



EXTENSIÓN DEL PLAZO DE LA LEY 27.705 SOBRE PLAN DE PAGO DE DEUDA PREVISIONAL Y AUMENTO DEL BONO PREVISIONAL

ESTIMACIÓN DEL IMPACTO FISCAL

Gabriel Esterelles

Director General

María Eugenia David Du Mutel de Pierrepont

Directora de Estudios, Análisis y Evaluación

Ignacio Lohlé

Director de Análisis Presupuestario

Andrés Kolesnik – Romina Muras

Analistas

Mayo de 2025

ISSN 2683-9598

Índice de contenidos

Introducción.....	11
A) Prórroga por dos años del plazo previsto en la Ley 27.705.....	11
Explicación de los contenidos y alcances de la Ley 27.705.....	11
Mecanismos de acceso.....	11
Unidad de Pago de Deuda Previsional (UPDP).....	11
Unidad de Cancelación de Aportes Previsionales para Trabajadores/as en Actividad (UCAP).....	11
Requisitos generales.....	12
Determinación del haber previsional.....	12
Compatibilidad.....	12
Vigencia.....	12
Comparación con regímenes anteriores.....	13
Análisis de impacto fiscal realizado por la OPC previo a la sanción de la ley.....	13
Cálculo del impacto fiscal.....	13
Estimación de potenciales beneficiarios.....	14
Cálculo de impacto fiscal.....	15
B) Aumento del bono previsional.....	16
Descripción del escenario vigente.....	16
Descripción del escenario proyectado.....	17
Impacto fiscal.....	17

Índice de cuadros

Cuadro 1. Potenciales altas de prestaciones previsionales mediante Ley 27.705.....	15
Cuadro 2. Impacto fiscal de la extensión del plazo de la Ley 27.705.....	16
Cuadro 3. Gasto mensual y anual de los escenarios planteados.....	17
Cuadro 4. Costo fiscal.....	18

Introducción

El presente informe se elabora a requerimiento de la Presidencia de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y tiene por finalidad realizar un análisis de impacto fiscal de los siguientes temas: A) Prórroga por dos años del plazo previsto en la Ley 27.705 denominada “Plan de Pago de Deuda Previsional”; y B) Aumento del bono previsional de \$70.000 a \$105.000 / \$115.000.

A) Prórroga por dos años del plazo previsto en la Ley 27.705

Explicación de los contenidos y alcances de la Ley 27.705

La Ley 27.705, sancionada por el Congreso de la Nación el 28 de febrero de 2023 y promulgada el 13 de marzo del mismo año, junto con sus normas derivadas, crea el denominado “Plan de Pago de Deuda Previsional”. Este régimen de moratoria previsional tiene como finalidad principal permitir que personas que no han podido cumplir con los 30 años de servicios con aportes requeridos por la legislación vigente puedan acceder a una prestación previsional, ya sea porque han alcanzado la edad requerida o porque, proyectando su situación laboral futura, no llegarán a cumplir con los años exigidos.

Mecanismos de acceso

La ley contempla dos mecanismos diferenciados según la situación de las personas beneficiarias:

Unidad de Pago de Deuda Previsional (UPDP)

Este mecanismo está dirigido a personas que ya hayan alcanzado la edad jubilatoria (60 años para mujeres y 65 para varones) y aplica a los distintos tipos de beneficios previsionales (jubilación por vejez, jubilación por invalidez y pensión por fallecimiento). Permite regularizar los períodos faltantes de aportes hasta el 31 de diciembre de 2008 inclusive.

- Las personas interesadas deben iniciar el trámite ante ANSES, quien determinará la cantidad de períodos a regularizar.
- El valor de cada unidad se fija como el 29% de la base mínima imponible vigente a la fecha de solicitud.
- El total de la deuda previsional puede cancelarse en hasta 120 cuotas mensuales, las cuales serán descontadas directamente del haber previsional una vez otorgada la prestación.
- ANSES es el organismo responsable de calcular las cuotas y de realizar las retenciones correspondientes, actuando como agente de retención en beneficio de ARCA.

Para acceder a esta modalidad, se exige que la persona haya residido en el país durante los períodos a regularizar y que no haya registrado actividad como trabajador/a en relación de dependencia, autónomo/a o monotributista en dichos períodos.

Unidad de Cancelación de Aportes Previsionales para Trabajadores/as en Actividad (UCAP)

Este segundo mecanismo está previsto para aquellas personas que aún no han alcanzado la edad jubilatoria pero que se encuentran dentro de los diez años previos a cumplirla, y que estiman no llegarán a reunir los 30 años de aportes necesarios.

- Permite la cancelación de deuda previsional correspondiente a períodos hasta el 31 de marzo de 2012 inclusive.
- Para acceder, es obligatorio acreditar capacidad económica mediante una evaluación de ingresos y patrimonio. La normativa faculta a ANSES a requerir información patrimonial al solicitante, y a ARCA a brindar asistencia técnica y de datos.
- La cancelación puede efectuarse en forma total o parcial, y en cuotas. La persona puede ir cancelando unidades con antelación a la edad jubilatoria, facilitando el acceso a la prestación en el futuro.

Requisitos generales

Tanto para la UPDP como para la UCAP, la ley impone condiciones generales:

- Las personas deben tener CUIL o CUIT, según corresponda.
- Deben haber residido efectivamente en el país durante los períodos a regularizar.
- No podrán regularizar períodos por los cuales ya hayan obtenido otro beneficio previsional.
- No se admitirá la inclusión de períodos en los que se hayan desempeñado bajo figuras registradas (empleo formal, autónomo o monotributo), dado que en dichos casos debería haberse realizado el aporte correspondiente.

Determinación del haber previsional

Una vez cancelada la deuda previsional, y si la persona reúne los demás requisitos establecidos por la Ley 24.241 (Sistema Integrado Previsional Argentino - SIPA), podrá acceder a la prestación jubilatoria ordinaria. El haber será calculado de acuerdo con el régimen vigente, sin distinción entre aportes regulares y los regularizados mediante este plan.

Compatibilidad

La norma establece explícitamente que este régimen no es compatible con otras moratorias previsionales anteriores que no hayan sido regularizadas y canceladas con anterioridad al 31 de diciembre de 2021.

Vigencia

La norma establece, en su artículo 4º, un plazo de vigencia de dos años para el componente Unidad de Pago de Deuda Previsional (UPDP), a partir de su entrada en vigor, con posibilidad de ser prorrogado por igual período. Según el Decreto Reglamentario de la Ley (Decreto 173/2023), la prórroga será determinada por el Poder Ejecutivo Nacional. Teniendo en cuenta que la ley entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial, es decir el 14 de marzo de 2023, este mecanismo de moratoria para personas en edad jubilatoria perdió vigencia el 13 de marzo de 2025.

En lo que respecta al segundo componente, Unidad de Cancelación de Aportes Previsionales para Trabajadores/as en Actividad (UCAP), la ley no estipula un período de vigencia, por lo que se entiende que aún continúa en vigor, manteniendo un universo aplicable a personas entre 50 y 59 para mujeres y 55 y 64 para varones.

Comparación con regímenes anteriores

El Plan de Pago de Deuda Previsional guarda similitudes con las moratorias establecidas por la Ley 24.476 (1995) y la Ley 26.970 (2014), en tanto permite la regularización de períodos faltantes de aportes para acceder a la jubilación. Sin embargo, presenta diferencias sustanciales:

- Introduce un mecanismo específico para trabajadores/as en actividad (UCAP), con evaluación de ingresos y patrimonio.
- Extiende los períodos que pueden regularizarse hasta 2008 (UPDP) y hasta 2012 (UCAP), superando los límites temporales de leyes anteriores.
- Establece una articulación operativa sistemática entre ANSES y ARCA para la validación de condiciones de acceso.
- Refuerza el control y el análisis de capacidad contributiva como requisito previo para quienes aún no cumplen la edad jubilatoria.

Análisis de impacto fiscal realizado por la OPC previo a la sanción de la ley

Con posterioridad a la media sanción otorgada por el Honorable Senado de la Nación y en forma previa a su tratamiento en la Honorable Cámara de Diputados, la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC) elaboró en 2022 un análisis técnico sobre la situación previsional y el impacto fiscal proyectado de la iniciativa que posteriormente fue sancionada como Ley 27.705.

Dicho estudio incluyó una estimación del universo potencial de beneficiarios y una proyección del costo fiscal anual y acumulado, considerando supuestos de comportamiento esperable y escenarios alternativos de adhesión al régimen. Dado que las hipótesis empleadas en ese análisis resultaron consistentes con la evolución real observada tras la implementación de la norma, el presente informe adopta la misma metodología de estimación como base para proyectar el posible impacto fiscal de una eventual prórroga por dos años del régimen instituido por la Ley 27.705.

Se señala que el estudio original de la OPC constituye el antecedente técnico inmediato sobre la materia, con una estimación de altas de jubilaciones para los dos años de vigencia muy similar al efectivamente observado (se estimaron 719.651 posibles altas y entre 2023 y 2024 se observaron aproximadamente 706.000). En dicho documento se desarrollan en profundidad los criterios metodológicos, los parámetros demográficos y las proyecciones financieras que sustentan el análisis. Por tal motivo, se sugiere su consulta para una revisión detallada de los fundamentos utilizados en la presente estimación.

El documento puede consultarse en el siguiente enlace:

<https://opc.gob.ar/impacto-proyectos-de-ley/proyecto-de-ley-plan-de-pago-de-deuda-previsional-estimacion-del-impacto-fiscal-octubre-2022/>

Cálculo del impacto fiscal

En esta oportunidad, teniendo en cuenta que la extensión aplicaría sólo a las Unidad de Pago de Deuda Previsional (UPDP), componente de la ley que perdió vigencia en marzo de 2025, y considerando que el otro componente, Unidad de Cancelación de Aportes Previsionales para Trabajadores/as en Actividad (UCAP), no ha perdido vigor porque la ley no menciona un plazo, el análisis de impacto fiscal se realiza sólo considerando nuevas altas de beneficiarios (pasivos) mediante las UPDP, sin estimar los ingresos derivados de las UCAP ya que continuarán instrumentándose se extienda la ley o no.

Asimismo, cabe destacar que este tipo de medidas suelen implicar dos grupos grandes de beneficiarios:

- Un grupo que se puede denominar de “stock”, representado por aquellas personas que hasta la fecha de la sanción tenían cumplida la edad jubilatoria pero no cumplimentaban los requisitos para acceder a un beneficio previsional y, gracias a la ley, obtienen un mecanismo para su acceso. Este grupo se traduce en un gran número de personas que acceden en un período corto de tiempo.
- Un grupo que se puede denominar de “flujo”, que lo integran aquellas personas que van cumpliendo la edad jubilatoria y en ese momento hacen uso de las consideraciones de la ley para su acceso. La cantidad de personas en este grupo suele ser sostenido y/o estable en el tiempo (con una leve tendencia a la baja¹) mientras la norma está en vigencia, siempre y cuando todas las otras condiciones contextuales como niveles de empleo registrado, condiciones demográficas de la población general, etc., se mantengan relativamente estables.

Dado que el presente informe analiza el impacto de la posible extensión de una ley que ya ha tenido dos años de vigencia, el grupo de “stock” se considera que, en su gran mayoría, ya ha ingresado en la moratoria, por lo que la población futura que se beneficiará de la medida será la del grupo de “flujo”.

Asimismo, tal como se consideró en el informe de 2022, la existencia de esta moratoria previsional impacta en una disminución de las posibles altas de la PUAM, toda vez que una prestación previsional contributiva resulta más beneficiosa que la pensión universal. Corresponde entonces descontar esas altas que, sin la vigencia de la ley, posiblemente ocurran.

Contemplando dichas consideraciones, utilizando la metodología del primer informe de la OPC y sobre la base de la información pública obrante en el Boletín Estadístico de la Seguridad Social (BESS) de la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, de las publicaciones del INDEC y de las proyecciones macroeconómicas para los dos próximos años, se realiza la estimación de potenciales beneficiarios y del impacto fiscal de la medida.

Dado que se trata de una extensión de una medida ya aplicada, a los fines metodológicos se considera que su aplicación se realiza retroactiva al mes de marzo de 2025, por tratarse de una continuidad de la norma.

Estimación de potenciales beneficiarios

Para estimar la cantidad de potenciales beneficiarios de la medida, se parte de (1) las personas que han cumplido la edad jubilatoria (60 años las mujeres y 65 años los varones) en los años de aplicación (2025 y 2026), sin contemplar personas de mayores edades ya que, como se explicó con anterioridad, estas últimas pertenecen al grupo de “stock” que ya han hecho uso de la moratoria en sus dos primeros años. Del universo contemplado, se descuentan (2) aquellas personas que cumplirían con los requisitos para jubilarse de manera ordinaria (edad + 30 años de aportes).

Luego, se adicionan: (3) las personas que han integrado los regímenes diferenciales² y que podrían hacer uso de la moratoria para acceder al beneficio jubilatorio, (4) las personas con edad jubilatoria que, habiendo aportado en su mayoría a otras cajas previsionales (provinciales, municipales, profesionales, etc.), no cumplen los requisitos para jubilarse por aquellas y que, por lo tanto, usarían la moratoria para jubilarse en el régimen nacional, (5) las personas en edad jubilatoria que no

¹ La tendencia a la baja se produce por estar fijado el año límite para computar servicios, por lo que en la medida en que pase el tiempo, el trabajador tendrá menor cantidad de años trabajados que computar. En la Ley 27.705 ese año es 2008.

² Los regímenes jubilatorios diferenciales son aquellos que permiten a ciertas personas acceder a la jubilación con menos edad y/o menos años de servicios que los establecidos en el régimen general, debido a las características particulares de su trabajo, como su penosidad, insalubridad, peligrosidad o esfuerzo físico.

registran aportes realizados y (6) las personas y/o derechohabientes que utilizarían la moratoria para acceder a los otros beneficios del sistema previsional, como ser la jubilación por invalidez o la pensión por fallecimiento.

Cuadro 1. Potenciales altas de prestaciones previsionales mediante Ley 27.705

Nº	Indicador	Año 1			Año 2		
		Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total
1	Personas con aportes con mayoría SIPA y cumplimiento de edad de retiro	106.155	116.518	222.673	107.624	117.124	224.748
2	Personas con aportes (mayoría SIPA) en edad de retiro, que se jubilarían cumpliendo requisito de años con aportes (sin moratoria)	48.388	28.119	76.507	49.058	28.265	77.323
3	Altas de Jubilación de Regímenes diferenciales con edad menor a edad de retiro del Régimen General	8.964	315	9.279	9.088	316	9.404
4	Personas con aportes (mayoría no SIPA) y edad de retiro que potencialmente podrían completar años en SIPA con moratoria	1.407	4.207	5.614	1.427	4.229	5.656
5	Personas sin aportes con cumplimiento de edad de retiro	14.480	31.627	46.107	14.681	31.791	46.472
6	Altas por otras prestaciones previsionales (invalidez y fallecimiento)	9.626	2.851	12.477	9.759	2.866	12.625
7	Potenciales altas de moratoria bajo análisis (1-2+3+4+5+6)	92.244	127.399	219.644	93.521	128.061	221.582

Fuente: OPC, sobre la base de Boletín Estadístico de la Seguridad Social, INDEC y de información provista por la STESS.

Cálculo de impacto fiscal

Habiendo calculado el universo de nuevos beneficiarios posibles, se procede a estimar la (8) cantidad de altas potenciales de la PUAM que no se concretarían porque esas personas optarían por la moratoria de la Ley 27.705, al resultar más beneficiosa.

Luego de ello, se calcula (9) el monto anual que percibirá cada nuevo beneficiario, incluyendo aguinaldo y bonos y (10) el monto anual de la PUAM con sus complementos que no deberá abonarse por el uso de la opción previamente mencionada.

A efectos metodológicos, el presente informe asume la continuidad del bono previsional de \$70.000 en todos los meses futuros, manteniendo dicho valor constante. En caso de modificarse su importe, el costo fiscal estimado podría variar en consecuencia. En otras palabras, este análisis se limita exclusivamente al impacto fiscal de la extensión de la moratoria previsional y no contempla eventuales cambios en el bono, los cuales se abordan en el apartado específico que se encuentra con posterioridad en el presente informe.

Con estos datos, se procede a calcular (11) la masa de haberes por año, resultante del producto entre nuevos beneficiarios y haber anual, (12) la recaudación de cuotas como resultado del pago de las UPDP y (13) la masa de haberes por año que debieran pagarse a las altas por PUAM en caso de no extenderse la Ley 27.705.

Como resultado, se obtiene (14) el costo fiscal bruto de la extensión, restando de la masa de haberes previsionales la recaudación por UPDP y el ahorro por las PUAM no otorgadas, presentando asimismo (15) el resultado en términos del Producto Interno Bruto (PIB).

Cuadro 2. Impacto fiscal de la extensión del plazo de la Ley 27.705

Nº	Indicador	Año 1			Año 2		
		Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total
8	Estimación de altas de PUAM (*)	65.140	5.251	70.391	66.042	5.278	71.320
9	Monto anual de haberes moratoria por beneficio (\$)	5.504.639	4.965.562		6.549.928	5.890.050	
10	Monto anual de PUAM por beneficio (\$)	4.262.927	4.262.927		5.029.963	5.029.963	
11	Masa de haberes por altas moratoria (millones de \$) (7*9)	507.772	632.609	1.140.381	612.556	754.286	1.366.842
12	Recaudación cuotas de deuda previsional (millones de \$)	50.777	63.261	114.038	61.256	75.429	136.684
13	Masa de haberes PUAM (millones de \$) (8*10)	277.687	22.385	300.072	332.186	26.550	358.736
14	Costo fiscal bruto (millones de \$) (11-12-13)	179.308	546.963	726.271	219.114	652.307	871.421
15	Costo fiscal bruto por año (%PIB)			0,084%			0,081%
16	Costo fiscal bruto (%PIB) (acumulado)			0,084%			0,165%

(*) Las altas estimadas de la PUAM no resultan ser iguales a las altas estimadas por moratoria ya que presentan características diferencias: La PUAM es incompatible con el trabajo registrado (en relación de dependencia o independiente) y con percibir o haber percibido algún beneficio previsional, mientras que la jubilación ordinaria no posee dichas incompatibilidades.

Fuente: OPC, sobre la base de Boletín Estadístico de la Seguridad Social, INDEC, información provista por la STESS y proyecciones macroeconómicas.

La extensión de la moratoria previsional, en base a los datos analizados y de mantenerse el escenario macrofiscal previsto, implicaría costo fiscal de 0,084% del PIB para el primer año y de 0,081% del PIB para el segundo año, totalizando entre ambos un 0,165% del PIB.

B) Aumento del bono previsional

Descripción del escenario vigente

El refuerzo de los ingresos previsionales a través del otorgamiento de sumas fijas a los haberes más bajos es una medida que se viene aplicando ininterrumpidamente desde septiembre de 2022 hasta la fecha³, como herramienta para compensar la pérdida de poder adquisitivo de los adultos mayores. Dicha medida ha sido instrumentada mediante el dictado de decretos del Poder Ejecutivo Nacional, con distintas variantes en cuanto a su denominación (“bono extraordinario previsional”, “subsidio extraordinario”, “refuerzo de ingreso previsional”, entre otras).

Desde marzo de 2024, el monto del bono asciende a \$70.000 y es abonado a las personas titulares de prestaciones del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), personas beneficiarias de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), y personas beneficiarias de las pensiones no contributivas, en la medida que perciban por la suma de todas sus prestaciones vigentes un monto menor o igual al haber mínimo previsional garantizado (actualmente, establecido en \$296.481,74). Dicho universo, comprende actualmente a cerca de 4,7 millones de personas, representando un gasto del orden de \$ 331.621 millones mensuales en promedio, y de \$3.979.450 millones anuales para 2025 (0,46% del PIB).

³ Con anterioridad a esa fecha, se han otorgados sumas fijas en diciembre de 2019; enero y abril de 2020; abril, mayo, agosto y diciembre de 2021; y en marzo y mayo de 2022.

Descripción del escenario proyectado

De acuerdo con el requerimiento de la Presidencia de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados, se solicita el análisis del costo fiscal que conllevaría aumentar el bono previsional de \$70.000 a \$105.000, como así también a \$115.000.

Dado que no se ha especificado la fecha de eventual entrada en vigencia de la medida, se adopta el supuesto de que el aumento comenzaría a regir en el mes de junio. Asimismo, a los fines comparativos, se incorpora un ejercicio hipotético de cuánto hubiera costado de implementarse desde enero.

En cuanto al universo de beneficiarios, se mantiene el supuesto de que no se modifican las condiciones que habilitan el cobro del bono. Es decir, aquellos titulares de prestaciones previsionales contributivas y no contributivas cuyos ingresos sean iguales o inferiores a un haber mínimo garantizado, percibirán el 100% del bono. En tanto, para aquellos titulares que perciban un importe superior al haber mínimo, el importe máximo del bono extraordinario previsional será igual al monto necesario para alcanzar el tope que resulte de la suma de dicho haber mínimo más el monto máximo del bono. Por otra parte, cabe advertir que en este ejercicio no se contempla la eventual ampliación del universo de titulares por la vía de la moratoria previsional, cuya prórroga se encuentra actualmente en tratamiento y fue tratada con anterioridad en el presente informe.

Impacto fiscal

En la siguiente tabla se muestra la proyección mensual y anual del gasto asociado a los dos escenarios de la medida bajo estudio (escenario 1 – aumento a \$105.000; escenario 2 – aumento a \$115.000) desde junio.

Cuadro 3. Gasto mensual y anual de los escenarios planteados

en millones de \$

Escenario	Gasto mensual (*)	Gasto con modificaciones desde junio (**)	Gasto con modificaciones desde enero (***)
Situación pasiva: bono de \$70.000	331.621	3.979.450	3.979.450
Escenario 1: bono de \$105.000	497.692	5.143.622	5.972.303
Escenario 2: bono de \$115.000	545.577	5.480.411	6.546.927

(*) Corresponde al gasto mensual estimado del bono a \$70.000 (situación pasiva), a \$105.000 (escenario 1) y \$115.000.

(**) Corresponde al gasto anual de sostener el bono de \$70.000 hasta diciembre (situación pasiva), y de subirlo a \$105.000 o \$115.000 (según el escenario) de junio a diciembre.

(***) Corresponde al gasto anual de sostener el bono de \$70.000 hasta diciembre (situación pasiva), y el escenario hipotético en caso de haber elevado el monto a \$105.000 o \$115.000 (según el escenario) desde enero a diciembre.

FUENTE: OPC, en base al e-sidif y al Boletín Estadístico de la Seguridad Social.

A continuación, se expone el costo fiscal resultante:

Cuadro 4. Costo fiscal

en millones de \$ y en % del PIB

Escenario	desde junio (*)		Anualizado (**)	
	millones \$	% del PIB	millones \$	% del PIB
Escenario 1: bono de \$105.000	1.164.172	0,14	1.992.853	0,23
Escenario 2: bono de \$115.000	1.500.961	0,17	2.567.477	0,30

(*) Corresponde al costo fiscal de subir el bono del bono de \$70.000 a \$105.000 o \$115.000 (dependiendo el escenario), a partir de junio.

(**) Corresponde al costo fiscal que hubiera significado subir el bono del bono de \$70.000 a \$105.000 o \$115.000 (dependiendo el escenario), desde enero 2025.

FUENTE: OPC, en base al e-sidif y al Boletín Estadístico de la Seguridad Social.

Cabe señalar que el presupuesto vigente previsto para la atención de bonos a jubilados y pensionados asciende a \$3.880.899 millones, de manera tal que existe un faltante de créditos del orden de \$98.551 millones para sostener el financiamiento del bono de \$70.000 hasta diciembre 2025. De elevarse el monto del bono a \$105.000, el faltante asciende a \$1.262.723 millones, mientras que si se elevara a \$115.000, el faltante sería de \$1.599.511 millones.

Publicaciones de la OPC

La Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación fue creada por la Ley 27.343 para brindar soporte al Poder Legislativo y profundizar la comprensión de temas que involucren recursos públicos, democratizando el conocimiento y la toma de decisiones. Es una oficina técnica de análisis fiscal que produce informes abiertos a la ciudadanía. Este informe no contiene recomendaciones vinculantes.

www.opc.gob.ar

