

## Una ley importante con un trámite irrazonablemente rápido.

La magnitud de la Ley está dada por las dos caras de la moneda, por un lado el Estado promueve reducir el gasto proyectado y 15 millones de personas en situaciones vulnerables -especialmente tuteladas por la Carta Magna- tienen una nueva quita en sus ingresos de reconocido carácter alimentario.

Estos elementos justificaban al menos un debate serio, un resultado comprensible, y una redacción impecable. Nada de eso se ha dado, ahora siguen los reproches, las demandas judiciales y reglamentaciones necesarias para cubrir los defectos legales. DNU incluido.

Originariamente desde el discurso político se planteó que con el método reemplazado las jubilaciones subían más que la inflación y por ello era distorsivo.

A medida que avanzó el proyecto se sostuvo que el cambio se realizaba para proteger a los jubilados de los años con alta inflación. Es curioso que se diga esto cuando se había fijado en el proyecto para el Presupuesto una meta del 10%, menos de la mitad de este año y prácticamente un cuarto de 2016.

No parece que haya sido necesario "proteger" a los jubilados con semejante urgencia.

## Preocupa.

### La falta de debate.

El único fin, por más que se lo intente enmascarar, es reducir el monto del gasto en jubilaciones que se lleva más del 40% del presupuesto anual.

Es lamentable que la única variable de mejora de los haberes desapareció en el tratamiento en la Cámara de Senadores.

El anteproyecto incluía una mejora de las jubilaciones en la medida que se registrara un incremento en el PBI.

El resultado del esquema propuesto era realmente muy magro y alejado de las posibilidades reales de Estado que podría haber sido más generoso en la mejora que se podía dar en la función de los nuevos recursos dados por una mejora del PBI.

Se eligió una salida demagógica sin analizar cuánto más de los nuevos recursos que generasen el crecimiento del País podía destinarse a los jubilados.

## El apuro.

La única razón que existió para realizar el trámite parlamentario que sufrimos al término del año pasado era que la Ley debía sancionarse durante el mes de diciembre para no consolidar el derecho de los afectados a percibir el incremento devengado durante el segundo semestre de 2017 en el mes de marzo.

Esto hubiera eliminado el ahorro pretendido y con ello herido de muerte el pacto de distribución de recursos con los gobernadores.

## Esto es lo que quedó.

### El diferimiento del pago.

El problema del “empalme” como fue definido por los medios de comunicación es una de las dos medidas que explican la quita a los jubilados o el ahorro fiscal, como queramos verlo.

El problema es simple: en el mes de marzo se pagaba el incremento medido en ciertas variables durante el segundo semestre del año inmediato anterior, ahora sólo se reconoce lo medido de julio a septiembre.

Así las cosas, en marzo se traslada la mitad de lo que se reconocía antes, el resto se incorpora al haber recién en junio de este año.

Por ello en los meses de marzo, abril y mayo los afectados cobrarán menos que con el régimen anterior.

Esto provoca un choque con el principio de progresividad de las normas garantizado en el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

La garantía de movilidad ha sido definida por el Máximo Tribunal con pocas variaciones a lo largo del tiempo. Los elementos siempre presentes durante los últimos 30 años son que debe seguir la evolución del salario de los trabajadores activos y permitir al beneficiario mantener el nivel de vida a lo largo del tiempo.

Ahora sucede que se sigue a los salarios desde más lejos, aumentaron la distancia en la que se corrige la distorsión produciendo en la práctica una merma en las jubilaciones durante seis meses al año, en los períodos de junio a agosto y diciembre a febrero los haberes tienen la misma actualización que con el sistema anterior.

Esto no se corrige con un bono de pago único, los Legisladores no dijeron que este desfasaje continúa después de 2018 y eso deberá ser corregido.

Entiendo que aún no hay planteos judiciales claros en donde se solicite que se corrija esta cuestión, que pisa la delicada línea sobre el control jurisdiccional y la división de poderes. En nuestra materia la CSJN entendió que: “...Que la misión más delicada de la Justicia es la de saberse mantener dentro del ámbito de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes ni suplir las decisiones que deben adoptar para solucionar el problema y dar acabado cumplimiento a las disposiciones del art. 14 bis de la Constitución Nacional.”<sup>1</sup>

Probablemente un fallo del Máximo Tribunal –que siga la línea del precedente citado– pueda en dos o tres años pedir al Congreso que corrijan el problema cuando el mismo no impacte en el Presupuesto Nacional, cuestión que debió planificarse en la Ley durante un período de transición.

### El cambio de base de medición.

El hecho motivador de la modificación fue descrito como un error de la fórmula anterior que produjo que las jubilaciones subieran un 24% respecto a la inflación desde 2009 a 2017, y que esto

---

<sup>1</sup> “Badaro, Adolfo Valentín” (B.675.XLI. Sentencia del 8/08/2006), Cons. 18.

producía una carga fiscal insostenible. El error del planteo es que el Estado no mueve sus recursos al compás de la inflación sino de la recaudación siendo el problema la relación entre ingresos y gastos.

Lamentablemente no fue publicada la suba de los ingresos o del presupuesto u otra variable comparativa más que la inflación, por lo que el análisis se queda trunco.

La excusa para la sanción entonces, mutó durante el proceso y entonces se sostuvo que durante el año 2016 la fórmula anterior arrojó 8 puntos menos que la inflación produciendo una merma en el haber de los jubilados que no debía volver a repetirse.

Lo que nadie aclaró es que la formula actual hubiera dado un haber ligeramente mayor al método viejo pero a pesar de eso los jubilados hubieran cobrado menos dinero durante el año 2016, ya que recién en diciembre de ese año el haber hubiera superado al método modificado. Por ello durante todo el año se cobraría menos.

Esto se agrava al ver la comparación con el año inmediato siguiente al mayor pico de inflación de los últimos 27 años. En 2017 la aplicación de la nueva fórmula tampoco habría mejorado las cosas para los jubilados.

Trimestre	Inflación	RIPTE	70% 30%	26.417
1 2016	6,13%	6,23%	6%	15,35%
2 2016	7,70%	5,46%	7%	
3 2016	12,05%	7,44%	11%	14,16%
4 2016	13,64%	7,66%	12%	

Trimestre	Inflación	RIPTE	70% 30%	26.417
1 2017	6,15%	7,71%	7%	12,96%
2 2017	5,37%	5,32%	5%	
3 2017	5,12%	7,10%	6%	13,32%
4 2017	6,14%	4,64%	6%	

Haber mínimo	\$4.299,66
--------------	------------

Haber mínimo	\$5.661,95
--------------	------------

	Modificación	SAC	Ley actual	SAC
ene-16	\$ 4.299,66		\$4.299,66	
feb-16	\$ 4.299,66		\$4.299,66	
mar-16	<b>\$ 4.564,58</b>		<b>\$4.959,66</b>	
abr-16	\$ 4.564,58		\$4.959,66	
may-16	\$ 4.564,58		\$4.959,66	
jun-16	<b>\$ 4.885,20</b>	\$2.442,60	\$4.959,66	\$2.479,83
jul-16	\$ 4.885,20		\$4.959,66	
ago-16	\$ 4.885,20		\$4.959,66	
sep-16	<b>\$ 5.406,27</b>		<b>\$5.661,95</b>	
oct-16	\$ 5.406,27		\$5.661,95	
nov-16	\$ 5.406,27		\$5.661,95	
dic-16	<b>\$ 6.046,57</b>	\$3.023,29	\$5.661,95	\$2.830,97

	Modificación	SAC	Ley actual	SAC
ene-17	\$ 6.046,57		\$6.046,57	
feb-17	\$ 6.046,57		\$6.046,57	
mar-17	<b>\$ 6.446,65</b>		<b>\$6.830,21</b>	
abr-17	\$ 6.446,65		\$6.830,21	
may-17	\$ 6.446,65		\$6.830,21	
jun-17	<b>\$ 6.791,77</b>	\$3.395,88	\$6.830,21	\$3.415,11
jul-17	\$ 6.791,77		\$6.830,21	
ago-17	\$ 6.791,77		\$6.830,21	
sep-17	<b>\$ 7.179,75</b>		<b>\$7.740,00</b>	
oct-17	\$ 7.179,75		\$7.740,00	
nov-17	\$ 7.179,75		\$7.740,00	
dic-17	<b>\$ 7.588,37</b>	\$3.794,19	\$7.740,00	\$3.870,00

<b>Total Percibido 2016</b>	<b>\$ 64.680</b>	<b>\$ 66.315,85</b>
-----------------------------	------------------	---------------------

<b>Total Percibido 2017</b>	<b>\$ 88.126</b>	<b>\$ 91.319,50</b>
-----------------------------	------------------	---------------------

Diferencia **-\$1.635,92**

Diferencia **-\$3.193,41**

Como puede observarse la nueva fórmula no hubiera evitado la pérdida del valor contra la inflación tal como el discurso de los legisladores que votaron la norma dice que logra, y los jubilados tienen ahora una protección menor.<sup>2</sup>

Vale recordar el afán del gobierno en reducir el resultado de la movilidad que motivó que en febrero de 2017 se intentara hacer una modificación en la aplicación de la fórmula por entender (correctamente a mi criterio) que había un error técnico que producía que se repotenciara la medición de los ingresos de la ANSeS trasladando al aumento de las jubilaciones un valor mayor el que debía reflejar.

Esa modificación era sin embargo minúscula en comparación del resultado final del nuevo método, sin embargo la presión de los diputados de la oposición fue suficiente para frenar ese cambio.

Así las cosas, por nueve años se midieron las variaciones en los recursos de la ANSeS divididas por la cantidad de beneficios al pago y se promediaba con las variaciones de un índice salarial (existen fuertes críticas de la metodología utilizada para la confección de estos índices). Es notable que la Ley 26.417 disponía que para cada semestre se utilizara el RIPTTE o el Índice de Salarios del INDEC debiendo elegirse el que mayor aumento haya dado para el período.

Todo eso se dejó de lado, ahora el Estado entiende que la movilidad sólo debe luchar con el proceso de depreciación monetaria.

La magnitud del cambio está dada principalmente por el momento en que se modifican las variables: el gobierno presume que los salarios tendrán un alza en términos reales durante 2018 y la inflación se reducirá en comparación con años anteriores.

Así las cosas, no cambiamos nada, mantenemos la misma receta de los últimos 30 años, elegimos el índice que menos da y lo usamos para la movilidad de los jubilados.

Es curioso que miembros del gobierno, en especial funcionarios de la SSS (Secretaría de Seguridad Social), declaren que para los cambios integrales del sistema se analiza seguir el modelo español ya que el primer cambio que se hizo aquí es exactamente el contrario que realizado por el modelo Ibérico. En España se otorgaban aumentos por costo de vida y ahora se utiliza una base mixta que refleja los recursos propios del sistema por beneficio al pago y la evolución de los salarios.

### Piruetas argumentales

Será seguramente bajo el paraguas de la falta de daño comprobado que el Máximo Tribunal valide el cambio de base, sin embargo deberá encontrar la continuidad con tres precedentes propios en la materia:

En el precedente “Sánchez, María del Carmen c/ ANSeS s/ Reajustes Varios”, nuestro Máximo Tribunal entendió que: “...la movilidad no presupone únicamente una necesaria actualización monetaria frente al deterioro que produce un proceso inflacionario, sino un ajuste periódico que, sin congelamiento del haber, y aunque no haya inflación, mantenga al jubilado en una situación de permanente relación proporcionalmente razonable entre pasividad y actividad...”<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Para la medición de la inflación se tomó el “IPC Congreso” hasta 5/2016, empalmado con el IPC GBA, del INDEC hasta la consolidación del IPCN en 01/2017. Datos del RIPTTE del MTESS.

<sup>3</sup> Considerando 14 del voto del Doctor Juan Carlos Maqueda. Sentencia del S. 2758. XXXVIII del 17/05/2005.

Posteriormente dijo la CSJN en el considerando 14 del precedente “Badaro, Adolfo Valentín”<sup>4</sup> “...Que la movilidad de que se trata no es un reajuste por inflación, como pretende el actor, sino que es una previsión con profundo contenido social referente a la índole sustitutiva de la prestación jubilatoria, para la cual es menester que su cuantía, que puede ser establecida de modo diferente según las épocas, mantenga una proporción razonable con los ingresos de los trabajadores...”.

Por su parte en el considerando 6 del fallo “Elliff, Alberto Jose c/ ANSeS s/ Reajustes Varios” (sentencia del 11/08/09) la Corte señaló que “...el empleo de un indicador salarial en materia previsional no tiene como finalidad compensar el deterioro inflacionario sino mantener una razonable proporción entre los ingresos activos y pasivos, que se vería afectada si en el cálculo del haber jubilatorio no se reflejaran las variaciones que se produjeron en las remuneraciones...”.

Por otro lado la sola cita del precedente B.675.XLI. “Badaro, Adolfo Valentín c/ Anses s/ reajustes varios”, sentencia del 08/08/2006, en que se señaló que “... el art. 14 bis de la Constitución Nacional garantiza la movilidad de las jubilaciones dejando librada a la prudencia legislativa la determinación del método (Fallos: 295:694 y 300:194, entre muchos otros)...”, alcanzaría para repeler las críticas al cambio de sistema, ya que desde 1970 se ha sostenido que no existe derecho adquirido a un sistema de movilidad.

Muchos veríamos con agrado que, en pos del mentado dialogo entre poderes, la Corte Suprema pida al Congreso que rectifique el atraso con el que se reflejan los aumentos en el sector pasivo, si se va a corregir el efecto inflacionario sobre el sector más vulnerable de la población esto debiera hacerse lo más rápido posible.

Solucionen el problema del “empalme”, el desfasaje, deterioro, o como deseen denominarlo sin mayores fanatismos por el *nomen iuris*, los jubilados cobran peor que antes, por una Ley que no pasa el primer filtro de análisis la racionalidad.

Esta solución podría llegar en un par de años con una coyuntura macroeconómica más favorable en donde corregir la inflación no volcada signifique un esfuerzo afrontable por el Presupuesto Nacional con más de una pequeña compensación en forma de bono de los que se acostumbraron a dar en varias oportunidades.

### La potestad del Gobierno de ordenar el régimen fiscal

Uno de los principales problemas de la vieja Ley y que el Estado tenía que resolver era que ataba el destino de los jubilados al resultado de tributos con destino específico a la ANSeS.

Claro que este vínculo tiene su razón de ser, de hecho se defendió el proyecto en el debate parlamentario sosteniendo que era la garantía de que el Estado pudiera cumplir adecuadamente con sus obligaciones. Si los ingresos subían subirían las jubilaciones.

El precedente es la propia Ley 24.241 que estableció el AMPO, que reflejaba los aportes que ingresaban al sistema y fue dejado de lado 7 días antes de que debiera implementarse por primera vez el incremento de los haberes en marzo de 1995 (con mediciones ya devengadas).

---

<sup>4</sup> B.675.XLI. Sentencia del 8/08/2006

A hora bien, atar los aumentos jubilatorios a la recaudación limitaba la capacidad del gobierno de instituir políticas de estímulo fiscal o reordenamiento del sistema tributario, ya que no podía destinar partidas especiales para cubrir una baja de contribuciones patronales, ya que aun cuando se destinara la misma cantidad de dinero la Ley de movilidad contabilizaba solo la pérdida.

Esta nueva Ley desvincula estos parámetros, permitiendo más flexibilidad en la definición de las políticas tributarias.

### Los "premiados"

La mala técnica legislativa se encuentra subsanada por la pobre interpretación del responsable del pago.

La Ley fija que quienes tienen 30 años de servicios con aportes efectivos tendrán un haber mínimo garantizado distinto del general de la Ley. Será el 82% del SMVM.

Esto ha dado dos preguntas, una quienes son los premiados, y otra cuál es el premio.

La primer pregunta que se hace alguien que esté en el tema (por contraposición a quienes redactaron el texto) es que pasa con los regímenes insalubres: ¿acaso quien estuvo 25 años trabajando en una mina de carbón no tiene un derecho "completo" a jubilarse?

¿Los que trabajaron expuestos a calorías, rayos x, enfermedades infectocontagiosas, docentes?

Pues bien, en principio no.

Por suerte para ellos la ANSeS ha decidido ignorar los requisitos y basarse únicamente en el "tipo" de trámite que tiene registrado en sus bases de datos, ignorando la cantidad de servicios.

Se definieron así por la negativa, se excluyen del beneficio a quienes se jubilaron por alguna Ley especial o que utilizaron la moratoria.

Lo cual genera otros problemas, ya judicializados como por ejemplo el autónomo que aportó durante 40 años y utilizó alguna de las moratorias para ordenar su situación y pagar intereses por unos meses pagados fuera de término. Los –pocos– docentes que cobran la mínima están excluidos aunque la Ley no lo establece.

El *quantum* de la mejora es también un problema.

En enero 7,51%, en marzo 1,69%, junio 0,00% que sube al 1,28% en julio y seguramente desaparezca en septiembre.

Ha sido absolutamente casual que el aguinaldo no tuviera diferencia, pero los primeros 7 meses del año suman \$1.580 más que el que se jubiló sin hacer un día de aportes... como incentivo me parece poco, como reconocimiento: si me fueran a dar a mí se los devolvería, lo consideraría ofensivo.

Esta cláusula ahora tendrá peso en la definición del Salario Mínimo, ya que será su único ámbito de influencia, las empresas que dan trabajo registrado se encuentran enmarcadas en algún convenio colectivo que supera con creces el valor.

Los generadores de empleo informal no toman en cuenta estas estadísticas, pagan lo que pueden, o lo que quieren, nunca lo que les indican.

## Trabajar hasta los 70 años

Claramente no es derecho dado a los trabajadores sino una restricción al derecho de los empleadores de terminar la relación laboral a la edad jubilatoria. Todo por reducir la cantidad de jubilados, y con ello el gasto por parte del Estado en jubilaciones.

Como señalamos la Ley no distingue entre quienes prestaron servicios insalubres o comunes. Las mujeres tienen una edad jubilatoria menor, por lo que quienes hayan trabajado bajo el régimen que les permite jubilarse a los 55 por insalubridad también pueden resistir en su puesto de trabajo por otros 15 años.

Algunas actividades provocan vejez o agotamiento prematuro, consecuencias que la Ley reconoce al permitirles jubilarse con menor edad. Hasta que llegue la modificación por reglamentación (tardía, en mi opinión), permite a personas que se presume que han disminuido su capacidad laboral seguir trabajando... ¿es esto lógico?

¿Es lógico que los pilotos de avión continúen prestando tareas hasta los 70 años?

Hay que preguntarse qué ganan los que se quedan trabajando luego de tener la posibilidad de jubilarse. Los funcionarios de ANSeS hablaron de una mejora en la jubilación por trabajar más años en exceso de la edad jubilatoria. En eso no existe un valor distintivo (como sí lo había en la Ley vigente hasta 1993), sino que lo aportado se acumula como todos los demás años y se paga a razón de 1,5% del salario. Así, quien elija quedarse trabajando desde los 65 a los 70 años ganará entre un 5% y un 6% más de jubilación<sup>5</sup>... y perderá 65 meses. En términos simples, recuperaría el dinero no-percibido en esos 5 años luego de cobrar la jubilación “mejorada” durante ¡72 años!

¿Y por qué se quedarían?

Porque la jubilación no alcanza y al empleador le resulta costoso despedir empleados con mucha antigüedad.

Así las cosas, a un par de meses del cambio se ha comenzado a implementar en las empresas que necesitan el cambio generacional planes de retiro que promueven algo menos gravoso que el despido y que, además, favorece al empleado: les ofrece pagarles parte del sueldo a partir de la fecha en la que se jubilen. Evidentemente la implementación genera costos indeseados, aunque menores que el mantenimiento del empleado (desde el análisis de viabilidad hasta la negociación individual con cada trabajador).

Algunos empleadores intentan aprovechar otros esquemas con personal que de todas maneras hubieran mantenido el puesto de trabajo, ofreciendo beneficios siempre que los empleados se jubilen antes de los 70 años para aprovechar las menores contribuciones. El empleado así percibe más del 100% de su salario (entre jubilación y sueldo) y el empleador paga menos de la mitad de lo que estaría obligado de no hacer nada.

Tampoco es favorable a los empleadores la necesidad de multiplicar los esfuerzos al momento de la contratación de personal mayor ya que con la reglamentación de esta Ley los empleados perdieron el incentivo de poder percibir una pequeña jubilación por edad (PUAM) y continuar trabajando tal como se había esquematizado en 2016, ahora los aportes no se suman al beneficio “completo” si llegan a alcanzarlo.

---

<sup>5</sup> Por la influencia de la PBU en el haber el incremento no es directamente proporcional.

Como si esto fuera poco, al momento de contratar se deberán tomar recaudos para asegurarse que a los 65 años los empleados tengan los servicios necesarios para dejar de pagar las cargas. Por el momento falta reglamentación para hacer efectivo este nuevo derecho del empleador y acarreará más de una discusión si la AFIP no tiene en cuenta las deficiencias de los registros de la ANSeS.

## Desempleo

Es simplemente una especulación, basada en el solo hecho que los grupos etarios que más dificultades tiene para insertarse en el mercado laboral son los jóvenes y los mayores a 57 años.

Estos grupos verán la tarea mucho más ardua. Muchísimo.

Los jóvenes no verán por 5 años (más en el caso de las mujeres) que los empleados mayores dejen sus puestos libres para ser ocupados.

Los que transitaban los últimos años de su etapa laboral se vuelven más complicados para las empresas.

No parece la mejor receta.

## Conclusión

Las leyes motivadas únicamente por apuros fiscales suelen no ser las mejores para la creación de sistemas estables, duraderos en el tiempo, previsibles.

En un año o dos podremos ver los primeros efectos, para entonces el gobierno ha propuesto modificar el Sistema Previsional Argentino (SIPA), esperemos que entonces tengamos un mejor debate que permita alcanzar el mejor sistema de protección que podamos afrontar.