



Primeras reflexiones sobre la movilidad jubilatoria de marzo

Señales de una recuperación lenta

A cargo de: **Ana Rameri**

Equipo de trabajo

Agustina Haimovich
Samantha Horwitz
Ignacio López Mieres
Javier Rameri

Coordinación

Ana Rameri

Febrero 2020

La ley de solidaridad social y reactivación productiva sancionada el pasado diciembre suspendió por 180 días la fórmula de movilidad bajo el argumento de atender prioritariamente a los sectores de más bajos ingresos. Según la información disponible de precios y salarios, con la fórmula derogada las actualizaciones para la primera parte del corriente año hubiesen alcanzado un 23,7%: 11,56% en marzo y 10,9% en junio, logrando superar la inflación proyectada para este período, puesto que se comenzarían a reconocer los elevados valores de inflación experimentados en el segundo semestre del 2019.

El anuncio realizado por Alberto Fernández junto al titular de ANSES, Alejandro Vanoli, y la titular del PAMI, Luana Volnovich, consiste en reemplazar los resultados de marzo por un aumento mixto que contempla un incremento del 2,3% para el conjunto de haberes junto con una suma fija de \$1.500. Lógicamente, el componente fijo es el que aporta la progresividad en la distribución del mayor gasto público en materia previsional, al permitir una recomposición más rápida para los haberes más bajos mientras el porcentaje busca generar algún contrapeso al efecto de achatamiento en la pirámide previsional (recién cuando se superan los \$65.000 del valor del haber, el componente porcentual del aumento equivale a una suma en pesos de \$1.500).

Algunas reflexiones breves acerca de las ventajas y los riesgos de la medida anunciada:

- Favorece a los haberes previsionales más bajos: La modalidad tiene la ventaja de beneficiar relativamente más al conjunto de jubilados y pensionados que reciben el ingreso más bajo del sistema previsional. El haber mínimo efectivamente recibirá un incremento del 13%, es decir 1,5 p.p. más que el que disponía la fórmula anterior. El esquema planteado reserva la recomposición más importante para quienes se encuentran en la base de la pirámide y dispone de una reducción gradual del porcentaje de actualización para los haberes más altos. Se verifica que entre la mínima y los \$20 mil, el aumento será en promedio de 11%, entre los \$20 mil y \$40 mil del 7,2%, entre \$40 mil y \$67 mil del 5,1%, hasta llegar al haber máximo de 103 mil con un 3,8% de actualización. En promedio, las jubilaciones y pensiones se verán incrementadas en un 11,1% como resultado de un aumento de 13% de los haberes mínimos y del 6,5% del resto.

De esta manera, el piso del sistema previsional pasa de los 14 mil pesos en febrero a los \$15.890. Ello implica que respecto a la fórmula de movilidad vigente hasta el año pasado, se reconocieron \$200 más en virtud de la actualización pendiente.

Cuando decimos actualización pendiente, hacemos referencia a la significativa deuda que se ha contraído con nuestros jubilados durante los últimos cuatro años. La política de ajuste macrista golpeó a las jubilaciones, reduciéndolas un 23,9% en términos reales (Nov-15 vs. Nov-19), lo que conformó una de las deudas sociales más importantes del gobierno con la sociedad argentina. Por lo tanto, un aumento del 13% para el caso de la mínima implica dar un paso más en un proceso pendiente de recomposición logrando recuperar el poder de compra en un 10,6% respecto a la situación de ingresos de finales del año 2019. El resto de los tramos de haberes que dispondrán de un aumento promedio del 6,5%, tendrán una recuperación real de los ingresos inferior, del 4,3% respecto a noviembre 2019.

- Excluye del trato preferencial a una franja de adultos mayores también vulnerables: El recorte de la población de menores ingresos resulta ser una conceptualización variable según los parámetros que se utilicen. Sin lugar a dudas, quienes deben sobrevivir con el

ingreso que permite la jubilación mínima atraviesan condiciones de vulnerabilidad extrema. Sin embargo, también transitan dificultades económicas quienes no consiguen alcanzar con sus ingresos el valor de una canasta de bienes y servicios para la tercera edad. El último valor publicado por Defensoría de la Tercera Edad fue de \$37 mil al mes de octubre del año pasado, por lo que actualmente la canasta estaría en torno a los \$40 mil.

Resulta entonces que 1.796.227 adultos mayores, que constituyen una franja de jubilados y pensionados todavía vulnerables en términos de ingresos, recibirán por debajo del 13% anunciado. En promedio, tendrán una actualización de sus ingresos del 8,5%, 3 p.p. por debajo de lo que resultaría de la aplicación de la fórmula de movilidad. Este segmento de beneficiarios entonces logrará en marzo una recomposición real menor, del 6,3% respecto a finales del año pasado.

Asimismo ocurre, conforme al esquema de diferenciar porcentajes de aumentos según beneficio y no por beneficiario, la posible inequidad en el trato entre grupos de jubilados que perciben ingresos similares. Por ejemplo quienes perciben un ingreso equivalente al de dos haberes mínimos a través del cobro doble (jubilación y pensión) verán incrementar sus ingresos por encima de aquellos jubilados que cuentan con un solo haber equivalente a dos mínimos. Más aún, la inequidad se vuelve más injusta si el caso anterior (de doble percepción) se compara con una franja de jubilados cuyos ingresos superan levemente la mínima.

En definitiva, la inequidad que plantea esta medida tiene origen en un umbral de haberes exageradamente bajo para delimitar el criterio de vulnerabilidad organizado sobre la base del beneficio, en lugar del beneficiario, como parámetro. Estrictamente, quienes sólo viven con un haber mínimo son 2,8 millones de jubilados (el 48% del total) ya que el resto 1,6 millones cuentan con el complemento de una pensión y por lo tanto, pasan a situarse en tramos más elevados de ingresos. Obsérvese del cuadro que la distribución del ingreso del sistema previsional cuenta con mayor cantidad de beneficiarios que beneficios en los tramos tres, cuatro, cinco y seis conforme a la doble imputación. Es decir, la distribución de los beneficios por tramos de haberes no es exhaustiva para reflejar las reales condiciones de ingresos de jubilados siendo lo más preocupante considerar de altos ingresos a jubilados que con un haber previsional superan con poco margen el haber mínimo.

Impacto del aumento en Jubilaciones y Pensiones de marzo 2020 por tramos de haberes.

Tramos (Feb-20)	Beneficios (Jubilaciones y Pensiones Contributivas)		Aumento de Marzo 2020 (2,3% + \$1500)	
	Cantidad	%	\$	%
(1) \$0 - \$14.066,86	4.389.252	64,0%	\$ 1.823,5	13,0%
(2) \$14.066,87 - \$20.268,53	861.356	12,6%	\$ 1.894,9	11,0%
(3) \$20.268,54 - \$40.537,06 (*)	934.871	13,6%	\$ 2.199,3	7,2%
(4) \$40.537,07 - \$67.561,77	395.470	5,8%	\$ 2.743,1	5,1%
(5) \$67.561,78 - \$103.064	227.698	3,3%	\$ 3.462,2	4,1%
(6) Más de \$103.064	47.816	0,7%	\$ 3.870,5	3,8%
Total beneficios	6.856.463	100,0%	\$ 2.005,5	11,1%
Tramos de haberes superiores a la mínima	2.467.211	36,0%	\$ 2.329,1	6,5%
Tramos de haberes superiores a la mínima e inferiores a la canasta	1.796.227	26,2%	\$ 2.053,3	8,5%

Referencias salariales por tramo: (1) \$14.066,86 (haber mínimo) ; (2) \$17.167,70 ; (3) \$30.402,80 ; (4) \$54.049,42 ; (5) \$85.312,89 ; (6) \$103.064,23 (haber máximo).

Para calcular el aumento total, se calculó un promedio ponderado de los aumentos por cada tramo.

(*) Al mes de febrero, se estima que la canasta para la tercera edad ascienda a \$42.763.

Fuente: elaboración propia en base a datos del BESS y Anses.

Cantidad de beneficios vs. beneficiarios según tramos de haber previsional. Febrero 2020

Tramos (Feb-20)	Beneficios		Beneficiarios		Diferencia Absoluta
	Cantidad	%	Cantidad	%	
(1) \$0 - \$14.066,86	4.389.252	64,0%	2.765.708	48,9%	1.623.544
(2) \$14.066,87 - \$20.268,53	861.356	12,6%	581.355	10,3%	280.001
(3) \$20.268,54 - \$40.537,06 (*)	934.871	13,6%	1.497.376	26,5%	-562.505
(4) \$40.537,07 - \$67.561,77	395.470	5,8%	490.955	8,7%	-95.485
(5) \$67.561,78 - \$103.064	227.698	3,3%	260.364	4,6%	-32.666
(6) Más de \$103.064	47.816	0,7%	65.361	1,2%	-17.545
TOTAL	6.856.463	100,0%	5.661.119	100,0%	1.195.344

Fuente: elaboración propia en base a datos del BESS y Anses.

- Produce un ahorro fiscal del gasto en jubilaciones y pensiones de \$3.400 millones por mes (\$10.000 millones en el trimestre): así como no corresponde concluir que a partir de marzo el haber mínimo caerá de los \$19.000 que había alcanzado en diciembre y enero gracias al bono a \$15.800, tampoco es correcto inferir que efecto fiscal es neutro considerando aquella erogación de emergencia. Si efectivamente existe un efecto fiscal de ahorro o de aumento del gasto público de lo dispuesto recientemente debe compararse respecto a lo que estipulaba la movilidad jubilatoria ahora modificada.

Concretamente durante los dos meses en los cuales tuvo efecto el bono, la inversión pública en jubilaciones y pensiones (no consideramos en esta suma lo destinado a las prestaciones no contributivas) fue de \$14.952,9 millones mensuales. Ahora bien, este monto es similar a lo que comenzará a asignarse como mayor gasto previsional por el aumento recién dispuesto, de \$13.689 millones mensuales. De aquí se desprende el argumento de la neutralidad fiscal, considerando que lo que se dispuso para la asignación de bonos prácticamente equivale al costo del aumento previsional.

Como se destacó, el aumento que preveía la fórmula de movilidad del 11,56% para el conjunto de haberes previsionales requería, sin embargo, una erogación mayor: \$17.111,9 millones mensuales, con lo cual el ahorro fiscal que le permitió al gobierno la suspensión en marzo de la fórmula de movilidad (sólo en materia de jubilaciones y pensiones) es de \$3.422,6 millones mensuales, \$10 mil millones en el trimestre.

De todos modos, cabe destacar que considerando el período comprendido entre el comienzo de la gestión de Alberto Fernández (diciembre 2019) hasta el mes de mayo, el gasto previsional será mayor en \$19.638 millones ya que el ahorro originado por la suspensión de la fórmula de movilidad (de marzo a mayo) no supera lo asignado mediante los bonos (en diciembre y enero). Sin embargo, hay que advertir que este balance positivo es sólo temporal y se podrá sostener únicamente si el porcentaje de aumento del mes de junio restituye el ahorro fiscal ocasionado en el segundo trimestre 2020. De no suceder lo anterior, se consolida una inversión previsional inferior a la que correspondería con la

movilidad automática y el efecto positivo, distributivo y reactivador de los primeros meses quedaría diluido.

Cálculo del costo fiscal generado a partir de la implementación del aumento jubilatorio, desde marzo 2020. En millones de pesos.

	Gasto Jubilaciones y Pensiones (Efectivo)		Gasto Previsional (Continuidad de la fórmula)		Variación en gasto previsional
	Total	Aumento	Total	Aumento	
dic-19	\$ 162.979,8	\$ 14.952,9			\$ 14.952,9
ene-20	\$ 162.979,8	\$ 14.952,9			\$ 14.952,9
feb-20	\$ 148.026,8				
mar-20	\$ 161.716,1	\$ 13.689,3	\$ 165.138,7	\$ 17.111,9	-\$ 3.422,6
abr-20	\$ 161.716,1	\$ 13.689,3	\$ 165.138,7	\$ 17.111,9	-\$ 3.422,6
may-20	\$ 161.716,1	\$ 13.689,3	\$ 165.138,7	\$ 17.111,9	-\$ 3.422,6
Ahorro trimestral por suspensión de fórmula de movilidad (*)					-\$ 10.267,8
TOTAL invertido - Ahorro por cambio suspensión de fórmula					\$ 19.638,1

Fuente: Elaboración propia en base a Anses y BESS.

(*)Nota: El efecto fiscal aquí considerado no considera a las PNC y la PUAM

Dos consideraciones más que resultan también importantes de abordar respecto a la medida dispuesta pero vinculadas a los enunciados realizados por los funcionarios que acompañaron el anuncio.

- 1) Se dijo que el 75% de los beneficios aumentará igual o más de un 11,56%. Este número está compuesto por programas de naturaleza distinta (pensiones no contributivas y el sistema previsional) y como el dominante es el esquema de jubilaciones y pensiones resulta común que se simplifique y se concluya que el 75% de los jubilados y pensionados serán sujetos de ese trato. Para ser precisos, los beneficios previsionales que recibirán incrementos iguales o superiores a lo que preveía la fórmula son el 68,7% del total de beneficios previsionales puestos al pago (compuesto por el 64% en el haber mínimo que recibirá el 13% y una franja de 341 mil adultos mayores que superan la mínima pero el incremento representa entre el 11,56% a 13% de sus ingresos). Si incorporamos a las prestaciones sociales que atienden bajo otro esquema otras contingencias sociales como la pobreza por invalidez o por familia numerosa, cubiertas en el sistema de seguridad social a través de las pensiones no contributivas, la proporción sí alcanza el 74,5%. De esta manera, 2,1 millones de jubilaciones (el 31,3%) tendrán un trato desfavorable, aumentos por debajo de la fórmula suspendida.

Beneficios de la Seguridad Social con incrementos mayores o iguales a la fórmula derogada.

Beneficios de la Seguridad Social	Cantidad	% respecto a su grupo
Jubilaciones y Pensiones que reciben mejor trato	4.713.252	68,7%
Pensiones por invalidez	1.042.943	100,0%
PNC (madre de 7 hijos, vejez, otras)	372.552	100,0%
PUAM	135.562	100,0%
Beneficios totales con incrementos mayores o iguales a la Fórmula suspendida	6.264.309	74,5%
Beneficios jubilatorios con incrementos menores a la Fórmula suspendida	2.143.211	31,3%
Total de Beneficios	8.407.520	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de Anses y el BESS. Nota: no se incluyen Asignaciones Familiares ni las AUH.

- 2) Por otro lado, a propósito de la fórmula de movilidad que durante la gestión macrista había arrojado sistemáticos recortes de los haberes, el titular de ANSES destacó la necesidad de volver a atar la evolución de los haberes a la recaudación (tal cual lo hacía la movilidad hasta la reforma del año 2017). Algunas consideraciones al respecto. Por un lado, el principal problema de la fórmula de movilidad macrista no estaba vinculado a los componentes de la fórmula en sí, que son la inflación y los salarios (que combina el objetivo de sostener el poder adquisitivo y la tasa de sustitución), sino que estaba dado por el exagerado período de rezago que estipulaba en la materialización de la actualización (medio año). En contextos de alta inflación como fueron el 2018 y el 2019, la movilidad no blindaba suficientemente a los jubilados y hundía en sus ingresos los efectos del ajuste por esta vía. Recién la balanza sería positiva para los adultos mayores a partir del aumento de marzo y los próximos. Otro problema adicional que disponía la movilidad macrista había sido su etapa inaugural con un período de actualización no reconocido (o parcial e insuficientemente mediante un bono).

Dichas rápidamente las desventajas de la fórmula de la gestión anterior, debe señalarse también que la fórmula aplicada hasta el 2015 que incorporaba la evolución de la recaudación tenía el éxito de reflejar la dinámica inflacionaria en un momento en el que los índices del IPC estaban siendo manipulados. Más aún, una parte del tramo definido operaba como techo para los aumentos de los haberes en virtud de la sustentabilidad fiscal. Es decir, la recaudación como elemento de la movilidad tenía la función de contener el gasto y reflejar la inflación.

Como parte del anuncio para la población pasiva se incluyó la posibilidad de contar con 170 medicamentos gratis para quienes cobran el haber mínimo. Si bien la medida es auspiciosa conforme al peso que este rubro tiene en la canasta de la tercera edad (así como resulta un quiebre respecto a la situación asfixiante que en este aspecto proponía el

macrismo) nuevamente aquí reaparece el riesgo de excluir a población igualmente vulnerable. Lo mismo vuelve a ocurrir con el reciente anuncio sobre el reintegro del IVA para compras de hasta \$700 por mes. Estas medidas intervienen desde el lado de oferta para aliviar la crítica restricción presupuestaria que todavía afrontan la población adulta mayor.

Por otra parte, debe resaltarse también, que el aumento relativamente superior del 13% se extendió a las asignaciones familiares y a la AUH lo que involucra a cerca de 8 millones de niños, niñas y adolescente. De esta manera el valor de la AUH pasará del \$2.746 a \$3.102, es decir un aumento del \$360, lo que representa \$40 más que lo que disponía la fórmula de movilidad suspendida.

Un interrogante aparecía a raíz de la suspensión de la movilidad y no parece quedar resuelto luego del anuncio reciente y tiene que ver con la actualización de los tramos de ingresos del sistema de asignaciones familiares del segmento formal de los asalariados. A partir de finales 2015, éstos eran actualizados de acuerdo a los porcentajes que arrojaba a la fórmula lo que permitía sostener los pagos de asignaciones familiares y que éstos no disminuyeran en el marco de las paritarias y actualizaciones salariales (recordemos que el esquema de asignaciones es progresivo y determina valores más bajos para los salarios de los tramos más altos). Si éstos se congelan o se actualizan por debajo, el riesgo es devaluar los pagos de asignaciones familiares del sistema contributivo.

En conclusión, es auspiciosa la intención del gobierno de favorecer a la población en condición de vulnerabilidad social entre quienes, sin lugar a dudas, se encuentran los jubilados y jubiladas que perciben el haber mínimo. No obstante, el criterio de demarcación de la vulnerabilidad se presenta restrictivo si consideramos que la canasta para un adulto mayor triplica el valor del haber mínimo y por lo tanto, obtiene un trato desventajoso.

El problema principal es entonces el tope de ingresos que además no percibe que beneficio y beneficiario no es lo mismo. De esta manera, la lógica del esquema planteado contiene la irracionalidad de pedirle un jubilado que gana entre 16 mil o 40 mil pesos que aporte a la recuperación de la jubilación mínima cuando en la sociedad argentina existen otros actores con capacidad de aportar por vía impositiva para financiar con mayor equidad la recomposición del piso jubilatorio.

Asimismo, la generación de un ahorro fiscal ocasionado por la suspensión de la fórmula que debía actualizar ingresos previsionales perdidos durante los meses previos, en un contexto de emergencia social sólo se justifica por la estrategia del gobierno de contener el gasto social. Si bien ha detenido la marcha de ajuste propia de la gestión de Cambiemos, la actual gestión asume un comportamiento de exagerada prudencia y control de las cuentas públicas en consonancia con la exigencia que impone el pago de intereses de la deuda pública.