

LA PROPUESTA DE UNA NUEVA LEY DE MOVILIDAD

¿Ajuste o beneficio para las personas mayores?

LA PROPUESTA DE UNA NUEVA LEY DE MOVILIDAD

¿Ajuste o beneficio para las personas mayores?
Noviembre 2020

La dinámica de la movilidad anterior: acompañamiento del ciclo económico

El 1 de octubre de 2008 se sanciona la ley 26.417, estableciendo que la actualización jubilatoria se ajustará en marzo y septiembre de cada año, con una fórmula conformada 50% por la variación de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Restables – RIPTTE- o el índice de salarios de INDEC, el que sea mayor, y el restante 50% según la variación de recursos tributarios por beneficio de ANSES.

Durante la aplicación de dicha fórmula, entre marzo de 2009 y septiembre de 2017 se produjeron 18 actualizaciones. De ellos sólo perdieron en 5 casos en relación a la inflación (3 de ellas en 2016/7).

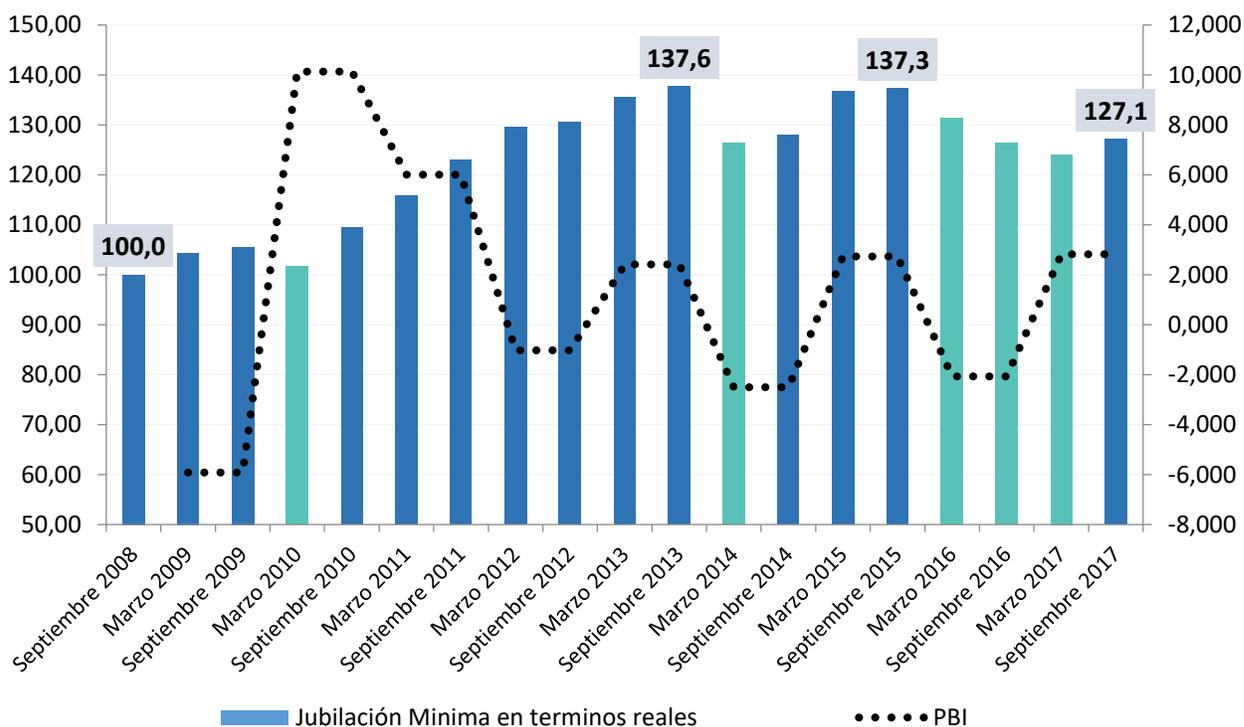
Como se puede percibir en el gráfico a continuación, la actualización presenta un comportamiento cíclico: los períodos de crecimiento permiten sensibles incrementos de los valores, mientras que si cae el PBI, suele suceder que impacta negativamente sobre el indicador.

Si se considera la evolución en términos reales de la jubilación mínima se percibe que por cada \$100 de septiembre de 2008, ese valor alcanzó el equivalente a \$137 en septiembre de 2015 e incluso a finales de la serie, en septiembre de 2017, sumaba el equivalente a \$127.

En relación al ciclo económico, por ejemplo, en 2014 y 2016 se producen sendas caídas a la par de la retracción de la economía. Sin embargo, la movilidad tuvo un comportamiento contracíclico en 2012. Ese año, la actualización logró crecer en términos reales, proceso que en buena parte se explica por el incremento de salarios a contramano de la retracción del PBI.

¿Cuál es la gran virtud de la fórmula jubilatoria? Que las jubilaciones pueden ganarle a la inflación. Esto, que parece tan sencillo, no lo permite la fórmula vigente hasta finales de 2019, dado que al atarse a inflación solo podían aspirar a equipar ese valor.

Gráfico 1. Jubilación mínima en términos reales y PBI por año. Período 09/2008 a 09/2017.



Fuente: elaboración CEPA en base a Anses e IPC CABA, Bein e INDEC

Cuadro 1. Movilidad, IPC, Jubilación mínima en términos reales y PBI por año. Período 09/08 a 09/17.

	Movilidad	Índice de Precios	Jubilación mínima real (base 100=9/2008)	Puntos porcentuales entre movilidad e IPC	PBI
Septiembre 2008			100,0		
Marzo 2009	11,6%	6,9%	104,4	4,66	-5,9
Septiembre 2009	7,4%	6,2%	105,6	1,21	
Marzo 2010	8,2%	12,3%	101,7	(4,12)	10,1
Septiembre 2010	16,9%	8,6%	109,4	8,25	
Marzo 2011	17,3%	10,8%	115,8	6,49	6,0
Septiembre 2011	16,9%	10,1%	123,0	6,78	
Marzo 2012	17,6%	11,6%	129,6	6,01	-1,0
Septiembre 2012	14,0%	10,6%	130,5	0,83	
Marzo 2013	12,5%	10,9%	135,6	4,26	2,4
Septiembre 2013	14,4%	12,7%	137,6	1,74	
Marzo 2014	11,3%	21,3%	126,3	(10,00)	-2,5
Septiembre 2014	17,2%	15,6%	128,0	1,57	

Marzo 2015	18,3%	10,7%	136,7	7,53	2,7
Septiembre 2015	12,5%	12,0%	137,3	0,49	
Marzo 2016	15,3%	20,5%	131,4	(5,20)	-2,1
Septiembre 2016	14,2%	18,7%	126,4	(4,50)	
Marzo 2017	12,6%	14,7%	124,1	(2,10)	2,8
Septiembre 2017	13,6%	10,9%	127,1	2,73	

Fuente: elaboración CEPA en base a Anses e IPC CABA, Bein e INDEC

La dinámica de la movilidad de Cambiemos: lo máximo es volver a jubilaciones de diciembre 2017

El año 2017 finalizó con la aprobación legislativa del cambio en la ley de movilidad jubilatoria. Esta nueva ley de movilidad jubilatoria consideró que el coeficiente de actualización pasaba a estar compuesto un 70% por la variación del IPC oficial y un 30% la variación de los salarios. Asimismo, se pasaba de 2 a 4 actualizaciones anuales.

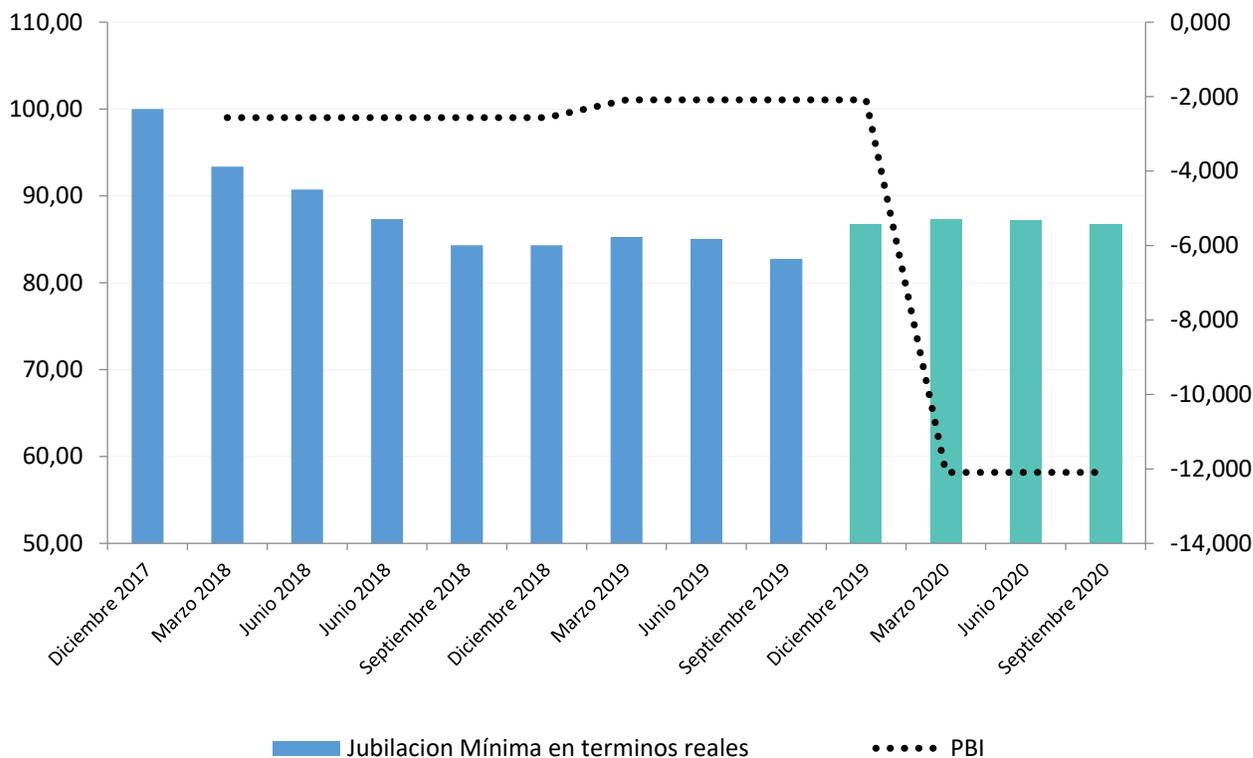
En la práctica esta nueva fórmula para la actualización de haberes significó la consolidación de la pérdida en el poder adquisitivo de las jubilaciones experimentada durante los dos primeros años de la gestión de Cambiemos. **Esto es la característica central de la fórmula y su principal inconveniente: no puede aspirar a alcanzar los niveles jubilatorios de finales de 2017, ya que a lo sumo puede incrementarse por el valor de la variación de precios con un desfase de 6 meses (si bien la actualización es trimestral, toma datos de seis meses antes). El único mecanismo que permitiría, con impacto leve, mejorar el poder adquisitivo de las jubilaciones es que los salarios tengan una performance sensiblemente mayor a la inflación, pero sucedió a la inversa en el período de aplicación, afectando negativamente la fórmula.**

Adicionalmente, y dado que la inflación se incrementó sensiblemente, la fórmula hizo perder una buena parte del poder adquisitivo de las jubilaciones, en niveles cercanos al 13% desde su aplicación, que se sumaron a los puntos previamente perdidos (cerca de 7). Se constata incluso que la actualización jubilatoria hizo perder poder adquisitivo más allá del ciclo económico, consolidando un nuevo piso.

Finalmente, esta modificación de la actualización jubilatoria, se sumó a otras medidas en torno al sistema previsional como la eliminación de la moratoria jubilatoria, y la consolidación del quiebre de un sistema jubilatorio inclusivo con la creación de la PUAM.

Resulta llamativo además que en 2020, a pesar de la brutal caída del PBI, las jubilaciones mantienen su poder e incluso lo incrementan en la amplia mayoría de los ingresos.

Gráfico 2. Jubilación mínima en términos reales y PBI por año. Período 12/17 a 09/20.



Fuente: elaboración CEPA en base a Anses e IPC CABA, Bein e INDEC

Cuadro 2. Movilidad, IPC, Jubilación mínima en términos reales y PBI por año. Período 03/18 a 12/20.

	Movilidad	Índice de precios	Jubilación mínima real (base 100=12/2017)	Puntos porcentuales entre movilidad e IPC	PBI
			100,0		
Mar-18	5,7%	13,2%	93,4	-7,5%	-2,65
Jun-18	5,7%	8,8%	90,7	-3,1%	
Sep-18	6,7%	14,1%	87,3	-7,4%	
Dec-18	7,8%	11,6%	84,3	-3,8%	
Mar-19	11,8%	11,8%	84,3	0,0%	-2,1
Jun-19	10,7%	9,5%	85,3	1,3%	
Sep-19	12,3%	12,6%	85,0	-0,3%	
Dec-19	8,7%	11,7%	82,8	-3,0%	
Mar-20	13,0%	7,8%	86,7	5,2%	-12,1

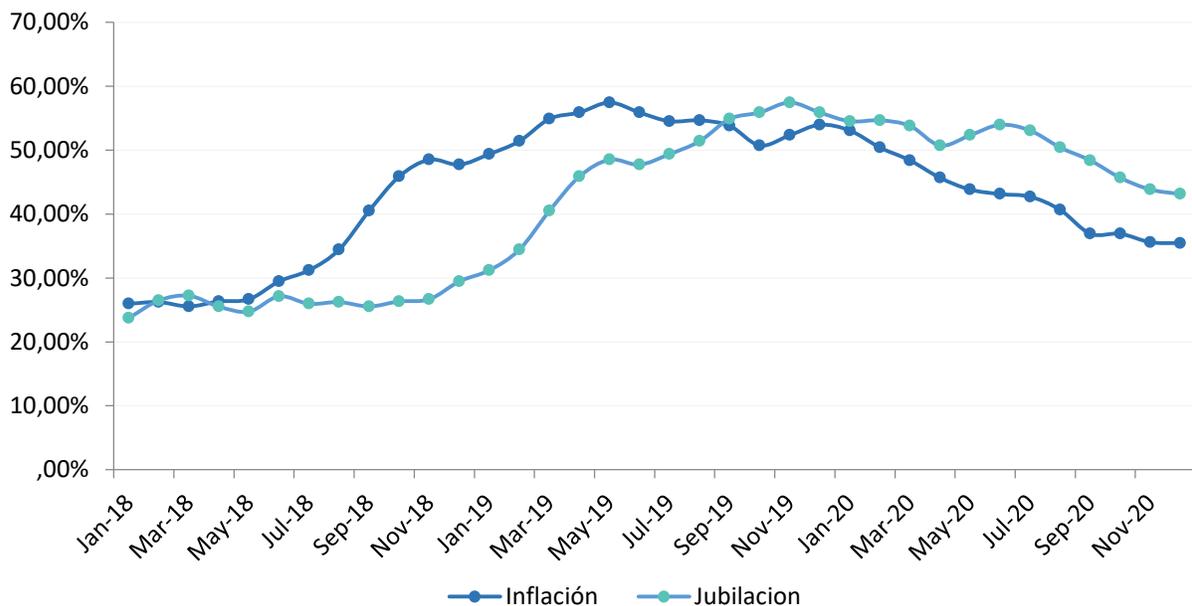
Jun-20	6,2%	5,6%	87,2	0,6%
Sep-20	7,5%	7,6%	87,2	0,0%
Dec-20	10,5%	11,1%	86,7	0,4%

Fuente: elaboración CEPA en base a Anses e IPC CABA, Bein e INDEC

El problema intrínseco de la movilidad anterior: en diciembre 2020 las y los jubilados perderían contra la inflación

Con el mecanismo de actualización votado a finales de 2017 se presentaba una gran paradoja para las arcas del Estado, derivado de que la fórmula implicaba la actualización de las jubilaciones en base a la inflación pasada, con un atraso de seis meses. ¿Qué sucedía? En escenarios de inflación *in crescendo*, las jubilaciones se pagan sin demasiada dificultad porque actualizan con inflación menor, mientras que, como resultado de dicha inflación, la recaudación tiende a aumentar. Pero cuando sucede lo contrario, como desde diciembre de 2019, al reducirse la inflación, la recaudación tiende a ser menor, pero las arcas deben afrontar aumentos crecientes de jubilaciones. A esto se le adiciona el agravamiento de la situación como resultado del coronavirus, que afectó particularmente la recaudación de recursos de seguridad social.

Gráfico 3. Evolución de la variación interanual de la jubilación mínima y de la inflación. Período 01/2018 a 12/2020



Fuente: elaboración CEPA en base a Anses e INDEC y BCRA

Como se ve en el gráfico, luego de periodos de alta inflación, cuando ésta se reduce (proceso que suele ser acompañado de una reducción de la recaudación) se

incrementan los valores de pago de jubilaciones que se actualizaron con una inflación anterior.

La nueva fórmula de movilidad ¿un pedido del FMI?

Llama la atención la pretendida instalación mediática que vincula la nueva propuesta de movilidad con la visita del FMI. El organismo ha sido históricamente crítico de dicha fórmula y promotor de la actualización votada en 2017.

En el informe del FMI de noviembre de 2016, en el apartado de reformas propuestas, el organismo proponía *“Cambio en la fórmula de indexación. La indexación de los beneficios (y la actualización de los salarios pasados) solo a la inflación realizada aún permitiría a los jubilados preservar el valor real de su beneficio, pero reduciría el aumento del gasto en pensiones en aproximadamente un 20 por ciento del PIB en términos de Valor Presente Neto debido a dos efectos: los haberes aumentarían más lentamente y los haberes iniciales serían levemente menores.”* [traducción propia, p. 67]



C. Reform Proposals

11. **Correcting this imbalance would require a reform of Argentina’s current pension system.** This may include some of the following measures:

- *Change in indexation formula.* Indexing benefits (and actualizing past wages) only to realized inflation would still allow retirees to preserve the real value of their benefit, but it would reduce the increase in pension spending by about 20 percent of GDP in NPV terms on account of two effects: benefits would increase slower, and initial benefits would be slightly lower.

Dos conclusiones se derivan de la cita mencionada. Por un lado, que el FMI consideraba que la fórmula vigente a ese momento (similar a la propuesta actual) incrementaba el déficit. Es decir, no puede considerarse como una fórmula que ajusta a la baja. Por otro lado, llama la atención que es el propio organismo el que estimaba que la reforma impulsada por Cambiemos iba a significar un ajuste de 20% (eventualmente, por sectores del peronismo se incorporaba un 30% de incidencia salarial en la fórmula).

¿La nueva movilidad condiciona la sustentabilidad del Sistema de Seguridad Social?

La ley está atada a dos variables relacionadas con el financiamiento del Sistema de Seguridad Social. Por un lado, el RIPTE vincula una parte de la fórmula a los aportes y contribuciones que aportan la mayor parte de los recursos del Sistema de Seguridad Social. Por otro, el componente tributario de Anses sigue la evolución de la recaudación de recursos del Sistema que no son aportes y contribuciones, por lo que complementa en la fórmula, la evolución del Sistema.

Hubo dos debates al respecto de la reposición de la fórmula anterior:

1. La actual fórmula plantea un límite al total de la recaudación (RT) del 3%. **Este límite ya estaba vigente en la ley anterior** (como se ve en la imagen que sigue). Ese límite no resultó un impedimento en la recuperación del poder adquisitivo de las jubilaciones.

CALCULO DE LA MOVILIDAD

$$m = \begin{cases} a = 0.5 \times RT + 0.5 \times w & \text{si } a \leq b \\ b = 1.03 \cdot r & \text{si } a > b \end{cases}$$

donde:

- “*m*” es la movilidad del período, la misma es una función definida por tramos;
- “*a*” es el tramo de la función de movilidad previo a la aplicación del límite;
- “*RT*” es la variación de los recursos tributarios 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 semestres idénticos de años consecutivos;
- “*w*” es la variación del índice general de salarios publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos o la variación del índice RIPTE —Remuneraciones Imponibles Promedio de los Trabajadores Estables—, publicado por la Secretaría de Seguridad Social, la que resulte mayor. En ambos casos se compararán semestres consecutivos;
- “*b*” es el tramo de la función de movilidad que opera como eventual límite;
- “*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 de la Administración Nacional de la Seguridad Social). El mismo compara períodos de DOCE (12) meses consecutivos;

2. La fórmula anterior establecía una actualización del 50% del índice por la variación de RIPTE o de salarios INDEC, la que sea mayor, mientras que la propuesta actual sólo considera el RIPTE. En este sentido vale realizar dos apreciaciones:

- a. De las 18 mediciones que operan entre el 03/09 y el 09/17, **en seis casos el RIPTE quedó por debajo de la variación de salarios de INDEC** (en promedio de 3,3%); en tres casos las variaciones de ambos índices resultan similares; y en 9 casos, el RIPTE fue superior al indicador de salarios de INDEC (promedio 3,7%).

- b. ¿Por qué se considera en esta nueva fórmula solamente el RIPTE? El objetivo es utilizar un indicador más preciso (el índice de salarios deriva de una encuesta, mientras que el de RIPTE se conforma con el resultado de declaraciones juradas). Adicionalmente, **el RIPTE, al constituirse con los salarios de los trabajadores estables, se vincula estrechamente con el financiamiento del Sistema de Seguridad Social mientras que el indicador de salarios de INDEC no lo hace.**

Si bien el RIPTE es un indicador más preciso, la posibilidad de elegir el indicador de mejor evolución otorgaba una herramienta más a los jubilados para mejorar su poder adquisitivo. **Esto no opaca el hecho de que la modificación de la fórmula, a trazo grueso, significa un cambio positivo para el conjunto de las y los trabajadores pasivos.**

El problema del empalme

Una vez sancionada, la nueva ley de movilidad se aplicará por primera vez en marzo de 2021. Esta actualización, como se mencionó, es de carácter semestral, y se consideran variaciones del año 2020, tanto de recaudación como de salarios, lo que presenta un desfase temporal entre fórmulas. En la práctica, será necesario resolver el tema del empalme, dado que en diciembre debería aplicarse un nuevo aumento, que en principio sería por decreto.