

¿Es posible el 82% móvil?

Informe Mensual Julio

Viernes 30 de julio de 2010

labourcapitalgrowth

Castañeda 1873 – Oficina 17

(5411) 4787-2326

www.lcsa.com.ar

contacto: info@lcsa.com.ar

Editorial

La confirmación del procesamiento en la causa de escuchas ilegales en segunda instancia (y por unanimidad) dejó en una situación más que complicada a Mauricio Macri y su proyecto presidencial. Sin chances de un “resarcimiento” por vía judicial (de apelar el fallo corría el riesgo de un nueva confirmación del procesamiento en la instancia superior, a la vez que los tiempos para la realización del juicio oral probablemente resultarían eternos en términos políticos) y con el riesgo que implicaba una comisión investigadora con testimonios incómodos que lo martirizara políticamente en cómodas cuotas, optó por jugar a todo o nada su destino político. Así, decidió promover su propio juicio político en la Legislatura porteña (una especie de oxímoron político), confiando en que la relación de fuerzas parlamentarias actual es suficiente para ser absuelto.

Por cierto, se trata una jugada que implica importantes y variados riesgos. Por lo pronto, aún no está claro que cuente con los votos necesarios para la aprobación del juicio político (la oposición prefiere la comisión investigadora). Y de avanzarse con el juicio, difícilmente el Jefe de Gobierno pueda navegar en aguas tranquilas: se trata de una cuestión en la cual todavía no ha brindado una explicación convincente de cara a la sociedad, que puede complicarse en el propio devenir del proceso (modificando lealtades políticas) y que, además de la absolución, requiere también de argumentos contundentes que disipen cualquier duda al respecto. Por último, el efecto positivo que puede tener en la opinión pública la polarización con el kirchnerismo, puede volverse evanescente en la medida en que otros referentes de la oposición tomen distancia (algo que ya empezó a ocurrir).

Estas complicaciones del Jefe de Gobierno porteño fueron más que bienvenidas por el kirchnerismo (envalentonado por la trabajosa aprobación “transversal” de la ley de matrimonio

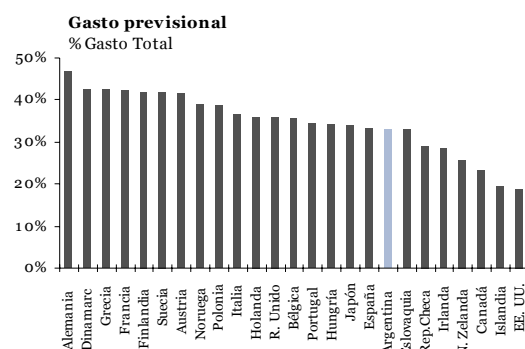
gay), por los competidores en la interna del peronismo federal y por todo el conglomerado del Acuerdo Cívico y Social (que ve consolidarse un escenario eleccionario de tercios). Así y todo, y cuando parecía avizorarse un escenario más calmo con las señales de distensión dadas por Alfonsín y Cobos, una foto “cariñosa” del primero con la presidenta y ministros del gabinete nacional desató una escalada interna de declaraciones y acusaciones entre los principales referentes del (des)Acuerdo Cívico, lo que genera dudas con respecto a la posibilidad de conformación de un bloque homogéneo de cara al 2011.

Todo el ruido generado en torno al debate del 82% móvil obligó al Gobierno a anunciar con bombos y platillos un aumento del 16,9% de las jubilaciones (que no es otro que el contemplado en la ley de movilidad previsional) y del 22% a las Asignaciones Familiares y a la Asignación Universal por Hijo. Teniendo en cuenta la importancia central del gasto previsional en todos los estados modernos y el significativo impacto fiscal (actual y futuro) de los distintos proyectos presentados por la posición, vale la pena realizar un análisis detallado de la foto previsional actual de la Argentina y la viabilidad (tanto previsional como financiera) de las propuestas en danza.

La importancia del Gasto Previsional

Las jubilaciones son el principal componente del gasto en todos los estados modernos, representando al menos 1/3 del total de las erogaciones. El gasto previsional es muy importante ya que involucra decisiones con un fuerte impacto en la distribución de los ingresos, no sólo intra-generacional sino también entre las distintas generaciones. Además, se trata de una estructura de gasto muy particular, con “vida propia” dentro del presupuesto: decisiones actuales sobre aspectos marginales del sistema tienen efectos de magnitud en el mediano plazo; **a la vez que su sostenibilidad a lo largo del tiempo depende de una serie de variables demográficas** (tasa de natalidad, expectativa de vida, envejecimiento de la población, etc.) **y económicas** (nivel de informalidad de la economía, cumplimiento tributario) **que no son de control directo por parte de los gobiernos.**

Los sistemas jubilatorios están actualmente en crisis en el mundo desarrollado. Surgidos en la segunda post-guerra en el marco de la generalización del estado de bienestar en los países intervinientes en el conflicto bélico, fueron pensados para sociedades con tasas de natalidad crecientes (el denominado *baby boom*) y en expansión, lo que aseguraba el incremento del número de aportantes. Sin embargo, **el progresivo envejecimiento de la población** (efecto combinado de la caída de la tasa de natalidad y el incremento de la expectativa de vida) **augmentó sensiblemente el número de beneficiarios, haciendo insostenible el esquema de beneficios actual: las proyecciones del déficit previsional a mediano plazo son explosivas.** Inevitablemente, en el futuro mediano será necesaria una reforma que haga compatible los beneficios otorgados con la nueva realidad demográfica.



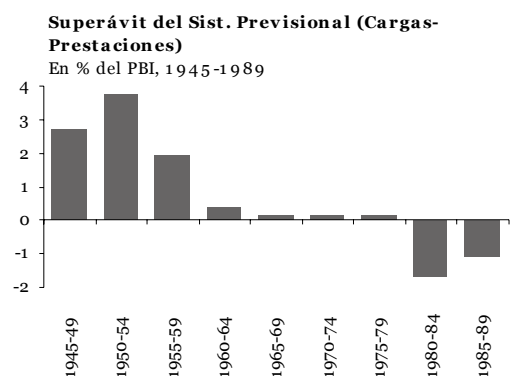
Fuente: LCG en base a OCDE

Por todas estas razones, además de la natural tentación que representa para todos los gobiernos de turno la posibilidad de echar mano a los fondos acumulados, es que **cualquier modificación del esquema vigente debe realizarse muy cuidadosamente y siendo rigurosos en materia de proyecciones actuariales futuras**. Todo el ruido generado en torno a la cuestión del 82% móvil ha vuelto a poner en el centro del debate político la cuestión previsional. Dada su relevancia, vale la pena dar un rápido vistazo a la (traumática) historia previsional de nuestro país para poder analizar con más detalle la política jubilatoria implementada por el kirchnerismo y la foto actual previsional.

Del surgimiento al crac de los '80s

Argentina fue pionera a nivel latinoamericano en materia previsional. Pese a que las primeras cajas previsionales por ramas de actividad datan de principios del siglo XX (empezando por los empleados públicos en 1904, incluyendo posteriormente a los ferroviarios en 1915 y en la década del '20 a los bancarios y al personal de teléfonos, telégrafos, gas y electricidad) es a partir de 1944 que el sistema previsional argentino se universaliza. Obviamente, en esta primera etapa **la existencia de muchos aportantes y escasos beneficiarios permitió la acumulación de cuantiosos superávits**: entre 1945 y 1960 el superávit previsional anual promedio fue equivalente a 2,7% del PBI.

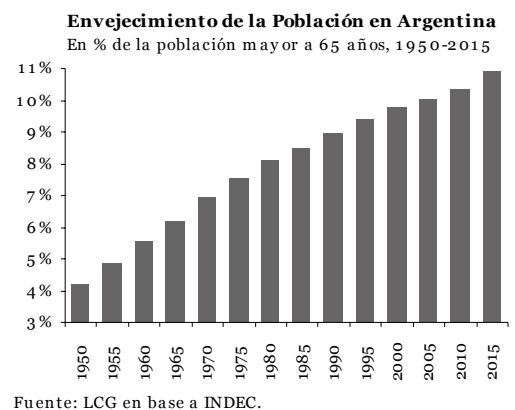
Esta etapa “excedentaria” del sistema previsional empezó a alcanzar sus límites una vez que el paso del tiempo fue incrementando paulatinamente el número de beneficiarios. Como resultado de ello, desde mediados de la década del '60 hasta finales de los '70s el sistema se mantuvo prácticamente en equilibrio.



El progresivo agotamiento del sistema previsional argentino se debió a diversos factores. En primer lugar, se produjo la **licuación de los excedentes acumulados durante la etapa excedentaria** como consecuencia de la colocación de títulos públicos a plazos largos que devengaban una tasa de interés real fuertemente negativa. En segundo lugar, tuvo lugar una **sensible reducción del cociente entre el número de aportantes y beneficiarios** como consecuencia de la natural maduración del sistema (aportantes que se van jubilando) y el envejecimiento de la población (el porcentaje de la población mayor a 65 años se duplicó entre 1950 y 1985). En tercer lugar, desde mediados de la década del '60 se produjo un **rápido incremento del nivel de cobertura como consecuencia de la implementación de sucesivas moratorias** que, si bien aportaban recursos a corto plazo, incrementaron sensiblemente el pasivo previsional a mediano plazo (concediendo, adicionalmente, beneficios elevados en relación al sueldo percibido). Y por último, cabe destacar el **progresivo incremento de la informalidad laboral y la evasión previsional**.

Este cuadro de situación terminó de explotar en los '80s, en buena medida como consecuencia de los errores pasados en materia de gestión previsional. La profundización del déficit estructural previsional obligó al gobierno de Alfonsín a reconocer que **el sistema vigente era insostenible y decretar en 1986 la emergencia previsional**. Precisamente, es en estos momentos que el sistema previsional comienza a utilizar recursos de rentas generales (además de los recursos contributivos –aportes y contribuciones-)¹ para financiar, sólo parcialmente, el agujero previsional: entre 1983 y 1989 el déficit previsional anual promedio fue del 1,2% del PBI.

¹ Además de los provenientes del Tesoro, también se implementaron asignaciones específicas del IVA e impuestos internos sobre combustibles, gas y teléfonos. Ver Cetrángolo y Grushka (2008), “Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura”.



El fallido experimento de las AFJP

Con los propósitos de **reducir la incertidumbre del sistema previsional, aumentar la tasa de ahorro interno, fomentar el desarrollo del mercado de capitales doméstico y disminuir la carga financiera del déficit previsional sobre las cuentas públicas**; en 1993 se reformó el sistema con la creación de las AFJP. En esencia, el sistema pasó a ser mixto ya que convivía un régimen público de reparto con otro privado de capitalización.

Asimismo, **se introdujeron cuatro modificaciones paramétricas que dificultaron sensiblemente las condiciones de acceso a la jubilación**: 1) elevación de 10 años en la cantidad de años de aportes necesarios (de 20 a 30 años), 2) aumento de 5 años en la edad jubilatoria (65 para los hombres y 60 para las mujeres), 3) pasó a requerirse al menos 3 años de aportes regulares en los últimos 5 años previos a jubilarse, y 4) el cálculo del haber inicial pasó a ser el promedio de los últimos 10 años (en lugar del promedio de los tres mejores salarios anuales).

Obviamente, **en la medida en que los trabajadores activos que optaran por el sistema privado de capitalización destinarían la totalidad de sus aportes a las AFJP, la reforma implicaba un enorme “costo de transición”** (ya que el Estado, ahora con menores recursos, debía seguir afrontando el pago de los haberes de los jubilados existentes). En la práctica, **este costo de transición terminó siendo muy superior al inicialmente estimado**, como consecuencia del aumento de la tasa de desempleo, el incremento de la informalidad y un menor ritmo de crecimiento de la economía.

En realidad, **la mayor parte del costo la transición recayó en las provincias**. Debido al creciente desequilibrio previsional, fue necesario destinar cada vez más recursos no

contributivos (perteneciente a la masa de recursos que la Nación coparticipa con las provincias) al financiamiento de la ANSES: 15% de la masa coparticipable, 10,3% del IVA, 20% de Ganancias, 100% Adicional Cigarrillos, 21% del impuesto que grava las naftas y 100% sobre el gas-oil, 100% Impuestos Internos automotores gasoleros y 70% del Monotributo. La idea era que, como contraprestación, la Nación absorbiera los regímenes provinciales (deficitarios) de forma tal de lograr una armonización de los beneficios jubilatorios. Si bien **todas las provincias debieron ceder recursos, este proceso de transferencia de cajas provinciales se cumplió parcialmente** (sólo 11 provincias transfirieron sus cajas previsionales)².

Mirado en perspectiva, lo cierto es que **el funcionamiento del sistema fue francamente decepcionante**. Además de **costos operativos extraordinariamente altos** (incluyendo la prima por los seguros de muerte e invalidez, alcanzaban **1/3 del total de los aportes del trabajador**), **el endurecimiento de las condiciones de acceso redundó en un marcado descenso de la cobertura del sistema** (hacia finales de la década se ubicó en torno al 50%). Por último, no se deben perder de vista **las implicancias macro que tuvo el sistema de AFJP: el costo de la transición de la reforma previsional representó, por sí solo, 2/3 del incremento de la deuda pública nacional entre 1994 y 2001**.

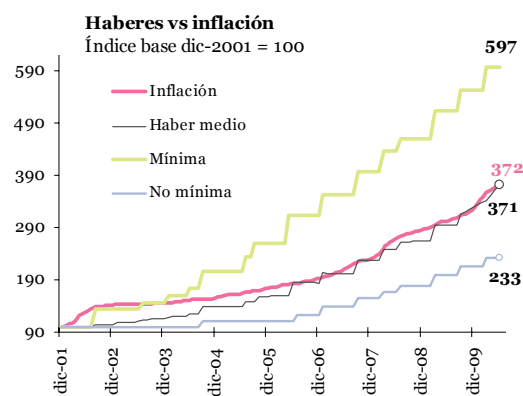
Si bien parte del deficiente funcionamiento del sistema de AFJP se explica por la mala *performance* de la macroeconomía (que amplificó el costo de la transición), lo cierto es **que se trataba de un esquema inadecuado para un país**

² Las provincias son: CABA, Catamarca, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán. En el caso de las provincias que no transfirieron sus cajas, hacia finales de los '90s se acordó que la Nación financiaría sus desequilibrios previsionales en la medida en que armonizaran sus regímenes con el nacional (proceso que también ha tenido sus idas y vueltas).

con la estructura del mercado laboral y de distribución de los ingresos como la Argentina: al darle preponderancia central a los aspectos contributivos en detrimento del componente solidario, el sistema de capitalización ofrecía un tasa de sustitución del salario muy baja para aquellos sectores de la población con ingresos medios y bajos.³ Esto, sumado al descenso en el nivel de cobertura por el endurecimiento de las condiciones de acceso, **inevitablemente implicaba un pasivo contingente a futuro de magnitud para el Estado Nacional.**

La política previsional del kirchnerismo

El sistema previsional fue el principal pilar (junto con la obra pública y los subsidios) **sobre el cual se sustentó el impactante crecimiento del gasto público** que tuvo lugar a partir de 2003. La primera etapa de la política previsional kirchnerista puede sintetizarse en dos ejes centrales: **mínima y cobertura. Desde 2002 la jubilación mínima se actualizó 15 veces⁴, con un crecimiento nominal acumulado del 500% (pasó de \$ 150 a \$ 895) y una recomposición en términos reales del 60%.** Distintamente, las jubilaciones “no mínimas” aumentaron sólo 133% lo que redundó en un incremento del haber medio del 260% (motorizado, obviamente, por la suba de la mínima).



³ No deja de llamar la atención que sólo en países de América Latina (de ingresos medios o bajos y crecientes problemas de desigualdad) se hayan efectuado drásticas reformas previsionales (con la incorporación de esquemas de capitalización), mientras que ningún país desarrollado los haya adoptado como pilar de su sistema previsional.

⁴ No incluye el ajuste de 16,9% de septiembre de 2010 establecido por la Ley de Movilidad Jubilatoria (Ley N° 26.417) que lleva la mínima a \$ 1.046, anunciado días atrás por la Presidenta.

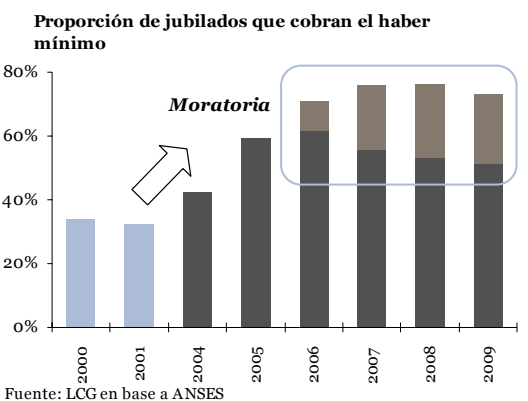
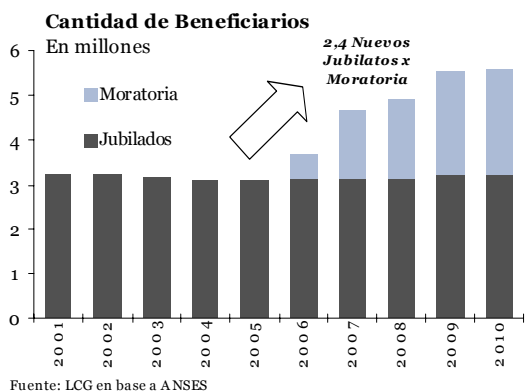
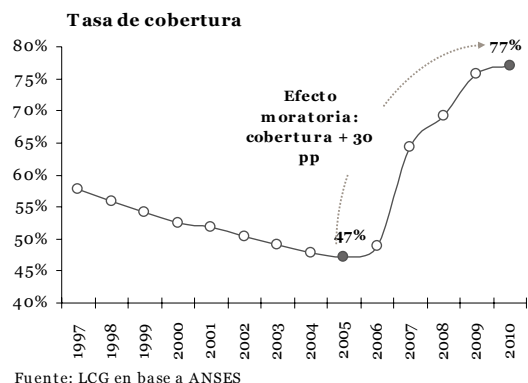
En el mismo período, la inflación acumulada fue del **270%**.

Entre 2005 y 2007 se introdujo una serie de modificaciones tendientes a aumentar la cobertura del sistema (principal problema heredado del sistema de AFJP) y poner en pie de igualdad al régimen de reparto, dentro de las cuales destaca la denominada “**moratoria previsional**”⁵. Por medio de ella, se les permitió acceder al haber mínimo a aquellas personas en edad jubilatoria que les faltaran alguno o todos los años de aportes necesarios, saldando los aportes faltantes con el pago de 60 cuotas fijas (que se descuenta del haber mínimo). **Esta moratoria permitió que 2,4 millones accedieran al sistema previsional.**

Pese a que en ambos casos se trataron de objetivos absolutamente deseables (la recomposición de los haberes en un contexto inflacionario y el incremento de la cobertura del sistema), **los errores de diseño en la implementación terminaron provocando otras inequidades.** En primer lugar, dado que a partir de 2002 la recomposición de los haberes no mínimos fue sustancialmente menor (muy por debajo de la evolución de la inflación), **el resultado natural fue un impactante achatamiento de la pirámide previsional: mientras que en 2001 el 33% de los jubilados percibía la mínima, actualmente dicha participación es del 75%.**

En segundo lugar, pese a que la generalización de un ingreso mínimo para los pasivos era un problema acuciante que reclamaba resolución inmediata, **la amplísima moratoria previsional implementada puso en pie de igualdad a**

⁵ Traspaso automático al régimen de Reparto de mujeres mayores de 50 y hombres mayores de 55 con un saldo acumulado inferior a \$ 20.000, nuevo esquema de opción (apertura de traspaso cada 5 años, nuevos trabajadores que no optan pasan directo a reparto), jubilación anticipada de desempleados con los años de aportes requeridos pero faltando 5 años para alcanzar la edad jubilatoria, y transferencia a la ANSES de los Regímenes Especiales.



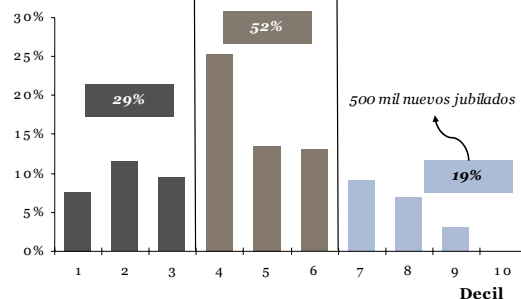
una persona con 30 años de aporte con una que no tenía ninguno⁶. En lugar de implementarse un ingreso mínimo universal a la vejez financiado con rentas generales, se acentuó el componente solidario del sistema pero a costa de una igualación forzada de los derechos previsionales, detrayendo recursos para la recomposición los haberes no mínimos y dejando un enorme pasivo de cara al futuro.

Por último, en términos distributivos el resultado de la moratoria previsional tampoco fue del todo satisfactorio: la mayor parte de los “nuevos jubilados” no se concentró en los estratos bajos de la distribución de los ingresos sino en los medios.

Una vez “solucionado” el tema de la mínima y la cobertura, el foco de la gestión previsional se puso en intentar corregir el marcado retraso de las jubilaciones no mínimas. Así, y en paralelo con la consolidación de los superávits de la ANSES, los aumentos de la mínima estuvieron acompañados de incrementos de los haberes no mínimos (de forma tal de evitar seguir achatando la pirámide de haberes): mientras que en el período dic-03 / dic-06 el haber no mínimo se actualizó un 22%, entre dic-08 y dic-06 lo hizo 47%. Esta etapa culminó con la sanción de la ley de movilidad previsional en septiembre de 2008, en buena medida una respuesta forzada ante el fallo de la Corte Suprema referido a la actualización de los haberes jubilatorios (el “caso Badaro”).

La última etapa en materia previsional se produjo en simultáneo con el desencadenamiento del crac financiero mundial que siguió a la caída de Lehman Bros. Pese a todas las correcciones en el margen introducidas al sistema previsional a partir de 2003 (manteniendo siempre el carácter mixto pú-

Distribución del aumento de jubilados por moratoria por deciles de hogares ordenados por ingreso familiar per cápita



Fuente: LCG en base a SEL consultores

Evolución haberes, salarios e inflación

Var. acum. desde dic-01

	Haberes			CVS	IPC LCG
	Medio	Mínimo	No mínimo		
Dic-02	4%	33%	0%	8%	41%
Dic-03	15%	47%	0%	21%	46%
Dic-04	39%	105%	10%	32%	55%
Dic-05	58%	160%	10%	59%	74%
Dic-06	83%	213%	22%	89%	93%
Dic-07	128%	298%	55%	131%	130%
Dic-08	164%	360%	79%	183%	185%
Dic-09	229%	451%	115%	230%	228%
Jun-10	271%	497%	133%	274%	272%

Fuente: LCG en base a Indec y ANSES

Pérdida acumulada valor adquisitivos 140 pp

⁶ La única diferencia en el haber percibido es el pago mensual de la “cuota moratoria”.

blico-privado), el kirchnerismo decidió **avanzar de forma intempestiva en la estatización de las AFJP por una motivación mucho más fiscal que previsional**: el Gobierno se hizo de un **flujo anual de \$ 15.000 M** (los aportes de los trabajadores que antes iban a las AFJP) y **del fondo acumulado de las AFJP (unos US\$ 30.000 M a diciembre de 2008)**.

Independientemente de los problemas derivados del sistema de AFJP (por ejemplo nivel de cobertura y haberes, que se fueron corrigiendo progresivamente), **lo que no pareció razonable fue reformar de cuajo el sistema previsional apenas 14 años después de su creación**. Si bien las obligaciones futuras de las nuevas jubilaciones están parcialmente calzadas con la apropiación del fondo acumulado de las AFJP (el denominado Fondo de Garantía de Sustentabilidad FGS), **lo cierto es que durante esos 14 años el sistema previsional en su conjunto resignó fondos que hemos estimado en unos US\$ 30.000 M (entre comisiones AFJP, default de la deuda pública y devaluación del peso)**.

Una ANSES holgada...

La estructura de ingresos y gastos de la ANSES supera lo estrictamente previsional. En los últimos años la ANSES ha comenzado a cumplir otras funciones (Asignación Universal por Hijo, asistencia financiera a provincias, financiamiento a proyectos productivos, etc.), compromisos para los cuales también fue provista de nuevos recursos (reformas previsionales de 2007 y estatización de AFJP en 2008).

Este nuevo rol de la ANSES, donde los ingresos superaron ampliamente al crecimiento de los gastos,

labourcapitalgrowth

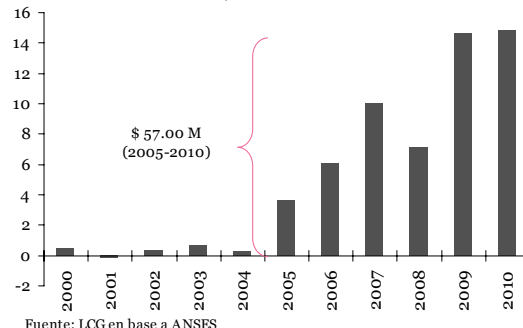
Castañeda 1873 – Oficina 17
(5411) 4787-2326
www.lcg.com.ar
contacto: info@lcg.com.ar

le permitió en los últimos años acumular un fuerte excedente. Desde 2003, la ANSES acumula un superávit fiscal de casi \$ 60.000 M. Sin embargo, esta aparente holgidez esconde algunos desequilibrios cuando se analizan en detalle los números: de tomarse únicamente los componentes contributivos, el resultado acumulado habría sido deficitario en \$ 120.000 M. Por lo tanto, para hacer un análisis más preciso de la actual paradoja de la seguridad social, con una ANSES superavitaria pero un sistema previsional desequilibrado, es conveniente primero ir de lo general (ingresos y gastos totales) a lo particular (la cuestión previsional en sí).

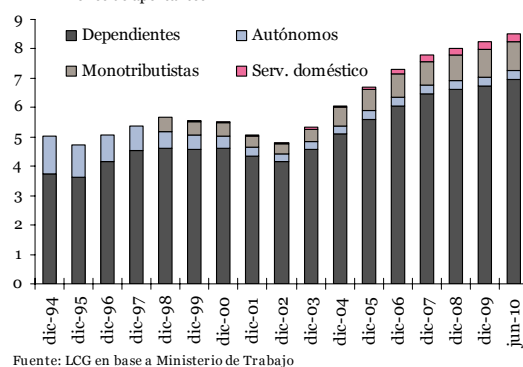
Los recursos de la ANSES (\$ 156.000 M) se sustentan fundamentalmente de los aportes y contribuciones (\$ 86.000 M, 55% del total) cuya base imponible, naturalmente, es la masa salarial de los trabajadores formales. Como el sistema es de reparto, los trabajadores activos formales aportan a las prestaciones de los jubilados actuales. En la actualidad hay aproximadamente 8,5 millones de trabajadores formales que aportan a la ANSES. El grueso de la recaudación se nutre de la contribución de los 7 millones de trabajadores en relación de dependencia que aportan el 21% del salario bruto (sumando aportes y contribuciones patronales)⁷. En cambio, el resto (monotributistas, autónomos y régimen de servicio doméstico) sólo aporta una suma fija que en muchos casos es inferior al 5% de su ingreso.

Con el crecimiento de la esperanza de vida y el envejecimiento poblacional, los sistemas previsionales públicos tuvieron que empezar a ser financiados con recursos de las rentas generales. Sin embargo, en Argentina la estructura de ingresos del sistema previsional es algo particular: las cargas sociales sólo explican poco más de la mitad de los ingresos totales (55%, antes de la crisis de

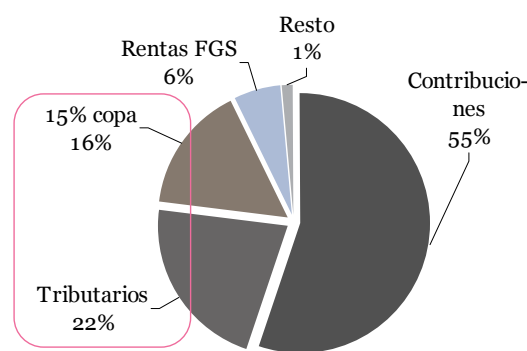
Resultado financiero ANSES
Miles de millones de \$



Aportantes ANSES
Millones de aportantes



Estructura de ingresos ANSES (2010)



⁷ A este porcentaje se le debe adicionar la contribución patronal del 4,44% del salario bruto con destino a financiar las Asignaciones Familiares.

2001 eran el 70%). Esta singularidad se debe a dos circunstancias puntuales: en primer lugar, como hemos mencionado anteriormente, la ANSES recibe una suma importante de fondos de rentas generales (recaudación de impuestos) y, en segundo lugar, con las reformas previsionales de los últimos años, se pasaron a contabilizar como ingreso las rentas generadas por los activos financieros del FGS.

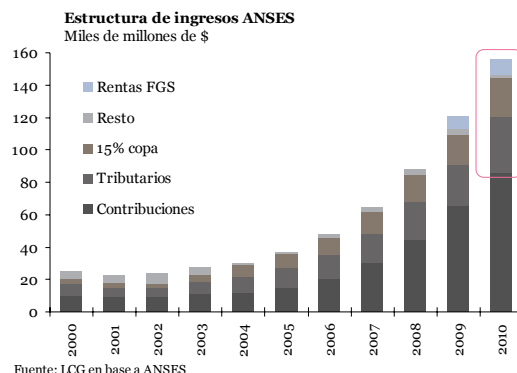
Con respecto a los recursos tributarios, la ANSES recibe aproximadamente 1/5 (\$ 60.000 M) de la recaudación total de la AFIP. Así, de incluirse también a las contribuciones y aportes a la seguridad social, la distribución del total de la recaudación es la siguiente: **la ANSES recibe el 39%, el Tesoro Nacional el 36% y las provincias quedan rezagadas con un 25%.**

Los ingresos tributarios representan el 40% de los recursos totales de la ANSES (el grueso proviene del 15% de la masa coparticipable, el 20% del impuesto a las ganancias y el 10,3% del IVA). **Las mayores aportantes son las provincias, ya que los fondos que recibe la ANSES surgen de detracciones previas a la coparticipación de impuestos: cada año contribuyen con el 20% de los ingresos totales de la ANSES (\$ 36.000 M en 2010).**

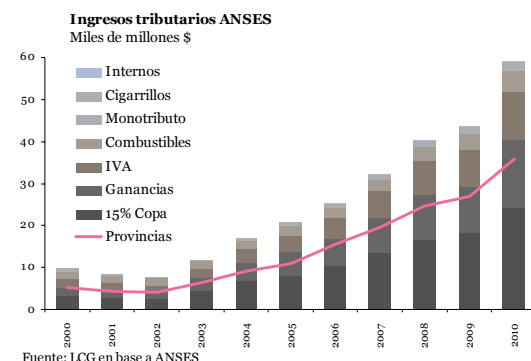
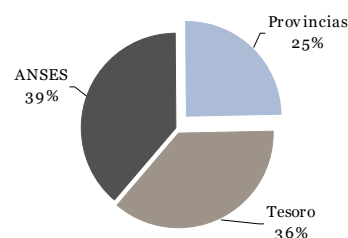
Por último, la ANSES también se benefició de la creciente propensión del Gobierno Nacional de “generar” nuevas fuentes de financiamiento: con la reforma previsional parcial de 2007 y la contra-reforma de 2008 incrementó en un 10% sus ingresos con las rentas del FGS (\$ 10.000 M en 2010)⁸.

Por su parte, **los gastos de la ANSES (\$ 140.000 M) están concentrados en 3 bloques: seguridad social estricta, programas y subsidios atendidos con recur-**

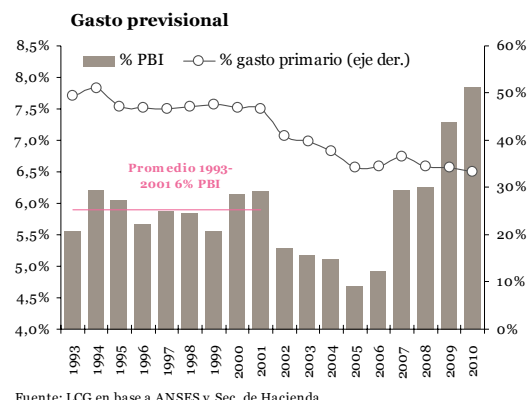
⁸ Además estas rentas generadas por el FGS, la ANSES comenzó a recaudar el flujo de aportes que anteriormente recaudaban las AFJP y que incrementó en un 20% adicional los ingresos de la ANSES.



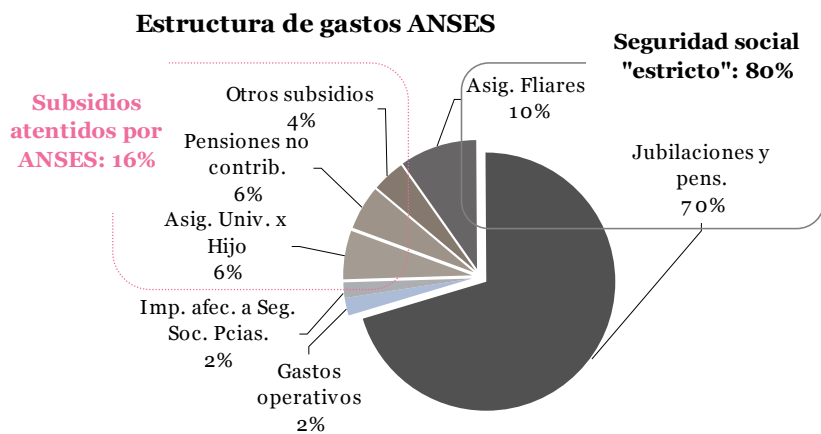
Distribución recaudación de impuestos



tos de la ANSES y los gastos operativos. El gasto en seguridad social (jubilaciones y pensiones y asignaciones familiares) representa el 80% de los gastos totales. El gasto en jubilaciones y pensiones, producto del incremento de la tasa de cobertura y de los haberes (principalmente los mínimos), **creció casi 2 pp en términos del PBI en relación al promedio de la década del '90**. No obstante, dado el fuerte crecimiento del resto de los componentes del gasto público, su peso dentro del gasto primario total descendió del 50% a poco más de 30%.



Asimismo, en los últimos años la política social del Gobierno Nacional se concentró en la ANSES y en programas de otros Ministerios (Desarrollo Social) pero con fondos de la misma ANSES. En total ésta **destina aproximadamente más del 15% (\$ 22.000 M) de su gasto total a la atención de subsidios**. Los dos programas más importantes son la Asignación Universal por Hijo que tiene un costo anual de \$ 8.600 M y las Pensiones no Contributivas por un monto de \$ 8.000 M.



Fuente: LCG en base a ANSES

...pero un sistema previsional desequilibrado

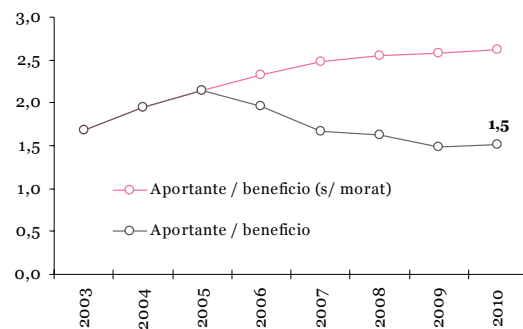
Desde un punto de vista estrictamente previsional la situación es muy diferente: actualmente **la relación aportante / beneficio es de apenas 1,5** (que, de no haberse realizado la moratoria, se elevaría a 2,5). Como mencionamos, hay 8,5 M de trabajadores y 5,6 M de jubilados. Anualmente, los trabajadores y empleadores aportan \$ 86.000 M (\$ 80.000 M los trabajadores en dependencia y \$ 6.000 M los independientes) mientras que el gasto de la ANSES en jubilaciones es de \$ 100.000 M, **lo que implica una brecha de \$ 14.000 M anuales**.

Con lo cual, **si se buscara tener un sistema equilibrado en términos previsionales el haber medio debería ser el equivalente sólo al 25% del salario bruto (actualmente dicha relación es del 33%)**. Obviamente, el hecho de que el haber medio actual sea superior y aún así la ANSES tenga superávit se debe a la fuerte transferencia de recursos no contributivos que ha venido recibiendo en los últimos años.

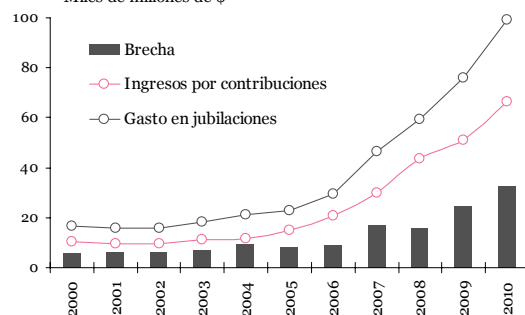
Independientemente de ello, hay una serie de aspectos que complican el panorama a futuro. **La incorporación de programas que deberían tener un financiamiento presupuestario ordinario de rentas generales** (Asignación Universal por Hijo, el “ingreso mínimo a la vejez” que fue la moratoria generalizada, etc.) **quitan recursos disponibles para las jubilaciones** (actuales y futuras).

Adicionalmente, **la generalización del fallo de la Corte en el Caso Badaro** (referido a la actualización de los haberes no mínimos para el período 2002-06) **a todos los beneficiarios potenciales implica un enorme pasivo**

Relación Aporte / Beneficio

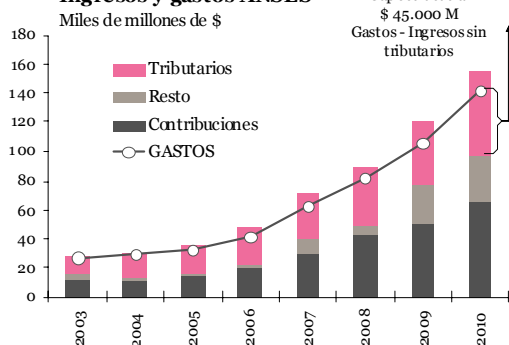


Sistema previsional
Miles de millones de \$



Fuente: LCG en base a ANSES

Ingresos y gastos ANSES



Fuente: LCG en base a ANSES

contingente que podría alcanzar los \$ 75.000 M⁹. La estrategia de la ANSES ha sido la de ir caso por caso, en función de cada sentencia judicial. Actualmente, existen unos **360.000 juicios vigentes** (tanto por el cálculo del haber inicial como por la actualización de los haberes) que, de tomarse el costo promedio de resolución, **demandarían una erogación potencial de \$ 21.600 M.**

Por último, la utilización de fondos del FGS en proyectos de dudosa rentabilidad esperada implica un riesgo adicional en términos de la posible licuación del capital acumulado.

Obviamente, se trata de **enormes pasivos contingentes que muy difícilmente se materialicen en el corto plazo.** Pero son muy elocuentes para graficar cuál es **la magnitud del desequilibrio previsional en nuestro país y demuestran que,** lejos de cierta percepción generalizada, **los fondos de la ANSES están muy lejos de ser “infinitos”.**

¿Es viable el 82% móvil?

La oposición ha encontrado en la discusión acerca de las jubilaciones el tema ideal para aglutinar voluntades en el Congreso y correr “por izquierda” al Gobierno en una cuestión de extrema sensibilidad social. El problema para el Gobierno es que, teniendo en cuenta que le ha dado los más variados usos al FGS, le resulta muy complicado justificar políticamente que no cuenta con los recursos necesarios para afrontar las propuestas de la oposición. Si bien aún no están claras las chances de que se

⁹ Este monto representa la deuda para los haberes no mínimos por la “historia pasada” actualizada a hoy por la variación del índice de salarios. De tomarse únicamente el salto discreto en los haberes, implicaría un mayor gasto anual de \$ 15.000 M.

apruebe en el Senado, lo cierto es que el principal objetivo de la oposición parece ser el de acorralar políticamente al Gobierno (especialmente porque la propia ley de movilidad jubilatoria contemplaba un aumento importante a partir de septiembre).

Las principales propuestas de la oposición en discusión son dos: 1) elevar el haber mínimo al 82% del SMVM, y 2) actualizar el resto de los haberes no mínimos (esto es, “desachatar” la pirámide). **De implementarse ambas, el haber medio se elevaría un 50%, lo que implicaría un costo fiscal de \$ 36.000 M (3% PBI).**

Haber mínimo 82% SMVM: Actualmente, el haber mínimo se ubica en los \$ 895, siendo el 60% del SMVM (que es de \$ 1.500). Llevarlo al 82% del SMVM implicaría **una jubilación mínima de \$ 1.230** (es decir, un incremento del 37%). **La medida beneficiaría a 4,7 millones de jubilados** (84% del total), **con un costo fiscal anual de \$ 19.000 M.**

Impacto fiscal de elevar haber mínimo al 82% SMVM

Monto prom. prestación actual	Beneficiarios (miles)	Haber medio	82% SMVM	Dif.	Costo fiscal anual (mill. \$)
	(1)	(2)	(3)	(4) = (3) - (2)	(5) = (1) x (4) x 13
0-895	4.088	895	1.230	335	17.805
895-1.080	392	989	1.230	241	1.229
1.080-1.230	195	1.155	1.230	75	190
TOTAL	4.675				19.224

Fuente: LCG en base a ANSES y Min. de Trabajo

Ajuste de haberes no mínimos: como mencionamos, a partir de 2002 el aumento de los haberes no mínimos fue sustancialmente inferior al de la mínima (133% vs 500%). En el mismo período, la inflación acumulada ha sido del 270% (variación similar a la que mostraron los salarios).

Para corregir el actual achatamiento de la pirámide, los distintos proyectos de ley presentados proponen recomponer las jubilaciones no mínimas teniendo en cuenta las variaciones de los salarios en el período 2002-06. Este período es justamente donde menos aumentos tuvieron los haberes no mínimos (sólo 10% en 2004 y 11% en 2006). Por ello, una aproximación a lo que se propone, es **incrementar los haberes no mínimos un 68%** (dado que los salarios se incrementaron 89%, se le descuenta el 21% de los aumentos otorgados en 2004 y 2006). **Se beneficiarían alrededor de 715 mil jubilados, con un costo fiscal de \$ 17.000 M.**

Impacto fiscal de ajustar haberes no mínimos

Monto prestación actual	Beneficiarios (miles)	Haber medio	Gasto anual (mill. \$)	Haber medio actualizado	Gasto anual actualizado	Costo fiscal
	(1)	(2)	(3) = (1) x (2) x 13	(4) = (2) x (1+68%)	(5) = (1) x (4) x 13	(6) = (5) - (3)
TOTAL	715	2.630	24.439	4.419	41.072	16.633

Fuente: LCG en base a ANSES y Min. de Trabajo

Ahora bien, **¿es viable pagar el 82% móvil?** La respuesta a este interrogante debe analizarse tanto en términos estrictamente previsionales como con una mirada integral de las prioridades del gasto público.

Al examinar la relación actual entre aportantes y beneficiarios queda claro que, **en términos estrictamente previsionales, no es sostenible a largo plazo.** Dado que los aportes y contribuciones son el 21% del salario bruto, **para pagar el 82% a todos harían falta casi cuatro aportantes por cada jubilado.** Demográficamente es imposible: hoy hay 2,5 trabajadores por cada beneficiario. Y más aún si se consideran los problemas estructurales de nuestro mercado laboral: dado que el trabajo informal es del 40%, actualmente existe 1,5 aportante por cada beneficiario.

De todas maneras, **si hoy se quisiese otorgar el 82% del SMVM y ajustar el resto de los haberes** (esto es, pasar de un haber medio de 30% del salario bruto formal a uno de 44%), **y para no desfinanciar al sistema previsional, se necesitaría formalizar nada menos que a 4 millones de trabajadores** (lo que equivale a “blanquear” a 2/3 de los actuales informales) o **bien elevar en un 50% las cargas laborales**. Obviamente, ambas de imposible realización.

82% móvil + actualización haberes no mínimos: costo \$ 36.000 M



En cambio, **si la discusión se enmarca dentro del conjunto del gasto presupuestario la situación se modifica**. Como vimos, la ANSES ya recibe fondos de rentas generales más allá de los aportes y contribuciones, que no sólo le permiten afrontar sus obligaciones sino que incluso la vuelven superavitaria.

Por ello, **en caso de alejarnos del análisis de lo estrictamente previsional para centrarnos en la cuestión fiscal, tendríamos que preguntarnos si el Gobierno Nacional cuenta con recursos suficientes para cubrir las mayores erogaciones**. Si tenemos en cuenta que medida en términos del PBI la recaudación se encuentra en máximos históricos y que el ineficiente esquema de subsidios vigente (energía, transporte, Aerolíneas Argentinas) insume un gasto anual de \$ 42.000 M, queda claro que, **de establecerse como prioridad la situación de la clase pasiva, existiría margen para afrontar el costo de la propuesta**.

Sin embargo, **hay que contemplar dos cuestiones adicionales. La primera es que la holgada situación fiscal actual no necesariamente es perdurable en el tiempo.** El superávit actual se sustenta en factores coyunturales como la inflación (vía aumento de precios, mayor carga por el no ajuste de los balances y nuevas fuentes de financiamiento “institucionalizadas” como la emisión monetaria), los altos precios internacionales de los *commodities* e impuestos surgidos en la emergencia (retenciones e impuesto al cheque) que deberían ir reduciéndose progresivamente. En el mismo sentido, podemos mencionar también la siempre postergada cuestión de la distribución de los recursos entre la Nación (Tesoro y ANSES) y las provincias.

La segunda es que **en un mundo donde la esperanza de vida se eleva y la tasa de natalidad se reduce, los sistemas previsionales enfrentan claros desafíos financieros a futuro** (como lo evidencia la situación europea actual), lo que acentuaría los desequilibrios previsionales actuales.

En resumen, **de establecerse como prioridad en materia presupuestaria la recomposición de los haberes jubilatorios parecen existir recursos suficientes como para afrontar su pago** (lo que, inevitablemente, aumentaría el componente solidario del sistema previsional). Obviamente, esto implicaría establecer reasignaciones en materia de gasto y, adicionalmente, generar las condiciones necesarias para promover la formalización de los 6 millones de trabajadores que actualmente están en negro. Lo que **sí resulta incompatible es simultáneamente sostener el ritmo de crecimiento del gasto, mantener el esquema de subsidios vigente e implementar rebajas impositivas de magnitud.**

Está prohibida su reproducción y circulación no autorizada expresamente.