Seguridad Social para Trabajadores Autónomos:** es el sistema de cobertura para el trabajo independiente que cubre las contingencias de vejez, invalidez, supervivencia y enfermedad desde la jubilación.
- **Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes:** conocido como régimen de Monotributo, es el régimen tributario integrado y simplificado para personas humanas que trabajan en forma independiente en pequeñas unidades económicas, relativo a los impuestos a las ganancias, al valor agregado, al sistema previsional y de salud.
- **Regímenes de Excepción:** comprenden tanto a los regímenes especiales como a los regímenes diferenciales. Si bien ambos otorgan un tratamiento previsional distinto al régimen general del SIPA (Sistema Integrado Previsional Argentino) se diferencian en su fundamento.
- **Regímenes Diferenciales:** Son sistemas de excepción que se justifican por las condiciones laborales riesgosas o insalubres o que implican un desgaste prematuro de la salud o la capacidad laboral de quien trabaja y se caracterizan por requisitos de acceso a la jubilación más flexibles (menor edad y/o años de servicio).
- **Regímenes Especiales:** Son sistemas de excepción que se basan en la naturaleza de la actividad, la investidura de quien presta el servicio o el mérito y se distinguen principalmente por fórmulas de cálculo del haber jubilatorio más ventajosas.

- **Relación Aportantes-Beneficiarios:** Es el número de trabajadores activos que contribuyen al sistema en relación con el número de jubilados y pensionados que reciben beneficios. Ver razón de sustento
- **Seguridad Social:** protección que la sociedad brinda a sus miembros frente a contingencias económicas y sociales.
- **Sistema Contributivo de Jubilaciones y Pensiones:** Modelo de financiamiento donde las prestaciones se basan en las contribuciones realizadas por los trabajadores durante su vida activa.
- **Sistema de Reparto:** Esquema de financiamiento donde las contribuciones actuales financian las prestaciones de los beneficiarios actuales.
- **Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA):** Régimen previsional público argentino administrado por la ANSeS.
- **Sistema Previsional:** Subsistema de la seguridad social encargado de reemplazar ingresos debido a invalidez, vejez o muerte. También mencionado como Sistema de jubilaciones y pensiones.
- **Sistema Único de la Seguridad Social:** conocido por el acrónimo SUSS.
- **Sistema Tributario:** Leyes y regulaciones de recaudación impositiva para financiar actividades gubernamentales.
- **Sostenibilidad Financiera del sistema previsional:** Es la capacidad del sistema contributivo para mantener su equilibrio financiero a largo plazo, considerando sus

ingresos (principalmente de las contribuciones) y sus egresos (pago de jubilaciones y pensiones). La sostenibilidad financiera es una proyección del principio de estabilidad presupuestaria en el medio y largo plazo que supone la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites del déficit y deuda pública.

- **Sujeto Obligado:** O también denominado “contribuyente” o “pagador de impuestos” es la persona humana o jurídica que tiene la obligación legal de pagar un gravamen en los términos establecidos por las respectivas leyes impositivas y su normativa reglamentaria.
- **Tasa de Dependencia Demográfica:** Es la relación entre la población inactiva (jubilados, niños) y la población activa (trabajadores).
- **Tasa de reemplazo:** Es la relación entre el haber jubilatorio y el último salario del trabajador. Su modificación impacta directamente en la suficiencia de las prestaciones.
- **Tendencias Demográficas:** Cambios en la dinámica poblacional (envejecimiento, menor PEA) que afectan la sostenibilidad de las pensiones.
- **Trabajador asalariado:** es una persona que tiene una relación de dependencia laboral con un tercero, que es su empleador. El asalariado trabaja para un tercero, poniendo su fuerza laboral a disposición dentro de la organización del dador de trabajo.

- **Trabajador asalariado aportante:** persona que trabaja bajo una relación de dependencia y para quien se realizan los aportes y contribuciones obligatorios a la Seguridad Social. Ver empleo y trabajador registrados.
- **Trabajador registrado:** aquel empleado en relación de dependencia cuyo empleador cumple con la normativa vigente al inscribirlo formalmente ante la autoridad fiscal. Ver empleo registrado y trabajador asalariado aportante.
- **Trabajo esporádico:** Es un trabajo ocasional en el cual el trabajador es convocado a realizar tareas de forma intermitente, sin una frecuencia o un número específico de tareas aseguradas, a cambio de un pago por cada tarea completada.
- **Transferencia vía ingreso:** Son los recursos que el Estado concede a las empresas y familias, mediante devoluciones, acreditaciones o la exención parcial o total de impuestos.
- **Transferencia:** Desde el enfoque de Cuentas Nacionales, es el traslado implícito o explícito de recursos de naturaleza corriente o de capital del Sector Público al resto de la economía y al exterior, ya sea en dinero o en especie, sin recibir por ello contraprestación directa alguna, pero condicionando su asignación a la consecución de determinados objetivos de política económica y social. Las vías de otorgamiento de recursos son cuatro: vía gasto, vía precios y tarifas, vía financiera y vía ingreso.
- **Tributo:** El Modelo de Código Tributario del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias define al tributo como la prestación en dinero que el Estado exige, mediante

el ejercicio de su poder de imperio, con el objeto de obtener recursos para financiar el gasto público y, en su caso, para el cumplimiento de otros fines de interés general.

Dentro de la categoría de tributo encontramos tres subcategorías: impuestos, tasas y contribuciones especiales (CIAT, 2015).

Marco Conceptual

Esta investigación se enmarca en el rol de la autoridad fiscal encargada de la recaudación y cobranza de los Recursos de la Seguridad Social (las cotizaciones) y otros ingresos públicos necesarios para financiar las prestaciones de protección social. Para algunos análisis recurriremos complementariamente a la teoría de la Seguridad Social y la economía del envejecimiento.

Los elementos centrales de este marco analítico conceptual serán:

Estructura de Financiamiento

El sistema contributivo de la Seguridad Social, se encuentra en una encrucijada compleja.

Su diseño se basa en un modelo de reparto donde los Recursos de la Seguridad Social (los aportes personales de los trabajadores activos y las contribuciones patronales de los empleadores) financian las prestaciones de los jubilados y pensionados actuales (DURAN, GERI, & GONZALEZ, 2021).

La lógica de financiamiento contributivo enfrenta presiones crecientes derivadas de dinámicas demográficas, económicas y estructurales.

Se abordará la tensión entre la lógica contributiva (donde las prestaciones se vinculan a los aportes realizados a lo largo de la vida laboral) y la necesidad de incorporar elementos de protección social más amplios con componentes no contributivos significativos, especialmente en un contexto de alta informalidad laboral.

En consecuencia, se estudiará la estructura de financiamiento del sistema contributivo, identificando la proporción de ingresos provenientes de los Recursos de la Seguridad Social (aportes personales de los trabajadores y contribuciones patronales de empleadores), y la creciente dependencia de recursos no contributivos (impuestos).

Se analizarán los ingresos de los Recursos de la Seguridad Social, los gastos de las prestaciones y el consecuente resultado previsional, así como su impacto en el equilibrio presupuestario del sector público.

Interacción de Factores y Sinergia Negativa

Es necesario analizar la interacción compleja de factores demográficos, económicos, del mercado laboral y de las políticas de protección social para comprender la magnitud y la interrelación de

los desafíos que enfrenta el sistema y no contentarse con parches parciales que no resuelven las cuestiones de fondo (APELLA, 2022) (LA RUFFA, GAYA, CARPENTER, & MARTINEZ, 2018).

La presente investigación se propone analizar en profundidad estos desafíos interconectados, evaluar su impacto en la sostenibilidad financiera y la equidad intergeneracional del sistema, y explorar posibles vías de reforma que garanticen su viabilidad a largo plazo en el contexto específico de Argentina.

Análisis Demográfico

Se deben analizar los desafíos demográficos asociados al envejecimiento poblacional y su impacto en la tasa de dependencia demográfica y en la razón de sustento.

Para hacerlo se deben examinar las tendencias demográficas referidas a la disminución de la tasa de natalidad y de fecundidad, las migraciones y el aumento de la esperanza de vida.

Las tendencias demográficas nos permiten evaluar cómo los cambios en la estructura etaria de la pirámide de población afectan la relación entre la población activa (cotizantes aportantes y potenciales contribuyentes) y la población pasiva (beneficiarios del sistema) (BERTIN & BELLIARD, 2023).

También se debe considerar el concepto de bono demográfico, la pequeña ventana de oportunidad que ofrece, y su rápido agotamiento de aquí a 2035 (CAPELLO, GARCIA ORO, & CAULLO, Desafíos en materia previsional para Argentina, 2020).

Asimetrías en las Trayectorias Laborales

Se intentará analizar cómo las trayectorias laborales discontinuas originadas en la informalidad impactan diferencialmente el acceso a los beneficios, afectando más a ciertos subgrupos poblacionales (MINOLDO, Debates abiertos y pendientes en torno a la previsión social argentina, 2022).

Se evaluará la inserción precaria de las mujeres y los jóvenes y el impacto de las trayectorias laborales irregulares y la baja densidad de aportes de estos subgrupos poblacionales en la equidad de acceso (APELLA, 2022) (BASUALDO, ARCEO, GONZALEZ, & MENDIZABAL, 2009).

Crisis Económicas, Marginalidad e Informalidad

Se examinará cómo la creciente marginalidad de la economía clandestina reduce tanto la base de asalariados aportantes como de contribuyentes (GOMEZ SABAINI, CETRANGOLO, & MORAN, 2014).

Asimismo, se examinará la influencia en la salud financiera del sistema previsional de los factores macroeconómicos, como el estancamiento, la inflación y los cambios en el mercado laboral. Por

consiguiente, se intentará explorar la relación entre el desarrollo económico y la formalización del empleo como factores clave para la sostenibilidad.

Lógicas de Protección Social

Los regímenes de bienestar comprenden las interacciones entre las instituciones económicas, sociales y políticas y sus efectos en términos de protección social.

Se considera al subsistema previsional como un componente importante del Sistema de Seguridad Social, cuyo desempeño se evalúa en función de su cobertura, sostenibilidad financiera y la adecuación de las prestaciones (MESSINA, 2023).

Existen diferentes lógicas de protección social (contributiva, no contributiva, mixta) así como también diversas formas de interacción entre el Estado, el mercado, las familias y la sociedad civil para configurar un sistema previsional (MESA-LAGO, 1985).

Por lo tanto, no existe una receta única aplicable a todos los contextos, sino que es necesario analizar la tensión entre la lógica contributiva y no contributiva, así como los diferentes modelos de desarrollo que han influido en su diseño y actual deriva.

Además, antes de decidirse por una opción u otra, es necesario, desde la concepción del seguro social, que se defina si el sistema se conceptualiza como un contrato social intergeneracional o como un contrato privado de ahorro forzado.

Suficiencia y Adecuación de las Prestaciones

También se investigará cómo la consecuente falta de densidad de aportes erosiona la adecuación de las prestaciones en el sistema contributivo (MINOLDO, Debates abiertos y pendientes en torno a la previsión social argentina, 2022).

En tal sentido, se analizará si el sistema contributivo y de reparto, bajo las presiones demográficas, económicas y laborales identificadas, es capaz de garantizar prestaciones previsionales adecuadas en términos de prevención de la pobreza en la adultez mayor considerando indicadores como las tasas de reemplazo y la relación de los haberes jubilatorios con la canasta básica (DURAN, GERI, & GONZALEZ, 2021).

Análisis de Políticas y Reformas

Se evaluarán el impacto de diversos desafíos como el incentivo a la formalización del empleo, la ampliación de la base de cotizantes, la diversificación de las fuentes de financiamiento (incluyendo el rol

del Fondo de Garantía de Sustentabilidad - FGS), el ajuste de los parámetros del sistema (edad de retiro, años de aportes), y la articulación con un sistema de protección social más amplio que incluya componentes no contributivos.

Hipótesis

Hipótesis General

La hipótesis general de la investigación es que la convergencia de la disminución de la tasa de natalidad, el aumento de la esperanza de vida, los saldos migratorios negativos y la creciente informalidad laboral está generando una presión significativa sobre la sostenibilidad financiera y la equidad intergeneracional del sistema previsional argentino.

Esta presión se manifiesta en la erosión de la base de financiamiento contributivo y en la creciente dependencia de recursos no contributivos originados en impuestos para sostener el sistema.

Estos factores se presentan en un contexto de estancamiento económico, inflación y futura reducción de la población económicamente activa que también impactará negativamente sobre la recaudación tributaria.

La investigación buscará confirmar o refutar estas hipótesis mediante el análisis de datos demográficos, económicos, del mercado laboral y financieros, así como explorar posibles estrategias para mitigar estos impactos.

Hipótesis Complementaria

Complementariamente se sostiene la hipótesis de que el sistema previsional contributivo argentino podría experimentar una mayor sostenibilidad financiera y equidad intergeneracional si se implementan reformas integrales y coordinadas que aborden la informalidad laboral mediante incentivos y mecanismos de control efectivos, además de fortalecer el cumplimiento tributario mediante una administración fiscal eficiente y equitativa, y de rediseñar los parámetros del sistema de pensiones para reflejar las realidades demográficas y económicas actuales.

Estas reformas deberán considerar la interacción con el sistema tributario y el contexto macroeconómico para asegurar su viabilidad a largo plazo.

Marco Metodológico

Enfoque Metodológico

La presente investigación adoptará un enfoque metodológico mixto, combinando el análisis cuantitativo y cualitativo.

Análisis Cuantitativo

Se utilizarán datos estadísticos oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), la Agencia de Recaudación y Control Aduanero (ARCA), la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), los Ministerios de Economía y Capital Humano y otras fuentes relevantes para analizar las tendencias demográficas (tasas de natalidad, fecundidad, esperanza de vida), la evolución del mercado laboral (tasas de empleo, desempleo, informalidad), los indicadores macroeconómicos (inflación, crecimiento del PBI), y las finanzas del sistema previsional (ingresos por aportes y contribuciones, gasto en prestaciones, déficit).

Como resultado se construirán modelos de análisis para evaluar las hipótesis.

Análisis Cualitativo

Se realizará una revisión exhaustiva de la literatura académica existente sobre el sistema previsional y se analizarán documentos de política pública e informes de organismos internacionales para obtener perspectivas cualitativas sobre los desafíos y las posibles soluciones.

Resultados

El Seguro Social

Surgimiento y Evolución

El modelo de Bismarck se define como un esquema previsional contributivo que otorga derecho a la cobertura conforme las trayectorias laborales y contributivas de las personas. Su objetivo es reemplazar el ingreso laboral del trabajador al momento del retiro. Este modelo tuvo sus orígenes en Alemania con leyes sobre seguros sociales a fines del siglo XIX. El sistema previsional en Argentina comenzó imitando este modelo (CETRANGOLO, BERTRANOU, & CASALI, 2019).

En cambio, el modelo de Beveridge se asocia con el concepto surgido posteriormente en el Reino Unido en 1942 que integra seguros sociales, asistencia social y seguros voluntarios. Este esquema se relaciona con la provisión de una transferencia plana y universal en la vejez, orientada a evitar la pobreza, y que puede ser financiada mediante rentas generales o impuestos con afectación específica (CETRANGOLO, BERTRANOU, & CASALI, 2019).

El sistema argentino no logró instaurar plenamente las bases de un modelo universal como el de Beveridge estructurado sobre la lógica de la ciudadanía, sino que ha quedado enredado en una lógica de cotizaciones del asalariado aportante que ha resultado insuficiente para el actual financiamiento de su amplia cobertura (FISCELLA, 2004).

Origen y Desarrollo

Considerando la tipología de Carmelo Mesa-Lago sobre el origen y desarrollo histórico de los sistemas de Seguridad Social de América Latina podemos reconocer a la Argentina como integrante del grupo pionero junto con Brasil, Chile, Cuba y Uruguay (MESA-LAGO, 1985).

Estos países se caracterizaron por iniciar tempranamente sus sistemas de Seguridad Social, protegiendo primero a grupos ocupacionales organizados. Sin embargo, la expansión de la cobertura fue gradual y fragmentada, dando lugar a una atomización de instituciones gestoras y a regímenes más estratificados, con inequidades, diferencias de requisitos entre ellos y desequilibrios financieros (APELLA, 2022).

Tipología de Reformas

El examen del desarrollo, problemas y estrategias de la seguridad social en América Latina lleva casi medio siglo de estudios y debates, analizándose su evolución desde modelos iniciales influenciados por Bismarck hacia sistemas más unificados (MESA-LAGO, 1985).

Discusiones sobre la cobertura poblacional, señalando disparidades significativas dentro y entre países, a menudo vinculadas al desarrollo económico regional, han explorado tempranamente tanto los desafíos financieros de estos sistemas y sus déficits como la necesidad de encontrar fuentes de

financiamiento sostenibles. Adicionalmente se ha estudiado su impacto en el desarrollo económico y la distribución del ingreso (MESA-LAGO, 1985).

Aun corriendo el riesgo de simplificar un análisis harto complejo podemos diferenciar tres modelos que nos facilitan la comprensión de las reformas estructurales implementadas en América Latina (CARDOZO, 2019):

- **Modelo sustitutivo:** Implica el reemplazo del sistema público por un sistema privado de capitalización individual (como las Administradoras de Fondos de Pensiones en Chile).
- **Modelo paralelo:** Mantiene un sistema público y crea uno privado que opera en competencia (ejemplo: Perú)
- **Modelo mixto:** Combina un sistema público que otorga una pensión básica (primer pilar) con un sistema privado complementario (ejemplo: Costa Rica, Uruguay).

La reforma que introdujo en Argentina el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP²), vigente entre 1994 y 2008, combinaba un régimen público de reparto administrado por la ANSeS y un régimen de capitalización individual gestionado por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). Los afiliados podían elegir entre ambos regímenes, aunque con ciertas limitaciones

² El Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP) fue implementado en julio de 1994 mediante la Ley N.º 24.241 (Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, 1993).

para cambiar posteriormente (BASUALDO, ARCEO, GONZALEZ, & MENDIZABAL, 2009) (CHAVEZ MOLINA & CARPENTER, 2022).

Inicialmente, la intención de la reforma argentina era copiar el modelo chileno de sustitución (donde se reemplazó el sistema de reparto por uno de capitalización individual), pero debido a la multiplicidad de actores de veto en el proceso de reforma argentino, el resultado legislativo fue un sistema paralelo con una competencia que algunos consideraron desleal a favor del sistema de capitalización (CARDOZO, 2019).

Principios Rectores

La Seguridad Social es un conjunto de programas y políticas diseñadas para proteger a las personas y sus familias frente a diversas contingencias sociales o biológicas que impiden o reducen sus ingresos o que aumentan sus gastos.

Su objetivo es asegurar la protección ante riesgos como la vejez, invalidez, enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo, desempleo y muerte (CAPPA & WAHREN, 2020) (LA RUFFA, GAYA, CARPENTER, & MARTINEZ, 2018).

Los principios rectores guían el diseño y funcionamiento para garantizar el derecho humano a la seguridad social.

Universalidad

Implica reconocer el derecho de todas las personas que integran la sociedad a estar protegidas por las prestaciones de la Seguridad Social.

En sus orígenes, el modelo de Bismarck, basado en la relación de empleo y en las cotizaciones, restringió el derecho al conjunto asalariado aportante, definiendo a los individuos merecedores de protección en función del trabajo registrado (GARNIER, 2020) (RULLI, 2016).

Actualmente, en la actual transición del capitalismo digital y plataformización de la economía, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) plantea la protección social universal (Organización Internacional del Trabajo, OIT, 2012).

La Recomendación N.º 202 sobre los pisos de protección social busca garantizar un nivel básico de seguridad social que asegure, como mínimo, el acceso a atención de salud esencial y seguridad básica del ingreso para todas las personas necesitadas durante su ciclo de vida (CHAVEZ MOLINA & CARPENTER, 2022) (LA RUFFA, GAYA, CARPENTER, & MARTINEZ, 2018).

Solidaridad

El sistema de Seguridad Social es concebido como un sistema solidario, lo cual implica un acuerdo social para realizar transferencias de ingresos (por ejemplo, hacia la población que deja de percibir ingresos laborales debido a la edad). Este pacto intergeneracional contribuye a crear cohesión social y a enfrentar mancomunadamente los riesgos del ciclo vital (CAPPA & WAHREN, 2020) (LA RUFFA, GAYA, CARPENTER, & MARTINEZ, 2018).

En el sistema previsional argentino, el Régimen de Reparto se basa en el principio de solidaridad intergeneracional (CARDOZO, 2019) (LA RUFFA, GAYA, CARPENTER, & MARTINEZ, 2018).

Integralidad

La protección abarca a todos los riesgos y contingencias a los que están sujetos las personas. El sistema de Seguridad Social busca cubrir una amplia gama de necesidades sociales, como vejez, invalidez, muerte, enfermedad, accidentes de trabajo, desempleo, maternidad, cargas de familia, etc. (DURAN, GERI, & GONZALEZ, 2021) (LA RUFFA, GAYA, CARPENTER, & MARTINEZ, 2018)

Equidad

En la presente investigación nos vamos a referir a la equidad respecto de diferentes dimensiones:

- **Equidad actuarial** como la relación equitativa entre las cotizaciones realizadas y el beneficio prestacional a recibir.
- **Equidad de acceso** como la uniformidad en el trato para todos los cotizantes respecto de la alícuota de aporte, las prestaciones a las que se tiene acceso, las condiciones para adquirir dicho derecho y el cálculo del beneficio a cobrar.
- **Equidad intergeneracional** que asegure que las políticas públicas no impongan cargas desproporcionadas a las generaciones futuras en beneficio de las presentes.
- **Equidad horizontal** es el principio que postula que, si dos personas tienen el mismo nivel de remuneraciones, deberían recibir un beneficio jubilatorio similar.
- **Equidad vertical** es el principio que implica que las personas con mayores remuneraciones deberían contribuir con una mayor cantidad al sistema contributivo de la Seguridad Social.

En lo estructural, la forma fragmentada y estratificada en que se ha desarrollado la Seguridad Social en Argentina debilita el principio de equidad en la mayoría de sus dimensiones, ya que diferentes

grupos pueden tener acceso a regímenes con condiciones y beneficios distintos, los cuales a menudo son más ventajosos para los grupos con mayor poder de presión (RULLI, 2016).

Por otra parte, la inserción precaria en los mercados laborales de las mujeres y los jóvenes hace que la inequidad de acceso adquiera también un carácter etario y de género debido a las trayectorias laborales irregulares y la baja densidad de aportes de estos subgrupos poblacionales (APELLA, 2022) (BASUALDO, ARCEO, GONZALEZ, & MENDIZABAL, 2009).

Subsidiariedad y Participación en la Gestión

El principio de subsidiariedad hace referencia a la idea de que la intervención del Estado en materia de seguridad social se justifica cuando las personas o las organizaciones (como los empleadores, los sindicatos o las mutuales) no pueden, por sí solas, satisfacer adecuadamente las necesidades previsionales de la población.

Por lo tanto, el primer nivel de responsabilidad para asegurar la cobertura previsional recae en las propias personas mediante sus aportes personales y en sus empleadores por medio de las contribuciones patronales.

El Estado actúa como subsidiario, es decir, interviene para garantizar prestaciones mínimas o para complementar las deficiencias cuando los mecanismos contributivos no alcanzan a cubrir adecuadamente las necesidades.

En la práctica, el actual sistema previsional argentino tiene una fuerte impronta pública, donde el Estado progresivamente ha asumido un rol predominante en la gestión y el financiamiento de la seguridad social, especialmente después de la reestatización del sistema de las AFJP en 2008 (BASUALDO, ARCEO, GONZALEZ, & MENDIZABAL, 2009).

Por lo tanto, en la realidad argentina el Estado cumple un papel más allá de lo meramente subsidiario, funcionando como garante principal del derecho constitucional a la seguridad social y responsable último del sistema. Por su parte, la participación en la gestión, que implica la intervención de los asegurados y actores sociales (trabajadores y empleadores) en la administración y definición del sistema no se verifica por las mismas razones (CARDOZO, 2019).

Unidad

Es la articulación de los distintos esquemas de protección social en un único sistema.

Históricamente, los sistemas en América Latina, y especialmente en Argentina, evolucionaron de manera fragmentada o estratificada, y la unificación o mayor unidad para superar la fragmentación y sus inequidades es un objetivo que aún está lejos de ser alcanzado (MESA-LAGO, 1985).

Eficiencia y Eficacia

Dado que el sistema gestiona fondos de terceros, es necesaria una administración sólida, transparente y con bajos costos. Un sistema centralizado a nivel nacional, como el gestionado por ANSeS, tiene la posibilidad de aprovechar economías de escala en la administración (LA RUFFA, GAYA, CARPENTER, & MARTINEZ, 2018).

Suficiencia y Adecuación de las Prestaciones

Los sistemas previsionales buscan establecer pisos mínimos de protección social que eviten la pobreza y mitiguen las brechas de desigualdad (Organización Internacional del Trabajo, OIT, 2012).

Por tal motivo, los beneficios proporcionados deben ser suficientes en términos sociales y económicos, previsibles, dignos y actualizados (DURAN, GERI, & GONZALEZ, 2021).

Un Derecho Humano con Garantía Constitucional

Varias normas de rango constitucional (según el inciso 22 del artículo 75 de la Constitución Nacional) garantizan a la Seguridad Social como derecho humano.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 22, establece que toda persona tiene derecho a la seguridad social como miembro de la sociedad (Organización de las Naciones Unidas, ONU, 1948).

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 9°, establece que los Estados Parte reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social (Organización de las Naciones Unidas, ONU, 1966).

La Convención sobre los Derechos del Niño, en su artículo 26, establece que los Estados Parte reconocerán a todos los niños el derecho a beneficiarse de la seguridad social (Organización de las Naciones Unidas, ONU, 1989).

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en su artículo XVI, establece que toda persona tiene derecho a la seguridad social. Asimismo, en su artículo XXXV, establece el deber de toda la ciudadanía de cooperar con la Seguridad Social (Conferencia Internacional Americana, 1948).

Un Seguro Obligatorio

Además de las normas internacionales de rango constitucional previamente reseñadas, los objetivos relacionados con la garantía del acceso de la ciudadanía a la Seguridad Social están definidos explícitamente en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

El artículo 14 bis define que la Seguridad Social es integral e irrenunciable y que la ley establecerá el seguro social obligatorio (Constitución de la Nación Argentina, 1994).

El derecho a la Seguridad Social, asegurado explícitamente en la Carta Magna, contiene ciertos principios que inciden en la estructura, financiamiento, cobertura del sistema previsional y en la constante búsqueda por garantizar jubilaciones y pensiones dignas para toda la ciudadanía.

El texto constitucional instruye a los legisladores que dicten una ley que establezca el seguro social obligatorio, el cual deberá estar a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica. Asimismo, prescribe que dichos entes deberán ser administrados por los interesados con participación del Estado, sin superposición de aportes. Por último, dispone que las jubilaciones y pensiones serán móviles (Constitución de la Nación Argentina, 1994).

Por un lado, establece la obligación estatal de garantizar la Protección Social, mencionando que el Estado tiene la responsabilidad indelegable de otorgar los beneficios de la Seguridad Social. Este precepto sienta las bases para la existencia de un componente previsional público, más allá del modelo que se diseñe (público o mixto).

A su vez, la integralidad implica que la Seguridad Social debe cubrir de manera adecuada todas las contingencias sociales relevantes (vejez, invalidez, muerte, etc.).

Por otra parte, el carácter irrenunciable de los beneficios busca tanto proteger a la ciudadanía de cualquier intento de privarlos de sus derechos previsionales como la potencial decisión egoísta de no realizar cotizaciones por optar por un auto aseguramiento, hecho que erosiona el principio de solidaridad sobre el cual se basa el sistema. En tal sentido, la obligatoriedad de la participación en el sistema previsional define que el seguro social sea forzoso e ineludible.

La movilidad previsional exige que la ley defina mecanismos para mantener el poder adquisitivo de las jubilaciones y pensiones a lo largo del tiempo acordes al costo de vida. El debate sobre cómo garantizar esta movilidad ha sido una constante en la historia previsional argentina.

Autonomía Constitucional de las Provincias

El artículo 125 de la Constitución Nacional establece que las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires pueden conservar organismos de Seguridad Social para los empleados públicos y los profesionales (Constitución de la Nación Argentina, 1994).

Hasta 1994 todas las provincias argentinas se habían reservado sus propios regímenes previsionales en ejercicio de estas facultades constitucionales. Esta descentralización alcanzaba al empleo público subnacional, donde las provincias y municipios desarrollaron sus propios sistemas de

previsión para su personal dependiente. Pero también se extendió a ciertas profesiones liberales, que en algunos casos cuentan con cajas previsionales propias creada por leyes provinciales.

La coexistencia de estos múltiples sistemas previsionales en Argentina, organizados por zona de residencia o actividad económica, se fundamentó en la organización federal de la República Argentina y en las cláusulas constitucionales previamente mencionadas (BENAVIDES SALAZAR, 2021).

Resistencia a la Transferencia y Armonización Incompleta

Con el dictado de la Ley N.º 24.241 de 1993 se contempló la posibilidad de que las provincias transfirieran sus cajas de jubilaciones a la Nación y se intentó impulsar una armonización previsional. Sin embargo, no todas las provincias adhirieron a estos acuerdos (Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, 1993).

Once provincias transfirieron sus cajas entre 1994 y 1996, pero trece provincias mantienen aún hoy, tres décadas después, regímenes previsionales propios para los empleados de sus administraciones públicas. Estas provincias son Córdoba, Buenos Aires, Chaco, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe y Tierra del Fuego (BASUALDO, ARCEO, GONZALEZ, & MENDIZABAL, 2009).

Las trece cajas provinciales que no fueron transferidas a la Nación suelen abarcar a colectivos laborales como el personal docente, policial y penitenciario, judicial, legislativo, municipal, de empresas públicas y de bancos oficiales del nivel subnacional. También, operan 22 cajas de empleados municipales (CHAVEZ MOLINA & CARPENTER, 2022) (FALAPPA & MOSSIER, 2017).

Algunas provincias con cajas superavitarias eligieron no integrarse al sistema nacional para mantener el control de sus recursos. La resistencia a la transferencia se debió, en parte, a cláusulas constitucionales que permitían a las provincias mantener o crear sus propios sistemas para sus empleados públicos. El principio de federalismo de rango constitucional impedía que el gobierno nacional dictara leyes respecto a dichos regímenes (ROFMAN, FAJNZYLBBER, & HERRERA, Reformando las reformas previsionales: en la Argentina y Chile, 2010).

Pero también existió oposición política, sindical y social en muchas provincias a la transferencia y armonización de sus regímenes previsionales con el sistema nacional. Los gobiernos provinciales que accedieron a los convenios de transferencia sufrieron críticas de la oposición política y resistencia de los sindicatos de empleados estatales. A su vez, reformar los sistemas previsionales provinciales para alinearlos con el nacional generó elevados costos políticos para los ejecutivos provinciales (FALAPPA & MOSSIER, 2017).

En dicho contexto, y como consecuencia de presiones sectoriales, algunas cajas provinciales que subsistieron consolidaron protecciones particulares para los empleados públicos provinciales que garantizan un haber mayor que el otorgado por el Sistema Nacional.

A pesar de los intentos posteriores de armonización, los esquemas provinciales de previsión conservan requisitos de elegibilidad menos rígidos (menor edad de retiro y/o años de servicio requeridos) y beneficios más generosos (mayor tasa de reemplazo) que los establecidos por el sistema nacional. Esta situación genera inequidades dentro del sistema previsional argentino, donde empleados públicos provinciales pueden acceder a jubilaciones con mejores condiciones que los trabajadores cubiertos por el sistema nacional (MINOLDO, Debates abiertos y pendientes en torno a la previsión social argentina, 2022) (APELLA, 2022).

Dado que el Gobierno Nacional otorga transferencias de recursos hacia las provincias con el fin de asistir financieramente los déficits de estas cajas, la persistencia de condiciones más generosas en los regímenes provinciales genera una carga financiera adicional para el Presupuesto Nacional.

Pero, además, existen subsidios cruzados entre jurisdicciones, donde recursos nacionales financian beneficios más altos en algunas provincias. La existencia de estas asimetrías dificulta la armonización completa y la construcción de un sistema de Seguridad Social más equitativo (APELLA, 2022).

Sistema Único de la Seguridad Social (SUSS)

El Sistema Único de la Seguridad Social (SUSS) fue creado por el Decreto N.º 2.284/1991, el cual estableció la disolución de entidades como el Instituto Nacional de Previsión Social y las Cajas de Asignaciones Familiares, centralizando sus funciones (Sistema Único de la Seguridad Social, 1991).

El SUSS, juntamente con el Sistema Nacional del Seguro de Salud (creado por la Ley N.º 23.661), integra en sentido amplio el Sistema de Seguridad Social Nacional.

La administración del SUSS está a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), dependiente del Ministerio de Capital Humano.

El SUSS está compuesto por cuatro subsistemas:

- **Subsistema Previsional** – regulado por la Ley N.º 26.425. El SIPA³ agrupa contingencias como vejez, invalidez o incapacidad, y fallecimiento.
- **Subsistema de Asignaciones Familiares** – SUAF⁴ regulado por la Ley N.º 24.714.
- **Subsistema de desempleo** - regulado por la Ley N.º 24.013.
- **Subsistema de Riesgos del Trabajo** – regulado por la Ley N.º 24.557.

³³ Acrónimo de Sistema Integrado Previsional Argentino.

⁴ Acrónimo de Sistema Único de Asignaciones Familiares.

Estos subsistemas constituyen la estructura central de la política pública de protección social para los trabajadores registrados. Más adelante, cuando analicemos el Presupuesto Nacional y el gasto público, veremos que en la Función Seguridad Social se incluyen los gastos derivados de las prestaciones previsionales (jubilaciones, retiros y pensiones), las asignaciones familiares y el seguro de desempleo.

Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)

El actual sistema de jubilaciones y pensiones de Argentina se caracteriza por ser un sistema público de reparto, gestionado centralmente por un ente estatal tras la eliminación del régimen de capitalización individual en 2008 (BASUALDO, ARCEO, GONZALEZ, & MENDIZABAL, 2009).

Evolución Histórica

El SIPA surgió en 2008 con la sanción de la Ley N.º 26.425, que suprimió el sistema previsional mixto que existía desde 1994 (Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones - SIJyP).

El sistema mixto combinaba un pilar de reparto estatal con un pilar de capitalización individual administrado por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). Con la creación del

SIPA, se eliminó el sistema de capitalización individual, retornando a un régimen enteramente público y de reparto (CETRANGOLO, Oscar; GRUSHKA, Carlos, 2008).

Los fondos acumulados en las cuentas de capitalización individual de las AFJP fueron transferidos al Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) de la ANSeS. Este fondo se creó con el objetivo de atenuar el impacto negativo sobre el régimen que pudiese tener la evolución de variables socioeconómicas y demográficas y para financiar políticas anticíclicas (CAPELLO, GARCIA ORO, & CAULLO, Desafíos en materia previsional para Argentina, 2020).

Estructura y Regímenes

El Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) abarca diversos regímenes administrados por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS):

- Régimen general para trabajadores en relación de dependencia (Comisión Técnica de Recursos de la Seguridad Social, CEAT, 2021).
- Régimen General de Trabajo autónomo (Comisión Técnica de Recursos de la Seguridad Social, CEAT, 2022).
- Regímenes especiales.
- Regímenes diferenciales.
- Regímenes para actividades específicas, como el servicio doméstico.

También existen prestaciones de retiros y pensiones de las fuerzas armadas y de seguridad administradas por dos organismos distintos, según la fuerza a la que pertenezca el personal:

- **La Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal** es la entidad encargada de gestionar los beneficios previsionales del personal de las fuerzas de seguridad federales (originalmente Policía Federal Argentina y desde 2018 y 2019, también de la Gendarmería, la Prefectura Naval y el Servicio Penitenciario Federal). Estas transferencias fueron establecidas mediante los Decretos N.º 760/2018 y N.º 605/2019.
- **El Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares (IAF)** es el organismo responsable de la administración, liquidación y pago de los haberes de retiro, indemnizatorios y de pensión del personal militar de las Fuerzas Armadas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea).

Regímenes de Excepción

La existencia de múltiples regímenes también responde a demandas sectoriales y a la capacidad de ciertos colectivos laborales de lograr arreglos normativos a su favor. En consecuencia, las

discrepancias normativas para la población protegida trascienden a los organismos previsionales provinciales, constituyendo argumentos a favor del particularismo (MERA, 2023) (MESSINA, 2023).

Esta descentralización histórica ha llevado a la existencia de una variedad de regímenes con diferentes reglas y niveles de beneficios, lo que plantea desafíos en términos de coordinación, sostenibilidad financiera y equidad en el acceso a la protección social para toda la ciudadanía (BENAVIDES SALAZAR, 2021).

Esta coexistencia de múltiples regímenes con diferentes reglas y parámetros (a menudo más benevolentes en términos de requisitos y beneficios que el régimen general del Sistema Integrado Previsional Argentino - SIPA) genera inequidades dentro del sistema (BERTIN & BELLIARD, 2023).

También la existencia de estos regímenes puede generar un esquema implícito de subsidios cruzados, donde el régimen general del SIPA contribuye indirectamente al financiamiento de regímenes con condiciones más favorables (APELLA, 2022).

Esta fragmentación genera un sistema previsional complejo con múltiples reglas que se manifiesta en la existencia de regímenes diferenciales y especiales. Esta multiplicidad, que opera con un alto grado de desconexión, complejiza la armonización, ya que los intereses políticos y las particularidades de cada caja aprovechan la atomización para inclinar la balanza hacia la segmentación (LA RUFFA, GAYA, CARPENTER, & MARTINEZ, 2018) (APELLA, 2022).

Regímenes Diferenciales

Los regímenes diferenciales son sistemas de excepción que se justifican por condiciones laborales riesgosas o insalubres o que implican un desgaste prematuro de la salud o la capacidad laboral de quien trabaja.

Para compensar dichos factores, se caracterizan por requisitos de acceso a la jubilación más flexibles que el régimen general, como una menor edad y/o menos años de servicio requeridos. Son considerados contributivos y, en general, contemplan una contribución patronal adicional o un aporte personal adicional como contrapartida a la menor edad de jubilación (CHAVEZ MOLINA & CARPENTER, 2022).

Algunos ejemplos de actividades incluidas en regímenes diferenciales son el trabajo con pacientes infecciosos, en cámaras frías, de maquinistas ferroviarios, conductores de ómnibus, en minas, en ambientes insalubres, personal aeronáutico y trabajadores en la Antártida (CHAVEZ MOLINA & CARPENTER, 2022).

Regímenes Especiales

Por su parte, los regímenes especiales son sistemas de excepción que se basan en la naturaleza de la actividad o en la investidura de quien presta los servicios, y no necesariamente en condiciones de riesgo o insalubridad.

Pueden requerir o no una proporción de contribución adicional en calidad de aporte personal, a diferencia de los regímenes diferenciales que suelen tener alícuotas patronales más altas (CHAVEZ MOLINA & CARPENTER, 2022).

A su vez, la base salarial para el cálculo de la jubilación en estos regímenes tiende a ser el salario más elevado de la historia laboral o el vigente al cese de actividad, lo que resulta en haberes superiores. Estos regímenes suelen caracterizarse por contemplar fórmulas de cálculo del haber más beneficiosas para sus destinatarios que el régimen general y en mejorar la movilidad de los haberes (CHAVEZ MOLINA & CARPENTER, 2022).

Ejemplos de regímenes especiales incluyen los de docentes universitarios y no universitarios, personal científico y tecnológico, jueces del Poder Judicial de la Nación y funcionarios del Servicio Exterior de la Nación (CHAVEZ MOLINA & CARPENTER, 2022).

Reciprocidad Jubilatoria

Ante la atomización de regímenes y entidades gestoras, la "reciprocidad jubilatoria" es un mecanismo que permite a los trabajadores que han realizado aportes a diferentes cajas de jubilaciones (ya sean nacionales, provinciales o municipales) computar todos esos servicios para acceder a una jubilación. Esto implica acuerdos entre los distintos sistemas para la validación de derechos, servicios y aportes realizados en diferentes regímenes, definiendo también qué caja será la otorgante del beneficio y cómo se financiarán las prestaciones (CHAVEZ MOLINA & CARPENTER, 2022).

Régimen de Reparto

Reparto y Solidaridad Intergeneracional

En el marco del principio de solidaridad intergeneracional, se realiza una transferencia de ingresos donde la Población Económicamente Activa (trabajadores) aporta recursos que son inmediatamente utilizados para financiar las prestaciones previsionales (jubilaciones y pensiones) de la población pasiva (jubilados y pensionados) en el presente (LA RUFFA, GAYA, CARPENTER, & MARTINEZ, 2018).

Este concepto se basa en la idea de un contrato social entre generaciones, donde los trabajadores actuales, por medio de sus aportes personales (un porcentaje de su remuneración, como el 11% en el régimen general) y las contribuciones patronales (un porcentaje del salario bruto pagado por

los empleadores realizan una transferencia de ingresos hacia los adultos mayores que ya se retiraron del mercado laboral (Secretaría de Seguridad Social, 2005).

La solidaridad Intergeneracional es el pilar del sistema de reparto e implica que la generación activa sostiene económicamente a la generación pasiva, con la expectativa de que las generaciones futuras harán lo propio con ellos cuando se retiren. En consecuencia, no se basa en un ahorro individual capitalizado a lo largo del tiempo, sino que las prestaciones previsionales que se pagan en un período determinado se financian principalmente con los aportes y contribuciones recaudados en ese mismo período (GARNIER, 2020).

Desafíos y Tensiones

Este sistema de reparto del SIPA enfrenta constantes desafíos en términos de financiamiento y sostenibilidad debido a factores demográficos, económicos y laborales que desarrollaremos más adelante.

Pero también vive en permanente tensión debido a su propia naturaleza como construcción política y a los vaivenes del país. En consecuencia, el componente puramente contributivo tiende hacia el déficit, donde los pagos de beneficios superan los ingresos por aportes (BASUALDO, ARCEO, GONZALEZ, & MENDIZABAL, 2009).

Por lo tanto, es importante destacar que, si bien el financiamiento principal del SIPA proviene de los aportes y contribuciones, el sistema también se financia con recursos tributarios de afectación específica y transferencias del Tesoro Nacional. Esta situación lleva a que, en la práctica, el carácter puramente contributivo del financiamiento se desdibuje, denominándose al sistema en ocasiones como "semi contributivo" (APELLA, 2022) (GOMEZ SABAINI, CETRANGOLO, & MORAN, 2014).

Recursos de la Seguridad Social

En Argentina, la Contribución Unificada de la Seguridad Social (CUSS) es un mecanismo mediante el cual los empleadores y trabajadores autónomos pagan de manera conjunta y simplificada los aportes y contribuciones que financian los distintos subsistemas de la seguridad social.

La CUSS está compuesta por varios conceptos que financian distintos regímenes, entre ellos:

- **Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA):** Aportes y contribuciones destinados al régimen jubilatorio.
- **Asignaciones Familiares (SUAF):** Financia el pago de asignaciones y subsidios familiares.
- **Fondo Nacional de Empleo (FNE):** Recursos destinados a políticas de empleo y seguro de desempleo.
- **Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP - PAMI):** Financiamiento del servicio médico para jubilados.

- **Obras Sociales:** Cubre los aportes al Seguro Nacional de Salud prestado por la obra social sindical o el agente del seguro de salud (entidad de medicina prepaga).

La autoridad fiscal es la responsable de la cobranza de la Contribución Unificada de la Seguridad Social (CUSS) mediante la Agencia de Recaudación y Control Aduanero (ARCA).

El financiamiento contributivo de la Seguridad Social se alimenta de las cotizaciones y proviene de las contribuciones patronales y Aportes personales.

Su volumen tiene correlación directa con el mercado de trabajo y con el empleo formal del universo asalariado aportante con descuento (LA RUFFA, GAYA, CARPENTER, & MARTINEZ, 2018) (MINOLDO, Debates abiertos y pendientes en torno a la previsión social argentina, 2022).

El principal rubro de las cotizaciones son las contribuciones patronales destinadas al sistema previsional, las cuales representan el 22,68% del total de los ingresos públicos que recauda el Estado. Por su parte, los aportes personales son otro 12,26% de dicha recaudación.

Cuadro N.º 1. Recursos recaudados. Aportes y Contribuciones. En millones de pesos. Año 2025.

Concepto	Subconcepto	Recaudado	% del Total Recaudado
Contribuciones patronales	ANSeS	\$ 5.624.970,34	22,68%
Aportes personales	ANSeS	\$ 3.040.351,95	12,26%
Contribuciones patronales	Fondo Nacional de Empleo	\$ 219.537,08	0,89%
Aportes personales	Otros	\$ 211.223,99	0,85%
Contribuciones patronales	Otras	\$ 178.778,71	0,72%
Aportes personales	Moratoria previsional	\$ 117.269,22	0,47%
Aportes personales	Fondo Nacional de Empleo	\$ 25.721,93	0,10%
Otras entidades	Otras entidades	\$ 12.446,69	0,05%
Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados	INSSJYP – PAMI	\$ 6,77	0,00%
Contribuciones patronales	Asignaciones familiares	\$ 1,40	0,00%

Fuente: Elaboración propia con base a datos del informe “¿De dónde vienen los recursos?” y de e-SIDIF. Datos al 21/03/2025. Recuperado de: <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/destacado-de-donde-vienen-los-recursos>

El total de la recaudación de los Recursos de la Seguridad Social alcanza el 38% del total de los recursos recaudados por la Hacienda Pública.

En concordancia con dicho porcentaje, en la comparación internacional los Recursos de la Seguridad Social representan alrededor de un quinto de los ingresos fiscales totales en aquellos países que cuentan con sistemas contributivos de Seguridad Social públicos o de financiamiento mixto (como Bolivia, Brasil, Costa Rica, Panamá, Paraguay y Uruguay) (MESA-LAGO, 1985).

A su vez, en tiempos de restricción del crédito externo, otra fuente de ingresos son las rentas que genera el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS).

Cuadro N.º 2. Recursos recaudados. Rentas con destino a la Seguridad Social. En millones de pesos. Año 2025.

Concepto	Subconcepto	Recaudado	% del Total Recaudado
Intereses por títulos y valores en moneda extranjera	FONDO DE GARANTIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL	\$ 309.592,97	1,25%
Intereses por títulos y valores en moneda nacional	FONDO DE GARANTIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL	\$ 255.817,38	1,03%
Intereses por préstamos en moneda nacional	Argenta FGS	\$ 53.658,23	0,22%
Intereses por depósitos en moneda nacional	FONDO DE GARANTIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL	\$ 11.800,04	0,05%

Fuente: Elaboración propia con base a datos del informe “¿De dónde vienen los recursos?” y de e-SIDIF. Datos al 21/03/2025. Recuperado de: <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/destacado-de-donde-vienen-los-recursos>

Como veremos más adelante, los fondos de financiamiento contributivo alcanzan actualmente para abonar las prestaciones previsionales de quienes accedieron al beneficio jubilatorio habiendo cumplido la edad legal y la cantidad de años de servicios, los cuales representan el 30% de los beneficios que se abonan (Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social, 2025).

El 70% de los beneficiarios restantes accedieron mediante moratorias. Ello hace que no alcance con el financiamiento contributivo para cubrir la totalidad de las erogaciones de las prestaciones previsionales (MESSINA, 2023).

En este contexto, al considerar todas las prestaciones que se abonan (incluyendo a los que accedieron mediante moratorias) el financiamiento contributivo cubre apenas la mitad del total de los montos actualmente pagados.

Financiamiento con Ingresos Tributarios

La insuficiencia del financiamiento contributivo para cubrir las erogaciones totales ha llevado a una creciente dependencia del financiamiento no contributivo, debiendo recurrir el Tesoro a la aplicación de recursos tributarios (GONZÁLEZ CAO, Nociones básicas de desempeño fiscal, 2023).

Esa mitad del gasto jubilatorio que no es cubierto por los Recursos de la Seguridad Social es financiada con impuestos de afectación específica (Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, 2025):

- 11% del IVA: que a su vez se distribuye: 6,27% a las Provincias cuyas cajas previsionales no fueron transferidas a la Nación y el 93,73% restante a la ANSeS;
- 28,69% de los Impuestos sobre los Combustibles Líquidos y al Dióxido de Carbono (Ley N.º 23.966, Título III y Ley N.º 27.430) para ser destinado a la atención de las obligaciones previsionales nacionales.
- 100% del Impuesto Adicional de Emergencia sobre Cigarrillos (Leyes N.º 24.625 y 26.658);

- 70% del componente impositivo (impuesto integrado) del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo);
- 100% del componente previsional del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo);

Se destinan más de seis puntos de los recursos públicos del Presupuesto hacia el sistema de Seguridad Social para compensar el déficit de recolección de cotizaciones.

El 80% de los impuestos derivados a financiar el sistema previsional proviene del IVA y otro 12% del Impuesto a los Combustibles líquidos y al dióxido de carbono.

Cuadro N.º 3. Recursos recaudados. Impuestos con destino a la Seguridad Social. En millones de pesos. Año 2025.

Concepto	Subconcepto	Recaudado	% del Total Recaudado
IVA	11% IVA	\$ 1.206.643,43	4,87%
Combustibles líquidos y al dióxido de carbono	28,69% Combustibles y dióxido de carbono	\$ 186.064,98	0,75%
Monotributo	70% Monotributo Impositivo	\$ 62.962,25	0,25%
Cigarrillos	100% Adicional Cigarrillos	\$ 47.822,28	0,19%
Remanente Impuesto para una Argentina Inclusiva y Solidaria (PAÍS)	60% del 70% recaudado	\$ 2.604,50	0,01%
Multas por infracciones	Ley N. ° 25.877 - Infracciones a obligaciones de la Seguridad Social	\$ 446,73	0,00%
Multas por infracciones	Incumplimiento de la normativa laboral federal y de la Seguridad Social	\$ 343,52	0,00%

Fuente: Elaboración propia con base a datos del informe “¿De dónde vienen los recursos?” y de e-SIDIF. Datos al 21/03/2025. Recuperado de: <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/destacado-de-donde-vienen-los-recursos>

Los ingresos impositivos y los Recursos de la Seguridad Social recaudados por la autoridad fiscal representan \$9,42 de cada \$10 del total de los ingresos públicos (Oficina Nacional de Presupuesto, 2024).

Cuadro N.º 4. Recursos recaudados. En millones. Por tipo. Año 2025.

Concepto	Recaudado	%
Ingresos impositivos	\$ 13.942.236,61	56,22%
Aportes y contribuciones	\$ 9.430.308,08	38,02%
Rentas de la propiedad	\$ 873.885,48	3,52%
Ingresos no impositivos	\$ 473.609,79	1,91%
Venta de bienes y servicios de administraciones públicas	\$ 46.272,61	0,19%
Transferencias de capital	\$ 26.306,65	0,11%
Transferencias corrientes	\$ 7.837,08	0,03%
Recuperación de préstamos de largo plazo	\$ 57,35	0,00%
Recursos propios de capital	\$ 41,60	0,00%
Recuperación de préstamos de corto plazo	\$ 14,27	0,00%
Recursos pendientes de imputación	\$ 0,58	0,00%
Venta de acciones y participaciones de capital	\$ 0,09	0,00%
Total de recursos recaudados	\$ 24.800.570,19	100%

Fuente: Elaboración propia con base a datos del informe “¿De dónde vienen los recursos?” y de e-SIDIF. Datos al 21/03/2025. Recuperado de: <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/destacado-de-donde-vienen-los-recursos> (Oficina Nacional de Presupuesto, 2024)

Universalidad de la Cobertura

Argentina presenta una alta tasa de cobertura previsional, alcanzando aproximadamente al 95% de las personas mayores (Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social, 2025).

La alta cobertura se ha logrado en parte gracias a la implementación de moratorias a partir de mediados de la década de 2000, las cuales les permitieron el acceso a beneficios jubilatorios a ciertas

personas que no reúnen los requisitos por una débil densidad de aportes originada en trayectorias laborales discontinuas (BENAVIDES SALAZAR, 2021).

Además, en 2016 se sumó la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), una prestación no contributiva (Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados, 2016).

Ambos instrumentos buscan dar respuesta a la falta de aportes suficientes para la jubilación, pero lo hacen desde lógicas diferentes (contributiva simulada vs. no contributiva) y con distintos niveles de prestación y derechos, lo que puede generar duplicidades, inequidades y cuestionamientos.

La posibilidad de acceder a una jubilación contributiva mediante una moratoria, mientras existe una pensión no contributiva para quienes no cumplen los requisitos, desdibujó la línea entre el sistema contributivo y el no contributivo. Asimismo, el permitir el acceso a un beneficio contributivo por medio de una simulación es una rareza que solamente ocurre en Argentina.

Además, la existencia simultánea de ambos instrumentos puede generar inequidades entre quienes aportaron regularmente durante su vida laboral y quienes no lo hicieron y acceden al sistema mediante una moratoria. La superposición con la PUAM, que otorga un haber menor y no tiene los mismos derechos que una jubilación ordinaria, complica aún más el panorama de equidad.

Sin embargo, este parche temporal no resuelve los problemas de fondo del sistema y erosiona su sostenibilidad fiscal.

Gasto Público Social

Ahora que ya dimensionamos los ingresos, analicemos el gasto y comparemos. Si se compara con el Producto Bruto Interno, el gasto público social representa el 22,6% del PBI, monto similar al promedio de los países de la OCDE (Organización para Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, 2025).

En términos del Presupuesto Nacional, de cada \$10 pesos que el Estado gasta se destinan \$6,78 en Servicios Sociales, de los cuales \$4,62 son para gastos de Seguridad Social (Oficina Nacional de Presupuesto, 2024).

El gasto estimado en Prestaciones de la Seguridad Social es de 31,11 billones⁵ de pesos, equivalente al 46,2% del total del gasto público (Oficina Nacional de Presupuesto, 2024).

Por otra parte, esta cifra de gastos es mayor a la recaudación pronosticada de Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social, la cual se estimó en apenas 16,80 billones de pesos, es decir, el 54% del gasto presupuestado (Oficina Nacional de Presupuesto, 2024).

⁵ Según la Real Academia Española un billón es un millón de millones. No confundir con la expresión inglesa “billion” que se refiere al millardo (mil millones).

Pago de Prestaciones

El gasto público aprobado por el Congreso en la ley de presupuesto atiende las diferentes funciones del Estado nacional.

Entre ellas, la protección social de la ciudadanía y la efectiva implementación de los derechos resguardados en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional conllevan un gran esfuerzo de la Hacienda Pública para garantizar su acceso a una creciente población cubierta.

El gasto público por función nos permite comprender con más claridad la aplicación concreta de los fondos del Presupuesto y el peso relativo de cada función respecto del total, destacándose los Servicios Sociales, los cuales representan el 67,80% (Oficina Nacional de Presupuesto, 2024).

El 67,80% del presupuesto nacional está destinado al gasto primario de servicios sociales tales como Seguridad Social, Promoción y Asistencia Social, Salud, Educación, Vivienda, Ciencia y Técnica, Trabajo y Agua potable. De dicho monto, el gasto primario en Seguridad Social es el 46,20% del gasto primario total presupuestado. (Oficina Nacional de Presupuesto, 2024).

Cuadro N.º 5. Gasto Público. Gasto Público por Función. Año 2024.

Función	% s/total
Servicios Sociales	67,80 %
Servicios Económicos	13,10 %
Servicios de la Deuda Pública	9,60 %
Administración Gubernamental	5,00 %
Servicios de Defensa y Seguridad	4,50 %
Total del Gasto Público	100 %

Fuente: Elaboración propia con base a datos de mensaje del proyecto de Ley de Presupuesto 2024 y del informe “El Presupuesto en cifras” (Oficina Nacional de Presupuesto, 2024).

A su vez podemos abrir el detalle de la fila “Servicios Sociales” para analizar con más detalle cómo está compuesto y cuál es el peso relativo de la Seguridad Social.

Cuadro N.º 6. Gasto primario presupuestado. Gasto presupuestado por función. En millones de pesos. Año 2024.

Servicios Sociales	\$	% s/total
Seguridad Social	\$ 31.114.312,30	46,20
Educación y Cultura	\$ 4.818.989,80	7,20
Promoción y Asistencia Social	\$ 4.049.884,60	6,00
Salud	\$ 2.591.982,20	3,80
Ciencia y Técnica	\$ 1.382.083,20	2,10
Agua Potable y Alcantarillado	\$ 741.471,10	1,10
Vivienda y Urbanismo	\$ 734.532,40	1,10
Trabajo	\$ 196.824,60	0,30
Total de Servicios Sociales	\$ 45.630.080,20	67,80

Fuente: Elaboración propia con base a datos de mensaje del proyecto de Ley de Presupuesto 2024 y del informe “El Presupuesto en cifras” (Oficina Nacional de Presupuesto, 2024).

El gasto público social representa el 22,6% del PBI y, si analizamos el gasto total en pensiones éste alcanza al 10,89% del PBI. Este valor surge del 8,59% corresponde al nivel nacional y el 2,31% a las cajas provinciales (APELLA, 2022).

Cuadro N.º 7. Gasto en Pensiones como porcentaje del PBI. Año 2020.

Concepto	% PBI
Cajas Provinciales	2,31%
Nivel Nacional	8,59%
Gasto total en pensiones	10,89

Fuente: Elaboración propia con base a datos de (APELLA, 2022)

A su vez, el 8,59% a nivel nacional se compone de un 7,97% de los sistemas administrados por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS) y un 0,61% de los regímenes especiales de las fuerzas armadas y de seguridad (APELLA, 2022).

Cuadro N.º 8. Gasto de Pensiones del Nivel Nacional. Año 2020.

Concepto	% PBI
ANSeS – SIPA	7,97%
Fuerzas Armadas y de Seguridad	0,61%
Gasto Total Nivel Nacional	8,59%

Fuente: Elaboración propia con base a datos de (APELLA, 2022)

Retomando lo mencionado previamente con referencia al peso de los beneficios accedidos mediante moratorias respecto de los pagos totales del sistema nacional de jubilaciones y pensiones, podemos ver que los sistemas nacionales administrados por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS) representan un 7,97% del PBI, siendo el sistema contributivo el que demanda 5,01% (APELLA, 2022).

Por su parte, los beneficios abonados mediante moratorias previsionales representan un 2,85% del PBI y las pensiones no contributivas para adultos mayores (PUAM) un 0,11% (APELLA, 2022).

Cuadro N.º 9. Gasto Total de ANSeS como porcentaje del PBI. Año 2020.

Concepto	% PBI
Sistema Contributivo	5,01%
Semi – contributivo (Moratorias)	2,85%
No Contributivo (PUAM)	0,11%
Gasto Total ANSeS - SIPA	7,97%

Fuente: Elaboración propia con base a datos de (APELLA, 2022)

La Ampliación Mediante Moratorias

El 68% de las jubilaciones fueron otorgadas mediante moratorias previsionales, mientras que el 30% fueron otorgadas completando la cantidad de años de servicio y la edad requerida. En diciembre de 2024, la cantidad total de beneficios de jubilaciones fue de 5.612.281, de los cuales 3.842.357 corresponden a jubilaciones con moratoria (Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social, 2025).

De esta manera, solamente alrededor de 3 de cada 10 beneficios de jubilaciones fueron otorgados sin acudir a una moratoria previsional y habiendo completado los requisitos de años de servicio y edad (Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social, 2025).

La creciente población cubierta, influenciada por factores como el aumento de la esperanza de vida y las políticas de inclusión jubilatoria a través de moratorias, genera una mayor demanda de las

prestaciones de la Seguridad Social. Esto implica que el gobierno debe destinar el 46,20% del presupuesto nacional para financiar jubilaciones y pensiones (Oficina Nacional de Presupuesto, 2024).

Si bien el financiamiento contributivo originado en los aportes personales de los trabajadores activos y las contribuciones patronales de los empleadores es una fuente importante de fondos, no resulta suficiente para cubrir la totalidad de las prestaciones, cubriendo apenas el 54% (CAPPA & WAHREN, 2020).

La presión sobre el gasto público se ve incrementada por la necesidad de cubrir la falta de aportes con financiamiento no contributivo. Por lo tanto, el Estado debe complementar estos ingresos con recursos provenientes de impuestos (Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, 2025).

Ello demanda una cuidadosa administración de los ingresos públicos y una definición clara de las prioridades de política pública.

Desafíos Demográficos

Argentina, al igual que muchos países de América Latina, está atravesando una transición demográfica acelerada.

Disminución de la Tasa de Natalidad (Nacimientos Registrados)

La tasa de natalidad ha disminuido desde 2014, registrando una caída del 40%. En 2022, se registraron 490.000 nacimientos a nivel país, en comparación con los 710.000 de 2005 (Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social, 2025).

Esta disminución sostenida en la tasa de natalidad conduce a una menor incorporación de jóvenes al mercado laboral, lo que reduce la cantidad de nuevos trabajadores que contribuyen al sistema previsional y erosiona la razón de sustento (CAPPA & WAHREN, 2020).

Disminución de la Tasa Global de Fecundidad (TGF)

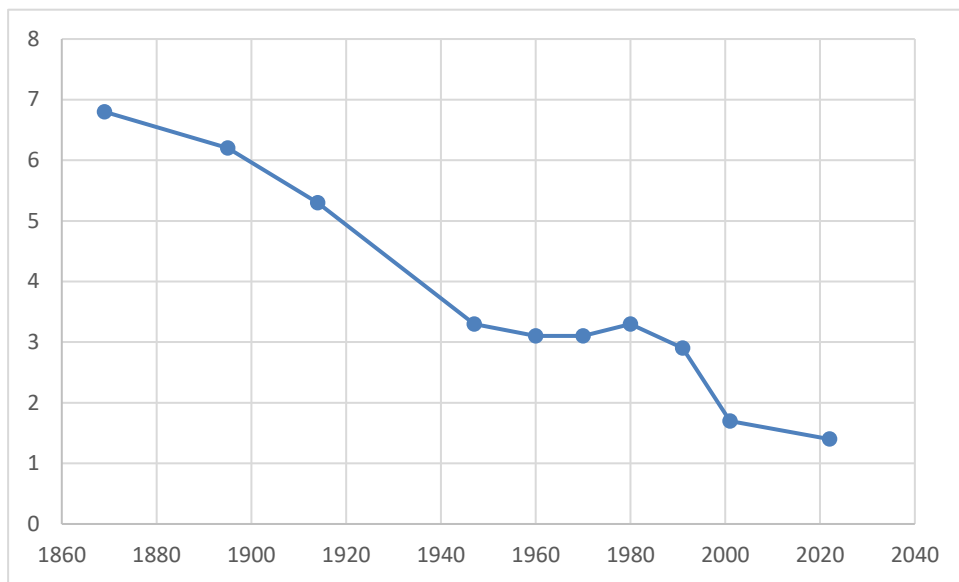
La tasa global de fecundidad (TGF) es el número promedio de hijos que una mujer tendría a lo largo de su vida reproductiva (generalmente considerado entre los 15 y 49 años). Esta estimación de cuántos hijos nacería por mujer si las condiciones de fecundidad se mantuvieran constantes a lo largo de su vida fértil ha tenido un descenso abrupto en los últimos años (MERTEHIKIAN, 2022).

En 1869, la tasa de fertilidad de Argentina era significativamente alta, lo que reflejaba una etapa demográfica anterior a la transición. En 1895 la tasa de fertilidad comenzó a disminuir, marcando el inicio de la primera transición demográfica. La disminución se estabilizó entre 1947 y 1980 en 3 hijos por mujer, con una reducción a la mitad de los valores vigentes a principios de siglo (PANTELIDES, 1979)

Cuadro N.º 10. Tasa Global de Fecundidad. En años de vida. Años 1869 - 2022.

Período	Fecundidad
1869	6,8
1895	6,2
1914	5,3
1947	3,3
1960	3,1
1970	3,1
1980	3,3
1991	2,9
2001	1,7
2022	1,4

Fuente: Elaboración propia con base a datos del Programa de Análisis Demográfico de la Dirección de Estadísticas Poblacionales del INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2010) e informe de fecundidad del Censo 2022 (Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC, 2025).

Gráfico N.º 1. Tasa Global de Fecundidad. En años de vida. Años 1869 - 2022.

Fuente: Elaboración propia con base a datos del Programa de Análisis Demográfico de la Dirección de Estadísticas Poblacionales del INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2010) e informe de fecundidad del Censo 2022 (Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC, 2025).

Es de destacar que entre 1950 y la actualidad, la tasa global de fecundidad de la Argentina se redujo nuevamente a la mitad. Mientras que en 1950 era de 3,2 hijos por mujer, en 2024 estas cifras se redujeron a 1,5 (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, 2024).

Tasa de Fertilidad Crítica

La tasa global de fecundidad (TGF) es un indicador clave para comprender la dinámica poblacional. Convencionalmente, se considera que una tasa de 2,1 hijos por mujer es la Tasa de Fertilidad de Reemplazo (TFR). Esta tasa se entiende como suficiente para mantener el tamaño de una población estable a largo plazo, bajo ciertas suposiciones (Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social, 2025).

Para el año 2022, la tasa global de fecundidad (TGF) en Argentina fue de 1.4 hijos por mujer según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. Desde 2001 estas cifras están por debajo de la referida tasa de reemplazo generacional (Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC, 2025).

Esta caída por debajo de la tasa de reemplazo generacional provocará una disminución de los niveles de población (Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social, 2025).

Además esta disminución contribuye al envejecimiento poblacional y proyecta una menor incorporación de jóvenes al mercado laboral, reduciendo la base de contribuyentes a sistemas como el previsional y el tributario (Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC, 2025).

Las suposiciones de la tasa de reemplazo generacional incluyen bajas tasas de mortalidad, una proporción de sexos cercana a 1:1 y, fundamentalmente, un tamaño poblacional lo suficientemente grande como para que se cumpla la ley de los grandes números.

Pero la tasa de fertilidad de reemplazo (TFR) no es un valor único y fijo (como el 2.1) para todas las poblaciones, sino que debería depender de la proporción de sexos al nacer y sus tasas de mortalidad. Por ejemplo, en áreas donde la tasa de supervivencia hasta la edad reproductiva es baja por una alta mortalidad se va a requerir una TFR significativamente más alta (CUARESMA, y otros, 2025).

Por lo tanto, la pregunta sobre la viabilidad de una población a largo plazo no dependerá solamente del promedio de nacimientos, sino también de la variabilidad intrínseca de los procesos demográficos y, aquí es donde entra en juego el concepto de estocasticidad demográfica.

La estocasticidad demográfica se refiere a las variaciones aleatorias en el número de nacimientos y muertes individuales. En poblaciones pequeñas, las fluctuaciones aleatorias pueden tener un impacto desproporcionado, llevando a la extinción por procesos impredecibles, lo cual pone en duda la adecuación de la tasa de fertilidad de reemplazo (TFR) convencional de 2.1 como un índice general para la sostenibilidad de una población en declive (CUARESMA, y otros, 2025).

A pesar de tener tasas de fertilidad subcríticas, la extinción inmediata puede no ser un problema en países con poblaciones muy grandes. Sin embargo, el concepto de tasa de fertilidad crítica es un llamado de atención sobre la viabilidad a muy largo plazo (CUARESMA, y otros, 2025).

Aumento de la Esperanza de Vida

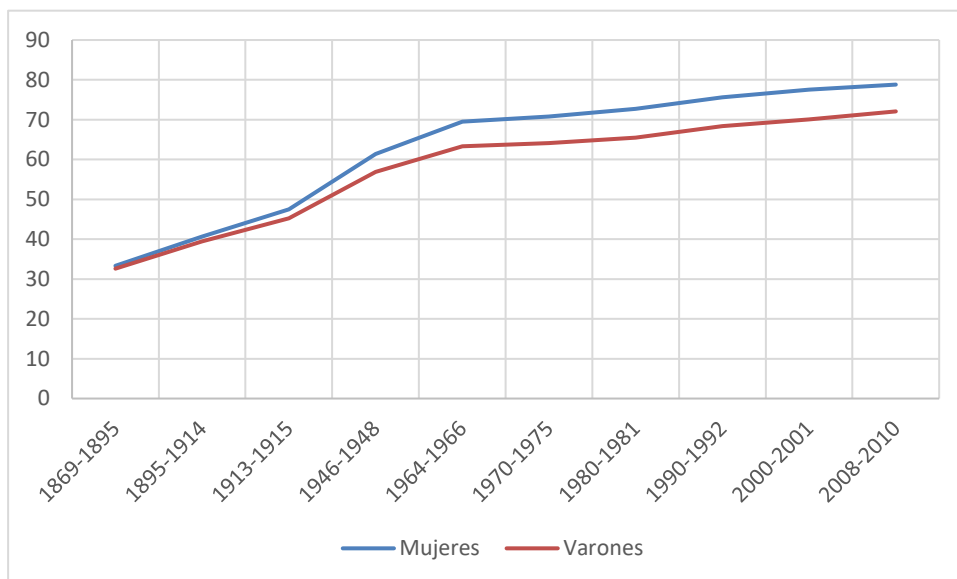
La esperanza de vida al nacer es un indicador del bienestar de una población, ya que refleja la interacción de varios factores, como la calidad de la atención médica, las condiciones socioeconómicas, el estilo de vida y las influencias ambientales.

Cuadro N.º 11. Esperanza de Vida al Nacer. En años de vida. Años 1869 - 2010.

Período	Mujeres	Varones
1869-1895	33,32	32,6
1895-1914	40,67	39,48
1913-1915	47,5	45,2
1946-1948	61,4	56,9
1964-1966	69,5	63,3
1970-1975	70,78	64,1
1980-1981	72,7	65,48
1990-1992	75,59	68,42
2000-2001	77,54	70,04
2008-2010	78,81	72,08

Fuente: Elaboración propia con base a datos del Programa de Análisis Demográfico de la Dirección de Estadísticas Poblacionales del INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2010).

En concordancia con los patrones mundiales, las mujeres en Argentina tienen una esperanza de vida al nacer casi 7 años mayor que los hombres (78,81 años frente a 72,08).

Gráfico N.º 2. Esperanza de Vida al Nacer. En años de vida. Años 1869 - 2010.

Fuente: Elaboración propia con base a datos del Programa de Análisis Demográfico de la Dirección de Estadísticas Poblacionales del INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2010).

Argentina ha experimentado un aumento general de la esperanza de vida durante el siglo pasado, y las notables mejoras en la salud pública y la atención médica han contribuido a esta tendencia. Según datos históricos, la esperanza de vida al nacer en Argentina aumentó de aproximadamente 33 años en 1869 a 75 años en 2010 (GRUSHKA, 2014).

Esta mejora se debió en gran medida a la disminución de las enfermedades infecciosas, que supusieron una reducción del 76% en las tasas de mortalidad entre 1960 y 2010 (GRUSHKA, 2014).

Las proyecciones de los modelos bayesianos predicen aumentos plausibles de la esperanza de vida e indican que las mujeres seguirán viviendo más que los hombres (ANDREOZZI, 2023).

Como resultado de esta tendencia, la proporción de personas mayores (65 años o más) en la población total aumentará significativamente en el futuro. Se estima que el porcentaje de la población con 65 años o más pasará del 12% actual al 22% en 2050 y al 37% en 2075. Esto implica una variación continua del indicador de presión demográfica o "tasa de apoyo" (población 20-64 años / población +65 años) y una erosión de la razón de sustento (Dirección Nacional de Población, 2021).

Pero el aumento de la esperanza de vida y el envejecimiento poblacional llevan además a un aumento en la demanda de servicios de salud, pensiones y asistencia social para personas mayores, lo que intensifica la carga financiera sobre el sistema. Las proyecciones elaboradas por el INDEC suponen un incremento en la esperanza de vida al nacer de 70 a 78,44 años para hombres y de 77,54 a 84,72 años para mujeres (Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC, 2013).

Desde una mirada actuarial del seguro social, este aumento en la esperanza de vida, combinado con una edad de jubilación mínima que se mantiene fija, conduce a una situación en la cual las cotizaciones (prima) cubren solo una fracción de los beneficios (siniestro), lo que torna al sistema

insolvente. Por esta razón, algunas propuestas de reforma previsional consideran el aumento gradual de la edad de jubilación (BERTIN & BELLIARD, 2023).

Envejecimiento Poblacional

Como resultado de la disminución de la tasa de fecundidad y el aumento en la esperanza de vida estamos experimentando un proceso de envejecimiento poblacional que plantea un desafío para los regímenes previsionales. Una población en edad activa más reducida deberá sostener a más adultos mayores por más tiempo. En Argentina, la proporción de personas mayores de 65 años aumentó del 8,2% en 1980 al 10,2% en 2010, con una proyección del 11,4% para 2019 (MESSINA, 2023).

A su vez, el proceso de envejecimiento poblacional en Argentina está feminizado. La proyección para 2019 indicaba que la población mayor de 65 años se componía en un 60% de mujeres y en un 40% de varones. (Administración Nacional de la Seguridad Social, ANSeS, 2021).

Esta mayor proporción de mujeres se relaciona con su mayor esperanza de vida en comparación con los varones. En el contexto de esta vejez feminizada, se observa una mayor proporción de mujeres de 75 años y que más viven solas en comparación con los varones (RULLI, 2016).

La seguridad económica es un componente fundamental del bienestar en la vejez, refiriéndose a la capacidad de las personas mayores para satisfacer sus necesidades actuales y futuras y asegurar una

calidad de vida digna. Dado que las personas se retiran del mercado laboral a medida que envejecen, es esencial contar con sistemas de protección social que garanticen la percepción de un ingreso (Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC, 2023).

Históricamente, las mujeres han enfrentado más limitaciones que los varones para acceder a las prestaciones de la seguridad social, ya que los beneficios jubilatorios en un sistema bismarckiano estuvieron asociadas a la condición de trabajador/a formal. Hasta la implementación de las moratorias previsionales, el acceso de una proporción significativa de mujeres al sistema previsional estaba fuertemente ligado a la historia laboral de sus cónyuges y a la pensión por viudez (Administración Nacional de la Seguridad Social, ANSeS, 2021).

En 2019, se otorgaron 2.5 millones de prestaciones por moratoria a mujeres, frente a 960 mil a varones (MESSINA, 2023).

Saldo Migratorio Negativo

El saldo migratorio internacional representa la diferencia numérica entre la cantidad de inmigrantes que ingresan a un país y la cantidad de emigrantes que lo abandonan durante un período de tiempo específico. Este indicador demográfico refleja la dinámica de la población de una nación en relación con los movimientos transfronterizos.

Un valor positivo resultante de esta ecuación señala una inmigración neta, lo que implica que más personas ingresaron al país de las que salieron. Por el contrario, un valor negativo indica una emigración neta, donde el número de personas que abandonaron el país supera al de las que ingresaron.

Históricamente, Argentina fue un importante receptor neto de migraciones, especialmente durante los siglos XIX y XX. A principios del siglo pasado, Argentina fue un destino importante para los inmigrantes europeos, lo que moldeó significativamente su estructura socioeconómica (GRAGNOLATI, ROFMAN, APELLA, & TROIANO, 2015).

El saldo migratorio de Argentina en los últimos años ha tendido a ser ligeramente negativo. Esto significa que la cantidad de personas que emigran del país es ligeramente superior a la cantidad de personas que inmigran (Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC, 2013).

Actualmente Argentina continúa recibiendo flujos migratorios, principalmente de países sudamericanos como Paraguay Bolivia, Venezuela y Perú. Sin embargo, la afluencia de inmigrantes no compensa totalmente la pérdida de cotizantes nativos, especialmente si los inmigrantes que llegan no se integran en el mercado laboral formal.

La tendencia a la emigración ha sido particularmente pronunciada desde la década de 1980, con importantes salidas de argentinos originarios. La emigración de trabajadores y profesionales cualificados ha afectado al mercado laboral y a la productividad económica del país. En las últimas décadas,

Argentina ha registrado un aumento de la emigración, impulsado por las crisis económicas, el desempleo y los problemas de distribución del ingreso, especialmente de jóvenes y profesionales calificados, en busca de mejores oportunidades económicas y laborales en otros países (GRAGNOLATI, ROFMAN, APELLA, & TROIANO, 2015).

Si bien el equilibrio migratorio de Argentina presenta desafíos, también ofrece oportunidades para impulsar políticas públicas.

Por un lado, si mejora las condiciones económicas podría crear incentivos para que los trabajadores calificados se queden o regresen, así podría estabilizar su mercado laboral y mejorar la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social.

Además, debería integrar a los inmigrantes en la economía formal, ayudando a mitigar algunos de los impactos negativos de la emigración.

Agotamiento del Bono Demográfico

Concepto

El bono demográfico es un periodo en el que la proporción de la población en edad de trabajar es significativamente mayor que la parte de la población dependiente (jóvenes y adultos mayores). Esta situación representa una oportunidad para impulsar el crecimiento económico mediante el aumento de

la fuerza laboral, la producción y el ahorro (Universidad Nacional de Tres de Febrero, UNTREF, 2024) (MESSINA, 2023).

Idealmente, esta situación conlleva una mayor disponibilidad de Población Económicamente Activa (PEA) para sostener a los sistemas de Seguridad Social y mejorar la razón de sustento (GRAGNOLATI, ROFMAN, APELLA, & TROIANO, 2015).

Transición Demográfica

Durante el bono demográfico, la alta proporción de personas entre 15 y 64 años, que conforman la Población Económicamente Activa (PEA), pudo haberse aprovechado para un aumento de la producción de bienes y servicios, así como en una mayor capacidad de ahorro e inversión (Diario Norte, 2024).

En Argentina, este periodo se ha extendido durante las últimas décadas y se proyecta que continuará unos pocos años más, agotándose en 2035 (FANELLI, 2017).

Este aumento en la PEA era crucial para un sistema de seguridad social basado en un régimen de reparto, donde los trabajadores activos contribuyen financieramente para sostener a los jubilados y pensionados. El bono demográfico fortalecía esta relación, ya que había más personas aportando al

sistema por cada persona que recibía beneficios, lo habría podido aliviar la presión financiera y permitir el pago de prestaciones adecuadas (GERI, LAGO, & MOSCOSO, 2018).

Las mejoras en la atención médica y la reducción de la mortalidad han aumentado la esperanza de vida, lo que ha contribuido al envejecimiento de la población. Estas dinámicas significan un cambio de una población joven a una población que envejece (BERTIN & BELLARD, 2023).

A medida que Argentina avance en su transición demográfica, el envejecimiento de la población conducirá a una población en edad de trabajar más pequeña, lo que reducirá la fuerza laboral y, potencialmente, ralentizará el crecimiento económico (BOUR, 2020).

La disminución de las tasas de nacimientos y fecundidad también ha ralentizado el crecimiento poblacional, con una tasa de crecimiento de apenas 0,2% en 2022. En dicha línea, se proyecta que la población argentina podría disminuir para finales del siglo XXI (GRAGNOLATI, ROFMAN, APELLA, & TROIANO, 2015).

Argentina se encuentra en una etapa avanzada de su bono demográfico, con la tasa de dependencia demográfica alcanzando su punto más bajo alrededor de 2035. Después se espera que la población dependiente crezca más rápidamente que la Población Económicamente Activa (PEA), aumentando la presión sobre el sistema previsional y de salud, lo que requerirá importantes ajustes fiscales. Esto significa que la ventana de oportunidad con una mayor proporción de población en edad activa se cerrará en breve, intensificando la presión sobre el sistema previsional (MESSINA, 2023).

Incidencia en el Desfinanciamiento

La alta informalidad laboral, reduce la base de contribuyentes al sistema previsional (Infobae.com, 2025).

La incidencia del bono demográfico se ve considerablemente contrarrestada por la alta informalidad laboral, la cual magnifica el impacto de la disminución de la tasa de natalidad, el aumento de la esperanza de vida y los saldos migratorios en la erosión de la razón de sustento (GARNIER, 2020) (BOUR, 2020).

Estas dinámicas demográficas y de la economía clandestina tienen profundas implicaciones que afectan la fuerza laboral, el crecimiento económico, la base imponible y los sistemas de protección social.

El agotamiento del bono demográfico genera desequilibrios financieros en el sistema de reparto (ROFMAN & APELLA, Envejecimiento Poblacional y Desafíos Económicos para la Argentina en el mediano y largo plazo, 2014).

Se proyecta que la participación de la población en edad de trabajar comenzará a reducirse alrededor del año 2035, lo que además tendrá efectos adversos en el crecimiento económico y la productividad (GRAGNOLATI, ROFMAN, APELLA, & TROIANO, 2015).

Desafíos del Mercado Laboral

La informalidad y la precarización laboral en Argentina son fenómenos que afectan profundamente al mercado de trabajo y, por ende, a la sostenibilidad del sistema previsional (BOUR, 2020).

A continuación, se detallan los factores que caracterizan esta problemática y su impacto en la cantidad de aportantes efectivos al sistema contributivo:

Empleo No Registrado

El empleo no registrado se refiere a aquellas relaciones laborales que no están formalmente informadas a la autoridad fiscal y, por lo tanto, sus partes no realizan cotizaciones al sistema contributivo de Seguridad Social (LA RUFFA, GAYA, CARPENTER, & MARTINEZ, 2018).

La principal implicancia del empleo no registrado es que los trabajadores no realizan sus aportes personales a la Seguridad Social ni sus empleadores las correspondientes contribuciones patronales.

Como consecuencia de la falta de registración, las personas que trabajan no gozan de protección social efectiva, quedando restringido su acceso a beneficios previsionales (jubilación), seguro de desempleo, seguro de salud (obra social), pero tampoco de derechos laborales como preaviso al

despido, indemnización por despido, vacaciones anuales pagadas, ni licencias pagadas por enfermedad (GOMEZ SABAINI, CETRANGOLO, & MORAN, 2014).

Como veremos a continuación, el empleo no registrado es una dimensión clave de la informalidad laboral.

Informalidad Laboral

Vamos a comenzar el análisis por las estadísticas de empleo general formal. La tasa de empleo formal fue de 57,8%, esta cifra representa la distribución de la población ocupada según su condición de empleo formal dentro de los 31 principales centros urbanos relevados por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) (Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC, 2025).

Este dato agregado sirve como punto de referencia para entender la magnitud de la informalidad, que se sitúa en el 42,2% para el mismo período y universo geográfico.

Es importante considerar que este promedio nacional para áreas urbanas puede ocultar variaciones significativas entre diferentes regiones y sectores económicos (Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC, 2025).

Bajemos ahora la mirada al empleo asalariado. La informalidad laboral se refiere a los trabajadores asalariados que no cotizan en la Seguridad Social y a los asalariados que no cuentan con

registro formal de su relación debidamente informada ante la autoridad fiscal, independientemente de si trabajan en establecimientos formales o informales (POY, 2024).

El informe del INDEC también proporciona datos detallados sobre la distribución de los trabajadores asalariados: el 35,8% se desempeña de manera informal.

Dentro del grupo de trabajadores asalariados informales, se observa que un 5,9% realiza aportes propios, mientras que una proporción considerable del 29,9% no efectúa dichos aportes (Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC, 2025).

Cuadro N.º 12. Condición de Formalidad y Aportes de Asalariados. Cuarto trimestre de 20204.

Categoría	% Asalariados
Asalariados Formales	64,20%
Asalariados informales con aportes propios	5,90%
Asalariados informales sin aportes propios	29,90%

Fuente: Elaboración propia con base a datos del Programa de Análisis Demográfico de la Dirección de Estadísticas Poblacionales del INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2010) e informe de fecundidad del Censo 2022 (Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC, 2025).

El informe del INDEC también analiza la condición de formalidad en el empleo según el tamaño del establecimiento. En los establecimientos de hasta 5 personas, el 67,4% trabaja de manera informal (Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC, 2025).

Cuadro N.º 13. Formalidad del Empleo. Establecimientos de hasta 5 personas. Cuarto trimestre de 20204.

Condición de Empleo	%
Empleo Formal	25,00%
Empleo informal	67,40%

Fuente: Elaboración propia con base a datos del Programa de Análisis Demográfico de la Dirección de Estadísticas Poblacionales del INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2010) e informe de fecundidad del Censo 2022 (Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC, 2025).

La alta incidencia de la informalidad en este segmento puede estar relacionada con factores como la menor escala de operaciones, la mayor dificultad para absorber los costos laborales formales y, en algunos casos, una menor supervisión regulatoria.

A la vez, pone de manifiesto que las pequeñas empresas y microemprendimientos constituyen un ámbito donde la informalidad laboral se encuentra particularmente concentrada.

A partir de la información previa es posible realizar algunas inferencias. Sabemos que el 29,9% del total de trabajadores asalariados son informales y no realizan aportes propios. También sabemos que el 67,4% del total de asalariados en establecimientos de hasta 5 personas se encuentra en situación de informalidad. Por lo tanto, no es descabellado afirmar que una parte importante de los trabajadores asalariados informales no aportantes probablemente se encuentre empleada en pequeños establecimientos.

La informalidad laboral es un problema estructural en Argentina, ya que una parte importante de la fuerza laboral opera en la economía clandestina, fuera del sector formal. Esto no solamente reduce la base de ingresos de los Recursos de la Seguridad Social, sino que también limita la eficacia de las políticas tributarias, ya que los trabajadores informales son un eslabón de dicha economía construida sobre la evasión fiscal (GOMEZ SABAINI, CETRANGOLO, & MORAN, 2014).

Varios factores inciden en la alta informalidad de la economía argentina, incluyendo el ciclo económico, los incentivos fiscales (reducción de costos laborales, simplificación de procesos administrativos), la inspección laboral, y la regulación laboral (salario mínimo y otros). Para aumentar la formalidad, se necesita el aporte conjunto de dichos factores en un contexto de crecimiento estable y de creación de empleo (LA RUFFA, GAYA, CARPENTER, & MARTINEZ, 2018).

Las políticas de reducción de las contribuciones patronales, oportunamente implementadas con el objetivo de bajar los costos laborales y mejorar la competitividad de las empresas, no cumplieron con

la expectativa de mejorar los niveles de empleo. Además existe evidencia que sugiere que este tipo de incentivos tributarios han erosionado los ingresos fiscales (CHAVEZ MOLINA & CARPENTER, 2022).

La cultura política, la reducción de costos laborales, la abundancia de pequeñas empresas familiares, así como la existencia de altas tasas de desempleo son factores que pueden influir en la persistencia de la informalidad (CHAVEZ MOLINA & CARPENTER, 2022).

La dificultad de sostenimiento de empleos formales en gran parte de la población es un factor que contribuye a la precarización, empujando a muchos trabajadores hacia formas de empleo inestable (APELLA, 2022).

En la actual transición del capitalismo digital, la tendencia hacia empleos más flexibles, el surgimiento de empleo atípico y las nuevas formas laborales propias de la plataformización de la economía no siempre encuadradas en la relación de dependencia tradicional, podrían incluso aumentar los niveles de informalidad y precarización (GONZÁLEZ CAO & ROCA, Plataformización de la economía y plataformas digitales, 2021) (GONZÁLEZ CAO, La economía de vigilancia y las plataformas, 2021) (GONZALEZ CAO, Capitalismo digital y tributación de la Seguridad Social, 2024).

Como veremos más adelante, esta situación sugiere que las políticas públicas destinadas a fomentar la formalización del empleo podrían requerir estrategias específicas para abordar las particularidades de este tipo de unidades productivas y condiciones particulares.

Precarización Laboral

La tendencia hacia empleos más flexibles y nuevas modalidades contractuales, que no siempre se formalizan adecuadamente, podría mantener o incluso aumentar los niveles de precarización. En tal sentido, la dificultad de crear empleos de calidad es un problema estructural que perpetúa la precarización.

La precarización del empleo en Argentina ha mostrado una tendencia al aumento que se manifiesta en el empeoramiento permanente de las condiciones laborales, reflejado en mayores tasas de desempleo abierto, así como de subempleo y no registro (informalidad), y en menores salarios. Estos son indicadores directos de la precariedad laboral, donde los trabajadores enfrentan inestabilidad, falta de protección social y remuneraciones insuficientes (LA RUFFA, GAYA, CARPENTER, & MARTINEZ, 2018).

Hasta que se consolide un crecimiento económico sostenido y políticas efectivas para fomentar la creación de empleo formal con buenas condiciones laborales, es probable que la precarización siga siendo una característica del mercado laboral argentino (BERTIN & BELLIARD, 2023).

Asimetrías en las Trayectorias Laborales

Además de la informalidad y la precarización laboral, la distribución del trabajo de cuidados por género genera barreras significativas para el acceso y la adecuación de las prestaciones en los sistemas previsionales contributivos, adicionando al problema de las trayectorias laborales discontinuas también las desigualdades de género en la vejez (Administración Nacional de la Seguridad Social, ANSeS, 2021).

La sostenibilidad financiera del sistema previsional no solamente depende de ajustar parámetros internos o modalidades de acceso, sino también de resolver problemas estructurales del mercado laboral argentino, como las brechas en las tasas de actividad entre varones y mujeres y la informalidad.

El diseño de los sistemas previsionales, concebido tradicionalmente en torno al trabajador formal masculino y jefe de familia, invisibilizó el trabajo reproductivo y generó brechas de género tanto en la cobertura como en el monto de las prestaciones.

Si bien el régimen de reparto es más favorable para las mujeres que el de capitalización, las disparidades de género persisten porque el valor del trabajo reproductivo no fue plenamente reconocido. Aunque las moratorias beneficiaron principalmente a las mujeres, no fueron diseñadas inicialmente con una perspectiva de género como reforma del sistema, y una gran proporción de quienes acceden por esta vía perciben ingresos cercanos al haber mínimo (CHAVEZ MOLINA & CARPENTER, 2022).

Para mitigar las asimetrías se requiere un abordaje integral que considere el reconocimiento del trabajo de cuidados, políticas que faciliten la inserción laboral formal de las mujeres y mecanismos redistributivos dentro de los sistemas de Seguridad Social (Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género, 2022).

Algunos de los impactos de dichas asimetrías son:

- **División del trabajo doméstico y de cuidados:** En las estadísticas laborales se detecta de manera asimétrica el empleo femenino en las tareas de trabajo domésticas y de cuidado no remunerado. Esta situación impacta directamente su inserción laboral y su posterior trayectoria laboral, generando más limitaciones para acceder a las prestaciones de la Seguridad Social, ligadas al trabajo asalariado aportante. El trabajo doméstico y de cuidados históricamente ha sido invisibilizado y no reconocido como trabajo con derechos laborales y de Seguridad Social (Administración Nacional de la Seguridad Social, ANSeS, 2021).
- **Trayectorias laborales discontinuas:** La mayor carga de trabajo no remunerado que recae sobre las mujeres conlleva a mayor intermitencia en sus historias contributivas. Esto puede deberse a retiros temporales del mercado laboral remunerado o a cambios en la modalidad de inserción laboral para poder compatibilizar el trabajo productivo y reproductivo. Estas lagunas o declives en las trayectorias contributivas dificultan

alcanzar los años de servicio requeridos en los sistemas contributivos (CHAVEZ MOLINA & CARPENTER, 2022).

- **Informalidad y precariedad laboral:** Ante la necesidad de conciliar responsabilidades familiares y laborales, las mujeres a menudo se ven obligadas a aceptar condiciones de trabajo menos favorables, incluyendo la informalidad y menores salarios. El trabajo informal, donde las mujeres están ampliamente representadas, generalmente las excluye de beneficios no salariales como salud, seguro de desempleo y, crucialmente, la cobertura de pensiones.
- **Menor densidad de aportes:** Como resultado de las trayectorias discontinuas y la informalidad, las mujeres tienden a tener una menor densidad de cotizaciones al sistema previsional. Esto dificulta el acceso a un beneficio jubilatorio contributivo por no alcanzar los años de aportes necesarios (MERA, 2023).
- **Adecuación de las prestaciones:** Incluso cuando las mujeres logran acceder a una jubilación contributiva, las prestaciones suelen ser de menor cuantía. Esto se debe a los salarios más bajos que perciben a lo largo de su vida laboral, influenciados por la discriminación laboral, la segmentación ocupacional horizontal (concentración en sectores peor remunerados como salud y educación) y vertical (menor acceso a puestos jerárquicos), y la penalización salarial por maternidad. Los sistemas contributivos, al estar vinculados a los ingresos pasados y al tiempo de cotización, reproducen las

desigualdades del mercado laboral (ROFMAN, FAJNZYLBER, & HERRERA, Reformando las reformas previsionales: en la Argentina y Chile, 2010).

- **Moratorias previsionales como paliativo:** Las moratorias previsionales han permitido el acceso masivo de mujeres a una jubilación al facilitarles la regularización de aportes faltantes (Administración Nacional de la Seguridad Social, ANSeS, 2021).
- **Asimetrías Actuariales en sistemas mixtos-:** En sistemas previsionales mixtos que incorporan un pilar privado como las cuentas individuales de capitalización, las pensiones de las mujeres son calculadas según edades de mortalidad diferente y su menor densidad de aportes sumada a una mayor esperanza de vida implican fondos acumulados menores en comparación con los varones. Además, el aumento en los requisitos de años de cotización para acceder a la jubilación mínima impacta desigualmente a las mujeres debido a su empleo discontinuo (RULLI, 2016).

La contracara de la desigual inserción de las mujeres en el mercado de trabajo es la desigual distribución de las tareas domésticas y de cuidado no remuneradas entre mujeres y varones. El trabajo de cuidado de personas dependientes es una actividad altamente feminizada que impacta en la inserción y trayectoria laboral de las mujeres. Históricamente, la división sexual del trabajo ha asignado a los varones el trabajo productivo como proveedores y a las mujeres el trabajo reproductivo doméstico y de cuidados no remunerado (Administración Nacional de la Seguridad Social, ANSeS, 2021).

Nivel Educativo y Participación Laboral

Existe una diferencia significativa en la cobertura contributiva basada en el nivel educativo de los trabajadores ocupados, favoreciendo a aquellos con mayor cantidad de años de educación (APELLA, 2022).

El concepto de "Pisos pegajosos" (educación primaria), "Escaleras rotas" (secundaria) y "Techos de cristal" (terciaria) se utiliza para ilustrar cómo el nivel educativo se cruza con el género y la posición socioeconómica para influir en el acceso al empleo, los ingresos, la carga de trabajo y el empoderamiento económico. Las desventajas iniciales y su acumulación a lo largo del curso de vida estratifican las oportunidades de acceso a las prestaciones previsionales (CHAVEZ MOLINA & CARPENTER, 2022).

A su vez, la organización social del cuidado se presenta como una experiencia socioeconómicamente estratificada donde los hogares de ingresos medios o altos pueden adquirir servicios de cuidado en el mercado, liberando el tiempo de las mujeres para otras actividades (trabajo productivo, autocuidado, ocio). Esta opción está limitada o no existe para la mayoría de las mujeres en hogares de estratos bajos, lo que restringe severamente sus posibilidades de participación económica (Administración Nacional de la Seguridad Social, ANSeS, 2021).

Plataformización de la Economía y Empleo Atípico

Las plataformas digitales de reparto y transporte se han expandido de modo notable. En el caso de las entregas, concentran el mercado de delivery en Argentina (GONZALEZ CAO, Los trabajadores de plataforma y la evolución de las relaciones laborales, 2018).

Los repartidores y choferes vinculados a estas aplicaciones conforman un grupo mayoritariamente juvenil y de corta experiencia laboral: aproximadamente un 80% son varones, con presencia creciente de jóvenes de 18 a 24 años (del 24% en mayo de 2022 al 32,5% en noviembre de 2023). La edad promedio ronda los 29 años (GALVAN & WRIGHT, 2024).

De ellos, 7 de cada 10 trabajadores son inmigrantes, de los cuales el 83,5% son venezolanos (LOPEZ MOURELO, 2020).

Aunque predomina el trabajo a tiempo parcial, muchos realizan largas jornadas. Esta gran heterogeneidad en dedicación y en patrones laborales alerta sobre los riesgos de precariedad (GALVAN & WRIGHT, 2024).

El uso intensivo de algoritmos y sistemas de rating (calificación por desempeño) impone una modalidad de supervisión permanente: los trabajadores son evaluados constantemente por los clientes y la plataforma, con opacidad en los criterios de asignación de tareas (BOGGERO & GONZALEZ CAO, 2021).

Entre los trabajadores de plataformas predomina la figura del autónomo registrado bajo monotributo (LOPEZ MOURELO, 2020).

Desafíos Estructurales

Además de los desafíos demográficos y del mercado laboral previamente desarrollados, el sistema previsional argentino un conjunto de complejos desafíos estructurales interrelacionados entre sí.

Fragmentación e Inequidad del Sistema

El sistema previsional argentino se caracteriza por una notable fragmentación institucional, con la coexistencia de múltiples regímenes a nivel nacional, provincial, municipal y para profesionales independientes (DURAN, GERI, & GONZALEZ, 2021).

La fragmentación del Sistema Previsional en diferentes regímenes previsionales (nacional, provinciales, municipales, cajas profesionales) con parámetros más benevolentes que la regla general y que no se autofinancian afecta la eficiencia, la equidad y la sostenibilidad.

Asimismo, dentro del SIPA existen regímenes especiales y diferenciales que otorgan condiciones más beneficiosas que el régimen general, lo que agrega inequidades en el acceso entre diferentes grupos de trabajadores (BERTIN & BELLIARD, 2023).

La integración de estos regímenes encuentra como dificultad a intereses políticos y particularidades de cada caja, lo cual perpetúa la fragmentación. Esta fragmentación genera desequilibrios, complejiza la armonización y dificulta la implementación de reformas integrales.

Dispersión de Regímenes de Excepción

Existe una amplia variedad de "regímenes de excepción" dentro del sistema previsional argentino. Estos incluyen regímenes diferenciales, especiales, de las Fuerzas Armadas y de seguridad, provinciales y municipales, beneficios de Cajas Profesionales, prestaciones semicontributivas y no contributivas, y suplementos o complementos al haber.

Cuadro N.º 14. Gasto del Sistema Contributivo como porcentaje del PBI. Año 2020.

Concepto	% PBI
Régimen General	4,10%
Regímenes Especiales	0,98%
Gasto Total del Sistema Contributivo	5,01%

Fuente: Elaboración propia con base a datos de (APELLA, 2022)

El gasto acumulado de todos estos regímenes especiales alcanzó el 0,98% del PBI, lo que representó el 12% del gasto previsional del SIPA y el 9% del gasto total en pensiones en Argentina (APELLA, 2022).

Sin embargo, en términos de número de beneficiarios, estos esquemas representaron solamente el 3,4% del total del sistema de jubilaciones. Esto sugiere que, en promedio, las prestaciones de estos regímenes especiales son más costosas que las del régimen general, ejerciendo una mayor presión sobre el financiamiento total (APELLA, 2022).

Podemos, a su vez, abrir el detalle del gasto previsional que representan los regímenes de excepción para apreciar cuáles son los más importantes.

Cuadro N.º 15. Gasto en Regímenes de Excepción como porcentaje del PBI. Año 2020.

Concepto	% PBI
Docentes No Universitarios	0,48%
Personal del Servicio Exterior de la Nación	0,14%
Polícías Provinciales Transferidas a Nación	0,11%
Poder Judicial	0,08%
Luz y Fuerza	0,08%
Investigadores y Científicos	0,05%
Docentes de Universidades Nacionales	0,03%
Yacimientos Carboníferos Río Turbio	0,003%

Regímenes Especiales	0,98%
-----------------------------	--------------

Fuente: Elaboración propia con base a datos de (APELLA, 2022)

Los regímenes de excepción comprenden tanto a los regímenes especiales como a los regímenes diferenciales.

Si bien ambos otorgan un tratamiento previsional distinto al régimen general del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) se diferencian en su fundamento como hemos explicado previamente. La existencia de estos regímenes con parámetros más benevolentes pero que no se autofinancian afecta la eficiencia, la equidad y la sostenibilidad de la previsión social en Argentina. Su funcionamiento puede desviar recursos que podrían destinarse a fortalecer el régimen contributivo general.

Erosión de la Razón de Sustento

La erosión de la razón de sustento y la consecuente disminución del número de cotizantes activos en relación con los jubilados socava la sostenibilidad financiera del sistema público de reparto. Hoy la razón de sustento es 0,97 (CAPPA & WAHREN, 2020).

Esto ha llevado a una mayor presión sobre el Estado para cubrir los déficits de financiamiento contributivo, lo que ha puesto a prueba las finanzas públicas al recurrir crecientemente al financiamiento no contributivo proveniente del Tesoro Nacional para cubrir sus obligaciones con la afectación de impuestos.

Baja Densidad de Aportes e Historias Contributivas Incompletas

La densidad de cotizaciones es la regularidad con la que los trabajadores realizan aportes al sistema contributivo de Seguridad Social a lo largo de su vida. Expresa una relación entre la cantidad de años aportados efectivamente y su relación con el tiempo potencial que cada cotizante podría haber cotizado durante su edad activa (Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social, 2025).

La debilidad en la densidad de aportes puede reflejar evasión fiscal, informalidad laboral y/o la declaración de salarios inferiores a los reales. Esta situación se ve afectada por el deterioro del mercado laboral y el crecimiento de la economía clandestina, los cuales reducen la base de asalariados aportantes (GOMEZ SABAINI, CETRANGOLO, & MORAN, 2014).

Una baja densidad de aportes implica trayectorias laborales e historias contributivas fragmentadas e incompletas. Esto tiene impacto tanto en el valor de la prestación previsional como en la sostenibilidad financiera del sistema, ya que erosiona la razón de sustento que expresa la cantidad de

aportantes por beneficiarios (ROFMAN, FAJNZYLBBER, & HERRERA, Reformando las reformas previsionales: en la Argentina y Chile, 2010).

Acceso Mediante Moratorias Previsionales

Para resolver las consecuencias de la baja densidad de aportes, oportunamente se recurrió a moratorias previsionales que permitieron el acceso a las prestaciones jubilatorias a personas sin los años de aportes completos. Sin embargo, es una solución coyuntural que enmascara los problemas subyacentes en la densidad de aportes a lo largo de la vida laboral y no resuelve sus causas (BERTIN & BELLIARD, 2023).

Argentina cuenta con una cobertura previsional superior al 90% de los adultos mayores, una de las más altas de la región (MERA, 2023).

Este logro se alcanzó principalmente mediante esquemas de moratoria que permitieron a quienes no completaron 30 años de aportes acceder a un haber jubilatorio. Argentina ha implementado moratorias previsionales que permiten a personas sin los aportes suficientes acceder a una jubilación. Según datos de la ANSeS, en septiembre de 2024 se liquidaron beneficios a 7.836.722 jubilados y pensionados, de los cuales el 78% tiene beneficios contributivos. De este porcentaje, el 50% obtuvo su beneficio por moratoria y el 28% son beneficios contributivos puros (Administración Nacional de la Seguridad Social, ANSeS, 2024).

Estas medidas que incrementan la cantidad de beneficiarios sin una correlativa contribución previa no resuelven las causas de la baja densidad de aportes y tensionan las finanzas del sistema, haciendo que el 10% del PBI del país se destine a jubilaciones, un porcentaje mayor al gasto en salud y educación (ROFMAN & MERA, En búsqueda de equidad y sostenibilidad: Una propuesta para reordenar el Sistema Previsional Argentino, 2024).

Como resultado de ello, si bien la cobertura es alta, la adecuación de las prestaciones de jubilaciones y pensiones es baja porque la mayoría de los beneficiarios acceden apenas al monto mínimo de prestación jubilatoria (COCERES, 2024).

Desigualdad Intergeneracional

Los sistemas de reparto se basan en la solidaridad intergeneracional, donde los trabajadores activos transfieren recursos a los jubilados (LA RUFFA, GAYA, CARPENTER, & MARTINEZ, 2018).

En las primeras etapas de un sistema de reparto, la cantidad de cotizantes supera significativamente a la de los beneficiarios y, en consecuencia, se genera un excedente que puede usarse para acumular reservas o para otorgar pensiones superiores a lo que las cotizaciones estrictamente podrían financiar, aumentando la tasa de reemplazo (MESA-LAGO, 1985).

Por otra parte, considerando el concepto de equidad actuarial, medida como la relación equitativa entre contribución y beneficio, las desigualdades en la vejez, en lugar de reducirse, tienden a ampliarse en un régimen de reparto, dada la distribución del ingreso y mortalidad diferencial de los beneficiarios.

Desde esta perspectiva de igualdad entre contribución realizada y percepción del beneficio (tanto en monto como en tiempo de goce) se hace evidente la inequidad, ya que las prestaciones más altas (a menudo obtenidas por beneficiarios de regímenes especiales que calculan el haber sobre salarios elevados) se pagan durante más tiempo si el retiro ocurre a la misma edad o incluso, a una edad temprana, lo cual supone una arista de regresividad y falta de equidad intergeneracional (APELLA, 2022).

Si se recurre al cómputo de la Tasa Interna de Retorno (TIR) para analizar el método de cálculo del haber basado en los últimos años de salario surge que el utilizar los salarios de la década previa como base de cálculo del haber en un régimen de reparto tiende a ser regresivo y beneficia a quienes tienen salarios altos al final de su carrera con una TIR muy alta, obteniendo un "subsidio neto" en comparación con quienes aportaron con salarios bajos a lo largo de su vida laboral (APELLA, 2022).

En esta lógica, los cambios demográficos, como el aumento de la esperanza de vida y la reducción de las tasas de fecundidad, nos alertan que las transferencias intergeneracionales ya no pueden desempeñar el papel que tenían en el pasado para financiar la brecha en esquemas con

parámetros inconsistentes porque las generaciones posteriores enfrentan la carga de un sistema maduro y deficitario (APELLA, 2022).

Esta falta de equidad intergeneracional es una preocupación cada vez mayor, ya que los trabajadores más jóvenes obtendrán una tasa de reemplazo más baja por sus contribuciones debido a la madurez del sistema y al aumento de los déficits (MINOLDO, Debates abiertos y pendientes en torno a la previsión social argentina, 2022).

Insuficiencia de las Prestaciones

Las prestaciones previsionales en Argentina presentan desafíos significativos en términos de suficiencia, y la tendencia futura se estima incierta y con riesgos de deterioro si no se realizan reformas adecuadas.

Actualmente, la mitad de los jubilados percibe el haber mínimo, lo que equivale a aproximadamente 3,5 millones de personas. En este marco, el debate de fondo debe centrarse en definir qué tipo de cobertura universal se ofrecerá a aquellos que no lograron completar sus aportes (CAPPA & WAHREN, 2020).

La jubilación mínima apenas alcanza el valor de la canasta básica. No obstante, la canasta de la tercera edad, que contempla además gastos específicos como medicamentos y atención médica, supera

dichos montos. Por lo tanto, es necesario determinar las condiciones para que las transferencias a la vejez sean consideradas adecuadas, identificando dos requerimientos principales: la suavización del consumo y la prevención de la pobreza en la adultez (DURAN, GERI, & GONZALEZ, 2021).

El poder adquisitivo de las prestaciones previsionales depende de la fórmula de movilidad vigente en un contexto de elevada inflación. La fórmula vigente es procíclica, lo que en un escenario de estanflación ahorró recursos al Estado, pero no compensó los efectos de la inflación para los beneficiarios. Esto sugiere que, en ciertos contextos económicos, los haberes pueden perder valor real, afectando su suficiencia (BERTIN & BELLIARD, 2023).

Actualmente existen problemas de insuficiencia en las prestaciones previsionales, especialmente para quienes tienen trayectorias laborales irregulares o discontinuas.

La tendencia futura se presenta desafiante, con riesgos de que la suficiencia se vea comprometida por la insostenibilidad financiera, los cambios demográficos y la potencial consolidación de prestaciones no contributivas de menor valor.

Para garantizar prestaciones adecuadas en el futuro, se requiere abordar de manera integral los desafíos de financiamiento, cobertura y los objetivos del sistema previsional.

Desactualización de Parámetros

Actualmente, el régimen general establece el retiro a los 60 años para mujeres y 65 años para hombres con un mínimo de 30 años de servicios. Sin embargo, el aumento en la esperanza de vida y los cambios en las condiciones laborales durante los últimos 30 años abren el debate sobre una posible modificación de estos límites de la edad jubilatoria (Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social, 2025).

La revisión de parámetros del sistema previsional argentino debería analizar los elementos que definen su funcionamiento y determinan las condiciones de acceso y el monto de las prestaciones. Esta revisión debería plantearse con el objetivo de mejorar la equidad intergeneracional, la eficiencia y la solvencia del sistema, así como para adecuarlo a los desafíos actuales y futuros, como el envejecimiento poblacional, los procesos inflacionarios y la informalidad laboral.

Utilización de Recursos de la ANSeS para Otros Fines

La utilización de recursos de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), especialmente del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), para fines diferentes al pago directo de jubilaciones y pensiones tiene impacto en la sostenibilidad financiera del sistema previsional argentino.

El FGS se creó con el objetivo principal de ser un fondo de resguardo para garantizar el pago de las jubilaciones y pensiones ante eventualidades. Su utilización para financiar programas como el

Programa de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados (PRHJP) desvió parcialmente este objetivo y generó preocupaciones sobre su posible descapitalización y eventual desaparición a largo plazo (LA RUFFA, GAYA, CARPENTER, & MARTINEZ, 2018).

Si bien la Ley N.º 27.574 estableció que el financiamiento de la Reparación Histórica pasaría a ser cubierto por el Tesoro Nacional, la utilización previa de fondos del FGS tuvo un impacto en su capacidad. En algunos casos, se consideró la utilización de las utilidades generadas por el FGS para financiar la ampliación del régimen de asignaciones familiares. Sin embargo, esto también generó alertas sobre la posible descapitalización del fondo en términos reales a mediano plazo, ya que la capitalización es crucial para mantener el valor real de los activos (MESSINA, 2023).

La capacidad del FGS para generar rentas seguirá siendo altamente sensible a las condiciones económicas del país y a la volatilidad de los mercados financieros, tal como se evidenció en la disminución de su valor en dólares en períodos de crisis. Asimismo, parte del superávit de ANSeS y los fondos del FGS han sido invertidos con rendimientos reales negativos, como préstamos al Estado a través de Letras del Tesoro o Letras del Banco Central. Esto limita la capacidad del FGS para incrementar su valor (CETRANGOLO, Oscar; GRUSHKA, Carlos, 2008) (LA RUFFA, GAYA, CARPENTER, & MARTINEZ, 2018).

Influencias en el Diseño del Sistema y en las Políticas de Reforma

El sistema previsional argentino ha experimentado un movimiento pendular entre modelos con mayor o menor intervención estatal o de mercado, sin que esto haya resuelto eficazmente sus problemas crónicos (RULLI, 2016).

La falta de reglas de juego sostenibles en el tiempo y la influencia de los vaivenes políticos y económicos dificultan la planificación a largo plazo. Asimismo, lograr consensos políticos para implementar reformas integrales y sustentables ha sido históricamente difícil. En consecuencia, existen varios debates no resueltos sobre la naturaleza fundamental del sistema (CAPELLO, GARCIA ORO, & CAULLO, Desafíos en materia previsional para Argentina, 2020).

Por un lado, se discute si debe basarse principalmente en la lógica contributiva o si debe tender hacia un esquema de protección social más amplio con componentes no contributivos significativos. Históricamente, ha predominado un régimen de reparto contributivo, aunque con una creciente necesidad de financiamiento no contributivo (LA RUFFA, GAYA, CARPENTER, & MARTINEZ, 2018).

Por otra parte, se debate si el seguro social es un contrato social intergeneracional o un contrato privado de ahorro forzado (RULLI, 2016).

Otros Factores que Agravan la Crisis del Sistema

También existen otros factores que agravan la crisis del financiamiento contributivo y erosionan los Recursos de la Seguridad Social en Argentina.

Evasión de Cotizaciones

La evasión fiscal y, principalmente la de aportes personales y contribuciones patronales erosiona la recaudación de los Recursos de la Seguridad Social y reduce el financiamiento contributivo. Este fenómeno de incumplimiento se manifiesta de diversas formas.

La informalidad laboral en cuarto trimestre de 2024 se estima en el 42%. Esta cifra, está compuesta por la tasa de informalidad para los trabajadores asalariados del 36,1% y por la correspondiente a los trabajadores independientes del 62,4%. (Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC, 2025).

La Falta de Registración de las Relaciones Laborales

La falta de registración de trabajadores implica que las relaciones laborales no son informadas a la autoridad fiscal y, por lo tanto, los correspondientes aportes personales y las contribuciones

patronales que componen la Contribución Unificada de la Seguridad Social (CUSS) no son ingresados al Sistema Único de la Seguridad Social (SUSS).

La registración del personal es una obligación del empleador y es la condición que permite a las personas asalariadas acceder a la protección de los diferentes subsistemas de la Seguridad Social.

Su infracción altera el control que ejerce la autoridad fiscal para verificar el cumplimiento de los deberes de los contribuyentes. Es parte de las sanciones formales que resguardan las potestades de control de la agencia tributaria y se circunscriben a los deberes de hacer (y de no hacer) establecidos para facilitar las funciones de verificación, fiscalización y determinación de las obligaciones en materia de los Recursos de la Seguridad Social (Infracciones en materia previsional, 1967).

Las sanciones específicas por ocupar personal en relación de dependencia sin la debida registración y declaración se encuentran contempladas en el artículo 40 de la Ley N.º 11683, la cual prevé la aplicación de multa y clausura para estos casos (Ley de Procedimiento Tributario, 1998).

Las conductas consideradas infraccionales bajo el artículo 40 de la Ley N.º 11683 (texto ordenado en 1998 y sus modificaciones) incluyen:

- El incumplimiento de la obligación de registrar debidamente el alta y/o baja respecto de cada trabajador/a detectado/a en infracción, con los requisitos, plazos y condiciones que establece la autoridad fiscal. Esto se sanciona con una multa.

- La falta de registración o ausencia de los registros requeridos por el artículo 52 de la Ley N.º 20744 (Ley de Contrato de Trabajo) y sus modificaciones en el Libro de Sueldos y Jornales, respecto de cada trabajador/a detectado/a en infracción. Esto se sanciona con una multa.
- La declaración formalmente errónea de los datos identificatorios respecto de cada trabajador detectado en infracción en la declaración jurada determinativa presentada, no subsanada dentro del plazo fijado por la autoridad fiscal.

Adicionalmente a la aplicación de la multa, se puede sancionar con la clausura de DOS (2) a SEIS (6) días corridos a los empleadores que cometan la infracción prevista en el inciso g) del Artículo 40 de la Ley N.º 11683 cuando concurren las siguientes situaciones:

- Se trate de un empleador de al menos DIEZ (10) empleados (declarados o no).
- El CINCUENTA POR CIENTO (50 %) o más del personal relevado se encuentre sin registrar.

Las sanciones firmes por trabajo no registrado aplicadas por la autoridad fiscal, entre otras autoridades, se publican en el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL). La publicación en REPSAL implica para los empleadores sancionados, mientras permanezcan en el Registro, la imposibilidad de acceder a programas, acciones asistenciales o de fomento, beneficios o subsidios del

Estado nacional, líneas de crédito de bancos públicos, o celebrar contratos con el Estado nacional. Por su parte, la liberación de multas y sanciones puede implicar la baja de la inscripción en REPSAL (Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales, 2014).

La Sub-declaración de Remuneraciones

La sub-declaración de remuneraciones, por su parte, reduce artificialmente la base imponible sobre la cual se calculan y pagan dichos aportes y contribuciones que componen la Contribución Unificada de la Seguridad Social (CUSS) y constituye una infracción material. La sub-declaración de remuneraciones es un ejemplo de declaración inexacta o parcial que resulta en la omisión del pago correcto de los aportes y contribuciones.

Las sanciones materiales son aquellas que buscan proteger el correcto ingreso de los aportes y contribuciones a la Seguridad Social y penan la omisión del pago de las obligaciones del contribuyente, ya sea por ocultamiento, falta de declaración, declaración inexacta o declaración parcial.

Las sanciones aplicables a estas infracciones pueden ser de naturaleza administrativa (impuestas por la autoridad fiscal) o penal (impuestas por el Poder Judicial, en casos de mayor gravedad).

La declaración inexacta de la base imponible está prevista en el artículo 15, punto 1, inciso b) de la Ley N.º 17250. Las sanciones administrativas consisten en multas (Infracciones en materia previsional, 1967).

Por su parte, la Resolución General N.º 1566 (AFIP) reglamenta la graduación de estas multas, especialmente para las infracciones tipificadas en la Ley N.º 17250 y N.º 22161 (Obligaciones de los Recursos de la Seguridad Social, 2019).

La Apropiación Indebida de Recursos de la Seguridad Social

A su vez, la apropiación indebida de Recursos de la Seguridad Social ocurre cuando los fondos retenidos a los trabajadores y destinados al Sistema Único de la Seguridad Social (SUSS) no son depositados en tiempo y forma ante la autoridad fiscal y son utilizados para fines distintos por parte de los empleadores u otras entidades.

El delito fiscal de Apropiación Indebida de Recursos de la Seguridad Social establecido en el artículo 7º del Régimen Penal Tributario (Título IX de la Ley N.º 27430) se castiga con prisión de dos (2) a seis (6) años. Se configura cuando el empleador no depositare total o parcialmente el importe de los aportes retenidos a sus dependientes dentro de los treinta (30) días corridos de vencido el plazo de ingreso, siempre que el monto no ingresado supere los CIEN MIL PESOS (\$ 100.000) por cada mes (Régimen Penal Tributario, 2017).

Las Maniobras de Evasión

Las conductas que configuran delitos fiscales bajo el Régimen Penal Tributario (Título IX de la Ley N.º 27430) son las maniobras de evasión Previsional establecidas en el artículo 5º del Régimen Penal Tributario. Se castigan con prisión de dos (2) a seis (6) años al obligado que, mediante declaraciones engañosas, ocultaciones maliciosas, o cualquier otro ardid o engaño (por acción u omisión), evada parcial o totalmente el pago de aportes o contribuciones a la Seguridad Social, siempre que el monto evadido exceda los DOSCIENTOS MIL PESOS (\$ 200.000) por cada mes (Régimen Penal Tributario, 2017).

La sub-declaración de remuneraciones para pagar menos de lo debido encuadra en esta figura si se cumplen los requisitos de monto y la conducta engañosa.

Asimismo, la evasión agravada está definida en el artículo 6º del Régimen Penal Tributario y se configura cuando la evasión de aportes o contribuciones al sistema de la Seguridad Social se realiza bajo ciertas circunstancias calificantes que agravan el delito:

- Que el monto evadido supere la suma de \$1.000.000 por cada período.
- Que el importe evadido supere el monto de \$400.000 y se hayan utilizado persona o personas interpuestas (testaferros) para ocultar la identidad del verdadero obligado.

- Que se utilicen fraudulentamente exenciones, desgravaciones, diferimientos, liberaciones, reducciones o cualquier otro tipo de beneficios fiscales, y el monto evadido por tal concepto supere la suma de \$400.000.

Si la evasión no supera las sumas establecidas para la condición objetiva de punibilidad del Régimen Penal Tributario, el hecho no constituye delito penal sino una infracción administrativa, correspondiendo aplicar el régimen contravencional infraccional de los Recursos de la Seguridad Social, normado por la Ley N.º 17.250 y reglamentado por la Resolución General (AFIP) N.º 1566 y sus modificatorias (Obligaciones de los Recursos de la Seguridad Social, 2019).

Se considera que encuadran en estas maniobras de evasión de las obligaciones de la Seguridad Social la utilización de figuras societarias o asociativas simuladas o anómalas interpuestas para ocultar la identidad del verdadero empleador, con el objetivo de evadir el pago de contribuciones y potencialmente usufructuar beneficios improcedentes. Esta maniobra se relaciona directamente con el uso de intermediarios (testaferros) mencionado en las circunstancias de agravación.

También el constante traspaso de personal entre distintas firmas de un grupo económico, realizado principalmente mediante simulaciones de renunciaciones, con el fin de evadir el pago de aportes y contribuciones y obtener beneficios de reducción de contribuciones de forma improcedente.

Por su parte, las relaciones de dependencia encubiertas, donde el empleador oculta su identidad mediante un tercero para contratar a los trabajadores, podrían constituir una maniobra evasiva que, si se utiliza un intermediario y el monto evadido supera el umbral de \$400.000, configuraría la evasión agravada.

Control y Fiscalización

A pesar de la claridad de las definiciones del régimen sancionatorio, las debilidades en la instrumentación de los mecanismos de control y fiscalización no logran resolver la problemática de la erosión de bases imponibles de los Recursos de la Seguridad Social. Entre otros factores, la dispersión de la fiscalización del trabajo registrado y la insuficiente coordinación entre organismos por parte de las autoridades permite la persistencia de prácticas evasivas y elusivas.

La alta informalidad laboral representa una fuga importante de la base de cotizantes y, por ende, un desafío para la fiscalización.

La existencia de moratorias previsionales para incluir a personas con aportes insuficientes es una consecuencia de un sistema donde la fiscalización no siempre garantizó trayectorias laborales formales y continuas.

Las tendencias reseñadas reafirman la necesidad de fortalecer el control y la fiscalización de los Recursos de la Seguridad Social para mejorar la sostenibilidad del sistema.

Erosión del Financiamiento No Contributivo

La caída de la natalidad y el envejecimiento de la población afectan directamente la cantidad de asalariados aportantes. Esto genera una disminución de la base imponible, ya que al disminuir la razón de sustento, hay menos personas en edad de trabajar que contribuyen directamente al financiamiento contributivo del sistema.

Además, si el crecimiento económico es bajo o el empleo no crece a un ritmo que compense estos efectos demográficos, se podría generar una reducción en los ingresos tributarios derivados de la actividad económica, lo que afectaría tanto las cotizaciones previsionales como los impuestos generales que componen el financiamiento no contributivo del sistema.

Una Población Económicamente Activa más pequeña (demografía) con una alta tasa de informalidad (mercado laboral) implica una base reducida de contribuyentes.

Las crisis económicas e inflacionarias (economía) exacerban la informalidad y deterioran la capacidad de aporte y consumo. Dado que el sistema tributario argentino recurre fuertemente a impuestos indirectos al consumo como el IVA, la reducción de la Población Económicamente Activa, el

aumento de la informalidad y la disminución del poder adquisitivo impactan directamente en la recaudación de estos impuestos.

Los desafíos demográficos, económicos, inflacionarios y del mercado laboral no actúan de manera aislada sobre el financiamiento contributivo de la Seguridad Social, sino que convergen para erosionar la base tributaria imponible de un sistema impositivo que recurre fuertemente a la imposición indirecta al consumo.

La disminución de la Población Económicamente Activa reduce la base de posibles contribuyentes, pero también la masa de consumidores. La inestabilidad económica y las constantes crisis inflacionarias erosionan el poder adquisitivo, destruyen industrias productivas, eliminan empleos y reducen el tamaño del mercado interno.

En períodos de recesión, se observa una destrucción de empleo y un aumento de la informalidad, lo que reduce la base de aportantes efectivos a la Seguridad Social y el aumento de una economía marginal que elude la aplicación del IVA y otros impuestos al consumo. La reducción del poder adquisitivo debido a la inflación y las crisis económicas, sumado a una menor actividad económica formal, puede llevar a una disminución del consumo y, por lo tanto, de la recaudación de un impuesto indirecto como el IVA.

En un sistema tributario en el cual los impuestos indirectos al consumo tienen un alto peso relativo, la base imponible tributaria está vinculada a los ingresos de los asalariados y al tamaño de la economía clandestina.

Evaluación de la Equidad Horizontal Entre Contribuyentes

La equidad horizontal en un sistema contributivo se refiere al principio de que individuos con la misma capacidad económica o en circunstancias económicas similares deben ser tratados de la misma manera. En este sentido vamos a plantear dos facetas:

- el tratamiento que hace el sistema de quienes tributan sobre una remuneración similar, pero obtienen beneficios diferentes por la existencia de regímenes de excepción.
- La diferencia entre cotizantes y no cotizantes al momento de acceder a beneficios previsionales.

En el primer supuesto, la aplicación de la equidad horizontal al sistema contributivo de la Seguridad Social sería que, si dos personas tienen el mismo nivel de remuneraciones, deberían recibir un beneficio jubilatorio similar. Este principio busca asegurar la justicia y la imparcialidad dentro del sistema, evitando discriminaciones arbitrarias entre cotizantes que se encuentran en una posición

económica equivalente. Como ya hemos descrito previamente, esto no sucede por la existencia de regímenes de excepción.

La equidad horizontal se centra en la igualdad de trato entre iguales (GONZÁLEZ CAO, El buen impuesto, 2023).

La otra faceta para considerar es que el sistema previsional argentino presenta una compleja situación en términos de equidad horizontal entre quienes han contribuido al sistema y quienes no lo han hecho.

Tradicionalmente, el sistema se concibió como un esquema contributivo, financiado principalmente por los aportes de los trabajadores y las contribuciones de los empleadores. Sin embargo, el financiamiento actual del sistema es híbrido, dependiendo significativamente de recursos provenientes de impuestos.

Por su parte, la expansión de los beneficios no contributivos, como la Pensión Universal por Adulto Mayor (PUAM) y las moratorias previsionales, ha mejorado la equidad horizontal porque las personas no cubiertas por el sistema contributivo financian, a través de sus impuestos, los beneficios de quienes sí estaban cubiertas, generando una situación de desigualdad.

No obstante, persiste un debate sobre la justicia de que personas que no han realizado aportes directos al sistema (o lo han hecho de manera incompleta) accedan a prestaciones financiadas, en parte,

por las contribuciones de los trabajadores activos y los impuestos de toda la población, incluyendo aquellos que no recibirán beneficios o recibirán beneficios proporcionales a sus aportes.

A su vez, se debate que el trabajo no remunerado, como el trabajo de cuidados, históricamente realizado en mayor medida por mujeres, también contribuye a la sociedad y debería ser considerado al evaluar la equidad.

Asimismo, la existencia de evasión de aportes personales y contribuciones patronales también afecta la equidad horizontal, ya que reduce la recaudación del sistema y traslada una mayor carga de financiamiento a los contribuyentes cumplidores y a las rentas generales.

Evaluación de la Equidad Vertical Entre Diferentes Niveles de Ingresos

El principio de equidad vertical implica que las personas con mayores remuneraciones deberían contribuir con una mayor cantidad al sistema contributivo de la Seguridad Social. Aquellos que ganan más tienen una mayor capacidad para contribuir al bienestar colectivo por medio de la Seguridad Social. Esta contribución puede considerarse tanto una obligación financiera acorde con sus medios económicos como una forma de solidaridad social, ayudando a financiar los beneficios para toda la población.

Idealmente, un sistema que se adhiere a la equidad vertical mostraría una correlación positiva entre el nivel de remuneraciones y la cantidad de aportes personales ingresados a la Seguridad Social, reflejando el principio de "capacidad de pago". Tanto la equidad horizontal como la vertical son principios necesarios para un sistema justo y eficiente (GONZÁLEZ CAO, El buen impuesto, 2023).

En cuanto a la equidad vertical, que se refiere al trato diferencial entre personas con distintos niveles de ingresos, el sistema previsional argentino presenta una contradicción al establecer el artículo 9° de la Ley N.º 24241 tope en las bases imponibles de cotización y en los haberes previsionales creando un escollo para una mayor correspondencia entre aportes y beneficios (Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, 1993).

La existencia de una "base imponible máxima" restringe las contribuciones de los que perciben ingresos más altos. La imposición de este límite crea un tope en la cantidad de remuneraciones que están sujetas a los aportes personales a la Seguridad Social.

Una vez que los salarios de un cotizante superan este umbral, cualquier ingreso adicional no se considera para calcular sus aportes personales al SIPA. Este tope limita efectivamente la cantidad total que los que perciben ingresos altos contribuyen al sistema, independientemente de cuánto excedan sus remuneraciones la base imponible máxima.

Como resultado, si bien su contribución absoluta podría ser mayor que la de los que perciben ingresos más bajos, no aumenta proporcionalmente con sus ingresos totales más allá del tope.

La naturaleza fija del tope de ingresos introduce un elemento regresivo al considerar la proporción de los ingresos aportados por quienes más ganan. Para alguien que gana justo por encima del tope, un gran porcentaje de sus ingresos contribuye a la Seguridad Social (hasta el tope). Para alguien que gana significativamente más, la misma contribución topeada representa una fracción mucho menor de sus remuneraciones totales.

Por otra parte, los haberes iniciales se suelen calcular en función de los ingresos laborales de los últimos años, resultando que quienes tuvieron mayores ingresos durante el final de su vida activa tienden a recibir jubilaciones más elevadas, sin importar el resto de su historia laboral.

Asimismo, el impacto del tope de la base imponible también contradice el principio de integralidad de los beneficios previsionales. La integralidad, en este contexto, se refiere a la idea de que los beneficios de jubilación deben permitir a los jubilados mantener un nivel de vida comparable al que tenían mientras trabajaban.

El tope de la base imponible limita el salario máximo considerado para el cálculo de la pensión, lo que dificulta que las personas con ingresos altos reciban una pensión que refleje su historial salarial. Si bien no se centra explícitamente en la "equidad vertical", el concepto de integralidad está estrechamente vinculado a la idea de que aquellos que ganaron más y presumiblemente contribuyeron más deberían recibir beneficios proporcionalmente adecuados.

Impacto de las Crisis Económicas

Las recurrentes crisis económicas, caracterizadas por volatilidad e inflación, afectan la capacidad de trabajadores y empresas para mantener aportes regulares al sistema previsional. Durante períodos de recesión, se observa una destrucción de empleo y un aumento de la informalidad, lo que reduce la base de aportantes efectivos. Esta situación se traduce en menores ingresos para el sistema y mayores dificultades para sostener las prestaciones (LA RUFFA, GAYA, CARPENTER, & MARTINEZ, 2018).

La inflación, un problema crónico en la economía argentina también ha tenido un impacto significativo en el financiamiento contributivo. La alta inflación genera incertidumbre económica, lo que dificulta la planificación a largo plazo tanto para los trabajadores y empleadores que deben realizar los aportes como para el sistema previsional en su gestión financiera (ROFMAN & MERA, En búsqueda de equidad y sostenibilidad: Una propuesta para reordenar el Sistema Previsional Argentino, 2024).

Esta situación ha contribuido a la licuación periódica de los rendimientos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, especialmente cuando estos estaban invertidos en activos denominados en moneda local (Oficina Internacional de Trabajo, OIT, 2004).

Las recurrentes crisis de deuda han tenido un impacto duradero en la economía y las finanzas públicas. Las crisis económicas, incluyendo aquellas con origen internacional como el "efecto tequila" (crisis mexicana 1994-95), la caída de los Tigres Asiáticos (1997), la devaluación del Real brasileño (1999) y el hundimiento del euro (2000), han llevado a períodos de destrucción de trabajo registrado y

aumento de la informalidad laboral. La disminución del empleo formal reduce directamente la cantidad de aportantes al sistema contributivo (RULLI, 2016).

La crisis de 2001 y el colapso de la convertibilidad afectaron tanto a los jubilados del régimen de reparto (con recortes en sus haberes) como a los afiliados de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), cuyos fondos sufrieron una contracción debido al default de la deuda pública. Las AFJP habían sido "inducidas" por el Estado a aumentar su tenencia de bonos públicos, que luego entraron en default, poniendo en riesgo la sostenibilidad del régimen de capitalización (LA RUFFA, GAYA, CARPENTER, & MARTINEZ, 2018).

En algunos períodos, se recurrió a la reducción de las alícuotas de contribuciones patronales a la Seguridad Social como herramienta para reducir costos laborales y suavizar la pérdida de competitividad generada por regímenes de atraso cambiario. Si bien se buscaba impulsar el empleo formal, la evidencia sugiere que esto no necesariamente se tradujo en una mayor creación neta de empleo, siendo evidente, por el contrario, que erosionó los ingresos del sistema previsional (APELLA, 2022).

Articulación con el Rediseño Tributario y la Prosperidad Compartida

Llegados a este punto, es evidente la relación entre el sistema previsional, el diseño tributario y el crecimiento económico, ya que una macroeconomía pujante es esencial para la sostenibilidad del sistema en un marco de prosperidad compartida. Un sistema robusto e inclusivo puede, a su vez,

impulsar el crecimiento económico. La articulación del sistema previsional con el sistema tributario y las políticas de crecimiento económico es un tema multifacético que debe considerar diversos desafíos.

Por un lado, el sistema previsional argentino complementa sus recursos contributivos (aportes de trabajadores y empleadores) con la asistencia de financiamiento no contributivo, es decir, impuestos recaudados por el Estado.

Como se ha recurrido a la afectación de determinados impuestos, la utilización de estos recursos para las erogaciones previsionales implica una reducción del financiamiento para la provisión pública de otros bienes y servicios como educación, salud e infraestructura.

Por otra parte, la reducción de las alícuotas de contribuciones patronales a la Seguridad Social se ha utilizado como herramienta para reducir costos laborales y suavizar la pérdida de competitividad (SCHULTHESS & DEMARCO, 2000).

Sin embargo, la evidencia sugiere que esto no necesariamente amplía la creación neta de empleo formal, pero sí erosiona los ingresos del sistema previsional (LA RUFFA, GAYA, CARPENTER, & MARTINEZ, 2018).

Judicialización del Sistema

Los beneficiarios de prestaciones jubilatorias, al ver sus haberes deteriorados por la falta de una actualización adecuada frente a la inestabilidad inflacionaria, recurren a la justicia para reclamar la recomposición de sus ingresos.

La discusión judicial respecto del cumplimiento parcial del precepto constitucional del artículo 14 bis respecto de la movilidad de las jubilaciones ha llevado a una fuerte judicialización del sistema, con muchos beneficiarios reclamando revisiones en sus haberes. Esto genera una importante imprevisibilidad y puede aumentar significativamente el gasto previsional de manera no planificada.

La Corte Suprema de Justicia intervino en numerosas ocasiones, marcando precedentes importantes en materia de movilidad jubilatoria. El caso "Badaro" en 2007 es un ejemplo clave, donde la Corte ordenó al Gobierno actualizar los haberes de un jubilado en un 88,6% y declaró inconstitucional el artículo de la Ley de Solidaridad Previsional que establecía que la movilidad se fijaría por la Ley de Presupuesto, exigiendo una ley permanente de movilidad (CETRANGOLO, Oscar; GRUSHKA, Carlos, 2008).

El aumento de la litigiosidad y los fallos judiciales favorables a los jubilados impulsaron medidas como la Ley N.º 26.417 de Movilidad Previsional (2008) y el Programa de Reparación Histórica (2016), buscando dar respuesta a los reclamos por la falta de movilidad. Dada la historia de incumplimientos y los cambios frecuentes en las fórmulas de movilidad (Ley N.º 27.426 de 2017, suspensión en 2020, Ley

N.º 27.609 de 2021), es probable que la judicialización del sistema continúe siendo una característica relevante en el futuro si no se logra un consenso sobre una fórmula de movilidad que proteja adecuadamente el poder adquisitivo de los haberes y sea percibida como justa por los beneficiarios (LA RUFFA, GAYA, CARPENTER, & MARTINEZ, 2018).

Discusión

Viabilidad de Reformas en un Contexto de Restricciones

Recurrentemente la agenda pública reincorpora un debate inconcluso sobre la necesidad de reformas que garanticen la sostenibilidad financiera, mejoren la equidad intergeneracional y aborden la fragmentación del sistema.

Debido a ello, el sistema de Seguridad Social de Argentina y, en específico el subsistema previsional, ha sido objeto de numerosas reformas y contrarreformas a lo largo de su historia.

Como veremos a continuación, se discuten medidas para revisar el gasto tributario, ampliar la base de cotizantes y robustecer los Recursos de la Seguridad Social como la formalización del empleo, pero también la relación entre la lógica contributiva y no contributiva y el consecuente fortalecimiento del financiamiento no contributivo mediante impuestos.

Otros puntos que se debaten son la convergencia de regímenes actualmente dispersos e, incluso, la promoción del envejecimiento activo, la actualización de los beneficios y los ajustes paramétricos ante los cambios demográficos.

La magnitud de los desafíos previamente detallados, requieren un abordaje integral que vaya más allá de la mera discusión sobre la administración estatal o privada del sistema.

Como hemos detallado al presentar los desafíos, es necesario considerar la interacción entre factores demográficos, del mercado laboral, económicos y políticos para diseñar reformas que garanticen la sostenibilidad, la equidad y la adecuación de las prestaciones del sistema previsional argentino.

La falta de reglas de juego permanentes y sostenibles genera incertidumbre sobre la suficiencia futura de las prestaciones, por lo que lograr consensos sobre reformas previsibles podría incluso generar beneficios a corto plazo al reconstruir la confianza. Para ello se requiere realizar una evaluación holística de la viabilidad de implementar reformas que garanticen prestaciones adecuadas sin comprometer las múltiples dimensiones de la equidad⁶, considerando las restricciones fiscales y las promesas de reducción de impuestos.

⁶ Ver en el apartado “Conceptos Clave” las definiciones de equidad de acceso, equidad intergeneracional, equidad horizontal y equidad vertical.

Dicho esfuerzo exigirá impulsar decisiones difíciles con un enfoque estratégico integral que considere la interacción entre el sistema previsional, el mercado laboral y el diseño tributario.

Reformas en la Tributación y Financiación del Sistema

Si el gobierno decide no aumentar la carga fiscal mediante el aumento de impuestos, las herramientas que quedan disponibles son ampliar la base imponible reduciendo el gasto tributario o aumentando la cantidad de cotizantes.

Revisión del Gasto Tributario

El gasto tributario se define como el monto de ingresos que el fisco deja de percibir al otorgar un tratamiento tributario que se aparta del establecido con carácter general en la legislación. Este tratamiento especial se concede con el objeto de beneficiar o favorecer el desarrollo de determinadas actividades, zonas, contribuyentes o consumos (GONZÁLEZ CAO, Procesos críticos y buena gobernanza, 2022).

Esto es así porque son ingresos que el Estado deja de recaudar debido a exenciones, deducciones o tratamientos preferenciales, lo cual implica una reducción de la obligación tributaria que resulta en una menor recaudación para el Estado (GONZÁLEZ CAO, Procesos críticos y buena gobernanza, 2022).

El gasto tributario implica, por lo tanto, una transferencia de recursos públicos implementada a través de una reducción de las obligaciones tributarias (GONZÁLEZ CAO, Nociones básicas de desempeño fiscal, 2023).

La identificación y cuantificación del gasto tributario es necesario para lograr transparencia fiscal, evaluar la efectividad de las políticas públicas implementadas, mejorar el diseño del sistema contributivo, y facilitar la toma de decisiones informada por parte de los decisores públicos (poder ejecutivo y legisladores) (GONZALEZ CAO, Mejores impuestos para compartir la prosperidad, 2024).

Los principales tipos de concesiones tributarias que podemos incluir en el concepto de gasto tributario son exenciones, deducciones, créditos fiscales, alícuotas reducidas, bases imponibles diferenciales o reducidas, diferimientos de impuestos, bonificaciones, regímenes especiales o promocionales, devoluciones o reintegros de impuestos (GONZALEZ CAO, Mejores impuestos para compartir la prosperidad, 2024).

Por ejemplo, el Régimen de Promoción de la Economía del Conocimiento prevé que los beneficiarios que se encuadren en el régimen pueden computar, por cada una de las personas que empleen en relación de dependencia, la detracción equivalente al monto máximo del mínimo no imponible de las Contribuciones Patronales, no resultando aplicable el esquema progresivo que corre para el resto de los empleadores. A su vez, reciben un bono de crédito fiscal transferible por única vez equivalente 1,6 veces el monto de las contribuciones patronales que hubiera correspondido pagar sin la

exención debiendo ser aplicado al pago de anticipos y/o saldos de declaraciones juradas, en concepto de impuestos a las Ganancias y al Valor Agregado (IVA) (Comisión Técnica de Recursos de la Seguridad Social, CEAT, 2021).

Los gastos tributarios representan una transferencia de recursos públicos realizada mediante la reducción de las obligaciones tributarias, similar a un subsidio encubierto. En relación con los Recursos de la Seguridad Social existen gastos tributarios asociados a las contribuciones patronales, explicando el 3.91% del total estimado para 2023. Para 2023, el gasto tributario correspondiente a estas contribuciones se proyectó en \$143.421 millones, equivalente al 0.10% del PIB. Las estimaciones para 2023 y 2024 (proyectado) muestran cifras de \$516.557,8 millones (0.09% del PBI) y \$727.223,9 millones (0.10% del PBI) respectivamente (Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, ASAP, 2022).

La reducción de las Contribuciones Patronales por zona geográfica tiene la forma de un crédito fiscal en el IVA y afecta la recaudación de este último impuesto. Para 2023, la reducción de Contribuciones Patronales por zona geográfica (diferencia respecto de la vigente en Capital Federal) fue estimada en \$410.634,4 millones (0.07% del PBI), y se proyecta en \$574.599,8 millones (0.08% del PBI) para 2024 (Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Secretaría de Hacienda, 2024).

Los servicios de medios audiovisuales también pueden tomar las contribuciones patronales como crédito fiscal en el IVA, lo cual se considera un gasto tributario en las contribuciones a la seguridad social de aproximadamente un 0,02% del PBI (GARRIGA, 2024).

Exenciones

Las exenciones son dispensas totales o parciales de la obligación de pagar una obligación. En el caso de los Recursos de la Seguridad Social, las exenciones significan que ciertos conceptos no están sujetos al pago de las obligaciones que normalmente se aplicaría (GONZALEZ CAO, Recursos de la Seguridad Social y Administración Tributaria. Su contribución conjunta a la cohesión social, 2021).

En cierta medida, los conceptos no remunerativos del salario son exenciones. Específicamente, el artículo 7° de la Ley N.º 24.241 determina que ciertas sumas abonadas no se considerarán remuneración a los fines de la tributación en el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (Comisión Técnica de Recursos de la Seguridad Social, CEAT, 2021).

Son ejemplos concretos las asignaciones familiares, indemnizaciones derivadas de la extinción del contrato de trabajo, vacaciones no gozadas, indemnizaciones por incapacidad permanente, prestaciones económicas por desempleo, asignaciones pagadas en concepto de becas y ciertas gratificaciones. También los viáticos efectivamente gastados y acreditados, y gratificaciones abonadas

por única vez o de origen espontáneo y discrecional como no remunerativos según la Ley de Contrato de Trabajo (Comisión Técnica de Recursos de la Seguridad Social, CEAT, 2021).

Deducciones

Las deducciones permiten a los contribuyentes restar ciertos gastos o montos de su base imponible antes de calcular el impuesto adeudado. Este mecanismo reduce el monto sujeto a tributación (GONZALEZ CAO, Recursos de la Seguridad Social y Administración Tributaria. Su contribución conjunta a la cohesión social, 2021).

El ejemplo más claro es la detracción de un mínimo no imponible que se aplica sobre la remuneración imponible, que es la base imponible para los trabajadores en relación de dependencia. Esta detracción reduce la base sobre la que se calculan las contribuciones patronales.

Como adelantamos, en el Régimen de Promoción de la Economía del Conocimiento, los beneficiarios pueden computar esta detracción equivalente al monto máximo del mínimo no imponible de las Contribuciones Patronales, aplicándose a la base imponible. Esta detracción, al igual que una deducción, reduce el monto de la base imponible sobre la que se calculan las obligaciones de la Seguridad Social (Comisión Técnica de Recursos de la Seguridad Social, CEAT, 2021).

Créditos fiscales

Los créditos fiscales son montos que se restan directamente del importe a pagar, una vez que se ha calculado la obligación tributaria sobre la base imponible. Los créditos fiscales disminuyen directamente la cuantía de la obligación tributaria que el contribuyente debe ingresar al Fisco. Ciertos programas de capacitación profesional suelen computarse como créditos fiscales.

Por ejemplo, los contribuyentes y responsables pueden computar, como crédito fiscal del Impuesto al Valor Agregado (IVA), un monto que resulta de aplicar porcentajes a las bases imponibles utilizadas para determinar las contribuciones patronales. En el marco del Régimen de Promoción de la Economía del Conocimiento, se otorga un bono de crédito fiscal transferible por única vez, equivalente a 1,6 veces el monto de las contribuciones patronales que se hubieran pagado sin la exención. Este bono debe ser aplicado al pago de anticipos y/o saldos de declaraciones juradas, en concepto de impuestos a las Ganancias y al Valor Agregado (IVA). Para el personal con título de "doctor", este bono puede ser equivalente a 2 veces el monto de las contribuciones por 24 meses. Los responsables pueden utilizar los créditos a su favor mediante compensaciones para cancelar su deuda (Comisión Técnica de Recursos de la Seguridad Social, CEAT, 2021).

También existen empleadores que pueden convertir un bono de crédito fiscal intransferible, computando el 70% de las contribuciones pagadas. Dicho bono se origina en la realización de determinadas actividades de capacitación.

Alícuotas reducidas

Este mecanismo consiste en la aplicación de una tasa menor a la tasa general establecida. Se suele utilizar para beneficiar a ciertas actividades o contribuyentes (GONZÁLEZ CAO, Procesos críticos y buena gobernanza, 2022).

El ejemplo más utilizado es la reducción de contribuciones patronales por tamaño de la nómina del empleador como oportunamente dispusiera el Decreto N.º 814/2001 (Reducción de Contribuciones Patronales, 2001).

Este decreto establecía un máximo del 21% de contribuciones patronales para los empleadores cuya actividad principal fuera la locación y prestación de servicios, en tanto que para los restantes empleadores, dicho porcentaje era del 17% (Comisión Técnica de Recursos de la Seguridad Social, CEAT, 2021).

Bases imponibles diferenciales o reducidas

En este caso, se aplica la tasa impositiva general, pero sobre una base imponible que se ha reducido o definido de manera diferente para ciertos contribuyentes o actividades. Este mecanismo también lleva a una menor obligación tributaria. El ejemplo es el tope máximo para calcular los aportes

personales establecido en el artículo 9° de la Ley N.º 24241 (Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, 1993).

Regímenes especiales o promocionales

Los regímenes especiales son conjuntos de tratamientos diferenciados diseñados para fomentar ciertas actividades económicas, sectores o regiones. Pueden combinar varios de los tipos de concesiones mencionados anteriormente, como exenciones, deducciones y alícuotas reducidas, dentro de un marco normativo específico. Un ejemplo es el Régimen de Promoción de la Economía del Conocimiento.

Diferimientos de impuestos

Los diferimientos permiten posponer el pago de las obligaciones hasta un período futuro. Si bien no representan una reducción permanente de la obligación tributaria, sí implican un beneficio financiero para el contribuyente al retrasar el desembolso (GONZALEZ CAO, Mejores impuestos para compartir la prosperidad, 2024) (GONZALEZ CAO, Autarquía y descentralización en las Administraciones Tributarias, 2024).

Bonificaciones

Las bonificaciones pueden incluir descuentos o rebajas en el importe a pagar bajo ciertas condiciones, como el pago anticipado o en término. Aunque se discute su tratamiento como gasto tributario en algunos casos, representan una reducción efectiva de la carga fiscal. El ejemplo más claro es la bonificación de una cuota al año cuando se adhiere al pago mediante débito automático.

Concretamente, los trabajadores autónomos que hubieran cumplido en tiempo y forma con el pago mensual durante el año, mediante débito directo en cuenta bancaria o débito automático por tarjeta de crédito, obtienen un reintegro.

En el caso del Monotributo, el artículo 31 del Decreto N.º 1/2010 establece que a los pequeños contribuyentes que hubieran cumplido en tiempo y forma con el ingreso del impuesto integrado y, en su caso, de las cotizaciones previsionales, correspondientes a los DOCE (12) meses calendario, así como con las obligaciones formales y materiales pertinentes, se les reintegrará un importe equivalente al impuesto integrado mensual, de acuerdo con las condiciones que establezca la autoridad fiscal (Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, 2010).

Devoluciones o reintegros de impuestos

En ciertos casos, los contribuyentes pueden recibir la devolución de obligaciones previamente pagadas debido a tratamientos especiales. Son ejemplos el reintegro del IVA a turistas extranjeros o a los exportadores (GONZÁLEZ CAO, Proyección del impacto de futuras medidas tributarias, 2023).

Medidas a Analizar

El gasto tributario conlleva una pérdida de recaudación y se estima que representa una porción significativa del PBI, lo que genera debates sobre su eficiencia y equidad. Para compensar la disminución de las cotizaciones previsionales, el gobierno podría ampliar la base mediante una revisión del gasto tributario, siempre teniendo en cuenta la progresividad del sistema (GONZÁLEZ CAO, Gobernanza ética y prosperidad compartida, 2024).

De esta manera podría aumentar la recaudación sin recurrir a un aumento de impuestos.

Ampliación de la Base de Ingresos del Sistema Previsional

Actualmente, ante la insuficiencia de los Recursos de la Seguridad Social, el Estado apela a la afectación de diversos impuestos para financiar el sistema de Seguridad Social (GONZALEZ CAO, Recursos de la Seguridad Social y Administración Tributaria. Su contribución conjunta a la cohesión social, 2021).

Estas afectaciones específicas de impuestos han servido como un complemento crucial al financiamiento contributivo del sistema, especialmente después de reformas como la creación del sistema mixto y la derivación de una parte de los ingresos a las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) en la década de 1990, que generó costos de transición significativos para el pilar público. De hecho, en algunos períodos, una parte considerable del gasto previsional llegó a financiarse con impuestos en lugar de cotizaciones a la Seguridad Social (Comisión Técnica de Recursos de la Seguridad Social, CEAT, 2021).

La ampliación de la base de ingresos mediante impuestos específicos ha buscado la mayor sostenibilidad financiera. Al contar con fuentes de financiamiento adicionales y diversificadas, el sistema intentó volverse menos dependiente de las fluctuaciones del mercado laboral y de la capacidad de los trabajadores y empleadores para realizar aportes.

Si bien la asignación de impuestos específicos representa una vía potencial para ampliar la base de ingresos del sistema previsional argentino, complementando las contribuciones y las afectaciones tributarias existentes, éste es un recurso del cual no se puede abusar sin entrar en conflicto con otros destinos del presupuesto público (APELLA, 2022).

Contribuciones por Valor Agregado en la Producción

Las políticas de reducción de las contribuciones patronales, genéricas para todos los sectores por igual que se implementaron en el pasado con la intención de alivianar la carga del sector empresarial y volverlo "más competitivo", han erosionado la capacidad financiera del sistema, transformándolo al otorgar relevancia a los recursos originados en tributos. Sin embargo, no siempre se verifica que estos incentivos amplíen la creación neta de empleo formal (APELLA, 2022) (LA RUFFA, GAYA, CARPENTER, & MARTINEZ, 2018).

Otra alternativa a evaluar es la implementación de un esquema basado en la contribución del sector productivo en función del valor agregado y no solamente sobre el empleo. Esto podría implicar alícuotas de contribuciones patronales más bajas para los sectores de bajo nivel agregado y porcentajes progresivamente crecientes para los sectores con mayor valor agregado.

En tal sentido, un análisis de reformas de los años 80 destaca que la tributación laboral fue sustituida por un IVA "más neutral" para no "discriminar contra la contratación de mano de obra registrada", desplazando la base contributiva hacia el valor agregado general de la economía, aliviando así la carga sobre sectores de baja productividad (GIORDANO, 2007).

Un esquema progresivo de aportes patronales: tasas menores en actividades de bajo valor agregado (y por tanto menor productividad) y tasas crecientes en las de alto valor agregado se sustenta en argumentos de competitividad y equidad: los sectores tradicionalmente menos productivos

(agrícolas, textiles, construcción, etc.) recibirían alivios, mientras que las industrias de alto valor agregado asumirían cargas más altas, asegurando así un financiamiento progresivo del sistema previsional. Diferentes autores proponen diversas formas de implementación.

Santolaria de Fundar, 2025 propone un régimen diferenciado para MIPYMES, donde por ejemplo las microempresas de hasta 5 empleados paguen sólo el 5% de las contribuciones patronales y gocen de esa reducción del 95% por un plazo determinado. Fundamenta esta alícuota mínima en que las micro y pequeñas tienen “menor productividad” y “situación de mayor vulnerabilidad (por su tamaño y menor productividad)”, de modo que necesitan incentivos para aumentar la registración laboral (SANTOLARIA, 2025).

Por su parte, la Fundación Mediterránea observa que la informalidad laboral se concentra en sectores con “bajas retribuciones en promedio y entornos de baja productividad” (por ejemplo, construcción o ciertos servicios intensivos en mano de obra). En línea con esto, sugiere focalizar la reducción de cargas sociales en esos sectores (de bajo valor agregado), lo cual favorecería la formalización y la competitividad (CAPELLO, GARCIA ORO, & CAULLO, Los problemas del mercado laboral requieren un abordaje integral: Algunas alternativas de política, 2017).

A su vez, al revisar el previamente referido Decreto N.º 814/2001 (Reducción de Contribuciones Patronales, 2001) se señala que aquel beneficio apuntó a “alivianar la carga impositiva en sectores de trabajo intensivos”. Es decir, históricamente se aplicaron tipos diferenciales para favorecer actividades

de bajo valor agregado (CAPELLO & COHEN ARAZI, Contribuciones patronales en las últimas dos décadas en Argentina. Alternativas para una nueva reforma, 2020).

Sin embargo, al diseñar este esquema se deben considerar posibles desafíos y recaudos:

- **Diseño e implementación:** El diseño específico de este esquema de contribuciones patronales basado en el valor agregado debería definir claramente la base imponible, la alícuota, la base imponible mínima y máxima y los mecanismos de recaudación para evitar complicaciones y maniobras de evasión.
- **Impacto en la competitividad y los precios:** Es necesario analizar cuidadosamente el potencial impacto de este nuevo esquema de contribuciones patronales en los costos de producción y en los precios de los bienes y servicios. Un aumento significativo podría afectar la competitividad de las empresas y el poder adquisitivo de los consumidores.
- **Coordinación con el sistema tributario existente:** Se debería asegurar una adecuada coordinación con el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y otros impuestos relacionados con la producción para evitar la superposición de cargas y distorsiones en la economía.
- **Monitoreo y evaluación:** Sería fundamental establecer mecanismos de monitoreo y evaluación continua para analizar el impacto real de este esquema en la recaudación, la economía y el mercado laboral, y realizar ajustes si fuera necesario.

Adaptación al Capitalismo Digital y la Plataformización de la Economía

Para contrarrestar la precarización se requieren políticas integrales que adapten el marco normativo para definir claramente la relación laboral en las plataformas (GOLDIN, 2020).

Considerando la heterogeneidad del trabajo en plataformas debería crearse un régimen especial dentro del monotributo con aportes mínimos garantizados, o la extensión de la definición de trabajador dependiente cuando existan índices de subordinación (algoritmos, horarios, exclusividad) (GONZALEZ CAO, Capitalismo digital y tributación de la Seguridad Social, 2024).

Para ampliar la cobertura de salud, jubilación y otras prestaciones también se podría implementar la obligación de que las plataformas contribuyan a la seguridad social por sus trabajadores (LOPEZ MOURELO, 2020).

Formalización del Empleo

Dada la incidencia en el gasto tributario que ya hemos explicado, los esquemas de reducción progresiva de contribuciones patronales son una “bala de plata” que se debe usar con cautela para no erosionar el financiamiento contributivo.

Debido a ello, es clave analizar si son capaces de generar un mayor porcentaje de empleo mediante la incentivación de la formalización laboral. Para empezar dicho análisis sobre bases ciertas, el

primer paso es recurrir a las estadísticas oficiales y analizar la viabilidad de aplicar esquemas temporarios de reducción de contribuciones patronales diferenciando según el sector productivo y el tamaño de la empresa, priorizando las pequeñas y medianas empresas (pymes).

Además, se debería establecer como condición que los nuevos empleados provengan de la informalidad o estén desempleados, y no se debiera permitir el reemplazo de empleados formales para acceder a estos beneficios.

Incentivos para Sectores de Alta Informalidad

Hay sectores donde la economía clandestina ha calado más profundamente que en otros.

Por lo tanto, el primero de los factores que debe considerarse es la tasa de informalidad laboral de cada sector.

Cuadro N.º 16. Tasa de Informalidad. Sector Económico. Años 2023 y 2024. Por trimestre.

Concepto	4° Trimestre 2023	1° Trimestre 2024	2° Trimestre 2024	3° Trimestre 2024	4° Trimestre 2024
Servicio doméstico	76,10%	75,60%	76,40%	78,80%	77,00%
Construcción	73,50%	71,80%	72,70%	77,10%	76,60%
Hoteles y restaurantes	53,20%	52,70%	56,00%	57,80%	63,20%
Comercio	50,10%	50,90%	50,60%	51,50%	51,90%
Actividades no especificadas	21,00%	39,40%	39,40%	49,10%	42,60%
Industria manufacturera	40,10%	41,50%	43,10%	40,20%	36,10%
Otras ramas	31,00%	29,90%	30,50%	30,90%	30,40%
Servicios sociales y de salud	25,20%	26,10%	25,40%	26,20%	24,80%
Enseñanza	14,40%	13,00%	12,30%	15,90%	13,30%

Fuente: Elaboración propia con base a datos de Indicadores de informalidad laboral (EPH)

(Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC, 2025)

Partiendo del cuadro previo, para sectores con alta informalidad y rotación laboral, como la construcción y los servicios de hotelería y gastronomía, se podría ofrecer una mayor exención de cargas patronales durante el primer año por cada trabajador formalizado. En cambio, para sectores como la industria, la salud y la enseñanza, se debería ofrecer una reducción menor de cargas patronales o un mecanismo de pago a cuenta de otras obligaciones.

Formalización del Empleo PYME

En las empresas con nóminas pequeñas debería fomentarse la formalización.

Cuadro N.º 17. Asalariados registrados. Según Tamaño del Establecimiento. Noviembre de 2024.

Tamaño de la nómina	Cantidad Trabajadores	% s/ Total
1	190.685	2,86%
2	176.366	2,65%
3-5	388.566	5,83%
6-10	448.000	6,72%
11-25	748.962	11,24%
26-40	442.610	6,64%
41-50	220.135	3,30%
51-100	732.342	10,99%
101-500	1.586.937	23,82%
501-1.500	787.882	11,82%
1.501-2.500	274.400	4,12%
2.501-5.000	311.627	4,68%
Más de 5.000	355.040	5,33%
Total general	6.663.552	100,00%

Fuente: Elaboración propia con base a datos de Boletín Anual de Seguridad Social de ARCA (Agencia de Recaudación y Control Aduanero, ARCA, 2024).

Según datos de la autoridad fiscal, los empleadores que poseen nóminas de hasta 5 trabajadores emplean al 11,34% de los asalariados aportantes (Agencia de Recaudación y Control Aduanero, ARCA, 2024).

Según los datos del informe para el cuarto trimestre de 2024, en los establecimientos de hasta 5 personas, el 67.4% del total de ocupados trabaja de manera informal. Por otro lado, del total de trabajadores asalariados, el 29.9% trabaja de forma informal y no realiza aportes propios (Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC, 2025).

Cuadro N.º 18. Condición de Formalidad. Según Tamaño del Establecimiento. Años 2023 y 2024. Por trimestre.

Concepto	4° Trimestre 2023	1° Trimestre 2024	2° Trimestre 2024	3° Trimestre 2024	4° Trimestre 2024
Hasta 5 personas	66,10%	64,30%	65,90%	69,30%	67,40%
De 6 a 40 persona	18,80%	18,70%	19,70%	16,60%	17,80%
Más de 40 personas	7,10%	8,30%	7,70%	7,60%	7,50%
Ns/Nr	8,00%	8,70%	6,70%	6,50%	7,30%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con base a datos de Indicadores de informalidad laboral (EPH)

(Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC, 2025)

El cuadro proporciona información sobre la formalidad del empleo según el tamaño del establecimiento para el total de la población ocupada, surgiendo que el 67,4% del total de trabajadores en establecimientos de hasta 5 personas se encuentra en situación de informalidad, poniendo en evidencia que una parte importante de los trabajadores asalariados informales no aportantes probablemente se encuentre empleada en pequeños establecimientos.

En tal sentido, programas como subsidios a la formalización de nóminas de pequeñas empresas pueden ayudar a aumentar la base de cotizantes. Por ejemplo, la creación de un programa de cofinanciamiento de sueldos para pymes durante los primeros 6 a 12 meses de

contratación formal. O también una reducción del 50% de la deuda en cargas sociales para pequeños empleadores que formalicen personal no registrado.

Regularización de Pequeñas Unidades Económicas

Además se podría impulsar la **creación de un régimen simplificado para monotributistas empleadores**: consistiría en establecer un régimen de transición con contribuciones patronales graduales para pequeños empleadores. Esta medida apunta a facilitar la formalización de pequeñas unidades productivas, permitiendo una incorporación progresiva al sistema previsional a través de contribuciones adaptadas a sus capacidades económicas iniciales.

Formalización del Empleo Joven

Por otra parte, dado que la natalidad está cayendo y la población activa se reduce, es fundamental incentivar la incorporación de los jóvenes al mercado laboral formal.

Cuadro N.º 19. Tasa de Informalidad. Edad y Sexo. Años 2023 y 2024. Por trimestre.

Concepto	4° Trimestre 2023	1° Trimestre 2024	2° Trimestre 2024	3° Trimestre 2024	4° Trimestre 2024
Mujeres	42,10%	42	43,1	44,3	43,4
Hasta 29 años	58,00%	54,7	62,8	61,9	59,7
De 30 a 64 años	36,90%	37,8	36,6	38,2	37,9
65 años y más	51,20%	54,6	57,1	62,1	56,4
Varones	40,80%	39,9	40,3	41,2	40,9
Hasta 29 años	58,10%	53,3	56,8	59,4	57,9
De 30 a 64 años	34,90%	35,4	34,8	35,7	35,4
65 años y más	43,50%	44,3	48	40,3	45,3

Fuente: Elaboración propia con base a datos de Indicadores de informalidad laboral (EPH)

(Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC, 2025)

El 59,7% de las mujeres de hasta 29 años y el 57,9% de los varones de ese grupo de edad trabajan en la informalidad. Este porcentaje casi duplica los valores que se observan en los mayores de 30 (Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC, 2025).

En tal sentido, programas como subsidios a la contratación de jóvenes de hasta 29 años, formación profesional y la mejora de las condiciones laborales pueden ayudar a aumentar la base de cotizantes.

Facilitación de la Regularización

Con el objetivo de incentivar la formalización del empleo podría impulsarse la regularización mediante un **esquema de pagos diferidos**. Para ello se podría permitir que las empresas con deudas por contribuciones patronales regularicen sus pagos en cuotas, siempre y cuando formalicen a los trabajadores asalariados. Esto facilita la transición a la formalidad al aliviar la carga financiera inicial de regularizar deudas pasadas.

Convergencia de Regímenes y Armonización Previsional Revertir la Fragmentación

Avanzar en un proceso de reforma que tienda a la unificación del sistema previsional no tiene complejidades desde una perspectiva técnica, pero si es difícil en términos políticos e institucionales.

Hemos señalado que el sistema previsional argentino se caracteriza por la coexistencia de múltiples regímenes, lo que representa condiciones de acceso y cobertura diferentes, generando inequidades y posibles subsidios cruzados, donde los déficits financieros de algunos regímenes son cubiertos por el Tesoro Nacional (APELLA, 2022) (BENAVIDES SALAZAR, 2021).

Es necesario avanzar hacia un sistema más universal y menos fragmentado, lo cual requiere una revisión de los regímenes de excepción y su armonización progresiva hacia el derecho común mediante

la convergencia de las reglas de cálculo, aunque los regímenes funcionen por separado en una etapa de transición.

Hasta ahora la armonización normativa de los regímenes previsionales provinciales ha sido un proceso tortuoso. Es necesario dar un renovado impulso a la armonización para distribuir el peso de la reforma, especialmente respecto de aquellos regímenes que funcionan con parámetros más beneficiosos, pero que no se autofinancian, afectando la eficiencia y sostenibilidad del sistema.

Ampliación del Monotributo Social

La ampliación del Monotributo Social podría tener un impacto positivo en la integración de trabajadores independientes al facilitar su acceso a la Seguridad Social y la formalidad, especialmente para aquellos en situación de vulnerabilidad.

Al ser un régimen optativo que abarca impuestos, aportes jubilatorios y obra social, simplifica las obligaciones y reduce la carga administrativa y económica inicial para este subuniverso (BENAVIDES SALAZAR, 2021). Sin embargo, para evitar abusos, la evasión de las obligaciones de los autónomos y el enanismo fiscal, se deben adoptar varios recaudos:

- Definición precisa y rigurosa de los criterios de elegibilidad para el Monotributo Social.

Es fundamental asegurar que este régimen esté reservado para trabajadores

independientes en situación de vulnerabilidad social y no sea utilizado por aquellos con mayor capacidad contributiva que deberían estar en el régimen general de autónomos.

- Mecanismos de control y fiscalización eficientes. Se deben implementar sistemas para verificar que los beneficiarios del Monotributo Social cumplen con los requisitos y que sus niveles de ingresos se corresponden con las categorías establecidas. Esto podría incluir cruces de información con otras bases de datos estatales y revisiones periódicas.
- Evitar la subdeclaración de ingresos. El Monotributo Social podría generar una "trampa" que desincentive el traspaso al régimen general si la diferencia en carga burocrática y fiscal es significativa. Para mitigar esto, se podrían considerar escalas de transición más suaves hacia el régimen general a medida que los ingresos de los trabajadores crecen.
- Diferenciación clara con el régimen general de autónomos. Es importante que existan beneficios y obligaciones diferenciadas entre el Monotributo Social y el régimen general de autónomos que reflejen las distintas capacidades contributivas y los niveles de protección social ofrecidos. Los trabajadores Independientes Autónomos (régimen general) no disponen de la cobertura de asignaciones familiares y obra social que sí tienen los monotributistas, lo que genera un desbalance a considerar.
- Promoción de la formalización plena a largo plazo. Las políticas deben estar orientadas a que el Monotributo Social sea una puerta de entrada a la formalidad plena, y no una situación permanente que limite el crecimiento y la contribución al sistema en el largo

plazo. Esto podría implicar incentivos para la transición al régimen general una vez que se superen ciertos umbrales de ingresos.

- Consideración de la heterogeneidad del trabajo independiente. Se debe considerar la heterogeneidad del Trabajo por Cuenta Propia, y diseñar categorías y escalas dentro del Monotributo Social que reflejen mejor esta diversidad podría ayudar a evitar abusos y a una contribución más justa según la capacidad económica.
- Información clara sobre los beneficios y limitaciones del Monotributo Social. Es fundamental que los trabajadores independientes comprendan qué derechos y obligaciones implica este régimen, incluyendo las posibles limitaciones en las prestaciones futuras en comparación con el régimen general.

Cotización Flexible para Trabajadores de la Economía Digital

Las relaciones laborales emergentes de empleos atípicos que se dan en el marco de la plataformización de la economía son más flexibles e inestables y no se ajustan a las reglas de cotización tradicionales (GONZALEZ CAO, Empleos atípicos, 2022).

Un sistema flexible podría reconocer la naturaleza cambiante y a menudo discontinua del trabajo en plataformas, permitiendo contribuciones que se adapten a los ingresos y la actividad de estos trabajadores. Para ello se deben analizar iniciativas que impulsen la incorporación de trabajadores de

plataformas digitales (aplicaciones de delivery, transporte, servicios freelance) a un esquema previsional adaptado, fundado en un régimen de aportes basado en ingresos reales y en la automatización del pago de cotizaciones (GONZALEZ CAO, Capitalismo digital y tributación de la Seguridad Social, 2024).

La principal ventaja sería la incorporación de un sector de la fuerza laboral que actualmente puede estar fuera del sistema previsional porque muchos trabajadores de plataformas digitales operan en la informalidad o bajo figuras contractuales de empleo atípico

Si se logra incorporar a un número significativo de trabajadores de plataformas al sistema contributivo, esto podría mejorar la relación entre activos y pasivos dentro del sistema previsional (razón de sustento).

Promoción del Envejecimiento Activo y la Extensión Voluntaria de la Vida Laboral ***Incentivos para Trabajadores Mayores de 60 Años***

Para impulsar que las personas con edad cercana a la jubilación puedan completar los años de servicio requeridos por el sistema para acceder a un beneficio, podría incentivarse tanto la contratación de trabajadores mayores de 60 años como la implementación de esquemas voluntarios de jubilación parcial anticipada.

Incentivos para la contratación de trabajadores en edad próxima a la jubilación

Se podrían diseñar alícuotas de contribuciones patronales que se reduzcan progresivamente para empresas que contraten o mantengan trabajadores en edad próxima a la jubilación. Estos beneficios podrían ser diferenciados según el tamaño de la empresa y el sector productivo. Por ejemplo, se podría ofrecer una reducción de contribuciones patronales a empresas que incrementen su planta formal en un porcentaje determinado mediante la contratación de trabajadores mayores.

La implementación de estos incentivos podría ayudar a completar los años de servicio faltantes en quienes han tenido trayectorias laborales irregulares.

Esquemas voluntarios de jubilación parcial

También se debe analizar la viabilidad de la creación de esquemas voluntarios de jubilación parcial.

Este esquema permitiría a los trabajadores mayores de cierta edad reducir su jornada laboral y comenzar a percibir una parte de su jubilación, mientras continúan trabajando a tiempo parcial.

Esto podría facilitar una transición gradual hacia el retiro completo y permitiría a los trabajadores mantener parte de sus ingresos y su vínculo con el mercado laboral.

Planes de Ahorro Previsional Voluntario Complementario

Principalmente para aquellas personas cuya remuneración supera el tope del máximo imponible para calcular los aportes personales establecido en el artículo 9° de la Ley N.º 24241 (Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, 1993) y para trabajadores independientes con altos ingresos se podría desarrollar un sistema de capitalización individual opcional que refuerce los ingresos al momento de jubilarse sin afectar el esquema de reparto.

Estos esquemas de capitalización individual operarían de forma complementaria al sistema de reparto existente, lo cual significa que los aportes obligatorios de los trabajadores y empleadores continuarían financiando las jubilaciones y pensiones actuales mediante el sistema de reparto, mientras que sería de adhesión voluntaria la participación en los esquemas de capitalización individual.

Al ser opcionales, los aportes a estos sistemas de capitalización individual serían distintos y separados de los aportes obligatorios al sistema de reparto. Por lo tanto, estos fondos no se utilizarían para financiar las prestaciones del sistema de reparto, evitando así cualquier impacto negativo en su financiamiento actual.

Si bien Argentina tuvo un sistema mixto que incluía capitalización individual obligatoria (AFJP), la propuesta actual se centra en un esquema opcional y complementario. Las experiencias negativas del sistema anterior, como los altos costos de las administradoras y el impacto en el déficit del sistema

estatal, deberían ser tomadas en cuenta para diseñar un sistema opcional más eficiente y beneficioso para los trabajadores que elijan participar.

Revisión de Parámetros

El sistema previsional argentino ha mostrado un movimiento pendular influenciado por las restricciones financieras y económicas. El desafío es superar este movimiento pendular y concebir una vía distinta al ajuste y la mercantilización, o a la administración estatal expuesta a los vaivenes financieros.

Los parámetros del sistema previsional argentino que en un futuro podrían ser objeto de revisión incluyen, entre otros:

- **Tasas de contribución:** Los aportes personales de los trabajadores y las contribuciones patronales de los empleadores son la fuente del financiamiento contributivo del sistema. Cualquier cambio en las alícuotas afectaría los ingresos del sistema.
- **Reducción de Contribuciones Patronales:** La reducción de las contribuciones patronales, implementada en algunos períodos como herramienta para reducir costos laborales y supuestamente fomentar el empleo, ha tenido un impacto negativo en el financiamiento del sistema previsional al disminuir los ingresos por aportes. Esta medida, junto con su sustitución por impuestos al consumo, se ha señalado como

regresiva para los trabajadores. La tendencia futura de esta política es incierta y dependerá de las prioridades económicas y fiscales de los gobiernos. Sin embargo, si se continúa utilizando como herramienta de política económica sin otras medidas compensatorias, seguirá debilitando el financiamiento contributivo.

- **Edad de jubilación y años de aportes requeridos:** Estos son parámetros centrales que definen cuándo y con cuánta contribución se accede a la jubilación. Existen debates postergados en torno a la edad jubilatoria y la necesidad de considerar la expectativa de vida.
- **Fórmula de movilidad de las prestaciones:** La forma en que se actualizan los haberes jubilatorios es crucial para mantener su poder adquisitivo. No hay consenso sobre la eficacia de las reformas pasadas y constantemente resurge la discusión sobre la fórmula más adecuada.
- **Tasa de reemplazo:** Es la relación entre el haber jubilatorio y el último salario del trabajador. Su modificación impacta directamente en la suficiencia de las prestaciones.
- **Requisitos para acceder a prestaciones no contributivas o semicontributivas:** La revisión podría enfocarse en las condiciones para acceder a beneficios como la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM).
- **Parámetros de los regímenes especiales y diferenciales:** Estos regímenes podrían ser objeto de revisión para lograr mayor equidad y eficiencia.

- **Mecanismos de ajustes automáticos:** Se puede analizar la idea de introducir mecanismos que ajusten los parámetros del sistema de manera automática en respuesta a cambios demográficos de cada censo de población.
- **Integración de regímenes:** La posible integración de los diferentes regímenes previsionales al SIPA es mencionada como una estrategia para mejorar la eficiencia, la equidad y la sostenibilidad.

Conclusiones

Se espera que esta investigación proporcione un análisis exhaustivo y actualizado de los desafíos que enfrenta el sistema contributivo de la Seguridad Social.

Se ha intentado expresar la compleja relación entre el sistema previsional, el sistema tributario y las políticas de crecimiento económico, considerando las restricciones y oportunidades del contexto argentino actual.

Se han presentado los desafíos que enfrentan el sistema de pensiones contributivas y el sistema tributario argentinos están profundamente interconectados con factores demográficos, económicos y estructurales.

Tanto los resultados reseñados como la discusión presentada buscan contribuir al debate público y ofrecer recomendaciones concretas para garantizar la sostenibilidad financiera y la equidad intergeneracional del sistema a largo plazo, asegurando una protección social adecuada para las generaciones presentes y futuras.

Abordar estos desafíos requiere reformas integrales que aborden la informalidad laboral, mejoren el cumplimiento tributario y garanticen la sostenibilidad a largo plazo del sistema jubilatorio.

La convergencia de la disminución de la tasa de natalidad y de fecundidad, los saldos migratorios negativos, el aumento de la esperanza de vida y la creciente informalidad laboral está generando una presión significativa sobre el sistema, lo que se manifiesta en una creciente dificultad para mantener una adecuada relación entre aportantes y beneficiarios, un aumento en la dependencia de recursos no contributivos originados en impuestos y un riesgo potencial para la suficiencia de las prestaciones futuras.

Esta múltiple presión genera un desequilibrio creciente entre el número de aportantes y beneficiarios, lo que vuelve inviable financieramente el sistema de reparto a largo plazo y reclama la necesidad de implementar reformas que fortalezcan la sostenibilidad.

Para afrontar estos desafíos, es imperiosa la implementación de reformas estructurales que busquen ampliar la base de cotizantes por medio de la formalización del empleo, la adaptación a nuevas formas de trabajo y la promoción de una mayor inclusión en el sistema de Seguridad Social.

No existe una solución única o sencilla, sino que se requiere un debate integral y con perspectiva de largo plazo sobre los objetivos, principios y fundamentos del sistema previsional argentino, así como su articulación con el sistema tributario y el mercado de trabajo.

La solución no es meramente técnica, sino que implica decisiones políticas sobre la priorización del gasto y la asignación de recursos.

Trabajos citados

- Administración Nacional de la Seguridad Social, ANSeS. (2021). *Impacto de las brechas de género en el acceso a la Seguridad Social*. Dirección General de Planeamiento de ANSeS, Observatorio de la Seguridad Social. Buenos Aires: Administración Nacional de la Seguridad Social, ANSeS.
- Administración Nacional de la Seguridad Social, ANSeS. (2024). *Informe de Estadísticas de la Seguridad Social*. Dirección General de Planeamiento, Estudios y Estadísticas, Dirección de Estudios de la Seguridad Social. Buenos Aires: Administración Nacional de la Seguridad Social, ANSeS. Recuperado el 25 de Abril de 2025, de <https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/inline-files/Informe%20de%20Estadisticas%20de%20la%20SS%20III%20Trim%202024.pdf>
- Agencia de Recaudación y Control Aduanero, ARCA. (31 de Diciembre de 2024). *Boletín Anual de Seguridad Social 2024*. Recuperado el 30 de Abril de 2025, de Agencia de Recaudación y Control Aduanero, ARCA: <https://contenidos.afip.gob.ar/institucional/estudios/archivos/Boletin-anualNoviembre2024conApertura.xls>
- ANDREOZZI, L. (Diciembre de 2023). Estimaciones y Proyecciones Probabilísticas de la Esperanza de Vida para Argentina. Período 2000 - 2095. *Población y Desarrollo*, 29(57). Obtenido de https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/224471/CONICET_Digital_Nro.960aa0d1-7a8c-46ea-92df-795abacf9c71_E.pdf
- APELLA, I. (2022). *El sistema previsional argentino, sus logros y desafíos. Aportes para un debate de política informado*. Buenos Aires: Banco Mundial. Recuperado el 11 de Abril de 2025, de <https://cdi.mecon.gob.ar/bases/docelec/az5748.pdf>
- Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, ASAP. (2022). *Estimación de Recursos. Aspectos Relevantes contenidos en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2023. Informe 2 de 7*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, ASAP. Recuperado el 8 de Mayo de 2025, de https://asap.org.ar/img_informes/12061830_EstimacindeRecursos2023.pdf
- BASUALDO, E., ARCEO, N., GONZALEZ, M., & MENDIZABAL, N. (2009). *La evolución del sistema previsional argentino*. Buenos Aires: Centro de Investigación y Formación de la República Argentina, CIFRA. Recuperado el 11 de Abril de 2025, de https://www.aaps.org.ar/pdf/area_politicassociales/Basualdo.pdf
- BENAVIDES SALAZAR, P. (2021). *Superar la fragmentación de los sistemas de pensiones. Un intercambio entre Argentina y Francia*. Madrid: Programa EUROsocial. Recuperado el 11 de Abril de 2025, de <https://eurosocial.eu/biblioteca/doc/superar-la-fragmentacion-de-los-sistemas-de-pensiones-un-intercambio-entre-argentina-y-francia>

- BERTIN, H. D., & BELLARD, M. (2023). *Proyecciones Actuariales y Financieras del SIPA, 2022-2100*. Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera, ASAP, Dirección de Análisis Fiscal. Buenos Aires: Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera, ASAP. Recuperado el 10 de Abril de 2025, de https://asap.org.ar/img_informes/02211617_ASAPProyeccionesdelSIPA.pdf
- BERTRANOU, F., & GONTERO, S. (2025). *Trabajo, empleo, protección laboral y social en América Latina y el Caribe, 1994-2004*. Oficina Internacional del Trabajo, OIT, OIT Cono Sur. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo, OIT. doi:<https://doi.org/10.54394/XHIY3470>
- BOGGERO, G., & GONZALEZ CAO, R. L. (2021). *Externalidades Sociales de la Plataformización Económica. Impacto en el Trabajo y en la Seguridad Social*. (U. d. Facultad de Ciencias Económicas, Ed.) Buenos Aires: Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT. Recuperado el 12 de Mayo de 2025, de <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2021/07/Externalidades.pdf>
- BOUR, J. L. (2020). *El sistema previsional argentino: evolución, proyección y reforma* (1a. ed.). Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung. Recuperado el 25 de Abril de 2025, de https://www.fiel.org/publicaciones/Libros/LIBRO_1673465331737.pdf
- CAPELLO, M. L., & COHEN ARAZI, M. (2020). *Contribuciones patronales en las últimas dos décadas en Argentina. Alternativas para una nueva reforma*. Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Ciencias Económicas. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba. Recuperado el 15 de Mayo de 2025, de https://jifp.econ.unc.edu.ar/images/TRABAJOS_52/trabajos53/21.Paper_CAPELLO_y_COHEN.pdf
- CAPELLO, M. L., GARCIA ORO, G., & CAULLO, M. L. (7 de Febrero de 2017). Los problemas del mercado laboral requieren un abordaje integral: Algunas alternativas de política. (F. Mediterránea, Ed.) *Monitor Social*, 6(5), págs. 1-26. Recuperado el 15 de Mayo de 2025, de https://www.ieral.org/images_db/noticias_archivos/3550-Monitor%20Social.pdf
- CAPELLO, M. L., GARCIA ORO, G., & CAULLO, M. L. (2020). *Desafíos en materia previsional para Argentina: Aplicación de un modelo de sustentabilidad basado en microfundamentos*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba. Obtenido de https://www.jifp.econ.unc.edu.ar/images/TRABAJOS_52/trabajos53/20Paper_JIFP_Jubilaciones_2020.pdf
- CAPPA, A., & WAHREN, P. (2020). Panorama del sistema previsional argentino: una historia de cambios que continúa. *Revista Propuestas para el Desarrollo*, IV(IV), 77-92. Recuperado el 27 de Abril de 2025, de

https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/128673/CONICET_Digital_Nro.5a14faaf-783c-4f85-80f1-065ea16539d6_A.pdf

- CARDOZO, N. D. (7 de Enero de 2019). Los Sistemas Previsionales de la Argentina y Chile (2006-2010). Un estudio comparado. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la Administración y las Políticas Públicas*, 1(1), 84-140. Recuperado el 19 de Abril de 2025, de <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/17>
- CETRANGOLO, O., BERTRANOU, F., & CASALI, P. (2019). *¿A mitad de camino entre Bismark y Beveridge? La persistencia de los dilemas en el sistema previsional argentino*. Organización Internacional del Trabajo, OIT, OIT Cono Sur. Santiago: Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina. Recuperado el 9 de Mayo de 2025, de https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40americas/%40ro-lima/%40sro-santiago/documents/publication/wcms_710670.pdf
- CETRANGOLO, Oscar; GRUSHKA, Carlos. (2008). *Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, Sección de Estudios del Desarrollo. Santiago: Organización de las Naciones Unidas, ONU. Recuperado el 9 de Mayo de 2025, de <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/2016dfa4-78de-4a63-afa8-0ef847c7ce62/content>
- CHAVEZ MOLINA, E., & CARPENTER, S. (2022). *Empleo y Previsión Social. Problemáticas en Argentina y en el mundo*. Buenos Aires: CLACSO. IADE. Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Mar del Plata. IIGG. ITeC. Recuperado el 11 de Abril de 2025, de <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/169810/1/Empleo-y-prevision-social.pdf>
- COCERES, M. C. (10 de Octubre de 2024). Protección social de los trabajadores en Argentina. (F. d. Sociales, Ed.) *Papeles del Centro de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNL*, 19(29), 1-14. doi:<https://doi.org/10.14409/pc.2024.29.e0060>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. (2024). *Observatorio Demográfico, América Latina y el Caribe 2024*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/3a2b4877-c9e0-466c-ab00-0bcf8d21ad2b/content>
- Comisión Técnica de Recursos de la Seguridad Social, CEAT. (2021). *Régimen de Recursos de la Seguridad Social para el trabajo en relación de dependencia. Las obligaciones de los empleadores*. (C. Centro de Estudios en Administración Tributaria, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios en Administración Tributaria, Facultad de Ciencias Económicas, UBA. Recuperado el 27

de Abril de 2025, de <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2021/10/Empleadores.pdf>

Comisión Técnica de Recursos de la Seguridad Social, CEAT. (2022). *Régimen Nacional de la Seguridad Social para Trabajadores Autónomos. Situación actual y perspectivas*. (C. Centro de Estudios en Administración Tributaria, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios en Administración Tributaria, Facultad de Ciencias Económicas, UBA. Recuperado el 27 de Abril de 2025, de <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2022/08/CEAT-Autonomos-junio-2022-.pdf>

Conferencia Internacional Americana. (1948). *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*. Conferencia Internacional Americana. Bogotá: Organización de los Estados Americanos, OEA. Recuperado el 2 de Mayo de 2025, de <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/declaracion.asp>

Constitución de la Nación Argentina, Artículo 18 (Congreso General Constituyente 15 de Diciembre de 1994).

CUARESMA, D. C., HIROMU, I., HIROAKI, A., Yoshimura, J., MORITA, S., & OKABE, T. (30 de Abril de 2025). Threshold fertility for the avoidance of extinction under critical conditions. (N. C. Tzen-Yuh Chiang, Ed.) *PLOS One*, 20(4). doi:<https://doi.org/10.1371/journal.pone.0322174>

Diario Norte. (2024). Bono Demográfico. *Diario Norte*, 1 Opinión, Editorial. Recuperado el 16 de Mayo de 2025, de <https://www.diarionorte.com/281565-bono-demografico>

Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género. (2022). *Las brechas de género en la Argentina. Estado de situación y desafíos*. Buenos Aires: Ministerio de Economía. Recuperado el 25 de Abril de 2025, de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/09/las_brechas_de_genero_en_la_argentina_0.pdf

Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal. (31 de Marzo de 2025). *Destino de la recaudación de los tributos nacionales al 31/03/2025*. (M. d. Economía, Ed.) Recuperado el 17 de Abril de 2025, de sitio Hacienda: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/destino_de_los_impuestos_-_al_31.03.2025.pdf

Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Secretaría de Hacienda. (2024). *Informe sobre Gastos Tributarios. Estimación para los años 2023-2025*. Ministerio de Economía, Subsecretaría de Ingresos Públicos. Buenos Aires: Ministerio de Economía. Recuperado el 8 de Mayo de 2025,

de

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_sobre_gastos_tributarios._anos_2023-2025.pdf

Dirección Nacional de Población. (2021). *Reporte de Envejecimiento Poblacional a nivel nacional y provincial. Argentina 1991-2010*. Registro Nacional de las Personas. Buenos Aires: Ministerio del Interior. Recuperado el 24 de Abril de 2025, de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/10/reporte_de_envejecimiento_poblacional_a_nivel_nacional_y_provincial.pptx_.pdf

Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social. (2025). *Densidad de Aportes al Sistema Previsional Administrado por la ANSES, 1994-2024*. Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Subsecretaría de Seguridad Social. Buenos Aires: Ministerio de Capital Humano, Dirección de Prensa y Comunicaciones. Recuperado el 19 de Abril de 2025, de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/densidad_de_aportes_al_sistema_previsional_administrado_por_la_anses_1994-2024.pdf

Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social. (2025). *El declive demográfico en Argentina: impactos futuros en la Seguridad Social y la composición poblacional*. Buenos Aires: Subsecretaría de Seguridad Social. Recuperado el 24 de Abril de 2025, de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_serie_seguridad_social_en_perspectiva.pdf

DURAN, F., GERI, M., & GONZALEZ, G. P. (Julio de 2021). ¿Cómo evaluar la adecuación de las prestaciones previsionales? El caso de Argentina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(80), 243-262. Recuperado el 10 de Abril de 2025, de <https://clad.org/wp-content/uploads/2022/05/080-08-DG.pdf>

FALAPPA, F., & MOSSIER, V. (2017). La armonización previsional: el recurrente desafío de homogeneizar la protección jubilatoria en la Argentina. *13° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo* (págs. 1-31). Buenos Aires: Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo. Recuperado el 9 de Mayo de 2025, de https://aset.org.ar/congresos-antecedentes/13/ponencias/14_Falappa.pdf

FANELLI, J. M. (2017). Gabinete Interministerial de Empleo. En C. ABELEDO, E. LEVI YAYATI, & A. L. Marcos de Soldati (Ed.), *100 políticas para la Argentina del 2030* (págs. 220-222). Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Presidencia de la Nación. Recuperado el 6 de Mayo de 2025, de <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/100-politicas-para-la-argentina-del-2030.pdf>

- FISCELLA, S. (15 de Diciembre de 2004). Deshojando la margarita: nada, poco y demasiado. Relación entre los derechos de ciudadanía y las políticas de previsión social. (F. d. Sociales, Ed.) *Revista electrónica de estudios latinoamericanos, e-l@tina*, págs. 1-23. Obtenido de <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/elatina/article/download/6235/pdf>
- GALVAN, C., & WRIGHT, G. S. (2024). *Nuevas Modalidades Laborales en la Economía Digital: un estudio empírico del trabajo de reparto en Argentina*. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, BID. doi:<http://dx.doi.org/10.18235/0013194>
- GARNIER, M. G. (2020). *Sistema previsional argentino: Fortalezas del presente y desafíos del futuro*. Universidad de San Andrés, Departamento de Economía. Victoria: Universidad de San Andrés. Recuperado el 25 de Abril de 2025, de <https://dspaceapi.live.udesa.edu.ar/server/api/core/bitstreams/ce8e33a0-ba22-48a1-82a9-0ee8d4149fa9/content>
- GARRIGA, M. (23 de Enero de 2024). *¿Para cuándo la revisión del gasto tributario en Argentina?* (I. d. Centro de Estudios en Finanzas Públicas, Editor, F. d. Económicas, Productor, & Universidad Nacional de La Plata, UNLP) Recuperado el 8 de Mayo de 2025, de Blog del CEFIP: <https://cefip.econo.unlp.edu.ar/para-cuando-la-revision-del-gasto-tributario-en-argentina/>
- GERI, M., LAGO, F., & MOSCOSO, N. (Enero - Abril de 2018). Bonos demográficos en Argentina, 1960 - 2015. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 33(1 (97)), págs. 225-252. doi:<http://dx.doi.org/10.24201/edu.v33i1.1724>
- GIORDANO, O. (2007). *La reforma de los seguros sociales en la Argentina*. Pontificia Universidad Católica Argentina, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas. Buenos Aires: Pontificia Universidad Católica Argentina. Recuperado el 15 de Mayo de 2025, de <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/2209/1/la-reforma-de-los-seguros-sociales-en-la-argentina.pdf>
- GOLDIN, A. (2020). *Los trabajadores de plataforma y su regulación en la Argentina*. Organización de las Naciones Unidas, ONU, División de Desarrollo Económico. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. Recuperado el 11 de Mayo de 2025, de <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/2bc01a21-d74c-4967-8c86-57681ee5a5a8/content>
- GOMEZ SABAINI, J. C., CETRANGOLO, O., & MORAN, D. (2014). *La evasión contributiva en la protección social de salud y pensiones*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, División de Desarrollo Social. Santiago: Organización de las Naciones Unidas. Recuperado el 25 de Abril

de 2025, de <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/995ac13e-da1a-467e-9a21-0474af786f73/content>

- GONZALEZ CAO, R. L. (2018). *Los trabajadores de plataforma y la evolución de las relaciones laborales*. (U. d. Facultad de Ciencias Económicas, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT. Recuperado el 12 de Mayo de 2025, de https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2018/10/CEAT_Trabajadores_de_plataforma.docx.pdf
- GONZÁLEZ CAO, R. L. (2021). *La economía de vigilancia y las plataformas. Su evolución y la mitigación de sus externalidades negativas a través de la regulación y la fiscalidad*. (U. d. Facultad de Ciencias Económicas, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT. Recuperado el 13 de Mayo de 2025, de <http://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2021/03/economia-de-vigilancia-y-plataformas.pdf>
- GONZALEZ CAO, R. L. (2021). *Recursos de la Seguridad Social y Administración Tributaria. Su contribución conjunta a la cohesión social*. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT. Buenos Aires: Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT. Recuperado el 15 de Mayo de 2025, de <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2021/03/CEAT-RecaudacionImpuestos-y-SeguridadSocial.pdf>
- GONZALEZ CAO, R. L. (2022). *Empleos atípicos. La tercera posición, ¿liberación o dependencia?* (U. d. Facultad de Ciencias Económicas, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT. Recuperado el 15 de Mayo de 2025, de <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2022/12/Empleos-atipicos.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, R. L. (2022). *Procesos críticos y buena gobernanza. Juntos, pero no revueltos*. (U. d. Facultad de Ciencias Económicas, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT. Recuperado el 16 de Mayo de 2025, de <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2022/10/procesos-criticos.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, R. L. (2023). *Mejores impuestos para mejores tiempos: el buen impuesto*. (U. d. Facultad de Ciencias Económicas, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT. Recuperado el 13 de Mayo de 2025, de <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2023/07/el-buen-impuesto.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, R. L. (2023). *Nociones básicas de desempeño fiscal*. (U. d. Facultad de Ciencias Económicas, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios en Administración Tributaria,

- CEAT. Recuperado el 13 de Mayo de 2025, de <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2023/08/Nociones-basicas-de-desepe%C3%B1o-fiscal.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, R. L. (2023). *Proyección del impacto de futuras medidas tributarias*. (U. Facultad de Ciencias Económicas, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT. Recuperado el 16 de Mayo de 2025, de <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2023/11/Proyeccion-del-impacto-de-medidas-tributarias.pdf>
- GONZALEZ CAO, R. L. (2024). *Autarquía y descentralización en las Administraciones Tributarias*. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT. Buenos Aires: Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT. Recuperado el 15 de Mayo de 2025, de <https://www.economicas.uba.ar/extension/wp-content/uploads/Autarquia-y-Descentralizacion-en-las-Administraciones-Tributarias.pdf>
- GONZALEZ CAO, R. L. (2024). *Capitalismo digital y tributación de la Seguridad Social*. (U. d. Facultad de Ciencias Económicas, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT. Recuperado el 11 de Mayo de 2025, de <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2024/03/Capitalismo-digital-y-tributacion-de-la-seguridad-social.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, R. L. (2024). *Gobernanza ética y prosperidad compartida*. (U. d. Facultad de Ciencias Económicas, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT. Recuperado el 16 de Mayo de 2025, de <https://www.economicas.uba.ar/extension/wp-content/uploads/gobernanza-etica-y-prosperidad-compartida.pdf>
- GONZALEZ CAO, R. L. (2024). *Mejores impuestos para compartir la prosperidad*. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT. Buenos aires: Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT. Recuperado el 15 de Mayo de 2025, de <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2024/03/mejores-impuestos-para-compartir-la-prosperidad.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, R. L., & ROCA, G. (2021). *Plataformización de la economía y plataformas digitales. Su impacto en las relaciones laborales y en los Recursos de la Seguridad Social*. (U. d. Facultad de Ciencias Económicas, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT. Recuperado el 13 de Mayo de 2025, de <http://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2021/05/Plataformizacion-de-la-economia-y-plataformas-digitales.pdf>
- GRAGNOLATI, M., ROFMAN, R., APELLA, I., & TROIANO, S. (2015). *As Time Goes By in Argentina*. Washington, DC: International Bank for Reconstruction and Developmen, The World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-0530-1

- GRUSHKA, C. (2014). Casi un siglo y medio de mortalidad en la Argentina... *Revista Latinoamericana de Población*. Obtenido de <https://revistarelap.org/index.php/relap/article/view/151/458#info>
- Infobae.com. (18 de Marzo de 2025). El problema estructural de las jubilaciones en la Argentina: cómo ordenar el sistema. *infobae*. Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Recuperado el 6 de Mayo de 2025, de <https://www.infobae.com/economia/2025/03/18/el-problema-estructural-de-las-jubilaciones-en-la-argentina-como-ordenar-el-sistema/>
- Infracciones en materia previsional, Ley N.º 17250 (Congreso de la Nación Argentina 25 de Abril de 1967). Recuperado el 29 de Abril de 2025, de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/85000-89999/88759/norma.htm>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos, I. (2010). *Indicadores Demográficos*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC. Obtenido de <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-Indec-IndicadoresDemograficos>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC. (2013). *Estimaciones y proyecciones de población 2010-2040: total del país*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC. Recuperado el 24 de Abril de 2025, de https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/publicaciones/proyeccionesyestimaciones_nac_2010_2040.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC. (2023). *Dosier estadístico de personas mayores 2023*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC. Recuperado el 6 de Mayo de 2025, de https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/dosier_personas_mayores_2023.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC. (14 de Marzo de 2025). *Fecundidad del Censo 2022*. Obtenido de Censo 2022 República Argentina: <https://censo.gob.ar/index.php/fecundidad-argentina-2022>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC. (2025). *Mercado de Trabajo. Indicadores de informalidad laboral (EPH). Cuarto trimestre de 2023 a cuarto trimestre de 2024*. Ministerio de Economía, República Argentina. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC. Recuperado el 28 de Abril de 2025, de https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/informalidad_laboral_eph_04_2529DEBE4DBB.pdf
- LA RUFFA, G., GAYA, R., CARPENTER, S., & MARTINEZ, C. R. (2018). *Evolución y Financiamiento de la Previsión Social en Argentina*. Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, ASAP, Dirección de Investigación y Asistencia Técnica. Buenos Aires: Asociación

- Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, ASAP. Recuperado el 11 de Abril de 2025, de https://asap.org.ar/img_informes/09261533_EvolucinyfinanciamientoprevisinsocialenArg.pdf
- Ley de Procedimiento Tributario, Ley N.º 11683, texto ordenado en 1998 y sus modificaciones (Congreso de la Nación Argentina 1998). Recuperado el 29 de Abril de 2025, de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/18771/texact.htm>
- LOPEZ MOURELO, E. (2020). *El trabajo en las plataformas digitales de reparto en Argentina: Análisis y recomendaciones de política*. Organización Internacional del Trabajo. Buenos Aires: Oficina de País de la OIT en Argentina. Recuperado el 11 de Mayo de 2025, de <http://publicaciones.srt.gob.ar/Publicaciones%20Ext/A066.pdf>
- MERA, M. (2023). *Reordenamiento del Sistema Previsional Argentino*. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, CIPPEC, Programa de Protección Social. Buenos Aires: CIPPEC. Recuperado el 25 de Abril de 2025, de <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2023/09/Documento-3.0-Reordenamiento-del-sistema-previsional-argentino.pdf>
- MERTEHIKIAN, Y. (2022). O regime de fecundidade na Argentina (1980-2010): o fim da primeira transição demográfica ou uma segunda emergente? *Revista Brasileira De Estudos De População*(39), 1-29. doi:<https://doi.org/10.20947/S0102-3098a0201>
- MESA-LAGO, C. (1985). *El Desarrollo de la Seguridad Social en América Latina*. Organización de las Naciones Unidas, ONU, División de Desarrollo Económico. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina, CEPAL. Recuperado el 19 de Abril de 2025, de <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/a62dc52d-e8ce-4d51-955e-8aca1a2ce6e7/content>
- MESSINA, G. M. (Junio de 2023). Expansión y desigualdad en el sistema previsional argentino (2003-2019). *Estudios Sociales del Estado*, 9(17), 210-243. doi:10.35305/es.e.v9i17.219
- MINOLDO, S. (Setiembre de 2022). Debates abiertos y pendientes en torno a la previsión social argentina. (F. d. Económicas, Ed.) *Voces en el Fénix*(87), 120-129. doi:<https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/214940>
- MINOLDO, S., & DVOSKIN, N. (2021). *¿Qué necesita cambiar el sistema previsional argentino?* Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert. Recuperado el 9 de Mayo de 2025, de <https://www.clacso.org/wp-content/uploads/2021/07/Que-necesita-cambiar-el-sistema-previsional-argentino.pdf>

- Obligaciones de los Recursos de la Seguridad Social, Resolución General N.º 1566 (texto según RG 4465/2019) (Administración Federal de Ingresos Públicos, AFIP 2019). Recuperado el 29 de Abril de 2025, de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/85000-89999/88745/texact.htm>
- Oficina Internacional de Trabajo, OIT. (2004). *El futuro de la previsión social en Argentina y el mundo: Evaluación y desafíos. Ponencias del Seminario Internacional*. Santiago, Chile: Organización Internacional de Trabajo, OIT. Recuperado el 13 de Mayo de 2025, de <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/futurodelaprevisionsocial.pdf>
- Oficina Nacional de Presupuesto. (Octubre de 2024). *El Presupuesto en Cifras*. Recuperado el 24 de Abril de 2025, de sitio de Presupuesto Ciudadano: https://www.economia.gob.ar/onp/presupuesto_ciudadano/seccion3.php
- Organización de las Naciones Unidas, ONU. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. París: Organización de las Naciones Unidas, ONU. Recuperado el 2 de Mayo de 2025, de <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- Organización de las Naciones Unidas, ONU. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas, ONU. Recuperado el 2 de Mayo de 2025, de <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>
- Organización de las Naciones Unidas, ONU. (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas, ONU. Recuperado el 2 de Mayo de 2025, de <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>
- Organización Internacional del Trabajo, OIT. (2012). *R202 - Recomendación sobre los pisos de protección social*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, OIT. Recuperado el 2 de Mayo de 2025, de https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524
- Organización para Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE. (30 de Abril de 2025). *Social Expenditure Database (SOCX)*. Recuperado el 30 de Abril de 2025, de Organización para Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE: <https://www.oecd.org/en/data/datasets/social-expenditure-database-socx.html>
- PANTELIDES, E. A. (1979). *Evolución de la Fecundidad en Argentina*. Centro Latinoamericano de Demografía, CELADE, Centro de Estudios de Población. Santiago: Centro Latinoamericano de

- Demografía, CELADE. Recuperado el 24 de Abril de 2025, de <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/f73fb16c-9e26-4c76-92eb-0e887c9951b9/content>
- POY, S. (Diciembre de 2024). Informalidad y trabajadores pobres en Argentina (2003-2023). *El Trimestre Económico*, 91(364(4)), 809-845. Recuperado el 25 de Abril de 2025, de <https://www.jstor.org/stable/10.2307/48793980>
- Reducción de Contribuciones Patronales, Decreto N.º 814/2001 (Poder Ejecutivo Nacional 20 de Junio de 2001). Recuperado el 15 de Mayo de 2025, de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/67425/texact.htm>
- Régimen Penal Tributario, Ley N.º 27430, Título IX (Congreso de la Nación Argentina 29 de Diciembre de 2017).
- Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, Decreto N.º 1/2010 (Poder Ejecutivo 4 de Enero de 2010). Recuperado el 15 de Mayo de 2025, de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/162518/texact.htm>
- Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales, Ley N.º 26940 (Congreso de la Nación Argentina 2 de Junio de 2014). Recuperado el 29 de Abril de 2025, de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/230000-234999/230592/texact.htm>
- Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados, Ley N.º 27260 (Congreso de la Nación Argentina 22 de Julio de 2016). Recuperado el 11 de Mayo de 2025, de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27260-263691>
- ROFMAN, R., & APELLA, I. (2014). *Envejecimiento Poblacional y Desafíos Económicos para la Argentina en el mediano y largo plazo*. Banco Mundial. Recuperado el 6 de Mayo de 2025, de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/documento_sobre_envejecimiento_y_desafios_economicos_en_argentina.pdf
- ROFMAN, R., & MERA, M. (2024). *En búsqueda de equidad y sostenibilidad: Una propuesta para reordenar el Sistema Previsional Argentino*. CIPPEC, Programa de Protección Social. Buenos Aires: CIPPEC. Obtenido de <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2024/12/En-busqueda-de-equidad-y-sostenibilidad.pdf>
- ROFMAN, R., FAJNZYLBER, E., & HERRERA, G. (Agosto de 2010). Reformando las reformas previsionales: en la Argentina y Chile. *Revista CEPAL*(101), 85-109. Recuperado el 25 de Abril de 2025, de

<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/01d5b96e-962e-4d97-898d-dfbb0206e927/content>

- RULLI, M. (2016). *La política de las reformas previsionales en Argentina (1993-2015)*. Universidad Nacional de Río Negro. Editorial UNRN. Recuperado el 25 de Abril de 2025, de https://editorial.unrn.edu.ar/media/data/nhorizontes/reforma_previsional_rulli_unrn.pdf
- SANTOLARIA, M. (11 de Febrero de 2025). *Régimen de contribuciones patronales y riesgos del trabajo para MiPyMEs*. Obtenido de FUND.AR: <https://fund.ar/publicacion/regimen-de-contribuciones-patronales-y-riesgos-del-trabajo-para-mipymes/#:~:text=social,Simplemente%20librar%20a>
- SCHULTHESS, W., & DEMARCO, G. (2000). *El financiamiento del régimen previsional público en Argentina después de la reforma*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, División de Desarrollo Económico. Santiago: Organización de las Naciones Unidas, ONU. Recuperado el 13 de Mayo de 2025, de <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/81ebb9de-8e4a-48c1-bd9f-3fa223abcd08/content>
- Secretaría de Seguridad Social. (2005). *Prospectiva de la Previsión Social: "Valuación financiera actuarial del SIJP 2005-2050"*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Recuperado el 9 de Mayo de 2025, de <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/prospectivaprevisionsocial.pdf>
- Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, Ley N.° 24241 (Congreso de la Nación Argentina 23 de Setiembre de 1993). Recuperado el 29 de Abril de 2025, de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/639/texact.htm>
- Sistema Único de la Seguridad Social, Decreto de Necesidad y Urgencia N.° 2284/1991 (Boletín Oficial de la República Argentina 1° de Noviembre de 1991). Recuperado el 9 de Mayo de 2025, de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/5000-9999/7539/texact.htm>
- Universidad Nacional de Tres de Febrero, UNTREF. (1 de Febrero de 2024). *El "bono demográfico" en debate*. Obtenido de mundo UNTREF: <https://www.untref.edu.ar/mundountref/el-bono-demografico-en-debate>
- UTHOFF, A. (Agosto de 2006). Brechas del Estado de bienestar y reformas. *Revista de la CEPAL*(89), págs. 9-37. Recuperado el 9 de Mayo de 2025, de <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/e05596db-1240-4b2a-ab49-7d118e963b85/content>

Publicaciones del Autor

Serie "Administración Tributaria del Siglo XXI"

- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2024g). *"Autarquía y Descentralización en las Administraciones Tributarias"*. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. <https://www.economicas.uba.ar/extension/wp-content/uploads/Autarquia-y-Descentralizacion-en-las-Administraciones-Tributarias.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2024f). *"Inteligencia Artificial, Gobierno Abierto y Secreto Fiscal en las Administraciones Tributarias"*. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. <https://www.economicas.uba.ar/extension/wp-content/uploads/inteligencia-artificial-gobierno-abierto-y-secreto-fiscal.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2024e). *"Gobernanza y Participación en las Administraciones Tributarias"*. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. <https://www.economicas.uba.ar/extension/wp-content/uploads/gobernanza-y-participacion-en-las-AATT.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2024d). *"Gobernanza Ética y Prosperidad Compartida"*. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. <https://www.economicas.uba.ar/extension/wp-content/uploads/gobernanza-etica-y-prosperidad-compartida.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2024c). *"Una Administración Tributaria Ética e Inteligente"*. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2024/05/Una-AATT-etica-e-inteligente.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2022b). *"Procesos críticos y buena gobernanza"*. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2022/10/procesos-criticos.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2022a). *"Transformación organizacional: gestión del talento humano e innovación basada en datos"*. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad

de Buenos Aires. <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2022/08/gestion-talento-e-innovacion-basada-en-datos.pdf>

- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2021a). *“Recursos de la Seguridad Social y Administración Tributaria. Su contribución conjunta a la cohesión social”*. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. <http://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2021/03/CEAT-RecaudacionImpuestos-y-SeguridadSocial.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2018c). *“Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión de Riesgo de los Recursos de la Seguridad Social”*. Instituto de Estudios de las Finanzas Públicas Americanas IEFPA. XXVII Encuentro Internacional de Administradores Fiscales, noviembre de 2018, Villa Carlos Paz, Provincia de Córdoba. (academia.edu)
https://www.academia.edu/44926534/Fortalecimiento_de_las_Capacidades_de_Gesti%C3%B3n_de_Riesgo_de_los_Recursos_de_la_Seguridad_Social (versión en español en archivo IEFPA)
http://old.amfeafip.org.ar/seminario/2018/campus/gestion_riesgo_seguridad_social.pdf

Serie "Mejores Impuestos"

- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2024b). *“Mejores impuestos para compartir la prosperidad”*. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires.
<https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2024/03/mejores-impuestos-para-compartir-la-prosperidad.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2023d). *“Mejores impuestos para mejores tiempos: el buen impuesto”*. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires.
<https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2023/07/el-buen-impuesto.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2023e). *“Nociones básicas de desempeño fiscal”*. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires.

<https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2023/08/Nociones-basicas-de-desepe%C3%B1o-fiscal.pdf>

- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2023f). “*Previsión de Impuestos en Tiempos Imprevisibles*”. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires.
<https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2023/10/Prevision-de-impuestos.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2023g). “*Proyección del impacto de futuras medidas tributarias*”. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires.
<https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2023/11/Proyeccion-del-impacto-de-medidas-tributarias.pdf>

Serie “Futuro del trabajo y Trabajo del futuro”

- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2024a). “*Capitalismo digital y tributación de la Seguridad Social*”. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires.
<https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2024/03/Capitalismo-digital-y-tributacion-de-la-seguridad-social.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2022c). “*Empleos atípicos: la tercera posición, ¿liberación o dependencia?*”. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2022/12/Empleos-atipicos.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis; ALVAREZ, Shirdi Sebastián y REAL, Karina (2021). “*Influencers, unboxers y eSports. Los empleos atípicos en las redes sociales y su impacto en los mercados laborales y en los Recursos de la Seguridad Social*”. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2021/09/2c1-CEAT-Influencers-Unboxers-eSports.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis; BOGGERO, Geraldine (2021). “*Externalidades sociales de la plataformización económica. Impacto en el trabajo y la Seguridad Social y potenciales herramientas*”

de mitigación". Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2021/07/Externalidades.pdf>

- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis; ROCA, Guillermo (2021). *"Plataformización de la economía y plataformas digitales. Su impacto en las relaciones laborales y los Recursos de la Seguridad Social"*. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2021/05/Plataformizacion-de-la-economia-y-plataformas-digitales.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2021b). *"La economía de vigilancia y las plataformas. Su evolución y la mitigación de sus externalidades negativas a través de la regulación y la fiscalidad"*. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2021/03/economia-de-vigilancia-y-plataformas.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2020b). *"Los desafíos de las administraciones tributarias ante el futuro del trabajo en la nueva normalidad"*. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. Revista N.º 46 CIAT (Octubre/2020. (versión en español) https://www.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista_46/Espanol/2020_RAT_46_ebook_es.pdf (English version) Tax Administration Review CIAT/AEAT/ IEF No. 46 (November, 2020) https://www.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista_46/Ingles/2020_TR46_ebook_ing.pdf
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2020a). *"Trabajo forzoso y trabajo infantil. El combate a la esclavitud del siglo XXI desde la Administración Tributaria"*. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. <http://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2020/09/Trabajo-forzoso-y-trabajo-infantil.pdf>
- VADELL, GONZÁLEZ CAO et al. (2020). *"Fiscalidad de las criptomonedas y la economía digital"*. Consejo Profesional de Ciencias Económicas C.A.B.A. Ed. Edicon. Buenos Aires. <http://edicon.org.ar/wp-content/uploads/2020/11/FISCALIDAD-DE-LAS-CRIPTOMONEDAS-Y-DE-LA-ECONOM%C3%8DA-DIGITAL.-web.pdf>

- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2019). *“El futuro del trabajo en la economía del conocimiento”*. Instituto de Estudios de las Finanzas Públicas Americanas IEFPA. XXVIII Encuentro Internacional de Administradores Fiscales, noviembre de 2019, San Rafael, Provincia de Mendoza.
(academia.edu) https://www.academia.edu/44926422/El_Futuro_del_trabajo_en_la_econom%C3%ADa_del_conocimiento (versión en español en archivo IEFPA) http://old.amfeafip.org.ar/seminario/2019/documentos/rodrigo_gc.pdf
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2018a). *“Los trabajadores de plataforma y la evolución de las relaciones laborales”*. Presentación en VIII Congreso Nacional de Entes Recaudadores. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires.
http://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2018/10/CEAT_Trabajadores_de_plataforma.docx.pdf
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2018b). *“La futura recaudación y fiscalización de las cotizaciones a la Seguridad Social ante los cambios de la economía digital”*. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. Revista N.º 44 CIAT (Octubre/2018, en español).
https://www.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista_44/espanol/2018_RAT44_ebook_es.pdf (English version) Tax Administration Review CIAT/AEAT/ IEF No. 44 (October, 2018) <https://biblioteca.ciat.org/opac/book/5625>

Serie "Gestión de Personas y del Capital Humano"

- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2024d). *“El Capital Humano de las Administraciones Tributarias en la era exponencial”*. (C. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, Ed.) Revista de Administración Tributaria CIAT/AEAT/IEF (51), 55-72 (junio, 2024).
https://www.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista_51/Espanol/Rev_51_Es.pdf // (English version) Tax

Administration Review CIAT/AEAT/ IEF No. 51 (June 2024).

https://www.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista_51/Ingles/Rev_51_En.pdf .

- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2023a). *“Gestión estratégica de personas y del capital humano”*. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2023/04/gestion-estrategica-de-personas-y-capital-humano.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2023b). *“Organizar la función de gestión de personas y del capital humano en una Administración Tributaria”*. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2023/05/Organizar-la-funcion-de-gestion-de-personas-y-capital-humano-en-una-AATT.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2023c). *“La organización del trabajo en una Administración Tributaria”*. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2023/06/La-organizacion-del-trabajo-en-una-AATT.pdf>

Índices

Acrónimos y Abreviaturas

Es posible que en el texto encuentres la utilización de algunos acrónimos y abreviaturas. Te detallamos a continuación el significado de los más repetidos.

- AATT: Administraciones Tributarias
- AEAT: Agencia Estatal de Administración Tributaria de España
- AFIP: Administración Federal de Ingresos Públicos

- ALC: América Latina y el Caribe
- ANSeS (Administración Nacional de la Seguridad Social): Organismo estatal argentino encargado de la administración de las prestaciones de la Seguridad Social, incluyendo jubilaciones, pensiones y asignaciones familiares del régimen general.
- ARCA: Agencia de Recaudación y Control Aduanero
- CEAT: Centro de Estudios en Administración Tributaria
- CIAT: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
- CSJN (Corte Suprema de Justicia de la Nación): Máximo tribunal de justicia de Argentina, cuyas decisiones sientan jurisprudencia y son de cumplimiento obligatorio para los tribunales inferiores.
- CUIL: Clave Única de Identificación Laboral.
- CUIT: Clave Única de Identificación Tributaria.
- CUSS: Contribución Unificada de la Seguridad Social.
- DDJJ: Declaraciones juradas
- DNU: Decreto de Necesidad y Urgencia
- Dto. (Decreto): Disposición normativa emanada del Poder Ejecutivo con fuerza de ley, aunque de rango inferior a las leyes del Congreso.
- FGS (Fondo de Garantía de Sustentabilidad): Fondo de inversión creado con los activos remanentes del sistema de capitalización individual de jubilaciones y pensiones tras su eliminación, utilizado para financiar el sistema previsional de reparto.
- IAF (Instituto de Ayuda Financiera para el Pago de Retiros y Pensiones Militares): Organismo específico encargado de la administración de los retiros y pensiones del personal militar de las Fuerzas Armadas de Argentina.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos): Organismo público argentino responsable de la producción de estadísticas oficiales a nivel nacional, incluyendo índices de precios, salarios y otros indicadores socioeconómicos.
- ISORA: Encuesta Internacional sobre Administración Tributaria

- IVA: Impuesto al Valor Agregado
- LPT: Ley de Procedimiento Tributario
- OCDE: Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo
- ONTI: Oficina Nacional de Tecnologías de Información
- PEN: Poder Ejecutivo Nacional
- PIB (Producto Interno Bruto): Valor total de los bienes y servicios finales producidos en un país durante un período determinado (generalmente un año), que se utiliza como medida de la actividad económica.
- RG: Resolución General
- RIPE (Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables): Índice que refleja la evolución de las remuneraciones imponibles de los trabajadores registrados y estables, utilizado como uno de los componentes para el ajuste de los haberes jubilatorios.
- RSPC: Régimen simplificado para pequeños contribuyentes en Argentina, que unifica el pago de varios impuestos y aportes previsionales en una cuota mensual. También llamado Monotributo.
- SAF (Servicio Administrativo Financiero): Unidad administrativa dentro del sector público argentino encargada de la gestión de fondos y recursos para un área específica, como los distintos subsistemas de la Seguridad Social.
- SIJP (Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones): Sistema previsional mixto que existió en Argentina entre 1994 y 2008, compuesto por un régimen de reparto público y un régimen de capitalización individual gestionado por las AFJP (Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones).
- SIPA (Sistema Integrado Previsional Argentino): Régimen previsional público de reparto vigente en Argentina, que unificó los regímenes existentes tras la eliminación del sistema de capitalización individual.
- SUAF: Sistema Único de Asignaciones Familiares.
- SUSS: Sistema Único de la Seguridad Social.

- T.O.: Texto ordenado
- T.S.: Texto sustituido
- TIC: Tecnologías de la Información y la Comunicación
- UBA: Universidad de Buenos Aires.

Voces

adecuación de las prestaciones, 3, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 39, 40, 115, 117, 128, 158

Administración Nacional de la Seguridad Social

ANSeS, 14, 31, 43, 47, 54, 61, 63, 64, 74, 77, 87, 88, 127, 133, 134, 215

agencia tributaria, 14, 137

aportante, 15

aportes personales, 35, 69, 73, 90, 108, 136, 149, 150, 151, 191

asalariado, 15, 32, 33, 38, 72, 109, 116, 126, 136

asalariado aportante, 15, 32, 33, 38, 45, 72, 116, 126, 145, 178

autoridad fiscal, 2, 14, 15, 20, 23, 33, 34, 72, 79, 107, 109, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 168, 178

base imponible, 9, 13, 16, 22, 106, 139, 140, 145, 147, 151, 152, 159, 163, 164, 166, 173

capitalismo digital, 49, 113, 174

carga fiscal, 16, 159, 167

cobertura, 16, 39, 56, 80, 117, 127, 128, 131, 132, 183, 186

cohesión social, 16, 50, 210

Contribución Unificada de la Seguridad Social

CUSS, 17, 29, 71, 72, 136, 139

contribuciones patronales, 7, 35, 69, 72, 73, 90, 108, 112, 136, 149, 154, 155, 170, 171, 172, 173, 174, 180, 183, 188, 191

contributividad, 17

contribuyente, 17, 38, 137, 145, 146, 149, 216

cotizaciones, 17, 34, 57, 72, 73, 78, 99, 107, 136, 145, 168, 169, 213

cotizante, 18, 19, 26, 28, 37, 41, 51, 102, 125, 129, 144, 147, 148, 158, 159, 180, 182, 195

Creación de empleo, 18

densidad de aportes, 7, 19, 38, 40, 52, 81, 117, 118, 126, 127, 128

desfinanciamiento, 19, 106

desigualdad intergeneracional, 19, 128

- economía clandestina, 19, 38, 106, 112, 126, 147, 175
- empleador**, 20, 35, 70, 90, 108, 137, 138, 141, 148, 153, 155, 170, 180, 190, 191
- empleo atípico, 20, 113, 187, 211
- empleo no registrado, 107, 108
- empleo registrado, 20
- envejecimiento, 6, 10, 20, 32, 34, 37, 94, 98, 104, 105, 133, 145, 158, 188
- equidad actuarial, 21, 129
- equidad de acceso, 21, 38, 52, 159
- equidad horizontal, 21, 147, 148, 149, 150
- equidad intergeneracional, 5, 9, 10, 11, 12, 19, 21, 36, 41, 42, 129, 130, 132, 157, 159, 194
- equidad vertical, 22, 150, 152
- esperanza de vida**, 6, 10, 15, 20, 37, 41, 43, 89, 96, 97, 98, 99, 104, 106, 118, 130, 132, 194
- evasión fiscal, 10, 112, 126
- evasión, 10, 22, 112, 126, 136, 141, 142, 143, 149, 173, 184
- exención, 22, 176
- financiamiento contributivo, 3, 9, 10, 13, 17, 22, 35, 42, 72, 76, 77, 90, 125, 135, 136, 145, 146, 153, 169, 174, 191, 192
- financiamiento no contributivo, 22, 77, 90, 125, 135, 145, 155, 158
- finanzas públicas, 23, 125, 153
- fiscalización, 23, 144
- Fondo de Garantía de Sustentabilidad, 41, 63, 75, 133, 153, 215
- FGS, 23
- gasto tributario, 158, 159, 160, 161, 162, 167, 168, 174
- Hacienda Pública, 23, 75, 83
- hecho imponible, 24
- impuesto, 24, 78, 79, 173, 210, 216
- impuesto directo, 25
- impuesto indirecto, 25
- impuestos, 35, 77, 78, 90, 125, 145, 146, 148, 149, 155, 158, 159, 169, 170, 173, 184, 210, 216
- inestabilidad, 25
- inflación, 25, 38, 44, 131, 146, 152, 153
- informalidad, 35, 41, 44, 107, 112, 113, 114, 115, 117, 136, 145, 146, 153, 175, 176
- informalidad laboral, 6, 7, 8, 10, 26, 38, 42, 106, 108, 109, 111, 112, 126, 136, 144, 154, 175, 176, 179, 182, 187, 194
- ingresos no tributarios, 26
- ingresos públicos, 26, 34, 73, 75, 79, 90
- ingresos tributarios, 27
- inteligencia artificial**, 209
- mercado laboral, 13, 27, 36, 39, 42, 43, 70, 91, 102, 103, 114, 117, 118, 121, 126, 145, 146, 158, 159, 170, 173, 180, 189

Monotributo, 78, 79, 184, 185, 186, 216

moratorias, 18, 76, 77, 81, 88, 89, 118, 127, 144, 148

patrón, 27

plataformas, 187, 188, 212

plataformización, 212

plataformización de la economía, 28, 49, 113, 174, 187, 212

Población Económicamente Activa

PEA, 3, 19, 28, 69, 103, 104, 105, 145, 146

protección social, 5, 6, 8, 13, 28, 34, 35, 36, 39, 41, 49, 53, 54, 57, 62, 66, 83, 100, 106, 108, 114, 135, 185, 194

razón de sustento, 6, 7, 28, 30, 37, 91, 98, 103, 106, 125, 126, 145, 188

Recursos de la Seguridad Social, 3, 12, 22, 29, 34, 35, 36, 71, 75, 77, 79, 136, 137, 140, 141, 142, 144, 158, 161, 162, 210, 211, 212

Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, 78

regímenes de excepción, 29, 122, 124, 184

regímenes diferenciales, 30, 66, 67, 68, 123, 124

regímenes especiales, 30, 68, 87, 122, 123, 124, 129, 193

relaciones laborales, 107, 136, 187, 212, 213

reparto, 6, 7, 10, 27, 29, 30, 35, 47, 50, 63, 70, 104, 106, 125, 128, 129, 135, 154, 190, 195, 216, 217

REPSAL, 139

Seguridad Social, 5, 6, 9, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 22, 23, 24, 26, 28, 29, 32, 34, 39, 43, 45, 46, 48, 49, 50, 54, 55, 56, 57, 58, 61, 72, 75, 76, 78, 79, 82, 83, 85, 86, 90, 103, 107, 108, 109, 112, 116, 126, 133, 135, 137, 139, 141, 142, 143, 146, 148, 150, 151, 154, 155, 157, 169, 178, 184, 193, 195, 211, 212, 213, 215, 217

SIPA, 24, 29, 31, 63, 64, 66, 70, 71, 88, 89, 122, 123, 125, 151, 193, 217

sistema de reparto, 190

sistema previsional, 5, 6, 7, 10, 11, 13, 21, 23, 27, 29, 31, 38, 39, 41, 42, 44, 45, 50, 53, 56, 57, 60, 63, 66, 73, 78, 91, 100, 105, 106, 107, 115, 117, 121, 122, 132, 133, 134, 148, 150, 153, 154, 155, 156, 158, 159, 170, 171, 180, 183, 187, 188, 191, 192, 193, 195, 216

sistema tributario, 9, 13, 43, 145, 147, 155, 173, 193, 194, 195

Sistema Único de la Seguridad Social

SUSS, 29, 31, 61, 136, 140

solidaridad intergeneracional, 50, 69, 128

sostenibilidad financiera, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 29, 31, 36, 39, 41, 66, 115, 125, 126, 133, 157, 170, 194

subsidiariedad, 52

sujeto obligado, 31

tasa de dependencia demográfica, 32, 37, 105

tasa de natalidad, 19, 20, 37, 41, 91, 106, 194

tasa de reemplazo, 32, 60, 94, 129, 130, 192

tendencia demográfica, 20

tendencias demográficas, 6, 32, 37, 43

trabajador registrado, 33

trabajo esporádico, 33

trabajo registrado, 49, 144, 154

trayectorias laborales, 7, 38, 44, 52, 81, 115,
126, 144, 189

tributo, 33

Contenido

NOTA DEL AUTOR	2
AGRADECIMIENTOS	3
TÍTULO	3
RESUMEN	3
ABSTRACT	4
RESUMO	4
INTRODUCCIÓN	5
PLANTEO DEL PROBLEMA	5
JUSTIFICACIÓN DEL TEMA	9
OBJETIVO	11
PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	11
CONCEPTOS CLAVE	12
MARCO CONCEPTUAL	29

ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO	29
INTERACCIÓN DE FACTORES Y SINERGIA NEGATIVA	30
ANÁLISIS DEMOGRÁFICO	31
ASIMETRÍAS EN LAS TRAYECTORIAS LABORALES	32
CRISIS ECONÓMICAS, MARGINALIDAD E INFORMALIDAD	32
LÓGICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL	33
SUFICIENCIA Y ADECUACIÓN DE LAS PRESTACIONES	34
ANÁLISIS DE POLÍTICAS Y REFORMAS	34
HIPÓTESIS	35
HIPÓTESIS GENERAL	35
HIPÓTESIS COMPLEMENTARIA	36
MARCO METODOLÓGICO	36
ENFOQUE METODOLÓGICO	36
ANÁLISIS CUANTITATIVO	37
ANÁLISIS CUALITATIVO	37
RESULTADOS	38
EL SEGURO SOCIAL	38
SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN	38
PRINCIPIOS RECTORES	41
UN DERECHO HUMANO CON GARANTÍA CONSTITUCIONAL	48
UN SEGURO OBLIGATORIO	49

AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL DE LAS PROVINCIAS	50
RESISTENCIA A LA TRANSFERENCIA Y ARMONIZACIÓN INCOMPLETA	51
SISTEMA ÚNICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL (SUSS)	54
SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO (SIPA)	55
DESAFÍOS DEMOGRÁFICOS	80
DISMINUCIÓN DE LA TASA DE NATALIDAD (NACIMIENTOS REGISTRADOS)	81
DISMINUCIÓN DE LA TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD (TGF)	81
TASA DE FERTILIDAD CRÍTICA	84
AUMENTO DE LA ESPERANZA DE VIDA	86
ENVEJECIMIENTO POBLACIONAL	89
SALDO MIGRATORIO NEGATIVO	90
AGOTAMIENTO DEL BONO DEMOGRÁFICO	92
DESAFÍOS DEL MERCADO LABORAL	96
EMPLEO NO REGISTRADO	96
INFORMALIDAD LABORAL	97
PRECARIZACIÓN LABORAL	102
ASIMETRÍAS EN LAS TRAYECTORIAS LABORALES	103
NIVEL EDUCATIVO Y PARTICIPACIÓN LABORAL	107
PLATAFORMIZACIÓN DE LA ECONOMÍA Y EMPLEO ATÍPICO	108
DESAFÍOS ESTRUCTURALES	109
FRAGMENTACIÓN E INEQUIDAD DEL SISTEMA	109
DISPERSIÓN DE RÉGIMENES DE EXCEPCIÓN	110
EROSIÓN DE LA RAZÓN DE SUSTENTO	112
BAJA DENSIDAD DE APORTES E HISTORIAS CONTRIBUTIVAS INCOMPLETAS	113

ACCESO MEDIANTE MORATORIAS PREVISIONALES	114
DESIGUALDAD INTERGENERACIONAL	115
INSUFICIENCIA DE LAS PRESTACIONES	117
DESACTUALIZACIÓN DE PARÁMETROS	119
UTILIZACIÓN DE RECURSOS DE LA ANSES PARA OTROS FINES	119
INFLUENCIAS EN EL DISEÑO DEL SISTEMA Y EN LAS POLÍTICAS DE REFORMA	121
OTROS FACTORES QUE AGRAVAN LA CRISIS DEL SISTEMA	122
EVASIÓN DE COTIZACIONES	122
CONTROL Y FISCALIZACIÓN	129
EROSIÓN DEL FINANCIAMIENTO NO CONTRIBUTIVO	130
EVALUACIÓN DE LA EQUIDAD HORIZONTAL ENTRE CONTRIBUYENTES	132
EVALUACIÓN DE LA EQUIDAD VERTICAL ENTRE DIFERENTES NIVELES DE INGRESOS	134
IMPACTO DE LAS CRISIS ECONÓMICAS	137
ARTICULACIÓN CON EL REDISEÑO TRIBUTARIO Y LA PROSPERIDAD COMPARTIDA	138
JUDICIALIZACIÓN DEL SISTEMA	140
DISCUSIÓN	141
VIABILIDAD DE REFORMAS EN UN CONTEXTO DE RESTRICCIONES	141
REFORMAS EN LA TRIBUTACIÓN Y FINANCIACIÓN DEL SISTEMA	143
REVISIÓN DEL GASTO TRIBUTARIO	143
AMPLIACIÓN DE LA BASE DE INGRESOS DEL SISTEMA PREVISIONAL	152
CONTRIBUCIONES POR VALOR AGREGADO EN LA PRODUCCIÓN	154
ADAPTACIÓN AL CAPITALISMO DIGITAL Y LA PLATAFORMIZACIÓN DE LA ECONOMÍA	157
FORMALIZACIÓN DEL EMPLEO	157

INCENTIVOS PARA SECTORES DE ALTA INFORMALIDAD	158
FORMALIZACIÓN DEL EMPLEO PYME	160
REGULARIZACIÓN DE PEQUEÑAS UNIDADES ECONÓMICAS	163
FORMALIZACIÓN DEL EMPLEO JOVEN	163
FACILITACIÓN DE LA REGULARIZACIÓN	165
CONVERGENCIA DE REGÍMENES Y ARMONIZACIÓN PREVISIONAL	165
REVERTIR LA FRAGMENTACIÓN	165
AMPLIACIÓN DEL MONOTRIBUTO SOCIAL	166
COTIZACIÓN FLEXIBLE PARA TRABAJADORES DE LA ECONOMÍA DIGITAL	168
PROMOCIÓN DEL ENVEJECIMIENTO ACTIVO Y LA EXTENSIÓN VOLUNTARIA DE LA VIDA LABORAL	169
INCENTIVOS PARA TRABAJADORES MAYORES DE 60 AÑOS	169
PLANES DE AHORRO PREVISIONAL VOLUNTARIO COMPLEMENTARIO	171
REVISIÓN DE PARÁMETROS	172
CONCLUSIONES	174
TRABAJO CITADOS	177
PUBLICACIONES DEL AUTOR	190
SERIE "ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DEL SIGLO XXI"	190
SERIE "MEJORES IMPUESTOS"	191
SERIE "FUTURO DEL TRABAJO Y TRABAJO DEL FUTURO"	192
SERIE "GESTIÓN DE PERSONAS Y DEL CAPITAL HUMANO"	194
ÍNDICES	195

¿Cotizante o contribuyente?	206
-----------------------------	-----

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS	195
--------------------------	-----

VOCES	198
-------	-----

CONTENIDO	201
-----------	-----

INFORMACIÓN	207
-------------	-----

Información

© CEAT: Nos sentimos complacidos de que terceros citen los contenidos para su uso personal, sin fines comerciales, sin ningún derecho a revender o redistribuir las publicaciones. Agradeceremos que siempre se aclare que la fuente de información es el presente material.

Las opiniones y conclusiones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las del CEAT.

Esta publicación ha sido elaborada en base al material que se encuentra disponible de forma abierta en las ubicaciones citadas en la sección de referencias. Todas las publicaciones del CEAT se encuentran disponibles en <https://www.economicas.uba.ar/extension/ceat/>

.UBA económicas



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas

CEAT



Centro de Estudios en Administración Tributaria

Investigación y capacitación aplicados a los ingresos públicos