

# Una aproximación a la viabilidad de la suba de la jubilación mínima al 82% del salario mínimo, vital y móvil

Los proyectos de ley que presentaron un conjunto de diputados de la Nación abrieron la natural polémica sobre la forma de cobertura de la expansión propuesta de esa partida del gasto, dado el debilitamiento que muestran las finanzas del Estado respecto de los altos superávit fiscales alcanzados en los años previos a los efectos de la crisis financiera internacional actual. En este informe se analizan la realidad del sistema previsional, el impacto de la medida propuesta y las posibles fuentes de financiamiento para cerrar un capítulo que genera una indescifrable deuda contingente.

Casi como reflejo y consecuencia de la historia económica de la Argentina de los últimos sesenta y cinco años, caracterizados por profundos picos y depresiones de la actividad productiva y sus efectos devastadores sobre el empleo y el poder de compra de los salarios, los fondos del sistema previsional fueron y son usados en forma reiterada más como fuente de financiamiento del gasto corriente de todo tipo de gobierno, con algunas muy contadas excepciones, que como una política prioritaria e indiscutible que debiera gozar junto con la educación, la salud, la seguridad y la justicia el carácter de “intocable”.

El principal correlato de ese cuadro, y a diferencia de lo que sucede a menudo con el cumplimiento de los mandatos constitucionales presupuestarios en las áreas sintetizadas en forma muy apretada en el párrafo anterior, es que se ha montado una “industria del juicio” a la cual sólo accede una pequeña franja de los jubilados que pelea por hacer cumplir al Estado nacional, en cabeza de la ANSeS, el pago del 82% del salario equivalente en un actividad similar a la que desempeñaba en la vida activa. De ahí la iniciativa de varios legisladores por poner freno a semejante flagelo institucional, más allá de que se pueda tildar de “oportunismo político”.

Lamentablemente, las autoridades no habilitan el acceso a la información básica sobre la evolución de la cantidad de beneficiarios del sistema de jubilaciones y pensiones y escalas de haberes, y la exacta proporción de los que han cumplido con los

años de aportes exigidos para el retiro y quienes han sido incorporados por moratorias con años de trabajo acreditados pero sin aportes y quienes los hicieron amparados en el último llamado de 2007 y 2008, en el que se incluyó a las amas de casa.

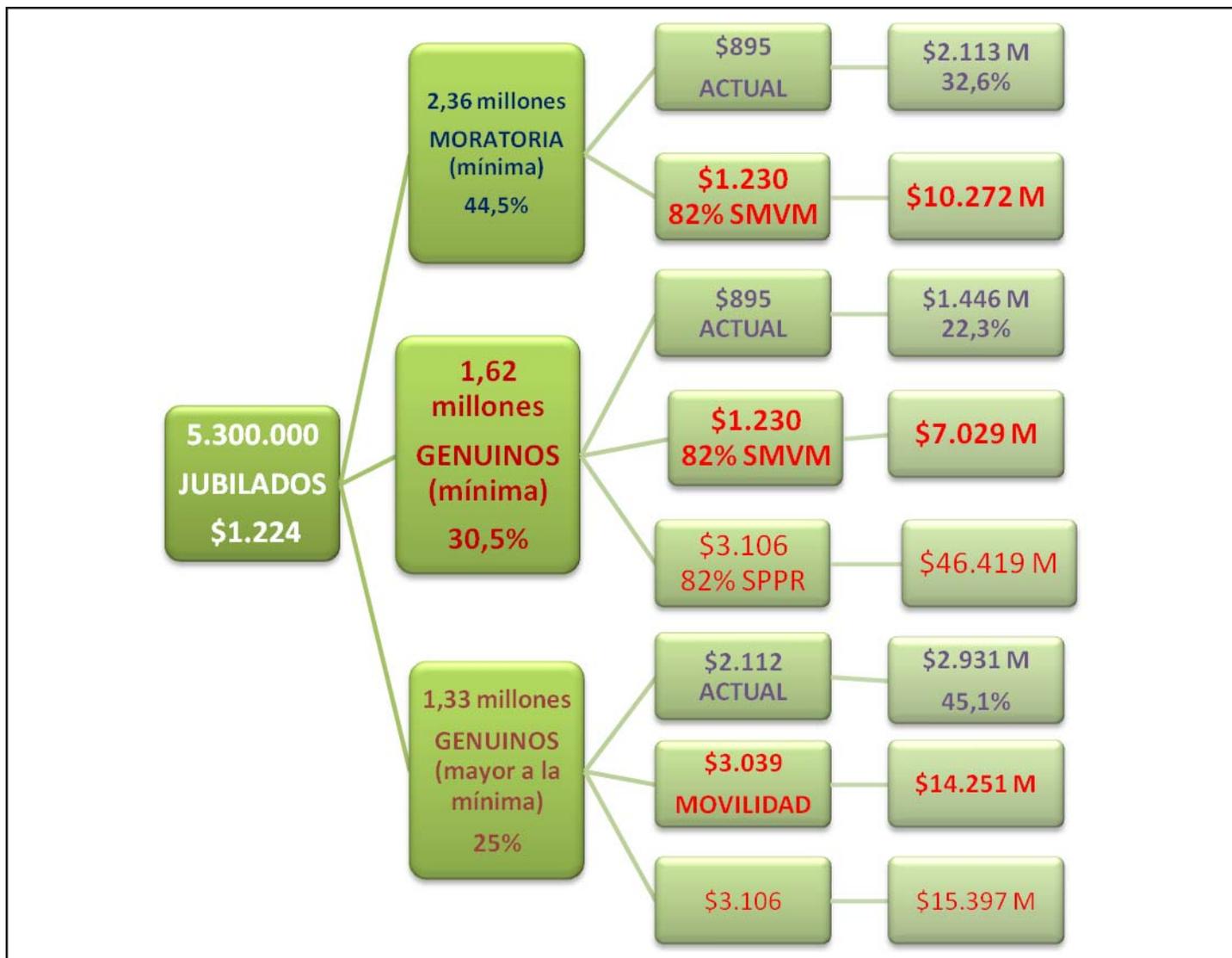
Frente a esa restricción, IDELAS-UCES optó por partir de los datos expuestos por el ministro de Economía en su presentación en el Senado y de los aportados por la presidente Cristina Kirchner al momento de anunciar el nuevo aumento que regirá para los jubilados a partir del 1 de septiembre y sus efectos en términos de incremento proyectado de ese gasto al cabo de los siguientes doce meses.

Con esa base se calculó el impacto equivalente anual de aprobar el aumento a 82% del salario, mínimo, vital y móvil (SMVM) y también a 82% del salario medio privado registrado (SMPR), dada la vigencia de la Ley de Movilidad Previsional, dado que elimina la discrecionalidad que regía hasta 2009 de diferenciar los ajustes entre los que están en la mínima y quienes están por arriba, tomando como base los datos a mayo.

## Uno de los nudos de la agudización del desequilibrio

Con aportes personales a la ANSeS de 11% de los haberes de los activos y contribuciones patronales de 16% sólo se puede garantizar, en términos gruesos, el pago de 82% móvil si existiera una relación entre aportantes y jubilados levemente superior a 3 a 1. Esa

EL PRESENTE DE LOS JUBILADOS, UNA APROXIMACIÓN AL 82% MÓVIL, PROMEDIO MAYO 2010 Y PROYECCIONES DE GASTO INCREMENTAL EN UN AÑO



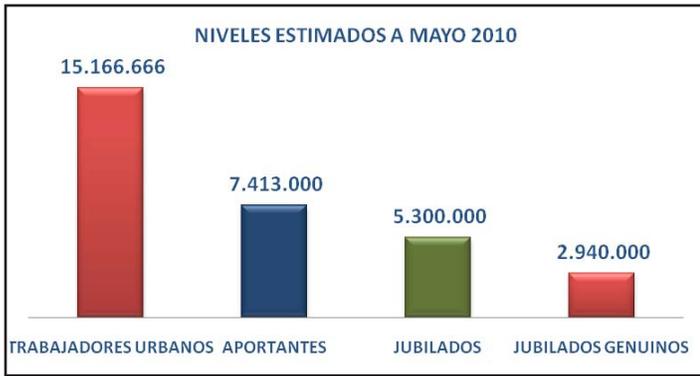
Fuente: IDELAS-UCES en base a declaraciones del Ministro de Economía en el Senado y base caja del gasto del sector público no financiero Mayo 2010

proporción era de 2,52 antes de la última moratoria previsional, la cual la llevó a una insostenible 1,40. De ahí el avance del Gobierno, con la venia de muchos legisladores de otras banderas políticas, de impulsar la lograda estatización de los fondos aportados por los activos al sistema de capitalización (AFJP) y mantener con destino a la ANSeS de parte de lo que percibe por el cobro de impuestos coparticipables, como IVA, Ganancias, Bienes Personales, Combustibles, y también no coparticipables, caso del Monotributo y Adicional sobre Cigarrillos, los cuales representan más de 40% del total de los ingresos del organismo.

Sin embargo, esa estructura de ingresos no sólo no es sostenible, porque fue el resultado del cambio

en 1994 del régimen previsional de reparto por un sistema mixto, para evitar en el mediano plazo el desfinanciamiento de la ANSeS que provocaba la pérdida de parte de los aportes personales que comenzaban a derivarse a las AFJP, sino porque la extensión de la longevidad de la población mayor retirada de la vida activa también contribuye a deteriorar la relación entre aportantes y jubilados.

Bajo ese escenario luce comprensible que varios economistas y en particular las máximas autoridades del Gobierno consideren de “obscena” la iniciativa legislativa de impulsar una rápida suba del haber mínimo previsional a 82% del SMVM que actualmente es de \$1.500, pero que será elevado en los próximos



Fuente: IDELAS-UCES en base a datos del Ministerio de Economía

días, dado la convocatoria que hiciera la Presidente de la Nación al Consejo del Salario Mínimo, tras anunciar la actualización semestral de los haberes de los jubilados, junto al adicional que otorga el PAMI a quienes perciben la mínima, a partir del 1 de septiembre, como establece la Ley de Movilidad Previsional de 2008, y las asignaciones familiares.

Pero, por el contrario, no luce comprensible que tanto la ANSeS, como del Ministerio de Economía descalifiquen las iniciativas de Diputados argumentando que “los que hoy se hacen los abanderados de los jubilados son los mismos que en su momento no supieron, no quisieron o no pudieron manejar la situación. Son los que destruyeron el sistema jubilatorio en los `80 y `90 y descontaron el 13% de los haberes”, en enero de 2000.

Es que si bien desde 2003 se siguió una política de notable suba del haber mínimo jubilatorio, que alcanzó hasta hoy a 527%, no ocurrió lo mismo con los que perciben haberes superiores al piso de la nómina, porque sólo percibieron 69% de incremento, en un escenario donde la inflación para el Indec ascendió desde entonces 76,2%, pero para el consenso de las consultoras privadas fue de 179%. De acuerdo con estos datos, para la primera franja de jubilados el aumento real se ubicó entre 256 y 125%, según se lo ajuste por el índice de precios al consumidor oficial o privado, mientras que en la segunda el “descuento” real fue de entre 4,2% en la versión oficial y 39,5% en la alternativa.

Sin embargo, la buena noticia es que gran parte del deterioro ocurrido en la proporción entre aportantes y pasivos podría tender a revertirse si se impulsaran políticas activas que alienten no sólo la inversión productiva, con la consecuente generación de empleos, sino también con una reforma tributaria que posibilite computar a cuenta de IVA y de Ganancias

la totalidad de las contribuciones patronales sobre la nómina salarial destinadas al sistema previsional, obras sociales, sindicatos y ART, e incluso la variación anual de la previsión por despido, como estrategia para provocar una rápida y severa reducción del trabajo no declarado.

De ese modo, se puede asumir que parte o toda la pérdida de ingresos del fisco por la implementación de esa iniciativa será compensada con creces con la incorporación a la formalidad de buena parte de los más de 4,5 millones de asalariados que revistan en esa condición.

### El hambre y la salud no pueden esperar

Si bien en los últimos años se siguió una política de actualización de los haberes mínimos a un ritmo que superó marcadamente a la tasa real de inflación, dada la bajísima base de partida nunca alcanzó el nivel suficiente como para asegurar las coberturas de las canastas básicas de subsistencia y menos aún de la necesaria para cubrir el pago de servicios esenciales que evitar caer en estado de pobreza.

Según los últimos cálculos de la Asociación Dirigentes de Empresa, los valores de la CBA eran a fines de julio de \$390,37 para un individuo adulto en edad activa y \$1.335,08 para una familia tipo de cuatro miembros. Este importe parece el más cercano para un jubilado, dado el gasto más intensivo en medicamentos y otros servicios de salud, que superan notablemente los ahorros que podría tener en gastos de transporte y otros servicios públicos y privados, sin contar el gasto en alquiler de la vivienda por parte de los que no son propietarios.

Mientras que en el caso de la CBT, que determina el umbral de pobreza, ADE la ubica para un adulto en \$847,11 y para una familia tipo en 2.897,13 pesos.



Fuente: IDELAS-UCES en base a datos del Ministerio de Economía

El Economista Investigador de IDESA, Jorge Colina, destaca que “muchos de los 3,2 millones de beneficios otorgados sin aportes con las moratorias y las pensiones no contributivas tienen una justificación social. Pero muchos otros carecen de legitimidad. Por ejemplo, el caso en que la persona tiene otro beneficio previsional o presenta una situación económica visiblemente holgada. El ahorro que generaría una depuración podría ser suficiente para financiar el cumplimiento de la movilidad a los jubilados que hicieron aportes, y de necesitarse más recursos alcanzaría con reasignar parte de los que se usan de manera poco transparente y sin justificativo social para subsidiar a empresas públicas y privadas”.

Además, agrega el experto que “para construir un sistema más equitativo, solidario y consistente con la Constitución es necesario construir dos pilares. Por un lado, un mecanismo contributivo financiado con aportes y contribuciones que paga haberes proporcionales al salario. Por el otro, un mecanismo no contributivo, solidario, financiado con rentas generales cuyo objetivo es dar jubilaciones a personas mayores en estado de vulnerabilidad. Así, se subsanaría la injusticia de haber negado la movilidad previsional a las personas que hicieron aportes y no se elude la responsabilidad social de dar cobertura a la gente que no pudo realizar aportes”.

Pero otros economistas profesionales alertan que “a los ojos de las cuentas públicas da lo mismo que se utilicen recursos de la ANSeS, o también se detraigan fondos de rentas generales, porque al fin del día esos movimientos no alterarán el resultado financiero global, y como ocurre habitualmente, los recursos son

escasos para atender todas las demandas sociales y de infraestructura, sin descuidar la gestión del Estado”.

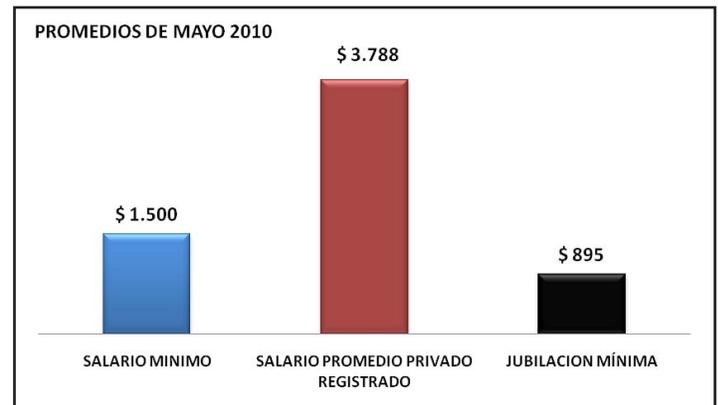
No obstante, no se podrá negar que la diferenciación del financiamiento de la política social de la correspondiente al cumplimiento de un mandato constitucional de retribuir a quien durante su vida activa hizo los aportes de ley permitirá encontrar mecanismos más ajustados para regularizar esta vieja deuda pendiente con poco menos de la mitad de los jubilados actuales, estableciendo un recurso de excepción a la aplicación de la Ley de Movilidad Previsional, porque cómo está diseñada resultará inevitable disponer actualizaciones de haberes a unos, excluyendo a otros.

### Los valores en juego y las fuentes posibles de financiamiento

Sin considerar en un primer ejercicio el efecto de la aplicación de la Ley de Movilidad Previsional, la estructura de haberes vigente hasta mayo determina que elevar el mínimo previsional de \$895 a \$1.230 provocaría un aumento de las erogaciones de la ANSeS de algo más de \$17.000 millones en el término de un año.

Sin embargo, ese monto podría limitarse a unos \$7.000 millones si la norma sólo se implementara entre los jubilados “genuinos”, que son los que llegaron a ese estadio por mérito propio, y no por efecto de una acción social, respetable y bien entendida, pero que poco contribuiría a incentivar el ahorro presente en pos de un beneficio futuro.

Otro ejercicio, más ambicioso, aunque más cercano a respetar el dictado de la Ley de Movilidad Previsional y que, sobre todo, contribuiría a poner freno a los juicios previsionales, es reconocer a todos los jubilados genuinos el 82% del salario promedio privado



Fuente: IDELAS-UCES en base a datos del Ministerio de Economía



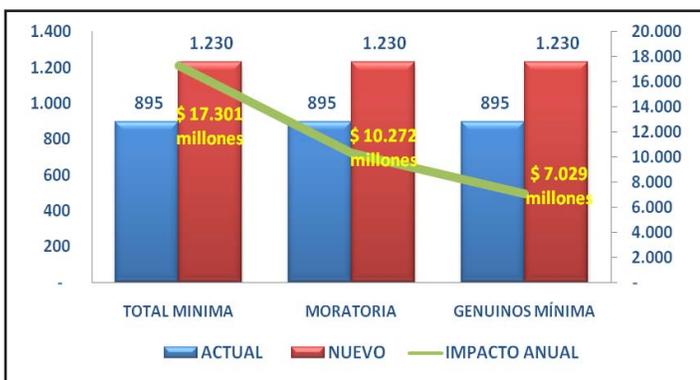
Fuente: IDELAS-UCES en base a datos del Ministerio de Economía

registrado por el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones y otorgar a los beneficiarios de la última moratoria el 82% del salario mínimo, vital y móvil. Representaría una erogación adicional a la partida actual, en términos de equivalencia anual, de más de 72.000 millones de pesos.

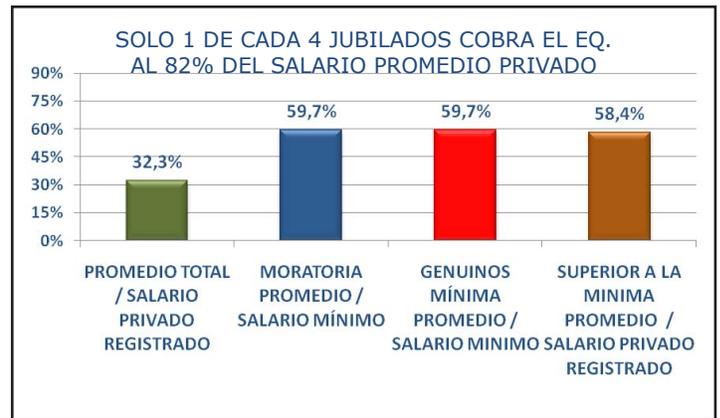
A partir de estos datos, pueden evaluarse las posibles alternativas de financiamiento de las erogaciones incrementales para el primer año de vigencia de la suba de los haberes jubilatorios, independientemente de los que surjan de la fórmula determinada por la variación promedio de los aumentos de los ingresos de la ANSeS y el correspondiente a los salarios de la economía.

Del lado de flujo de fondos, un punto de partida es considerar cómo en el corriente año se ha dispuesto de los recursos adicionales obtenidos respecto de la pauta presupuestaria aprobada por el Congreso de la Nación a fines de 2009, porque bien podrían haberse destinado a cubrir el bache previsional que hoy se intenta cerrar a través del tratamiento legislativo.

El planteo arroja que si el Gobierno hubiese mantenido la ejecución de gastos alineada a las partidas propuestas inicialmente por el Poder Ejecutivo y



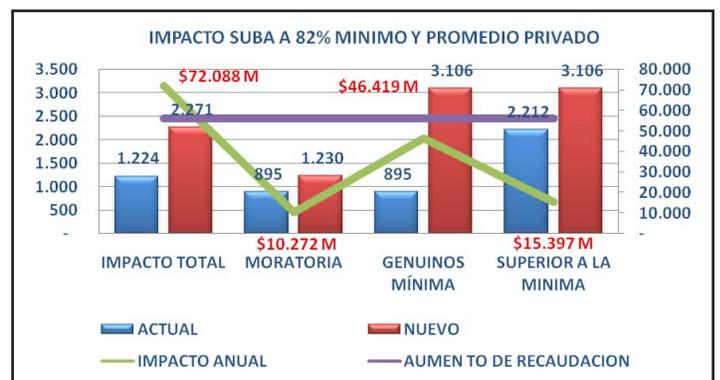
Fuente: IDELAS-UCES en base a datos del Ministerio de Economía



Fuente: IDELAS-UCES en base a datos del Ministerio de Economía

luego aprobada por los legisladores, y en lugar de repartir el excedente de ingresos entre mayores salarios a la administración por la concurrencia de alza de las remuneraciones y ampliación de la nómina a un ritmo de 7% anual frente a 1% que lo hizo el sector privado, mayores pagos de bienes y servicios y desborde de las transferencias a provincia para obras de infraestructura, se hubieran distribuido en busca de establecer un piso de 82% del salario mínimo y un techo de una proporción similar sobre el salario privado, se habría alcanzado con exceso el primer objetivo, y quedado un margen muy chico para lograr el segundo. De ahí surge, entonces, que “los fondos están”, y que todo es cuestión de prioridades. Al parecer, hasta ahora, se ha optado por atender varios frentes de la amplia demanda social, en lugar de ir cerrando no sólo las más urgentes, sino también aquellas que devengan un creciente gasto social con impacto en un futuro inmediato, y que actualmente absorben unos \$2.500 millones por mes en pagos de sentencias judiciales, equivalentes a más de \$30.000 millones por año, de los cuales los beneficiarios se quedan con sólo unos \$21.000 millones, luego de afrontar los honorarios de abogados.

Ya se vio entre 2007 y 2008 como, a partir de la bonanza de los años previos, el Gobierno prefirió postergar una



Fuente: IDELAS-UCES en base a datos del Ministerio de Economía

## ALGUNAS REFERENCIAS DE LOS PRIMEROS CINCO MESES

Aumento % Interanual	Mayo	5 Meses
Recursos Tributarios	49,0	30,0
Gasto en Remuneraciones	39,1	37,1
Gasto en Bienes y Servicios	50,6	42,0
Jubilaciones	22,4	28,6
Transf. de Capital a Prov.	40,2	38,0

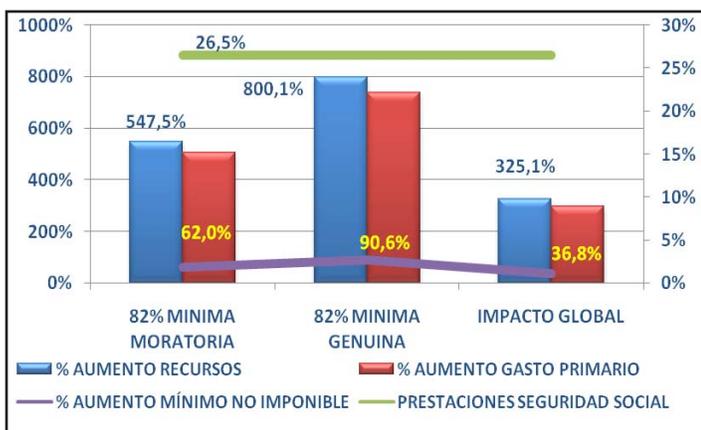
Fuente: IDELAS-UCES en base a datos del Ministerio de Economía

vez la regularización del sistema previsional y optó por destinar un monto superior en un 50% al que venía absorbiendo el pago de la jubilación mínima a 1,62 millones de beneficiarios al pago de un haber mínimo a personas que nunca habían trabajado o lo habían hecho en la informalidad, sin hacer aportes para el futuro retiro.

Si por el contrario, esa partida, que actualmente asciende a \$2.113 millones por mes, se hubiese repartido entre los jubilados genuinos, el haber promedio hubiera sido de \$2.207 en lugar de \$1.224, como rige hasta septiembre, con lo que equivaldría a 147% del salario mínimo, vital y móvil y a 54,6% del salario medio del sector privado registrado.

Y si por razones de equidad, se hubiesen distribuido en forma proporcional entre toda la nómina de jubilados existente antes de la última moratoria previsional, el haber mínimo hubiera ascendido a \$1.614, equivalente a 107,6% del SMVM y el del resto a \$2.931, con una relación de 77,4% con el SPPR.

Otras forma de ver las prioridades y posibilidades de aplicar la medida propuesta por los legisladores



Fuente: IDELAS-UCES en base a datos del Ministerio de Economía

## ALGUNAS REFERENCIAS DE LOS PRIMEROS CINCO MESES

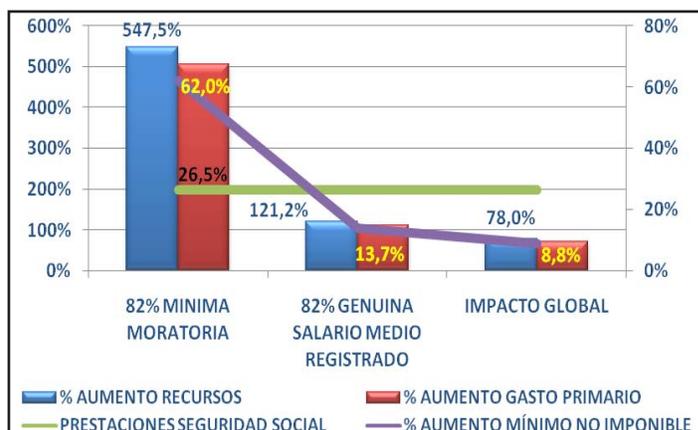
Aumento en \$ sobre pre-supuesto	Mayo	5 Meses
Recursos Tributarios	4.043,1	6.693,7
Gasto en Remuneraciones	557,8	2.664,7
Gasto en Bienes y Servicios	363,4	1.435,1
Jubilaciones	290,7	3.176,5
Transf. de Capital a Prov.	494,1	1.741,1

Fuente: IDELAS-UCES en base a datos del Ministerio de Economía

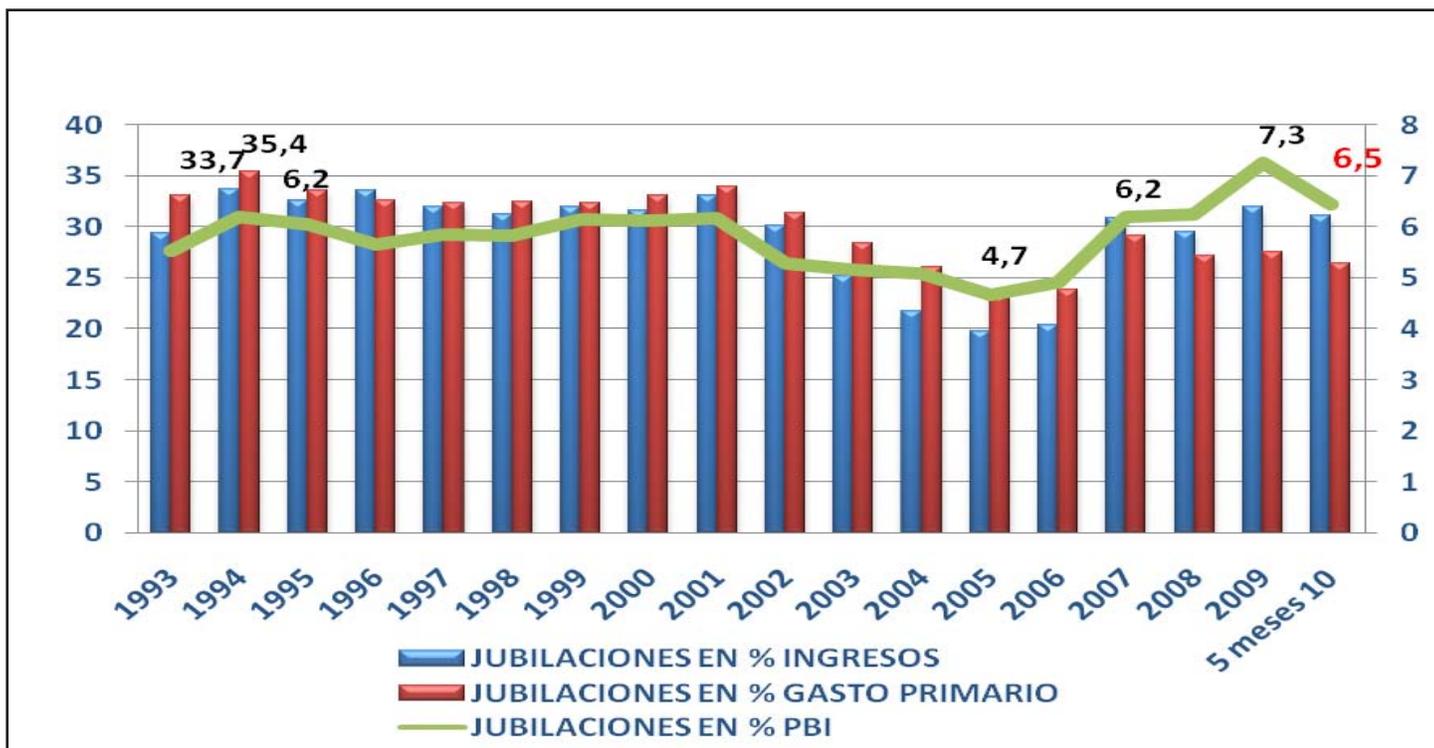
de la oposición al Gobierno nacional es relacionar el aumento de los recursos por sobre lo presupuestado con el gasto equivalente anual de cada tramo de actualización del haber mínimo al 82% del SMVM.

Una simulación similar se puede hacer respecto de la renuncia que hizo el Gobierno de recaudar \$6.368 millones en un año, por efecto de haber dispuesto la suba del mínimo no imponible de Ganancias, para trabajadores que perciben casi el equivalente a cinco veces el haber mínimo jubilatorio. O bien, respecto de los más de \$25.000 millones por año que se destinan a subsidiar consumos de servicios públicos a más de 40% de la población con ingresos muy superiores al promedio nacional.

Y si bien no cabe duda de que el Gobierno desde 2003 se ocupó de mejorar la situación de los jubilados más postergados en la escala de haber, y también haber impulsado la inclusión de los “desprotegidos”, con cargo a la ANSeS, en lugar de diferenciar la asistencia con el producido por las rentas generales, lo cierto es que si se toma la sugerencia del ministro de Economía, Amado Boudou, de observar cómo ha evolucionado la



Fuente: IDELAS-UCES en base a datos del Ministerio de Economía



Fuente: IDELAS-UCES en base a datos del Ministerio de Economía

ejecución de caja del organismo en términos al PBI, surge que entre 2003 y 2005 se verificó un deterioro, el cual se revirtió en los cuatro años siguientes, para volver a caer en la primera mitad de 2010, pese a la fuerte reanimación de la actividad productiva y comercial.

El deterioro de la pérdida de representatividad de esta partida presupuestaria es más marcada cuando se la vincula con el total de ingresos y gastos del sector público no financiero, al punto que se mantiene varios puntos porcentuales por debajo de las relaciones predominantes en los tiempos de la convertibilidad, no obstante que la nómina de beneficiarios era entonces sustancialmente inferior a la actual.

### Reflexiones finales y síntesis ejecutiva

- Un régimen de reparto no justifica contar con un fondo de garantía de sustentabilidad del sistema previsional (\$146.102 millones) equivalente a más de 18 meses de los gastos mensuales actuales de la ANSeS y de 22 meses de la partida destinada al pago de jubilaciones, porque la premisa de esta opción es repartir entre los pasivos lo que se recauda por mes de los activos, con un pequeño margen de cobertura, que podría ser inferior a seis meses.
- Elevar hoy el haber mínimo jubilatorio a \$1.230 a todos los pasivos (aumento de una vez de 37,4%

a los beneficiarios, pero de sólo 16,8% al total) significaría reducir el FGS a un ritmo mensual de 4,2% y lo llevaría en un año, con “rendimiento nominal cero” al equivalente a 16,4 meses de pagos. Si se avanzara más en busca de poner freno a las demandas judiciales y se llevara al 82% móvil del SMVM a los que ingresaron por moratoria (\$1.230) y al 82% del salario privado promedio registrado al resto (\$3.106), con un incremento de una vez en esta franja de 247%, pero de la masa total en 85,4%, el FGS se reduciría a un ritmo mensual de 5,6% (siempre bajo el supuesto de rendimiento mensual nominal de 0%) y al equivalente de 6,2 meses al cabo de un año.

- El Gobierno se apropió de los aportes personales que recibían las AFJP de sus afiliados activos, unos \$16.000 millones por año. Esos recursos se usaron para financiar a Aerolíneas Argentina, el Fútbol para Todos, la suba del mínimo no imponible de ganancias de los que ganan más de \$4.500 por mes y engrosar la nómina de personal y salarial del sector público no financiero.
- La política energética a favor de la sustitución de producción nacional por importaciones de Venezuela, Bolivia y también de Brasil y Paraguay, significa dilapidar gastos por más de u\$s2.300 M, equivalente a \$9.000 millones por año.

- La política de subsidios a las empresas proveedoras de servicios públicos por temor a la inflación, no sólo no cumplió su objetivo sino que favorece más a los sectores de ingresos medios y altos que a los que tienen ingresos mínimos. Su eliminación podría favorecer la reducción de las retenciones a las exportaciones y de ese modo alentar políticas activas generadoras de empleo privado registrado que posibiliten elevar la relación entre aportantes y jubilados.
- Con la reasignación de partidas del Presupuesto se podría aplicar la propuesta de diputados sin derivar en un colapso de las finanzas públicas y contribuiría a reducir la deuda flotante desconocida de los juicios de los actuales y también de nuevos jubilados.
- Impulsar una reforma tributaria y laboral que posibilite el cómputo a cuenta de IVA y Ganancias de las contribuciones patronales a la Seguridad Social y obras sociales, redundaría en un salto de calidad del personal registrado, alentaría la reducción a niveles mínimos de la informalidad laboral, elevaría así la relación entre activos y pasivos y achicaría el desbalance que provocó la moratoria previsional.
- La solución del stock de jubilados que está en condiciones de demandar al Estado por incumplimiento del pago del 82% del salario promedio de un activo se podría cubrir con otro stock, como es el Fondo de Garantía de Sustentabilidad.
- Si se asume que en esa condición están la totalidad de los jubilados genuinos que reciben la mínima, y gran parte de los que perciben haberes superiores, y que el promedio de las sentencias falla alrededor de \$70.000 por beneficiario, de los cuales sólo le queda en su poder el 70%, tras afrontar los honorarios de abogados, el monto necesario para cerrar el capítulo de los juicios contra la ANSeS se puede estimar en el orden de \$140.000 millones. Pero si se propone una quita de 30%, se reduce a poco menos de \$100.000 millones. Este monto equivale a 55% del FGS.
- Si se accediera a regularizar la situación de ingreso mensual del conjunto de los jubilados genuinos, la solución del stock que lleve a terminar con la industria del juicio podría resolverse liquidando sólo una parte en efectivo y el resto con la tenencia de bonos públicos de la ANSeS, de modo de no deprimir los precios de esos títulos. Por el contrario, esa salida contribuiría a mejorar el rendimiento de los bonos, porque se reduciría sensiblemente la denominada deuda flotante del Estado que genera el sistema previsional en las condiciones actuales y que no aparece en las cuentas nacionales.

---

**Fuente: UCES - IDELAS**

Se permite la reproducción total o parcial citando la fuente