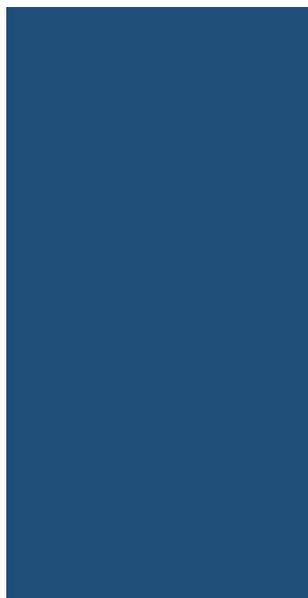




Movilidad Jubilatoria 2021

Nueva fórmula, viejas cuentas pendientes



Autores
Ignacio López Mieres
Claudio Lozano

Equipo de trabajo
Agustina Haimovich
Samantha Horwitz

Coordinación
Ana Rameri



1) Descripción de la fórmula de movilidad 2021

El Congreso Nacional aprobó recientemente la nueva fórmula de movilidad jubilatoria que determinará los aumentos a partir del mes de marzo del 2021. Dicha fórmula reemplazará a aquella implementada por Cambiemos a fines del 2017, la cual indexaba las prestaciones sociales en un 70 % por la evolución pasada de los precios¹ (con un rezago de seis meses) y por la evolución salarial que marcaba el RIPTÉ² (en un 30%). Durante el corriente año 2020, la movilidad se mantuvo suspendida en función de lo establecido por la Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva (N° 27.541), que definió a su vez el objetivo de avanzar en el diseño de una nueva fórmula. Mientras tanto, se aplicaron en su lugar una serie de aumentos discrecionales cuyo impacto hemos analizado en documentos previos³.

La nueva fórmula desestima la evolución de la inflación pasada como variable de cálculo, fabricando un nuevo índice de actualización integrado en un 50% por la evolución salarial de los trabajadores activos y un 50% de recaudación tributaria. En esencia, lo que se propone es regresar al esquema vigente entre 2008 y 2015, bajo los gobiernos de CFK. Sin embargo, una diferencia importante que existe respecto a la fórmula de CFK tiene que ver con la periodicidad de los aumentos.

En este sentido, la movilidad no será semestral como en los años 2008-2015, sino trimestral: se producirán cuatro aumentos anuales en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre. Luego, la movilidad 2021 se determinará de la siguiente manera:

- El incremento de marzo tendrá en cuenta la trimestralización de la variación interanual de los recursos tributarios de ANSES en el 4to trimestre del año 2020, así como la evolución trimestral de los salarios del trimestre mencionado (diciembre 2020 versus septiembre 2020).
- En junio, la movilidad se calculará a partir de la trimestralización de la evolución de los ingresos tributarios entre el 1er trimestre del 2021 y el mismo trimestre del 2020 y del cambio en los salarios correspondiente al 1er trimestre del 2021 (marzo 2021 vs. diciembre 2020).
- En septiembre, el cálculo se hará comparando la evolución trimestral que surge de la comparación de la recaudación del 2do trimestre del 2021 y el mismo

¹ A partir de la variación del IPC Nivel General nacional.

² Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables: son las remuneraciones sujetas a aportes al SIPA que perciben los trabajadores bajo relación de dependencia, que han sido declarados por los empleadores en forma continua durante los últimos 13 meses.

³ Ver: <https://ipypp.org.ar/2019/12/19/precisiones-sobre-la-cuestion-previsional-en-el-paquete-de-medidas-economicas/>
<https://ipypp.org.ar/2020/02/20/ley-de-movilidad-jubilatoria/>
<https://ipypp.org.ar/2020/05/24/el-aumento-a-los-jubilados-no-cumple-con-la-promesa-gubernamental/>
<https://ipypp.org.ar/2020/08/31/las-jubilaciones-desde-septiembre/>

período del 2020, así como el crecimiento de los salarios entre marzo y junio del 2021.

- En diciembre se introduce un techo al incremento de los haberes, establecido por un índice **b** que se calcula de la siguiente manera: en el numerador va la tasa de crecimiento de la recaudación de Anses en 12 meses consecutivos (para diciembre del 2021, se comparará el período oct-19 a sep-20 vs. oct-20 a sep-21) más un 3%. Por su parte, en el denominador se acumulan los tres porcentajes de movilidad del año anteriores (marzo, junio y septiembre). De este modo, **b** funciona como un techo del aumento de diciembre: si el índice de movilidad del mes, denominado **a**, supera a **b**, entonces la movilidad de diciembre se rige por **b**. Recordemos que para el cálculo de **a** se toma el 50% de la tasa de crecimiento trimestral de que surge de la variación de la recaudación tributaria entre el 3er trimestre 2021 y el mismo período de 2020; así como el 50% del incremento de los salarios entre diciembre y septiembre.

Movilidad aplicable en el mes de marzo de cada año:

$$m_m = 0,50 \times RT_m + 0,50 \times W_m$$

Movilidad aplicable en el mes de junio de cada año:

$$m_j = 0,50 \times RT_j + 0,50 \times W_j$$

Movilidad aplicable en el mes de septiembre de cada año:

$$m_s = 0,50 \times RT_s + 0,50 \times W_s$$

Movilidad aplicable en el mes de diciembre de cada año:

$$m_d = \begin{cases} a = 0,50 \times RT_d + 0,50 \times W_d & \text{si } a \leq b \\ b = \left\{ \frac{(1 + (1,03 \times R))}{(1 + m_m) * (1 + m_j) * (1 + m_s)} \right\} - 1 & \text{si } a > b \end{cases}$$

Donde:

m_m : es la movilidad del mes de marzo

m_j : es la movilidad del mes de junio.

m_s : es la movilidad del mes de septiembre.

m_d : es la movilidad del mes de diciembre.

RT: es la variación de los recursos tributarios de ANSES, por beneficio (netos de eventuales aportes del Tesoro Nacional para cubrir déficits de la Administración Nacional de la Seguridad Social), elaborado por el organismo. El mismo comparará trimestres idénticos de años consecutivos.

$$RT_m = \left\{ \sqrt[4]{\frac{\sum_{oct\ t-1}^{dic\ t-1} RT}{\sum_{oct\ t-2}^{dic\ t-2} RT}} \right\}^{-1}$$

$$RT_j = \left\{ \sqrt[4]{\frac{\sum_{ene\ t}^{mar\ t} RT}{\sum_{ene\ t-1}^{mar\ t-1} RT}} \right\}^{-1}$$

$$RT_s = \left\{ \sqrt[4]{\frac{\sum_{abr\ t}^{jun\ t} RT}{\sum_{abr\ t-1}^{jun\ t-1} RT}} \right\}^{-1}$$

$$RT_d = \left\{ \sqrt[4]{\frac{\sum_{jul\ t}^{sep\ t} RT}{\sum_{jul\ t-1}^{sep\ t-1} RT}} \right\}^{-1}$$

R: es la variación de los recursos totales por beneficio de la Administración Nacional de la Seguridad Social (netos de eventuales aportes del Tesoro Nacional para cubrir déficits del organismo). El mismo compara períodos de DOCE (12) meses consecutivos.

$$R = \left\{ \frac{\sum_{oct\ t-1}^{sep\ t} R}{\sum_{oct\ t-2}^{sep\ t-1} R} \right\} - 1$$

1.a) Los cambios respecto al proyecto original

La ley de movilidad aprobada por las dos cámaras del Congreso exhibe algunos cambios relevantes respecto al proyecto original que ingresó al Senado. En un primer momento, se proponía una actualización semestral de los haberes, de modo que se produjeran dos incrementos por año en los meses de marzo y septiembre. Además, se contemplaba que el aumento dado del 5% en diciembre 2020 fuera a cuenta del incremento de marzo 2021, lo cual implicaba una reducción de la primera movilidad del próximo año. Por último, el índice de movilidad original tomaba en cuenta únicamente el RIPTE, y desechaba el cálculo resultante del Índice Salarial del INDEC⁴.

Luego de una serie de cuestionamientos realizados desde el interior del Frente de Todos, desde nuestro instituto a través de la fuerza política en el que este se inscribe y que es Unidad Popular y de la diputada Mirta Tundis que fueron receptadas en parte por un grupo de senadores, el Ejecutivo aceptó tres modificaciones respecto a su primer planteo: la actualización será trimestral, el 5% otorgado en diciembre no irá a cuenta de la movilidad del mes de marzo 2021 y se considerarán tanto el índice salarial como el

⁴ El beneficio de sostener una alternativa que considere ambas opciones no sólo reside en la ventaja evidente de considerar la eventualidad de un valor más alto que el RIPTE sino que existe razones concretas que llevan a que, en ciertas circunstancias, se genere una diferencia a favor del índice salarial en virtud de los aumentos salariales no remunerativos pactados en paritarias, modalidad usual y que fue particularmente utilizada durante las últimas negociaciones colectivas.

RIPTE para el cálculo de la movilidad (de los dos se tomará el índice que de mayor aumento).

2) ¿Qué debe resolver la movilidad jubilatoria? La relación del haber con los salarios y el financiamiento

Conviene comenzar el siguiente análisis con una reflexión introductoria de carácter general. El principal problema que atraviesa el debate actual sobre la fórmula de movilidad es que ***se pretende reducir en la discusión de ésta la resolución del conjunto de limitaciones estructurales con las que carga el sistema previsional***, cuando la movilidad debería ser, en todo caso, la conclusión de un proceso de transformaciones que el sistema de jubilaciones y pensiones necesita y que nunca se discuten en profundidad. Tal omisión en el debate conduce a que los parámetros que componen la fórmula (salarios y financiamiento) hacen abstracción de la situación de crisis sistémica que atraviesa la previsión social como resultado de la reestructuración neoliberal vivida por la Argentina desde 1976 hasta aquí. Reestructuración que, en el marco de una brutal desindustrialización y de una redistribución regresiva de los ingresos, precarizó al extremo el mundo laboral y destruyó las bases estructurales del sistema de reparto y del tantas veces mencionado 82% móvil.

Es decir, sobresalen dos ángulos fundamentales que están ausentes en la discusión dominante pero que insistimos primordial abordar:

- La fórmula de movilidad incluye la ***relación con los salarios***, pero hace abstracción de que esa relación está rota. Es decir, establece como componente de la movilidad a los salarios como si la relación entre los haberes y éstos se correspondiera con la existente en la Argentina industrial.
- Así como también, establece que el otro componente de la movilidad sea ***el financiamiento*** del sistema previsional cuando éste se encuentra fuertemente desfinanciado, motivo por el cual, viene abonando, a lo largo de las últimas décadas, haberes jubilatorios por debajo de la subsistencia.

Discutir la movilidad jubilatoria, que no implica otra cosa que el sostenimiento del valor de los haberes en el tiempo sólo tiene sentido una vez que se resuelvan los arreglos necesarios para que, por un lado, los haberes tengan una relación razonable respecto a los salarios, y por el otro, asegurar un financiamiento que sostenga definitivamente esa relación. Luego de ambas resoluciones, que deben darse de manera simultánea, tiene sentido evaluar los mecanismos necesarios para preservar el poder adquisitivo del haber.

2.a) La relación entre haberes, salarios y movilidad jubilatoria

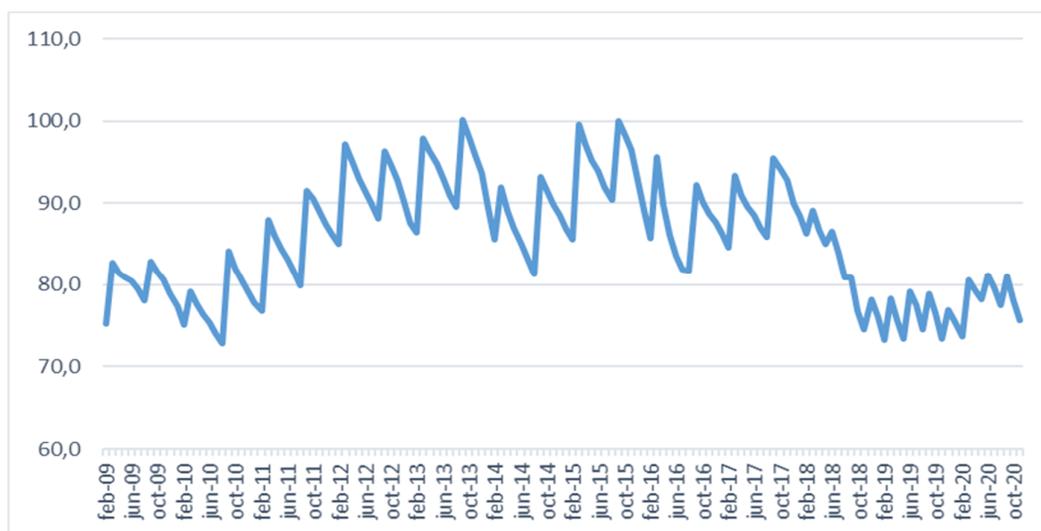
2.a.1) La situación actual de los haberes previsionales

Partimos de la idea de que la relación entre el salario y el haber no se puede resolver en una fórmula de movilidad. La discusión central sobre el nivel de las jubilaciones debe darse en torno, por un lado, a cómo garantizar que a un trabajador no se le desmorone su nivel de vida a partir del momento en que se jubila (ello involucra a los parámetros que intervienen en el cálculo inicial), así como también, cuál es el haber mínimo que garantiza un umbral de dignidad al conjunto de la población adulta mayor.

En este sentido distinguimos dos objetivos que en el debate de la fórmula de movilidad aparecen mezclados: sostener el poder adquisitivo de los haberes o incrementarlo a fin de recomponer los haberes desde los niveles deprimidos que exhiben actualmente.

La pandemia macrista les quitó más de un 20% de poder adquisitivo a los jubilados, y los aumentos dispuestos durante el 2020 (en el contexto de la profunda crisis del COVID-19) no lograron siquiera mitigar los efectos inflacionarios. Solamente los haberes mínimos consiguieron casi empatar a la inflación (se incrementaron 35,3% frente a una proyección de inflación del 35,5%), mientras que el haber medio sufrió un deterioro del 1,5%. Además, se puede verificar que en noviembre las jubilaciones registraron un poder de compra 13,2% inferior al promedio 2009-2015, y 21,5% por debajo del que tenían en noviembre del 2015.

Gráfico N°1. Evolución del poder adquisitivo de los haberes jubilatorios (feb-09 a nov-20). Base 100 = sep-15.



Fuente: elaboración propia en base a datos de ANSES.

Por otro lado, el deterioro de los haberes puede comprobarse al contrastarlos con distintas referencias salariales. Esta comparación permite dar cuenta de que la concepción tradicional de las jubilaciones como sustitución del salario ya no encuentra asidero en la realidad. Actualmente, cuando las y los trabajadores logran completar los

treinta años de aporte exigidos por el sistema previsional para acceder a una jubilación, situación por demás difícil en el contexto de un mercado laboral altamente precarizado, se jubilan con un ingreso que no suele superar el 60% de su salario, situación que exige revisar los criterios con los cuales se determina el haber inicial.

A fin de exponer el deterioro de la relación entre haberes y salarios, mostramos en el cuadro N°1 los montos de los haberes mínimo y medio al mes de septiembre. Luego, en el cuadro N°2 comparamos estos haberes con tres referencias salariales: el RIPTE, la remuneración promedio y la remuneración mediana⁵ de los asalariados del sector privado registrado.

Cuadro N°1. Haber Mínimo y Haber Medio a sep-20

Concepto	Monto
Haber Mínimo	\$ 18.128,9
Haber Medio	\$ 27.783,0

Fuente: elaboración propia en base a datos del MTEySS.

Referencia Salarial	Monto	% que representa el Haber Mínimo (\$18.128,9)	% que representa el Haber Medio (\$27.783)
RIPTE	\$ 61.910,0	29,3%	44,9%
Remuneración Promedio S. Priv. Reg.	\$ 64.734,9	28,0%	42,9%
Remuneración Mediana S.Priv. Reg.	\$ 49.485,2	36,6%	56,1%

Cuadro N°2. Comparación de los haberes mínimo y medio respecto a tres referencias salariales a sep-20.

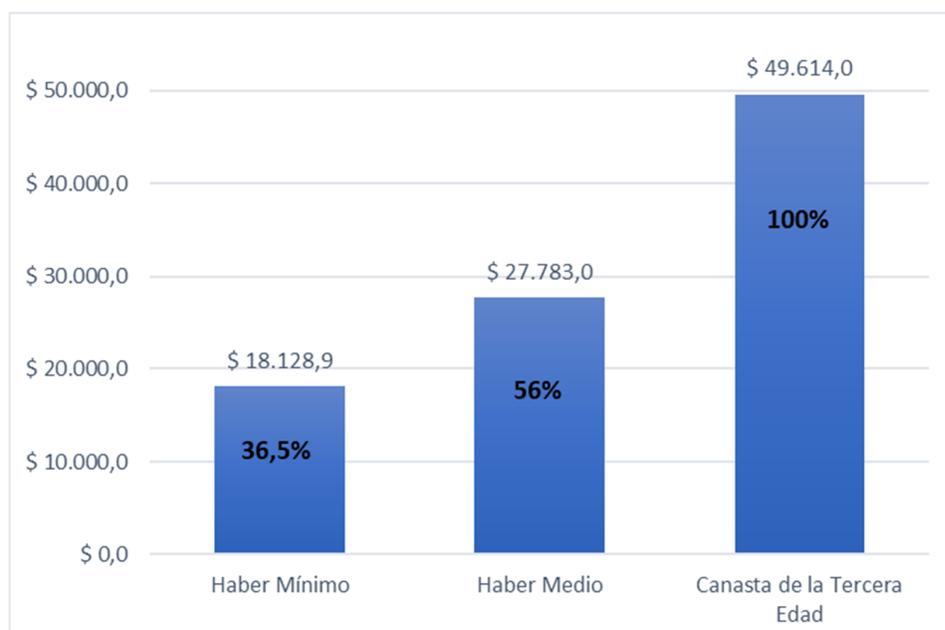
Fuente: elaboración propia en base a datos del MTEySS.

De los cuadros se desprende que los jubilados que cobran la mínima perciben menos del 40% de los salarios representativos de los trabajadores registrados, mientras que los que cobran la jubilación promedio se ubican por debajo del 60% de los mismos. Si bien resulta obvio que la fórmula de movilidad debe contemplar la evolución de los salarios, no puede omitirse el hecho de que ese criterio pierde fuerza toda vez que contribuiría a convalidar una relación de sustitución que lejos está de ser la deseable. En ese contexto, la implementación de una nueva fórmula debe ser acompañada con otras medidas que apunten a recomponer el nivel de los haberes, máxime luego del fuerte deterioro que experimentaron durante la gestión de Cambiemos.

⁵ La diferencia entre la remuneración promedio y mediana tiene que ver con que la primera resulta de sumar todas y dividir las por la cantidad de trabajadores (las altas remuneraciones tiran el promedio para arriba), mientras que la segunda tiene que ver con el valor de remuneración más repetido en el conjunto de trabajadores.

Otro parámetro relevante para evaluar la suficiencia de los haberes consiste en su capacidad para asegurar el acceso a un umbral mínimo de consumo, que permita a las y los adultos mayores su reproducción en condiciones adecuadas, umbral que se expresa en el valor de la Canasta Básica que contempla los gastos propios de la Tercera Edad. En este caso, nuevamente, los resultados indican el carácter escaso de los montos transferidos por el sistema previsional. Según la estimación realizada por la Defensoría de la Tercera Edad, la Canasta para los jubilados alcanzó en septiembre un monto de \$49.614. De ésta, el Haber Mínimo solo permite cubrir la tercera parte y el Haber Medio poco más de la mitad.

Gráfico N°2. Haber Mínimo y Medio en comparación con la Canasta para la Tercera Edad. Datos a sep-20.



Fuente: elaboración propia en base a datos del MTEySS y Defensoría de la Tercera Edad.

En resumen, queda claro que la recomposición de los haberes debe ser un objetivo prioritario, dados los insuficientes niveles que exhiben. Para ello es fundamental avanzar con una revisión más integral del sistema previsional que logre recuperar el poder adquisitivo perdido en los últimos años.

2.a.2) La función de recuperación y sostenimiento de haberes que plantea la nueva Fórmula de Movilidad

El Poder Ejecutivo ha expresado públicamente que la elección de la fórmula se basa en el objetivo de **recomponer** los haberes previsionales. Tal como señalamos anteriormente, consideramos que este objetivo resulta prioritario. Sin embargo, creemos que tal objetivo no es factible sin antes llevar a cabo una revisión integral del sistema previsional, que permita **recuperar y sostener** a lo largo del tiempo un nivel de

haberess adecuados a una canasta de bienes y servicios que reflejen las necesidades de la población adulta mayor. En consecuencia, sostenemos que tal objetivo no debe quedar condicionado a los aumentos inciertos que arroje la fórmula de movilidad en el futuro.

El argumento esgrimido por el Poder Ejecutivo de que la fórmula propuesta permitirá recomponer los haberess se basa en que el diseño de esta es muy similar a aquel que fue definido en la Ley N° 26.417, vigente entre 2009 y 2017, período durante el cual los haberess efectivamente tuvieron una recomposición real al comparar entre puntass. Sin embargo, esa recomposición no solo no se sostuvo en forma homogénea a lo largo de dicho período, sino que tampoco hay garantías de que vuelva a repetirse, cuando el contexto macroeconómico (tanto local como internacional) claramente ha cambiado.

Durante la vigencia de la fórmula sancionada en 2008, se verificó un incremento del 27% de las jubilaciones en términos reales (comparando febrero de 2009 y septiembre de 2017). Sin embargo, hacer la comparación “punta a punta” impide distinguir los movimientos contrapuestos que se observan dentro de este período, en tanto el comportamiento ascendente de los haberess no se sostuvo e incluso se produjeron caídas. A grandes rasgos, es posible distinguir dos etapas:

- 1) Entre febrero 2009 y septiembre 2013, el poder adquisitivo de los haberess se incrementó un 33,3%.
- 2) Entre septiembre 2013 y diciembre 2017, las jubilaciones cayeron un 10,3% en términos reales.

Cuadro N°3. Evolución nominal y real del haber mínimo (2009-2020).

	Mes	Haber Mínimo Nominal (en \$)	IPC Nivel General (Base 100= Feb. 09)	Haber Mínimo Real (en \$)
	feb-09	\$ 690,0	100,0	\$ 690,0
<i>Fórmula Movilidad Semestral</i>	mar-09	\$ 770,7	101,5	\$ 759,0
	sep-09	\$ 827,2	108,7	\$ 760,7
	mar-10	\$ 895,2	123,1	\$ 727,0
	sep-10	\$ 1.046,4	135,4	\$ 773,1
	mar-11	\$ 1.227,8	152,1	\$ 807,3
	sep-11	\$ 1.434,4	170,7	\$ 840,4
	mar-12	\$ 1.687,0	189,0	\$ 892,8
	sep-12	\$ 1.879,7	212,7	\$ 883,9
	mar-13	\$ 2.165,0	240,9	\$ 898,8
	sep-13	\$ 2.477,0	269,2	\$ 920,0
	mar-14	\$ 2.757,0	326,6	\$ 844,1
	sep-14	\$ 3.231,6	377,7	\$ 855,7
	mar-15	\$ 3.821,7	418,2	\$ 913,9
	sep-15	\$ 4.299,1	468,4	\$ 917,8
	mar-16	\$ 4.959,0	564,6	\$ 878,3
sep-16	\$ 5.661,2	668,2	\$ 847,2	
mar-17	\$ 6.394,8	746,6	\$ 856,5	
sep-17	\$ 7.246,6	827,0	\$ 876,3	
<i>Fórmula Movilidad Trimestral</i>	mar-18	\$ 7.660,4	936,2	\$ 818,2
	jun-18	\$ 8.096,3	1018,5	\$ 794,9
	sep-18	\$ 8.637,1	1162,2	\$ 743,1
	dic-18	\$ 9.309,4	1296,0	\$ 718,3
	mar-19	\$ 10.410,6	1448,6	\$ 718,6
	jun-19	\$ 11.528,3	1586,4	\$ 726,7
	sep-19	\$ 12.936,5	1784,5	\$ 724,9
dic-19	\$ 14.066,9	1993,7	\$ 705,6	
<i>Aumentos por Decreto</i>	mar-20	\$ 15.891,5	2149,2	\$ 739,4
	jun-20	\$ 16.864,0	2264,7	\$ 744,7
	sep-20	\$ 18.128,9	2438,0	\$ 743,6
	dic-20 (*)	\$ 19.035,3	2631,6	\$ 723,3
2008-2017		950%	727%	27%
2018- 2020		148%	181%	-12%

Fuente: elaboración propia en base a datos de ANSES.

(*) Según el Mensaje del Presupuesto 2021, se proyecta para 2020 una inflación interanual del 32%.

De allí surge **que esta fórmula no solo no garantizaba la recomposición sostenida de los haberes, sino que tampoco impedía el deterioro real de los mismos**. Su dinámica dependía en gran medida del contexto macroeconómico en el cual se aplicaba: una vez que la Argentina ingresó en una fase de estancamiento económico prolongado, con crisis cambiarias recurrentes y aceleración inflacionaria, las jubilaciones comenzaron a perder poder de compra. Asimismo, más allá de los rasgos estilizados que aquí destacamos respecto a la evolución de esta fórmula, cabe destacar también que, al haberse implementado en un periodo con inflaciones anuales que en general estuvieron por encima del 20%, la periodicidad semestral provocaba un recurrente deterioro de los haberes reales entre cada aumento.

Hacia fines de 2017, ya durante la gestión de Cambiemos, esa fórmula fue reemplazada por aquella definida en la Ley N° 27.426. La fórmula macrista ponderaba la evolución del RIPTÉ (30%) y del IPC Nacional (70%) y se actualizaba con una periodicidad trimestral sobre la base de lo ocurrido seis meses antes. Este cambio en la fórmula tuvo, principalmente, dos desventajas. En primer lugar, no se realizó un adecuado empalme entre ambas fórmulas a fin de evitar la pérdida que implicaba el aumento inicial en comparación con aquel que se hubiera aplicado según la fórmula anterior. Recordemos que 2017 fue el único año de crecimiento económico de la gestión Cambiemos y, por tanto, ello iba a verse traducido en una mejora parcial de los haberes durante 2018, lo cual se perdió ante el cambio de fórmula. En segundo lugar, si bien esta fórmula incorporaba una periodicidad trimestral, existía un importante rezago entre la evolución de las variables contempladas y su aplicación en los aumentos otorgados. Ello produjo que, en un contexto de devaluación y aceleración inflacionaria, los haberes previsionales sufrieran un recorte real del 14,5% entre diciembre 2017 y diciembre 2019.

En definitiva, con respecto al diseño de la fórmula propuesta por el Ministerio de Economía, hay dos aspectos que deben quedar claros: por un lado, **las variables incluidas no garantizan que la recomposición pretendida pueda hacerse efectiva. Por el otro, ni siquiera impiden que el poder adquisitivo de los haberes continúe deteriorándose.** Es en este marco, que hemos sostenido que la fórmula movilidad que ha de implementarse a partir del 2021 debía incluir una **“cláusula piso”** que contemple la evolución de los precios en el periodo en discusión, a fin de impedir que los haberes pierdan contra la inflación, lo que en definitiva constituye el objetivo primordial detrás del concepto de movilidad previsional. Incluso, en nombre de la sostenibilidad fiscal se podría circunscribir la cláusula mencionada para todos aquellos que perciben el haber mínimo, aunque desde nuestro punto de vista debería aplicarse, por lo menos, a quienes cobran por debajo de la Canasta para la Tercera Edad.

No hay demasiada ciencia en lo que estamos planteando. La fórmula planteada produce impactos positivos sobre los haberes en contextos de recuperación de la actividad económica y evolución estable (o desaceleración) de los precios. Sin embargo, frente a la caída de la actividad y/o la aceleración de los precios la fórmula termina deteriorando el poder adquisitivo de los haberes. Cabe consignar que la modificación realizada por el Senado si bien no tomó la idea de la cláusula piso, asumió la necesidad de acotar el impacto negativo de la aceleración de los precios al pasar del criterio semestral al trimestral de los aumentos. Por eso insistimos, que la política previsional debiera, en primer lugar, establecer una relación entre haberes y salarios razonable lo cual requiere elevar el nivel general de las jubilaciones y pensiones, para posteriormente arbitrar los mecanismos necesarios que eviten el deterioro del poder adquisitivo en el tiempo (esto es la composición de la movilidad).

2.a) El financiamiento del sistema previsional y la función de sostenibilidad fiscal de la nueva fórmula de movilidad

Desde el Ministerio de Economía se propuso un objetivo adicional contenido en la nueva fórmula, vinculado a la **sostenibilidad fiscal**. En vistas a ello, el Ejecutivo estableció un tope a los incrementos anuales vinculado a la evolución de la recaudación total por beneficiario de la ANSES, tal como sucedía con la fórmula de movilidad vigente hasta el 2017.

Lo primero que hay que decir aquí es que un sistema previsional como el que tenemos que paga un haber mínimo que representa apenas el 36% del valor de la canasta para un jubilado, está por definición desfinanciado. Signo del desfinanciamiento de este esquema, es justamente la pobreza contenida en sus haberes. Pero el problema suele plantearse, y ahora nuevamente en la discusión de la fórmula de movilidad, exactamente al revés. El tema no es ver el tope que deba ponerse a la evolución de los haberes para que no desborde las posibilidades de financiamiento del sistema, sino analizar cómo se financia una recomposición de haberes que permita que la jubilación promedio tenga una relación razonable con los salarios, o por lo menos, con una canasta para la tercera edad. Esto involucra, en primer lugar, establecer los objetivos vinculados al derecho previsional y luego arbitrar las medidas destinadas para su financiamiento (revisión tributaria, mejorar base imponible de impuestos directas, restituir alícuota o bien, recomponer las contribuciones patronales para las grandes firmas). De lo contrario, ponerle como tope a la evolución de la movilidad, la evolución del *desfinanciamiento* no puede sino mantener el deterioro de los haberes.

La cuestión fiscal es un problema que debemos resolver en el marco de una profunda reforma previsional que aborde, por lo menos, tres temas fundamentales: la relación entre el sistema previsional y un mercado laboral fuertemente informal, el bajo nivel de las contribuciones patronales, la necesidad de mejorar la recaudación tributaria con mayor progresividad en el marco de un ANSES que atiende a casi la mitad de la población argentina y contiene los efectos nocivos provocados por la desigualdad.

Lo cierto es que, como concluimos en el punto anterior, ninguna de las variables que componen la nueva fórmula de movilidad garantiza *per se* el mantenimiento del poder adquisitivo de las jubilaciones. Máxime cuando la propia fórmula establece este tope fiscal en la medida que, al finalizar el año, el resultado de la fórmula sea superior al incremento de los recursos de ANSES.

En definitiva, lo que sucede es que una mejor performance de los salarios en relación con la recaudación total, al finalizar el año, no va a parar a los haberes previsionales. Así como tampoco irá a los haberes aquel plus que resultara de una mayor recaudación total en relación con los salarios.

Es cierto que la Recaudación Total de ANSES (que se toma como parámetro para el tope de aumento de diciembre) depende en parte de la evolución de los aportes y contribuciones y, por tanto, de los salarios. En este sentido, hay dos aspectos para tener en cuenta. Por un lado, por más que los salarios en promedio se incrementen y ello se traduzca en un aumento de los aportes y contribuciones, ante un contexto de caída de los puestos de trabajo formales, la masa de recursos de ANSES se verá afectada de forma

negativa y, con ello, la movilidad. Por otra parte, la recaudación total de ANSES incluye también otros componentes como el impuesto PAIS, el IVA, e impuestos a los combustibles que, dependiendo del contexto macroeconómico, pueden aumentar por debajo de los salarios formales. Asimismo, el comportamiento de la recaudación estará sujeta también a decisiones en materia fiscal, como pueden ser las reducciones transitorias de contribuciones patronales para ciertos segmentos; eliminación del impuesto PAIS o reducciones del IVA para ciertos productos. Estas decisiones afectarían la evolución de la recaudación y de la movilidad previsional, arrojando aún más incertidumbre sobre el comportamiento de la fórmula, incluso en un contexto de aumentos salariales.

Es posible que la preocupación sobre la situación fiscal que rodea **la firma de un nuevo acuerdo con el FMI** condiciona la discusión sobre el sistema previsional. No obstante, la propuesta original que era la que se estaba discutiendo con el FMI se modifica y concede la trimestralidad como modo de amortiguar efectos negativos sobre los haberes, aunque mantiene, como señalamos, la prioridad de la sostenibilidad fiscal de manera más acotada por sobre el resguardo del poder adquisitivo de los haberes.

Un avance con varios pendientes. Reflexiones sobre la política previsional de Alberto en su primer año de gobierno

El año 2020 hubiera sido el primer año de mejora real de los haberes con la fórmula creada por el macrismo, permitiendo compensar parcialmente el severo ajuste de los años previos. Sin embargo, en diciembre de 2019 el nuevo gobierno decidió suspender la aplicación de la fórmula de movilidad, en función de lo establecido por la Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva N° 27.541, bajo el argumento de atender prioritariamente a los sectores de más bajos ingresos hasta tanto se instrumente una nueva fórmula. Mientras tanto, se aplicaron en su lugar una serie de aumentos discrecionales por decreto, cuyo impacto hemos analizado con mayor profundidad en documentos previos⁶.

Recordemos que en marzo de este año se había implementado un aumento mixto compuesto por un incremento del 2,3% para el conjunto de haberes junto con una suma fija de \$1.500. De esta manera, se generó en ese momento un esquema progresivo al interior del régimen previsional, al recomponer en mayor medida las jubilaciones más bajas, lo cual produjo un efecto “achatamiento” en la pirámide de haberes. En cambio, los aumentos posteriores (junio, septiembre y el 5% de diciembre) se aplicaron de manera uniforme, por lo que se convalidó así la estructura resultante del incremento anterior. De este modo, si bien en marzo el haber mínimo tuvo un incremento levemente superior al que hubiera resultado de aplicarse la fórmula de movilidad

⁶<https://ipypp.org.ar/2019/12/19/precisiones-sobre-la-cuestion-previsional-en-el-paquete-de-medidas-economicas/>
<https://ipypp.org.ar/2020/02/20/ley-de-movilidad-jubilatoria/>
<https://ipypp.org.ar/2020/05/24/el-aumento-a-los-jubilados-no-cumple-con-la-promesa-gubernamental/>
<https://ipypp.org.ar/2020/08/31/las-jubilaciones-desde-septiembre/>

(12,97% vs. 11,56%, respectivamente), en los aumentos de junio (+6,1%) y septiembre (+7,5%) esa situación se revirtió notablemente, ya que la fórmula suspendida hubiera arrojado aumentos del 10,9% y el 9,9%, respectivamente. Si bien en diciembre el aumento otorgado (+5%) es apenas superior al que arrojaría la fórmula (+4,5%), en el acumulado del año se observa que el haber mínimo se incrementa un 35,3% (muy por debajo del 42,1% que hubiera aumentado de aplicarse la fórmula).

La dinámica experimentada por el Haber Mínimo fue la menos rezagada dentro del conjunto de haberes previsionales. A medida que se asciende en la pirámide previsional, el rezago se incrementa. En efecto, el haber medio del SIPA aumentó un 33,3% entre diciembre, 8,8 p.p. por debajo de lo que establecía la fórmula suspendida. Vale aclarar que este porcentaje a su vez está influido por el hecho de que las dos terceras partes de los beneficios que otorga el sistema previsional equivalen al haber mínimo. Sin embargo, hay una franja importante de haberes (1,8 millones de beneficios, que representan el 27% del total) que, si bien superan el haber mínimo, se encuentran por debajo del umbral básico de consumo necesario para garantizar condiciones de vida adecuadas, expresado en el valor de la Canasta para la Tercera Edad.

En definitiva, la nueva movilidad previsional exhibe luces y sombras. Si bien la fórmula propuesta funciona bien en contextos de recuperación de la actividad económica y estabilidad cambiaria y de precios, su impacto sobre los haberes es negativo en la medida que se produzcan devaluaciones de la moneda, aceleraciones inflacionarias y caídas de la actividad. Por estos motivos nos resulta conveniente incorporar una “**cláusula piso**” que contemple la inflación del período. Dicho piso no fue incorporado en el proyecto de movilidad aprobado por el Congreso.

Por supuesto, **nada tiene que ver nuestro planteo de incorporar concretamente a la inflación con lo que fue la fórmula macrista**. Ésta última actualizaba los haberes por inflación pasada y, por lo tanto, frente a las bruscas devaluaciones y a los aumentos de precios que caracterizaron a la gestión de Cambiemos, se pulverizó el poder adquisitivo de las jubilaciones. En este sentido, acompañamos al gobierno en la intención de generar un entorno macroeconómico favorable que permita compartir el crecimiento económico con los jubilados, cuestión que fue dejada de lado por el gobierno de Macri con el cambio de la movilidad en diciembre de 2017.

Sin embargo, creemos imprescindible establecer un piso de incrementos que garantice que no se va a seguir deteriorando el poder de compra de los jubilados. La mayor parte de los beneficios que paga nuestro sistema son mínimos. Los datos del Boletín Estadístico de la Seguridad Social publicado por el Ministerio de Trabajo son contundentes: **el 63% de los beneficios reciben el haber mínimo y más del 75% cobra por debajo del haber promedio**. Estamos hablando de \$19.035 en el primer caso y \$27.783 en el segundo, cuando una canasta de bienes y servicios necesaria para un jubilado o una jubilada se ubica cerca de los \$50.000. Es decir, **la gran mayoría de los abuelos y las abuelas percibe haberes miserables**.

Incluso, en nombre de la sostenibilidad fiscal que tanto preocupa a algunos funcionarios, se podría circunscribir la “cláusula piso” al universo de los que perciben la jubilación mínima, o más razonablemente para quienes cobran haberes inferiores a la Canasta de la Tercera Edad.

Los cambios realizados en la cámara de senadores permitieron subsanar algunos de los problemas que tenía la fórmula original, que estaba basada en aquella vigente entre 2009 y 2017. En particular, el acortamiento de los períodos de actualización (de seis a tres meses) permite que, en un contexto inflacionario como el actual, no se produzcan lapsos prolongados de pérdida de poder adquisitivo. No obstante, al iniciar la nueva movilidad en el próximo mes de marzo (que toma en cuenta lo sucedido en cuarto trimestre 2020), se presenta el problema de que no se va a pagar el tercer trimestre del 2020. Esto sucede porque el incremento del 5% fijado para el mes de diciembre, si bien es discrecional, coincide con la inflación verificada en el segundo trimestre 2020 (5%). Recordemos que el aumento de septiembre 2020 fue del 7,5%, exactamente igual a la evolución del precios del primer trimestre 2020. Es decir, que el último par de aumentos por decreto estuvieron vinculados con la inflación verificada durante el último trimestre del semestre anterior. El tercer trimestre de este año fue del 7,4%, y siguiendo la cronología de la movilidad dispuesta por el poder ejecutivo, esa pérdida real se recobraría en marzo 2021. Sin embargo, tal como indica la nueva fórmula aprobada, marzo observará lo sucedido en el cuarto trimestre 2020. De esta manera, y de no mediarse reparación alguna, los haberes cargarán con una nueva pérdida real del 7,4% en el punto de partida de la movilidad recientemente aprobada.

Por lo tanto, lo que observamos como saldo del debate en torno a la fórmula de movilidad es que se está discutiendo al revés. La movilidad jubilatoria no debe resolver ni el nivel del haber, ni tienen como función cuidar las cuentas fiscales. La movilidad debe discutir el modo en que se actualizan los haberes jubilatorios, una vez que se resuelvan dos cuestiones nodales que actualmente afectan el normal funcionamiento del sistema previsional:

- a) **La postergación del nivel de las jubilaciones y pensiones.** El retraso de los ingresos que actualmente paga el sistema previsional requiere de un refuerzo inmediato de manera tal que establezca una relación razonable con los salarios.
- b) **El desfinanciamiento del sistema previsional** debe resolverse en el marco de una reforma previsional profunda y progresiva, en la cual, la restitución de las contribuciones a las grandes firmas constituye una clave importante.