



ASOCIACION ARGENTINA
DE ECONOMIA POLITICA

LV REUNIÓN ANUAL | NOVIEMBRE DE 2020

Impacto distributivo de la seguridad social en la Argentina en el período 1998-2019

Calabria, Alejandro
Gaiada, Julio
Rottenschweiler, Sergio

Impacto distributivo de la seguridad social en la Argentina en el período 1998-2019

Alejandro Calabria (UADE-UCEMA) / Julio Gaiada (UNLP-FLACSO) / Sergio Rottenschweiler (UNGS)

Resumen

La crisis provocada por el COVID-19 a nivel mundial ha tenido un impacto significativo en los ingresos de los hogares, y en gran medida ha contribuido a una reconsideración del rol del Estado y de la importancia de la política pública para mitigar en esos hogares el impacto de la pobreza y la desigualdad. En este sentido, el gasto en seguridad social como principal componente del gasto en los estados modernos, cobra una particular relevancia. Este documento realiza un análisis del impacto distributivo de las políticas de seguridad social en Argentina durante los últimos veinte años.

Palabras clave: seguridad social, distribución del ingreso, Argentina

Clasificación JEL: H55, D31

1. Introducción

La crisis económica asociada a la pandemia del COVID-19 ha provocado una fuerte pérdida de ingresos para las familias de todo el mundo. En este contexto, cobra relevancia el rol de las políticas de seguridad social que proveen transferencias de ingresos a los hogares más afectados por la crisis, considerando que la misma tiene efectos asimétricos sobre la población. En particular, la pérdida de puestos de trabajo y merma de ingresos ha repercutido de forma más intensa en los trabajadores informales, que no cuentan con la protección de los instrumentos típicos de la seguridad social que se concentran en la población asalariada formal. De esta forma, y en línea con el desarrollo de los programas de transferencias condicionadas destinados a hogares vulnerables con niños y adolescentes durante el siglo XXI, los gobiernos han debido implementar transferencias de ingresos hacia la población informal para reducir los efectos sobre la pobreza y mejorar la distribución del ingreso.

La política fiscal constituye uno de los instrumentos más adecuados para mejorar la distribución del ingreso en una sociedad (Dirección de Gastos Sociales Consolidados, 2012). El Estado, a través de su política presupuestaria de ingresos y de gastos, puede afectar el bienestar económico de la población generando impactos en la desigualdad de ingresos. En las economías avanzadas, la mejora en la equidad distributiva se logra fundamentalmente por el efecto neto de transferencias e impuestos (OCDE, 2017). Por lo tanto, cobra relevancia analizar los efectos distributivos de las políticas fiscales y, en particular, las de seguridad social debido a su importancia cuantitativa. De forma adicional, la evolución del impacto distributivo de la seguridad social es clave para comprender en qué medida su diseño está orientado hacia el objetivo de reducir (o no) la desigualdad de ingresos, y el rol que el Estado ha decidido adoptar al efecto

En Calabria, Gaiada y Rottenschweiler (2014) se había estimado la evolución del impacto distributivo de la seguridad social entre los años 1998, 2004 y 2012, encontrando que el mismo, en línea con la ampliación de los beneficios de la seguridad social con esquemas no contributivos o semi-contributivos y cambios en la estructura tributaria, había favorecido una mejora distributiva. Sin embargo, desde 2012 se han producido distintos cambios en la seguridad social que pudieron afectar su impacto distributivo. En efecto, entre las modificaciones se pueden mencionar la implementación de una segunda etapa para la moratoria previsional (2014), la creación de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) y de la Reparación Histórica en el ámbito previsional (ambas políticas en 2016), la extensión del sistema de asignaciones familiares hacia los trabajadores monotributistas (también en 2016), además de reformas tributarias que afectaron el financiamiento de la seguridad social (como el reemplazo del impuesto a las ganancias por el impuesto a los débitos y créditos bancarios a partir de 2018), por lo que cobra relevancia la incorporación de esas políticas en la estimación del impacto distributivo.

Por lo tanto, en este trabajo se formulará la pregunta de si las reformas realizadas en el ámbito de la seguridad social han mejorado o no la distribución del ingreso, para lo cual se incorporará al análisis el año 2019. La hipótesis del trabajo es que el impacto neto en la desigualdad de la seguridad social, a partir de la continuación en la ampliación de la cobertura hacia los deciles de menores ingresos, aumentó en estos años, pese a que algunas medidas (como la creación de la Reparación Histórica) fueron en sentido contrario.

En la Sección 2 se analizarán brevemente las políticas relacionadas con la seguridad social implementadas desde 2014. En la sección 3, se realizará la revisión de trabajos relacionados con el objetivo del presente. En la Sección 4 se detallarán el universo de análisis y la metodología, justificando las decisiones tomadas. En la Sección 5 se expondrán en detalle los resultados principales y, finalmente, en la Sección 6 se expondrán las conclusiones principales.

2. Cambios en la seguridad social (2012-2019)

Como se había mencionado, en Calabria et al. (2014)) se había analizado el impacto distributivo de la seguridad social hasta el año 2012, por lo que cobra relevancia analizar los cambios que se produjeron desde ese año y que pudieran tener efectos a nivel distributivo. Por este motivo, en esta sección se indicarán las principales modificaciones en orden cronológico, para lo cual se analizarán en primer lugar las decisiones que tuvieron efecto en los gastos y, en segundo lugar, en los recursos.

En lo que respecta a los gastos, la primera política que se puede mencionar es la implementación en 2014 de la “Segunda Moratoria Previsional”, o el Segundo Plan de Inclusión Previsional (PIP), por medio de la Ley 26.970. La lógica de esta moratoria fue similar a la primera que se implementó en 2005 (Danani y Beccaria, 2015)), donde se daba la posibilidad a los adultos mayores sin beneficio previsional pero que hubiesen cumplido la edad de retiro, a reconocer la deuda previsional y la posibilidad de cancelarla en cuotas. Sin embargo, a diferencia de la primera, se estableció una evaluación de las condiciones socioeconómicas del solicitante, además de que las cuotas se actualizarían por el índice de movilidad previsional.

En 2016 se produjeron dos cambios que afectaron al sistema de asignaciones familiares. La primera de ellas ocurrió en marzo de ese año, cuando fueron se aumentaron las prestaciones y los topes de ingresos que permiten acceder a las asignaciones familiares contributivas, lo que permitió ampliar el universo de quienes perciben este beneficio, además de significar un incremento del gasto dirigido a este componente (Rottenschweiler y Calabria, 2016). En segundo lugar, se incorporaron al sistema los trabajadores monotributistas de las categorías A hasta H, en línea con los topes de ingreso para los trabajadores en relación de dependencia. Esta modificación implicó la ampliación del régimen de asignaciones familiares hacia el sector cuentapropista que históricamente no habían sido alcanzados por la seguridad social, aunque con una menor cantidad de prestaciones con respecto a lo que reciben los trabajadores formales en relación de dependencia.

En mayo de 2016 se sancionó la Ley 27.260, que tuvo implicancias en el sistema previsional, ya que implementó dos programas dirigidos a los adultos mayores, aunque con un público objetivo totalmente distinto. Por un lado, se crea la PUAM destinada a la población que tenga 65 años o más (sin distinción de sexo) y no cuenten con jubilación o pensión y tampoco cumplan los requisitos para obtenerla. Asimismo, se fijó que la prestación fuese equivalente al 80% del monto de una jubilación mínima y que su actualización queda garantizada por medio de la movilidad previsional vigente. Además, la PUAM es incompatible con cualquier otro beneficio de la seguridad social y tampoco genera derechos a pensión para el cónyuge o derechohabientes. Estos puntos señalados implican diferencias con la lógica con la cual se habían otorgado las moratorias previsionales donde no se habían establecido diferencias con los beneficios contributivos (Beccaria, Danani y Rottenschweiler,

2018). De forma adicional, se estableció que las erogaciones de la PUAM se financiarían con transferencias del Tesoro Nacional.

El segundo programa creado en el marco de la Ley 27.260 fue el “Programa Nacional de Reparación Histórica -RH- para Jubilados y Pensionados”. El objetivo de esta ley era enfrentar la litigiosidad previsional, para lo cual se realizó una actualización de los haberes previsionales y reconocimiento de deudas anteriores a los jubilados que estaban en juicio con la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), pero también se actualizaron las prestaciones de aquellos que no estaban en juicio, pero hubieran recibido un perjuicio económico por la falta de movilidad de los haberes en el período anterior a 2009, cuando se empezó a aplicar la ley de movilidad previsional. Este programa es relevante en el marco del presente trabajo ya que implicó un nivel de erogaciones del 0,4% del PBI para 2019 dirigido principalmente a beneficiarios previsionales de ingresos elevados con respecto al promedio, que eran los que habían llevado adelante principalmente los juicios contra la ANSES.

Durante 2017 y 2018 se realizaron modificaciones en la estructura programática del presupuesto relacionadas con las pensiones no contributivas, pero que no alteraron la lógica de los programas. En efecto, se realizó su traspaso del Ministerio de Desarrollo Social a ANSES, con excepción de las correspondientes a invalidez. Si bien también en dicho período la ANSES pasó de la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social a la del Ministerio de Desarrollo Social hasta 2019, eso no implicó cambios relevantes en la estructura presupuestaria.

Finalmente, en diciembre de 2017 se sancionó la Ley 27.426 de “Reforma Previsional”, que estableció un cambio en la fórmula de movilidad previsional, entre otras modificaciones. A partir de 2018, la movilidad de los haberes previsionales se estableció a partir de un índice que consideraba en 70% la evolución del índice de precios al consumidor (IPC) y en un 30% la de los salarios medido por la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPE). Esta fórmula fue suspendida a partir de 2020 por la Ley 27.541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva, aunque los alcances de dicha suspensión quedan por fuera del período comprendido en el presente trabajo.

Con respecto a los recursos y el financiamiento de la seguridad social, podemos destacar las principales modificaciones para el período 2012-2019.

La primera de estas modificaciones se produce hacia fines de 2015, ya que un fallo de la Corte Suprema de Justicia estableció la inconstitucionalidad de la deducción del 15% de la masa coparticipable bruta que se dirigía a ANSES, y ordenó que se dejara de realizar esa detracción para las tres provincias que habían iniciado la demanda judicial en esa línea (Córdoba, San Luis y Santa Fe). Debido al fuerte impacto fiscal de la generalización de ese fallo para todas las provincias, se estableció una devolución gradual del 15%, hasta llegar a la devolución completa en 2020, cuando ANSES dejaría de recibir esta pre-coparticipación. Igualmente, debido a que el Tesoro Nacional compensaría la pérdida de estos recursos, esto no implicaría cambios significativos en el financiamiento de la seguridad social.

En segundo lugar, la Ley 27.260 de 2016, además de crear los dos programas mencionados anteriormente, estableció la posibilidad de realizar un blanqueo de activos (denominado Sinceramiento Fiscal) por parte de residentes en el país que no hayan declarado el total de su

patrimonio a la AFIP, con la afectación específica de dichos recursos al financiamiento de la RH. Sin embargo, hay que tener en cuenta que los mismos fueron de carácter extraordinario, y sólo se registraron ingresos por ese concepto en 2016 y 2017 (1,3% del PBI en 2016 y 0,4% en 2017). Dado que en un primer momento los recursos del sinceramiento fiscal superaron las erogaciones de RH, el saldo resultante fue invertido por el organismo y dichas rentas también fueron utilizadas para financiar los pagos que implicaba el programa, aunque cuando dichos fondos se agotasen, deberían comenzar a utilizarse las rentas del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS). Sin embargo, en agosto de 2020 se envió un proyecto de Ley para que el Tesoro Nacional financie con recursos propios las erogaciones que el programa implica que, tal como se mencionó anteriormente y será profundizado a lo largo del documento, representan aproximadamente 0,4% del PIB al año.

A fines de 2017 se firma el Consenso Fiscal entre la Nación y las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), que entre varios puntos establece cambios que afectan al financiamiento de ANSES. En particular, se reemplaza el impuesto a las Ganancias por el impuesto a los débitos y créditos bancarios, más comúnmente conocido como “impuesto al cheque”, dentro de los recursos tributarios del organismo. Más allá de la ganancia que puede representar esta modificación para la ANSES en términos fiscales, ya que los montos percibidos en concepto de dicho tributo son superiores a la asignación que recibía del Impuesto a las Ganancias, se deben tener en cuenta el posible impacto distributivo de esa decisión.

Finalmente, a fines de 2017 (con efectos a partir de 2018) se estableció un mínimo no imponible para la deducción de las contribuciones patronales que aumentaría de forma gradual hasta 2022, de forma conjunta con la convergencia de las distintas alícuotas existentes hasta esa fecha, mediante la Ley 27.430. Esta política afecta de forma directa el financiamiento de la seguridad social, ya que los impuestos al trabajo son la principal forma de financiar las prestaciones contributivas. Si bien los efectos de dicha ley fueron suspendidos parcialmente a partir de 2020 por la Ley 27.541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva, impactan en el período bajo análisis.

3. Seguridad social y desigualdad de ingresos

La política fiscal es un instrumento para mejorar la distribución del ingreso, considerando que uno de los objetivos del Estado es lograr una adecuada equidad distributiva. Por supuesto, esto implica poder cuantificar la equidad en la distribución del ingreso, lo que arroja problemas en el sentido de lo que se puede medir efectivamente es la desigualdad (Gasparini, Cicowiez y Sosa Escudero, 2012).

También es interesante destacar cómo las discusiones sobre el rol de la seguridad social en general, y del sistema previsional en particular, suelen recaer en los objetivos de suavizamiento del consumo y seguro, cuando también tienen impacto en la desigualdad de ingresos. En efecto, el gasto previsional es el principal componente en las erogaciones de los Estados modernos, por lo que necesariamente tiene un impacto distributivo. En la Argentina, los cambios que se produjeron en el sistema previsional desde la mitad de los 2000's han contribuido a que el mismo sea más equitativo (Bertranou, Cetrángolo, Grushka y Casanova, 2011; Calabria y Gaiada, 2019).

Gasparini y Cruces (2013) también encuentran evidencia que los programas de transferencia de ingresos han tenido un rol importante en la mejora que experimentaron los principales indicadores de desigualdad en América Latina durante los 2000's. Los autores encuentran que tanto las jubilaciones y pensiones como las transferencias gubernamentales presentan una distribución

mucho más igualitaria que el ingreso laboral individual mientras que los ingresos de capital y otras transferencias privadas presentan una distribución mucho más concentrada en los deciles de ingresos más altos. En el mismo sentido, Lustig, López Calva y Ortiz Juárez (2013) encuentran que los programas progresivos de transferencia han tenido un rol importante en mejorar la distribución del ingreso en América Latina. Esta evidencia, a favor del rol del gasto social en disminuir la desigualdad de los ingresos, se encuentra también en los países más desarrollados, como muestran Sánchez y Pérez Corral (2018) para la Unión Europea.

Con respecto al sistema previsional, uno de los debates surge sobre si las jubilaciones y pensiones deben ser consideradas o no como una transferencia del Estado, o bien, como un ingreso diferido. Algunos autores (Breceda, Rigolini y Saavedra, 2009; Immervoll, Kleven, Kreiner, y Verdelin, 2009 y Lustig et al., 2012) esbozan argumentos sobre no contabilizarlas como transferencias del Estado, sino que, dado que puede considerarse un ingreso diferido, deberían contemplarse como un ingreso de mercado más. En cambio, otros autores argumentan que también pueden ser pensadas como una transferencia del Estado, en especial en aquellos sistemas con prestaciones que incorporan un importante componente no contributivo (Goñi, López y Servén, 2011 y Lindert, Skoufias y Shapiro, 2006). En particular en el trabajo de Lustig et al. (2012) se define un *benchmark case* en el que las mismas son tratadas como un ingreso de mercado (y no como transferencia del Estado) pero paralelamente se realiza un análisis de sensibilidad en el que son tratadas como una transferencia del gobierno.

En línea con lo anterior, Lindert et al. (2006) realizan una clasificación de las transferencias públicas y las divide en las de tipo "*seguro social*" y las de tipo "*asistencia social*". Una de las diferencias que se plantean entre ambas tiene que ver con su financiamiento, ya que mientras las transferencias de seguro social se financian con aportes y contribuciones, los programas de asistencia social son más bien de carácter no contributivo. Sin embargo, esa distinción desde el punto de vista empírico puede perder fuerza en la medida que el déficit contributivo de la seguridad social requiere el financiamiento por parte de rentas generales. Además, algunos programas de asistencia social pueden requerir de contribuciones, ya sea en dinero o en especie, por parte de sus beneficiarios.

En particular, el sistema previsional argentino ha ampliado su nivel de cobertura mediante la utilización de las moratorias previsionales dirigidas hacia adultos mayores sin protección, con una estrategia "*focalizada para universalizar*" (Rofman, Apella y Vezza, 2013). De acuerdo con datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el 52,8% del total de beneficios previsionales del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) había accedido al mismo mediante alguna moratoria, por lo que no se lo podría definir como un régimen contributivo puro.

Un aspecto clave radica en analizar el enfoque a partir del cual es entendida la seguridad social. En el enfoque tradicional la seguridad social se basa en el principio que debe asegurarse a todos los trabajadores el derecho de acceder a una educación y salud de calidad, a condiciones de trabajo dignas e ingresos que les permitan suavizar su consumo a largo de todo su ciclo de vida. Sin embargo, este esquema de protección en el que las medidas universales resultan un complemento del núcleo constituido por la seguridad social ha estado sujeto a diversos cuestionamientos, motivados fundamentalmente por la persistencia de la desocupación y la cronicidad que asumía en el caso de ciertos grupos de trabajadores (Beccaria y Maurizio, 2010). Es por esta razón que han adquirido en los últimos años bastante relevancia las prestaciones de carácter no contributivo. Dentro de este marco se inscriben, por ejemplo, en la Argentina, el PIP (más conocido como "*Moratoria Previsional*") implementado en los años 2005 y 2014, la PUAM en 2016, y la AUH desde 2009, que permitieron la incorporación de más de 3,6 millones de jubilados y pensionados al sistema previsional y de alrededor de 4 millones de niños y adolescentes al sistema de asignaciones. En la

misma línea, y en el contexto de la emergencia generada por la profunda crisis económica y social debido a la pandemia del COVID-19, se encuentra la creación del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE).

A partir de lo anteriormente mencionado y siguiendo el enfoque propuesto por Lindert et al. (2012), y en línea con Calabria et al. (2014) en el presente documento se tratará a las jubilaciones y pensiones como transferencias gubernamentales, principalmente luego de la implementación del PIP, de la AUH y de la PUAM, que tuvieron un fuerte impacto en materia de cobertura y se financian en gran medida con recursos no contributivos.

4. Universo de análisis, metodología y fuentes de información

El primer factor a tener en cuenta es el universo de análisis, que en el presente trabajo lo constituyen los recursos y las erogaciones del Sistema de Seguridad Social Nacional. Las erogaciones implican todas las transferencias a personas, ya sea de forma directa o indirecta, y los ingresos asociados al financiamiento de esas erogaciones. La principal fuente de información proviene del esquema de ahorro, inversión, y financiamiento (AIF) que publica el Ministerio de Economía (MECON)¹ y la ANSES².

Las erogaciones que se toman para el presente trabajo incluyen las prestaciones previsionales del actual SIPA, de los restantes sistemas nacionales de previsión social (fuerzas armadas y seguridad social interior), la PUAM y las Pensiones No Contributivas (PNC). También se incluyen las asignaciones familiares (contributivas, para pasivos y no contributivas -principalmente, la AUH-), y seguro por desempleo. Respecto al gasto una consideración metodológica importante es la referente a las asignaciones familiares y el Sistema de Fondo Compensador. Por medio de este sistema, las empresas pagaban a sus empleados las asignaciones familiares y luego las deducían del pago de las contribuciones patronales. En 2012 este sistema desapareció, siendo reemplazado de forma íntegra por el Sistema Único de Asignaciones Familiares (SUAF), en el que la ANSES liquida directamente a los beneficiarios las asignaciones familiares.

En relación con los ingresos, se consideran todos los ingresos por aportes y contribuciones a la seguridad social destinados a financiar el sistema previsional, el sistema de asignaciones familiares y el seguro por desempleo. Si bien estos recursos pertenecen en gran proporción a la ANSES, por administrar el Régimen General del SIPA, también las otras instituciones que administran regímenes previsionales tienen ingresos por estos conceptos. A fin de evitar la subestimación de los ingresos por las cotizaciones a la seguridad social, se agregan las erogaciones asociadas al Fondo Compensador para los años 1998 y 2004. Finalmente, se incorporan los recursos tributarios de afectación específica al sistema previsional, y las transferencias del Tesoro que recibe la ANSES.

En segundo lugar, se tomará una perspectiva de “presupuesto equilibrado”, es decir, para estimar el impacto de las transferencias netas sobre la desigualdad, solamente se considerarán los aportes del tesoro que equilibren el resultado de ingresos y egresos asociados al sistema de seguridad social.

¹ <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/cuenta-aif-adm-nacional-base-devengado>

² <https://www.anses.gob.ar/informacion/datos-abiertos-financiero>

De esta forma, se evitan las distorsiones de una carga impositiva excesiva que no lo estaría financiando. Esta estrategia se siguió en el trabajo de la DGSC (2002).

En la Tabla I se resume el financiamiento de la seguridad social en la Argentina a partir del universo de análisis seleccionado, es decir, incorporando las transferencias de la función Seguridad Social de la Administración Pública, y su financiamiento a partir de las contribuciones a la seguridad social, recursos tributarios y aportes del Tesoro.

En lo que respecta al impacto distributivo tanto de los ingresos como de las transferencias, se utilizan como fuentes de información la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de los años 1998, 2004, 2012, y 2019, y la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares (ENGHo) de los años 1996-97, 2004-05, 2012-13, y 2017-18. El objetivo de este trabajo es estimar el impacto de las transferencias de la seguridad social en cada decil de ingresos, neto de lo que cada uno de esos deciles aporta.

Tabla I. Financiamiento de la Seguridad Social en la Argentina: Ingresos y erogaciones, en millones de pesos corrientes y en porcentaje.

	1998		2004		2012		2019	
Ingresos	\$ 20.025,6	100,0%	\$ 25.757,4	100,0%	\$ 229.664,5	100,0%	\$ 2.138.245,0	100,0%
Aportes y contribuciones a la Seguridad Social	\$ 9.687,3	48,4%	\$ 11.846,2	46,0%	\$ 151.368,3	65,9%	\$ 982.689,8	46,0%
Recursos Tributarios	\$ 6.351,3	31,7%	\$ 10.482,8	40,7%	\$ 59.048,5	25,7%	\$ 559.597,5	26,2%
Aportes del Tesoro	\$ 3.987,0	19,9%	\$ 3.428,4	13,3%	\$ 19.247,6	8,4%	\$ 595.957,7	27,9%
Erogaciones	\$ 20.025,6	100,0%	\$ 25.757,4	100,0%	\$ 229.664,5	100,0%	\$ 2.138.245,0	100,0%
Prestaciones Previsionales	\$ 17.343,8	86,6%	\$ 21.492,3	83,4%	\$ 204.356,8	89,0%	\$ 1.822.557,4	85,2%
Transferencias	\$ 2.681,8	13,4%	\$ 4.265,2	16,6%	\$ 25.307,7	11,0%	\$ 315.687,6	14,8%
Asignaciones Familiares	\$ 1.716,8	8,6%	\$ 2.307,3	9,0%	\$ 24.385,6	10,6%	\$ 265.810,7	12,4%
Seguro de Desempleo	\$ 225,3	1,1%	\$ 189,1	0,7%	\$ 574,7	0,3%	\$ 6.827,7	0,3%
Subsidios a beneficiarios previsionales	\$ 569,7	2,8%	\$ 615,0	2,4%	\$ 344,4	0,1%	\$ 17.978,9	0,8%
Transferencias a Provincias	\$ 170,1	0,8%	\$ 1.150,6	4,5%	\$ 0,0	0,0%	\$ 25.059,5	1,2%
Otras Transferencias	\$ 0,1	0,0%	\$ 3,3	0,0%	\$ 3,0	0,0%	\$ 10,8	0,0%

Fuente: elaboración propia sobre la base del Ministerio de Economía y la ANSES.

5. Resultados principales

La siguiente Tabla resume el impacto distributivo del gasto distributivo en seguridad social para los años 1998, 2004, 2012, y 2019 según deciles de ingreso.

Tabla II. Impacto distributivo del gasto público en seguridad social, en millones de pesos corrientes, en porcentaje, y como porcentaje de los ingresos de cada decil.

Decil	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
Año 1998											
Millones de pesos	\$ 498,2	\$ 713,8	\$ 993,4	\$ 1.124,5	\$ 1.327,9	\$ 1.438,6	\$ 1.287,1	\$ 2.160,0	\$ 3.299,9	\$ 7.182,1	\$ 20.025,6
Estructura porcentual	2,5%	3,6%	5,0%	5,6%	6,6%	7,2%	6,4%	10,8%	16,5%	35,9%	100,0%
Como % del ingreso disponible	15,2%	13,6%	15,6%	15,1%	14,6%	14,0%	9,7%	13,6%	14,1%	18,2%	15,0%
Año 2004											
Millones de pesos	\$ 240,5	\$ 612,4	\$ 1.093,5	\$ 1.114,6	\$ 1.203,5	\$ 2.188,0	\$ 2.396,4	\$ 3.508,9	\$ 4.842,0	\$ 8.554,4	\$ 25.754,2
Estructura porcentual	0,9%	2,4%	4,2%	4,3%	4,7%	8,5%	9,3%	13,6%	18,8%	33,2%	100,0%
Como % del ingreso disponible	7,3%	10,1%	13,6%	11,7%	11,3%	16,7%	15,7%	18,9%	20,1%	20,3%	17,1%
Año 2012											
Millones de pesos	\$ 12.683,8	\$ 16.111,7	\$ 17.351,1	\$ 18.949,4	\$ 24.363,6	\$ 25.906,2	\$ 25.961,4	\$ 27.094,0	\$ 29.467,8	\$ 31.772,6	\$ 229.661,5
Estructura porcentual	5,5%	7,0%	7,6%	8,3%	10,6%	11,3%	11,3%	11,8%	12,8%	13,8%	100,0%
Como % del ingreso disponible	39,8%	30,1%	25,1%	25,9%	31,1%	26,9%	23,0%	21,2%	19,8%	14,7%	22,8%
Año 2019											
Millones de pesos	\$ 147.166,7	\$ 154.185,7	\$ 160.806,6	\$ 180.170,6	\$ 195.578,8	\$ 201.901,3	\$ 218.429,8	\$ 243.032,0	\$ 284.741,7	\$ 352.231,7	\$ 2.138.245,0
Estructura porcentual	6,9%	7,2%	7,5%	8,4%	9,1%	9,4%	10,2%	11,4%	13,3%	16,5%	100,0%
Como % del ingreso disponible	50,9%	32,7%	27,7%	27,8%	26,9%	23,4%	22,6%	22,7%	22,2%	17,1%	23,9%

Fuente: elaboración propia sobre la base de Ministerio de Economía, la ANSES y el INDEC.

En el año 2004, los hogares pertenecientes a los primeros cinco deciles del ingreso per cápita familiar disminuyeron su participación en el gasto en seguridad social y la relación transferencias/ingreso neto disponible, inclusive disminuyendo el monto de transferencias en términos nominales (en este caso, la única excepción fue el tercer decil), en desmedro de los deciles de mayores ingresos. Esta situación cambió de forma diametral hacia 2012, y para el año 2019 los deciles 1 y 2 más que duplicaron su participación en el gasto respecto a 1998, con un impacto del monto de las transferencias del 12,5% y 14,2% del ingreso disponible respectivamente.

Los sectores de mayores ingresos, por el contrario, redujeron su participación en el gasto. Específicamente, los hogares en el decil 10 que en 1998 recibían el 35,9% de las transferencias y en 2004 el 33,2%, pasaron a recibir el 13,8% en 2012, y el 16,5% en 2019. A su vez, también cayó la relación con el ingreso disponible: 18,2% en 1998, 20,3% en 2004, 14,7% en 2012, y 17,1% en 2019. Este comportamiento se explica principalmente a partir de las erogaciones previsionales, con el impacto distributivo positivo de las Moratorias. Si bien la EPH no permite identificar específicamente a los beneficiarios de las moratorias, existen trabajos que apuntan a su rol distributivo, analizando la evolución de la cobertura previsional por quintiles/deciles de ingreso (Bertranou et al., 2011 y Calabria y Gaiada, 2012 y Calabria y Gaiada, 2019).

En la Tabla III se analiza la distribución por decil de cada tipo de erogación. El gasto previsional incluye las transferencias a provincias, los subsidios a beneficiarios previsionales, y otras

transferencias. El gasto en AAFF incluye las asignaciones de asalariados formales públicos y privados, de monotributistas, de beneficiarios del seguro por desempleo o de algún beneficio previsional (jubilación o pensión -contributiva o no-).

Tabla III. Impacto distributivo del gasto en seguridad social, en millones de pesos corrientes y en porcentaje, según tipo de prestación.

Decil	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
Año 1998											
AUH											
AAFF	244,1 14,2%	312,5 18,2%	284,0 16,5%	239,5 14,0%	168,5 9,8%	132,6 7,7%	132,6 7,7%	65,6 3,8%	81,5 4,7%	55,9 3,3%	1.716,8 100,0%
Seguro de desempleo	1,7 0,8%	74,7 33,2%	23,0 10,2%	29,0 12,9%	8,6 3,8%	11,6 5,1%	44,0 19,5%	8,6 3,8%	8,6 3,8%	15,5 6,9%	225,3 100,0%
Sistema Previsional	252,4 1,4%	326,6 1,8%	686,4 3,8%	856,0 4,7%	1.150,8 6,4%	1.294,6 7,2%	1.110,6 6,1%	2.085,8 11,5%	3.209,7 17,7%	7.110,7 39,3%	18.083,6 100,0%
Transferencias totales	498,2 2,5%	713,8 3,6%	993,4 5,0%	1.124,5 5,6%	1.327,9 6,6%	1.438,8 7,2%	1.287,2 6,4%	2.160,0 10,8%	3.299,8 16,5%	7.182,1 35,9%	20.025,7 100,0%
Año 2004											
AUH											
AAFF	160,1 6,9%	318,2 13,8%	419,1 18,2%	343,5 14,9%	246,3 10,7%	222,2 9,6%	222,9 9,7%	217,4 9,4%	110,5 4,8%	47,2 2,0%	2.307,4 100,0%
Seguro de desempleo	2,5 1,3%	23,3 12,3%	50,9 26,9%	26,6 14,1%	5,7 3,0%	16,8 8,9%	8,5 4,5%	18,4 9,7%	12,5 6,6%	23,9 12,6%	189,1 100,0%
Sistema Previsional	77,9 0,3%	271,0 1,2%	623,5 2,7%	744,5 3,2%	951,5 4,1%	1.949,0 8,4%	2.165,1 9,3%	3.273,1 14,1%	4.719,0 20,3%	8.483,3 36,5%	23.257,8 100,0%
Transferencias totales	240,5 0,9%	612,5 2,4%	1.093,5 4,2%	1.114,6 4,3%	1.203,5 4,7%	2.188,0 8,5%	2.396,5 9,3%	3.508,9 13,6%	4.842,0 18,8%	8.554,4 33,2%	25.754,3 100,0%
Año 2012											
AUH	5.372,1 48,1%	2.836,8 25,4%	1.396,1 12,5%	714,8 6,4%	413,2 3,7%	178,7 1,6%	145,2 1,3%	33,5 0,3%	44,7 0,4%	33,5 0,3%	11.168,6 100,0%
AAFF	1.908,3 14,4%	2.340,6 17,7%	2.123,4 16,1%	1.933,5 14,6%	1.496,9 11,3%	1.102,8 8,3%	990,5 7,5%	759,6 5,7%	399,0 3,0%	162,4 1,2%	13.217,0 100,0%
Seguro de desempleo	104,0 18,1%	190,2 33,1%	70,1 12,2%	13,8 2,4%	19,0 3,3%	23,6 4,1%	47,1 8,2%	50,0 8,7%	28,7 5,0%	28,2 4,9%	574,7 100,0%
Sistema Previsional	5.299,4 2,6%	10.744,1 5,2%	13.761,4 6,7%	16.287,4 8,0%	22.434,5 11,0%	24.601,1 12,0%	24.778,5 12,1%	26.250,8 12,8%	28.995,4 14,2%	31.548,6 15,4%	204.701,2 100,0%
Transferencias totales	12.683,8 5,5%	16.111,7 7,0%	17.351,0 7,6%	18.949,5 8,3%	24.363,6 10,6%	25.906,2 11,3%	25.961,3 11,3%	27.093,9 11,8%	29.467,8 12,8%	31.772,7 13,8%	229.661,5 100,0%
Año 2019											
AUH	76.649,4 56,0%	30.011,1 21,9%	13.526,3 9,9%	6.731,6 4,9%	4.374,2 3,2%	2.981,3 2,2%	1.236,6 0,9%	712,0 0,5%	356,0 0,3%	244,2 0,2%	136.822,6 100,0%
AAFF	27.847,0 21,6%	31.592,4 24,5%	25.580,9 19,8%	15.432,9 12,0%	10.768,8 8,3%	7.530,4 5,8%	5.270,9 4,1%	3.170,6 2,5%	1.220,8 0,9%	573,1 0,4%	128.988,1 100,0%
Seguro de desempleo	1.446,0 21,2%	937,9 13,7%	855,0 12,5%	900,3 13,2%	569,1 8,3%	267,5 3,9%	162,2 2,4%	28,6 0,4%	260,6 3,8%	1.400,6 20,5%	6.827,7 100,0%
Sistema Previsional	43.921,8 2,4%	91.443,9 4,9%	120.065,2 6,4%	156.553,9 8,4%	179.463,1 9,6%	190.835,4 10,2%	211.510,7 11,3%	238.969,0 12,8%	282.850,6 15,2%	349.992,9 18,8%	1.865.606,6 100,0%
Transferencias totales	149.864,3 7,0%	153.985,3 7,2%	160.027,4 7,5%	179.618,7 8,4%	195.175,2 9,1%	201.614,7 9,4%	218.180,5 10,2%	242.880,2 11,4%	284.687,9 13,3%	352.210,8 16,5%	2.138.245,0 100,0%

Fuente: elaboración propia sobre la base de Ministerio de Economía, la ANSES y el INDEC.

En ella se observa que los tres deciles de menores ingresos recibían solo el 7,0% del gasto previsional en 1998, el 4,2% en 2004, el 14,6% en 2012, y el 13,7% en 2019. Por su parte, los tres deciles de mayores ingresos que recibían el 68,6% del gasto previsional en 1998 y el 70,8% en 2004, en 2012 y 2019 recibieron el 42,4% y el 46,7% respectivamente. Esta mejora en la distribución del gasto previsional, tal como se mencionó anteriormente, es consecuencia, principalmente del PIP que impactó principalmente en los sectores más vulnerables, y de los mayores aumentos a los haberes mínimos en relación con el resto de los haberes que se otorgaron previo a la sanción de la Ley 26.417 de Movilidad Jubilatoria (Calabria y Gaiada, 2012). Sin embargo, hacia el año 2019 se observa una

mayor regresividad en comparación con el año 2012. Esto puede deberse, principalmente, a la implementación de la Reparación Histórica que se destinó principalmente a los beneficiarios previsionales de mayores ingresos.

En una cuantía menor si se la compara con las erogaciones previsionales, las transferencias asociadas al sistema de asignaciones familiares también tuvieron un impacto positivo en la distribución del ingreso. En efecto, la creación de la AUH en octubre de 2009, y el aumento de la cobertura previsional en los deciles de menores ingresos repercutieron en que los deciles de menores ingresos se beneficiaran en mayor cuantía del gasto en seguridad social. En el año 2012, el 48,1% del gasto en AUH se concentró en el primer decil, mientras que en 2019 ese porcentaje fue del 56,0%. El gasto en asignaciones familiares contributivas (A AFF) también muestra una mayor concentración en los deciles de menores ingresos. En 2012 el 32,1% de ese gasto se concentró en los primeros dos deciles, mientras que en 2019 dicho porcentaje fue del 46,1%. Esto último puede explicarse, en parte, por la incorporación de los hijos de monotributistas, que mayormente presentan ingresos inferiores a los de los asalariados formales, al sistema contributivo de asignaciones familiares.

Sin embargo, además de considerar el impacto del gasto es necesario hacer un análisis de la procedencia de los fondos que financian esas prestaciones, ya que el efecto de la tributación no es neutral en términos distributivos.

Como se observa en la Tabla IV al analizar los datos para los años seleccionados se observa un crecimiento de la presión tributaria (al menos de los impuestos estudiados en este documento) que ascendía en promedio al 15,0% en 1998, al 17,1% en 2004, al 22,8% en 2012, y 23,9% en 2019, lo cual es congruente con el aumento de las erogaciones. Los impuestos estudiados en este documento son los destinados al financiamiento de la seguridad social. En 1998, 2004, y 2012 estos estaban constituidos por los Aportes y contribuciones, el impuesto al valor agregado (IVA), el impuesto a las Ganancias, el impuesto a los combustibles, y aportes del Tesoro. Para 2019 lo recaudado por el impuesto a las Ganancias había dejado de financiar el sistema de seguridad social, pero en su lugar este recibía lo obtenido por el impuesto a los débitos y créditos.

De todos modos, al analizar la presión tributaria diferencial sobre cada estrato de ingresos, calculada como la relación entre la presión tributaria de cada decil y la presión tributaria promedio del sistema, se detecta una recaudación relativamente más progresiva en los últimos años. La presión tributaria diferencial, es decir, la diferencia respecto al promedio, de los primeros tres deciles en 1998 era del 113,1%, 110,0% y 98,8% de la presión tributaria promedio, mientras que en 2004 esta era del 112,8%, 94,2% y 93,5%, en 2012 del 85,5%, 91,8%, y 92,6%, y en 2019 del 49,4%, 71,1%, y 80,9% respectivamente. Esta menor presión tributaria relativa para los tres deciles más bajos fue compensada con una mayor presión sobre los deciles medio (4 a 7 inclusive) que en 1998 aportaban el 28,0% de la recaudación, el 29,5% en 2004, el 34,6% en 2012, y el 34,8% en 2019.

Tabla IV. Impacto distributivo de los impuestos que financian la seguridad social, en millones de pesos corrientes y en porcentaje, presión tributaria promedio y presión tributaria diferencial.

Decil	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
Año 1998											
Millones de pesos	\$ 553,7	\$ 862,2	\$ 945,5	\$ 1.095,9	\$ 1.270,8	\$ 1.414,2	\$ 1.814,8	\$ 2.369,8	\$ 3.134,8	\$ 6.563,9	\$ 20.025,6
Estructura porcentual	2,8%	4,3%	4,7%	5,5%	6,3%	7,1%	9,1%	11,8%	15,7%	32,8%	100,0%
Presión tributaria promedio	16,9%	16,5%	14,8%	14,7%	14,0%	13,8%	13,6%	15,0%	13,4%	16,7%	15,0%
Presión tributaria diferencial	113,1%	110,0%	98,8%	98,3%	93,2%	92,0%	91,0%	99,9%	89,4%	111,2%	100,0%
Año 2004											
Millones de pesos	\$ 637,1	\$ 980,6	\$ 1.279,7	\$ 1.422,4	\$ 1.770,8	\$ 2.048,2	\$ 2.350,8	\$ 2.948,7	\$ 3.942,4	\$ 8.373,4	\$ 25.754,2
Estructura porcentual	2,5%	3,8%	5,0%	5,5%	6,9%	8,0%	9,1%	11,4%	15,3%	32,5%	100,0%
Presión tributaria promedio	19,3%	16,1%	16,0%	14,9%	16,7%	15,6%	15,4%	15,9%	16,4%	19,9%	17,1%
Presión tributaria diferencial	112,8%	94,2%	93,5%	87,2%	97,6%	91,3%	90,4%	92,9%	95,7%	116,3%	100,0%
Año 2012											
Millones de pesos	\$ 12.683,8	\$ 16.111,7	\$ 17.351,1	\$ 18.949,4	\$ 24.363,6	\$ 25.906,2	\$ 25.961,4	\$ 27.094,0	\$ 29.467,8	\$ 31.772,6	\$ 229.661,5
Estructura porcentual	2,7%	4,9%	6,4%	7,2%	7,6%	9,2%	10,6%	12,5%	15,5%	23,4%	100,0%
Presión tributaria promedio	19,5%	20,9%	21,1%	22,7%	22,4%	22,0%	21,7%	22,5%	23,9%	24,9%	22,8%
Presión tributaria diferencial	85,5%	91,8%	92,6%	99,5%	98,1%	96,5%	95,1%	98,7%	104,7%	109,1%	100,0%
Año 2019											
Millones de pesos	\$ 34.112,7	\$ 79.950,3	\$ 112.097,5	\$ 134.773,5	\$ 165.715,2	\$ 204.499,5	\$ 238.969,8	\$ 284.052,9	\$ 358.902,4	\$ 525.171,3	\$ 2.138.245,0
Estructura porcentual	1,6%	3,7%	5,2%	6,3%	7,8%	9,6%	11,2%	13,3%	16,8%	24,6%	100,0%
Presión tributaria promedio	11,8%	17,0%	19,3%	20,8%	22,8%	23,7%	24,7%	26,6%	28,0%	25,5%	23,9%
Presión tributaria diferencial	49,4%	71,1%	80,9%	87,2%	95,5%	99,1%	103,4%	111,3%	117,4%	106,8%	100,0%

Nota: se trata de deciles de gasto per cápita de los hogares, y no de ingresos.

Fuente: elaboración propia sobre la base del Ministerio de Economía, la ANSES y el INDEC.

Como puede observarse en las dos tablas anteriores, todos los deciles reciben parte del gasto público en seguridad social, así como también todos contribuyen a su financiamiento. Por lo tanto, resulta oportuno calcular las transferencias netas (es decir, gasto público menos su financiamiento), para evaluar el impacto distributivo final de la seguridad social en la Argentina. De acuerdo con la metodología utilizada, la suma de las transferencias netas de los diez deciles debe ser cero, pero habrá deciles cuyo cálculo sea positivo (reciben más de lo que aportan) y otros en los que será negativo (aportan más de lo que reciben).

Tabla V. Impacto distributivo del gasto en seguridad social neto de los impuestos que lo financian, en millones de pesos corrientes y como porcentaje del ingreso de cada decil.

Decil	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Año 1998										
Millones de pesos	-\$ 55,6	-\$ 148,3	\$ 47,9	\$ 28,6	\$ 57,1	\$ 24,5	-\$ 527,6	-\$ 209,8	\$ 165,1	\$ 618,2
Como % del ingreso disponible	-1,7%	-2,8%	0,8%	0,4%	0,6%	0,2%	-4,0%	-1,3%	0,7%	1,6%
Año 2004										
Millones de pesos	-\$ 396,6	-\$ 368,2	-\$ 186,2	-\$ 307,8	-\$ 567,4	\$ 139,7	\$ 45,6	\$ 560,2	\$ 899,5	\$ 181,0
Como % del ingreso disponible	-12,0%	-6,0%	-2,3%	-3,2%	-5,3%	1,1%	0,3%	3,0%	3,7%	0,4%
Año 2012										
Millones de pesos	\$ 6.476,3	\$ 4.918,4	\$ 2.754,0	\$ 2.363,0	\$ 6.813,1	\$ 4.758,9	\$ 1.514,2	-\$ 1.643,7	-\$ 6.099,6	-\$ 21.854,6
Como % del ingreso disponible	20,3%	9,2%	4,0%	3,2%	8,7%	4,9%	1,3%	-1,3%	-4,1%	-10,1%
Año 2019										
Millones de pesos	\$ 113.054,0	\$ 74.235,5	\$ 48.709,1	\$ 45.397,1	\$ 29.863,6	-\$ 2.598,1	-\$ 20.539,9	-\$ 41.020,9	-\$ 74.160,7	-\$ 172.939,7
Como % del ingreso disponible	39,1%	15,8%	8,4%	7,0%	4,1%	-0,3%	-2,1%	-3,8%	-5,8%	-8,4%

Fuente: elaboración propia sobre la base de Ministerio de Economía e INDEC.

Los datos de la Tabla V resultan muy interesantes de ser analizados. Tanto en 1998 como en 2004 los dos deciles de menores ingresos aportaban al sistema de seguridad social más de lo que recibían del mismo, mientras que en 2012 ambos deciles eran los mayores beneficiados, con un nivel de transferencias que superaba ampliamente sus aportes. Sin embargo, pueden señalarse algunas diferencias entre 1998 y 2004 dado que en el primero los deciles con transferencias netas negativas (aportaron más de lo que recibieron) fueron los deciles 1, 2, 7 y 8 mientras que en 2004 fueron los deciles 1 a 5 inclusive. En 1998 por las características del sistema previsional (con bastante heterogeneidad en la distribución de los haberes) provocaba que la mayoría de los beneficiarios con haberes mínimos se concentraran en los deciles del centro (5 y 6) mientras que los que tenían haberes superiores al mínimo se concentraban en los deciles más altos (9 y 10). Tan es así que, por ejemplo, el decil 5 recibía mayores transferencias en jubilaciones y pensiones que lo que recibía el decil 7. Asimismo, por los valores y el diseño del sistema de asignaciones familiares, en muchas ocasiones los asalariados de los deciles 7 y 8 tampoco percibían asignaciones (o lo hacían en montos relativamente bajos) pero realizaban grandes aportes en concepto de aportes y contribuciones. Además, en 1998 se observa una marcada diferencia entre la transferencia neta hacia el decil 9 y lo que recibía el decil 10 que era casi cuatro veces superior. Respecto al año 2004, los primeros cinco deciles presentaban transferencias netas negativas (aportaban más de lo que recibían) financiando así las transferencias netas positivas que recibían los cinco deciles de mayores ingresos (la cual se concentraba principalmente en los deciles 8 y 9). Resulta importante resaltar que el decil 1 no solo era, detrás del decil 5, el decil que más aportaba en valores absolutos, sino que las transferencias netas representaban más del 12,0% del ingreso disponible del decil, una clara muestra de la regresividad del sistema de seguridad social.

La información obtenida para los años 2012 y 2019 presenta marcadas diferencias respecto a la de los otros dos años analizados. En 2012 los tres deciles de ingresos más altos presentan transferencias netas negativas, mientras que en 2019 presentaron transferencias netas negativas los cinco deciles de mayores ingresos. Asimismo, se observa una distribución bastante más equitativa dado que los deciles 9 y 10 son los que más aportan en términos absolutos y relativos al ingreso disponible.

Merece la pena destacar la importancia de las transferencias netas de la seguridad social en los dos deciles más bajos. En 2012 estas representaban el 20,3% y el 9,2% de los ingresos disponibles de cada decil respectivamente, y en 2019 representaban el 39,2% y el 15,8% respectivamente.

Tabla VI. Distribución del ingreso antes y después de la intervención estatal.

Decil	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
Año 1998											
Ingreso disponible antes de la intervención estatal	2,5%	4,0%	4,7%	5,5%	6,8%	7,7%	10,4%	12,0%	17,4%	29,0%	100,0%
Ingreso disponible después del gasto público	2,5%	4,0%	4,8%	5,6%	6,8%	7,6%	9,8%	11,8%	17,3%	29,9%	100,0%
Ingreso disponible después de impuestos	2,4%	4,0%	4,7%	5,6%	6,8%	7,8%	10,6%	12,0%	17,7%	28,4%	100,0%
Ingreso disponible después de la intervención estatal	2,4%	3,9%	4,8%	5,6%	6,8%	7,7%	10,0%	11,8%	17,5%	29,5%	100,0%
Año 2004											
Ingreso disponible antes de la intervención estatal	2,5%	4,3%	5,4%	6,5%	7,4%	8,6%	10,1%	12,0%	15,4%	27,8%	100,0%
Ingreso disponible después del gasto público	2,2%	4,0%	5,3%	6,2%	7,0%	8,6%	10,0%	12,2%	15,9%	28,6%	100,0%
Ingreso disponible después de impuestos	2,5%	4,4%	5,5%	6,7%	7,5%	8,8%	10,3%	12,1%	15,4%	26,9%	100,0%
Ingreso disponible después de la intervención estatal	2,2%	4,0%	5,3%	6,3%	7,0%	8,7%	10,1%	12,3%	16,0%	28,0%	100,0%
Año 2012											
Ingreso disponible antes de la intervención estatal	2,5%	4,8%	6,6%	7,0%	7,1%	9,1%	11,0%	12,8%	15,4%	23,6%	100,0%
Ingreso disponible después del gasto público	3,1%	5,2%	6,8%	7,3%	7,8%	9,5%	11,1%	12,7%	14,9%	21,8%	100,0%
Ingreso disponible después de impuestos	2,5%	4,8%	6,7%	7,0%	7,0%	9,0%	11,2%	12,9%	15,4%	23,6%	100,0%
Ingreso disponible después de la intervención estatal	3,2%	5,3%	6,9%	7,3%	7,8%	9,5%	11,2%	12,7%	14,8%	21,4%	100,0%
Año 2019											
Ingreso disponible antes de la intervención estatal	2,0%	4,4%	5,9%	6,7%	7,8%	9,7%	11,0%	12,4%	15,1%	24,9%	100,0%
Ingreso disponible después del gasto público	2,9%	5,0%	6,2%	7,1%	8,0%	9,6%	10,9%	12,2%	14,8%	23,3%	100,0%
Ingreso disponible después de impuestos	2,1%	4,6%	6,2%	6,9%	7,8%	9,7%	11,0%	12,1%	14,6%	25,0%	100,0%
Ingreso disponible después de la intervención estatal	3,2%	5,3%	6,5%	7,2%	8,1%	9,6%	10,8%	11,9%	14,3%	23,0%	100,0%

Fuente: elaboración propia sobre la base del Ministerio de Economía, la ANSES y el INDEC.

En la Tabla VI se detalla la distribución del ingreso antes y después de la intervención estatal y se observa claramente que mientras la seguridad social en 1998 y 2004 tenía nulos efectos en mejorar la distribución del ingreso (incluso en ciertas ocasiones la empeoraba), en la actualidad tiene un gran efecto en la mejora de la distribución. En 2012 los primeros tres deciles obtendrían el 13,9% del ingreso total en ausencia de la intervención estatal pero luego de esta obtienen el 15,4%, mientras que los tres últimos deciles obtendrían el 51,8% del total del ingreso disponible en ausencia de la intervención estatal y el 48,9% luego de esta. En 2019 los tres primeros deciles obtendrían el 12,3% del ingreso total antes de la intervención estatal, pero luego de esta obtienen el 15,0%, mientras que los tres últimos deciles obtendrían el 52,4% del total del ingreso disponible antes de la intervención estatal, y luego de esta obtienen el 49,2%. Es decir, los efectos netos de la seguridad social son similares en ambos años.

6. Conclusiones principales

En este trabajo se analizó el impacto distributivo de la seguridad social en la Argentina considerando tanto las erogaciones como los ingresos, con una perspectiva de “presupuesto equilibrado”. En particular, este documento es una extensión de Calabria et al. (2014), ya que se incorporaron los cambios que se presentaron en la seguridad social desde 2012. En línea con dicho trabajo, y con la consolidación de los mecanismos no contributivos de acceso a la seguridad social que se registraron desde ese año, se consideró a las erogaciones previsionales como transferencias.

En primer lugar, y desde el punto de vista de las erogaciones, la incorporación de programas que implicaron un “escape” de la lógica contributiva, como las moratorias, la AUH y la PUAM, han implicado un aumento de la progresividad del gasto público en seguridad social. Esto se destaca cuando se analizan los años 1998 y 2004, en comparación con 2012 y 2019. En este contexto, el principal factor que explica estos resultados es el gasto previsional ya que es el principal componente de las erogaciones de la seguridad social. Sin embargo, hay que notar cómo la implementación de la Reparación Histórica pudo haber reducido el impacto distributivo de la seguridad social.

En segundo lugar, los tributos que financian la seguridad social presentan un comportamiento progresivo, lo cual está en línea con la lógica contributiva que está detrás del diseño del esquema, donde la principal fuente de financiamiento son los impuestos al trabajo que soportan los trabajadores del sector formal de la economía.

Finalmente, y en lo que representa el principal objetivo de este trabajo, se puede analizar lo que sucede al incorporar tanto el gasto en seguridad social como los recursos. Nuevamente, se puede observar como la tendencia observada en 2012 se consolida en 2019, en la medida que son los deciles de menores ingresos los que reciben transferencias netas positivas de la seguridad social, mientras que los de mayores ingresos hacen un aporte neto al sistema.

Si bien los resultados del trabajo aportan evidencia hacia la mayor progresividad del sistema de seguridad social, también hay que tener en cuenta que no es el único objetivo que debe atender, especialmente en un contexto de restricciones fiscales. De forma adicional, los desafíos que significa atender los efectos de la crisis económica en el marco de la pandemia del COVID-19 también implica discutir el rol actual y futuro de la seguridad social. Seguramente se propondrán cambios en el sistema de seguridad social que tendrán efecto en las prestaciones que brinda, el nivel de las erogaciones y los mecanismos de financiamiento.

Referencias bibliográficas

Beccaria, L. y Maurizio, R., (2010), "Explorando un enfoque de regulaciones laborales y protección social para América Latina", *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, Año 4, Vols. 7 y 8.

Bertranou, F., Cetrángolo, O., Grushka, C. y Casanova, L., (2011), *Encrucijadas en la Seguridad Social Argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*, Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Breceda, K., Rigolini, J., y Saavedra, J. (2009), "Latin America and the Social Contract: Patterns of Social Spending and Taxation". *Population and Development Review*, 35(4), 721-748.

Calabria, A. y Gaiada, J., (2012), "Análisis del sistema previsional argentino: cobertura, distribución y tasa de sustitución", *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*.

Calabria A. y Gaiada, J. (2019), "Análisis del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) a diez años de su creación: cobertura, distribución y tasa de sustitución", *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*.

Calabria, A., Gaiada, J. y Rottenschweiler, S. (2014), "Análisis del impacto distributivo de la seguridad social en Argentina", *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*.

Danani, C. y Beccaria, A. (2015), "El camino argentino para la expansión de la cobertura previsional: fundamentos, condiciones y efectos en la protección de las moratorias previsionales argentinas de los años 2005 y 2014", Trabajo presentado en el 12° Congreso de ASET, Buenos Aires.

Dirección de Gastos Sociales Consolidados, (2002), "El impacto distributivo de la política social en la Argentina: Análisis basado en la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares", *Gasto Público: Documento de Trabajo N° 12*, Subsecretaría de Coordinación Económica.

Gasparini, L., Cicowiez, M. y Sosa Escudero, W. (2012), *Pobreza y desigualdad en América Latina*, Buenos Aires: Temas Grupo Editorial

Gasparini, L. y Cruces, G., (2013), "Políticas sociales para la reducción de la desigualdad y la pobreza en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, Propuesta y Proyecciones en base a la experiencia reciente", *Documento de Trabajo N° 142*, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS).

Goñi, E., López, J. and Servén, L., (2011), "Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America", *World Development*, 39, issue 9, p. 1558-1569.

Immervoll, H., Kleven, H., Kreiner, C. y Verdellin, N., (2009), "An Evaluation of the Tax- Transfer Treatment of Married Couples in European Countries", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers, N° 76*, OECD Publishing.

Lindert, K., Skoufias, E. y Shapiro, J., (2006), "Redistributing Income to the Poor and Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean", *Social Protection Discussion Paper 0605*, World Bank.

Lustig, N., Gray-Molina, G., Higgins, S., Jaramillo, M., Jiménez, W., Paz, V., Pereira, C., Pessino, C., Scott, J. y Yañez, E., (2012), "The impact of taxes and Social Spending on inequality and poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, México and Peru: a synthesis of results", *Working Paper 311*, Center for Global Development (CGD).

Lustig, N. López Calva, L. y Ortiz Juárez, E. (2013), "Declining Inequality in Latin America in the 2000s: The Cases of Argentina, Brazil, and Mexico", *World Development*, 44.

OECD (2017), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris.

Rofman, R., Apella, I. y Vezza, E. (2013), Más allá de las pensiones contributivas: catorce experiencias en América Latina. Washington, D.C. : World Bank Group.

Rottenschweiler, S. y Calabria, A. (2016), "Evolución reciente y perspectivas de las Asignaciones Familiares en la Argentina: una discusión sobre cobertura, incentivos y financiamiento", *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*.

Sánchez, A. y Pérez Corral, a. (2018), "Government Social Expenditure and Income Inequalities in the European Union," *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, IEF, vol. 227(4), pages 133-156, December.