



*Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de Buenos Aires*



## Universalización de la jubilación: ¿inequidad o reconocimiento?

Alberto Müller

Se agradecen comentarios de Teresita Gómez, Jesús Monzón y Julio Ruiz

Universidad de Buenos Aires-CESPA-FCE

Nota Breve N°60

10/06/2021

Los sistemas previsionales en el mundo atraviesan una fase crítica, por razones diversas, que van desde la informalidad laboral al envejecimiento de la población. En el caso de la Argentina una parte importante de las personas que llegan a la edad jubilatoria no cuentan con suficientes años de aporte para lograr el beneficio que establece el régimen general regido por la ley 24.241 (sancionada en 1993). Este beneficio equivale a algo más del 50% del salario promedio de los últimos 10 años de actividad. Las edades jubilatorias son de 65 años para los varones y 60 años para las mujeres; y solo el 50% de los primeros y el 30% de las segundas alcanzan los 30 años requeridos de aportes, aproximadamente. Un factor determinante es que más de 1/3 de la población empleada trabaja en condiciones de informalidad, desde hace tiempo.

Los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández enfrentaron esta cuestión a través de regímenes de moratoria, que permitían cubrir los años faltantes de aportes en condiciones generosas. Esto llevó a la universalización: virtualmente todas las personas en edad jubilatoria perciben hoy día algún beneficio previsional. El gobierno de Mauricio Macri sustituyó las moratorias por la universalización lisa y llana, mediante la Pensión Universal para el Adulto Mayor (Ley 27.260); ella asigna un beneficio 20% menor a la jubilación mínima a todas las personas que no puedan acreditar los aportes requeridos.

Las jubilaciones y pensiones representan alrededor del 50% del gasto del gobierno nacional (alrededor de 10 puntos del PIB); por esta razón, las cuestiones fiscal y previsional se entrecruzan “intensamente”. Cuando se impone una política de contención del gasto público del gobierno nacional, es muy difícil que el tema previsional no sea invocado, si se requiere una reducción importante. Es la oportunidad para argumentar que la universalización del beneficio representa un esfuerzo fiscal insostenible: favorece a quienes “no hicieron sus aportes” pero reciben un beneficio que no merecen, a la vez que presionan sobre el gasto público.

No hay duda de que esta ampliación ha significado un incremento de gasto; entre 1990-99 y 2010-17, el gasto previsional total en Argentina se ha expandido en 2,6% del PIB. Pero cabe la pregunta siguiente: ¿representa la universalización un mayor gasto, con respecto a lo que conllevaría una formalización completa del empleo? O sea, ¿sería el gasto previsional mayor o menor al actual en caso de que todas las personas activas tuvieran un empleo formal y se jubilaran como tales? La pregunta tiene sentido, porque hay dos factores que se contraponen. Por un lado, habría menos beneficiarios; pero por el otro, su remuneración sería mayor que la estipulada para quienes ingresaron en las moratorias (o recibieron la Pensión Universal).

El autor de esta nota ha realizado un ejercicio tentativo, que compara las erogaciones actuales con una estimación de cuánto serían si hubiera plena formalización. El resultado es que el gasto en este último caso sería un 9% mayor. En otras palabras, la formalización plena no reduciría el gasto previsional, en comparación con lo que se eroga hoy día; eventualmente, podría aumentarlo. Habría sí una mayor recaudación previsional. El efecto conjunto sería una disminución del déficit público en el orden de 0,7% del PIB, una reducción moderada, lograda en definitiva por una presión tributaria mayor que la actual.

En conclusión, el mayor gasto que implicó la universalización no llevó a una situación fiscal muy diferente a la del caso de plena formalización del mercado de trabajo.

Quienes responden que no es justo se basan en la propia filosofía original de los sistemas jubilatorios, que precisamente se denominaron de “previsión”: se trataba de constituir un ahorro, anticipando un futuro sin capacidad de generar ingresos por trabajo.

Pero este argumento tiene sentido si – como hace la virtuosa hormiga en la fábula que la compara con la pródiga cigarra – este ahorro se realiza en bienes, separando parte de la producción presente. Y esto no es así: las personas aportan a un fondo en dinero; de hecho, es por esa razón que ese fondo puede incrementarse por capitalización (algo que los bienes no pueden hacer). Así funcionaron originariamente los sistemas previsionales públicos, y así operan los sistemas actuales de capitalización en cuentas individuales.

Este carácter financiero – y no real – del ahorro previsional pone en evidencia una falacia. Al no representar bienes, el “ahorro previsional” no es una acumulación de bienes de donde retiramos nuestro sustento cuando jubilados, sino un procedimiento institucional para asignar derechos sobre la producción futura.

En general, la sociedad distribuye los resultados de la producción a la población activa y no activa, en base a determinadas instituciones, entendiendo por “instituciones” no solo las normas explícitas, sino también las costumbres. Estas instituciones identifican ante todo derechos a parte de lo producido en función de la propiedad de los medios de producción y del aporte de trabajo al proceso productivo. A esto se agregan otras instituciones; por ejemplo, derechos a personas que habitan un mismo techo (obligación de dar sustento a los hijos), a personas discapacitadas, etc.

El sustento a las personas mayores se instrumenta también a partir de pautas institucionales determinadas. Suponiendo que la población mayor deba sobrevivir, los recursos a tal fin serán siempre provistos. Las formas serán más o menos eficaces, más o menos dignas: aportes de la familia, activos propios, caridad pública, pensiones graciables, etc.

El beneficio previsional es una de estas formas. Y hay más de una manera de diseñar este derecho; hay diferentes variantes institucionales. La “clásica” será la condición de haber aportado previamente al Estado; esto es, de haber pagado impuestos.

Ahora, si de impuestos se trata, vale una pregunta canónica: ¿quién los paga efectivamente? Impuestos indirectos como el IVA, por ejemplo, recaen sobre los consumidores finales, más allá de que formalmente sean pagados por el vendedor.

¿Qué ocurre en el caso de los aportes previsionales? Entre los economistas, es un lugar común afirmar que recaen sobre los trabajadores, más allá de su carácter jurídico; esto es, más allá de si se trata de deducciones del salario bruto, o de si se trata de contribuciones patronales. O sea, si por ejemplo aumentamos las cargas patronales, ello reducirá el salario del trabajador.

De ser así, no haber “hecho aportes” al sistema previsional implica un mayor ingreso disponible para el trabajador en su período de actividad. Se justificaría entonces la crítica ética al beneficio universal: quienes lo reciben sin haber “hecho aportes” son meros evasores fiscales. Esto supone que la evasión fiscal es una decisión soberana del trabajador, algo que puede ser válido para el caso de trabajadores autónomos que no vivan al límite de la supervivencia. Pero en la mayoría de los casos, la evasión previsional es una decisión del empleador.

Pero si la evasión es una responsabilidad del empleador, en la práctica la teoría parece ser otra. En la Argentina es un lugar común afirmar que las cargas sociales conspiran contra el empleo en blanco; esto

explica el trabajo informal. Pero si es así, entonces el aporte recae sobre el empleador. Éste sería el verdadero beneficiado por la informalidad, y por lo tanto el auténtico evasor fiscal.

Ahora bien: quienes sostienen que son los empleadores los que pagan las cargas sociales son con frecuencia los mismos que afirman que la universalización del beneficio jubilatorio es injusta, porque beneficia a quiénes no hicieron aportes previos.

Pero no se puede sostener ambas afirmaciones al mismo tiempo: si las cargas sociales recaen sobre el empleador, éste es el verdadero beneficiario de la informalidad. Entonces no hay inequidad en que el trabajador no formal reciba el beneficio previsional; tampoco el trabajador en blanco pagó en definitiva los aportes.

Para concluir: (1) el gasto previsional no es especialmente elevado por la universalización del beneficio jubilatorio, porque de haber formalidad plena sería de nivel similar; (2) no es especialmente inequitativo pagar un beneficio jubilatorio, al margen de si hubo o no aportes.

La jubilación universal es en definitiva el reconocimiento a una trayectoria laboral que se presume todos y todas han tenido, al margen de si ella es reconocida o no en lo formal; por ejemplo, es claro que debe incluir como beneficiarios a quienes han realizado trabajo dentro del hogar.

Sin duda, hay inequidades desde esta perspectiva; podremos estar beneficiando a personas de ingresos medios o altos que se dedicaron al mero ocio, o que no trabajaron mucho tiempo. Es que algún tipo de injusticia siempre habrá, en temas que abarcan a la totalidad de la población de una sociedad. Creemos preferible este tipo de inequidad, a la de someter a una supervivencia indigna a población que trabajó, más allá de si "hizo aportes".