



16 de julio de 2024

LA REFORMA SOBRE LA MOVILIDAD PREVISIONAL CONTRIBUYE AL EQUILIBRIO FISCAL

La Cámara de Diputados dio media sanción a un proyecto de ley que propone sustituir la regla de movilidad previsional establecida en el DNU 274/24 sancionado en marzo. El proyecto, bien instrumentado, puede contribuir a darle sostenibilidad al equilibrio fiscal. Esto sin perjuicio de que sigue pendiente un ordenamiento integral del sistema previsional y que con ajustes puntuales se podría mejorar el diseño del proyecto.

Las debilidades del DNU

La fórmula de movilidad vigente hasta marzo del 2024 era compleja, poco transparente y con un diseño que desencadenó una profunda licuación de los haberes previsionales en el marco de una fuerte aceleración inflacionaria. La reacción del gobierno fue establecer, a través de un DNU, una

nueva regla movilidad a aplicarse a partir de abril del 2024. La principal innovación es que las jubilaciones pasan a actualizarse mensualmente en función del Índice de Precios al Consumidor (IPC).

Más allá de la pertinencia del cambio, el DNU adolece de debilidades que lo hacen vulnerable a

posibles juicios contra la ANSES. Los tres principales puntos que generan un terreno fértil a la litigiosidad son los siguientes:

- La Constitución y una frondosa jurisprudencia estipulan que la responsabilidad de determinar la movilidad es función del Congreso.
- Se establece que las jubilaciones se ajustarán mensualmente con la tasa de inflación de 2 meses atrás. Como la nueva fórmula se comenzó a aplicar en abril, las jubilaciones se actualizaron con la inflación de febrero. Esto generó una inconsistencia debido a que, en marzo, con la vieja fórmula, se aplicaron actualizaciones que toman variaciones hasta

diciembre 2023. Para cubrir el “bache” de enero 2024, en abril, además de la inflación de febrero, se sumó un aumento, por única vez, de 12,5%. Resulta cuestionable que se cubra solo parcialmente la inflación en enero que fue del 20,5%.

- La movilidad también se utiliza para calcular el haber inicial al actualizar las remuneraciones de los últimos 10 años. Sin embargo, el DNU no incluyó esta función, lo que generó otra inconsistencia: para la actualización de las remuneraciones con el fin de calcular el haber inicial, se sigue utilizando la fórmula antigua.

El proyecto y sus principales impactos

El proyecto con media sanción en Diputados mantiene la regla de actualizar los haberes con la inflación con dos meses de rezago y dispone, adicionalmente, de otros cambios. Los principales son:

- Establece un “aumento adicional” sobre los haberes con la finalidad de reconocer integralmente la inflación de enero. Esto se materializa con un incremento general por única vez del 7,2 % en todos los haberes¹.
- Además de la actualización mensual por inflación se aplicará un “incremento compensatorio” equivalente al 50 % de la variación de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPE) por sobre la variación del índice de precios al consumidor (IPC) del año calendario anterior en marzo de cada año.
- Se le otorga a quienes cobran un solo beneficio previsional la “garantía del haber mínimo” que consiste en un suplemento para que su haber no sea inferior al último valor disponible de la Canasta Básica Total (CBT), multiplicado por 1,09. Esto daría, si se

considera la CBT para mayores de 60 años, una brecha respecto al monto del haber mínimo del orden del 9%. La garantía cubre a los afiliados al SIPA, por lo tanto, no opera para los beneficiarios de pensiones no contributivas ni los que cobran la PUAM.

- Establece que para el cálculo del haber inicial las remuneraciones se actualicen en base al RIPE, en lugar de la vieja fórmula de movilidad.
- Establece un régimen de transparencia
- Instruye a la ANSES a cancelar deudas con provincias y beneficiarios con sentencia firme a su favor.

Desde el punto de vista de la solidez jurídica, el proyecto tiene sustanciales ventajas respecto al DNU. No solo porque una ley es el instrumento que exige la Constitución, sino porque corrige las principales debilidades que contiene el diseño del DNU. Dentro de ellas, la disposición más importante es que mejora el empalme con la vieja fórmula de movilidad. Esto se logra al incorporar

¹ Si bien se menciona en los medios de comunicación un aumento del 8%, el cálculo preciso del incremento adicional es

7,2%. Esto surge de dividir la inflación de enero de 2024, que fue del 20,6%, por el ajuste previsto en el DNU, que fue del 12,5%. Esto es $(1,206/1,125) - 1$.

de manera plena, y no solo parcialmente como hace el DNU, la inflación de enero.

El proyecto reduce las probabilidades de juicios y, por esta vía, tiene un impacto positivo sobre la sostenibilidad fiscal. Si bien la iniciativa obliga a aplicar aumentos en los haberes, simultáneamente reduce gastos futuros porque baja las oportunidades de juicios contra la ANSES.

La evaluación cuantitativa es compleja porque en la contabilidad pública las erogaciones asociadas a los juicios se registran en la instancia que se pagan y no en el momento que se producen los hechos que dan motivo al gasto. Sería más simple y transparente si, como se aplica en la contabilidad privada, se registraran como erogaciones presentes las provisiones por los posibles juicios que tendrá que pagar la ANSES derivados de una regla de movilidad defectuosa.

El principal factor expansivo del gasto derivado del proyecto es la aplicación del aumento adicional, ya que implica el reconocimiento pleno de la inflación de enero en la actualización de los haberes a todos los beneficiarios. Con menor incidencia aparece la garantía de que el haber de los que cobran un único beneficio no puede ser menor a 1,09 veces la CBT. En el caso del incremento compensatorio en función del crecimiento del salario real recién podría llegar a tener impacto dentro de dos años, ya que en el 2025 no corresponderá aplicar aumentos, debido a que en el 2024 es muy probable que los salarios tengan variación negativa. De todas formas, si los salarios crecen por encima de la inflación se espera que la recaudación previsional crezca también en términos reales por lo que compensaría el ajuste por salario real.

Para explorar alternativas que permitan evitar que estos factores de expansión del gasto previsional colisionen contra el objetivo de equilibrio fiscal, es pertinente tener en cuenta que la masa previsional se integra por dos componentes de naturaleza muy diferente. Por un lado, los haberes previsionales propiamente dichos que son un componente rígido sujeto a la ley de movilidad. Por el otro, el bono o complemento previsional que opera como un adicional de hasta \$70 mil para

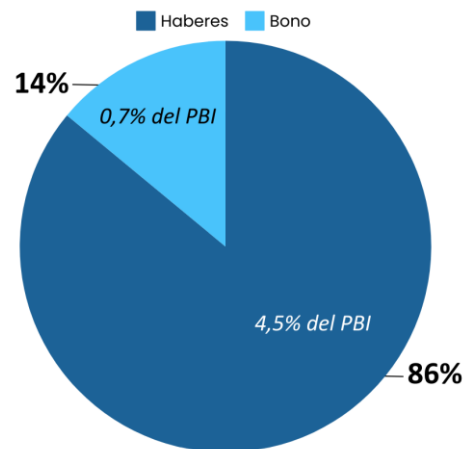
² El bono se liquida a todos los beneficiarios, contributivos y no contributivos, que cobren menos del haber mínimo más \$70 mil hasta completar ese monto.

quienes cobran los haberes más bajos. Este bono se paga de manera generalizada, es decir sin ninguna evaluación socioeconómica del perceptor del mismo², y es administrado discrecionalmente por el Poder Ejecutivo. Como se muestra en el Gráfico 1, el bono equivale a aproximadamente el 14% de la masa previsional total.

El proyecto obliga a incrementar los haberes para reconocer de manera plena la inflación de enero. A esto se adiciona que, en algunos casos, el incremento debería ser mayor a los fines de cubrir la CBT por 1,09 para los beneficiarios que cobran un único beneficio. Ninguno de estos dos ajustes se aplica sobre el bono. Suponiendo que para la garantía se utiliza la CBT de un adulto mayor, de manera aproximada, el impacto expansivo sobre la masa previsional total ronda el 7%. Es decir, que el aumento equivale aproximadamente a la mitad de los que la ANSES viene erogando por el pago del bono.

Gráfico 1

Distribución del gasto previsional
(en porcentajes del PBI - julio 2024)



Fuente: IERAL en base a ANSES.

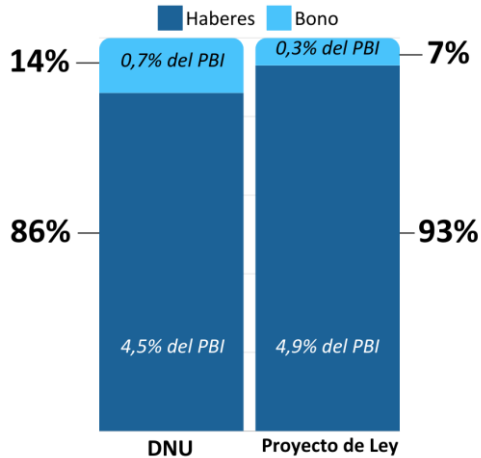
Estas estimaciones son aproximadas, pero sugieren que existe la posibilidad de compensar total o parcialmente la expansión del gasto de corto plazo que genera la aplicación del proyecto si en paralelo, vía decreto, se focaliza mejor el bono. Dicho de otra manera, se puede compensar el incremento en las erogaciones que implicaría aplicar los ajustes previstos en el proyecto si simultáneamente, vía decreto, se regula más

Cuando cobran varios beneficios el bono se cobra solo en uno de ellos.

rigurosamente la determinación de los beneficiarios del bono.

Gráfico 2

Simulación de erogaciones previsionales totales
(Gasto total y en porcentajes del PBI- julio 2024)



Fuente: IERAL en base a ANSES.

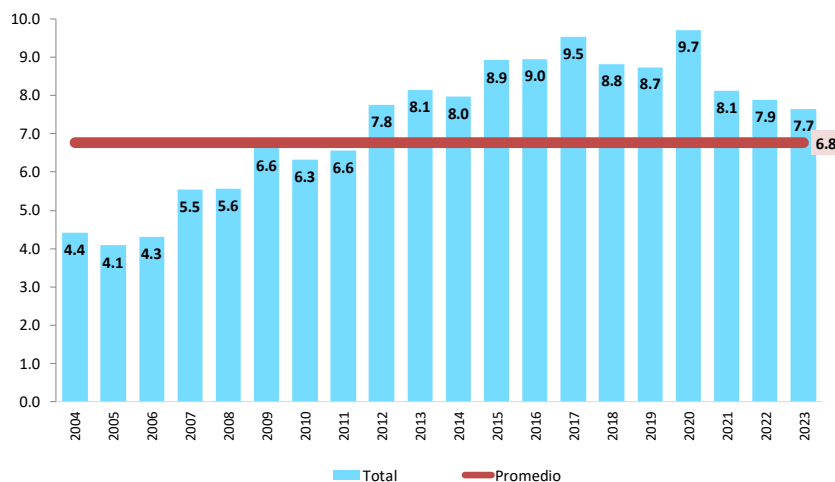
En el Gráfico 2 se simulan dos escenarios con las erogaciones totales en jubilaciones y pensiones para el mes de julio. Por un lado, se estiman de manera aproximada las erogaciones manteniendo el DNU junto con el bono como se viene pagando los últimos meses. Por otro lado, se simula la aplicación de la ley poniendo como restricción no aumentar el gasto. La simulación muestra que sería necesario reducir la magnitud de las

erogaciones en bonos en aproximadamente la mitad para mantener el mismo nivel de erogaciones. Esto se podría lograr a través de un decreto simple que fije reglas focalizando mejor este complemento, ya sea definiendo de manera más restrictiva quienes tienen derecho a recibirlo y/o definiendo un monto menor ya que los haberes aumentan como consecuencia de las disposiciones previstas en el proyecto.

También es pertinente evaluar la sostenibilidad del gasto previsional, luego de incorporadas las reglas previstas en el proyecto. En una perspectiva histórica el total de erogaciones se ubicaría por debajo del promedio de los últimos años y en el nivel que tenía antes de la masiva incorporación de beneficiarios con moratorias (ver Gráfico 3). En una perspectiva comparada, el proyecto permitiría que el gasto previsional en porcentajes del PBI vuelva a niveles similares a los registrados en países con demografías parecidas a la de la Argentina (ver Recuadro 1).

La principal conclusión es que el proyecto permite corregir, al menos en parte, el desvío que se produjo en las erogaciones del sistema previsional en los últimos años. Adicionalmente hay que tener en cuenta que en la medida que el PBI crezca esta proporción tenderá a bajar de manera que se fortalecerá la sostenibilidad financiera.

Gráfico 3
Gasto previsional
(En % del PBI)



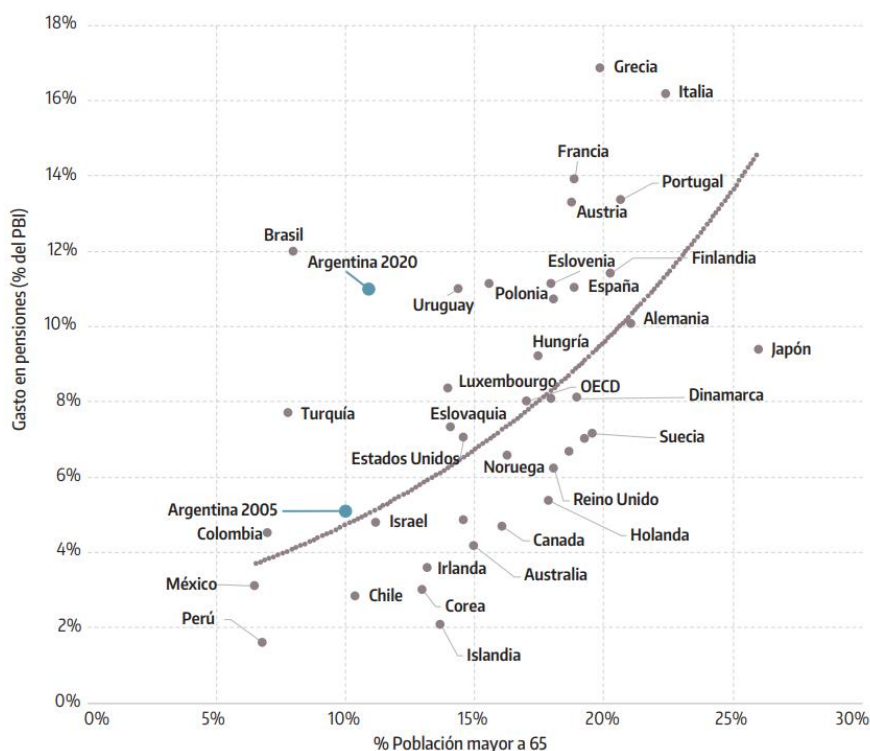
Fuente: IERAL en base a presupuesto abierto e INDEC

Nota: el gasto total incluye jubilaciones y pensiones (SIPA y otros regímenes nacionales), pensiones no contributivas y PUAM.

Recuadro 1 Una perspectiva internacional

Las evidencias muestran que hay una correlación entre el porcentaje del PIB destinado a jubilaciones y la proporción que representan los mayores de 65 años en la población total. A mediados de la primera década del siglo, Argentina se ubicaba levemente por encima de la línea de tendencia que refleja esta relación. Esto cambia radicalmente en la misma medición para el 2020, cuando la Argentina se ubica con un nivel de gasto que prácticamente duplica al esperable según su situación demográfica. La principal explicación para este desfase son las moratorias previsionales, que permitieron a muchas personas acceder a una jubilación sin haber realizado los aportes mínimos legales.

Gasto público en pensiones y porcentaje de población mayor de 65.
Año 2020



Fuente: Apella, Ignacio, ed. *El sistema previsional argentino, sus logros y desafíos. Aportes para un debate de política informado*. Buenos Aires: Banco Mundial, 2022.

Puntos mejorables

El proyecto logra mejorar la sostenibilidad financiera del sistema previsional porque corrige las principales debilidades del DNU. Su principal aporte es ganar en seguridad jurídica y de esa manera evitar juicios que aumenten los pasivos de la ANSES. Sin salir de este objetivo acotado pero muy importante, con algunos ajustes se podría mejorar su diseño a los fines de facilitar la

transición hacia una próxima reforma que aborde un ordenamiento integral del sistema, paso imprescindible para avanzar hacia un sistema más equitativo y sostenible.

Un punto a considerar del proyecto es la conveniencia de focalizar el incremento compensatorio, es decir, el ajuste anual en función

del salario real del año anterior, sólo en los jubilados que accedieron al beneficio sin utilizar moratorias y cobran un solo beneficio. Que a este grupo de jubilados se les reconozca el 100% del incremento del salario real (no el 50% que prevé el proyecto) es una manera de reponer, al menos en parte, la inequidad que subyacen en las moratorias que incorporaron de manera indiscriminada al régimen contributivo personas que deberían ser cubiertas con un régimen no contributivo. Además, el cálculo debería hacerse de manera acumulativa, de manera que si en algún año hay una variación negativa esta se descuenta en el próximo año que tenga variación positiva.

También sería recomendable que la garantía del haber mínimo sea focalizada en personas en estado de vulnerabilidad. Esto es que se considere como causal de exclusión de la garantía cualquier

otro tipo de ingresos, además de la jubilación de la ANSES, y manifestaciones de riqueza. Por otro lado, debería revisarse, ya que resulta arbitrario, el coeficiente (1,09) que multiplica el valor de la CBT. Resulta también cuestionable que la garantía no se aplique a quienes perciben pensiones no contributivas y la PUAM.

El otro punto débil del proyecto es que no establece una fuente genuina de financiamiento para que ANSES cancele deudas con jubilados y sistemas provinciales³. Esto sería relativamente fácil de resolver facultando a la ANSES a que use parte de los activos acumulados en el Fondo de Garantía de Sustentabilidad previsional. Compensar pasivos con activos es una manera de regularizar una situación que genera costos y desgastes judiciales.

Reflexiones finales

El proyecto reproduce, en líneas generales, la regla de actualizar los haberes previsionales en función de la inflación, tal como lo estableció el DNU. Su principal ventaja es que se gana en solidez jurídica ya que establece un empalme más consistente con la vieja fórmula (contempla integralmente la inflación de enero y no de manera parcial como hace el DNU) y al ser una norma sancionada por el Congreso tiene una legitimidad muy superior a un DNU. Desde el punto de vista de la sostenibilidad financiera contribuye a evitar la generación de juicios que, más allá de que la contabilidad pública no los registra como tal, operan como un pasivo que erosiona la solvencia de las finanzas públicas.

El proyecto obliga a un incremento del gasto que puede ser compensado a través de un decreto simple que focalice mejor el bono. De esta manera, el proyecto permite consolidar un nivel de gasto previsional que, en la perspectiva histórica y la comparación internacional, aparece como más sostenible. Esto facilitará el camino hacia una futura reforma integral que, junto con la dinamización del empleo de calidad, son los eslabones imprescindibles para recomponer la equidad y solidez financiera del sistema previsional.

³ En el articulado del proyecto se establece que estas deudas sean canceladas con los recursos tributarios estipulados por Ley con asignación específica a la Seguridad Social. Estos recursos ya son usados por la

ANSES para pagar jubilaciones, por lo tanto, no corresponde computarlos como fuente de financiamiento para pagar deudas.