



IMPACTO FISCAL DE LA DEROGACIÓN DE PENSIONES Y JUBILACIONES DE PRIVILEGIO

EXpte. 3285-D-2024

Gabriel Esterelles

Director General

Ignacio Lohlé

Director de Análisis Presupuestario

Romina Muras – Andrés Kolesnik

Analistas

29 de diciembre de 2025

ISSN 2683-9598

Índice de contenidos

Resumen ejecutivo.....	3
Introducción.....	4
Características del proyecto de ley.....	4
Consideraciones generales para el análisis.....	5
Comparación entre el régimen general y los regímenes especiales sujetos a análisis.....	6
Estimación del impacto fiscal de la eliminación de los regímenes especiales contributivos.....	11
Impacto fiscal en el escenario de transición	11
Impacto fiscal en el escenario de estabilización	12
Estimación del impacto fiscal de la eliminación de los regímenes de asignaciones vitalicias.....	13

Índice de cuadros

Cuadro 1. Regímenes previsionales en Argentina.....	6
Cuadro 2. Condiciones de acceso y beneficios: Régimen General vs. Especiales.....	9
Cuadro 3. Condiciones de acceso y beneficios: PUAM vs. asignaciones vitalicias.....	11
Cuadro 4. Escenario de transición en los regímenes especiales contributivos	11
Cuadro 5. Escenario de estabilización en los regímenes especiales contributivos.....	12
Cuadro 6. Impacto fiscal de eliminación de regímenes de asignaciones vitalicias	13

Resumen ejecutivo

El presente informe se realiza a requerimiento de la Presidencia de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, y refiere al análisis del impacto fiscal del Proyecto de Ley registrado bajo el expediente 3285-D-2024. El proyecto deroga las leyes que establecen regímenes de asignaciones mensuales vitalicias, así como regímenes previsionales diferenciados. Dichas normas comprenden beneficios otorgados a:

- Arzobispos, obispos con jurisdicción, obispos auxiliares, vicario y pro-vicario castrense (Ley 21.540).
- Sacerdotes seculares del culto católico (Ley 22.430).
- Embajadores, ministros plenipotenciarios, consejeros de embajada, secretarios de primera, segunda y tercera clase, y otros funcionarios del Servicio Exterior de la Nación (Ley 22.731).
- El Presidente y Vicepresidente de la Nación, jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y magistrados del Poder Judicial (Ley 24.018).

Se presentan estimaciones del impacto fiscal asociadas a la transición de los regímenes especiales al régimen general y a un escenario hipotético de estabilización, construidas a partir de un enfoque comparativo y estático que permite identificar el diferencial de ingresos y gastos previsionales bajo distintos supuestos normativos. A su vez, se calcula el ahorro que implica la supresión de los regímenes de asignaciones vitalicias, el cual resulta de comparar el gasto actual con el de un escenario donde las asignaciones a eclesiásticos son reemplazadas por la PUAM, en tanto que las asignaciones a ex Presidentes se recalculan de acuerdo a lo previsto por el artículo 3º del PL.

CONCEPTO	Régimen Poder Judicial			Diferencial de ingresos y gastos entre esc. actual y estabilización
	Escenario actual	Escenario de transición	Escenario de estabilización	
Masa anual de recaudación, en mill. \$ (a)	761.562	492.459	492.459	-269.103
Masa anual de haberes jubilatorios, en mill. \$ (b)	630.258	630.258	215.385	-414.873
Saldo estimado anual, en mill. \$ (c) = (a) - (b)	131.303	-137.799	277.074	145.771

CONCEPTO	Régimen Servicio Exterior			Diferencial de ingresos y gastos entre esc. actual y estabilización
	Escenario actual	Escenario de transición	Escenario de estabilización	
Masa anual de recaudación, en mill. \$ (a)	38.988	23.861	23.861	-15.127
Masa anual de haberes jubilatorios, en mill. \$ (b)	78.540	78.540	18.446	-60.094
Saldo estimado anual, en mill. \$ (c) = (a) - (b)	-39.552	-54.679	5.415	44.967

ESCENARIO Y CONCEPTO		Gasto
Escenario actual	Gasto anualizado en beneficios Ley 21.540 (Arzobispos, Obispos y Vicarios)	45,8
	Gasto anualizado en beneficios Ley 22.430 (presbíteros/sacerdotes)*	0
	Gasto anualizado en beneficios Ley 24.018 (ex Presidentes y Vices)	859,6
	Gasto anualizado en beneficios Ley 24.018 (ex Jueces CSJ)	709,5
	Masa anual de beneficios, en mill. \$ (a)	1.615
Escenario proyectado	PUAM para eclesiásticos	51,5
	Jubilación para ex presidentes (Art. 4º PL)	169,1
	Jubilación para ex jueces CSJ (haber máximo del RG SIPA)	159,9
	Masa anual de beneficios, en mill. \$ (b)	381
	Saldo estimado anual, en mill. \$ (c) = (b) - (a)	-1.234,30

Introducción

El presente informe se realiza a requerimiento de la Presidencia de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, y refiere al análisis del impacto fiscal del Proyecto de Ley registrado bajo el expediente 3285-D-2024, que deroga ciertos regímenes no contributivos de asignaciones mensuales vitalicias y algunos regímenes previsionales especiales.

El informe se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se comentan las características del articulado del proyecto de ley. A continuación, en segundo lugar, se exponen consideraciones generales tenidas en cuenta para el análisis. En tercer lugar, se analiza la situación vigente del sistema previsional, realizando un análisis comparado entre el régimen general y los regímenes especiales sujetos a derogación. Finalmente, se presentan estimaciones del impacto fiscal asociadas a la transición de los regímenes especiales (Judicial y Servicio Exterior) al régimen general y a un escenario hipotético de estabilización, construidas a partir de un enfoque comparativo y estático que permite identificar el diferencial de ingresos y gastos previsionales bajo distintos supuestos normativos. A su vez, se calcula el ahorro que implica la supresión de los regímenes de asignaciones vitalicias, el cual resulta de comparar el gasto actual con el de un escenario donde las asignaciones a eclesiásticos son reemplazadas por la PUAM, en tanto que las asignaciones a ex Presidentes se recalculan de acuerdo a lo previsto por el artículo 3º del PL.

Características del proyecto de ley

El Proyecto propone la derogación de algunos regímenes previsionales que otorgan jubilaciones y pensiones a determinados exfuncionarios públicos, judiciales y eclesiásticos en Argentina. El texto consta de cinco artículos.

El primero de ellos deroga las Leyes 21.540, 22.430, 22.731 y 24.018, que establecen regímenes especiales de asignaciones mensuales vitalicias, así como regímenes previsionales diferenciados. Dichas normas comprenden beneficios otorgados a:

- Arzobispos, obispos con jurisdicción, obispos auxiliares, vicario y pro-vicario castrense (Ley 21.540).
- Sacerdotes seculares del culto católico (Ley 22.430).
- Embajadores, ministros plenipotenciarios, consejeros de embajada, secretarios de primera, segunda y tercera clase, y otros funcionarios del Servicio Exterior de la Nación (Ley 22.731).
- El Presidente y Vicepresidente de la Nación y jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y magistrados del Poder Judicial (Ley 24.018).

El artículo segundo instituye la incorporación de las personas comprendidas en los regímenes derogados al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones previsto en la Ley 24.241.

El artículo tercero establece una asignación mensual vitalicia dirigida al Presidente de la Nación a partir del cese en sus funciones. La misma será equivalente al 80% de la remuneración vigente del Presidente en ejercicio.

El artículo cuarto dispone que, en virtud del principio de irretroactividad de las Leyes establecido por el artículo 3 del código civil, el PEN deberá invitar formalmente a los ex Presidentes, Vicepresidentes y demás funcionarios alcanzados por la Ley 24.018 —que se deroga por el artículo primero— para que renuncien voluntariamente a los beneficios previsionales allí previstos y opten por percibir, en su lugar, el monto establecido en el artículo tercero. A su vez, se establece que dentro de los 60 días de promulgada la Ley, el PEN deberá publicar la nómina actualizada de los ex funcionarios que accedieron a la renuncia, y el listado de quienes elijan continuar bajo el esquema de la Ley 24.018.

Finalmente, el artículo cinco es de forma.

Consideraciones generales para el análisis

A fin de estimar el impacto fiscal derivado de las medidas contempladas en el Proyecto de Ley 3285-D-2024, el presente estudio se basa en la comparación entre dos escenarios:

- Escenario base: supone la continuidad del sistema vigente, incluyendo la existencia de regímenes previsionales especiales y el otorgamiento de asignaciones vitalicias a determinados funcionarios y exfuncionarios del Estado.
- Escenario proyectado: considera la derogación de los regímenes establecidos por las Leyes 21.540, 22.430, 22.731 y 24.018, la eliminación de las asignaciones vitalicias asociadas, y la incorporación de los nuevos aportantes actualmente comprendidos en dichos regímenes al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), bajo las condiciones generales de la Ley 24.241.

Dado que las modificaciones propuestas no tendrían efecto retroactivo por el principio de irretroactividad de las leyes, se prevé una etapa de transición durante la cual los actuales beneficiarios de los regímenes especiales seguirán percibiendo sus haberes conforme al marco normativo vigente. Por este motivo, el escenario proyectado contemplará dos momentos diferenciados:

- Escenario de transición: en el que coexisten pasivos del régimen especial con la migración de los aportantes al régimen general nuevos aportantes que ingresan al régimen general.
- Escenario de estabilización: proyecta la situación fiscal una vez que ya no subsistan beneficiarios activos de los regímenes derogados.

Asimismo, es necesario distinguir entre los distintos tipos de regímenes alcanzados por la medida: los regímenes del Servicio Exterior de la Nación (Ley 22.731) y del Poder Judicial (incluidos en la Ley 24.018) son regímenes especiales contributivos, en los cuales los beneficiarios realizan aportes específicos y acceden a beneficios previsionales definidos en función de su carrera y antigüedad.

En cambio, las asignaciones vitalicias establecidas por la Ley 24.018 para ex Presidentes y Vicepresidentes¹, así como los beneficios derivados de las Leyes 21.540 y 22.430 (para autoridades eclesiásticas), se asimilan a pensiones no contributivas, ya que no exigen aportes y los montos están determinados directamente por la norma.

Esta diferencia entre regímenes contributivos y no contributivos será considerada en el análisis, dado que incide en la magnitud del gasto neto y en las proyecciones fiscales.

Cabe aclarar que, si bien en la práctica el efecto pleno de la derogación se materializaría de forma paulatina, conforme se extingan los beneficios otorgados bajo los regímenes especiales actuales, para fines analíticos el presente estudio adopta una estrategia comparativa estática. Tanto el escenario de transición como el de estabilización se simulan como si ocurrieran íntegramente en un mismo ejercicio fiscal, con el objetivo de estimar de forma homogénea el diferencial de gasto público entre ambos contextos.

Esta aproximación metodológica permite aislar el impacto estrictamente normativo de la reforma previsional (las diferencias en requisitos y beneficios entre los regímenes especiales y el régimen general de la Ley 24.241) sin incorporar supuestos adicionales vinculados a la evolución demográfica,

¹ Si bien cuando se encuentran en ejercicio de sus funciones se realizan aportes y contribuciones vinculados a sus salarios, estas cotizaciones ingresan como financiamiento del régimen general y no se vinculan directamente como aporte para el beneficio previsto en la Ley 24.018.

laboral o macroeconómica. Dado que dichas variables no se ven alteradas por la vigencia o derogación de los regímenes analizados, su exclusión resulta consistente con el alcance del estudio y evita introducir fuentes de incertidumbre que exceden el objeto del análisis.

Comparación entre el régimen general y los regímenes especiales sujetos a análisis

En Argentina coexiste una gran cantidad de regímenes previsionales que se derivan de la actividad laboral y el ámbito de desarrollo de esta. Estos regímenes pueden diferenciarse por su modalidad de financiación (contributiva o no contributiva), y por el carácter institucional de administración (ANSES, cajas específicas nacionales, cajas provinciales, cajas municipales, cajas profesionales y regímenes complementarios).

Instituido mediante la Ley 24.241 (1993) y posteriormente modificado por Ley 26.425 (2008), el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) es el ámbito general para los distintos regímenes jubilatorios y de pensión contributivos en la órbita nacional a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), integrándose por distintos esquemas, cada uno con su normativa específica de aprobación y regulación, que identifican la población objetivo, las condiciones de acceso y los beneficios a otorgar.

Por su parte, los regímenes previsionales del Poder Judicial (Ley 24.018) y el del Servicio Exterior de la Nación (Ley 22.731) integran los llamados regímenes especiales, dentro de los esquemas para trabajadores en relación de dependencia.

En el Cuadro 1 se muestran los diferentes regímenes previsionales vigentes en Argentina, diferenciando aquellos de carácter contributivo administrados por ANSES, de otros regímenes existentes.

Cuadro 1. Regímenes previsionales en Argentina

Tipo de régimen	Normativa
Contributivos administrados por ANSES	
Regímenes para actividades en relación de dependencia	
General	
Ordinario	Ley 24.241
Diferenciales	Normativas específicas
Casas Particulares	Ley 25.239 - Título XVIII
Especiales	
Docentes no universitarios	Ley 24.016
Docentes universitarios nacionales	Ley 26.508
Investigadores científicos y tecnológicos	Ley 22.929
Poder Judicial	Ley 24.018
Servicio Exterior de la Nación	Ley 22.731
Luz y Fuerza	Resolución MTESS 268/2009
YCRT	Decreto 1.474/2007
Regímenes de Policias y Servicios Penitenciarios de Provincias transferidos a Nación	

Tipo de régimen	Normativa
Regímenes para actividades independientes	
Autónomos	Ley 24.241
Monotributo	Ley 24.977
Monotributo Social	Ley 25.865
Contributivos por fuera de ANSES	
Régimen de retiro de las Fuerzas Armadas	Ley 19.101
Régimen de retiro de las Fuerzas de Seguridad, Policiales y Penitenciarias nacionales	Ley 18.398 (Policía Federal), Ley 20.281 (Prefectura), Ley 19.349 (Gendarmería), entre otras
Régimen de retiro del personal de Parques Nacionales	artículo 33 de la Ley 22.351
Regímenes provinciales de empleados públicos	Normativa jurisdiccional
Regímenes municipales de empleados públicos	Normativa jurisdiccional
Regímenes provinciales de profesionales independientes	Normativa jurisdiccional
Regímenes complementarios	
No Contributivos	
Pensiones No Contributivas (PNC) nacionales	
PNC por invalidez	art. 9º Ley 13.478 y Decreto reglamentario 432/97
PNC por vejez	art. 9º Ley 13.478 y Decreto reglamentario 432/97
PNC por madres de 7 o más hijos	Ley 23.746 (1989)
PNC por leyes especiales	Ley 19.211 (Premios Nobel) Ley 23.891 (premios especiales) Ley 23.466 (Familiares desaparecidos)
PNC graciabiles otorgadas por legisladores*	Ley 13.337 (1948)
Asignaciones vitalicias	
Obispos y arzobispos	Ley 21.540
Obispos auxiliares	Ley 21.540
Sacerdotes	Ley 22.430
Presidente de la Nación	Ley 24.018
Vicepresidente de la Nación	Ley 24.018
Jueces de la Corte Suprema de la Nación	Ley 24.018
Pensión Universal para Adultos Mayores (PUAM)	art. 13 de la Ley 27.260
Esquemas de cobertura provinciales	Normativa jurisdiccional

FUENTE: OPC, en base al Boletín Estadístico de la Seguridad Social y la normativa específica.

*Si bien el marco legal de las pensiones graciabiles continúa vigente, el otorgamiento de nuevas pensiones está suspendido desde 2012, de acuerdo con lo dispuesto por Resolución Conjunta 1/12 de ambas cámaras del Congreso Nacional.

A fin de establecer una base comparativa clara, se presenta a continuación una descripción sintética del régimen previsional general para trabajadores en relación de dependencia, regulado por la Ley 24.241. Este régimen es el esquema común al que quedarían incorporados los nuevos beneficiarios

actualmente comprendidos en los regímenes especiales a derogar, conforme lo establece el artículo 2º del proyecto de ley en análisis.

El régimen general para trabajadores en relación de dependencia en Argentina (Ley 24.241)² es de carácter obligatorio para toda persona en relación de dependencia mayor de 18 años, ya sea en el ámbito público como privado, de forma permanente, transitoria o eventual. Se encuentran exceptuados los trabajadores en relación de dependencia de los regímenes especiales, los regímenes para las Fuerzas Armadas, de Seguridad o de Parques Nacionales, o regímenes de aquellas provincias y municipios que no han transferido sus cajas a Nación. En cuanto a las características distintivas (requisitos de acceso y beneficios a otorgar) se prevé lo siguiente:

- Las edades jubilatorias son de 65 años de edad para varones y de 60 años para las mujeres.
- Se deben acreditar al menos 30 años de servicios.
- Se encuentra obligado a realizar aportes personales sobre la remuneración imponible (con tope máximo), por lo general (salvo excepciones puntuales), correspondientes a 11% de su remuneración bruta, y el empleador debe realizar contribuciones patronales de entre el 18% y 20,4% (dependiendo la rama de actividad³) de la remuneración bruta (sin tope máximo).
- El haber jubilatorio se compone de una suma fija (PBU), más una parte variable que se calcula como el 1,5% por cada año de servicios sujeto a aportes (hasta un máximo de 35 años), multiplicado por el promedio de remuneraciones actualizadas de los últimos 10 años, según una tabla de coeficientes que elabora periódicamente ANSES. El haber mínimo es de \$340.979,59 y la jubilación máxima está topeada en \$2.206.796,92 a diciembre de 2025.⁴
- El retiro por invalidez equivale al 70% del promedio de remuneraciones actualizadas de los últimos 5 años de servicios.
- Con respecto al monto de la pensión por fallecimiento, si quien fallece es un aportante, el beneficio para sus derechohabientes se calcula al igual que el beneficio por invalidez, mientras que si quien fallece es un beneficiario jubilado, el importe a abonar es 70% de la jubilación que se encontraba percibiendo.
- En todos los casos, las prestaciones se actualizan conforme al índice de precios al consumidor (IPC), con un rezago de dos meses, de acuerdo con lo establecido en el artículo 32 de la Ley 24.241, conforme redacción del artículo 1º del DNU 274/24.

Como contrapartida al régimen general, el régimen especial previsto para funcionarios y magistrados del Poder Judicial de la Nación y del Ministerio Público de la Nación —establecido en la Ley 24.018 (modificada por la Ley 27.546)— contempla un conjunto de condiciones diferenciadas de acceso, financiamiento y determinación del haber, aplicables a un listado taxativo de cargos:

- Las edades jubilatorias son de 65 años de edad para varones y de 60 años para las mujeres.
- Se deben acreditar 30 años de servicios en cualquier régimen jubilatorio, de los cuales 10 años de servicios continuos o 15 años discontinuos deben haber sido en cualquiera de los cargos del mencionado listado, ocupando uno de ellos al momento del cese de actividad.
- Los aportes personales son de 18% de la remuneración bruta imponible y las contribuciones patronales, de 18% sobre dicha remuneración.

² El régimen general también aplica para trabajadores independientes (autónomos y monotributo), aunque a los fines de este análisis la comparación se efectúa en base al régimen para trabajadores en relación de dependencia.

³ La alícuota del 20,4% aplica a empleadores del sector privado que realicen actividades de servicios y comercio y con facturación que supere los límites de mediana empresa tramo 2. Al resto, incluyendo el sector público, le aplica la alícuota del 18%.

⁴ En los cálculos de este informe, se toma como referencia el haber máximo al mes de junio 2025 (\$2.050.504,62) de manera de homogeneizar la comparación con los cálculos de los regímenes especiales. Dado que no se cuenta con datos mensualizados referidos a remuneración promedio, número de aportantes, haber promedio y beneficios mensuales, se tomó como punto de partida la mediana anual a partir de la información del Boletín Estadístico de la Seguridad Social al mes de junio 2025, anualizando los costos resultantes.

- El haber jubilatorio y el de retiro por invalidez es 82% móvil del promedio de las últimas 120 remuneraciones mensuales actualizadas. Desde el inicio del trámite jubilatorio hasta su efectivo otorgamiento, se abona un monto correspondiente a 60% del cálculo mencionado, solventando dichos pagos con los presupuestos del Poder Judicial de la Nación. En caso de fallecimiento, se aplicarán las previsiones de la Ley 24.241.

De manera similar, la Ley 22.731 (modificada por Ley 27.546) regula las prestaciones previsionales para el personal que reviste los cargos de mayor jerarquía en el escalafón del Servicio Exterior, los que son enumerados taxativamente en la normativa. Cabe señalar que dicha ley, además de modificar las condiciones del régimen jubilatorio, estableció que los nuevos ingresantes deberán aportar al régimen general de la Ley 24.241, quedando el régimen especial circunscripto únicamente a quienes ya hubieran estado aportando al mismo. En cuanto a las características distintivas, se prevé lo siguiente:

- La edad de jubilación es de 65 años para ambos sexos.
- Se deben computar 30 años de servicios prestados, de los cuales 15 en continuo o 20 en discontinuo, como funcionario del Servicio Exterior de la Nación.
- Los aportes personales son de 18% de la remuneración bruta imponible y las contribuciones patronales, de 18% sobre dicha remuneración.
- El haber jubilatorio mensual a percibir representa 82% móvil del promedio de las últimas 120 remuneraciones actualizadas sujetas a aportes.
- En caso de invalidez, el haber se calcula de igual forma, y en caso de no ser posible computar 120 remuneraciones en dichos cargos, se tomarán en cuenta otras remuneraciones que se hayan percibido. Respecto al beneficio de pensión por fallecimiento, se aplicarán las previsiones de la Ley 24.241.

A continuación, se expone un resumen con las características distintivas de cada régimen especial sujeto a análisis en comparación con el régimen general para trabajadores en relación de dependencia establecido por la Ley 24.241.

Cuadro 2. Condiciones de acceso y beneficios: Régimen General vs. Especiales

Característica	Régimen General (Ley 24.241)	Servicio Exterior (Ley 22.731)	Poder Judicial (Ley 24.018)
Edad para jubilarse, mujeres	60 años	65 años	60 años
Edad para jubilarse, varones	65 años	65 años	65 años
Años de aportes al régimen general	30 años de servicios con aportes	30 años de servicios con aportes	30 años de servicios con aportes en uno o más regímenes incluidos en el sistema de reciprocidad jubilatorio
Años de aportes al régimen específico	-	15 años de servicios continuos o 20 discontinuos como funcionario del Servicio Exterior	10 años de servicios continuos o 15 discontinuos como magistrado o funcionario del Poder Judicial
Cálculo del haber inicial, jubilación	Se compone de: - PBU: Suma fija mensual + 1% por cada año de servicio que supere los 30 años de aportes (máximo 15 adicionales); - PC y PAP: 1,5% por cada año de servicios sujeto a aportes (hasta un máximo de 35 años), multiplicado por el promedio de remuneraciones actualizadas de los últimos 10 años.	82% móvil del promedio de las remuneraciones de los últimos 10 años	82% móvil del promedio de las remuneraciones de los últimos 10 años

Característica	Régimen General (Ley 24.241)	Servicio Exterior (Ley 22.731)	Poder Judicial (Ley 24.018)
Retiro por invalidez	70% del promedio de remuneraciones actualizadas de los últimos 5 años de servicios	De igual forma que el haber jubilatorio, y en caso de no ser posible computar 120 remuneraciones en los cargos, se tomarán en cuenta otras remuneraciones.	De igual forma que el haber jubilatorio.
Pensión por fallecimiento	Si quien fallece es un aportante, el beneficio se calcula al igual que el beneficio por invalidez. Si quien fallece es un beneficiario jubilado, el importe a abonar es 70% de la jubilación que se encontraba percibiendo.	Aplica la Ley 24.241.	Aplica la Ley 24.241.
Actualización de haberes	IPC con 2 meses rezago	Por evolución del salario en actividad	Por evolución del salario en actividad
Aportes personales (%)	11	18	18
Contribuciones patronales (%)	18 a 20,4	18	18
Base imponible máxima, aportes	CON LÍMITE	Sin límite máximo	Sin límite máximo
Base imponible máxima, contribuciones	Sin límite máximo	Sin límite máximo	Sin límite máximo

FUENTE: OPC, en base a la normativa específica.

En cuanto a los regímenes no contributivos y de asignaciones vitalicias, se identifican distintos esquemas normativos que otorgan prestaciones mensuales del Estado nacional a determinados colectivos, sin la exigencia de aportes previos. Dentro del conjunto de normas sujetas a derogación por el proyecto de ley, se encuentran:

- La Ley 21.540, que otorga una asignación mensual vitalicia a arzobispos, obispos y vicarios del culto católico.
- La Ley 22.430, que extiende un beneficio similar a sacerdotes seculares.
- Los artículos de la Ley 24.018 que disponen asignaciones especiales para ex Presidentes, Vicepresidentes y Jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Estas prestaciones poseen carácter no contributivo y el acceso está definido exclusivamente por el cargo desempeñado, sin requerimientos de edad, años de servicio ni aportes. Salvo en el caso de los sacerdotes, que perciben el haber mínimo, todas las asignaciones vitalicias previstas en las leyes bajo análisis están expresamente vinculadas a la remuneración de cargos judiciales en actividad. Esta modalidad otorga a las prestaciones un carácter altamente móvil y exento de los topes y fórmulas de cálculo previsionales que rigen en el régimen general.

En contraposición, el proyecto de ley establece que, en caso de derogación, las personas que actualmente se verían beneficiadas por estas normas serían incorporadas al régimen general. En la práctica, dadas las características del nuevo esquema, estas personas deberían cumplir los requisitos generales del SIPA o, en su defecto, podrían acceder a la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM).

La PUAM, instituida por el artículo 13 de la Ley 27.260, es una prestación no contributiva dirigida a personas de 65 años o más que no perciben jubilación ni pensión, y que no reúnen los requisitos de aportes para acceder a una jubilación ordinaria. Representa el 80% del haber mínimo jubilatorio, se actualiza por movilidad (según el régimen general), y se encuentra sujeta a criterios de residencia y

vulnerabilidad. A diferencia de las asignaciones vitalicias actualmente vigentes, la PUAM no considera el cargo desempeñado, no es incompatible con ingresos por trabajo (hasta ciertos límites) y no genera derecho a pensión para derechohabientes.

En el siguiente cuadro se expone un resumen comparativo entre las asignaciones vitalicias y la PUAM.

Cuadro 3. Condiciones de acceso y beneficios: PUAM vs. asignaciones vitalicias

Asignación	Edad requerida	Monto de la asignación
PUAM (art. 13 Ley 27.260)	65 años	80% del haber mínimo (\$251.444,29)
Obispos y arzobispos (Ley 21.540)	75 años	70% de la remuneración fijada al cargo de Juez Nacional de Primera Instancia
Obispos auxiliares (Ley 21.540)	75 años	60% de la remuneración fijada al cargo de Juez Nacional de Primera Instancia
Sacerdotes (Ley 22.430)	65 años	100% del haber mínimo (\$ 314.305,37)
Presidente de la Nación (Ley 24.018)	Sin edad mínima	Equivalentes a la remuneración de los Jueces de la Corte Suprema
Vicepresidente de la Nación (Ley 24.018)	Sin edad mínima	75% de la remuneración de los Jueces de la Corte Suprema
Jueces de la Corte Suprema de la Nación (Ley 24.018)	65 años	Equivalentes a la remuneración de los Jueces de la Corte Suprema

FUENTE: OPC, en base a la normativa específica.

Estimación del impacto fiscal de la eliminación de los regímenes especiales contributivos

Impacto fiscal en el escenario de transición

En esta sección se analiza la comparación entre el escenario base, que supone la continuidad de los regímenes previsionales vigentes y un primer escenario proyectado, denominado “de transición”, que constituye el primer paso en la derogación de los regímenes especiales. Este escenario está dado por la coexistencia de los pasivos correspondientes a los regímenes especiales y la migración de los actuales aportantes al régimen general.

Cuadro 4. Escenario de transición en los regímenes especiales contributivos

En pesos y millones de pesos corrientes.

CONCEPTO	Régimen Poder Judicial		Régimen Servicio Exterior	
	Escenario actual	Escenario de transición	Escenario actual	Escenario de transición
Remuneración promedio (may-25)	6.761.973	6.761.973	8.853.184	8.853.184
Base imponible máxima (may-25)		3.245.240		3.245.240
Cantidad de aportantes	24.065	24.065	941	941
Masa anual de recaudación, en mill. \$ (a)	761.562	492.459	38.988	23.861
Haber promedio (jun-25)	6.000.175	6.000.175	8.730.594	8.730.594
Cantidad de beneficios	8.080	8.080	692	692
Masa anual de haberes jubilatorios, en mill. \$ (b)	630.258	630.258	78.540	78.540
Tasa de sustitución (relación entre haber y salario), en %	88,7	88,7	98,6	98,6
Tasa de sostenibilidad (relación activos / pasivos)	3,0	3,0	1,4	1,4
Saldo estimado anual, en mill. \$ (c) = (a) - (b)	131.303	-137.799	-39.552	-54.679

FUENTE: OPC, en base al BESS.

El régimen previsional del poder judicial tiene un saldo positivo en el escenario actual (estimado en \$131.303 millones), lo cual tiene origen en relación entre aportantes y pasivos (de 3 a 1), factor que compensa la mayor tasa de sustitución entre haber y salario en comparación con el régimen general (88,7 vs 55,9). No se verifica la misma situación en el régimen del servicio exterior, donde la elevada tasa de sustitución (98,6) es reforzada por una baja relación entre aportantes y pasivos (de 1,4 a 1), arrojando un saldo negativo entre ingresos y gastos del sistema (estimado en -\$39.552 millones).

La transición de los regímenes especiales al régimen general implica la pérdida de recaudación por la vía de aportes personales, dada la menor alícuota del régimen general (11%) en comparación con los regímenes especiales (18%), compensada parcialmente por la existencia de un tope a la base imponible. En tanto, la transición no implica ningún cambio por el lado del gasto, ya que los actuales jubilados y pensionados seguirían cobrando su haber bajo las mismas condiciones, debido al principio de irretroactividad de las leyes.

A los fines analíticos, el escenario de transición se construye bajo un supuesto en el cual la totalidad de los aportantes migra de manera inmediata al régimen general, mientras se mantiene constante el stock de pasivos de los regímenes especiales. Este supuesto representa el punto de mayor tensión financiera del sistema, que se atenúa progresivamente en el tiempo a medida que el universo de beneficiarios de los regímenes especiales se reduce de forma natural, sin la incorporación de nuevos pasivos.

Tal como se muestra en el Cuadro 4, estas circunstancias determinan un deterioro del orden de \$284.230 millones en el saldo entre ingresos y gastos de ambos regímenes especiales en la transición, pasando de un saldo total estimado de \$91.751 millones a otro de -\$192.479 millones.

Impacto fiscal en el escenario de estabilización

A continuación, se realiza la comparación entre el escenario base (actual) y un segundo escenario proyectado, denominado “de estabilización”. Este escenario supone la extinción de los pasivos asociados a los regímenes previsionales especiales y la conformación de un nuevo stock de pasivos en el régimen general, derivado de dicha extinción.

Cuadro 5. Escenario de estabilización en los regímenes especiales contributivos

En pesos y millones de pesos corrientes.

CONCEPTO	Régimen Poder Judicial		Régimen Servicio Exterior	
	Escenario actual	Escenario de estabilización	Escenario actual	Escenario de estabilización
Remuneración promedio (may-25)	6.761.973	6.761.973	8.853.184	8.853.184
Base imponible máxima (may-25)		3.245.240		3.245.240
Cantidad de aportantes	24.065	24.065	941	941
Masa anual de recaudación, en mill. \$ (a)	761.562	492.459	38.988	23.861
Haber promedio (jun-25)	6.000.175		8.730.594	
Haber máximo SIPA (jun-25)		2.050.504		2.050.504
Cantidad de beneficios	8.080	8.080	692	692
Masa anual de haberes jubilatorios, en mill. \$ (b)	630.258	215.385	78.540	18.446
Tasa de sustitución (relación entre haber y salario), en %	88,7	0,0	98,6	0,0
Tasa de sostenibilidad (relación activos / pasivos)	3,0	3,0	1,4	1,4
Saldo estimado promedio anual, en mill. \$ (c) = (a) - (b)	131.303	277.074	-39.552	5.415

FUENTE: OPC, en base al BESS.

En un hipotético escenario de estabilización –definido por la extinción de los actuales pasivos de los regímenes especiales– el gasto previsional de los ex regímenes estaría “topeado” por el haber máximo del régimen general, en lugar de estar definidos como un porcentaje del personal en actividad. En tanto, se mantienen las condiciones definidas en el escenario de transición por el lado

de los ingresos, con una alícuota menor a la prevista para el régimen extinto (11% vs. 18%), y una base imponible con tope.

Bajo estos supuestos, el saldo entre ingresos y gastos de ambos regímenes especiales muestra una mejora significativa respecto de la situación vigente, pasando de un saldo total estimado de \$91.751 millones a otro de \$282.489 millones, arrojando una mejora del orden de \$190.738 millones, tal como se presenta en el Cuadro 5. Esta mejora se explica fundamentalmente por la reducción estructural de la tasa de sustitución entre salario y haber previsional, derivada de la aplicación de los parámetros del régimen general: en el caso del Poder Judicial, la tasa de sustitución se reduce del 88,7% al 30,3%, mientras que en el régimen del Servicio Exterior desciende del 98,6% al 23,2%.

En términos agregados, este resultado equivale a aproximadamente el 6,5% del resultado financiero de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), organismo responsable de la administración tanto del régimen general como de los regímenes previsionales especiales analizados.

Estimación del impacto fiscal de la eliminación de los regímenes de asignaciones vitalicias

En este capítulo se analiza el impacto fiscal que implica la supresión de los regímenes de asignaciones vitalicias otorgadas a Arzobispos, obispos con jurisdicción, obispos auxiliares, vicario y pro-vicario castrense (Ley 21.540); Sacerdotes seculares del culto católico (Ley 22.430); y Presidentes, Vicepresidentes y Jueces de la Corte Suprema de la Nación (Ley 24.018).

Teniendo en cuenta el principio de irretroactividad de las leyes previsto en el Código Civil, la derogación de las leyes citadas no implica la extinción automática de los beneficios otorgados a la fecha, sino la no incorporación de nuevos beneficios, en el caso de aprobarse el proyecto de ley. En este sentido, a los fines de la estimación del impacto fiscal se compara el escenario actual contra un escenario proyectado en el cual se extinguieron todos los beneficios no contributivos vigentes, al tiempo que se incorporan en la PUAM los actuales beneficiarios de las leyes 21.540 y 22.430 (eclesiásticos), así como los beneficios que prevé el artículo 3º para ex Presidentes de la Nación. En relación a los Jueces de la Corte Suprema de Justicia, se los incorpora al Régimen General del SIPA, suponiendo que los mismos cumplen con los requisitos de acceso al mismo.

Cuadro 6. Impacto fiscal de eliminación de regímenes de asignaciones vitalicias

En millones de pesos corrientes.

ESCENARIO Y CONCEPTO	Gasto
Escenario actual	
Gasto anualizado en beneficios Ley 21.540 (Arzobispos, Obispos y Vicarios)	45,8
Gasto anualizado en beneficios Ley 22.430 (presbíteros/sacerdotes)*	0,0
Gasto anualizado en beneficios Ley 24.018 (ex Presidentes y Vices)	859,6
Gasto anualizado en beneficios Ley 24.018 (ex Jueces CSJ)	709,5
Masa anual de beneficios, en mill. \$ (a)	1.614,8
Escenario proyectado	
PUAM para eclesiásticos	51,5
Jubilación para ex presidentes (Art. 4º PL)	169,1
Jubilación para ex jueces CSJ (haber máximo del RG SIPA)	159,9
Masa anual de beneficios, en mill. \$ (b)	380,6
Saldo estimado anual, en mill. \$ (c) = (b) - (a)	-1.234,3

FUENTE: OPC, en base información suministrada por el Poder Ejecutivo.

*De acuerdo con lo informado por el PEN, actualmente no se abonan beneficios de la Ley 22.430.

En el escenario actual, el gasto anual en las asignaciones vitalicias previstas en las Leyes 21.540, 22.430⁵ y 24.018 es del orden de \$1.614,8 millones: \$45,8 millones en asignaciones a eclesiásticos⁶, \$859,6 millones en asignaciones a ex Presidentes y Vicepresidentes de la Nación⁷, y \$709,5 millones en asignaciones a ex Jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación⁸.

Como contraparte, en el escenario proyectado el gasto asciende a un total de \$380,6 millones: \$51,5 millones en Pensiones Universales por Adulto Mayor (PUAM) -en lugar de las actuales asignaciones a eclesiásticos-; \$169,1 millones en concepto de las jubilaciones de ex Presidentes de la Nación que prevé el artículo 4º del Proyecto de Ley y \$159,9 millones en concepto de jubilaciones de ex Jueces de la Corte Suprema de Justicia, calculados como aportantes del Régimen General.

En suma, la derogación de las asignaciones vitalicias citadas implica un ahorro estimado en \$1.234,3 millones (ver Cuadro 6).

La reducción del gasto se explica principalmente por la modificación del régimen aplicable a ex Presidentes y Vicepresidentes de la Nación. En el caso de los ex Presidentes, el haber previsional resultante es sensiblemente inferior al actualmente vigente, como consecuencia de un cambio en la base y la modalidad de cálculo. Para los ex Vicepresidentes, en tanto, el proyecto elimina directamente la posibilidad de acceder a una prestación jubilatoria específica, lo que genera una reducción significativa del gasto agregado. Por el contrario, en lo que respecta a los eclesiásticos alcanzados por las Leyes 21.540 y 22.430, la incorporación al régimen de la PUAM implica un aumento del gasto individual, dado que los haberes actualmente percibidos resultan inferiores al monto de dicha prestación. No obstante, este incremento es de magnitud acotada y no altera el resultado fiscal neto, que continúa siendo positivo.

⁵ De acuerdo con lo informado por el PEN, actualmente no se abonan beneficios de la Ley 22.430.

⁶ De acuerdo con lo informado por el PEN, en 2025 existen 16 beneficios vigentes derivados de lo previsto por el art. 1º de la Ley 21.540 (Obispos Titulares eméritos), con una asignación mensual de \$220.000.

⁷ De acuerdo con lo informado por el PEN, en 2025 existen 7 asignaciones vitalicias vigentes a ex Presidentes y Vicepresidentes de la Nación, con una asignación mensual variable de entre \$7,2 y \$12,6 millones para Presidentes y entre \$6,8 y \$9,8 millones para Vice Presidentes. Las diferencias en las asignaciones tienen origen en los adicionales personales y complementos a la categoría.

⁸ Si bien no fue informado por el PEN, actualmente existen 6 asignaciones vitalicias vigentes a ex Jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, con una asignación mensual del orden de \$9,1 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



Hipólito Yrigoyen 1628. Piso 10 (C1089aaf) CABA, Argentina.

T. 54 11 4381 0682 / contacto@opc.gob.ar

www.opc.gob.ar