

EDICIÓN N°103 - ABRIL 2025

**PAL-** *PROGRAMA DE ASISTENCIA AL PODER LEGISLATIVO*

---

# DE LAS MORATORIAS AL ORDENAMIENTO INTEGRAL DEL SISTEMA PREVISIONAL



*Las moratorias previsionales se establecieron para contemplar la situación de mucha gente que llega a la edad de retiro sin cumplir con el requisito de 30 años de aporte. Lograron aumentar la cobertura previsional a costa de profundizar las inequidades y la insolvencia financiera. Algunos proyectos de ley plantean una nueva renovación, mientras que otros proponen mecanismos alternativos. Lo más importante es tener en cuenta que la larga y profunda degradación que sufre el sistema previsional sólo puede ser revertida con un ordenamiento integral.*

## **¿Quién paga las moratorias?**

Las moratorias previsionales nacieron en el 2005 como una improvisada respuesta a la baja cobertura previsional que se derivaba del deterioro laboral. La alta inactividad laboral (especialmente entre las mujeres) y la masiva informalidad laboral hacía que mucha gente no pudiera cumplir con el mínimo de 30 años de aportes que se exige para acceder a la jubilación. Por esta razón, en aquel entonces había aproximadamente 4,6 millones de personas en edad jubilatoria (mujer 60; varón 65) de las cuales sólo poco más de la mitad tenía jubilación o pensión en el sistema previsional nacional.

Las moratorias consistieron en permitir que se simule haber trabajado como cuenta propia para llegar a cumplir los 30 años de aporte. El tiempo de trabajo simulado generan una deuda por aportes no ingresados que se permite cancelar con un plan de pagos muy flexible y la posibilidad de que las cuotas se descuenten del haber previsional. Se trata de un mecanismo muy complejo desde el punto de vista administrativo, pero que pasado el tiempo permitió el aumento en la cobertura previsional.

Para eso fue clave que, si bien originalmente fue planteado como una herramienta transitoria, las sucesivas renovaciones (en los años 2014, 2016, 2019 y 2022) naturalizaron la posibilidad de “comprar aportes” para cumplir con el mínimo de 30 años. El resultado es que actualmente se estima que hay 6,7 millones de personas en edad jubilatoria (2 millones más que hace 20 años cuando nacieron) de las cuales 4,3 millones tienen una jubilación y/o pensión con las moratorias. Esto hace que la cobertura previsional sea superior al 90%.

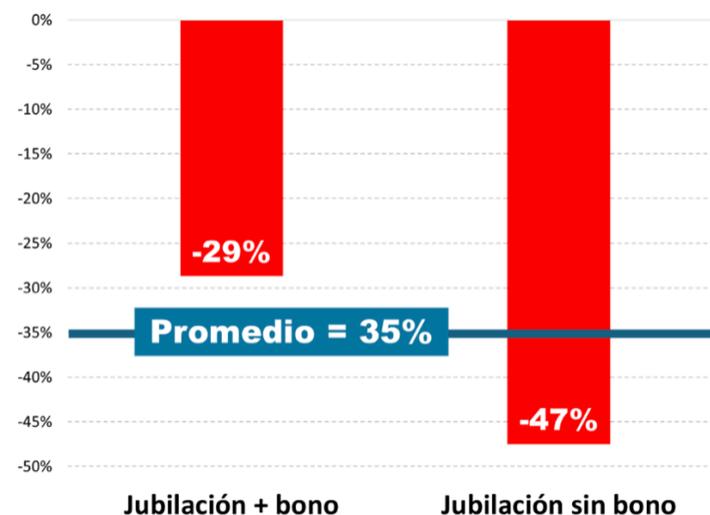


que generan las moratorias fue compensada, en gran proporción, licuando los haberes de todos los jubilados, en particular de quienes accedieron al beneficio cumpliendo con el mínimo de aportes que fija la ley. En definitiva, las moratorias redistribuyeron ingresos entre los jubilados, desde los que hicieron aportes hacia los que no lo hicieron. Este fenómeno tiene asociado varios impactos negativos.

Por un lado, el justificado malestar de gente que aportó durante su vida activa con la expectativa de cobrar una jubilación proporcional a sus remuneraciones y que, como consecuencia de la sistemática licuación, termina percibiendo haberes mucho más bajos. La situación motoriza cientos de miles de juicios que son muy lentos en sus procedimientos, pero que de manera sistemática pierde la ANSES. Por otro lado, al no reconocer en el haber los esfuerzos de aportar se agrega un incentivo en favor de la informalidad. La percepción de los trabajadores activos es que el aporte previsional es un impuesto ya que tendrá escasa incidencia en el haber previsional.

Las arbitrariedades y los incentivos perversos se potenciaron por la mala práctica –que comenzó en el 2021 y se institucionalizó en el 2022– de otorgar de manera indiscriminada un bono a los haberes más bajos (actualmente de \$70.000). La gran mayoría de quienes reciben el haber mínimo son personas que tienen jubilación gracias a las moratorias. Esto implica que la licuación se concentró entre quienes hicieron aportes mientras que las personas que se jubilaron con las moratorias reciben el bono que les compensa parte de la pérdida provocada por la inflación. Entre el 2017 y el 2024, los que reciben el bono tuvieron una pérdida de 29%, bastante menos que la pérdida de los que no reciben el bono y se jubilaron con aportes que fue del 47% (ver Gráfico 2).

**Gráfico 2. Licuación de jubilaciones**  
2017 - 2024



Fuente: elaboración propia en base a BESS

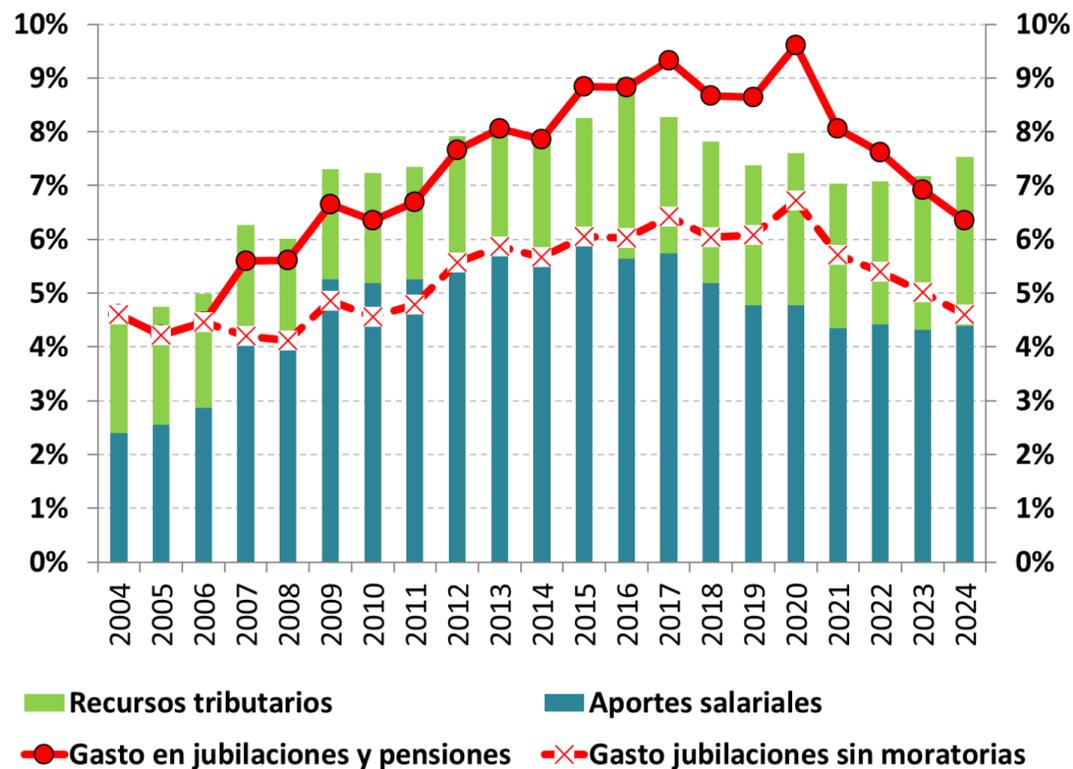
Recuadro 1

## Una situación financiera endeble

El establecimiento de las moratorias hizo crecer sostenidamente el gasto hasta el año 2017. También incidió en este proceso la aplicación de la ley de reparación histórica que implicó reconocer a los jubilados la licuación de haberes por manipulación de la movilidad en un contexto inflacionario entre los años 2002 y 2008. Aun con aumentos en los ingresos el sistema necesitó fondos adicionales. A partir del 2017 se inicia otro ciclo de alta inflación y manipulación de la regla de movilidad. Como consecuencia de la licuación de los haberes el gasto se reduce más que los ingresos. Finalmente, en el 2024 se llega a una situación más holgada en términos financieros, tendencia que se potenció con ingresos adicionales del ya eliminado impuesto PAIS.

Hay que tener en cuenta que se trata de una descripción financiera parcial ya que solo considera ingresos y egresos de "caja". La contabilidad pública no registra dentro de las erogaciones las provisiones por los juicios. Por lo tanto, no se registra la acumulación de juicios que plantean los jubilados que cumplieron con el mínimo de aportes y están percibiendo una jubilación diezmada por el proceso de licuación derivado de la combinación de alta inflación con manipulación de la movilidad.

**Gráfico 3. Recursos y gasto en jubilaciones y pensiones**  
En % PBI



Fuente: elaboración propia en base a AIF del Ministerio de Economía

## **Iniciativas parlamentarias a raíz del vencimiento de las moratorias**

El nuevo vencimiento de la moratoria en marzo del 2024 motorizó la presentación de una gran cantidad de proyectos de ley (ver Recuadro 2). Descriptos de manera sintética y simplificada los 10 proyectos en tratamiento pueden ser organizados en base a 4 tipologías:

- 6 proyectos proponen renovar nuevamente la moratoria.
- 1 proyecto propone flexibilizar el monto del haber de la Prestación Universal para el Adulto Mayor (PUAM), que es el actual beneficio no contributivo para la gente sin aportes, a fin de reconocer los aportes hechos durante la vida activa.
- 2 proyectos proponen crear un nuevo beneficio que sea una prestación proporcional al tiempo aportado para la gente que tiene menos de 30 años de aporte.
- 1 proyecto propone una instancia de transición y otra de solución de fondo. Para la transición propone, entre otras disposiciones, eliminar el mínimo de 30 años de aportes para que la gente se jubile con la cantidad de aportes que tenga y establecer como piso la PUAM cuyo monto aumenta en función de la cantidad de meses aportados. Para la solución de fondo propone que el Congreso convoque a un grupo de expertos para que en base a un conjunto de directrices redacte un proyecto de ley de ordenamiento integral del sistema.

A estos 10 proyectos cabe agregar como alternativa implícita dejar que la moratoria venza sin sancionar ninguna norma. Esta parece que es la posición del oficialismo ya que ninguno de sus legisladores presentó algún proyecto de ley para abordar el tema.

Recuadro 2

## **Breve descripción de los proyectos**

Los proyectos 6691-D-2024 Moreau; 7611-D-2024 Vargas Matyi,; 7851-D-2024 Biasi y Schlotthauer; 7880-D-2024 Del Caño, Castillo, Vilca; 0518-D-2025 Freites proponen renovar las moratorias por 2 años más, mientras que el proyecto 0310-D-2025 Marziotta propone renovarla por 10 años.

El proyecto 0937-D-2025 Borrego, López, Campagnoli, Ferraro, Frade y Oliveto propone que la PUAM, que es equivalente al 80% del haber mínimo, se incremente en un 2 % por cada año aportado no pudiendo exceder el 95% del haber mínimo. Esto implica que solo se reconocen hasta 7 años de aportes en la PUAM.

El proyecto 0746-D-2025 Massot, Carreño, Stolbizer propone un nuevo beneficio llamado Prestación Proporcional por Vejez (PPV) que sea equivalente al 85% del valor de la Prestación Básica Universal (PBU), cuyo valor es \$130 mil a abril 2025, más un 1,5% del salario de referencia por cada año de aporte. Si el monto resultante es inferior a la PUAM, cuyo valor es de \$230 mil, recibirá la PUAM. Luego, entre la PUAM y el actual haber mínimo, que es de \$286 mil, delega en ANSES la definición de lo que llama Suplemento Previsional Adicional que serán los haberes mínimos garantizados proporcionales a la cantidad de aportes realizados. No elimina la prohibición de trabajar de la PUAM, pero sí habilita la posibilidad de seguir trabajando recibiendo la PPV.

El proyecto 0761-D-2025 Tavela propone un diseño similar al anterior solo que el haber inicial sea de 70% de la PBU y que la PUAM sea el nuevo mínimo garantizado. Baja la edad de la mujer a 60 años (hoy 65) para acceder a la PUAM.

El proyecto 0453-D-2025 Domingo y Torres propone una combinación de cambios para la transición y de fondo. Para la transición, elimina el requerimiento de los 30 años de aportes y establece que el haber inicial se calcule en función de los años que la persona tenga acumulados, tomando como salario de referencia todos los años de la vida laboral (actualmente es los últimos 10 años). Se fija como piso la PUAM que se incrementa a razón de un 0,055% por cada mes de aporte realizado y se elimina la prohibición a trabajar. Para los cambios de fondo propone que un grupo de especialistas formule un nuevo diseño previsional ajustado a determinados lineamientos y plazos.

Hay que partir de que las moratorias se sancionaron como un mecanismo transitorio para abordar los problemas que genera el mal funcionamiento del mercado de trabajo. Como la situación laboral no mejoró se fueron sancionando prórrogas. El primer grupo de proyectos proponen perseverar en esta estrategia. Se trata de una opción no recomendable porque implica mantener los mismos problemas que se vienen manifestando desde hace 2 décadas. Esto es promover inequidades y arbitrariedades y la generación de incentivos en contra de la formalización del trabajo. También debe considerarse sus impactos financieros que desde hace más de una década se vienen cubriendo en base a licuar haberes gracias a la alta inflación y la manipulación de la movilidad. En el nuevo escenario de estabilidad y con la regla de movilidad que prevé la actualización de los haberes en función de la inflación la situación tiende a ser más desafiante.

Que no sea recomendable sancionar una nueva prórroga de la moratoria no implica que sea recomendable no hacer nada ante su vencimiento. Bajo las actuales dinámicas laborales, que aun en escenarios optimistas no cambiarán significativamente en los próximos años, apenas un cuarto de los trabajadores llega a la edad de retiro cumpliendo con el mínimo de 30 años de servicios que fija la ley. Es decir, que para aproximadamente tres cuartos partes de los trabajadores el acceso a la cobertura previsional sería a través de la PUAM. Esto es financieramente más consistente que renovar las moratorias<sup>1</sup>, pero desde el punto de vista de la cobertura la PUAM es un mecanismo que tienen varias debilidades.

Una de las debilidades es que el monto de la prestación es igual para todas las personas que no llegan a los 30 años de aportes. Es decir, trata igual a quien nunca aportó al sistema que quien lo hizo durante 29 años. Este es un problema no menor ya que entre quienes no llegan a cumplir con los 30 años a su edad de retiro aproximadamente un 20% registran más de 25 años de aporte, un 30% entre 10 y 25 años de aportes y el restante 50% tiene menos de 10 años de aportes. Darle idéntico tratamiento a un universo tan heterogéneo resulta inequitativo y no contribuye a la formalidad.

---

<sup>1</sup> La PUAM es de un monto menor que el haber mínimo jubilatorio, se accede en todos los casos a los 65 años de edad y, lo más importante, no genera derecho a pensión cuando fallece el beneficiario. Este último punto es la principal diferencia con la jubilación que se accede vía moratoria y que ha llevado a una creciente incidencia de múltiple cobertura.

Otra debilidad es que la percepción de la PUAM, a diferencia de lo que ocurre con las jubilaciones contributivas, queda prohibido seguir trabajando. Se trata de una discriminación arbitraria que induce también a la informalidad es decir que la gente trabaje, pero sin registrarse a los fines de no perder la cobertura previsional.

Los cuatro proyectos que proponen no renovar las moratorias contemplan, al menos parcialmente, disposiciones que corrigen estas debilidades. El punto común es que se busca proporcionalidad, es decir que, a diferencia de los que ocurre actualmente con la PUAM, el monto del haber sea sensible al esfuerzo de aportes realizados durante la vida activa.

El proyecto Domingo-Torres contempla una mejor regla para establecer la proporcionalidad y corrige también la otra importante debilidad de la PUAM al eliminar la prohibición a trabajar de manera formal. Además, aborda otros temas puntuales pero muy relevantes de cara a darle sostenibilidad financiera y equidad al sistema. Uno muy importante es revisar la regla de que para el cálculo del haber inicial en las jubilaciones contributivas. En lugar de tomar como referencia las remuneraciones de los últimos 10 años (regla definida hace 3 décadas cuando no había información digital de las historias laborales) se propone tomar toda a vida laboral<sup>2</sup>. Bajo la misma lógica de introducir cambios puntuales que mejoren el sistema, se prevé una regla más consistente para la determinación de los ingresos presuntos en actividades con aportes de suma fija (autónomos, monotributo, casas particulares).

De todas formas, la diferencia más importante de este proyecto respecto al resto es que procura establecer las bases para comenzar a avanzar en un ordenamiento integral del sistema. Si bien es un planteo aspiracional (crear una comisión de expertos al que se le da el mandato para redactar un proyecto de ley bajo determinados parámetros) se trata de un tema decisivo. No hay ninguna posibilidad de resolver los graves problemas que adolece el sistema previsional (y que se sabe que tenderán a profundizarse en el futuro de la mano del envejecimiento demográfico) sin un replanteo integral.

---

<sup>2</sup> Esta regla también contribuye a la formalidad ya que actualmente la gente que llegada determinada edad cumpliendo los 30 años de aporte y sufre una baja de remuneración prefiere trabajar en la informalidad para evitar que el cálculo del haber inicial no se incluya el período que cobro las remuneraciones más altas.

## Reflexiones finales

Renovar o no la moratoria o establecer un mecanismo alternativo no deja de ser un parche legislativo. Todos los proyectos que se limitan a reformas puntuales no resuelve la acumulación de errores que desde hace décadas se vienen cometiendo en materia de política previsional. Implica seguir reaccionando en función de las urgencias y posponiendo lo importante, a la espera de que se dé un contexto político más favorable. El resultado es que el sistema se sigue deteriorando.

Aunque resulte desafiante, es recomendable invertir las prioridades. Esto es responder a lo urgente, con ajustes puntuales sobre la normativa vigente, pero tomar como prioritario lo importante, es decir comenzar a abordar el ordenamiento integral del sistema. Por eso lo más importante es que el Congreso no desaprovecha otra oportunidad para dar el primer paso hacia el ordenamiento integral del sistema.

A diferencia de otras leyes, una que ordene el sistema previsional demanda mucho trabajo previo, tanto de estudios como de diálogo. Como lo demuestra las experiencias de otros países, son procesos que insumen mucho esfuerzo político y tiempo. Por eso, que se comience el trabajo en un año electoral no es una dificultad sino por el contrario una oportunidad. Encomendar a un grupo de especialistas la elaboración de un proyecto de ley que ordene integralmente el sistema, es la mejor manera para que luego de las elecciones se cuente con los insumos para tratarlo en el Congreso.