

Una visión general sobre la reforma previsional

El gobierno plantea su preocupación por la sustentabilidad previsional como justificación para la reforma previsional propuesta. Resulta llamativo que este planteo sobre la sustentabilidad no haga referencia a la **pérdida de recursos que ANSES** sufrirá como consecuencia de medidas que simultáneamente está proponiendo el propio gobierno.

Por un lado, según el pacto fiscal firmado con 23 gobernadores el 17 de noviembre pasado, **se prevé modificar el impuesto a las ganancias** (eliminar el artículo 104) de modo tal que ANSES perdería el 20% que hoy recibe de lo recaudado por este impuesto, que representa \$ 128.452 millones según el proyecto de presupuesto para 2018.

Si bien en el mismo acuerdo se prevé destinar el 100% de lo recaudado por el impuesto a los débitos y créditos bancarios (impuesto al cheque) al ANSES, el adicional por sobre lo ya presupuestado implica sólo \$ 60.521 millones. De este modo, en términos netos ANSES perdería \$ 67.931 millones en 2018, que representa más del 5% de sus recursos.

Más aún, según el mismo acuerdo con los gobernadores, después de 2022, a más tardar, ANSES también perdería la recaudación del impuesto a los débitos y créditos.

Por otra parte, según el proyecto de reforma tributaria que impulsa el gobierno se planea **reducir los aportes patronales** destinados al régimen de jubilaciones y pensiones, el PAMI, el Fondo Nacional de Empleo y las asignaciones familiares.

La reducción se logra a través de la fijación de un mínimo no imponible exento de contribuciones patronales, que se va ampliando progresivamente hasta el 2022. Así, los salarios más bajos quedarán directamente exentos de contribuciones, aunque se trate de trabajadores de grandes empresas. Esta reducción de aportes implicará menos costos para el empleador con la contracara de menos recursos para la ANSES y, en particular, para el régimen de jubilaciones y pensiones.

Es este el escenario en que se plantea la actual reforma previsional, con modificaciones que buscan principalmente ahorrar recursos previsionales, más allá de que se busque ocultar este aspecto en su presentación. **La reforma plantea tres modificaciones principales: el cambio de fórmula para la movilidad** de los haberes, las asignaciones familiares y la asignación universal por hijo, **la elevación de la edad jubilatoria a 70 años y la equivalencia del haber mínimo garantizado con el 82% del salario mínimo, vital y móvil.**

1. El cambio de fórmula para la movilidad.

La fórmula vigente de actualización de los haberes se estableció por Ley N° 26.417 en el año 2008. Según esta ley, la movilidad se aplica automáticamente dos veces al año desde el año 2009 y

comprende a todas las prestaciones a cargo del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).¹

El cálculo de la actualización toma en cuenta las variaciones en los recursos tributarios del SIPA y el índice general de salarios determinado por el INDEC o la variación del RIPTE (Remuneración Imponible promedio de los trabajadores estables) publicado por la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo. Al incluir ambos componentes se busca que los haberes jubilatorios sigan la evolución de los salarios, y a la vez acompañen el aumento de los ingresos al Sistema Previsional.

El proyecto de ley en tratamiento propone cambiar esta fórmula por otra que tome un 70% de la variación del índice de precios al consumidor del INDEC y un 30% de la variación del RIPTE y, asimismo, realizar actualizaciones en forma trimestral, pero respecto de una base muy desfasada en el tiempo.²

Entre diciembre de 2008 y el mismo mes de 2015 la aplicación de la fórmula actual permitió que las jubilaciones aumentaran en promedio 38,0% en términos reales, mientras que la jubilación mínima tuvo un aumento en su poder de compra de 26,7%. Con el gobierno de Cambiemos, la disminución de los salarios reales y de los ingresos al sistema previsional implicó una trayectoria negativa de las jubilaciones: entre diciembre de 2015 y el mismo mes de 2017 se estima una caída de 5,7% en los haberes mínimos y un crecimiento nulo en el promedio.

El cambio de fórmula que se plantea en el proyecto de ley parte, desde un inicio, de un bajo nivel debido a esta trayectoria entre 2015 y 2017 que no podrá recuperarse de ser aprobado el proyecto.

Otro efecto negativo resulta del cambio en el período base calculado para los ajustes, que implica sustraer a los jubilados tres meses de aumento que nunca serán repuestos. De este modo, mientras que según la nueva fórmula se espera un incremento del 5,7% en los haberes, el aumento hubiera sido de entre 12,7% y 14,5% según las distintas estimaciones de acuerdo con el cálculo de la ley actualmente vigente.³

Pero además de estos efectos con consecuencias inmediatas en 2018, la nueva fórmula busca claramente que los aumentos de jubilaciones y pensiones resulten más bajos, desvinculándolos de la recaudación y con una influencia marginal de la variación salarial.

¹ Desde 2015, la Ley N° 27.160 dispuso que también las asignaciones familiares y la asignación universal por hijo se ajusten de acuerdo con la misma fórmula de movilidad.

² Los haberes en marzo se actualizarían en función de las variaciones de los índices entre junio y septiembre del año anterior.

³ Dado que no ha concluido aún el mes de diciembre, no se cuenta con toda la información para realizar un cálculo preciso de las variables correspondientes entre los meses de julio y diciembre. De todos modos, habiendo transcurrido una parte importante del semestre, es posible hacer una estimación bastante certera. El ministro Dujovne, en la reunión de Comisiones Previsional y de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados del 12 de diciembre, afirmó que no se podía hacer el cálculo como forma de ocultar la fuerte diferencia en los aumentos previstos para marzo con ambas fórmulas de ajuste.

Si se tratase de proteger los ingresos de los jubilados y ponerles un piso para evitar caídas reales en escenarios negativos bastaría con establecer como condición un piso de incremento jubilatorio basado en el IPC u otro índice que refleje más adecuadamente el consumo de los hogares de los jubilados y pensionados. Pero la fórmula propuesta no establece un piso sino que se aplica también como un techo.

Puede estimarse que en 2018 el total de jubilaciones y pensiones tendrá una merma total de entre \$ 65.000 millones y \$ 75.000 millones respecto de lo que se gastaría con la fórmula de movilidad vigente. A este monto debe adicionarse el que resulta del ajuste por el cambio de fórmula sobre asignaciones familiares contributivas y asignación universal por hijo.

Finalmente, otra cuestión no menor respecto del cambio de fórmula es que, según el proyecto presentado por el gobierno, no sólo se afecta la movilidad de los haberes vigentes sino también el cálculo del haber inicial para las nuevas jubilaciones.

En efecto, respecto de este cálculo, se reemplaza la forma de actualización de las remuneraciones consideradas para el cálculo del salario promedio que incide en el monto del haber inicial, incorporando al RIPE como criterio.

2. La elevación de la edad jubilatoria a 70 años.

Según la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744 el empleador tiene la facultad de exigir al trabajador su jubilación cuando el mismo alcanza los años de aporte establecidos por el sistema y una edad de 60 años en el caso de las mujeres y 65 años en el caso de los varones.

El proyecto de ley propone modificar la Ley de Contrato de Trabajo, de manera tal que la facultad del empleador para intimar al trabajador a jubilarse sólo pueda ejercerse a partir de los 70 años de edad del trabajador. Además, entre la edad jubilatoria actualmente vigente y los 70 años, el empleador queda eximido de aportes patronales para el régimen previsional.

Este cambio no alcanza a los trabajadores del sector público, aun cuando se rijan por la Ley de Contrato de Trabajo.

3. Haber mínimo garantizado.

Como tercera medida se establece que el haber mínimo garantizado se fijará en el 82% del salario mínimo, vital y móvil. Este haber garantizado alcanzará a aquellos beneficiarios de la Prestación Básica Universal (PBU) que acrediten 30 años de aportes. Se excluye en cambio de esta garantía a aquellos beneficiarios de PBU otorgados por moratorias previsionales.

Esta propuesta adolece de dos falencias. Por un lado, sólo se aplica a un universo reducido de jubilados y pensionados: aquellos que hayan acreditado 30 años de aportes, dejando explícitamente de lado a quienes hayan accedido a sus haberes a través de algunas de las

moratorias que permitieron ampliar significativamente la cobertura previsional desde 2005. Por otro lado, porque el piso que fija es prácticamente equivalente al que está vigente, sin implicar una mejora real. En efecto, con una jubilación mínima de \$ 7.246 y un salario mínimo, vital y móvil de \$ 8.860, la relación establecida ya es del 81,8% y el aumento garantizado sería sólo de \$ 19 si se aplicase en la actualidad.

En suma, **el balance de las modificaciones propuestas resulta negativo y revela que el objetivo central de la reforma propuesta no es más que el ajuste del gasto previsional.**

El análisis integral de los cambios que buscan inducir las reformas planteadas en distintos planos remite a los acontecimientos de la década de 1990, cuando a pesar de recitar como un dogma de fe la necesidad de alcanzar el equilibrio fiscal, se disminuyeron los aportes patronales y se privatizó el sistema jubilatorio que pasó a manos de las AFJP, provocando el desfinanciamiento del sector público que se cubrió con endeudamiento externo, con un resultado tristemente conocido.

La historia se repite con sus peculiaridades. Se profesa la responsabilidad fiscal y la necesidad de lograr la sustentabilidad previsional pero desde la asunción de Cambiemos se redujeron o anularon las retenciones y el impuesto a los bienes personales ya desde comienzos del mandato, y ahora se propone disminuir aún más los ingresos fiscales a través de la reforma tributaria, en un contexto en el que el déficit fiscal se acentúa y se agrandan los requerimientos de deuda, que luego presionan el resultado financiero a través de la necesidad de pagar los intereses de la deuda.

Si la experiencia histórica tiene utilidad analítica todo indica que el equilibrio fiscal es un dogma para la ortodoxia que no cuenta cuando se trata de generar las condiciones para impulsar el endeudamiento externo y potenciar la valorización financiera. Se habla en cambio de sustentabilidad previsional cuando se trata de perjudicar a los trabajadores, que con esta reforma verán disminuir sus haberes jubilatorios, así como las asignaciones familiares y asignación universal por hijo.