

Informe de las Instituciones de la Seguridad Social: Situación Financiera en 2019-2020

Junio 2021

Fuente: Cuenta AIF, Ejecución Base Caja del SPNNF



Ministerio de Trabajo,
Empleo y Seguridad Social
Argentina

Dirección Nacional de Políticas
de la Seguridad Social

Elaboración del contenido

Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social

Edición

Dirección de Prensa y Comunicaciones

Junio 2021

Índice

| | |
|---|-----------|
| Resumen ejecutivo | 5 |
| Sobre el informe | 7 |
| 1. Composición de las finanzas de las Instituciones de la Seguridad Social | 9 |
| 2. Evolución y composición de los gastos de las Instituciones de la Seguridad Social | 13 |
| Tabla 2.1. Gastos de las Instituciones de la Seguridad Social..... | 13 |
| Gráfico 2.1. Composición de Gastos de las Instituciones de la Seguridad Social..... | 14 |
| Gráfico 2.2. Transferencias Corrientes como porcentaje de gastos totales de las ISS..... | 16 |
| Gráfico 2.3. Composición de los Gastos Figurativos de las ISS en 2019 / 2020..... | 17 |
| Cómo dimensionar el gasto de las ISS | 18 |
| Tabla 2.2. Gasto de las Instituciones de la Seguridad Social..... | 19 |
| Gráfico 2.4. Evolución del Gasto de las Instituciones de la Seguridad Social..... | 19 |
| 3. Evolución y composición de los ingresos de las Instituciones de la Seguridad Social | 20 |
| Tabla 3.1. Ingresos de las Instituciones de la Seguridad Social..... | 20 |
| Gráfico 3.1. Composición de Ingresos de las Instituciones de la Seguridad Social..... | 21 |
| Gráfico 3.2. Contribuciones Figurativas como porcentaje de ingresos totales de las ISS..... | 23 |
| 4. Evolución de los resultados de las Instituciones de la Seguridad Social | 24 |
| Tabla 4.1. Resultado de las Instituciones de la Seguridad Social..... | 25 |
| Gráfico 4.1. Evolución del Resultado de las Instituciones de la Seguridad Social..... | 26 |
| Cómo dimensionar el resultado de las ISS | 27 |
| Gráfico 4.2. Evolución del Resultado de las Instituciones de la Seguridad Social y SPNNF..... | 28 |
| Gráfico 4.3. Resultado de los distintos sectores del SPNNF en términos de PIB..... | 29 |
| Conclusión | 30 |
| Glosario | 32 |

Resumen ejecutivo

- En el año 2020 el Gasto Corriente de las Instituciones de la Seguridad Social (ISS) evidenció un incremento real del 17,3% con respecto a 2019.
- Este crecimiento fue impulsado por el aumento de las Transferencias Corrientes (incremento real del 118%) producto de las medidas de asistencia frente a la crisis del COVID-19.
- La composición del Gasto Total de las ISS se vio alterada, ponderando un mayor peso de las Transferencias Corrientes: 25,2% del Gasto Total en 2020 frente a 13,4% en 2019. Si bien el aumento de este componente se debe a las medidas de asistencia extraordinaria, el elevado nivel de las Transferencias Corrientes se explica también por gastos usuales de esta naturaleza, como son las Asignaciones Familiares.
- El incremento real del Gasto Total de las ISS se situó en 14,9%, lo que implicó un significativo aumento de éste con respecto al Producto Interno Bruto (PIB), viéndose este último afectado por la contracción económica de 2020. El ratio en cuestión pasó de 11% en 2019 a 14,1% en 2020.
- Dada la expansión del gasto público del Sector Público Nacional No Financiero (SPNNF), el Gasto Total de las ISS con respecto al Gasto Primario del SPNNF se vio reducido, de 44,6% en 2019 a 41,3% en 2020.
- El ratio del Gasto Total de las ISS con respecto al Gasto Total del SPNNF se mantuvo estable, dado un crecimiento similar entre ambos, a partir de la disminución de servicios de deuda del SPNNF.
- Los Ingresos de las ISS también se vieron comprometidos en el año 2020. Hubo un decrecimiento real de sus Ingresos Corrientes en 12,5% con respecto al 2019, producto de la fuerte caída de la recaudación por Aportes Personales y, principalmente, de las Contribuciones Patronales.
- Se destaca una relativa estabilidad de los Ingresos Tributarios a lo largo del año (caída real de 3,4% con respecto a 2019). Su participación en el total de ingresos de las ISS pasó de 22,4% en 2019 a 19,6% en 2020.
- Los Ingresos Totales de las ISS evidenciaron un incremento real de 11,3%, impulsado por Contribuciones Figurativas provenientes del Tesoro Nacional. Esta situación generó un importante cambio en la composición de los Ingresos Totales del año 2020, llevando a Aportes y Contribuciones a representar el 33,1% de éstos, frente a 43,2% en 2019.
- Las Contribuciones Figurativas dejaron de ser un componente de financiamiento secundario y estacional –igual a 28,8% del total en 2019– para pasar a ser el principal sostén de las ISS en 2020, representando 43,4% de los ingresos totales del año.

- El Resultado Financiero de las ISS antes de Ingresos y Gastos Figurativos, excluyendo las rentas del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, pasó de -1,9% del PIB en 2019 a -4,8% del PIB en 2020.
- Este déficit impacta fuertemente en el Resultado Primario del SPNNF en 2020 (-6,5% del PIB), al encontrarse cerca de duplicar el déficit de caja presentado por la combinación de los sectores del SPNNF Recursos Afectados, Organismos Descentralizados y PAMI, Fiduciarios y Otros.

Sobre el informe

¿Para qué sirven las finanzas?

Las finanzas corresponden a una rama de la economía que estudia el movimiento del dinero entre las personas, las empresas o instituciones del Estado. También analiza la obtención y la administración del dinero para lograr sus respectivos objetivos. En particular, las finanzas públicas estudian el financiamiento del Estado –incluida la gestión de deuda pública– y la realización de sus gastos.

El objetivo de este informe es analizar la información acerca de la situación financiera de las Instituciones de la Seguridad Social (ISS) sobre la base de fuentes de datos públicos, accesibles y transparentes. En este primer informe se comparan los datos correspondientes a los años 2019 y 2020. En los próximos informes se presentarán series que den cuenta de la evolución de las variables consideradas.

Las finanzas de las ISS representan una parte importante de los gastos e ingresos del Sector Público, por lo que su seguimiento y análisis resulta de gran relevancia para entender la dinámica financiera del Estado Nacional. La complejidad del Sistema de Seguridad Social, la diversidad de gastos y sus distintas formas de financiamiento requieren tener en cuenta una serie de consideraciones a la hora de analizar su situación financiera. Existen diversos enfoques y fuentes de información que pueden tomarse al estudiar el extenso campo que implican las finanzas de un sistema de seguridad social. Dicho esto, para la realización de este informe se ha decidido utilizar como fuente de información y guía de análisis el esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento (AIF) de la ejecución presupuestaria del Sector Público Nacional No Financiero (SPNNF) Base Caja,¹ brindado por la Secretaría de Hacienda. Este esquema busca ordenar las cuentas públicas para permitir su análisis económico, a partir de la ejecución de tesorería² de los ingresos y gastos. De esta manera puede observarse en qué y cuánto gasta el SPNNF, con qué ingresos cuenta y cuál es resultado de los distintos organismos que lo componen.

1 En contabilidad existen principalmente dos métodos para registrar los ingresos o gastos: la base caja o base devengado. Bajo el primer enfoque solo se considerarán los ingresos o gastos una vez que éstos se hagan efectivos, mientras que el enfoque de base devengado los considera en el momento de su compromiso, es decir que puede incluir operaciones que se efectivicen a futuro o que hayan sido canceladas de manera anticipada.

2 La tesorería es el área en la cual se organizan y gestionan todas las acciones relacionadas con operaciones de flujo monetario o flujo de caja.

El esquema **Ahorro-Inversión-Financiamiento (AIF)** constituye un estado financiero que reúne todos los flujos de ingresos y gastos de un ecosistema de instituciones definido. Ordena las cuentas públicas permitiendo un análisis global y surge de relacionar la clasificación económica de los recursos públicos con la clasificación económica de los gastos públicos.

La elección de esta fuente de información se debe a varias razones. Por un lado, se destaca la puntualidad en la presentación de los datos de la cuenta AIF, que publica el resultado fiscal mensual del Sector Público alrededor del día 20 del mes siguiente al mes en análisis, explicitándose el calendario de publicaciones fiscales de la Secretaría de Hacienda con suficiente anticipación. Por otra parte, la cuenta AIF presenta la información de manera tal que permite un análisis económico sin tener que recurrir a mayores operaciones con los datos. Esta última es una característica positiva desde el punto de vista de la transparencia, lo que posibilita hacer un seguimiento incluso para el público no experto. Asimismo, el mantenimiento en el tiempo de una misma metodología da lugar a la continuidad de los análisis presentados en el presente informe, manteniendo la homogeneidad de los datos.

Por último, el esquema AIF es utilizado para el análisis del resultado fiscal del Sector Público, por lo que su elección permite conectar el resultado de las Instituciones de la Seguridad Social con el resultado del SPNNF.

Sector Público Nacional No Financiero

Comprende la Administración Nacional (Administración Central, los Organismos Descentralizados y las Instituciones de la Seguridad Social), las empresas y sociedades del Estado, los entes públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional y los Fondos Fiduciarios.

1. Composición de las finanzas de las Instituciones de la Seguridad Social

La Seguridad Social en Argentina está compuesta por una multiplicidad de regímenes que pueden cubrir una o más contingencias, instituciones u organismos que pueden administrar más de un régimen (previsional, asignaciones familiares, seguro por desempleo, pensiones no contributivas), leyes y normas nacionales, provinciales, incluso municipales, que determinan diferentes ámbitos de aplicación, entre otros aspectos.

A nivel de la Administración Nacional, el esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento (AIF) distingue, bajo el concepto de Instituciones de la Seguridad Social (ISS), tres organismos: la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES); la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal (PFA); y el Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares (IAF). Vale la pena aclarar que si bien el esquema AIF computa por separado a las Ex-Cajas Provinciales,³ ellas están incluidas en uno de los programas de ANSES, por lo que serán consideradas dentro de las ISS. Asimismo, debe tenerse presente que, si bien el subsistema de Riesgos del Trabajo y el de las Obras Sociales –tanto de trabajadores activos como de trabajadores jubilados asociados al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP), más conocido como Programa de Asistencia Médica Integral (PAMI)– son componentes de la seguridad social, los mismos se encuentran gestionados por otros organismos, por lo que no serán considerados en este informe.

Clasificación económica del Gasto Público

Gastos Corrientes: son los gastos que realiza el Estado para llevar a cabo de manera satisfactoria las funciones de administración con el objetivo de proporcionar a la sociedad bienes y servicios públicos. Corresponden a erogaciones frecuentes que realizan las instituciones para su normal funcionamiento y operación. Éstas no representan un incremento en el patrimonio del Sector Público.

Gastos de Capital: son los destinados a adquirir infraestructura para desarrollar los bienes y servicios públicos y para poder ampliar la capacidad productiva. Estos gastos son menos frecuentes y se caracterizan por incrementar el patrimonio de las instituciones.

Gastos Figurativos: representan transferencias que se realizan entre distintos organismos del Estado (intra-Sector Público) que también presentan sus finanzas dentro del universo considerado (en el caso del esquema AIF, éste sería Administración Nacional más Fondos Fiduciarios Públicos y otros organismos. Es decir, el conjunto de instituciones llamado Sector Público Nacional No Financiero).

³ Entre 1994 y 1997, 10 provincias (Catamarca, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires transfirieron sus cajas previsionales de empleados públicos al régimen nacional.

Cumpliendo con sus funciones y objetivos, las ISS incurren en diversos gastos, los cuales, siguiendo el esquema AIF, se pueden clasificar en tres grandes grupos: Corrientes, de Capital y Figurativos.

Los principales Gastos Corrientes de las ISS se relacionan con el pago de prestaciones sociales y beneficios en forma de transferencias monetarias. El IAF se encarga de atender los beneficios de previsión social del personal de las Fuerzas Armadas. Por su parte, la Caja de la PFA realiza el pago de los beneficios previsionales del personal de la Policía Federal, Policía Metropolitana, Policía de Seguridad Aeroportuaria, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval, Servicio Penitenciario Federal y otros organismos. Por último, la ANSES es el organismo más grande de las ISS y se encarga de la administración, liquidación y pago de diversas prestaciones sociales, tanto contributivas como no contributivas. Entre éstas se encuentran Prestaciones Previsionales, Asignaciones Familiares, Pensiones No Contributivas, Seguro de Desempleo, entre otras.

Prestaciones administradas por ANSES

La ANSES constituye el principal organismo de seguridad social y, como tal, gestiona y administra el pago de diversas prestaciones, entre las que pueden mencionarse:

- **Beneficios Previsionales Contributivos:** prestaciones por vejez (jubilaciones y pensiones), invalidez y fallecimiento, otorgadas de forma ordinaria o por moratoria, para trabajadores en relación de dependencia que hayan aportado al Régimen General (Ley 24.241), a los Regímenes Diferenciales (menores requerimientos de edad y de años de servicios en virtud de contemplar actividades determinantes de un prematuro envejecimiento), Regímenes Especiales (Docentes no universitarios, Docentes Universitarios Nacionales, Investigadores Científicos y Tecnológicos, Poder Judicial, Servicio Exterior de la Nación, Luz y Fuerza, Yacimientos Carboníferos Río Turbio), Regímenes para Policías y Servicios Penitenciarios de Provincias transferidas a Nación, Régimen para Trabajadores de casas Particulares; así como para trabajadores independientes (Régimen de Autónomos, Monotributo y Monotributo Social).
- **Pensiones No Contributivas:** Pensiones por Invalidez, Madres de 7 o más hijos, Ex Combatientes de Malvinas, Presos Políticos, Pensiones Graciables, Vejez, Especiales y la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM).
- **Prestación por Desempleo** destinada a trabajadores asalariados registrados, despedidos sin justa causa o por fuerza mayor, de acuerdo a requisitos.
- **Asignaciones Familiares:** Prestaciones de pago mensual (Asignación por Hijo, Hijo con Discapacidad, Maternidad, Prenatal) y de pago único (Ayuda Escolar anual, Adopción, Matrimonio, Nacimiento) para trabajadores en relación de dependencia, monotributistas y titulares de la Prestación por Desempleo y para los titulares del SIPA, del régimen de Pensiones No contributivas por Invalidez y ex Combatientes de Malvinas.
- **Asignaciones Universales:** por Hijo para Protección Social, Hijo con Discapacidad para Protección Social y por Embarazo para Protección Social.

Es importante remarcar que el esquema AIF incluye entre las Prestaciones de la Seguridad Social, principalmente, prestaciones del ámbito previsional, mientras que otro tipo de prestaciones (como las Asignaciones Familiares) se encuentran dentro de Transferencias Corrientes. Por otra parte, las ISS incurren en Gastos Corrientes de Consumo y Operación que les permiten asegurar su funcionamiento, como, por ejemplo, el pago de remuneraciones de sus trabajadores y la contratación de servicios.

Los Gastos de Capital de las ISS se generan en concepto de inversiones directas y distintas erogaciones que incrementan el patrimonio de los organismos, como la puesta en valor de edificios.

Por último, se encuentran los Gastos Figurativos. Éstos incluyen, por un lado, transferencias que realiza ANSES –en su papel de agente de retención– con destino a entes públicos fuera de la Administración Nacional, entre ellos el PAMI⁴ y la Administración Federal Ingresos Públicos (AFIP).⁵ Por otra parte, la ANSES se encarga de asistir financieramente a otros sectores de la Administración Nacional para el otorgamiento de beneficios sociales, tales como las Pensiones No Contributivas ofrecidas por la Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS) y programas de empleo y capacitación laboral que ofrece el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). Asimismo, ANSES transfiere fondos a los demás organismos de las ISS (IAF y Caja de la PFA) para cubrir gastos que no puedan ser solventados con los recursos con los que cuentan estas instituciones.

Para financiar estos gastos, las ISS cuentan con diversas formas de ingreso: Ingresos Corrientes, Recursos de Capital y Contribuciones Figurativas.

Clasificación económica de los Recursos

Ingresos corrientes: son aquellos que se obtienen con habitualidad. Incluyen tanto las entradas de dinero que no suponen contraprestación (como los impuestos), como por el cobro de tasas, derechos, contribuciones a la seguridad social y rentas que provienen de la propiedad.

Recursos de capital: son aquellos que provienen principalmente de la venta de activos (tierras y terrenos, edificios e instalaciones y maquinarias y equipos).

Contribuciones figurativas: son recursos que recibe una organización o entidad pública provenientes de otra que también pertenece a su mismo universo (nuevamente para nuestro caso, y según el esquema AIF, el Sector Público Nacional No Financiero). Se trata de ingresos de fondos que no tienen contraprestación, devolución ni costo.

Dentro de los Ingresos Corrientes de las ISS, la principal fuente está constituida por los Aportes Personales de los trabajadores y las Contribuciones Patronales que realizan los

⁴ ANSES retiene 3% o 6% de los beneficios previsionales, dependiendo del tramo de haber. Este monto es luego transferido al INSSJP, quien otorga cobertura médica a los jubilados y pensionados.

⁵ AFIP recibe una comisión por el servicio de recaudación impositiva que presta a la ANSES.

empleadores a los tres organismos (ANSES, IAF y Caja de la PFA). En segundo lugar, de acuerdo a su magnitud, están los Ingresos Tributarios. Éstos representan flujos de dinero que recibe la ANSES provenientes de la recaudación de los impuestos destinados a financiar el sistema de Seguridad Social: Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto sobre los Créditos y Débitos en Cuentas Bancarias, Adicional de Emergencia sobre Cigarrillos, Impuestos sobre los Combustibles Líquidos y al Dióxido de Carbono, Impuesto Para una Argentina Inclusiva y Solidaria (PAIS)⁶ y Monotributo Impositivo. También hay que tener en cuenta las Rentas de la Propiedad, que representan ingresos por rentas de depósitos, títulos, valores, préstamos, entre otros, en posesión de las ISS. Las Rentas de la Propiedad incluyen rentas del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) cobradas al sector privado y al Sector Público Nacional Financiero (SPNF), que son reinvertidas en el fondo y no representan saldos líquidos a disposición de las ISS.⁷ Por último, también se deben tener en cuenta los Ingresos No Tributarios, que representan montos bajos, generalmente en concepto de multas por infracciones, devoluciones, afectaciones y demás.

En segunda instancia, las ISS se financian a partir de Recursos de Capital. Este concepto se deriva principalmente de la venta de acciones y participaciones de capital, tanto de empresas privadas nacionales como de empresas públicas no financieras. Hasta el año 2020, también incluyó transferencias por parte del FGS para el financiamiento del Programa Nacional de Reparación Histórica (PNRH).^{8 9}

Por último, se encuentran las Contribuciones Figurativas. Dentro de éstas se incluyen las transferencias del Tesoro Nacional a la ANSES para cubrir determinados programas sociales que cuentan con ese financiamiento específico (como el Régimen Reparatorio Ex Presos Políticos); por los giros de fondos provenientes de la Coparticipación Federal (y su correspondiente reposición);¹⁰ y por los giros para cubrir eventuales déficits del organismo (entre ellos el perteneciente al programa de Ex-Cajas Provinciales). Además de estas transferencias del Tesoro a la ANSES, también se incluyen transferencias intra-ISS. Estas Contribuciones Figurativas son recibidas por el IAF y la Caja de la PFA, y provienen de ANSES; su objetivo es cubrir el déficit de ambos organismos. Estas mismas transferencias son las que fueron nombradas anteriormente, al final del apartado de Gastos Figurativos. Este traspaso de fondos, al tener origen en ANSES y destino en el IAF y la Caja de la PFA, se realiza dentro de las mismas ISS, por lo que se contabiliza tanto como Gasto Figurativo (de ANSES) y a la vez como Contribución Figurativa (de IAF y Caja de la PFA).

⁶ Ley 27.541, Capítulo 6. Impuesto establecido con carácter de emergencia por 5 períodos fiscales.

⁷ Saldos líquidos implican sumas de dinero de rápida disponibilidad por parte de las instituciones para hacer uso de ellos. Las Rentas de la Propiedad derivadas de títulos del FGS suelen reinvertirse en él, y por lo tanto no son sumas de dinero con que cuenta ANSES para hacer frente a sus obligaciones corrientes.

⁸ Ley 27.260. El PNRH es un programa bajo el cual el Estado Nacional tuvo como objetivo resolver los reclamos por reajuste de haberes previsionales y la deuda que éste implica con los beneficiarios.

⁹ Ley 27.574. Establece que el FGS asistirá durante el 2020 a la ANSES para el pago de prestaciones, teniendo en consideración la caída de ingresos derivada de la pandemia. Posteriormente, el PNRH ya no será financiado con recursos del FGS, sino a partir de los recursos corrientes de la ANSES.

¹⁰ Ley 24.130. Acuerdo fiscal Nación-Provincias de 2016 y Ley 27.260. Desde el año 1992 se estableció que la ANSES recibiría el 15% de la Masa Coparticipable Bruta (MCB). A raíz del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación del año 2015 relativo a la devolución del 15% de la MCB, la ANSES sufre una detracción anual del 3% de ésta hasta llegar a 0% en el año 2020, sin perjuicio de que dicho monto es compensado mediante transferencias del Tesoro Nacional.

2. Evolución y composición de los gastos de las Instituciones de la Seguridad Social

Tabla 2.1 Gastos de las Instituciones de la Seguridad Social

En millones de pesos y porcentaje

| GASTOS | 2019 | 2020 | Variación nominal | Variación real |
|--------------------------------|--------------|--------------|-------------------|----------------|
| Gastos Corrientes | \$ 2.078.118 | \$ 3.443.964 | 65,7% | 17,3% |
| Prestaciones de la Seg. Social | \$ 1.737.405 | \$ 2.451.798 | 41,1% | -0,3% |
| Transferencias Corrientes | \$ 314.332 | \$ 960.690 | 205,6% | 118,0% |
| Gastos de Consumo y Operación | \$ 26.382 | \$ 31.475 | 19,3% | -16,2% |
| Gastos de Capital | \$ 176 | \$ 180 | 2,3% | -40,5% |
| Gastos Figurativos | \$ 271.524 | \$ 367.175 | 35,2% | -4,0% |
| TOTAL | \$ 2.349.818 | \$ 3.811.319 | 62,2% | 14,9% |

Como se expresó anteriormente, dentro de Prestaciones de la Seguridad Social se encuentran principalmente prestaciones previsionales. Y en Transferencias Corrientes se incluyen ayudas sociales a personas que, a pesar de ser también prestaciones de la Seguridad Social, no pertenecen al ámbito previsional, tales como las Asignaciones Familiares.

Fuente: DNPSS en base a datos de Secretaría de Hacienda.

En el año 2019, el Gasto Corriente de las ISS fue de \$2.078.118 millones. En este sentido, el gasto en Prestaciones de la Seguridad Social representó el 73,9% del Gasto Total de las ISS, mientras que el gasto en Transferencias Corrientes al sector privado y público representó el 13,4% y el Gasto en Consumo y Operación el 1,1%.

Por su parte, los Gastos Figurativos representaron el 11,6% del Gasto de las ISS, totalizando \$271.524 millones. De este monto, \$71.657 millones fueron por transferencias de la ANSES hacia la Caja de la PFA y al IAF. Lo restante tuvo destino en Recursos Afectados (\$8.637 millones, MTEySS en su mayoría), Organismos Descentralizados (\$126.028 millones, en su mayoría a ANDIS) y otros organismos fuera de la Administración Nacional (\$65.200 millones, PAMI y AFIP principalmente).

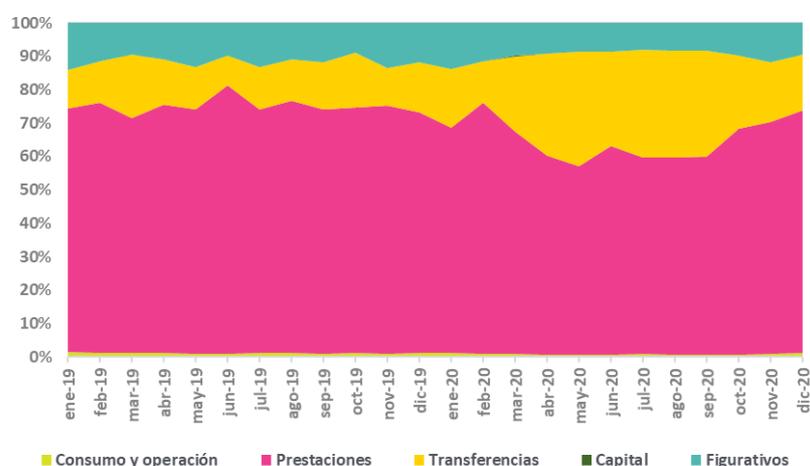
Por último, el Gasto de Capital fue igual a \$176 millones, lo que representa menos de un 0,01% del Gasto total.

En 2020 los gastos se vieron alterados significativamente en su composición y magnitud, debido a la pandemia del Coronavirus.

Gráfico 2.1 Composición de Gastos de las Instituciones de la Seguridad Social

En porcentaje

| GASTOS | Sobre Gastos Totales | | Sobre PIB | |
|--------------------------------|----------------------|---------------|--------------|--------------|
| | 2019 | 2020 | 2019 | 2020 |
| Gastos Corrientes | 88,4% | 90,4% | 9,7% | 12,7% |
| Gastos de Consumo y Operación | 1,1% | 0,8% | 0,1% | 0,1% |
| Prestaciones de la Seg. Social | 73,9% | 64,3% | 8,1% | 9,1% |
| Transferencias Corrientes | 13,4% | 25,2% | 1,5% | 3,6% |
| Gastos de Capital | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| Gastos Figurativos | 11,6% | 9,6% | 1,3% | 1,4% |
| TOTAL | 100,0% | 100,0% | 11,0% | 14,1% |



Fuente: DNPSS en base a datos de Secretaría de Hacienda.

Analizando los egresos corrientes –que en 2020 totalizaron \$3.443.964 millones– se observa que los Gastos en Consumo y Operación aumentaron nominalmente un 19,3%, alcanzando los \$31.475 millones. No obstante, en términos reales ello implicó significativa caída real de 16,2 puntos porcentuales,¹¹ lo que explica en parte la caída en el Gasto en Consumo y Operación en términos del gasto total, llegando a representar el 0,8%. No obstante, dada la baja participación de este concepto en el gasto total, su variación no impactó sobre la magnitud de este último.

Una **variación nominal** hace referencia a la variación medida en la unidad de cuenta, en este caso pesos argentinos. En cambio, una **variación real** hace referencia a la variación nominal ajustada por inflación.

El gasto en Prestaciones de la Seguridad Social se incrementó, entre 2019 y 2020, en términos nominales en un 41,1%, alcanzando los \$2.451.798 millones. Este crecimiento nominal se encontró en línea con la inflación, por lo que medido en términos reales significó apenas una

¹¹ Un (1) punto porcentual hace referencia a un 1%.

caída de 30 puntos básicos.¹² Si se observa el peso de este ítem sobre el Gasto Total de las ISS, se nota una disminución de su participación pasando de 73,9% en 2019 a 64,3% en el año 2020. Esta importante baja se debe principalmente al aumento del gasto en concepto de Transferencias Corrientes al sector privado, producto de la asistencia estatal¹³ en el contexto de crisis económica derivada de la pandemia y sus correspondientes medidas sanitarias.

Medidas de asistencia frente a la crisis del COVID-19

El Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) consistió en el pago de una prestación monetaria no contributiva, de carácter excepcional, destinada a compensar la pérdida o grave disminución de ingresos en el contexto de pandemia por el COVID-19. El IFE estuvo destinado a trabajadores desocupados, trabajadores informales, Monotributistas “A” y “B”, Monotributistas sociales, trabajadoras de casas particulares o personas inactivas y a los beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo (AUH) o de la Asignación Universal por Embarazo (AUE). Esta prestación extraordinaria fue de \$10.000, se pagó 3 veces, y tuvo un amplio alcance, asistiendo a 8,9 millones de hogares.

Asimismo, se implementó el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), destinado a empresas y trabajadores formales del sector privado. Este Programa consistió en varios beneficios. En primer lugar, se estableció una asignación compensatoria al salario (de hasta el 50%) para los trabajadores de empresas que vieran afectadas sus ventas y nivel de facturación. Los montos compensatorios otorgados por el Estado Nacional se establecieron teniendo en cuenta el diferente grado de vulnerabilidad de los trabajadores y las empresas, beneficiando en mayor medida a los asalariados de menores ingresos y a las PyMEs, de acuerdo a escalas salariales vinculadas al Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM). Asimismo, se dispuso una postergación del plazo para el pago o una reducción (de hasta 95%) de las contribuciones patronales para las empresas comprometidas. Por otra parte, también se incluyeron créditos a tasa cero de hasta \$150.000 para monotributistas y autónomos así como el aumento del monto y del plazo del seguro por desempleo.

El gasto fiscal comprometido entre el IFE y el ATP superó los \$454.000 millones a lo largo de 2020.

De este modo, las Transferencias Corrientes totalizaron \$960.690 millones en el año 2020, más del triple que el año anterior. Esto significó un crecimiento en términos reales del 118%, explicando así el principal componente de aumento del Gasto Corriente, que tuvo una variación real del 17,3% anual. Respecto de la participación del Gasto en Transferencias corrientes sobre el Gasto Total de las ISS, se puede observar que estuvieron cerca de duplicar su peso, pasando de 13,4% en 2019 a 25,2% en 2020, superando incluso el 30% en varios de los meses de vigencia del ASPO/DISPO.¹⁴

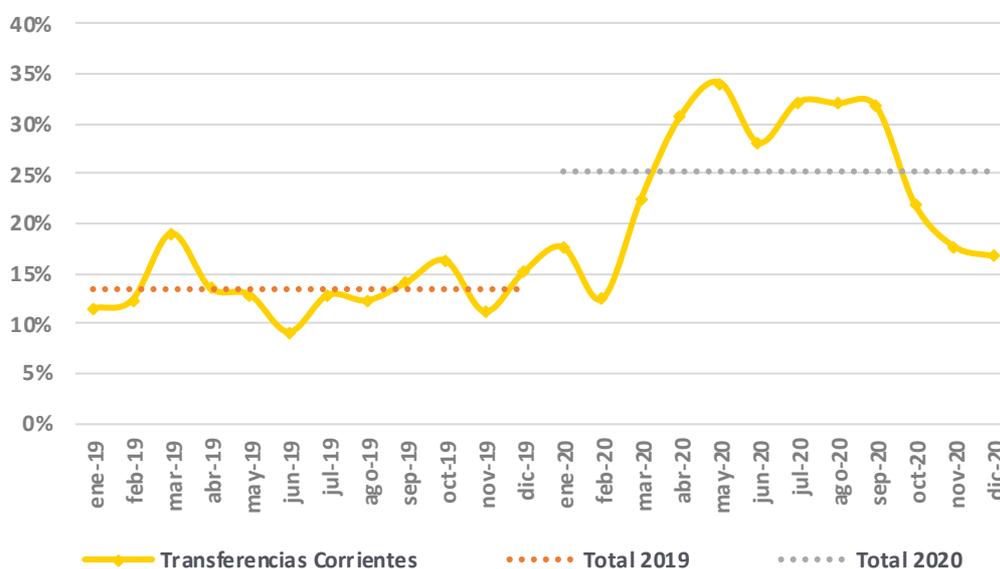
¹² Un (1) punto básico hace referencia a un 0,01%.

¹³ Se destacan distintos programas como el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), entre otros. Ver recuadro “Medidas de asistencia frente a la crisis del COVID-19”.

¹⁴ Decreto 297/2020 y 520/2020. Establecimiento del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) desde el 20 de marzo de 2020 en todo el país, y del Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio (DISPO) desde el 8 de junio de 2020 en determinadas zonas del país.

Gráfico 2.2 Transferencias Corrientes como porcentaje de gastos totales de las ISS

En porcentaje



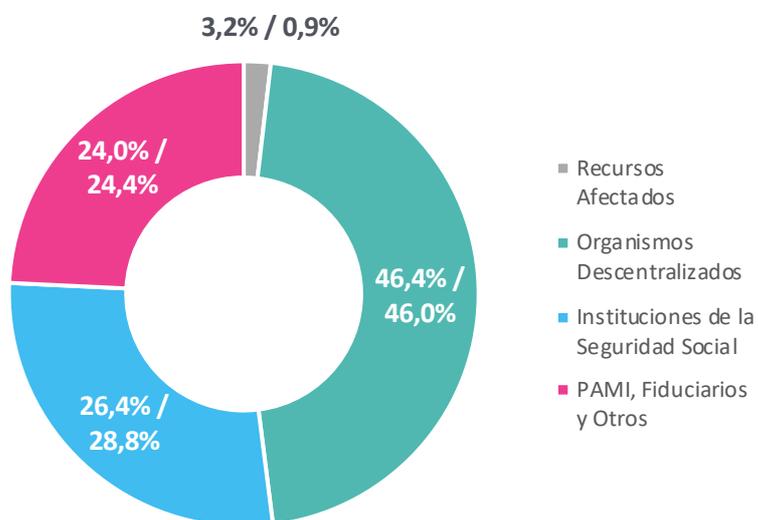
Fuente: DNPSS en base a datos de Secretaría de Hacienda.

Por su parte, la caída real del Gasto de Capital del 40,5% (\$180 millones en 2020) no tuvo grandes implicancias en la variación del gasto total, dada su baja participación en la totalidad de las erogaciones de las ISS.

Por último, en el año 2020 los Gastos Figurativos se incrementaron nominalmente un 35,2% aunque ello representó una leve caída en términos reales del 4%. Esta variación no tuvo una gran incidencia en la variación del gasto total. Los Gastos figurativos totalizaron \$367.175 millones, de los cuales \$3.150 millones corresponden a Recursos Afectados (programas de empleo principalmente), \$168.845 millones por transferencias a Organismos Descentralizados (sobre todo al ANDIS), \$105.569 millones fueron transferencias hacia el IAF y la Caja de la PFA y \$89.610 millones representaron transferencias hacia otros organismos fuera de la Administración Nacional (en su mayoría a PAMI y AFIP).

Gráfico 2.3 Composición de los Gastos Figurativos de las ISS en 2019 / 2020

En porcentaje



Fuente: DNPSS en base a datos de Secretaría de Hacienda.

En resumen, el gasto de las ISS totalizó \$3.811.319 millones para el año 2020, viéndose una variación real igual a 14,9% con respecto al 2019. Este crecimiento en el gasto se explica, principalmente, por el aumento del gasto en Transferencias Corrientes, a partir de la asistencia extraordinaria derivada de la crisis del COVID-19.

Cómo dimensionar el gasto de las ISS

Existen distintas formas de dimensionar el Gasto total de las ISS

- 1. Relacionarlo al Gasto Primario del SPNNF.** Este representa el Gasto Total del Sector Público Nacional no Financiero menos lo pagado en intereses netos de la deuda. Estudiar esta relación es determinante para analizar la incidencia de las erogaciones en Seguridad Social dentro de los gastos del SPNNF que no se destinan a saldar servicios de deuda de períodos anteriores, es decir, aquel gasto que no se destina al financiamiento y sí al consumo y provisión de bienes y servicios del Sector Público. De esta forma se puede evaluar la orientación que el gasto estatal tiene, en el cual el Gobierno tiene mayores posibilidades de control.
- 2. Compararlo con el Gasto total del SPNNF.** Al incluir los servicios de la deuda, se ve cuánto incide el gasto de las ISS en todos los gastos en los que incurre el SPNNF, incluyendo aquellos relacionados al financiamiento de períodos anteriores.
- 3. Vincularlo con el PIB.** Se obtiene un indicador que permite situar el gasto en seguridad social en relación al tamaño de la economía del país.

En 2019, el Gasto Primario del SPNNF fue igual a \$5.273.570 millones mientras que el Gasto Total de las ISS fue de \$2.349.818 millones, representando el 44,6% del primero. En 2020, el Gasto Total de las ISS sobre el Gasto Primario del SPNNF bajó a 41,3%, a pesar de que el primero aumentó en términos reales un 14,9%. Esto se debe a que el Gasto Primario creció aún más, elevándose a \$9.236.703 millones, lo que implicó una variación real positiva de 24%.

Por su parte, si se compara el Gasto Total de las ISS con el Gasto Total del SPNNF (incluyendo los pagos de interés netos de la deuda) se observa que en 2019 el primero representó el 39,2% mientras que en 2020 representó el 39%, lo que implica una reducción de apenas 20 puntos básicos. Esta pequeña variación se explica porque el Gasto Total del SPNNF tuvo un incremento real apenas superior al incremento observado en el Gasto Total de las ISS. En este sentido, el Gasto Total del SPNNF aumentó 15,6% en términos reales dado el menor peso de los intereses de la deuda, pasando de \$5.997.855 millones en 2019 a \$9.779.576 millones en 2020.

Tabla 2.2 Gasto de las Instituciones de la Seguridad Social

En porcentaje

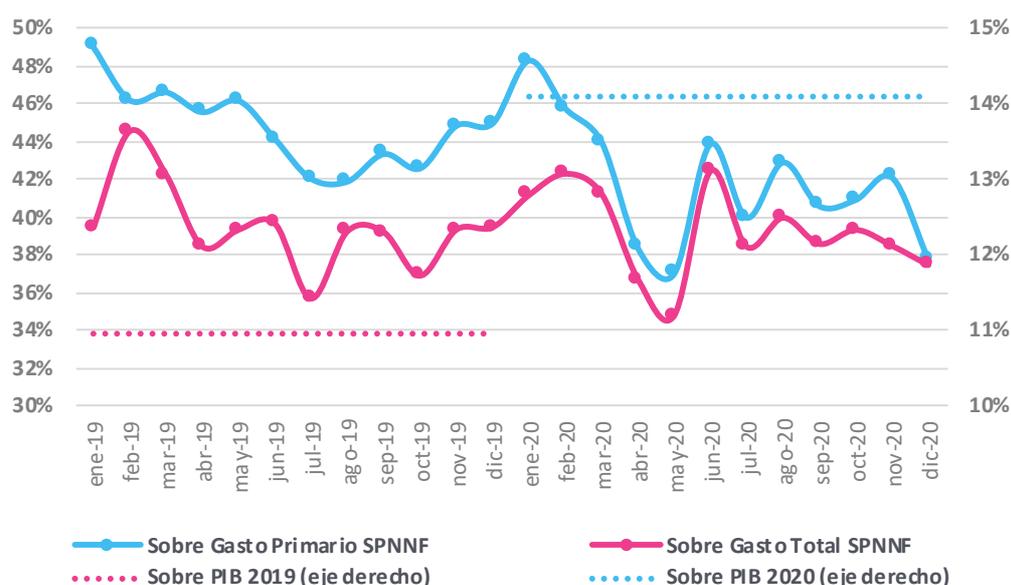
| GASTO TOTAL ISS COMO PORCENTAJE DE: | 2019 | 2020 |
|-------------------------------------|-------|-------|
| Gasto primario SPNNF | 44,6% | 41,3% |
| Gasto total SPNNF | 39,2% | 39,0% |
| PBI | 11,0% | 14,1% |

Fuente: DNPSS en base a datos de Secretaría de Hacienda.

Por último, al vincular el Gasto de las ISS con el Producto Interno Bruto (PIB) se observa que el primero pasó de representar un 11% en 2019 a un 14,1% en 2020. Esta variación se explica por la fuerte caída del PIB –dada la contracción de la actividad económica observada durante gran parte del año 2020– y el aumento del gasto de las ISS.

Gráfico 2.4 Evolución del Gasto de las Instituciones de la Seguridad Social

En porcentaje



Fuente: DNPSS en base a datos de Secretaría de Hacienda.

En resumen, se observa que, a pesar del importante aumento del Gasto Total de las ISS, éste se vio disminuido en términos del Gasto Primario del SPNNF, dado que este último evidenció un aumento aún mayor. Por su parte, el Gasto Total de las ISS sobre el Gasto Total del SPNNF no se vio prácticamente alterado. Esto se debe a que el aumento de este último fue similar al aumento del Gasto Total de las ISS y menor al aumento del Gasto Primario del SPNNF, dado un menor pago de los servicios de deuda. Por último, se observa un importante aumento del Gasto Total de las ISS sobre el PIB, impulsado por la magnitud del incremento del primero y la caída del segundo.

3. Evolución y composición de los ingresos de las Instituciones de la Seguridad Social

Tabla 3.1 Ingresos de las Instituciones de la Seguridad Social

En millones de pesos y porcentaje

| INGRESOS | 2019 | 2020 | Variación nominal | Variación real |
|-------------------------------------|--------------|--------------|-------------------|----------------|
| Ingresos Corrientes | \$ 1.714.757 | \$ 2.137.653 | 24,7% | -12,5% |
| Aportes y Contrib. a la Seg. Social | \$ 1.030.492 | \$ 1.298.859 | 26,0% | -11,7% |
| Ingresos Tributarios | \$ 559.598 | \$ 769.294 | 37,5% | -3,4% |
| Rentas de la Propiedad | \$ 122.891 | \$ 68.244 | -44,5% | -59,7% |
| Ingresos No Tributarios | \$ 1.776 | \$ 1.257 | -29,2% | -50,2% |
| Recursos de Capital | \$ 64.242 | \$ 82.089 | 27,8% | -6,8% |
| Contribuciones Figurativas | \$ 720.143 | \$ 1.704.868 | 136,7% | 72,6% |
| TOTAL | \$ 2.499.142 | \$ 3.924.611 | 57,0% | 11,3% |

Fuente: DNPSS en base a datos de Secretaría de Hacienda.

A lo largo del año 2019 los Ingresos Totales de las Instituciones de la Seguridad Social fueron iguales a \$2.499.142 millones. De este monto, 68,6% (\$1.714.757 millones) pertenece a los Ingresos Corrientes, compuesto en primer lugar por Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social, los que representan un 41,2%; en segundo lugar los Ingresos Tributarios con un 22,4%; las Rentas de la Propiedad con un 4,9% y con un 0,1% los Ingresos No Tributarios. Cabe destacar que las Rentas de la Propiedad representaron \$122.891 millones en 2019, de las cuales las cobradas por el FGS fueron iguales a \$117.043 millones.¹⁵ El resto (\$5.847 millones) pertenece a valores y depósitos de las ISS.

Por su parte, los Recursos de Capital representaron 2,6% de los Ingresos Totales alcanzando \$64.242 millones. Estos recursos incluyen transferencias del FGS para el pago del PNRH por \$64.236 millones, es decir que únicamente \$5 millones en 2019 no provinieron de esa fuente.

A su vez, las Contribuciones Figurativas totalizaron los \$720.143 millones, representando el 28,8% de los Ingresos Totales. Dentro de las Contribuciones Figurativas, \$71.657 millones, corresponden a transferencias internas desde la ANSES a la Caja de la PFA o al IAF y el resto (\$648.485 millones) representan transferencias del Tesoro Nacional hacia ANSES. Dentro de las transferencias realizadas por el Tesoro hacia ANSES, \$372.410 millones¹⁶ se dieron en

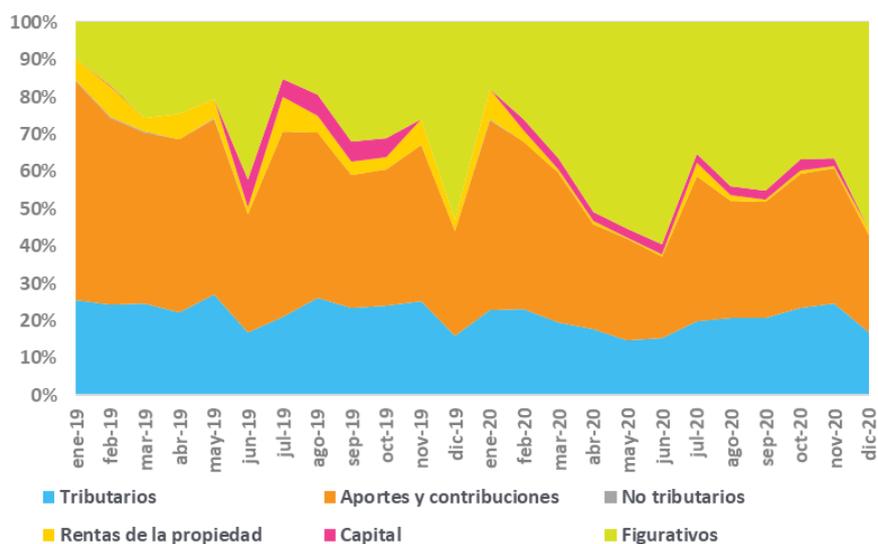
¹⁵ Este monto representa rentas cobradas al sector privado y al Sector Público Nacional Financiero (SPNF) por parte del FGS. Los ingresos generados por el FGS a partir de rentas cobradas al SPNNF son neteadas en el esquema AIF, al igual que los gastos derivados de estos intereses.

¹⁶ Según la Distribución Efectiva de Recursos Tributarios Nacionales de la Comisión Federal de Impuestos (CFI).

concepto de Coparticipación Federal (\$65.986 millones)¹⁷ y su reposición.¹⁸ El resto de las transferencias del Tesoro Nacional se realizaron en concepto de financiamiento de programas específicos y gastos que no alcanzaron a ser solventados por los ingresos disponibles de las ISS, es decir, el déficit de las ISS.

Gráfico 3.1 Composición de Ingresos de las Instituciones de la Seguridad Social
En porcentaje

| INGRESOS | Sobre Ingresos Totales | | Sobre PIB | |
|-------------------------------------|------------------------|---------------|--------------|--------------|
| | 2019 | 2020 | 2019 | 2020 |
| Ingresos Corrientes | 68,6% | 54,5% | 8,0% | 7,9% |
| Ingresos Tributarios | 22,4% | 19,6% | 2,6% | 2,8% |
| Aportes y Contrib. a la Seg. Social | 41,2% | 33,1% | 4,8% | 4,8% |
| Ingresos No Tributarios | 0,1% | 0,0% | 0,0% | 0,0% |
| Rentas de la Propiedad | 4,9% | 1,7% | 0,6% | 0,3% |
| Recursos de Capital | 2,6% | 2,1% | 0,3% | 0,3% |
| Contribuciones Figurativas | 28,8% | 43,4% | 3,4% | 6,3% |
| TOTAL | 100,0% | 100,0% | 11,7% | 14,5% |



Fuente: DNPSS en base a datos de Secretaría de Hacienda.

Durante el año 2020, los Ingresos Corrientes de las ISS aumentaron un 24,7% en términos nominales, llegando a \$2.137.653 millones. No obstante, dado el proceso inflacionario presente en el país, dicho valor representa una caída del 12,5% en términos reales.

¹⁷ Según CFI.

¹⁸ Reposición del Tesoro por los fondos de la Coparticipación que ya no son destinados a la ANSES. Como se mencionó anteriormente, desde el año 1992 se estableció que la ANSES recibiría el 15% de la Masa Coparticipable Bruta (MCB). A raíz del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación del año 2015 relativo a la devolución del 15% de la MCB, la ANSES sufre una detracción anual del 3% de ésta hasta llegar a 0% en el año 2020, sin perjuicio de que dicho monto es compensado mediante transferencias del Tesoro Nacional.

La participación de los Aportes y Contribuciones disminuyó significativamente (8,14 puntos porcentuales) llegando a representar el 33,1% de los Ingresos Totales en el 2020. Incluso para el mes de junio éstos apenas representaron poco más del 20% de los ingresos. La variación real de los ingresos bajo este concepto mostró una significativa caída de 11,7%, para el componente que fuera históricamente el principal ingreso de las ISS. Esta caída de Aportes y Contribuciones se explica, principalmente, por la contracción de la actividad económica evidenciada y por las medidas de alivio fiscal tomadas en respuesta a ésta, como, por ejemplo, la reducción del pago de contribuciones patronales para empresas fuertemente afectadas por la crisis de 2020.

La participación de los Ingresos Tributarios en el total de ingresos de las ISS se mostró relativamente estable, a pesar del impacto de la pandemia, especialmente durante los primeros meses del año 2020. Estos representaron el 19,6% de los ingresos totales de 2020, tan solo 2,8 puntos porcentuales por debajo del año anterior. Sin embargo, medido en términos reales se observa que los ingresos bajo este concepto evidenciaron una caída del 3,4%, totalizando los \$769.293 millones en el año.

Los Ingresos No Tributarios sufrieron una caída en términos reales durante 2020 del 50,2%, aunque su baja relevancia dentro de los ingresos totales no impactó en la variación de estos últimos. Por su parte, las Rentas de la Propiedad cayeron a \$68.244 millones,¹⁹ lo que implica una caída de 59,7% en términos reales.

Los Recursos de Capital también se vieron afectados, mostrando una caída de 6,8% en términos reales, totalizando \$82.088 millones en el año. La totalidad de este monto provino del FGS para los pagos del Programa Nacional de Reparación Histórica.

Esta caída en los Ingresos Corrientes y de Capital se vio compensada por un aumento significativo de las Contribuciones Figurativas, evidenciando un crecimiento real del 72,6% y alcanzando los \$1.704.868 millones. La mayor parte de este monto (\$1.599.299 millones) fueron aportes del Tesoro Nacional, mientras que el saldo restante fueron transferencias de ANSES hacia el IAF y la Caja de la PFA.²⁰ Cabe destacar que la reposición del 15% de la Masa Coparticipable Bruta representó \$485.376 millones²¹ de las transferencias del Tesoro, y el resto provino de programas particulares (como por ejemplo Ex Presos Políticos) y financiamiento del déficit de las ISS.

En relación a la participación que tuvieron las Contribuciones Figurativas dentro del Total de Ingresos se observa que éstas pasaron de representar el 28,8% al 43,4% de los ingresos totales de las ISS en el año 2020. Incluso llegaron a representar cifras superiores al 50% en 4 de los 12 meses del año. Estas cifras implican un crecimiento de 14,6 puntos porcentuales

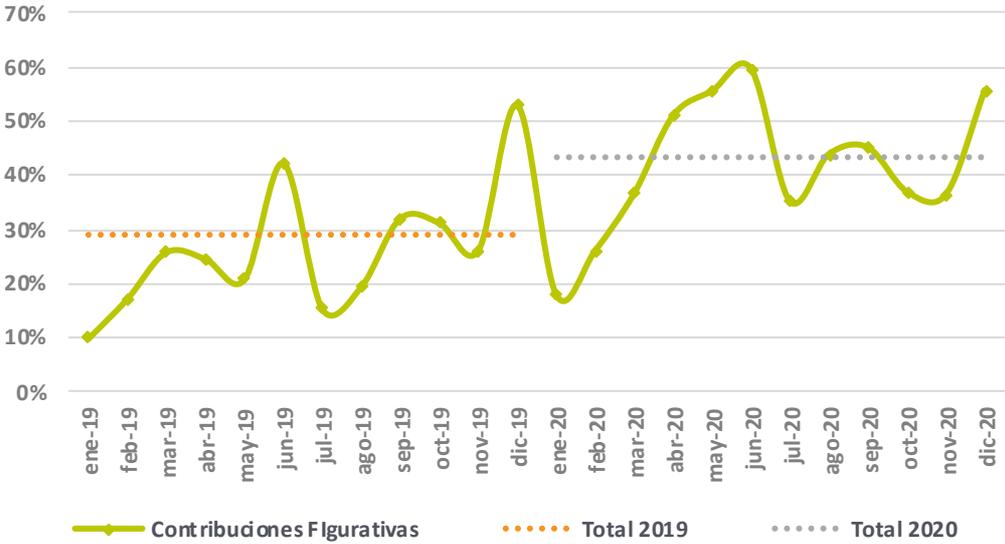
¹⁹ De esta suma, \$66.805 millones fueron cobrados al sector privado y al SPNF por parte del FGS.

²⁰ Como se ha mencionado precedentemente, tanto ANSES como el IAF y la Caja de PFA reciben ingresos por transferencias en concepto de Contribuciones Figurativas. En el caso de ANSES, las transferencias se realizan desde el Tesoro Nacional mientras que las otras instituciones las reciben de ANSES. El único organismo dentro de las ISS que presenta Gastos en materia de transferencias figurativas es ANSES.

²¹ Este monto representa 15% de los \$3.235.842 millones de la Masa Coparticipable Bruta (MCB) informada por la Comisión Federal de Impuestos (CFI) y no el monto de reposición a ANSES informado por la CFI. La reposición del Tesoro a ANSES informada era igual a la de 2019 (\$372.410 millones) y no representa el 15% de la MCB.

en la representación de los ingresos totales en comparación con 2019 por parte de las Contribuciones Figurativas, teniendo su mayor incidencia al comienzo de la pandemia y en el mes de diciembre de 2020.²²

Gráfico 3.2 Contribuciones Figurativas como porcentaje de ingresos totales de las ISS
En porcentaje



Fuente: DNPSS en base a datos de Secretaría de Hacienda.

En resumen, los ingresos de las ISS totalizaron \$3.924.611 millones en el año 2020, observándose un incremento en términos reales de 11,3% con respecto a 2019. No obstante, cabe destacar que todos los componentes de los Ingresos Corrientes, así como los Recursos de Capital, muestran una significativa caída. El incremento de los Ingresos Totales de las ISS en 2020 se explica por el fuerte aumento que tuvieron las Contribuciones Figurativas con respecto al 2019, del orden del 72% en términos reales.

²² Por motivos estacionales provenientes del pago del Sueldo Anual Complementario (SAC) de jubilaciones, pensiones y pensiones no contributivas.

4. Evolución de los resultados de las Instituciones de la Seguridad Social

Existen diversas formas de observar la diferencia entre los ingresos y los gastos de las ISS. Al igual que como se ha hecho hasta este punto, se utilizará como guía al esquema AIF y se mostrarán los distintos resultados que éste presenta.

Diferencia entre Ingresos y Gastos

Resultado Económico: resultado de comparar los Ingresos Corrientes con los Gastos Corrientes.

Resultado Financiero antes de Ingresos y Gastos Figurativos: resultado de comparar Ingresos Corrientes y Recursos de Capital con los Gastos Corrientes y Gastos de Capital, sin considerar los Ingresos y Gastos Figurativos.

Resultado Financiero: resultado de comparar la totalidad de los Ingresos y Gastos (Corrientes, de Capital y Figurativos).

Un resultado negativo, en el que los gastos superan a los ingresos, se conoce como Déficit. En cambio, un resultado positivo, en el que los ingresos superan a los gastos, se conoce como Superávit.

En primer lugar, se observa que las ISS presentaron en el año 2019 un **Resultado Económico deficitario** por -\$363.362 millones (-1,7% del PIB), dados unos Ingresos Corrientes de \$1.714.757 millones y Gastos Corrientes por \$2.078.118 millones.

Por otra parte, si se analiza el **Resultado Financiero antes de Ingresos y Gastos Figurativos** puede observarse que el mismo fue igual a -\$299.296 millones (-1,4% del PIB). Este resultado **deficitario** es menos significativo que el Económico, debido a que los Recursos de Capital son superiores a los Gastos de Capital, por lo que el resultado de las ISS mejora cuando se tiene en cuenta este concepto. Cabe recordar que dentro de los Recursos de Capital se consideran los ingresos provenientes del FGS para el pago de PNRH por un monto de \$64.242 millones.

Por último, al tomar en cuenta la totalidad de Ingresos y Gastos, incluyendo las Contribuciones y los Gastos Figurativos, para el año 2019 el **Resultado Financiero fue positivo**, ascendiendo a \$149.324 millones (0,7% del PIB). De la misma manera que sucede con los conceptos de Capital, el resultado mejora cuando se tienen en cuenta los conceptos Figurativos, mostrando en este caso superávit.

Tabla 4.1 Resultado de las Instituciones de la Seguridad Social

En millones de pesos y porcentaje

| RESULTADOS incluyendo rentas FGS | 2019 | | 2020 | |
|---|-------------|-----------|---------------|-----------|
| | Nominal | Sobre PBI | Nominal | Sobre PBI |
| Resultado Económico | -\$ 363.362 | -1,7% | -\$ 1.306.310 | -4,8% |
| Resultado Financiero antes de Ingresos y Gastos Figurativos | -\$ 299.296 | -1,4% | -\$ 1.224.401 | -4,5% |
| Resultado Financiero | \$ 149.324 | 0,7% | \$ 113.292 | 0,4% |
| RESULTADOS excluyendo rentas FGS | | | | |
| Resultado Económico | -\$ 480.405 | -2,2% | -\$ 1.373.115 | -5,1% |
| Resultado Financiero antes de Ingresos y Gastos Figurativos | -\$ 416.339 | -1,9% | -\$ 1.291.206 | -4,8% |
| Resultado Financiero | \$ 32.280 | 0,2% | \$ 46.487 | 0,2% |

Fuente: DNPSS en base a datos de Secretaría de Hacienda.

Es importante remarcar que este superávit del Resultado Financiero tiene en cuenta las Rentas de la Propiedad cobradas por el FGS al sector privado y al SPNF (\$117.043 millones). Sin embargo, estas Rentas de la Propiedad no constituyen saldos líquidos a disposición de las ISS.²³ En este sentido, si se quisiera incluir solo los saldos con disponibilidad efectiva de las ISS **–sin tener en cuenta las Rentas de Propiedad del FGS– se observa que los indicadores empeoran**. De tal modo, se observa un Resultado Económico igual a -\$480.405 millones (-2,2% del PIB); Resultado Financiero antes de Ingresos y Gastos Figurativos igual a -\$416.339 millones (-1,9% del PIB); y Resultado Financiero igual a \$32.280 millones (0,2% del PIB).

En el año 2020, los resultados de las ISS se ven agravados por la caída de los ingresos y el aumento de gastos destinados a asistencia producto de la pandemia del Coronavirus (IFE, ATP, entre otros).

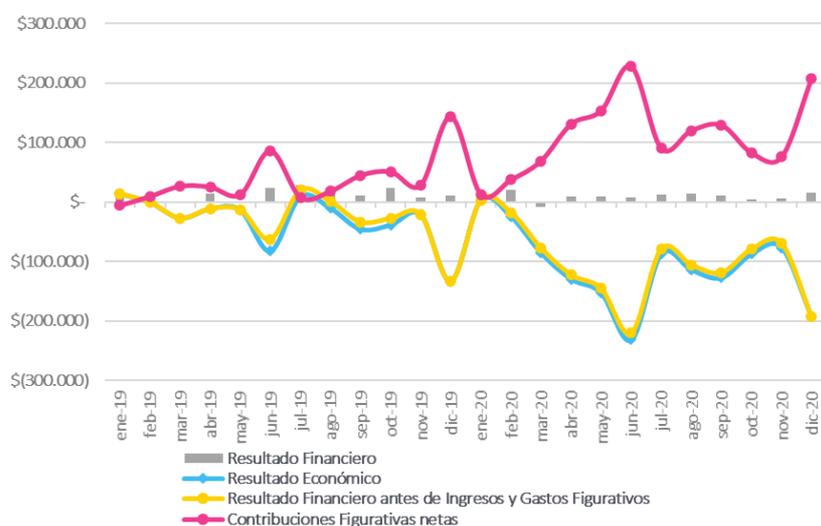
De este modo, para el año 2020 el **Resultado Económico fue deficitario** en -\$1.306.310 millones (-4,8% del PIB); el **Resultado Financiero antes de Ingresos y Gastos Figurativos deficitario** igual a -\$1.224.401 millones (-4,5% del PIB); y el **Resultado Financiero** igual a \$113.292 millones (0,4% del PIB), mostrando un **leve superávit**.

Si se realiza el ejercicio de **eliminar las Rentas de la Propiedad del FGS** (\$66.805 millones), **los resultados empeoran en todos los casos**: Resultado Económico igual a -\$1.373.115 millones (-5,1% del PIB); Resultado Financiero antes de Ingresos y Gastos Figurativos igual a -\$1.291.206 millones (-4,8% del PIB); y Resultado Financiero igual a \$46.487 millones (0,2% del PIB).

²³ Como se explicitó anteriormente, los saldos líquidos implican sumas de dinero que se encuentran a pronta disponibilidad de las instituciones para que hagan uso de ellas.

Gráfico 4.1 Evolución del Resultado de las Instituciones de la Seguridad Social

En millones de pesos



Fuente: DNPSS en base a datos de Secretaría de Hacienda.

De lo anterior, se destaca que **las transferencias del Tesoro Nacional, en concepto de Contribuciones Figurativas, han sido responsables de cubrir el creciente déficit de las ISS.** A lo largo de 2019, y principalmente en los meses de junio y diciembre por factores estacionales,²⁴ las Contribuciones Figurativas han sido parte constante del financiamiento de las ISS. Más aún, **el primer semestre del año 2020 mostró una creciente necesidad de asistencia del Tesoro para financiar los nuevos gastos,** en un momento de caída de ingresos.

Durante el segundo semestre de 2020, se observa una relativa normalización de las cuentas de las ISS, a la par de un freno en la tendencia creciente de las transferencias del Tesoro Nacional, excepto para el habitual requerimiento de asistencia correspondiente a los meses de diciembre. Sin embargo, este freno en el aumento de Contribuciones Figurativas y su consecuente normalización se da en niveles de asistencia superiores a los observados en el segundo semestre de 2019. Así mientras que **en el segundo semestre de 2019 las Contribuciones Figurativas representaron 31,7% de los ingresos totales, en el segundo semestre de 2020 esta cifra fue de 43%.** Se visualiza que el **Resultado Financiero antes de Ingresos y Gastos Figurativos de las ISS presenta una tendencia deficitaria a lo largo de 2019 y 2020, impactando de forma negativa en el Resultado Primario del SPNNF.**

En resumen, a medida que se desglosan los resultados de las ISS se ve cómo se agrava el déficit de éstas, acentuándose esta situación en 2020. Si se dejan afuera las Rentas de la Propiedad del FGS se observa

²⁴ En los meses de junio y diciembre se realiza el pago del SAC (Sueldo Anual Complementario) de las prestaciones, mientras que las cotizaciones correspondientes al SAC de los trabajadores asalariados se reciben durante los meses de enero y julio.

cómo caen las distintas mediciones de resultados de las ISS. Por otra parte, los resultados antes de las Contribuciones y Gastos Figurativos de las ISS muestran la importancia de las Contribuciones provenientes del Tesoro Nacional para cubrir el déficit de las ISS. Por último, dejando de lado los Recursos y Gastos de Capital se observa la magnitud de la asistencia proveniente del FGS para el pago del PNRH.

Cómo dimensionar el resultado de las ISS

Cómo impacta el resultado de las ISS

Para analizar cómo afecta el superávit o déficit de las ISS a las cuentas del SPNNF en su conjunto, puede compararse el resultado de las ISS con el resultado de los restantes sectores del SPNNF (Tesoro Nacional; Recursos Afectados; Organismos Descentralizados; y PAMI, Fiduciarios y Otros). De esta manera, se ve el signo y la magnitud del resultado que cada sector del SPNNF aporta al resultado de éste. Como se señaló anteriormente, el Resultado Primario antes de Ingresos y Gastos Figurativos es aquel que no tiene en cuenta los pagos por intereses de deuda ni las Contribuciones y Gastos Figurativos. De este modo, es aquel que refleja con mayor precisión el gasto sobre el que el Estado tiene mayor control, además de no contar con transferencias intra-sector público para cubrir déficits, por lo que será el resultado utilizado.

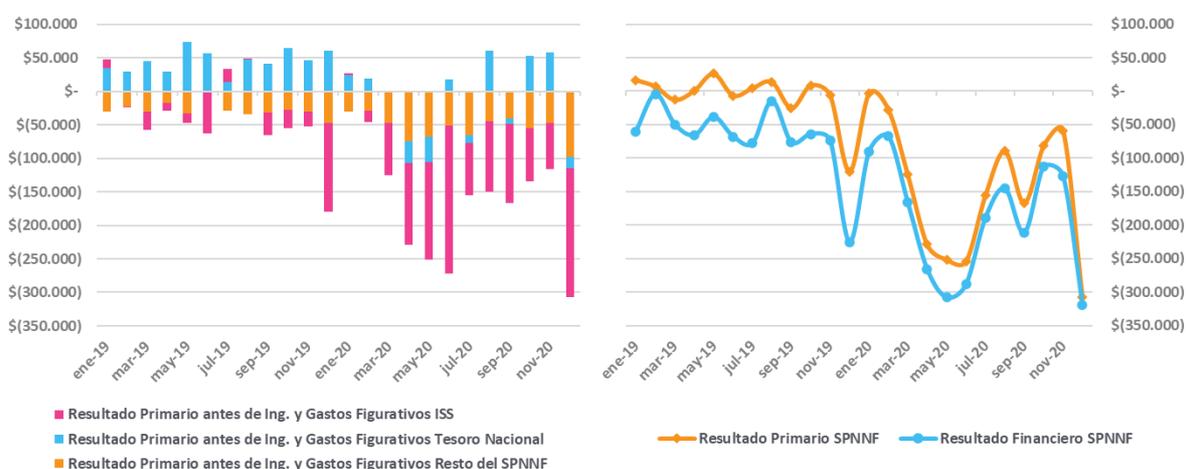
El Resultado Financiero antes de Ingresos y Gastos Figurativos de las ISS, con el que se ha trabajado a lo largo del informe, es idéntico al Resultado Primario antes de Ingresos y Gastos Figurativos de las ISS, dado que éstas no incurren en el pago de intereses de deuda.

Para hacer énfasis en el sector que interesa particularmente para este análisis —es decir, las ISS— se puede separar el SPNNF en tres: las ISS; el Tesoro Nacional (ya que es el principal receptor de recursos tributarios y quien realiza transferencias para cubrir los eventuales déficits de distintos sectores); y el resto de los sectores del SPNNF.

En el 2019, el Resultado Primario del SPNNF fue deficitario en -\$95.121 millones, representando -0,44% del PIB, y puede explicarse debido al déficit primario de diversos sectores de la Administración Nacional. En este sentido, se visualiza que el único sector superavitario del SPNNF fue el Tesoro Nacional, al ser el principal receptor de Ingresos Tributarios. Éste fue el encargado de transferir recursos a los demás sectores en búsqueda de cubrir sus déficits. Los resultados de los demás sectores (ISS y resto del SPNNF) son similares, siendo el déficit de las ISS levemente inferior al proveniente de la combinación de los sectores restantes (Recursos Afectados; Organismos Descentralizados; y PAMI, Fiduciarios y Otros).

Gráfico 4.2 Evolución del Resultado de las Instituciones de la Seguridad Social y SPNNF

En millones de pesos



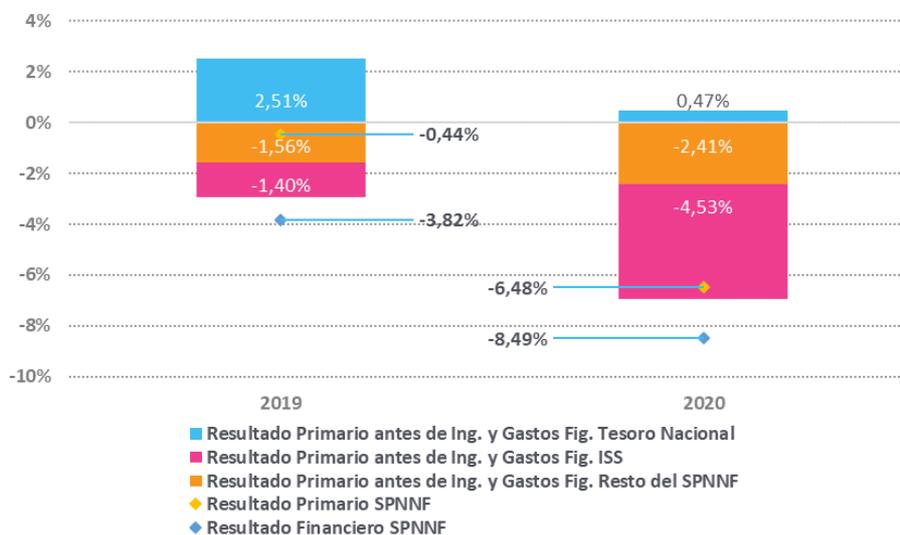
Las ISS no incurren en gastos en concepto de intereses de deuda, por lo que su Resultado Financiero antes de Ingresos y Gastos Figurativos es igual a su Resultado Primario antes de Ingresos y Gastos Figurativos. Se utiliza este segundo término en el gráfico para mantener homogéneo el título de las series. Ver recuadro “Cómo impacta el resultado de las ISS” para más detalles. El Resultado Primario antes de Ingresos y Gastos Figurativos de las ISS presentado incluye las Rentas de la Propiedad del FGS.

Fuente: DNPSS en base a datos de Secretaría de Hacienda.

Durante el año 2020, se puede ver que el Resultado Primario antes de Ingresos y Gastos Figurativos de todos los sectores empeoró. Nuevamente, el único con resultado positivo fue el Tesoro Nacional. Sin embargo, el mismo resulta bajo en relación al déficit de los demás sectores del SPNNF. Como se mencionó anteriormente, **el déficit de las ISS se agudizó, hasta llegar a un Resultado Financiero antes de Ingresos y Gastos Figurativos igual a -\$1.224.401 millones (-4,5% del PIB). Este resultado, sumado también a un importante déficit de los demás sectores del SPNNF, impactó negativamente en el Resultado Primario del SPNNF, que totalizó -\$1.749.957 millones (-6,5% del PIB).**

Gráfico 4.3 Resultado de los distintos sectores del SPNNF en términos de PIB

En porcentaje



El Resultado Primario antes de Ingresos y Gastos Figurativos de las ISS presentado incluye las Rentas de la Propiedad del FGS. Las barras de colores representan el Resultado Primario antes de Ingresos y Gastos Figurativos de los distintos sectores del SPNNF. Sumándolos se obtiene la línea amarilla, es decir, el Resultado Primario del SPNNF. Si a éste se le agregan los servicios de deuda –que no están incluidos en el gráfico– se obtiene el Resultado Financiero del SPNNF.

Fuente: DNPSS en base a datos de Secretaría de Hacienda.

En resumen, en el año 2019 el déficit primario del SPNNF resultó relativamente bajo, siendo el Tesoro Nacional el encargado de transferir fondos a los demás sectores del SPNNF para cubrir sus déficits. El resultado negativo de las ISS fue levemente inferior al de los sectores restantes combinados. A partir de la caída de ingresos, sumado al aumento de gastos derivados de la asistencia ante la crisis de 2020, el déficit primario del SPNNF se profundizó fuertemente, empujado principalmente por el déficit de las ISS. Asimismo, el acotado superávit del Tesoro Nacional y el amplio déficit de los demás sectores del SPNNF amplificaron el resultado negativo.

Conclusión

Durante 2019 las Instituciones de la Seguridad Social dedicaron alrededor de tres cuartas partes de su gasto al pago de beneficios previsionales, mientras que el resto se destinó a Transferencias Corrientes al sector privado y público –destacándose las Asignaciones Familiares– y transferencias a distintos organismos del Sector Público Nacional con el objeto de cubrir el financiamiento de distintos programas y eventuales déficits. Estos gastos se solventaron, principalmente, a partir de Aportes Personales y Contribuciones Patronales. Sin embargo, y ordenados acorde a la magnitud de su aporte, las transferencias por parte del Tesoro Nacional –tanto por programas específicos como para cubrir eventuales déficits– y los Ingresos Tributarios pertenecientes a impuestos de asignación específica jugaron un rol muy importante en el financiamiento de estas instituciones.

A partir de 2020, producto de la situación sanitaria y la restricción de actividades, que afectaron fuertemente la economía del país, las finanzas de las Instituciones de la Seguridad Social se vieron profundamente impactadas, tanto cualitativa como cuantitativamente. Las medidas de asistencia implementadas cambiaron la composición usual del gasto, generando una mayor ponderación de las Transferencias Corrientes, que llegaron a un cuarto del gasto anual y a alrededor de un tercio del gasto en los meses en que las medidas de asistencia extraordinaria tomaron vigor. Esta nueva situación financiera no alteró el gasto de estas instituciones en relación al Gasto Total del Sector Público Nacional No Financiero, ya que éste creció en la misma línea. Asimismo, y dado que el Gasto Primario creció incluso por encima –dado el menor peso de los servicios de deuda–, la relación entre el gasto de las instituciones en cuestión y el Gasto Primario del Sector Público No Financiero se vio disminuida en poco más de tres puntos porcentuales, pasando de 44,6% en 2019 a 41,3% en 2020. Sin embargo, el crecimiento del gasto de las Instituciones de la Seguridad Social (ISS) en términos del Producto Interno Bruto del país sí aumentó de manera contundente, también en poco más de tres puntos porcentuales, dada la expansión del gasto y la contracción que sufrió la economía. De esta manera el Gasto total de las ISS se elevó a 14,1% del PIB en 2020, dejando atrás el 11% de 2019.

La caída de ingresos por Aportes y Contribuciones llevó a que éstos representen un tercio de los recursos del año, habiendo aportado 41,2% de los Ingresos Totales en 2019. Esta situación, sumada a una relativa estabilidad de los Ingresos Tributarios, dejó como principal recurso financiero de 2020 a las transferencias del Tesoro Nacional, las cuales abandonaron su rol secundario y de asistencia estacional. Si bien en la segunda mitad del año se detuvo la tendencia creciente de transferencias del Tesoro Nacional para el pago de los haberes y programas de Seguridad Social, la normalización de la situación financiera se dio en niveles de asistencia mayores a los usuales, siendo de 40,3% de los ingresos totales en el segundo semestre de 2020 frente a 28,5% en el segundo semestre de 2019.

Bajo el análisis del esquema AIF y su clasificación de recursos y gastos, las Instituciones de la Seguridad Social muestran números en consonancia con una dependencia de transferencias del Tesoro Nacional y del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, así como la necesidad de contabilizar las Rentas de la Propiedad de este último, para mostrar un resultado positivo. Más aún, el Resultado Primario del Sector Público Nacional No Financiero se encuentra fuertemente impactado por esta situación financiera de las Instituciones de la Seguridad Social, la cual se ve profundizada en el año 2020.

Glosario de siglas

AFIP: Administración Federal de Ingresos Públicos

AIF: Ahorro-Inversión-Financiamiento

ANDIS: Agencia Nacional de Discapacidad

ANSES: Administración Nacional de la Seguridad Social

ASPO: Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio

ATP: Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción

AUE: Asignación Universal por Embarazo

AUH: Asignación Universal por Hijo

CFI: Comisión Federal de Impuestos

DISPO: Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio

DNPSS: Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social

IAF: Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares

IFE: Ingreso Familiar de Emergencia

INSSJP: Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados

ISS: Instituciones de la Seguridad Social

IVA: Impuesto al Valor Agregado

MCB: Masa Coparticipable Bruta

MTEySS: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

PAIS: [Impuesto] Para una Argentina Inclusiva y Solidaria

PAMI: Programa de Asistencia Médica Integral

PIB: Producto Interno Bruto

PFA: Policía Federal Argentina

PNRH: Programa Nacional de Reparación Histórica

PUAM: Pensión Universal para el Adulto Mayor

SAC: Sueldo Anual Complementario

SMVM: Salario Mínimo Vital y Móvil

SPNF: Sector Público Nacional Financiero

SPNNF: Sector Público Nacional No Financiero