

## SESIONES DE PRÓRROGA

2020

## ORDEN DEL DÍA N° 355

Impreso el día 23 de diciembre de 2020

Término del artículo 113: 7 de enero de 2021

## COMISIONES DE PREVISIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL Y DE PRESUPUESTO Y HACIENDA

SUMARIO: **Ley 24.241**, de Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Modificación sobre Índice de Movilidad Jubilatoria. (154-S.-2020.)

- I. Dictamen de mayoría.
- II. Dictamen de minoría.
- III. Dictamen de minoría.

## I

## Dictamen de mayoría

Honorable Cámara:

Las comisiones de Previsión y Seguridad Social y de Presupuesto y Hacienda han considerado el proyecto de ley venido en revisión, por el que se establece un nuevo índice de movilidad jubilatoria; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan su sanción.

Sala de las comisiones, 23 de diciembre de 2020.

*Marcelo P. Casaretto.\* – Carlos S. Heller. – Florencia Lampreabe.\* – Juan Mosqueda. – Ariel Rauschenberger. – Norma A. Abdala de Matarazzo. – Hilda C. Aguirre. – Rosana A. Bertone.\* – Daniel A. Brue. – Paulo L. Cassinerio. – Marcos Cleri.\* – Lucía B. Corpacci. – Federico Fagioli.\* – Omar Ch. Félix. – Eduardo Fernández. – Gustavo R. Fernández Patri.\* – Daniel J. Ferreyra. – José L. Gioja. – Pablo G. González. – Itai Hagman. – Estela Hernández. – Susana G. Landriscini.\* – Germán P. Martínez.\* – Leopoldo R. Moreau. – Blanca I. Osuna. – Elda Pértile. – Carlos Y. Ponce. – José L. Ramón. – Jorge A. Romero. – Victoria Rosso. – Diego H. Sartori. – Fernanda Vallejos. – Carlos A. Vivero.\**

Buenos Aires, 10 de diciembre de 2020.

*Al señor Presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación*

Tengo el honor de dirigirme al señor Presidente, a fin de comunicarle que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente proyecto de ley que paso en revisión a esa Honorable Cámara:

*El Senado y Cámara de Diputados,...*

## CAPÍTULO I

*Índice de Movilidad Jubilatoria*

Artículo 1° – Sustitúyese el artículo 32 de la ley 24.241 y sus modificaciones, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 32: *Movilidad de las prestaciones.* Las prestaciones mencionadas en los incisos a), b), c), d), e) y f) del artículo 17 de la presente serán móviles.

El índice de movilidad se obtendrá conforme la fórmula que como anexo forma parte integrante de la presente ley.

En ningún caso la aplicación de dicho índice podrá producir la disminución del haber que percibe el beneficiario o la beneficiaria.

La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) elaborará y aprobará el índice trimestral de la movilidad y realizará su posterior publicación.

Art. 2° – La primera actualización sobre la base de la movilidad dispuesta en el artículo 1° de la presente se hará efectiva a partir del 1° de marzo de 2021.

Art. 3° – Establécese que la movilidad dispuesta en el artículo 32 de la ley 24.241 y sus modificaciones resultará de aplicación en las prestaciones acordadas al amparo de los regímenes especiales a las que no se les aplique un incremento específico.

\* Integra dos (2) comisiones.

## CAPÍTULO II

*Índice de Actualización de las Remuneraciones*

Art. 4° – Sustitúyese el artículo 2° de la ley 26.417 y su modificatoria, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 2°: A fin de practicar la actualización trimestral de las remuneraciones a las que se refiere el artículo 24, inciso *a*), y las mencionadas en el artículo 97 de la ley 24.241 y sus modificaciones, se aplicará un índice combinado entre el previsto en el inciso *b*) del apartado I del artículo 5° de la ley 27.260 y sus modificatorias, y el índice establecido por la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPE) que elabora la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social o quien en el futuro la sustituya.

## CAPÍTULO III

*Disposiciones Complementarias y Transitorias*

Art. 5° – Facúltase al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social para que, en forma conjunta con el Ministerio de Economía y la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) en el ámbito de sus respectivas competencias, dicte las normas aclaratorias y complementarias de la presente ley.

Art. 6° – La presente ley entrará en vigencia el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la República Argentina.

Art. 7° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Saludo a usted muy atentamente.

CLAUDIA LEDESMA ABDALA DE ZAMORA.

*Marcelo J. Fuentes.*

## ANEXO

## Cálculo de la Movilidad

El ajuste de los haberes se realizará trimestralmente, aplicándose el valor de “m” para los haberes que se devenguen en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre. Para establecer la movilidad se utilizará el valor de “m” calculado a partir de los valores de las variables que componen el índice correspondiente de acuerdo a las siguientes pautas:

Movilidad aplicable en el mes de marzo de cada año:

$$m_m = 0,50 \times RT_m + 0,50 \times W_m$$

Movilidad aplicable en el mes de junio de cada año:

$$m_j = 0,50 \times RT_j + 0,50 \times W_j$$

Movilidad aplicable en el mes de septiembre de cada año:

$$m_s = 0,50 \times RT_s + 0,50 \times W_s$$

Movilidad aplicable en el mes de diciembre de cada año:

$$m_d = \begin{cases} a = 0,50 \times RT_d + 0,50 \times W_d & \text{si } a \leq b \\ b = \left\{ \frac{(1 + (1,03 \times R))}{(1 + m_m) * (1 + m_j) * (1 + m_s)} \right\} - 1 & \text{si } a > b \end{cases}$$

Donde:

$m_m$ : es la movilidad del mes de marzo

$m_j$ : es la movilidad del mes de junio.

$m_s$ : es la movilidad del mes de septiembre.

$m_d$ : es la movilidad del mes de diciembre.

RT: es la variación de los recursos tributarios de la ANSES, 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 trimestres idénticos de años consecutivos.

$$RT_m = \left\{ \frac{\frac{\sum_{oct t-1}^{dic t-1} RT}{\sum_{oct t-2}^{dic t-2} RT}}{\sqrt{\frac{\sum_{oct t-1}^{dic t-1} RT}{\sum_{oct t-2}^{dic t-2} RT}}} \right\} - 1$$

$$RT_j = \left\{ \frac{\frac{\sum_{sep t}^{mar t} RT}{\sum_{sep t-1}^{mar t-1} RT}}{\sqrt{\frac{\sum_{sep t}^{mar t} RT}{\sum_{sep t-1}^{mar t-1} RT}}} \right\} - 1$$

$$RT_s = \left\{ \frac{\frac{\sum_{abr t}^{jun t} RT}{\sum_{abr t-1}^{jun t-1} RT}}{\sqrt{\frac{\sum_{abr t}^{jun t} RT}{\sum_{abr t-1}^{jun t-1} RT}}} \right\} - 1$$

$$RT_d = \left\{ \frac{\frac{\sum_{jul t}^{sep t} RT}{\sum_{jul t-1}^{sep t-1} RT}}{\sqrt{\frac{\sum_{jul t}^{sep t} RT}{\sum_{jul t-1}^{sep t-1} RT}}} \right\} - 1$$

W: es la variación del Índice General de Salarios (IS) publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos o la variación del índice -Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE), publicado por la Secretaría de Seguridad Social, la que resulte mayor. En ambos casos se comparan trimestres consecutivos;

$$W_m = \text{Max} \left\{ \left( \frac{RIPTE_{dic t-1}}{RIPTE_{sep t-1}} - 1 \right); \left( \frac{IS_{dic t-1}}{IS_{sep t-1}} - 1 \right) \right\}$$

$$W_j = \text{Max} \left\{ \left( \frac{RIPTE_{mar t}}{RIPTE_{dic t-1}} - 1 \right); \left( \frac{IS_{mar t}}{IS_{dic t-1}} - 1 \right) \right\}$$

$$W_s = \text{Max} \left\{ \left( \frac{RIPTE_{jun t}}{RIPTE_{mar t}} - 1 \right); \left( \frac{IS_{jun t}}{IS_{mar t}} - 1 \right) \right\}$$

$$W_d = \text{Max} \left\{ \left( \frac{RIPTE_{sep t}}{RIPTE_{jun t}} - 1 \right); \left( \frac{IS_{sep t}}{IS_{jun t}} - 1 \right) \right\}$$

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 del organismo). El mismo compara períodos de DOCE (12) meses consecutivos.

$$R = \left\{ \frac{\sum_{oct t-1}^{sep t} R}{\sum_{oct t-2}^{sep t-1} R} \right\} - 1$$

A los fines de la comparación de los valores de W, beneficios, RT y R entre DOS (2) períodos, deberán tomarse ambos valores en forma homogénea. La reglamentación establecerá los mecanismos a utilizar para ajustar los valores de cada variable.

## INFORME

*Honorable Cámara:*

Las comisiones de Previsión y Seguridad Social y de Presupuesto y Hacienda al considerar el proyecto de ley venido en revisión, por el que se establece un nuevo índice de movilidad jubilatoria, y habiendo tenido a la vista el proyecto de ley del señor diputado Enriquez (expediente 6.402-D.-2020) y el proyecto de ley de los señores diputados Contigiani, Rodríguez A., Sarghini y Estévez E. y de la señora diputada Camaño (expediente 6.688-D.-2020), ambos sobre el mismo tema, no han encontrado objeciones a la propuesta aprobada por el Honorable Senado, dando curso favorable al dictamen que antecede.

*Marcelo P. Casaretto.*

## II

## Dictamen de minoría

*Honorable Cámara:*

Las comisiones de Previsión y Seguridad Social y de Presupuesto y Hacienda han considerado el proyecto de ley venido en revisión, por el que se establece un nuevo índice de movilidad jubilatoria; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan su rechazo.

Sala de las comisiones, 23 de diciembre de 2020.

*Alejandro Cacace.\* – Luciano A. Laspina. – Alicia Terada. – Luis M. Pastori. – Paula M. Oliveto Lago. – Domingo L. Amaya. – Mario H. Arce. – Karina Banfi. – Miguel Á. Basse.\* – Atilio F. Benedetti.\* – Ricardo Buryaile. – Hernán Berisso. – Javier Campos. – Ana C. Carrizo. – Virginia Cornejo. – Sebastián García de Luca. – Álvaro G. González. – Gustavo R. Hein. – Fernando A. Iglesias. – Silvia G. Lospennato. – Dolores Martínez. – Martín N. Medina. – Victoria Morales Gorleri. – María G. Ocaña.\* – Carmen Polledo. – Fabio J. Quetglas. – Estela M. Regidor Belledone. – Gisela Scaglia. – Facundo Suárez Lastra. – Pablo Torello. – Natalia S. Villa. – Waldo E. Wolff.*

## INFORME

*Honorable Cámara:*

La fórmula de movilidad de los haberes previsionales llegada en revisión a esta Honorable Cámara no solo no es fruto del consenso entre los distintos sectores políticos que integraron la Comisión Bicameral

Mixta de Movilidad Previsional, y que por seis meses discutieron cómo debían actualizarse las jubilaciones, sino que llega disfrazada de un logro para los jubilados cuando en realidad es un ajuste. Desde el comienzo, la suspensión de la movilidad ha tenido solo el fin de lograr un ahorro fiscal para el gobierno, lo cual ha logrado, como se expondrá a continuación.

*El artículo 14 bis de la Constitución Nacional*

La movilidad jubilatoria es un derecho constitucional, establecido en el histórico artículo 14 bis de la Constitución Nacional. Nuestra Carta Magna establece que los derechos constitucionales son reglamentados por ley. Sin embargo, como nuestro bloque ha marcado desde la sanción de la ley de emergencia en diciembre de 2019, el oficialismo dispuso la suspensión de la fórmula de movilidad prevista en el artículo 32 de la ley 24.241 y ordenó que los aumentos a las jubilaciones se realizaran discrecionalmente por decreto.

Esto fue en contra de la jurisprudencia de la Corte Suprema, que ha establecido que debe haber un índice de movilidad fijado por el Congreso. En el fallo “Badaro”<sup>1</sup> de 2006, la Corte Suprema de Justicia de la Nación estableció que no solo es facultad sino que es deber del legislador llenar de contenido la garantía de movilidad jubilatoria reconocida en el artículo 14 bis de la Constitución. Luego, en el año 2007, en la sentencia correspondiente al caso conocido como “Badaro II”<sup>2</sup>, nuestro máximo tribunal resolvió que ese mandato de darle contenido concreto a la garantía de movilidad jubilatoria no había sido cumplido en el alcance y oportunidad que demanda el artículo 14 bis de nuestra Ley Suprema, atendiendo a que resultaba insuficiente y declarando la inconstitucionalidad del régimen de movilidad aplicable al caso. Aquí, la Corte fue más contundente y manifestó que la garantía de movilidad no es un “enunciado vacío” que puede ser llenado por el legislador de cualquier modo, sino que debe obrar para darle toda su plenitud y asegurar a los beneficiarios el mantenimiento de un nivel de vida acorde al que tuvieron en sus años de trabajo.

*Pérdida de poder adquisitivo 2020. Aumentos discrecionales*

En relación con lo manifestado anteriormente, en primer lugar debe hacerse un análisis del perjuicio que se ha causado a los jubilados por la suspensión de la ley de movilidad (artículo 55, ley 27.541).

En este sentido, y con posterioridad a la suspensión, la Justicia se pronunció en dos resoluciones importantes. Primero, el fallo “Caliva” de la sala II de la Cámara Federal de Apelaciones de Salta,<sup>3</sup> el cual resolvió que los aumentos son insuficientes comparados con

1. Fallos, 329:3089.

2. Fallos, 330:4866.

3. “Caliva, Roberto Daniel c/ ANSES s/ reajustes varios”, C. F. Salta, sala II, 2020.

\* Integra dos (2) comisiones.

los otorgados por ley, resaltando la ausencia de parámetros objetivos para fijarlos, y estableció un índice de movilidad ad hoc para ese caso, aunque no declaró la inconstitucionalidad de los decretos. Sin embargo, posteriormente, el fallo “Cabrera” de la Cámara Federal de Paraná<sup>1</sup> sí declaró la inconstitucionalidad de los decretos de aumento, por resultar insuficientes respecto de la ley, así como también del DNU de prórroga de la suspensión de la movilidad por otros seis meses (542/2020), ya que se excedió del mandato que le había fijado el Congreso y que expiraba a los 180 días, en junio de este año. El tribunal manifestó respecto de lo primero: “...cabe advertir la ausencia de otros datos que permitan afirmar que los aumentos otorgados resultan suficientes para considerar que se ha cumplido razonablemente con las pretensiones de suficiencia de las prestaciones y de garantizar cierta estabilidad real en los beneficios previsionales frente a diferentes contextos macroeconómicos”.

Como fue mencionado, desde la suspensión de la movilidad se comenzaron a otorgar los aumentos de los haberes previsionales por decreto del Poder Ejecutivo, los cuales resultaron por debajo de lo que hubiera correspondido por ley. En efecto, en marzo el gobierno decidió un aumento de 2,3 % más \$ 1.500 (decreto 163/2020), lo cual, además de generar un incremento desigual en los distintos rangos de haberes, resultó en un aumento inferior al 11,56 % que les hubiera correspondido a todos los jubilados. En junio, con el decreto 495/2020, se produjo una situación similar, ya que se otorgó un aumento de 6,12 % cuando hubiese correspondido un 10,9 % por la ley suspendida. En septiembre, les hubiera correspondido un incremento a los jubilados de 9,88 %, cuando el aumento fijado por decreto fue de 7,5 %. En total, las actualizaciones discrecionales del presidente llevaron el haber mínimo a \$ 19.035 y el máximo a \$ 128.090, con un aumento del 5% en diciembre. Con la ley de movilidad el haber mínimo hubiera sido \$ 959 superior. Es decir, perdieron todos los jubilados. En este orden, quien cobraba en febrero de este año un haber de \$ 20.000, recibe \$ 2.121 pesos menos, y quien cobraba \$ 50.000 percibe aproximadamente \$ 7.999 menos por mes de lo que le hubiera correspondido por ley. Estas pérdidas se van incrementando hasta llegar al haber máximo a febrero de 2020, que era de \$ 103.000, que recibe \$ 18.395 menos por mes desde diciembre. Esto porque a todos los jubilados les hubiera correspondido un aumento este año del 42,13 %, mientras que por los decretos recibieron entre un 24,3 % (la máxima) y un 35,3 % (la mínima). Es decir, perdieron en sus haberes entre 7 y 18 puntos porcentuales de aumento. Como resultado de estas medidas, habrá jubilados que dejaron de percibir desde \$ 5.727 hasta casi \$ 155.192 en el año.

De acuerdo con un informe de IERAL,<sup>2</sup> el gobierno ahorrará cerca de \$ 100.000 millones de pesos este año por los decretos de aumento (0,4 % del producto interno bruto). Si se toman en cuenta los bonos otorgados en enero y abril a los jubilados que percibían los haberes mínimos, el ahorro fiscal sería de \$ 74.000 millones de pesos, cifra similar a la calculada en agosto por el Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF),<sup>3</sup> según la cual el gobierno ahorraría cerca de \$ 72.000 millones de pesos este año por la suspensión de la ley de movilidad. Está claro que la verdadera razón para suspender la fórmula de movilidad establecida en la ley ha sido esta, un claro ajuste, y no, como argumentó el gobierno cuando impulsó la ley de emergencia, mejorar la situación de los jubilados y proteger a los más vulnerables. De hecho, el citado informe de IERAL afirma: “La estrategia previsional durante 2020 se habría basado en tratar de mantener constante el poder adquisitivo de los adultos mayores que cobran un haber mínimo, mientras que para el resto de beneficiarios se previó una caída deliberada de haberes, en términos reales, de modo que hubiera un ahorro neto para el fisco, con relación a lo que hubiera ocurrido con la aplicación de la fórmula de movilidad antes vigente”.

#### *Presupuesto 2021 y caída de los haberes reales*

En segundo lugar, debe marcarse cómo también se continuará perjudicando a los jubilados el año próximo. El ministro Guzmán dijo que el gasto en seguridad social aumentará en el presupuesto para 2021, con una suba de un 31 %. Pero en realidad, con una inflación promedio del 32 %, de acuerdo con los cálculos de la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC),<sup>4</sup> se producirá un ajuste en las jubilaciones en términos reales, el cual podría ser de casi 20 puntos si la inflación llega a los niveles previstos por el relevamiento de expectativas del mercado (REM) del Banco Central de la República Argentina, que estima será del 50 %.<sup>5</sup> Esta cifra muestra una tendencia al alza, ya que ha aumentado más de un punto porcentual desde el último informe de REM, y se condice con la aceleración

2. IERAL Fundación Mediterránea (2020). “Jubilaciones y movilidad: Resultados para 2020 y escenarios 2021”. Edición N° 35, año 13. [https://www.ieral.org/images\\_db/noticias\\_archivos/4314-Monitor%20Fiscal.pdf](https://www.ieral.org/images_db/noticias_archivos/4314-Monitor%20Fiscal.pdf), p. 3.

3. Instituto Argentino de Análisis Fiscal –IARAF– (2020). “Nuevo aumento discrecional de jubilaciones por decreto: Si el gobierno no diera más bonos a jubilados en 2020, la baja del gasto público sería de \$ 72.000 millones (0,25 % del PIB). Los cambios entre distintos niveles de jubilaciones”. Informe económico.

4. Oficina de Presupuesto del Congreso –OPC– (2020). “Proyecto de ley de presupuesto 2021 - Análisis de los recursos tributarios”.

5. Banco Central de la República Argentina (2020). “Relevamiento de Expectativas del Mercado de Noviembre 2020”. <http://www.bcra.gob.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/REM201130%20Resultados%20web.pdf>

1. “Cabrera, Roque Agapito c/ ANSES s/ reajustes varios”, C. F. Paraná, 2020.

del proceso inflacionario que se ha observado en los últimos meses del año.

*Los jubilados pierden un trimestre en la implementación de la nueva fórmula*

También es importante referirse a las implicancias de la modificación introducida en el Senado a la fórmula de movilidad enviada por el Poder Ejecutivo. La Secretaría Ejecutiva de ANSES, al presentar el proyecto de movilidad del gobierno ante la Comisión Bicameral de Movilidad Previsional, previó que el aumento en marzo iba a ser de 11,9 %. Luego se anunció que, en diciembre, el último aumento por decreto iba a ser del 5 %. Sin embargo, después el gobierno, al momento de presentar el proyecto ante el Senado, introdujo el artículo 6°, por el cual se disponía que el aumento dado en diciembre sería un pago a cuenta del de marzo de 2021, bajo la nueva ley de movilidad. De esa forma, se les robaba un trimestre a los jubilados, que no sería tenido en cuenta, por lo cual a ese incremento de 11,9 % se le restaría el 5 % de diciembre, y quedaría un aumento del 6,9 %. Luego se dio marcha atrás con esa decisión, pero los jubilados siguen perdiendo un trimestre de todas maneras. Esto se explica porque el aumento de marzo próximo iba a tomar en cuenta la variación del tercero y cuarto trimestres de 2020, pero ahora únicamente tendrá en cuenta el cuarto trimestre, al haberse modificado el rezago para realizar las actualizaciones y cambiar a actualizaciones trimestrales. Ahora para el aumento solo se considerará el cuarto trimestre de 2020. De esta manera, se ignora el tercer trimestre, que tuvo un significativo incremento del RIPTÉ (6,08 %) y una elevada inflación (7,65 %), que los jubilados nunca recuperarán. Así, el cálculo para marzo arrojará 6,1 % aproximadamente, de acuerdo con las propias estimaciones de ANSES. Es decir, la nueva fórmula sigue despojando a los jubilados de un trimestre, o aproximadamente un 5 % más de aumento, pero esta vez se presenta como un cambio en la fórmula en lugar de un pago a cuenta. Con el agravante de que, en vez de despojarlos del segundo trimestre (RIPTÉ 2,62 %, inflación 5,37 %), se los despoja del tercero (RIPTÉ 6,08 %, inflación 7,65 %), agravando la pérdida de los jubilados. En definitiva, el cambio introducido en el Senado redujo el aumento de marzo, que —con el pago a cuenta de diciembre— se estimaba en un 6,9 %, a un 6,1 %. Para solucionar esto, la primera actualización debería considerar todo el segundo semestre de 2020, como fue presentada por la directora ejecutiva de ANSES ante la Comisión Bicameral de Movilidad Previsional.

*El primer aumento implicará una pérdida de 14 puntos*

Si la movilidad de marzo resulta en un 6,1 % tomando la variación de los indicadores del cuarto trimestre de 2020, ya resultará inferior a la inflación, que en ese período en dos meses acumula una inflación del 7,12 %, y según el REM alcanzará el 11,41 %. Como fue referido en el acápite anterior, el proyecto

“se saltea” el tercer trimestre, que tuvo una inflación de 7,65 %, y también hay que agregarlo a esta cálculo. Así que, frente a una inflación de 19,84 %, los jubilados recibirán en marzo solo un 6,1 %, casi 14 puntos menos. Esta pérdida, sumada a la que ya tuvieron en 2020, podría resultar en una reducción del valor de las jubilaciones de entre el 19 y el 30 %.

*Sobre la composición de la nueva fórmula de movilidad*

*Variable recaudación:* prociclicidad y caída de los haberes reales

En relación con la fórmula de movilidad previsional propuesta por el Poder Ejecutivo, además de no respetar los parámetros fijados por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en cuanto a la movilidad de los haberes, la inclusión de la recaudación como variable de actualización no es el camino adecuado para incrementar los haberes de los jubilados, en contraste con lo que postula el oficialismo. Así como fue afirmado al momento de discutir en el seno de la Comisión Bicameral de Movilidad y luego expuesto en el dictamen de rechazo, presentado por nuestro bloque, del anteproyecto del Poder Ejecutivo, el cual, con algunas modificaciones, se mantiene en lo sustancial respecto del texto ahora en revisión.

En este sentido, se hará eco de los argumentos previamente vertidos sobre las variables elegidas por el Poder Ejecutivo para la nueva fórmula de movilidad jubilatoria, en particular, para la recaudación. Por un lado, esta es una variable procíclica, lo cual implica que cuando la economía vaya bien, los haberes van a crecer levemente —esto porque tendrán un techo, y solo se incrementarán hasta el tope establecido en el punto b) de la fórmula—, pero cuando la economía esté en recesión, los haberes van a disminuir, ajustando sobre los jubilados en el peor momento, como ha sucedido durante todo este año. En este orden de cosas, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se expresó respecto con la fórmula de movilidad utilizada en 2009-2017 en esos términos, manifestando que “en 2008 Argentina cambió la fórmula utilizada para indexar los beneficios de la seguridad social abandonando los criterios discrecionales [...] y pasando a una fórmula que utiliza tanto los ingresos fiscales como los salarios, ambos elementos típicamente procíclicos, que no garantizan la conservación del poder adquisitivo de los jubilados”. En el mismo informe señaló que, antes de la fórmula de 2008, Argentina tenía un gasto acíclico en seguridad social, pero luego se volvió “fuertemente procíclico” como consecuencia del índice de movilidad adoptado. Al mismo tiempo, el BID destacó la fórmula de 2017 como acertada y dijo que “la mayoría de los países desarrollados y numerosos países en desarrollo tienen fórmulas que indexan los beneficios de la seguridad social según la inflación; al fin y al cabo, idealmente el poder adquisitivo de los ju-

bilados debería conservarse a lo largo del tiempo”.<sup>1</sup> La Argentina es uno de los países que demuestra mayor prociclicidad a nivel general, y de volver a utilizar una variable como la recaudación para la movilidad de los haberes previsionales, uno de los mayores componentes del gasto público, se acentuará esa condición.

Además, si bien esta fórmula sería beneficiosa para los jubilados en un escenario de una economía estable y en crecimiento, los hechos indican que lo más probable es que salgan perjudicados. En efecto, de acuerdo a un reciente informe de IDESA,<sup>2</sup> según datos del Ministerio de Economía, la Argentina sufrió 14 periodos recesivos en los últimos 60 años, marcado en la mayoría de este lapso por un persistente déficit fiscal. De esa forma, hubo ocho episodios recesivos de aproximadamente tres años o superiores en 1988-1990, 1999-2002, y de 2018 a la fecha. Luego la economía argentina tuvo periodos recesivos que duraron alrededor de dos años entre 1962-1963, 1975-1976 y 1981-1982. Por último, hubo *gaps* recesivos de un año en 1966, 1978, 1985, 1995, 2009, 2012, 2014 y 2016. Un índice de movilidad con componentes que no preserven los haberes jubilatorios en momentos de crisis resultará en un ajuste a los jubilados.

Más aun, con el nivel de inflación de la Argentina de los últimos 15 años, el índice de ajuste generará mucha incertidumbre en los ingresos de los jubilados. De hecho, puede observarse en la iniciativa del Poder Ejecutivo que las variaciones en términos reales de la fórmula propuesta son mayores a las de la fórmula de movilidad establecida por la ley 27.426. Con una inflación anual superior al 40 %, como la que hemos tenido hace poco, y como la que se estima para el próximo año, esto implicaría pérdidas drásticas del poder adquisitivo, generando mayor volatilidad para el jubilado e imprevisibilidad con respecto a sus ingresos. De acuerdo al último informe de IERAL<sup>3</sup> sobre la movilidad, de haberse aplicado la fórmula que se propone durante el 2020, los haberes no solo hubieran perdido nominalmente con respecto de la fórmula actual (ley 27.426), sino que hubieran caído en términos reales alrededor de medio punto. Se ha destacado que una de las características positivas de la fórmula suspendida, con la variable de inflación, es que en períodos de desinflación se recupera el poder adquisitivo de las jubilaciones,<sup>4</sup> lo cual hubiera sucedido efectivamente, ya que los jubilados hubieran ganado en términos reales 4,5 %.<sup>5</sup>

Asimismo, la IERAL<sup>6</sup> realiza una estimación de los resultados y posibles escenarios para el 2021 de aplicarse la fórmula de movilidad propuesta. En este sentido, se analizan tres escenarios: uno de inflación baja y recuperación de actividad económica, otro de inflación leve con recuperación de actividad y un tercer escenario, con inflación alta, devaluación y recesión. Solo en el escenario de inflación baja se mantendría el poder adquisitivo de los haberes jubilatorios. Esto parece una posibilidad lejana, dada la expectativa de una inflación del orden del 50 % y una devaluación del peso, por lo que probablemente se produciría una inevitable caída en términos reales de las jubilaciones. En cualquiera de los escenarios analizados el gasto como porcentaje del PIB en pesos corrientes, sería menor que el observado en 2020 (8,3 %).

Cabe destacar que la recaudación, como variable de actualización, le agrega una gran volatilidad a la fórmula de movilidad. Por ejemplo, de haberse aplicado la fórmula del proyecto en discusión en 2018 y 2019, los jubilados habrían recibido un aumento estimado del 83 %, frente al 94 % que recibieron con la fórmula hoy suspendida. Y si bien entre 2008 y 2015 sí generó un incremento en términos reales, no alcanzó a compensar la pérdida del 80 % que se había ocasionado a los jubilados entre 2002 y 2008.

Una fórmula con esa volatilidad desvirtúa la finalidad de la garantía constitucional de la movilidad, que de acuerdo a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, tiene por finalidad mantener el nivel de vida del jubilado, objetivo que se puede alcanzar utilizando variables como la inflación o la evolución de los salarios, pero que no tiene relación alguna con la recaudación ni con la fórmula compleja y oscura que instala el proyecto.

#### *Otros problemas de la fórmula propuesta*

Además de lo ya destacado en relación a la variable de la recaudación, y como fue referido anteriormente, hay que destacar que la fórmula de movilidad propuesta por el Poder Ejecutivo es compleja en su construcción y poco transparente, al contrario de la fórmula de movilidad vigente, que es transparente y previsible.

En cuanto a los recursos tributarios, las normas impositivas suelen modificarse periódicamente, atendiendo a razones de política tributaria, principalmente, por lo que la vinculación a los recursos tributarios, por un lado, torna la fórmula más volátil, y por otro, restringe la flexibilidad de la política tributaria. En este marco, la anunciada cláusula de “legislación constante”, que está en los fundamentos del proyecto, pero no en su articulado ni anexo, dejaría librado a la subjetividad de los funcionarios los esfuerzos por moderar los cambios de política tributaria, incrementando la complejidad del indicador y disminuyendo su trans-

1. Izquierdo, A., Puig, J. (2018), “El gasto y el ciclo, 3” (páginas 36-37), en Izquierdo, A., Pessino, C., Vuletin, G., & de Desarrollo, B. I. (eds.). (2018), *Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

2. Instituto de Desarrollo Social Argentino –IDESA– (2020), *14 episodios recesivos en 6 décadas*, informe N° 851.

3. Cfr. IERAL, Fundación Mediterránea (2020), op. cit., p. 4 y siguientes.

4. Cfr. IARAF (2020), op. cit., p. 5.

5. Cfr. IERAL, Fundación Mediterránea (2020), op. cit., p. 6.

6. Íbidem, p. 11.

parencia.<sup>1</sup> Más aun, el efecto estabilizador automático de utilizar la recaudación como limitante no elimina el riesgo, sino que se lo transfiere a los beneficiarios, potenciando su vulnerabilidad ante las variaciones en la recaudación.

Otro elemento que hace a la opacidad de la fórmula de movilidad propuesta se encuentra cuando esta habla de la recaudación tributaria, a la cual se la define como la “variación de los recursos tributarios de la ANSES por beneficio (netos de eventuales aportes del Tesoro nacional para cubrir déficits de la Administración Nacional de la Seguridad Social), elaborado por el organismo...”. Aquí se destaca la ambigüedad respecto de la falta de definición de “beneficios” para realizar cálculo. Si bien la vez anterior que rigió la fórmula esto se aclaró en la reglamentación, actualmente no está incorporado en la propuesta del gobierno. Esta omisión en la determinación haría que ante una eventual incorporación de beneficiarios mediante mecanismos distintos a los previstos en la ley, se distorsionaría el cálculo, agregando mayor imprevisibilidad al índice de movilidad.

La movilidad debe estar construida para mantener el poder adquisitivo de los haberes y minimizar la volatilidad en contexto de alta inflación. Al incluir la recaudación en el índice de actualización se está convirtiendo al jubilado en socio del Estado, en las buenas y en las malas, cuando en realidad, como sostiene Rofman, “los esquemas de movilidad no deberían ser un instrumento para aumentar o reducir en términos reales el gasto previsional, sino para proteger a las personas beneficiarias y agregar previsibilidad al sistema”.<sup>2</sup>

*Variable inflación: preserva el poder adquisitivo de los jubilados. Su conveniencia*

Entonces, al contrario que todo lo expuesto en el dictamen de mayoría, y como fue argumentado por el BID, debe destacarse que la inflación como variable dentro del índice de movilidad previsional es la variable más adecuada, ya que asegura el mantenimiento del poder adquisitivo de las prestaciones, garantizando el valor de los haberes en el tiempo, aun en los períodos en que la economía se encuentre en recesión, como fue demostrado con los datos presentados. Por esta razón es que la mayoría de los países de la OCDE y América Latina utilizan el IPC como mecanismo de movilidad de las jubilaciones, ya sea como única variable (Bélgica, Francia, Chile, Corea del Sur, Portugal, Islandia, Canadá, Estados Unidos, Colombia, México, Brasil, Paraguay, entre otros) o a veces IPC combinada con otras, principalmente con la variable salarios (Finlandia, República Checa, Suiza). Además, se destaca la baja complejidad y rápida dis-

ponibilidad de este indicador,<sup>3</sup> que pueden contribuir a una mayor transparencia de la fórmula.

Al respecto de la conveniencia de una actualización de haberes previsionales por inflación, varios de los especialistas que expusieron ante la comisión, como el economista jefe de IERAL, de Fundación Mediterránea, Marcelo Capello,<sup>4</sup> se refirieron a ella. El economista, luego de un análisis del comportamiento sobre los haberes y el resultado financiero del sistema previsional sobre seis fórmulas de movilidad, con un rezago de tres meses, donde tomó tres indicadores individualmente: inflación; salarios; recaudación, y tres fórmulas combinando esas variables, realizó consideraciones respecto de los resultados obtenidos. Respecto de la recaudación, manifestó que solo en períodos de auge económico conviene ajustar de esa forma. De esa manera, concluyó que el índice de precios del consumidor (IPC) era la variable más adecuada para mantener el poder adquisitivo de los jubilados y para otorgar previsibilidad en escenarios de alta volatilidad. Similarmente, el economista Oscar Cetrángolo,<sup>5</sup> de UBA-Conicet, se pronunció en favor de utilizar la inflación en la fórmula de movilidad, resaltando que las críticas a esta fórmula fueron más orientadas al haber omitido un período ya devengado en la transición de una fórmula a otra. Para el académico, la recaudación no tiene sentido, en cuanto su carácter procíclico llevará a ajustar sobre los jubilados en los períodos de caída económica, y, además, es la que menos minimiza la volatilidad cíclica de los haberes.

### *Fondo anticíclico*

Por último, no es necesario incluir la recaudación en el índice de movilidad para asegurar la sustentabilidad del sistema. En ese contexto, un tema que fue largamente debatido en la comisión bicameral es que el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) asista al Tesoro con el pago de haberes cuando sea necesario, como fondo anticíclico. Tanto Capello como el economista Levy Yeyati<sup>6</sup> sugirieron que podría utilizarse el FGS como ese fondo anticíclico. Más aún, se aprobó recientemente una ley que reafirma esta posibilidad, que ya estaba prevista en la normativa que regula al FGS. En efecto, la Ley de Defensa de los Activos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (ley 27.574) introdujo de manera explícita la utilización del FGS para asistir

3. Cfr. Rofman, R. (2020), op. cit., p. 14.

4. Exposición ante la Comisión Especial Mixta de Movilidad Previsional (artículos 55 y 56 de la ley 27.541), 20 de julio de 2020. <https://www.facebook.com/diputados.argentina/videos/1790136874505046/>

5. Exposición ante la Comisión Especial Mixta de Movilidad Previsional (artículos 55 y 56 de la ley 27.541), 6 de julio de 2020. [https://drive.google.com/file/d/1n6G-1EkagDC4sVeTzgWvguSDD1Fo1\\_Xi/view?ts=5f469b2c](https://drive.google.com/file/d/1n6G-1EkagDC4sVeTzgWvguSDD1Fo1_Xi/view?ts=5f469b2c)

6. Exposición ante la Comisión Especial Mixta de Movilidad Previsional (artículos 55 y 56 de la ley 27.541), 13 de julio de 2020. [https://drive.google.com/file/d/1XoYU4FXA\\_YIQBh5xAAHQhMvDY58PPR\\_I/view](https://drive.google.com/file/d/1XoYU4FXA_YIQBh5xAAHQhMvDY58PPR_I/view)

1. Cfr. Rofman, R. (2020), “La movilidad en el sistema previsional argentino. Documento de Políticas Públicas”, Programa de Protección Social - CIPPEC, p. 7.

2. Cfr. Rofman, R. (2020), op. cit., p. 1.

en el pago de las jubilaciones, en el contexto del impacto de la pandemia de COVID-19, en su artículo 4°. “El Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (FGS) asistirá financieramente para el pago de los beneficios del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) con el fin de compensar el impacto eventual en los recursos previsionales ocasionados por la pandemia de COVID-19 durante el ejercicio 2020. El Ministerio de Economía y la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) deberán calcular dicho impacto y determinar el monto total de la asistencia financiera. A los efectos de determinar este impacto, se considerarán los efectos de la pandemia COVID-19 sobre la recaudación de los recursos impositivos que forman parte de los ingresos de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)”.

#### *Corolario*

De acuerdo a todo lo expuesto, queda claro que tanto la suspensión de la movilidad durante el año 2020, que produjo un ahorro de casi \$ 100.000 millones de pesos al Poder Ejecutivo, como la aplicación de una nueva fórmula de movilidad que no incorpore la inflación como variable, al menos como piso, le resultarán al Estado un menor gasto en jubilaciones. Al mismo tiempo, se perjudicará a los jubilados, cuyos haberes van a caer en términos reales. Mientas que con la fórmula de la ley 27.426 se hubiera producido el aumento en términos reales de las jubilaciones en un 4,5 % en 2020 y se podría preservar el poder de compra de los haberes en 2021, con la aplicación de la nueva fórmula, en una economía como la nuestra y con la inflación (50 %) y los niveles de recuperación esperada, las jubilaciones caerán en 2021 como lo hicieron este año.

Mirando hacia el futuro, la inflación es la variable que tiene mayor capacidad de preservar el poder adquisitivo de las jubilaciones, la más predecible y que más reduce la volatilidad de los haberes, esté nuestra economía en recesión o transitando ciclos positivos. De esta forma, lo más adecuado sería que los haberes se actualicen utilizando el IPC. De ser necesario asistir al Tesoro en el pago de las jubilaciones, como ha sucedido este año, el FGS debería intervenir, por ser este uno de los fines para los cuales fue creado.

Por las consideraciones vertidas en este informe y las que podremos ampliar al momento de su tratamiento, aconsejamos a la Honorable Cámara el rechazo al proyecto en consideración.

*Alejandro Cacace.*

### III

#### **Dictamen de minoría**

#### *Honorable Cámara:*

Las comisiones de Previsión y Seguridad Social y de Presupuesto y Hacienda han considerado el pro-

yecto de ley venido en revisión, por el que se establece un nuevo índice de movilidad jubilatoria; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan la sanción del siguiente

#### PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados,...*

#### TÍTULO I

#### **De los haberes jubilatorios**

Artículo 1° – Fijese el haber mínimo previsional en un valor equivalente a la canasta básica de los jubilados, estimada por la Defensoría de la Tercera Edad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, correspondiente al mes de la sanción de la presente ley.

Art. 2° – Elabórese un índice de canasta básica para jubilados y pensionados que considere las múltiples necesidades especiales de alimentación, salud, vivienda y atención médica, entre otras que se vinculen con un adecuado nivel de vida para la población adulta mayor, dependiente del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). La elaboración estará a cargo de una comisión técnica conformada por técnicos del INDEC, trabajadores de la Junta Interna de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) del INDEC y de trabajadores del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP), representantes de asociaciones de trabajadores y representantes de asociaciones de jubilados.

Art. 3° – El haber mínimo establecido en el artículo 1° de la presente ley se actualizará mensualmente de acuerdo a la evolución del valor de la canasta básica citada en el artículo 2° de la presente ley.

Art. 4° – El haber de los beneficiarios de jubilaciones del Sistema Previsional Argentino que estuviesen percibiendo beneficios hasta el momento de la sanción de la presente ley y de los nuevos beneficiarios que se incorporen con posterioridad a la sanción de la misma, se establecerá en un valor equivalente al 82 % móvil sobre el salario total del trabajador que ocupe igual cargo, oficio o función al que ocupaba el mismo en el último puesto laboral ejercido a la fecha de la cesación en el servicio o al momento de serle otorgada la prestación, o bien al cargo, oficio o función de mayor jerarquía que hubiese desempeñado, de ambos el de salario mayor.

Art. 5° – Para los trabajadores por cuenta propia y los asociados a cooperativas de trabajo, el haber jubilatorio tanto de los beneficiarios actuales como de los que se incorporen con posterioridad a la sanción de la presente ley se establecerá en un valor equivalente al 82 % móvil sobre el promedio actualizado de los doce meses más favorables de las rentas de referencia por las cuales hubiera aportado, de acuerdo al artículo 13 de la presente ley.

La actualización del referido haber se realizará mensualmente de acuerdo a la evolución del valor de la canasta básica citada en el artículo 2° de la presente ley.

Art. 6° – Las pensiones derivadas por fallecimiento del beneficiario, tanto de las pensiones actuales como de las que se generen con posterioridad a la sanción de la presente ley, se establecerán en igual monto de la prestación que le hubiere correspondido al causante, de conformidad a las disposiciones que establece esta ley.

Art. 7° – Cada beneficiario del Sistema Previsional Argentino percibirá el mayor haber que surja de la comparación entre el haber mínimo previsional fijado en el artículo 1° de la presente ley y el equivalente al 82 % móvil establecido en los artículos 4° y 5° de la presente ley.

Art. 8° – Las jubilaciones y pensiones establecidas en los artículos 4°, 5° y 6° serán mensuales, móviles, vitalicias e inembargables y quedarán excluidas del impuesto a las ganancias o ingresos personales.

La exclusión del párrafo precedente es extensiva a todo pago derivado o relacionado con los haberes previsionales, tales como pensiones, retiros y subsidios, así como las retroactividades reconocidas en sede administrativa o judicial, emergentes de una sentencia de reajuste de haberes previsionales, y los intereses accesorios a dichos créditos.

Art. 9° – Toda persona que alcance la edad mínima jubilatoria establecida en 60 años para las mujeres y 65 años para los varones con independencia de la cantidad de períodos aportados, o que reúna 30 años de aportes al Sistema Previsional Argentino con independencia de su edad, podrá acceder a la jubilación a que hacen referencia los artículos 4° y 5° de la presente ley.

Art. 10. – Las disposiciones establecidas en los artículos precedentes de la presente ley no serán de aplicación en aquellos casos que existan condiciones más favorables al beneficiario.

## TÍTULO II

### **Del financiamiento del sistema previsional y la seguridad social**

Art. 11. – El aporte personal de los trabajadores en relación de dependencia será del once por ciento (11 %) del salario bruto con destino al Sistema Previsional Argentino. Asimismo, se establece un aporte del tres por ciento (3 %) del salario bruto con destino al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y un tres por ciento (3 %) con destino a obras sociales.

Art. 12. – Se establecen las siguientes alícuotas de contribuciones patronales sobre el salario bruto de los trabajadores en relación de dependencia:

- De dieciséis por ciento (16 %) con destino al Sistema Previsional Argentino.

- De dos por ciento (2 %) con destino al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP).
- De uno y medio por ciento (1,5 %) con destino al Fondo Nacional de Empleo.
- De siete y medio por ciento (7,5 %) con destino al Régimen de Asignaciones Familiares.
- De seis por ciento (6 %) con destino a obras sociales.

Se eliminan todo tipo de exenciones a los empleadores para el pago de las respectivas contribuciones patronales.

Art. 13. – El aporte personal de los trabajadores por cuenta propia que no contraten trabajadores en relación de dependencia y los trabajadores asociados a cooperativas de trabajo será equivalente al once por ciento (11 %) con destino al Sistema Previsional Argentino de una renta de referencia elegida optativamente por el trabajador. Asimismo, aportarán un tres por ciento (3 %) con destino a INSSJyP y un tres por ciento (3 %) con destino a obras sociales. La renta de referencia mínima se establecerá en el nivel del salario mínimo vigente a nivel nacional.

Las personas que contraten un (1) trabajador en relación de dependencia o más o ejerzan la actividad de dirección, administración o conducción de sociedades ingresarán al Sistema Previsional Argentino un aporte personal equivalente al veintisiete por ciento (27 %) de una renta de referencia elegida optativamente por el aportante. Asimismo, aportarán un cinco por ciento (5 %) con destino a INSSJyP. La renta de referencia mínima se establecerá en el nivel del salario mínimo vigente a nivel nacional.

Art. 14. – Se anulan las rebajas y modificaciones a los derechos de exportación y los beneficios impositivos en favor de las empresas operados desde diciembre de 2015, ya sea que se hayan establecido mediante decreto o por ley.

Art. 15. – Los recursos que surjan del restablecimiento del nivel de los derechos de exportación y la anulación beneficios impositivos fijados en el artículo 14 de la presente ley tendrán como destino específico el financiamiento del sistema previsional.

Art. 16. – Se duplican las alícuotas para el pago del impuesto a las ganancias para todas las sociedades de capital y empresas constituidas en el país y establecimientos estables ubicados en el país. Estos recursos tendrán como destino específico el financiamiento del sistema previsional.

Art. 17. – Se establece un impuesto especial del 40 % sobre las ganancias obtenidas por intereses de las Letras del Banco Central (LEBAC), de las Letras de Liquidez (LELIQ), y otros pasivos remunerados del Banco Central de la República Argentina con los bancos privados.

Art. 18. – En caso de ser necesario, las prestaciones previsionales y de la seguridad social serán financia-

das en lo inmediato con recursos adicionales de rentas generales del Tesoro nacional y se establecerán impuestos progresivos al capital y la propiedad de la tierra hasta cumplir con las necesidades emergentes de esta ley.

### TÍTULO III

#### Disposiciones generales

Art. 19. – Se derogan todas las disposiciones en las normas legales en vigencia que contradigan el contenido de la presente ley.

Art. 20. – La presente ley comenzará a regir a partir del día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial

Art. 21. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de las comisiones, 23 de diciembre de 2020.

*Nicolás Del Caño.*

### INFORME

*Honorable Cámara:*

Este dictamen fue elaborado colectivamente a partir de un intercambio con especialistas, referentes de organizaciones de jubiladas y jubilados, políticas y de trabajadores/as. Este conjunto de organizaciones no fueron recibidos/convocados por la Comisión Bicameral Mixta de Movilidad Previsional, creada por los artículos 55 y 56 de la ley 27.541, de Solidaridad Social y Reactivación. Desde el Frente de Izquierda Unidad convocamos a diferentes instancias, como audiencias públicas, donde se debatió en conjunto una serie de problemáticas del sistema previsional, y en particular de la nueva fórmula que se plantea precisamente ahora que se está negociando un nuevo acuerdo de facilidades extendidas con el Fondo Monetario Internacional. Es decir, el más exigente de los acuerdos del organismo en términos de ajuste del gasto y el que se acompaña de condicionalidades estructurales como reformas previsionales y laborales.

Una de las principales conclusiones que surgieron de este intercambio con especialistas y referentes de la tercera edad y de trabajadores/as es que nos encontramos nuevamente ante un ajuste sobre los jubilados y jubiladas. Se trata de un nuevo intento de avanzar sobre los haberes de los trabajadores y trabajadoras activos y pasivos, que han aportado toda su vida y que se enfrentan recurrentemente al deterioro de su poder adquisitivo.

La situación actual del sistema previsional es crítica, y no precisamente por aquello que le atribuyen que es un déficit creciente como si fuese autogenerado o responsabilidad de los mismos trabajadores/as y jubilados/as. La situación es crítica por la insuficiencia de los haberes a la que se llega tras décadas de vaciamiento y saqueo de los recursos de la ANSES. Tal es la gravedad que el 63 % de las jubilaciones del

sistema están en la mínima y apenas cubren un poco más de un tercio del valor de la canasta del jubilado elaborada por la Defensoría de la Tercera Edad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Ese derrotero puede observarse al menos desde la última década. Ya en 2011 las jubilaciones mínimas cubrían el 60 % de las necesidades mínimas de un jubilado o jubilada. En diciembre de 2015 solo llegaban al 50 % de lo que necesitaban mensualmente y, en la actualidad, hacia fines de 2020, apenas alcanzan a cubrir el 36 % de la canasta. Cabe remarcar que todos los gobiernos de las últimas décadas tuvieron a los jubilados y jubiladas como variable de ajuste, desde Menem impulsando la privatización del sistema jubilatorio de acuerdo a las recetas del capital financiero internacional, pasando por la Alianza que recortó directamente un 13 % de los salarios de empleados públicos y de las jubilaciones en 2001, hasta la negativa del gobierno de los Kirchner a siquiera avalar el 82 % móvil del salario mínimo en el año 2010 llamándola una “ley de quiebra”, vetando aquella ley que ni siquiera se trataba del histórico reclamo por el 82 % móvil del salario en actividad.

Recientemente, durante los cuatro años de gobierno de Macri, la pérdida del poder adquisitivo de los haberes tuvo magnitudes históricas. Entre noviembre de 2015 y diciembre de 2019 los haberes cayeron un 21,2 %, considerando la evolución del índice de precios al consumidor que elabora la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el primer año y el índice respectivo que elabora el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) a partir de diciembre de 2016. Fundamentalmente esto se explica por la reforma previsional de diciembre de 2017, cuya ley 27.426, sancionada con un Congreso vallado y una durísima represión en las calles ante el rechazo popular al ajuste, introdujo cambios regresivos al sistema. Uno de los más importantes fue la modificación de la fórmula de movilidad previsional. Pero no debe dejar de mencionarse también el intento de dividir a los jubilados y jubiladas entre aquellos que tienen más derechos que otros, o jubilados “de primera” y “de segunda”, estableciendo una “garantía” de haber mínimo para todos aquellos trabajadores y trabajadoras que hayan aportado al menos 30 años, de un monto equivalente al 82 % del salario mínimo vital y móvil, mientras que a quienes accedieron por moratorias, especialmente mujeres, quedaban excluidas de ese derecho. Este monto no tiene relación con el reclamo histórico del 82 % móvil del salario en actividad, y dadas las pocas actualizaciones del salario mínimo, en los hechos prácticamente no aplicó. Sin embargo, lo que sí avanzó es en separar aún más a las jubilaciones entre las llamadas “ordinarias” y aquellas que no. Se dieron así más pasos en la primera fragmentación que estableció también el macrismo con la pensión universal para el adulto mayor de la ley 27.260 de 2016, para ir recortando progresivamente derechos, ya que se trata de una pensión no contributiva, un 20 % inferior al

haber mínimo, que eleva la edad de jubilación de las mujeres a 65 años y eliminan las moratorias.

El avance de la precariedad laboral es la base de esta fragmentación en la etapa pasiva, no solo desfinanciando a los sistemas, sino coartando de raíz la posibilidad de que los trabajadores y trabajadoras que son mantenidos en la informalidad por sus empleadores puedan alcanzar los requisitos crecientemente excluyentes para poder acceder a una jubilación ordinaria. Lo mismo cabe para los salarios, ya que no puede disociarse la estructura piramidal achatada de haberes del sistema previsional argentino sin observar los bajos niveles salariales promedio sobre los cuales se calculan las jubilaciones y los permanentes intentos del capital de atacar el salario. En los últimos años los escenarios de devaluación del peso y la persistente inflación han socavado los ingresos reales. Solamente tomando el índice de los trabajadores registrados (remuneración imponible promedio de los trabajadores estables) resulta un deterioro de los salarios reales de 21 % entre noviembre de 2015 y octubre de 2020. Asimismo, el índice de salarios que elabora el INDEC muestra un retroceso de 18,3 % desde el inicio de su serie en diciembre de 2016. Mientras la canasta básica total (línea de pobreza) para un grupo familiar en junio fue de \$ 43.819,70 y al mismo tiempo la junta interna de ATE-INDEC estimó que ningún trabajador debería ganar debajo de \$ 66.013, en el mismo mes para cubrir el valor de la canasta familiar, el ingreso promedio de los ocupados en el segundo trimestre era de \$ 31.868 de acuerdo al INDEC. La mayoría de los asalariados y los ocupados en nuestro país no alcanzan a cubrir ni la línea de pobreza. En la actualidad la CBT (INDEC) y la canasta de consumos mínimos (ATE-INDEC) alcanzó \$ 49.911,60 y \$ 76.500 respectivamente en octubre de 2020.

En segundo lugar, la reforma previsional de la ley 27.426 estableció que para todos los asalariados privados (bajo ley de contrato de trabajo) se extiende la “posibilidad” de trabajar hasta los 70 años. Así el empleador queda exento de abonar contribuciones patronales, solo la obra social y el seguro de riesgos de trabajo durante la edad extendida. La “opción” de continuar trabajando pasada la edad de jubilación en realidad no es una elección para los trabajadores y trabajadoras que ven que las jubilaciones que van a obtener son muy bajas después de toda una vida de trabajo. En el caso de los del sector público, como no quedaron bajo la “opción” de extender la edad, el gobierno macrista directamente realizó recortes de gastos promoviendo el retiro del personal y las jubilaciones anticipadas. Este conjunto de pautas se enmarcan en los planes estratégicos de la gran burguesía de elevar la edad jubilatoria y alimentar así sus raquílicas fuentes de acumulación capitalista, como ha sido expresado en distintas latitudes, en particular en el vecino país de Brasil, en donde el gobierno de Jair Bolsonaro impuso su contrarreforma previsional regresiva estableciendo una edad mínima para el acceso a la jubilación que

pasó a ser de 62 años para las mujeres y de 65 para los hombres.

Pero el objetivo principal de aquella reforma previsional del año 2017 en la Argentina fue realizar un recorte del gasto para generar un “ahorro fiscal” de \$ 100.000 millones con el cambio en la fórmula de movilidad previsional. Allí se pasó de aquella de actualización semestral regida por salarios y recaudación de ANSES a una con frecuencia trimestral definida en un 70 % por el índice de inflación y un 30 % por el índice de salarios RIPTE (remuneración imponible promedio de los trabajadores estables), con un rezago de seis meses. Efectivamente consiguieron ese ajuste a costa de los jubilados mediante dos vías: de una parte, la principal confiscación con la fórmula de Macri fue el empalme, puesto que al pasar de una actualización semestral a una trimestral hubo un trimestre en donde las variables macroeconómicas no fueron tenidas en cuenta. Les correspondía un aumento de 14,5 % y se les dio 5,71 %. Eso nunca más fue devuelto, ni por Macri ni por Fernández. De otra parte, al aplicarse en un contexto inflacionario y de caída de los salarios reales, los haberes fueron siempre por detrás de los precios, agudizándose su pérdida de poder adquisitivo.

Sin embargo, este factor no es el único que explica la desposesión de un quinto de los ingresos en solo cuatro años. Entre fines de 2015 y diciembre de 2017 la fórmula anterior también propinó un golpe a los haberes con una pérdida de 8 puntos de poder adquisitivo, debido al contexto recesivo e inflacionario, especialmente en el año 2016, luego de la devaluación tras la asunción de Mauricio Macri. Esto se debe a que dicha fórmula, basada en salarios y recaudación de ANSES era procíclica, no establecía un piso o garantía del haber frente a la inflación, priorizando el criterio de limitación del gasto público antes que la preservación de los haberes reales. No es el único antecedente, ya en el año 2014, en una situación de desequilibrios macroeconómicos, devaluación de la moneda y creciente inflación, los haberes cayeron un 14 %. El mismo problema pretende reincorporarse ahora nuevamente con el proyecto de modificar la movilidad previsional, como explicaremos más abajo.

Pero el problema no fue solo Macri, teniendo en cuenta que son leyes emanadas de este mismo Congreso, donde el oficialismo era minoría en aquel momento. Es decir, contaron con el apoyo de sectores de la entonces oposición peronista, y no tuvieron legitimidad social en las calles. Luego, esa voluntad de ajuste se comprobó al asumir Alberto Fernández, que archivó las promesas de campaña de devolver los 20 puntos de pérdida durante el macrismo a los jubilados y a los salarios, o de priorizar el bienestar de los adultos mayores antes que las ganancias de los bancos.

En el año 2020, a un año recién cumplido de gestión por el Frente de Todos, lejos de recuperar algo de esa pérdida durante los cuatro años de macrismo, los

jubilados y jubiladas debieron enfrentar nuevamente un ajuste. Bajo el lema de la “solidaridad”, se orientó toda la economía en pos de garantizar los pagos de la deuda y renegociar los vencimientos con los acreedores externos y el Fondo Monetario Internacional, entre otros organismos internacionales. Así, la ley 27.541, de Solidaridad y Reactivación Productiva tuvo como principal objetivo suspender la movilidad previsional y dejar en manos del Poder Ejecutivo incrementos discrecionales por decreto, en principio por 180 días y luego con una prórroga hecha por decreto de dicha atribución por 180 días más. La primera prenda de cambio para iniciar conversaciones con el FMI fue la sanción de esa ley, demostrando que era verdaderamente una falacia la promesa de que era posible mantenerse en los marcos de un acuerdo con el dicho organismo como representante del capital financiero internacional sin realizar un ajuste sobre el pueblo trabajador. El resultado de la suspensión de la movilidad fue un nuevo recorte, que profundizó aquella pérdida del macrismo.

Si en el año 2020 la movilidad previsional regida por inflación y salarios por primera vez iba a significar una mejora relativa (e insuficiente) de los haberes reales debido a la desaceleración de los ritmos de precios, esa posibilidad fue cortada de raíz. Los cuatro aumentos que hubiesen correspondido acumulaban una suba de 42,1 %, es decir, se hubiese permitido recomponer un 5,6 % de poder de compra. Sin embargo, los aumentos por decreto fueron inferiores a lo que arrojaba la movilidad y sumaron entre 24,3 % y 35,3 % (dependiendo el rango de haber). La inflación esperada para diciembre de 2020 ronda el 37 %, es decir que incluso para los haberes mínimos significa una pérdida real, y para el resto de los niveles de haberes, un recorte mayor. De acuerdo a un estudio de IERAL, el efecto fiscal alcanzado por haber mantenido suspendida durante todo este año la fórmula de movilidad jubilatoria es una reducción del gasto público de más de \$ 98.700 millones. Ese número refleja el ajuste aplicado al sistema previsional, pero como la movilidad previsional aplica a los aumentos en otras prestaciones como pensiones no contributivas, asignaciones familiares y por hijo, el “ahorro fiscal” fue incluso mayor.

Aquello que el Estado se “ahorró” y fue a parar a las manos de los bonistas de la deuda a quienes no se les dejaron de efectuar sus vencimientos, a los empresarios a quienes se les realizaron descuentos de hasta 95 % en las contribuciones patronales con destino a la ANSES y a quienes se les pagó la mitad de los salarios de sus empleados con el programa Asistencia al Trabajo y a la Producción (ATP), entre otros beneficios impositivos como las moratorias previsionales e impositivas, significa una contraparte de saqueo a los bolsillos de los jubilados.

La implicancia es directa. Para un jubilado o jubilada que al comenzar 2020 cobraba \$20.000 mensuales (una suma cercana el ingreso previsional promedio de ese momento) terminó cobrando en diciembre del

mismo año \$ 26.304,3, lo cual implica un aumento en todo este año de 31,5 %, cuando le hubiese correspondido por movilidad una suba de 42,1 %, esto es, pasar a cobrar en diciembre \$ 28.425. Pero la pérdida mes a mes en el período de 12 meses desde marzo de 2020 a febrero de 2021 (que tiene vigencia el último decreto) para ese jubilado suma unos \$ 19.923 a valores nominales (es decir, sin tener en cuenta incluso el efecto de la inflación), incluyendo el impacto sobre el aguinaldo. De allí para arriba, todos los tramos de haberes sufrieron un robo, alcanzando hasta a \$ 155.159 anuales que dejaron de percibir quienes cobran el haber máximo.

Sobre esos haberes reducidos ahora se seguirán aplicando nuevos índices de movilidad, pero con una pirámide de ingresos previsionales achatada. El gobierno pasó la primera prueba ante el FMI, y sobre esa base de ajuste ahora buscará consumarlo con una nueva fórmula que asegure la desindexación del gasto.

El nuevo golpe a los jubilados y jubiladas que ahora impulsa el gobierno de Alberto Fernández vuelve a repetir lo esencial del recorte efectuado con el cambio en la movilidad previsional de diciembre de 2017: de una parte se elimina la contabilización de un trimestre mediante el empalme de fórmulas, de otra parte se busca limitar los incrementos de las jubilaciones sin una garantía frente a la inflación. Cambian las variables, pero el contenido es el mismo, y sin recomponer en forma inmediata el ajuste del macrismo y el primer año de gobierno del Frente de Todos. En estos últimos cinco años se llega a que la jubilación mínima en términos reales se encuentra 21 puntos por debajo del nivel de noviembre de 2015 y la jubilación máxima, unos 27 puntos.

Respecto de este nuevo proyecto de ley del Poder Ejecutivo, vale mencionar lo explícito de sus objetivos. Horas previas a la llegada de una misión del Fondo Monetario Internacional el pasado 10 de noviembre, el equipo económico de Martín Guzmán junto al bloque parlamentario del Frente de Todos hizo públicos los lineamientos del proyecto de movilidad previsional de desindexar el índice de la inflación, y en el cual incluía un artículo que proponía tomar el aumento por decreto del 5 % otorgado en diciembre como un “pago a cuenta” del incremento de marzo de 2021, es decir, directamente descontarlo. El saqueo era demasiado evidente, y en el Senado el mismo bloque político decidió excluir ese artículo, pero realizar una fórmula trimestral en lugar de la anterior propuesta semestral. La maniobra, que en apariencia es progresiva debido a que siempre es mejor que haya actualizaciones frecuentes para evitar el deterioro ante la inflación, busca ocultar el hecho del ajuste de un trimestre (o el “robo” del mismo), haciendo que dicho recorte a los jubilados quede más solapado. Esto es así, ya que el incremento de marzo de 2021 contabilizará las variables económicas entre octubre y diciembre de 2020, dejando por fuera lo acontecido entre julio y septiembre de 2020, es decir, en el tercer trimestre del año. El aumento de

5 % otorgado por decreto en diciembre hubiese correspondido, mediante la movilidad suspendida, a la variación del segundo semestre del año. Esto significa que se pasará de hacer un aumento considerando las variables del segundo semestre, a hacer un aumento considerando las variables del cuarto trimestre, omitiendo directamente lo que sucedió en el tercero. El resultado será que en marzo de 2021 se espera realizar una suba del orden del 6 %, mientras que con la fórmula semestral la misma hubiese sido de casi un 12 %, según lo que informó la titular de la ANSES, Fernanda Raverta, ante la Comisión Previsional en Diputados.

En segundo lugar, la fórmula retoma el criterio de la priorización del gasto fiscal por sobre la preservación del poder de compra de los haberes. En otros términos, presenta un “techo”, o un límite superior que no puede ser anualmente superior al incremento de los recursos de la ANSES (netos de aportes del Tesoro para cubrir déficits, de los cuales su cálculo es dudoso y poco transparente) más un 3 %, pero no presenta ningún “piso”. Es decir, un límite inferior que garantice que los haberes no se incrementarán por debajo de la inflación.

La experiencia reciente demuestra que fórmulas de ese estilo, sobre la base de haberes bajos y ya ajustados, y sin pisos mínimos en países de alta inflación como en la Argentina, no son una garantía. Si el objetivo fuese realmente mejorar las jubilaciones, se optaría por elegir de las fórmulas propuestas, la que mayor aumento ejecute en cada caso. Pero está claro que el objetivo, en este contexto de renegociación de la deuda con el FMI y de orientar la economía a un doble superávit (externo y fiscal) para garantizar los pagos de intereses, solo puede ser de ajuste. Por todo ello, la consultora Ecolatina ya estima que la nueva movilidad previsional permitirá un ajuste extraordinario del gasto público que podría llegar al orden del 1 % del producto bruto interno (PBI) en el año 2021.

No existe una fórmula estrictamente mejor que otra. La propuesta por la ley 27.426 también fue totalmente corrosiva para las jubilaciones. Ambas, tanto la movilidad establecida por aquella ley, como la propuesta por el Ejecutivo, tendrían resultados dispares en función de la evolución de las variables económicas. En el caso de la fórmula del kirchnerismo que se replica en lo fundamental en el proyecto oficial depende más directamente de la evolución de la actividad económica (y de si la Anses sigue dando beneficios tributarios a las empresas o no) y de las negociaciones salariales, en el caso de la fórmula del macrismo va siempre por detrás de la inflación y será mejor en los casos de un contexto en el que los precios se desaceleran. Ninguna tiene un piso que garantice que no se pierda con la inflación.

El problema que salta a la vista es que las fórmulas se van interrumpiendo justo en los momentos en que a los haberes les toca recuperar, como pasó en 2018 y como pasó este año con la suspensión de la movilidad.

Y más aún, se agrava el hecho si entre empalme y empalme se van pasando por alto trimestres.

La idea de que existan fórmulas de actualización tiene que ver con mantener la sustitución de los ingresos del trabajador en actividad a cuando pasa a la pasividad. Si esos haberes van perdiendo con la inflación, se va perdiendo su poder adquisitivo, o sea, ya no sustituyen los ingresos salariales o en actividad. Haberes que ya de por sí están muy lejos de cumplir con el 82 % móvil.

El verdadero problema que nunca se pone en discusión en el debate previsional y presupuestario es si las jubilaciones son suficientes. En otras palabras, si alcanzan para cubrir los gastos necesarios de un jubilado. Como dijimos previamente, el 63 % de las jubilaciones están en la mínima y el 85 % se encuentra por debajo del nivel de la canasta del jubilado.

Mientras tanto, en plena pandemia y crisis social, el gobierno pagó en 2020 más de 600 millones de dólares al FMI, y en 2021, a pesar de las reestructuraciones, pagará cerca de 6.000 millones de dólares en vencimientos de deuda, de acuerdo al presupuesto 2021.

No es cierto que no haya plata para mejorar las jubilaciones. Se viene desfinanciando el sistema previsional hace décadas beneficiando a las patronales con rebajas de las contribuciones.

A esto se suma la creciente precarización laboral y el empleo informal que afecta a un 40 % de los asalariados.

Por eso, para tener una salida de fondo, desde el Frente de Izquierda proponemos:

- Recomposición inmediata de los ingresos perdidos por los jubilados, jubiladas, asalariados y asalariadas durante el gobierno de Macri y el primer año del Frente de Todos.

- Que la jubilación sea igual al 82 % móvil del mejor salario en actividad para jubilados/os y pensionados/os. Y que el haber mínimo no pueda estar por debajo de la canasta de los jubilados. Ningún salario por debajo del valor de la canasta familiar.

- Para que los fondos alcancen hay que restituir las contribuciones patronales al 33 %, aplicar verdaderos impuestos progresivos a las grandes fortunas y el no pago de la fraudulenta deuda externa.

- Que el Fondo de Garantía de Sustentabilidad y la ANSES sean administrados directamente por los jubilados/as y trabajadores/as para preservar verdaderamente los recursos del sistema previsional, público y de reparto. Que los recursos sean puestos en función de las necesidades de las jubiladas y jubilados y no para garantizar la rentabilidad de las grandes empresas beneficiarias de las inversiones del FGS o el pago de la deuda externa.

El planteo del pago de un haber mínimo en función de la canasta de los jubilados y el verdadero 82 % móvil del ingreso en actividad se ubica en una perspectiva más ge-

neral, que comprende la ruptura del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, el no pago de la fraudulenta deuda externa, la nacionalización de toda la banca, que es el principal instrumento en mano de los fugadores de capitales, para que sea controlada por los trabajadores, el monopolio del comercio exterior, que actualmente está en manos de un puñado de grandes empresarios extran-

jeros y locales que canalizan por esta vía parte del fraude al fisco y las presiones sobre la cotización del peso argentino, en el camino hacia la planificación integral de los principales resortes de la economía por parte de un gobierno de las y los trabajadores.

*Nicolás Del Caño.*

## SUPLEMENTO 1

## SUPLEMENTO 2