

INFOGRAFÍA

REFORMA PREVISIONAL

El monto que se transferirá por otorgar el 82% móvil representa tan sólo un 2% del ajuste de Anses por eliminar la movilidad previsional.



Autoridades
UNIVERSIDAD NACIONAL
DE AVELLANEDA

RECTOR

Ing. Jorge Calzoni

SECRETARIA GENERAL

A cargo de la Coordinación del
Observatorio de Políticas Públicas

Dra. Patricia Domench

COORDINADOR

Módulo Política Económica

Mg. Santiago Fraschina

RESUMEN EJECUTIVO

- En la batería de las reformas estructurales que se debaten en nuestro país, tal vez la concerniente al sistema previsional sea la más sensible, debido a sus consecuencias sobre el bienestar económico de generaciones actuales y futuras.
- El debate del Proyecto de Ley presentado por estos días es tan sólo un preludio de la reforma integral que el Ejecutivo pretende implementar en 2019, a sabiendas del dictamen de la Comisión conformada a tales fines, bajo la órbita del Ministerio de Trabajo.
- En ese tránsito a la reforma total del régimen, se pavimenta el terreno a partir de una serie de modificaciones técnicas que reducen el peso del sistema sobre el erario público. Como contracara, por cierto, atentan contra los beneficios a otorgar.
- La prenda de cambio para negociar el deterioro de las condiciones de vida de los jubilados, parece ser el compromiso de que los fondos ahorrados cubrirán el desfaldo sobre las cuentas provinciales por la reforma tributaria y el pacto fiscal.
- La doble llave aplicada sobre transferencias económicas (mayormente subsidios a los servicios) y gasto social (principalmente seguridad social) cierra el círculo 2018 en materia fiscal. Sin ajuste sobre estos rubros, el cumplimiento del objetivo de déficit primario del 3,2% sería inasequible.
- La decisión del Ejecutivo de seguir esta dirección, no surge de una lectura introspectiva sobre los limitantes de nuestro sistema. No es más que una réplica exacta de las prescripciones dictadas por el FMI hacia nuestro país en su informe anual.
- En la presente infografía, realizamos un análisis preliminar sobre la modificación en el régimen previsional, con foco en las consecuencias económicas del cambio en la fórmula de movilidad. Además, contrastamos los resultados pasados, cuantificando los aspectos virtuosos de la Ley 24-241 del 2009.
- Para empezar, se cuantifica el diferencial entre la nueva fórmula de ajuste por inflación trimestral y la que se obtendría de mantener la Ley de Movilidad. Asumiendo una trayectoria de inflación futura en base al relevamiento de expectativas BCRA, se acumula una brecha de \$8.645 en los próximos dos años.
- La modificación incorporada en el dictamen de Comisión, relativa a la incorporación de un 30% de índice de salarios registrados –siguiendo al RIPTE– no modifica sustancialmente la inconveniencia del cambio en el esquema de ajuste.
- En el corto plazo, adiciona \$40 sobre la liquidación de marzo próximo. No obstante, cuando se analiza la serie larga, el RIPTE puede quedar incluso por debajo del índice general de inflación. Por caso, si se toma la serie mensual desde enero 2016 hasta la actualidad, se encuentra que el mismo se posiciona 0,3% por debajo del IPC Caba (IPC Nacional aún vigente para ese lapso).
- Claro que no sólo los haberes se ven afectados por la desactivación de la fórmula de movilidad, ya que la gran porción de las prestaciones, ajustaba en base a ese índice. Así, en el próximo ajuste del mes de marzo, la AUH tendrá un deterioro de \$105 respecto al correspondiente a la Ley de Movilidad, mientras que la asignación por hijo con discapacidad perderá \$345.
- En el nivel agregado se conjuga una transferencia positiva sobre alrededor de 700 mil. jubilados por el 82% móvil con una transferencia negativa por el cambio en la fórmula de movilidad. En el efecto neto, la primera representa menos de 2,1% de lo que los adultos mayores perderán mensualmente por la nueva Ley.

INTRODUCCIÓN.

Urgido por los desequilibrios macroeconómicos y las exigencias de los organismos internacionales, el Gobierno presentó una serie de proyectos de reforma impositiva y previsional para ser aprobados en el Congreso de la Nación. En materia jubilatoria, el objetivo central del proyecto es la modificación de la Ley 26.417 sancionada en el año 2008, a través de la cual se calcula el aumento de las jubilaciones. Anteriormente a la sanción de dicha norma, las jubilaciones aumentaban discrecionalmente a voluntad política del Poder Ejecutivo. A partir de marzo de 2009, los haberes tienen dos aumentos anuales (marzo y septiembre) que se indexan mediante una fórmula que tiene en consideración variables económicas de relevancia como, los recursos de la ANSES y la variación salarial de los empleados registrados. Con el cambio propuesto, las jubilaciones se ajustarían trimestralmente a partir de un índice ponderado, compuesto por un 70% de la inflación calculada por el INDEC y un 30% del índice de salarios registrados RIPTE. La presentación del proyecto fue hecha con un justificativo de sustentabilidad, argumentando que el sistema previsional argentino se encuentra “virtualmente” quebrado. En este aspecto se resalta que la suma de los aportes de los trabajadores activos, no son suficientes para seguir pagando las jubilaciones actuales y la proyección a futuro tampoco sería alentadora.

Los argumentos esgrimidos no pueden ser analizados si no es en un contexto económico sumamente complejo. Los fondos para financiar el sistema previsional no solo se nutren de los

aportes de los trabajadores activos, por lo que la abundancia o escases de recursos no dejan de ser una cuestión que se escapa a la lógica de funcionamiento de la ANSES. De hecho, en la actualidad, dicho organismo recibe alrededor de un 40% de sus fondos de recursos tributarios (principalmente impuestos a las ganancias e IVA). En ese sentido, la necesidad de volver a discutir el tema de la sustentabilidad del sistema previsional tiene como contracara un déficit fiscal autoinfligido por la eliminación de ciertos impuestos (como las retenciones a las exportaciones agrícolas) o el exponencial incremento en los pagos de servicios de la deuda que se experimentó en los últimos dos años. Es decir, si se hubieran adoptado otras medidas en materia de política financiera, tributaria y económica, las condiciones presupuestarias serían distintas y se podría continuar pagando las jubilaciones bajo la fórmula actual.

Se entiende y se calcula que los cambios buscados significaran un ahorro para el Estado y un recorte de los ingresos de los jubilados. Las cifras del ahorro varían entre los 100.000 y 150.000 millones de pesos al año (habría que ver la evolución de la recaudación y de la inflación futura). No obstante, el anuncio se presentó y comunicó como una forma de preservar el poder adquisitivo de las jubilaciones, ya que éstas se ajustan –al menos en parte– por la inflación. Dada la evolución de las variables implicadas en la fórmula actual, de aprobarse, el aumento del haber mínimo sería de \$550 menos por mes (en relación a la suba hipotética que se tendría con la

formula vigente). Asimismo, se debe considerar que los jubilados y pensionados tienen una estructura de gasto mensual muy distinta al de la etapa de edad activa. Diversos estudios establecen que la canasta de consumo de un jubilado tuvo un incremento mayor que el IPC. Por lo tanto, atar las jubilaciones al IPC no garantiza necesariamente la mantención del poder adquisitivo de los haberes.

El último aumento, en septiembre del corriente año, fue de 13,3%. Con la nueva fórmula, la jubilación alcanzaría los \$7.660, es decir una suba de \$414 o de 5,7%. Se trata de un cálculo que perjudica a los jubilados porque, en la práctica, la indexación se realiza con un desfase temporal hacia atrás. Si bien se implementaría a partir de marzo de 2018, para el incremento se tendría en cuenta la evolución del IPC de los meses de julio, agosto y septiembre de 2017. Es decir, se perderían varios meses de indexación. Teniendo en cuenta la fórmula actual, el aumento calculado estaría en torno a 13,2%. Por lo expuesto, después de años donde los jubilados experimentaron notorias mejoras en términos de poder adquisitivo, las nuevas condiciones imperantes (en materia legislativa, política y económica) marcan un nuevo retroceso.

DE DÓNDE VIENE EL SISTEMA.

- Ampliación de cobertura y mejora de poder adquisitivo.

El paradigma prevalente en el período 2003-2015 tenía una visión fuertemente signada por la valoración del Estado de Bienestar, comprendiendo que la mejora sistemática de las jubilaciones era una de las piezas más importantes para la construcción de una economía sólida, con un mercado interno pujante gracias a la existencia de más argentinos incorporados al consumo. Así y todo, el escenario inicial en materia previsional se presentaba sumamente complejo. Basta recordar que la jubilación mínima de aquel entonces era de \$200. Más aún, era percibida sólo por aquellos que habían cumplido los requisitos para jubilarse, ya que aproximadamente un tercio de los abuelos no tenían protección efectiva alguna por parte del Estado a pesar de su entorno de vulnerabilidad.

En este marco, las acciones del anterior Gobierno para subsanar esta situación se pueden agrupar en tres grandes conjuntos:

- Una primera etapa, desde el 2003 hasta el 2007 se basó en el sustancial incremento en las jubilaciones mínimas. Dado el amplio desfase causado por el congelamiento que sufrieron en la década de los '90, era apremiante resolver la situación de quienes menos percibían y quedaban relegados por debajo de la línea de la pobreza. Así, en los 5 años transcurridos, la jubilación mínima de \$200 se incrementó en

un 198,2%, lo cual fue sustancialmente superior al 56% de alza de precios verificado en el período.

- En segundo lugar, se debe mencionar la decisión política de la ampliación de la cobertura previsional. Esto se alcanzó por medio de las dos moratorias jubilatorias implementadas en los años 2005 y 2014. En base a estas medidas, el porcentaje de adultos mayores que pudieron gozar de su derecho creció enormemente, alcanzando una virtual universalización del beneficio superior al 97% hacia fines del año pasado. Así, en la moratoria del año 2005 se incorporaron casi 2,7 millones de jubilados, lo cual llevó la cobertura desde el 66,1% hasta el 93,8%. A su vez, en la que rigió desde mediados del 2014 hasta la actualidad se sumaron más de medio millón de adultos mayores. Cabe destacar que aproximadamente el 70% de quienes se acoplaron a las moratorias fueron mujeres, lo cual permite equilibrar la composición de género de la masa total de jubilados, que históricamente había mantenido una asimetría marcada.

- El tercer gran conjunto de mejoras se encuadra bajo la denominada Ley de Movilidad Previsional, N° 26.417, que data de octubre del año 2008. Por medio de la misma, se fijó un criterio objetivo de subas bianuales (en marzo y septiembre) con el objetivo de recomponer periódicamente los ingresos de todas las jubilaciones, solucionando así las disparidades que se producían con aquellos que no ganaban la jubilación mínima. El resultado de esta Ley fortaleció la verdadera reparación histórica ocurrida en los últimos doce años, ya que a lo largo de los catorce aumentos semestrales otorgados se logró incrementar los haberes en un 523%, esto es, sustancialmente por encima de cualquier índice de inflación

privada (por ejemplo, la consultora de Bein computa un 370% de avance de precios en igual período). Cabe destacar una última cuestión en relación a este punto, a saber, que la decisión política de la fórmula por la cual se determina el incremento de cada semestre no fue neutral. La misma, que incorpora tanto la variación de los salarios, como los ingresos tributarios totales y la recaudación del sistema previsional, ha evolucionado muy por encima de otras formas alternativas de cálculo de la movilidad que se proponían en el momento en el que se sancionó la Ley. Por ejemplo, si para el período que va entre 2009 y 2015 se hubiera aplicado el índice RIPTE (índice presente en el proyecto de Ley del macrismo, del cual ya hablaremos) en vez de la movilidad previsional las jubilaciones hubieras crecido 510% en lugar de 523%. Por otro lado, si se hubiera computado en relación al índice de salarios (como se exigió en el caso Badaro), la mejora lograda hubiera sido tan sólo del orden del 443%.

Con todo, el lugar que ocupó la seguridad social como un todo y la jerarquización del sistema previsional en particular, fueron verdaderos pilares del proceso económico 2003-2015. Partiendo de una situación acuciante desde el punto de vista del poder adquisitivo de las jubilaciones, se logró no sólo la mejora sistemática de sus ingresos, priorizando primordialmente a los que menos percibían, sino además garantizar a todos los adultos mayores un piso de protección infranqueable. Además, la mejora periódica de las jubilaciones en función a parámetros objetivos, elimina la discrecionalidad e impide por Ley que eventuales cambios en el plano político afecten los derechos de nuestros abuelos y nuestras abuelas.

- **Acerca del FGS.**

A mitad del año 2007, el Poder Ejecutivo promulgó el decreto 897/2007 que dio lugar a la creación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) con el objetivo fundamental de constituirse en un fondo de estabilización ante eventuales desbalances e insuficiencias de los recursos del régimen previsional público. Esta medida fue el antecedente directo de la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), que unificaba las funciones del viejo Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, consolidando los beneficios bajo un sistema público de reparto. En términos concretos, se eliminaba así el régimen mixto, dando por terminado el negocio de las AFPJ que habían registrado ganancias por encima de los U\$S 90.000 millones en sus catorce años de vigencia, a partir del cobro de comisiones usuarias en torno al 40% de los ahorros que eran aportados por los activos.

La creación del SIPA, implicó moverse a un sistema de solidaridad intergeneracional, en el cual los activos de un determinado período son quienes financian las jubilaciones de los trabajadores retirados de tal momento, con la ventaja de que la Anses no percibe ninguna comisión la administración de los fondos, lo cual implica cuantiosos ahorros.

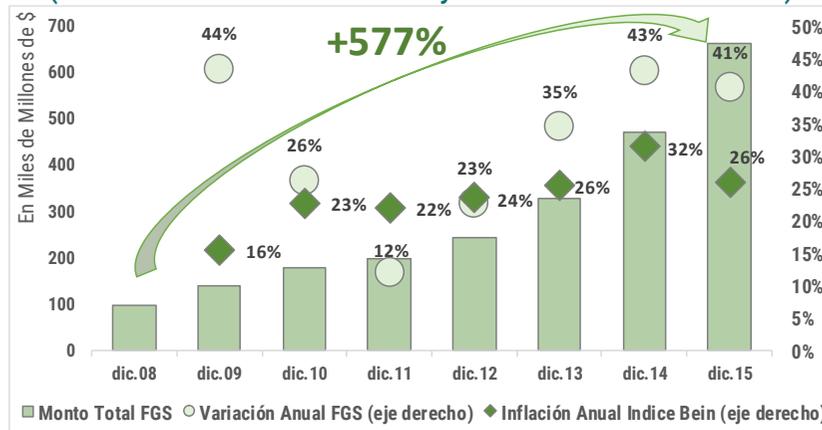
Con esto, el FGS se constituye como una herramienta muy poderosa a los términos de garantizar la solvencia del sistema y fomentar el desarrollo económico. Este último aspecto no es menor ya que, a diferencia del sistema de ahorro individual, en el régimen de reparto no existe una correlación exacta entre los fondos recaudados en materia de aportes y contribuciones

a la seguridad social con respecto a los pagos realizados. Entender este desacople entre ambos conceptos es fundamental a la hora de desmitificar algunas falacias que se suelen plantear cuando se instala el cliché del “despilfarro de los ahorros de los jubilados”. En concreto, así como las erogaciones de la Anses exceden los pagos a jubilados, pensionados y demás beneficios previsionales, también los recursos del organismo administrador de la seguridad social son mayores a los meros aportes de los trabajadores activos. Para tener una dimensión de la magnitud del financiamiento de la sociedad toda al Anses, se debe recordar que el FGS también se conforma a partir del 20% del impuesto a las ganancias, el 11% del IVA, el 21% de los impuestos a los combustibles líquidos, el 100% del impuesto a los cigarrillos y a los automotores, entre otros.

Dicho lo anterior, se valoriza aún más la importancia del FGS, como fondos anticíclico que permite atenuar fluctuaciones del sistema de seguridad social y dotarlo de robustez ante movimientos nocivos en las variables macroeconómicas. Por ende, una administración responsable de estos recursos, aplicando las mejores prácticas de gestión de activos financieros, es fundamental para garantizar la solvencia del sistema. El resultado alcanzado bajo la administración de Cristina Kirchner fue altamente positivo. En los 7 años de tutela de los recursos del fondo, los mismos crecieron en un 561,4% al pasar de los poco más de \$100 mil millones en su constitución inicial de diciembre de 2008 a superar los \$664 mil millones de finales del año pasado. Huelga mencionar que este porcentaje de avance es sensiblemente superior a la inflación registrada en igual período, que trepó al 446,5%

(siempre siguiendo a la consultora de Bein). En el próximo gráfico, observamos la evolución anual del FGS, en cantidades y variaciones, junto con la comparación con la inflación.

EVOLUCIÓN DEL FGS 2018 – 2015 (en miles de millones de \$ y variación interanual %)



Fuente: elaboración propia, en base a información de ANSES.

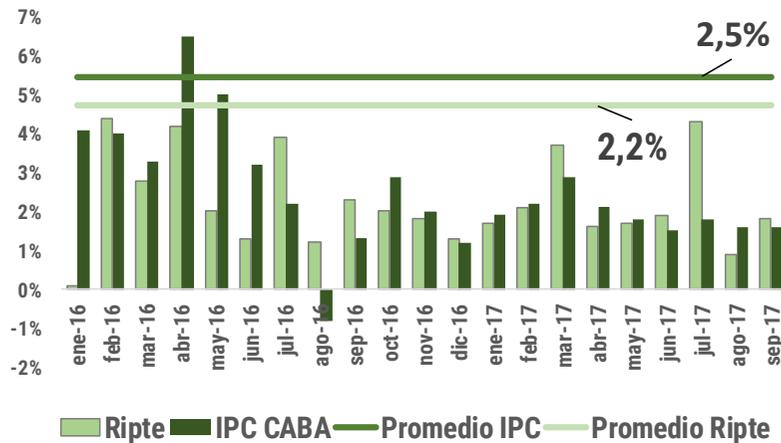
Como se puede ver, la gestión de los activos del FGS creció exponencialmente a lo largo de los años. Además, en cinco de los siete años la inversión de estos fondos superó el nivel de inflación registrada, incluyendo el último año, donde presentó un avance del orden del 40%. Cabe por último destacar que, en pos del fortalecimiento del FGS, el Estado Nacional le cursó transferencias de capital en seis años de los siete años de vigencia, las cuales totalizaron más de \$18.000 millones.

HACIA DÓNDE VA EL SISTEMA.

Una cuestión que se deriva directamente de las modificaciones que plantea la nueva ley es el menor incremento que tendrán el marzo próximo los haberes y todos aquellos ingresos de la Seguridad social que se actualizan en base a la Ley de Movilidad. La nueva Ley plantea el cambio de la fórmula vigente y una actualización en base a la evolución de la inflación general (a partir del IPCNU que publica el Indec) y la evolución de los salarios (aproximada por la variación del Índice Ripte publicado por el Ministerio de trabajo). La fórmula anterior, en cambio, ajustaba en base a un promedio entre la recaudación tributaria del SIPA y la variación de los salarios (mediante la variación del Índice de Salarios del Indec o del Índice Ripte, la que resulte mayor de los dos). Asimismo, no solo se pretenden las variables sobre las cuales se sustentan las actualizaciones de la Seguridad Social, sino que además se cambian los meses sobre los cuales se calcula el ajuste. La fórmula vigente ajustaría en marzo próximo en función de la variación acumulada de los ingresos tributarios del SIPA y de la variación de los salarios del período julio 2017-diciembre 2017. La nueva fórmula ajusta, en cambio, en base a la variación acumulada (promedio) del Ripte y de la inflación del período julio-septiembre de 2017. Esto implica que los haberes y otros ingresos de la Seguridad Social se pasarían a actualizar teniendo en cuenta un período de referencia de 3 meses, cuando la fórmula vigente comprende un período de referencia de 6 meses. Incluso, comparando la fórmula original que ajustaba el 100% de los haberes respecto al IPC, el

escenario puede ser aún más perjudicial. Esto se debe a que cuando se analiza la evolución del RIPTe en los dos últimos años, este creció en menor medida que un índice representativo de la inflación, como es el IPC Caba¹.

VARIACIÓN ACUMULADA RIPTe VS IPC (en variaciones % mensuales)



Fuente: estimaciones propias en base a Instituto Estadísticas CABA y Ministerio de Trabajo.

En términos de porcentajes de ajuste, la nueva fórmula ya tiene un número preciso de referencia. En el período julio-septiembre del corriente año la inflación del IPCNU denotó una suba de 5,1%. Por su parte, el Índice Ripte tuvo un incremento

¹ Se referencia este índice, ya que el IPC nacional sólo está vigente desde 2017.

en el mismo período de 7,1%. Si se tiene en cuenta que la nueva fórmula se ajusta en un 70% de acuerdo a la variación del IPC y de 30% de acuerdo al Ripte, se obtiene un ajuste final para marzo de 5,7%.

En tanto, la fórmula vigente comprende un aumento estimado marcadamente superior. Respecto de las variaciones proyectadas de los recursos tributarios del SIPA y del Índice de Salarios que publica el Indec hasta diciembre de este año se tiene una variación estimada de 13,2%. En valores absolutos, la siguiente tabla muestra los incrementos que se derivan de una u otra fórmula y la pérdida relativa a los cambios que prevé la Ley.

DETERIORO PROYECTADO EN EL AUMENTO DE INGRESOS POR EL CAMBIO DE FÓRMULA (en \$ corrientes)

Concepto	Ajuste con fórmula vigente	Ajuste con fórmula nueva	Diferencia
Jubilación mínima	\$957,0	\$414,0	-\$543,0
Pensiones no contributivas	\$765,6	\$331,2	-\$434,4
Asignación por hijo con discapacidad	\$608,3	\$263,1	-\$345,2
AUH	\$186,5	\$80,7	-\$105,8

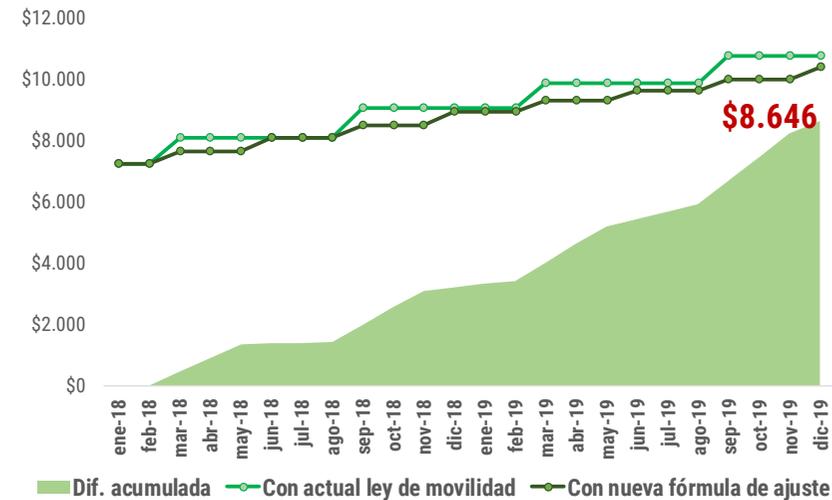
Fuente: estimaciones propias en base a ANSES e Indec.

Así, por ejemplo, los haberes jubilatorios mínimos tendrán una pérdida aproximada de 543 pesos, las pensiones universales para el adulto mayor (PUAM) perderán 434 pesos, la Asignación Universal por Hijo unos 106 pesos. Es importante destacar, además, que este recorte en los ingresos de los beneficiarios de la Seguridad Social se produce en un contexto sumamente complejo, caracterizado por el notorio retroceso en el poder de compra de los ingresos que se produjo en los últimos meses en los distintos ingresos que se desprenden del sistema previsional argentino.

Asimismo, cuando se acumulan los montos totales que resignarán los jubilados por el cambio de fórmula en los dos últimos años, se encuentran resultados significativos. Por caso, si se proyecta el ajuste de la nueva fórmula a partir de una inflación proyectada según relevamiento de expectativas de mercado BCRA (16% para 2018 y 11% para 2019), se tiene una significativa baja de haberes mensuales. En números, la merma acumulada supera los \$8.600, lo cual representa un 98% de un haber mínimo promedio, para igual período. Dicho de otra forma, en caso de que cambie la Ley de Movilidad por la nueva fórmula de ajuste por inflación y salarios del sector registrado, los jubilados perderían casi un mes entero de sus haberes jubilatorios, en un lapso de dos años.

PROYECCIÓN DE MOVILIDAD DE LOS HABERES JUBILATORIOS

(en \$ corrientes, ajustados por inflación proyectada)



Fuente: estimaciones propias en base a ANSES y proyecto de Reforma Previsional.

Por último, pero no menos importante, es sustantivo analizar lo que ocurre en el nivel agregado. Cuantificar el efecto neto sobre el erario público, implica sopesar la transferencia de recursos que la ANSES realizará a partir de dar cumplimiento

al artículo de la futura Ley que garantiza el 82% móvil² con el ahorro fiscal por el cambio de fórmula.

Así, cuando se compara la movilidad hipotética si se mantuviera la Ley del año 2009, en relación al nuevo ajuste por inflación (aun suponiendo para 2018 un ajuste total ambicioso en torno al 24%). Por último, se asume un ajuste del 5% del SMVM para el último trimestre 2018:

PROYECCIÓN DE MOVILIDAD COMPARADA (en \$ corrientes, ajustados por inflación proyectada)

Período	SMVM	Jubilación mínima con 82%	Jubilación Mínima hipotética con Ley de Movilidad	Transferencia positiva por jubilado
ene-18	\$9.500	\$7.790	\$7.246	\$544
feb-18	\$9.500	\$7.790	\$7.246	\$544
mar-18	\$9.500	\$7.790	\$7.659	\$131
abr-18	\$9.500	\$7.790	\$7.659	\$131
may-18	\$9.500	\$7.790	\$7.659	\$131
jun-18	\$9.500	\$7.790	\$8.096	\$0
jul-18	\$10.000	\$8.200	\$8.096	\$104
ago-18	\$10.000	\$8.200	\$8.096	\$104
sep-18	\$10.000	\$8.200	\$8.557	\$0
oct-18	\$10.500	\$8.610	\$8.557	\$53
nov-18	\$10.500	\$8.610	\$8.557	\$53
dic-18	\$10.500	\$8.610	\$9.045	\$0
			Total	1795,7

Fuente: estimaciones en base a proyecto de Reforma Previsional.

² Sólo para aquellos jubilados que cumplan con los 30 años de aportes efectivos, y cobren la jubilación mínima. Se estiman un total de 690 mil personas.

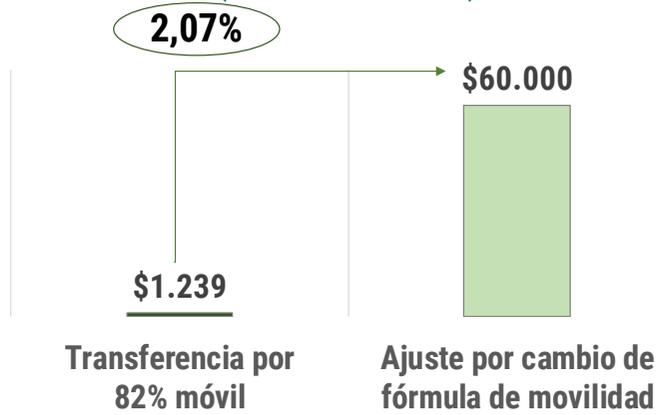
Cabe destacar, incluso, que en algunos períodos la aplicación del 82% móvil del SMVM quedaría posicionado por debajo de la proyección hipotética.

Ahora bien, cuando se agrega esta “transferencia positiva” para los aproximadamente 690 mil jubilados que estarán alcanzados, se tiene una transferencia agregada de poco más de \$1.200 millones. Cabe destacar que este número representa tan solo un 2,07% de los \$60.000 millones que el Estado Nacional ahorrará por el cambio en la fórmula de ajuste previsional, en el próximo ejercicio fiscal.

Dicho de otra forma, en términos globales, el efecto neto resulta de conjugar una transferencia positiva sobre menos de 700 mil jubilados por el 82% móvil con una transferencia negativa por el cambio en la fórmula de movilidad. Así, el esfuerzo fiscal por la primera, representa menos de 2,1% de lo que los adultos mayores perderán mensualmente por la nueva Ley. Todo esto, es un subproducto de la necesidad del Poder Ejecutivo de equilibrar las cuentas públicas para evitar que se dispare en 2018 el déficit fiscal. Tanto la reforma tributaria como el pacto fiscal con las provincias, será oneroso para las arcas públicas. Por ende, la transferencia neta negativa sobre jubilados, pensionados y demás perceptores de programas sociales, serán la variable de ajuste en el año venidero. A continuación, se comparan gráficamente ambos efectos.

MODIFICACIONES SOBRE EL RÉGIMEN PREVISIONAL

(en millones de \$)



Fuente: estimaciones en base a proyecto de Reforma Previsional.