



## DICTAMEN DE MINORÍA

La Comisión prevista en el artículo 55 y 56 de la Ley 27.541 ha considerado el mensaje ...../2020 de fecha ... de noviembre de 2020 y proyecto de ley de "....." (.....-PE-2020) y por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja su rechazo:

Sala de la Comisión, 12 de noviembre de 2020.-

Sen. María Belén  
Tapia

Sen. Esteban José  
Bullrich

Sen. Silvia Beatriz  
Elías de Pérez

Dip. Luis Mario  
Pastori

Dip. Luciano Andrés  
Laspina

Dip. Alejandro  
Cacace



## INFORME

Sr. Presidente:

Luego de 6 meses de discusión en el seno de esta Comisión Bicameral Mixta de Movilidad Previsional, el Poder Ejecutivo avanzó unilateralmente con la propuesta de una nueva fórmula de movilidad previsional, la cual es sustancialmente igual a la de 2008. Así, mediante un comunicado del Ministerio de Economía el pasado lunes, en vísperas de la llegada de la misión del Fondo Monetario Internacional, fue anunciado el nuevo índice de movilidad. De esa forma, la misma función de esta Comisión ha sido limitada por voluntad del Poder Ejecutivo, que incluyó su creación en la Ley 27.541, generando la apariencia que la fórmula de movilidad previsional nacería de un espacio mixto, donde estuviera incluida la oposición, al menos minoritariamente. Pero este proyecto presentado está lejos de ser el fruto de un debate consensuado, habiendo transformando así a la Comisión Bicameral Mixta de Movilidad Previsional en sólo una marquesina que le permitió al gobierno ganar tiempo para presentar una fórmula que nunca estuvo en discusión: desde el 10 de diciembre de 2019 ya estaba previsto volver a 2008 en cuestiones de movilidad.

Antes de comenzar el análisis sobre la fórmula de movilidad presentada por el gobierno, es imprescindible hacer referencia al ajuste que se viene realizando sobre los jubilados desde que asumió el gobierno. Por un lado, por los aumentos por decreto del Presidente Alberto Fernández, de -los que ya hemos cuestionado su constitucionalidad en virtud de que la movilidad jubilatoria es un derecho constitucional, establecido en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, y como tal, debe ser reglamentado por una ley del Congreso, como también lo ha entendido la Corte Suprema-. En efecto, con la fórmula de movilidad suspendida en septiembre les hubiera correspondido un incremento a los jubilados de 9,88%, cuando el aumento fijado por decreto fue de 7,5%. Mientras que la mínima es ahora de \$18.129, con la Ley de Movilidad esta hubiera sido \$1.000 superior. Quien cobraba en febrero de este año un haber de \$20.000, recibe más de \$2.000 pesos menos y quien cobraba \$50.000 percibe aproximadamente \$8.000 menos por mes de lo que les hubiera correspondido por ley. Estas pérdidas se van incrementando hasta llegar al haber máximo a febrero de 2020, que era de \$103.000, que reciben \$18.000 menos por mes desde septiembre. De acuerdo a un informe del Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF)<sup>1</sup>, el gobierno ahorrará cerca de \$72.000 millones de pesos este año por los decretos de

---

<sup>1</sup> 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.



aumento. Está claro que la verdadera razón para suspender la fórmula de movilidad establecida en la Ley ha sido un 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.

Por otro lado, también se perjudicará a los jubilados en el presupuesto 2021. El Ministro Guzmán dijo que el gasto en seguridad social aumenta en el presupuesto para el 2021, y esta suba sería de un 31%. Pero en realidad, con una inflación promedio del 32%, de acuerdo a los cálculos de la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC)<sup>2</sup>, se producirá un ajuste en las jubilaciones en términos reales, que sería muy fuerte si la inflación fuera mayor a la esperada por el Ministerio de Economía. De hecho, según el REM del Banco Central de la República Argentina, estará en el orden del 48,9%.

Respecto de 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.

En primer lugar, la recaudación es una variable procíclica, lo cual implica que cuando la economía vaya bien, los haberes van a crecer, 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 a la fórmula de movilidad utilizada entre el 2009-2017 en esos términos, manifestando *"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 jubilados debería conservarse a lo largo del*

---

<sup>2</sup> Oficina de Presupuesto del Congreso -OPC- (2020). *Proyecto de Ley de Presupuesto 2021- Análisis de los recursos tributarios.*



tiempo".<sup>3</sup> 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>4</sup>, según datos del Ministerio de Economía, la Argentina sufrió 14 períodos 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 períodos 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 aún, con el nivel de inflación de la Argentina en los últimos años, pasar de un ajuste trimestral a uno semestral 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, esto implicaría pérdidas drásticas del poder adquisitivo dentro de un semestre, generando mayor volatilidad para el jubilado e incertidumbre con respecto a sus ingresos.

Entonces, al contrario que todo lo expuesto, y como fue argumentado por el BID, debe destacarse que la inflación como variable dentro del índice de movilidad previsional asegura el mantenimiento del poder adquisitivo de las prestaciones, garantizando el valor de los haberes en el tiempo, aún en los períodos en que la economía se encuentre en recesión. 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

---

<sup>3</sup> Izquierdo, A., Puig, J (2018) El gasto y el ciclo, 3 (p. 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).

<sup>4</sup> Instituto de Desarrollo Social Argentino -IDESA-(2020). *14 episodios recesivos en 6 décadas*. Informe N° 851.



Unidos, Colombia, México, Brasil, Paraguay, entre otros) o a veces IPC combinada con otras, principalmente con la variable salarios (Finlandia, República Checa, Suiza).

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>5</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 sólo 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>6</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 periodo 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 periodos de caída económica, y, además, es la que menor minimiza la volatilidad cíclica de los haberes.

En segundo lugar, 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. Más aún, se aprobó recientemente una Ley que reafirma esta posibilidad, que ya estaba prevista en la normativa que regula al FGS. Tanto Capello como el economista Levy Yeyati<sup>7</sup> y el jurista Miguel Angel Fernández Pastor<sup>8</sup> sugirieron que podría utilizarse el FGS como ese Fondo Anticíclico.

De esta forma, lo más adecuado sería que los haberes se actualicen utilizando la variable de la inflación, que permite preservar el poder adquisitivo de las jubilaciones, esté nuestra

---

<sup>5</sup> Exposición ante la Comisión Especial Mixta de Movilidad Previsional (Arts. 55 y 56 de la ley 27541), 20 de julio de 2020. <https://www.facebook.com/diputados.argentina/videos/1790136874505046/>

<sup>6</sup> Exposición ante la Comisión Especial Mixta de Movilidad Previsional (Arts. 55 y 56 de la ley 27541), 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)

<sup>7</sup> Exposición ante la Comisión Especial Mixta de Movilidad Previsional (Arts. 55 y 56 de la ley 27541), 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)

<sup>8</sup> Exposición ante la Comisión Especial Mixta de Movilidad Previsional (Arts. 55 y 56 de la ley 27541), 27 de julio de 2020. <https://www.youtube.com/watch?v=7hoGGmirAkl>



economía en recesión o transitando ciclos positivos. 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.