

IERAL

Fundación
Mediterránea

Foco Social

Año 9 - Edición Nº 36 – 13 de noviembre de 2020

Nuevo proyecto de movilidad previsional: inadecuado para un país volátil y con alto déficit previsional

Marcelo Capello

Laura Caullo

Agustín Cugno

Edición y compaginación

Karina Lignola y Fernando Bartolacci



IERAL Córdoba

(0351) 473-6326

ieralcordoba@ieral.org

IERAL Buenos Aires

(011) 4393-0375

info@ieral.org

Fundación Mediterránea

(0351) 463-0000

info@fundmediterranea.org.ar

Nuevo proyecto de movilidad previsional: inadecuado para un país volátil y con alto déficit previsional

Tras la suspensión de la movilidad previsional de la Ley 27.426 que rigió entre marzo 2018 y diciembre 2019, y un año 2020 signado por ajustes de jubilaciones y asignaciones a través de DNU del Poder Ejecutivo, el oficialismo presentó esta semana al Congreso Nacional una fórmula de movilidad previsional que tiene las siguientes características:

- Incrementos semestrales (en marzo y en septiembre);
- Índice de Movilidad formado en un 50% por la variación de salarios (RIPTE¹) y en un 50% por la variación de la recaudación tributaria de ANSES (por beneficiario);
- En marzo de 2021 se aplicarían variaciones de salarios formales del período julio-diciembre 2020, y variaciones de recaudación tributaria del periodo julio-diciembre 2020 vs julio-diciembre 2019, semestralizado;
- El aumento resultante por la fórmula tendría un límite en septiembre de cada año dado por la variación de la recaudación total del sistema previsional, por beneficiario, a lo largo de 12 meses. Lo cual incluye aportes y contribuciones e ingresos tributarios con destino a ANSES.

A continuación, la propuesta de movilidad del reciente proyecto de Ley será comparada con la fórmula de movilidad bajo la Ley 26.417, sancionada en 2008, conformada, en un 50%, por los recursos tributarios de la ANSES, y en otro 50% por el índice de salarios (INDEC) o el RIPTE, el que sea mayor. Por su parte, la Ley 27.426, sancionada en 2017, deja de lado la recaudación y pondera en un 70% por el Índice de Precios al Consumidor (IPC-INDEC), y en un 30% por el RIPTE. También se tendrán en cuenta los resultados de los DNU que definieron la movilidad previsional en forma trimestral durante 2020.

Detalles de la posible nueva fórmula

En primer lugar, se definen los siguientes conceptos:

- **W:** Variación intersemestral del RIPTE (Remuneración Imponible de los Trabajadores Estables), con 3 meses de rezago respecto al mes aplicado.

¹ Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables

- **RT:** Variación interanual semestralizada² de la recaudación tributaria del semestre respecto al mismo semestre del año anterior, con 3 meses de rezago respecto al mes aplicado. Se observará en los cálculos siguientes dos variantes en cuanto a implementación de este componente, por un lado, considerando Aportes y Contribuciones a la seguridad social recaudado por ANSES y en segundo lugar Recursos Tributarios con destino ANSES (Ganancias, IVA, combustibles, monotributo, entre otros), por cuanto no está claro en el proyecto de Ley.
- **R:** Variación interanual de la recaudación total (Aportes y Contribuciones más el resto de los recursos tributarios de ANSES) de los últimos 12 meses, con 3 meses de rezago.

De esta manera, la fórmula de movilidad, para marzo es:

$$mov_{marzo} = 0.5 W + 0.5 RT$$

Y la fórmula de movilidad de septiembre, en dos partes:

$$mov_{sep} = \begin{cases} a = 0.5 W + 0.5 RT & \text{si } a < b \\ b = \frac{1,03 * R + 1}{(1 + mov_{mar})} - 1 & \text{si } b \geq a \end{cases}$$

En septiembre de cada año, el aumento acumulado del año (incluyendo marzo) de los haberes, **no podrá superar** a la variación interanual de la recaudación total de ANSES multiplicado por 1,03.

Características de fórmulas de movilidad alternativas

Variable	2008 (Ley 26.417)	2017 (Ley 27.426)	2020 (Proyecto)
Componentes de la fórmula	Recursos tributarios de ANSES y el máximo entre RIPTE y el Índice General de Salarios del INDEC, ponderados en igual cuantía	IPC Nacional y RIPTE, ponderados en un 70% y 30%, respectivamente.	Recursos tributarios de ANSES y RIPTE, ponderados en igual cuantía
Meses en que aplica	Marzo y Septiembre	Marzo, Junio, Septiembre y Diciembre	Marzo y Septiembre
Rezagos considerados	Tres meses	Seis meses	Tres meses
Topes	Si	No	Si

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos de Infoleg y ANSES

Fórmulas de movilidad simuladas en el año 2020

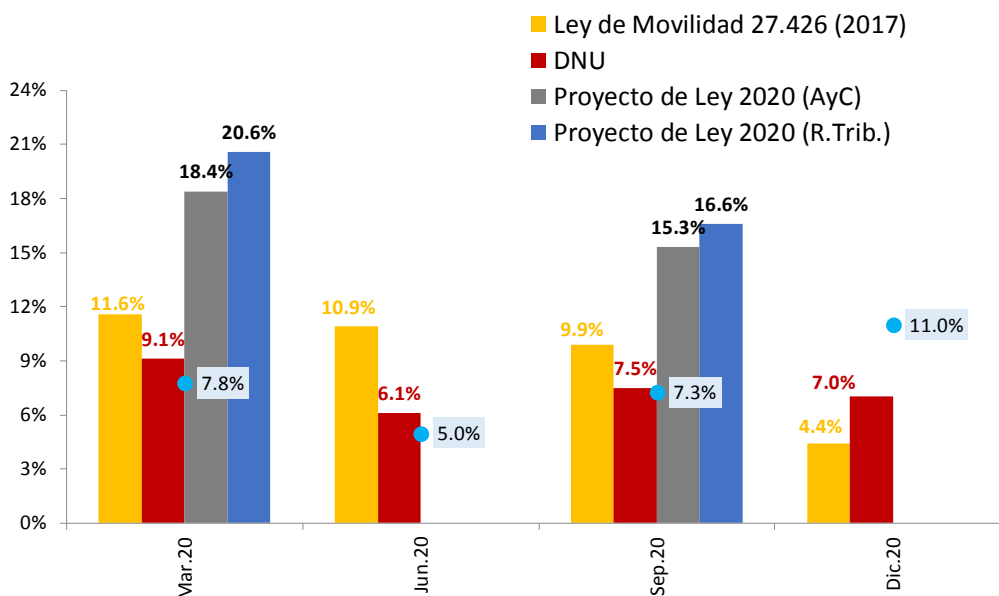
Si se consideran diferentes fórmulas de movilidad para los datos del año 2020, en que la inflación podría resultar del 34,8%, se tienen los siguientes resultados para el haber promedio:

- El mayor aumento de haberes se hubiera dado con la fórmula de la Ley 27.426 suspendida en 2019, con una suba del 42%;

² Es decir $RT = (1 + VAR\%)^{\frac{1}{2}} - 1$

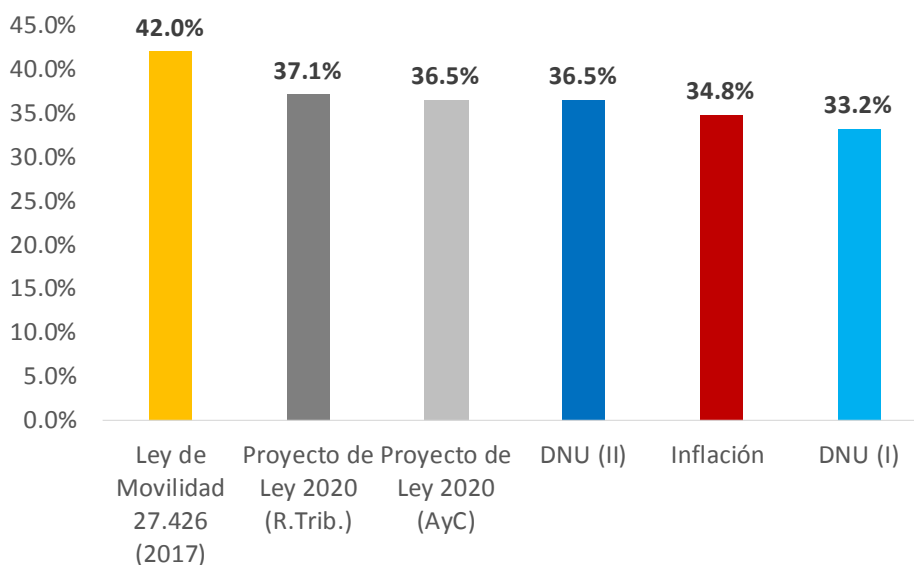
- En segundo lugar, se hubiera ubicado la fórmula que ahora se propone para 2021, tanto en su versión que considera los recursos tributarios (suba del 37,1%), como a través de la versión que utiliza aportes y contribuciones (suba del 36,5%).
- En último lugar se ubicaría el ajuste observado a través de los DNU, cuya suba anual sería del 33,2% si se autoriza un incremento del 7% en diciembre, o sería una suba anual del 36,5% si el incremento de diciembre resulta finalmente del 10%.

Movilidad e inflación trimestral – 2020



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea

Aumentos jubilatorios bajo diferentes alternativas e inflación (2020)



Nota: DNU (I) diciembre se supone de 7% y DNU (II) del 10%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea

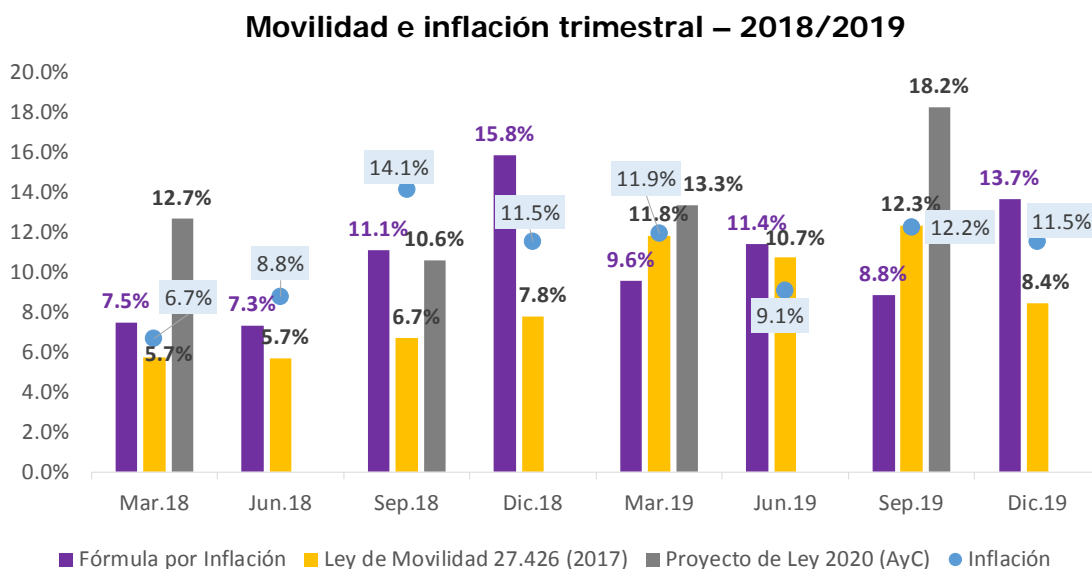
Fórmulas de movilidad simuladas en 2018-2019

Adicionalmente se incluye una fórmula alternativa de movilidad, que ajusta 100% por inflación, de manera trimestral, con el menor rezago posible de sólo un mes.

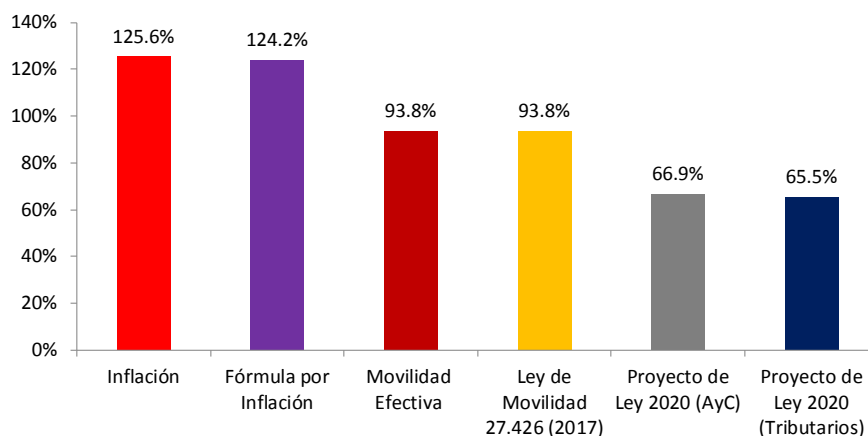
Se debe recordar que los años 2018 y 2019 fueron de alta inflación (47% en 2018 y 54% en 2019), y con una importante recesión en la actividad económica (caída acumulada de 4,6% del PIB). En este marco, con una inflación acumulada del 125,6%, los resultados sobre los haberes hubieran sido:

- La fórmula que ajusta por inflación hubiera tenido el mejor desempeño, con una suba de haberes nominales del 124,2%;
- La fórmula de la Ley 27.426 (estaba vigente en ese subperíodo) resultó la segunda mejor, con una suba nominal de haberes de 93,8%, aunque bastante debajo de la inflación;
- Finalmente, la fórmula de movilidad del reciente proyecto de ley para 2021, hubiera tenido el peor desempeño, con subas de haberes de entre 65,5% y 66,9%.

Queda claro que la posible nueva fórmula de movilidad genera importantes pérdidas de poder adquisitivo en las jubilaciones en períodos recesivos y con alta inflación, como 2018-2019.



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea

Aumentos jubilatorios bajo diferentes alternativas e inflación (2018/2019)

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea

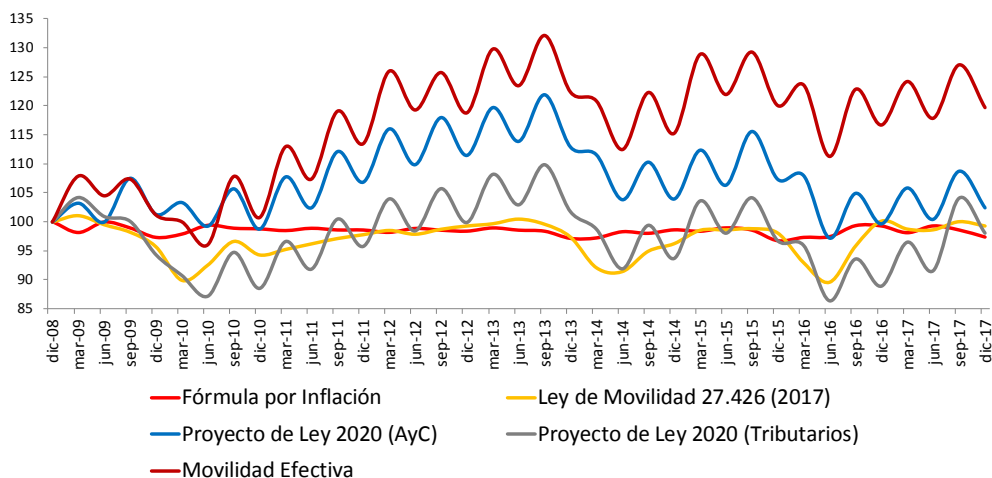
Fórmulas de movilidad simuladas en 2009-2017

Entre 2009 y 2017, se dieron varios años de crecimiento del PIB, con algunos años pocos años de recesión, en un ambiente generalmente inflacionario. No obstante, en gran parte de este periodo el Instituto de Estadísticas de Argentina (INDEC) estuvo intervenido (por 9 años, durante 2007-2015), de modo que desde 2002 se empezó a subestimar sistemáticamente la inflación en los datos oficiales, hasta 2015, y las mediciones de fuentes alternativas suelen diferir en las comparaciones. Aplicando un índice de precios combinado, la inflación acumulada en el periodo considerado fue de 777%.

- La fórmula de movilidad vigente por entonces resultó la de mayor suba en el período de 12 años (950%);
- En segundo lugar, se hubiera ubicado la fórmula que ahora se propone para 2021, en su versión que considera aportes y contribuciones (suba del 799%).
- Cercana a la inflación, se ubicaría la fórmula de la Ley 27.426 de 2017 (+771%).
- Por debajo, la nueva fórmula propuesta en 2020 en su versión que utiliza recursos tributarios de ANSES (suba del 761%),
- Por último, la fórmula que ajusta por inflación hubiera tenido el peor desempeño en ese período.

Haber medio real para distintas fórmulas de movilidad (2009-2017)

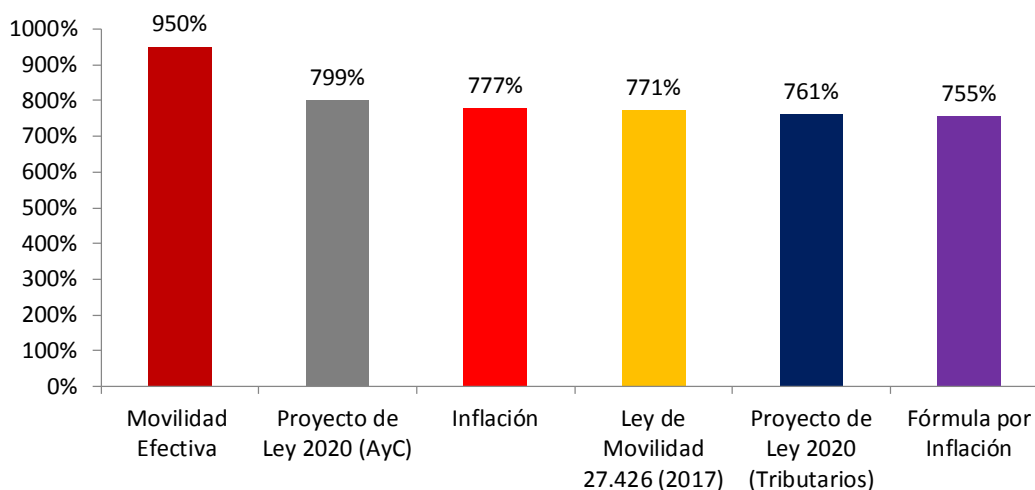
A precios constantes. Base: dic08=100



Variable	F6rmula por Inflaci6n	Ley de Movilidad 27.426 (2017)	Proyecto de Ley 2020 (AyC)	Proyecto de Ley 2020 (Tributarios)	Movilidad Efectiva
Promedio	98.4	97.0	107.3	97.8	116.5
Desviaci6n Est6ndar	0.7	3.0	6.2	5.7	9.5
CV	0.75%	3.08%	5.73%	5.87%	8.16%

Fuente: IERAL de Fundaci6n Mediterr6nea

Aumentos jubilatorios bajo diferentes alternativas e inflaci6n (2009/2017)



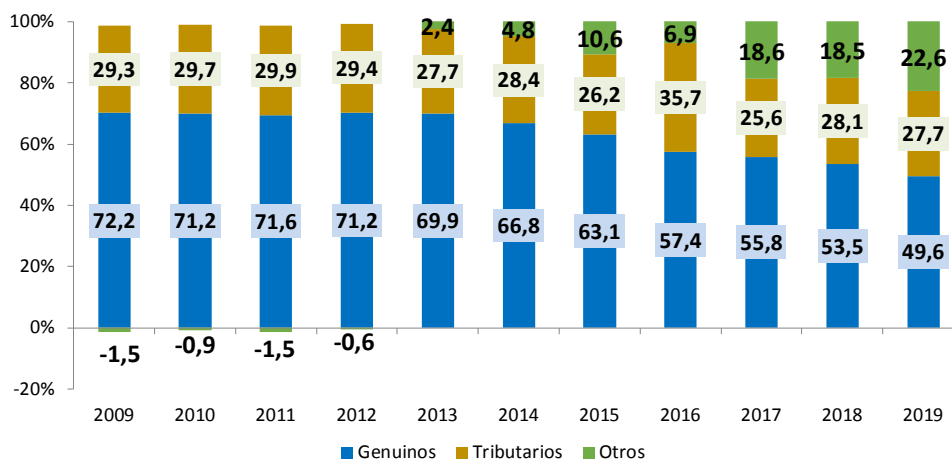
Fuente: IERAL de Fundaci6n Mediterr6nea

Restricciones para una Reforma a la Movilidad

Entre sus funciones, ANSES tiene a su cargo, el otorgamiento y pago de jubilaciones y pensiones. Al analizar, la evoluci6n del financiamiento de ANSES puede observarse que los recursos genuinos de ANSES (aportes y

contribuciones) representaron el 50% del total en 2019. Esto es, el año pasado la mitad de los recursos de la ANSES fueron no genuinos, originados en impuestos y aportes del Tesoro Nacional a la ANSES.

Financiación del gasto total del ANSES, por categoría de ingreso
(En porcentaje del gasto total del ANSES)

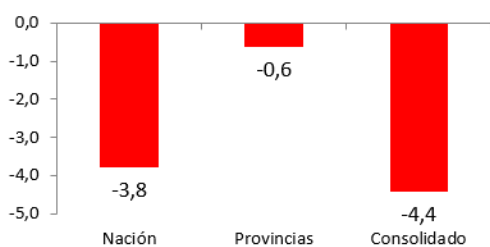


Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos del Ministerio de Economía

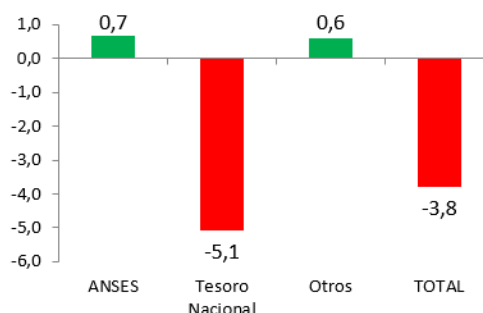
De este modo, las principales restricciones para una nueva regla de movilidad de ANSES debe ser la sustentabilidad del sistema a largo plazo, y garantizar la predictibilidad de los haberes a largo plazo, en términos de poder adquisitivo.

El Sector Público Nacional tuvo un déficit financiero de 3,8% del PIB en 2019. ANSES exhibió un desequilibrio genuino de 3,1% del PIB (sin considerar desvíos del producido de impuestos a la ANSES). El consolidado Nación y Provincias totalizó un resultado financiero negativo de 4,4% del PIB en dicho año.

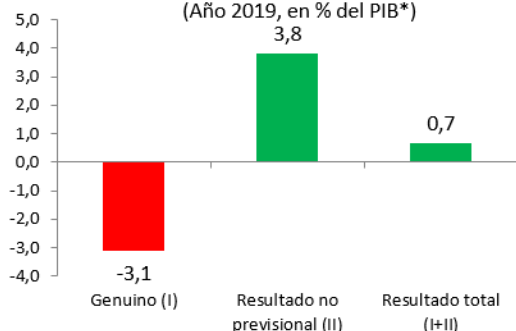
Resultado financiero del Sector Público Nacional y Provincial (Año 2019, en % del PIB)



Sector Público Nacional: composición del resultado financiero (Año 2019, en % del PIB)



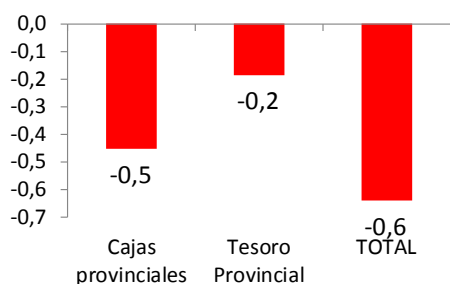
ANSES: Resultado financiero (Año 2019, en % del PIB*)



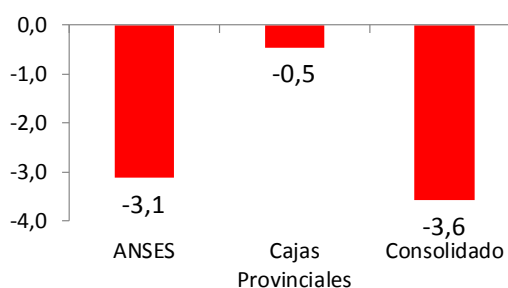
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos del Ministerio de Economía

Además, el resultado financiero de las provincias en 2019 fue negativo en -0,6% del PIB, donde 0,5 pp. fue originado en el déficit de las cajas provinciales. De esta forma, el déficit previsional del consolidado del país fue de 3,6% del PIB en 2019, equivalente a 81% del déficit financiero consolidado del país en dicho año.

Sector Público Provincial: composición del resultado financiero (Año 2019)



Nación y Provincias: resultado previsional (Año 2019, en % del PIB)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos del Ministerio de Economía. El resultado genuino del ANSES se considera como la diferencia entre Aportes/Contribuciones a la Seguridad Social y las prestaciones a la Seguridad Social de dicho organismo

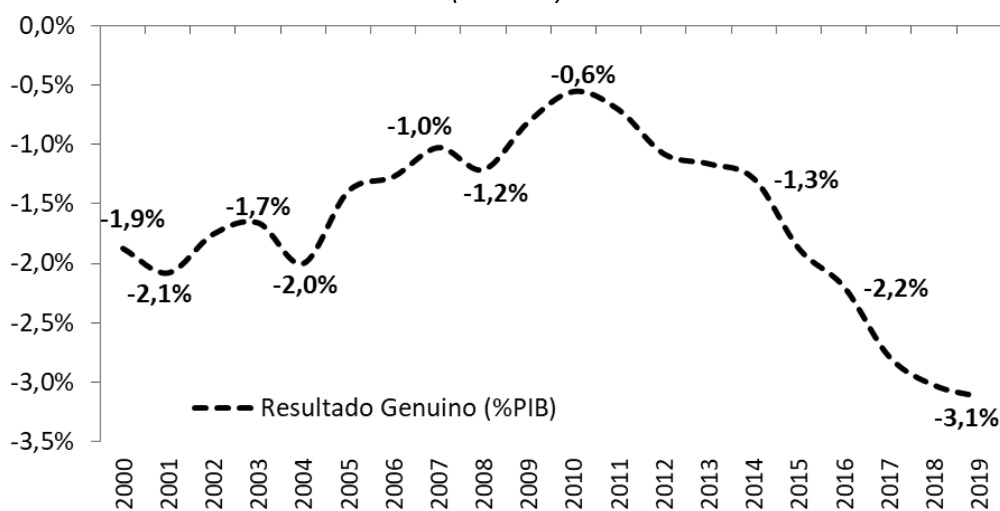
En cuanto a la evolución del resultado de ANSES en las últimas dos décadas, se observa en el gráfico que entre 2003 y 2010 cayó el déficit previsional por recuperación y crecimiento de la economía (suben salarios y empleo), y por retraso de las jubilaciones medias y altas. En tanto, desde 2011 crece

sostenidamente el déficit previsional genuino, por estancamiento o recesión de la economía, impacto de las moratorias previsionales, efecto de la reparación histórica, reducción de contribuciones patronales y devolución de recursos tributarios al sistema de coparticipación.

En definitiva, el punto de partida del sistema previsional nacional es altamente deficitario, de modo que la nueva fórmula de movilidad debería aportar a una reducción de dicho déficit, o a que no se magnifique frente al futuro efecto negativo del envejecimiento de la población.

Evolución del Resultado Genuino de ANSES

(en %PIB)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a ANSES y ONP - Argentina.

Otro desafío de la nueva ley de movilidad previsional resulta de su capacidad de conservar los haberes jubilatorios reales tanto en auges como en caídas de la actividad económica. Dado que Argentina se ha mostrado como un país sumamente volátil en las últimas décadas, y que a largo plazo crece poco o nada, la nueva movilidad, debe funcionar bien en ambos contextos, suba o baja de la actividad económica.

Comentarios sobre la propuesta oficial

La fórmula propuesta resulta compleja en su determinación (especialmente en el componente de la recaudación), lo que dificulta su seguimiento y control, como ya ocurrió con la fórmula vigente entre 2009 y 2017. Las fórmulas de movilidad deberían ser muy simples y fáciles de controlar y replicar sus resultados.

La fórmula adoptada no incluye la inflación en su determinación. En otros países, normalmente la movilidad apunta a mantener el poder adquisitivo de las jubilaciones (inflación), o a mantener una relación con los salarios que la originaron. Sobre 23 países de la OCDE revisados, 15 usan la inflación como factor de movilidad, 3 usan salarios y 5 usan combinación de inflación y salarios. Tres países usan condiciones de sustentabilidad.

En cuanto al tiempo de actualización, la fórmula propuesta permite achicar el rezago mientras que a la vez se reduce la indexación de la economía. No obstante, el hecho que se apliquen ajustes semestrales implica que, ante inflación alta, y especialmente inflación creciente, los haberes jubilatorios tenderán a deteriorarse entre medio de los ajustes.

Con la fórmula elegida, los haberes jubilatorios tenderán a resultar procíclicos, es decir, a mejorar en términos reales (frente a la inflación) en los períodos de expansión económica, pero a caer en términos reales en los períodos recesivos. Esto es así porque normalmente en el ciclo económico argentino los períodos de auge están asociados a subas de salarios, empleos y cumplimiento tributario, de modo que la recaudación sube más que los salarios, y éstos más que la inflación. Por ende, en las expansiones la suba de haberes se ubicará entre la suba de la recaudación y los salarios, por arriba de la inflación.

En cambio, en las recesiones (en Argentina típicamente se producen por devaluaciones de la moneda), se generan períodos en los que la inflación supera a la suba de salarios, y éstos aumentan más que la recaudación. Así, con la nueva movilidad los haberes jubilatorios perderían frente a la inflación en estos casos. No hay que perder de vista que, al menos en las últimas décadas, la economía argentina ha sufrido muchos, a veces largos, períodos de recesión, de modo que la fórmula previsional debería "funcionar bien" en estos contextos. No es el caso de la fórmula propuesta esta semana en el Congreso.

Por otra parte, a diferencia de la fórmula vigente entre 2009 y 2017, donde el 50% de la movilidad dependía de cual resultara mayor entre la evolución salarial de trabajadores registrados (RIPTTE) o el índice de salarios que incorpora a trabajadores informales a través de encuestas de INDEC, la nueva fórmula se construye sólo sobre la base de registros formales.

Dado que Argentina cuenta desde el inicio con un déficit previsional importante a nivel nacional, equivalente a 3,1% del PIB en 2019 (cuando sólo se consideran los ingresos

genuinos del sistema), y que dicho déficit tenderá a agravarse en el tiempo por motivos demográficos, la nueva fórmula de movilidad sería preferible que apunte a conservar el poder adquisitivo de los haberes jubilatorios en el tiempo (ajustando por IPC), lo cual haría más previsibles los ingresos de los beneficiarios del sistema tanto en expansiones como en recesiones económicas, y tendría la ventaja que en los períodos de expansión, que se supone deberían ser mayoritarios en un país "normal", el desequilibrio del sistema previsional tendería a bajar, dado que el ritmo de la recaudación superaría al de la inflación.

La fórmula propuesta pareciera apuntar más a un país que no tiene déficit previsional y que no tiene demasiada volatilidad macroeconómica, dos supuestos que no encajan precisamente con las características de la economía argentina de las últimas décadas.

Al riesgo generado por el ciclo económico, debiera asumirlo el actor menos débil, que en este caso es el Estado, y no los jubilados. La nueva fórmula no podrá evitar, como ocurrió en 2018-2019, que en un período recesivo e inflacionario, los haberes jubilatorios bajen en términos reales. Y un sistema previsional debe dar previsibilidad a sus beneficiarios. La fórmula elegida, en períodos recesivos e inflacionarios, le pasa el riesgo a los más débiles (los jubilados), y en períodos de expansión generaría subas de haberes por arriba de la inflación, pero sin brindar la posibilidad de mejorar las cuentas financieras de la seguridad social, que como se dijo antes, necesitan mejorar, de lo contrario se debe usar cada vez más recaudación de impuestos para financiar la seguridad social, desatendiendo otras funciones estatales, e incrementando el déficit fiscal.

Un país que, inicialmente, cuenta con un significativo déficit previsional (medido con sus ingresos genuinos, sin incluir impuestos), y que se ha caracterizado por una alta volatilidad económica, debiera garantizar a sus jubilados que la movilidad mantendrá el poder adquisitivo de sus haberes (ajustando por inflación), y que en caso que la economía del país entre de una vez en un proceso de crecimiento sostenido, mejore el resultado financiero del sistema previsional, o no empeore ante el progresivo envejecimiento de la población. Y si la economía sigue con repetidas subas y bajas, que sea el Estado el que se haga cargo de consecuencias financieras sobre el sistema previsional, y no los jubilados. Después de todo, el que genera el ciclo económico y la volatilidad, en gran medida, es el mismo Estado.

En cambio, la fórmula que se postula para la movilidad previsional desde 2021, funcionará a la inversa de lo antes planteado: si a la economía le va bien, subirán las jubilaciones más que la inflación, pero no disminuirá el déficit previsional. Y si a la economía le va mal, caerán las jubilaciones en términos reales (cuando es más grave que eso ocurra), para no dañar más el resultado fiscal.

Por último, un elemento destacado es la incorporación de una cláusula de "legislación constante", que establece que los cambios en la política tributaria o en las condiciones de acceso a los beneficios no tendrán efecto en la movilidad. Esta cláusula pretende

protege a los jubilados y pensionados de los cambios legislativos que afectan de un año a otro la evolución de las variables que componen la fórmula. No obstante, no garantiza que permita reducir el actual déficit previsional, y vuelve más compleja y discrecional la determinación de los ajustes por movilidad.