



ESTIMACIÓN DEL IMPACTO FISCAL DEL PROYECTO DE LEY - EXTENSIÓN DEL PLAZO DE LA LEY 27.705 SOBRE PLAN DE PAGO DE DEUDA PREVISIONAL EXPEDIENTE CD 6/25

Gabriel Esterelles
Director General

María Eugenia David Du Mutel de Pierrepont
Directora de Estudios, Análisis y Evaluación

María Pía Brugiafreddo - Andrés Kolesnik
Analistas

Julio de 2025

ISSN 2683-9598

Índice de contenidos

Introducción.....11

Modificaciones respecto al estudio original de la OPC11

Estimación de la prórroga de la Ley 27.705.....12

 Potenciales beneficiarios 12

 Cálculo de impacto fiscal..... 13

Modificaciones a la Pensión Universal para Adultos Mayores 14

Índice de cuadros

Cuadro 1. Potenciales altas de prestaciones previsionales mediante Ley 27.705..... 12

Cuadro 2. Impacto fiscal de la extensión del plazo de la Ley 27.705..... 13

Cuadro 3. Modificaciones a la PUAM.....14

Cuadro 4. Universo potencial de nuevas altas PUAM 15

Introducción

El presente informe se elabora a requerimiento de la Presidencia de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación, luego de la aprobación por parte de ambas cámaras y previo a la formación y sanción final del proyecto de ley, el cual se compone de dos capítulos:

- A) Prórroga por dos años del plazo previsto en la Ley 27.705 denominada “Plan de Pago de Deuda Previsional”;
- B) Modificaciones a la Pensión Universal para Adultos Mayores (PUAM).

El objetivo de este informe es actualizar el análisis de impacto fiscal realizado por esta Oficina de Presupuesto del Congreso, en virtud de las modificaciones incorporadas al texto final.

Por tal motivo, se presentan a continuación los nuevos cálculos, constando en el informe original la información normativa, explicativa y contextual de las políticas afectadas. Dicho documento puede ser consultado en el siguiente *link*:

<https://opc.gob.ar/impacto-proyectos-de-ley/impacto-fiscal-de-la-extension-del-plazo-de-la-ley-27-705-sobre-plan-de-pago-de-deuda-previsional-y-aumento-del-bono-previsional/>

Modificaciones respecto al estudio original de la OPC

Las estimaciones aquí presentadas difieren de las expuestas en el informe previo de esta Oficina, debido a dos alteraciones en la nueva versión de la iniciativa. En primer lugar, la ampliación de los períodos considerados para la constitución de los planes de pago de deuda y la cancelación de aportes, lo cual impacta directamente en la expansión del universo de potenciales beneficiarios¹. En segundo lugar, la modificación de las condiciones de acceso a la PUAM, variable que incide en el cálculo del costo fiscal neto de la medida y que tiene implicancias propias. En consecuencia, se procede a un nuevo análisis cuantitativo que refleja el alcance de estas nuevas disposiciones.

Es menester señalar que, de forma concurrente, ambas cámaras han aprobado otro proyecto de ley que propone un incremento general de los haberes previsionales del 7,2% así como una ayuda económica previsional de \$110 mil actualizable por movilidad. Si bien dicha iniciativa no forma parte del articulado del proyecto de prórroga de moratoria, su eventual sanción generaría un impacto fiscal interrelacionado, alterando la base de cálculo del costo de las nuevas altas por moratoria y PUAM. Por ello, y teniendo en cuenta que ese proyecto también se encuentra en proceso de formación y sanción final, se lo considera como insumo para la base de cálculo de la extensión de la moratoria en ciernes.

Todas las estimaciones han sido calculadas utilizando el escenario macroeconómico más reciente provisto por el Ministerio de Economía en su informe de avance del Presupuesto Nacional. Esta actualización incluye las nuevas proyecciones de variables fundamentales como el Índice de Precios

¹ El proyecto de ley aprobado por ambas cámaras incorpora como diferencia del texto original de la norma nuevos períodos a considerar:

- Para las Unidades de Pago de Deuda Previsional (UPDP), mecanismo a utilizar por personas que ya han cumplido la edad jubilatoria, el proyecto permite incluir en el plan períodos de aporte anteriores a diciembre de 2010 (la Ley 27.705 fijaba este límite a diciembre de 2008).
- Para las Unidad de Cancelación de Aportes Previsionales para Trabajadores y Trabajadoras en Actividad (UCAP), mecanismo a utilizar por personas activas dentro de sus últimos diez años laborales teóricos, el proyecto permite incluir en el plan períodos de aporte anteriores al 31 de marzo de 2014 (la Ley 27.705 fijaba este límite al 31 de marzo de 2012).

Estos cambios, al considerar más años respecto a la ley original, implican un aumento en la estimación de los potenciales beneficiarios que hacen uso de las UPDP y, asimismo, un aumento en la recaudación por mayor cantidad de UCAP.

al Consumidor (IPC) y el Producto Interno Bruto (PIB), que inciden directamente en la proyección del gasto previsional.

Estimación de la prórroga de la Ley 27.705

Potenciales beneficiarios

Para la estimación de potenciales beneficiarios se tienen en cuenta las modificaciones previamente enunciadas y se procede a aplicar la misma metodología de estudio del informe anterior: 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 en el informe original, 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 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	9.412	343	9.755	10.020	376	10.395
4	Personas con aportes (mayoría no SIPA) y edad de retiro que potencialmente podrían completar años en SIPA con moratoria	1.548	4.964	6.512	1.726	5.889	7.615
5	Personas sin aportes con cumplimiento de edad de retiro	15.928	34.789	50.718	17.764	38.467	56.231
6	Altas por otras prestaciones previsionales (invalidez y fallecimiento)	10.107	3.108	13.215	10.759	3.405	14.165
7	Potenciales altas de moratoria bajo análisis (1-2+3+4+5+6)	94.763	131.604	226.367	98.835	136.995	235.831

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

La cantidad de altas esperadas en los dos años que duraría la extensión de la vigencia de la Ley 27.705 sería de 462.198 personas (226.367 en el primer año y 235.831 en el segundo).

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.

Teniendo en cuenta que actualmente ANSES cuenta con 6.215.921 beneficiarios dentro del SIPA³, la cantidad de altas adicionales esperadas de beneficiarios como consecuencia de la moratoria se encontraría en torno al 3,6% por año.

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 (se plantea aquí el escenario de aprobación del aumento general en los haberes y la nueva ayuda económica, mientras que el escenario sin aumento especifica aparte) y (10) el monto anual de la PUAM con sus complementos que no deberá abonarse por el uso de la opción previamente mencionada.

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	17.741	58.656	76.397	17.987	58.961	76.947
9	Monto anual de haberes moratoria por beneficio (\$)	5.920.046	5.374.110		7.034.317	6.397.402	
10	Monto anual de PUAM por beneficio (\$)	4.662.535	4.662.535		5.567.245	5.567.245	
11	Masa de haberes por altas moratoria (millones de \$) (7*9)	560.999	707.255	1.268.254	695.240	876.413	1.571.653
12	Recaudación cuotas de deuda previsional (millones de \$)	56.100	70.725	126.825	69.524	87.641	157.165
13	Masa de haberes PUAM (millones de \$) (8*10)	82.718	273.486	356.204	100.135	328.249	428.384
14	Costo fiscal bruto (millones de \$) (11-12-13)	422.181	363.044	785.225	525.580	460.523	986.104
15	Costo fiscal bruto por año (%PIB)	0,094%			0,097%		
16	Costo fiscal bruto (%PIB) (acumulado)	0,094%			0,191%		

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 implicaría costo fiscal de 0,094% del PIB para el primer año y de 0,097% del PIB para el segundo año, totalizando entre ambos un 0,191% del PIB.

Alternativamente, si finalmente no se promulgara la ley que otorga el aumento generalizado de los haberes previsionales y el bono incrementado y móvil, el impacto sería (conservando el bono discrecional del PEN de \$70.000): 0,086% del PIB el primer año y 0,083% del PIB el segundo año, totalizando 0,169% del PIB en conjunto.

³ Datos a marzo de 2025 (últimos disponibles a la fecha del presente informe).

Modificaciones a la Pensión Universal para Adultos Mayores

El proyecto de ley con media sanción contiene un capítulo que introduce modificaciones al régimen de la PUAM, mediante una nueva redacción de los artículos 13 y 16, las cuales se presentan y resumen en el siguiente cuadro:

Cuadro 3. Modificaciones a la PUAM

Aspecto	Texto Original (Ley 27.260)	Texto Modificado (PL)
Edad y género	65 años o más para todas las personas, sin distinción de género.	Mujeres 60 años o más, varones 65 años o más.
Incompatibilidades	- Incompatible con jubilación/pensión (contributiva o no contributiva). - Incompatible con prestación por desempleo (Ley 24.013).	Excepciones: Pensiones por viudez y para veteranos de Malvinas ahora son compatibles.
Evaluación ANSES	Requiere evaluación socioeconómica y patrimonial previa.	No se menciona en el PL.
Trabajo registrado	Incompatible con cualquier actividad laboral (dependencia o autónomo).	Compatible con trabajo registrado si ingresos < 3 salarios mínimos.
Independientes	Solo compatible si están inscriptos en el Registro de Economía Social.	Compatible con trabajo autónomo/monotributo.

Fuente: OPC, en base a proyecto de ley.

Estas modificaciones podrían redundar en un incremento en la cantidad de altas de la pensión ya que se amplía el universo de personas elegibles.

Adicionalmente a la ampliación del universo de beneficiarios por la inclusión de mujeres de 60 a 64 años, las modificaciones propuestas en el Capítulo II del proyecto flexibilizan las incompatibilidades vigentes, lo que incrementaría también el número de altas. Específicamente, el nuevo articulado establece que el cobro de una pensión por viudez ya no será un impedimento para acceder a la PUAM. De igual manera, se habilita la compatibilidad para los titulares de pensiones de veteranos de las Islas Malvinas. Asimismo, se amplía el alcance para trabajadores activos, ya que se permite el goce de la PUAM con un trabajo registrado siempre que el ingreso sea inferior a tres salarios mínimos vitales y móviles, y se vuelve compatible con el desempeño como trabajador autónomo o monotributista. En conjunto, estas medidas permitirían que personas hasta ahora excluidas, como los mencionados pensionados y ciertos trabajadores, puedan solicitar el beneficio.

En este sentido, de acuerdo con cálculos propios, a partir de los registros de la Encuesta Permanente de Hogares de INDEC, y con las estimaciones de estadísticas laborales, previsionales y poblacionales, el universo máximo de potenciales altas se expresa en el siguiente cuadro:

Cuadro 4. Universo potencial de nuevas altas PUAM

Categoría	Universo máximo
I. Mujeres de 60 a 64 años	198.423
Ocupadas con trabajo registrado e ingreso < 3 SMVM	69.302
Desocupadas sin percibir jubilación ni cualquier tipo de pensión (pensión por viudez ni PNC*)	5.792
Inactivas sin percibir jubilación ni cualquier tipo de pensión (pensión por viudez ni PNC*)	76.771
Beneficiarias de pensión por viudez	45.614
Beneficiarias de PNC ex combatientes	944
II. Varones y mujeres de 65 años o más	241.654
Ocupados con trabajo registrado e ingreso < 3 SMVM	72.451
Beneficiarios de pensión por viudez	161.367
Beneficiarios de PNC ex combatientes**	7.836
TOTAL (I + II)	440.077
Potenciales beneficiarios que optarían por moratoria en lugar de la PUAM ***	76.397
Potenciales altas netas PUAM	363.680

(*): pensión de ama de casa o por moratoria previsional, PNC por invalidez, PNC de madre de 7 hijos o más y PNC pensión por vejez.

(**) El número expuesto corresponde a los que actualmente cumplen el requisito de edad (65 años) para solicitar la PUAM. Sin embargo, el impacto de este colectivo de beneficiarios será incremental. La mayor parte de la población de excombatientes de Malvinas se encuentra hoy en el rango etario de 61 a 63 años. Por lo tanto, el flujo de altas y el costo fiscal asociado a este grupo se materializarán de forma paulatina.

(***) Se descuentan las personas que cumplirían la edad jubilatoria en el año bajo estudio, que optarían por la moratoria ya que económicamente resulta más beneficiosa.

Fuente: OPC, sobre la base de ANSES e INDEC.

La ampliación del universo de beneficiarios de la PUAM implicaría costo fiscal anual de \$1.695.670,81 millones, lo que equivale a 0,2% del PIB.

Alternativamente, si finalmente no se promulgara la ley que otorga el aumento generalizado de los haberes provisionales y el bono incrementado y móvil, el impacto sería (conservando el bono discrecional del PEN de \$70.000) de 0,18% de PBI.

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

