



Red **PLAC**

RED DE PENSIONES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Serie Documentos de Asistencia Técnica

7

SISTEMA PREVISIONAL ARGENTINO Y DIRECTRICES PARA LA PRESTACIÓN UNIVERSAL PARA EL ADULTO MAYOR (PUAM)

Samuel Arellano

Copyright © [2018] Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Por favor, dirigir **cualquier comentario
o consulta sobre esta publicación**
al equipo de la Red PLAC

redplac@iadb.org



Prólogo

La División de Mercados Laborales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) apoya a los países de América Latina y el Caribe en el desarrollo de sistemas de pensiones más sólidos, con el fin de expandir su cobertura (apoyo en la vejez para la gran mayoría de la población), suficiencia (que el monto de la pensión permita una vida digna en ese momento de la vida) y sostenibilidad (que los beneficios de la pensión puedan financiarse tanto en el presente como en el futuro). Para promover estos objetivos, en 2015, el BID creó la Red de Pensiones en América Latina y el Caribe (Red PLAC). La Red PLAC es un bien público regional que funciona como una plataforma para el diálogo y el aprendizaje entre instituciones de pensiones y expertos en el tema. Es uno de los mecanismos a través de los cuales el BID apoya los esfuerzos de los países de la región para mejorar la capacidad institucional y técnica de sus entidades de pensiones.

La Red PLAC financia distintas actividades para que las instituciones de pensiones de América Latina y el Caribe aprendan de las mejores prácticas de otros países de la región y del resto del mundo. En este contexto, durante el período 2016-2017, la Red PLAC realizó tres convocatorias de propuestas de asistencia técnica para sus miembros. A partir de estas propuestas, la Red apoyó a trece países de la región, a través de nueve proyectos de asistencia técnica, en los temas de supervisión y regulación de pensiones, cobertura, sostenibilidad financiera y pilares no contributivos. Como resultado de este esfuerzo, creamos la **Serie de Documentos de Asistencia Técnica de la Red PLAC**.

Este documento número siete de la serie tiene como título **“Sistema previsional argentino y directrices para la Prestación Universal para el Adulto Mayor (PUAM)”**. Contiene directrices y recomendaciones para fortalecer la operación de este programa en cinco aspectos principales: 1) los criterios para la determinación del nivel de la pensión universal no contributiva; 2) el diseño de esquemas de integración de la pensión universal no contributiva con el pilar contributivo del régimen general; 3) el análisis de alternativas de articulación de la pensión universal con los beneficios previsionales otorgados por otros regímenes contributivos; 4) la evaluación de las fuentes de financiamiento de la pensión, y 5) los mecanismos de actualización del monto de la pensión para preservar su valor real en el tiempo.

Este documento es el resultado de los fondos de asistencia técnica adjudicados a Argentina en julio de 2017. Fue elaborado por Samuel Arellano (consultor externo) y supervisado por Carolina Cabrita Felix, consultora de la División de Mercados Laborales del BID y coordinadora de la Red PLAC, y Waldo Tapia, especialista líder de la División de Mercados Laborales del BID y líder del equipo de la Red PLAC. Le invitamos, además, a revisar los otros documentos de la serie.

Equipo Red PLAC



Índice de contenidos

Prólogo	4
Introducción al sistema de pensiones	6
1 ▶ Régimen contributivo	8
1.1 ▶ Aportación bipartita	8
1.2 ▶ Monto del beneficio	10
2 ▶ Prestación Básica Universal	12
2.1 ▶ Prestación compensatoria (PC)	12
2.2 ▶ Prestación adicional por permanencia (PAP)	13
2.3 ▶ Total del beneficio	13
3 ▶ Tasa de reemplazo	15
4 ▶ Programa de moratorias	17
5 ▶ Prestación por Edad Avanzada (PUAM)	19
5.1 ▶ Requisitos	20
5.2 ▶ Incompatibilidades	21
5.3 ▶ Monto del beneficio y financiación	22
5.4 ▶ Asistencia médica	22
6 ▶ Directrices y recomendaciones	23



Introducción al sistema de pensiones

El régimen de pensiones de retiro en la República Argentina es un ámbito complejo y confuso, donde los beneficios propiamente dichos se entremezclan con las asignaciones, incluso muchas veces hasta yuxtaponiendo sus coberturas, por lo que no queda claro en la población beneficiaria y, sobre todo, la aportante, cuáles son los fundamentos, la financiación y la legitimidad de las erogaciones efectuadas por la Administración nacional para el sostenimiento de las pagas periódicas.

En síntesis, podría sostenerse que, en la República Argentina, la ciudadanía no tiene certezas respecto de la materia previsional, qué es lo que se paga, quién lo paga y cuáles son las personas con derecho a recibir estos pagos.

En efecto, el sistema nacional argentino de pensiones para la vejez se conforma por una multiplicidad de regímenes de acceso que coexisten independientemente. Sin perjuicio de los regímenes nacionales —llamados *especiales* y *diferenciales* por su actividad—, coexisten los provinciales, los municipales y los profesionales. Hay dos formas de acceder a las rentas, que, según su origen, tienen naturaleza una contributiva obligatoria o colectiva solidaria.

Téngase presente que, desde la propia estructura de financiamiento y sin mayores esfuerzos, se advierte que en Argentina —por regla— las contribuciones previsionales *de facto* de reparto sustentan el pago de las rentas de tipo colectivo solidario, aunque ello no siempre fue así. En 1994, se estableció un sistema mixto y exclusivo vigente hasta 2008 donde convivían un mecanismo contributivo obligatorio y otro de capitalización individual, de afiliación obligatoria aunque opcionales para el trabajador, pero rígidos en su esencia, pues de optar por la capitalización individual, no era posible retornar al reparto.

Paulatinamente, durante el devenir de la década pasada, por un lado, merced al descontento popular respecto a las administradoras de fondos por sus altas comisiones y magros rendimientos y, por el otro, a la necesidad gubernamental de hacerse con los fondos acumulados en el medio de una crisis financiera mundial, se produjeron distintas modificaciones de la norma. En principio, se trató de meras atenuaciones de su singularidad, pero, finalmente, se reformó de base, se revirtió la privatización, se eliminó la capitalización individual y se confiscaron sus acervos al crear el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), vigente hasta el día de hoy.

En lo central, este se caracteriza por una equiparación de los beneficiarios y los aportantes sin interesar el origen de sus cotizaciones, estableciendo a su vez un mecanismo de financiamiento colectivo solidario con aportaciones de los trabajadores, sus empleadores y el Estado mediante derivaciones impositivas directas, además de una fórmula de actualización automática de las cantidades otorgadas mensualmente.

Si bien por décadas el imaginario social argentino asoció la idea de retiro a la acumulación de cotizaciones a través del trabajo remunerado y dejó el resto de los beneficios a una mera gracia de los poderes políticos, lo cierto es que, durante el decenio pasado, se incorporaron masivamente mecanismos legales temporarios que



permitieron agregar numerosos beneficios cuyo fundamento basal, más allá de toda pretensión, es netamente colectivo solidario. Tal fue el impacto de esto que, actualmente, los concedidos en ambos efectos están, prácticamente, equiparados en lo numérico. De hecho, en función de lo publicado en el *Boletín Estadístico de la Seguridad Social* (BESS) confeccionado por la Secretaría de Seguridad Social de la Nación Argentina, en septiembre de 2017 se registraron 3 221 796 beneficios que fueron obtenidos sin utilizar las recientes moratorias previsionales y 3 614 364 que fueron otorgados a través del acogimiento a dichas moratorias.

Ciertamente, mediante la legislación de fondo y a instancias del partido gobernante, se establecieron las denominadas moratorias, que tenían como finalidad primaria suplir en facilidades de pago las deudas de los aportantes con edad de retiro, igualándose el estatus jurídico de los beneficios de todas las rentas, todo ello sin acreditar carencias en los peticionantes.

Así, a partir de 2005, se implementó el Plan de Inclusión Previsional (Ley N° 25994, artículo 6°) y, luego, en 2014, a través de la Ley N° 26970, se estableció la segunda parte del aludido plan, por lo que se extendió, de esta forma, en los hechos, la ventana temporal para acceder a las moratorias a un total de diez años.

Finalmente, en 2016, con el advenimiento de los cambios políticos, en un contexto donde se llevaron a cabo políticas administrativas de resolución de conflictos judiciales previsionales de larga data y se acordó la necesidad de una reforma de fondo de los regímenes en pos de la sustentabilidad a largo plazo, se introdujo la Prestación Universal para los Adultos Mayores (PUAM), que consiste en una renta periódica mensual para los mayores de 65 años que no tengan la totalidad de los aportes exigidos para el retiro ordinario, por un importe equivalente a un 80 % de la renta mínima garantizada.

Por último, cabe introducir que, no obstante lo descrito sobre el panorama de las pensiones de retiro nacionales, también existen otros pagos que deben ser considerados y tenidos en cuenta como propios de la especie; tal es el caso de los pagos de tipo solidarios que se otorgan en órganos administrativos diferentes de la estructura de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), que es la administradora nacional de los aportes y pagos previsionales de la nación. Se trata, fundamentalmente, de los beneficios que se otorgan en órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, resabios de un método asistencial y discrecional de otorgamiento que consistía en un presupuesto anual aprobado por el Congreso de la Nación para la concesión de pensiones graciables.

En suma, concluimos esta introducción y luego profundizaremos en este tema, aseverando el carácter confuso y desconcertante del sistema de pensiones en la Argentina, que posee una raigambre de reparto de facto, pero que paulatinamente fue agregando beneficios colectivos solidarios coexistentes, aun en la misma escala de financiamiento.



1 ▶ Régimen contributivo

La actual ley vigente, la N° 24241, hace eco de una terminología cultural propia de la República Argentina y refiere a las pensiones como jubilaciones, término que no utilizaremos durante este trabajo para no generar confusiones, ya que el vocablo, si bien es consuetudinario en el país, no es unívoco en los países hispanoparlantes.

Técnicamente hablando, la Argentina cuenta con el Sistema Integrado Previsional Argentino obligatorio para todos los trabajadores formales, que se encuentra administrado por la institución gubernamental denominada Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Esta entidad previsional no solo tiene a cargo el dispendio de rentas de retiro ordinarias, sino que además tiene a cargo los beneficios contributivos para supuestos específicos por edad avanzada, por invalidez del aportante y, de consuno, las derivadas por el fallecimiento del titular de todos los beneficios que lo admiten, además del pago de la PUAM.

En lo concerniente a la financiación, si bien se sostiene que esta es bipartita, en la praxis —adelantamos nuestra opinión—, resulta de tres fuentes perfectamente distinguibles.

1.1 ▶ Aportación bipartita

El sistema previsional argentino tiene una financiación que, como señalamos, suele ser llamada *bipartita*. Esto se debe a que, en el transcurso de la historia del sistema, este se ha sufragado a través de una supuesta aportación obligatoria unívoca de trabajadores y de empleadores a un fondo solidario del cual luego se pagaban las rentas. Esa concepción de contribuciones duales y paralelas entre el empleado y su empleador se encuentra arraigada en lo profundo de las creencias de los trabajadores argentinos; lo cierto es que concurren también aportaciones impositivas directas cuyas afectaciones, ordinarias y legalmente constituidas, integran el acervo disponible para el pago, como bien lo grafica el cuadro siguiente.

IMPUESTO	AÑO	NORMA	PORCENTAJE A LA SEGURIDAD SOCIAL
Al valor agregado (IVA)	1991	Ley 23966	11%
Coparticipados	1992	Ley 24130	9%
Cigarrillos	1996	Ley 24625	100%
Combustibles I	1996	Ley 24699	21%
Combustibles II	1996	Ley 24699	100%
Monotributo	2004	Ley 25865	70%
Reposición tesoro coparticipados	2016	Ley 27260	6%
Débitos y créditos	2017	Ley 27432	100%



Así, entonces, las fuentes de ingresos son las cotizaciones obligatorias de los trabajadores y empleadores en función de la nómina salarial individual del activo aportante más lo incorporado por disposiciones públicas impositivas y las utilidades que suman los rendimientos de los activos financieros del acumulado de fondo.

Sobre las utilidades aludidas, señalamos que, desde la órbita de la ANSES, fue creado por la última reforma el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) mediante el Decreto del Poder Ejecutivo de la Nación 897/2007, que incluye también los títulos bursátiles confiscados a las administradoras de fondos de pensiones, cuya finalidad legal actual sería la de preservar la sustentabilidad, aunque en la práctica se trata lisa y llanamente de un fondo soberano de inversión en utilidades de interés gubernamental.

Puntualmente, en lo que atañe a los aportes de los trabajadores y a las contribuciones de los empleadores, cabe señalar que son investidos jurídicamente con un rango equiparable a los tributos ordinarios en su percepción sobre la base imponible del ingreso de los trabajadores, real en el caso de los asalariados o estimativo en el supuesto de los autónomos o independientes. El *ratio* de las cotizaciones varió en la historia, aunque, en la actualidad, se encuentra en el 11 % para el empleado, 10,7 % (en promedio) para los empleadores del sector privado y 16 % para el sector público. Estos montos son calculados sobre la base del salario sin deducciones del trabajador individual. Incluso, el contratante tiene a su cargo también otras aportaciones que exceden lo previsional, como el fondo de desempleo, por lo que, en la actualidad, el empleador tributa un 23 % del salario neto de su dependiente.

Con respecto a las aportaciones de los trabajadores autónomos de la economía, es dable aclarar que el monto de estas no refleja la capacidad contributiva real del aportante, ya que tiende siempre, en mayor o en menor medida, a disminuir los importes ingresados al sistema de reparto obligatorio. El mayor ejemplo de ello es el monotributo, que es un monto aplicable a las escalas más bajas de actividad y engloba tres tributos principales de la economía argentina en una sola cuota mensual, incluyendo las cotizaciones obligatorias. El inconveniente del caso es que, no obstante haberse actualizado la suma, no cambió el monto de las contribuciones al SIPA, integrante del monotributo.

Del mismo modo, existen regímenes simplificados, como el de las amas de casa, cuyo monto ingresado por el trabajador empleado doméstico es mínimo y no se condice con el salario percibido por el trabajador, pero se trata de un supuesto especial en un mercado donde prima la informalidad de la actividad.

Sobre este punto, es de notar que la informalidad de la economía, donde la falta de registro motiva la falta de cotizaciones en un vasto sector de la población económicamente activa, en el país alcanza un total del 34 % del total de los trabajadores remunerados, según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) elaborada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Empero, como anticipamos, también el ANSES se financia genuinamente mediante recursos tributarios de afectación específica, importes surgidos de impuestos nacionales directos e indirectos, tales como el impuesto al consumo (IVA) y a las ganancias, además de diversas tasas e impuestos internos. Definitivamente, en Argentina, no puede pasarse por alto el aporte de origen tributario, que actualmente alcanza el 40 % de la recaudación total.

Vale destacar, también, que los ingresos dinerarios del ANSES son una proporción directa de la coparticipación federal, que se trata de un mecanismo de distribución de lo recaudado por el Estado a las unidades



provinciales, arraigado en lo más profundo de la tradición republicana argentina en materia impositiva, por el que el ente previsional percibe al mismo nivel que una unidad territorial de provincia.

Sucintamente, la coparticipación impositiva es un procedimiento en discusión por el cual el Poder Ejecutivo recauda impuestos originalmente atribuidos por la Constitución a las unidades provinciales y las reparte entre los distritos locales discrecionalmente. No es el caso del ente previsional, que tiene concedido un porcentual fijo en el mismo nivel de prelación que las provincias. Póngase en consideración que, recientemente, esta asignación fue discutida judicialmente por una provincia, que obtuvo del máximo tribunal de la república una sentencia favorable a su petición, en contra del porcentual que se le descuenta para sostenimiento de la ANSES del monto que percibe como coparticipación. Como punto central (allende la discusión jurídica), precisó el fallo de la Corte Suprema que los ciudadanos de las provincias, al pagar sus tributos provinciales coparticipables, debían financiar el ente nacional de pensiones.

Por tales motivos, no existen dudas en afirmar el carácter tripartito de los fondos, puesto que, como se expuso, los trabajadores, los empleadores y el Estado, o más bien el público general —ya que sus cumplimientos tributarios redundan en acrecentar el saldo de ANSES— aportan al sistema creado.

1.2 ► Monto del beneficio

Los beneficios, en el orden contributivo, son los otorgados por el SIPA a los ciudadanos adheridos a este, en tanto y en cuanto alcancen los mínimos legales establecidos para su obtención. El monto del beneficio ordinario se encuentra integrado por tres rubros que la ley alude con el término de *prestaciones* —aunque no es propio del lenguaje previsional— y que, sumados, son el total que recibe el beneficiario en forma de una obligación de pago de una renta periódica mensual vitalicia a partir de su otorgamiento. Es decir, la cuantía que se percibe tras el retiro ordinario, luego de acreditar la edad, la antigüedad de servicios y la cantidad de cotizaciones requeridas, habrá de ser la sumatoria de la Prestación Básica Universal (PBU), la Prestación Compensatoria (PC) y la Prestación Adicional por Permanencia (PAP), mecanismo inserto en el capítulo III de la Ley N° 24241.

Corresponde dejar en claro que este sistema de adicionar rubros redundaba en un beneficio mínimo garantizado por el Estado nacional, por lo que resulta *a priori* contradictorio en sus fundamentos, pues, habida cuenta de dicha garantía, carecería de fundamento el aludido cálculo de las sumatorias, ya que inexorablemente se pagaría un monto establecido. Concretamente, una vez efectuado el cálculo, según dispone la ley, si esta arroja un saldo menor al mínimo, un complemento integra la cantidad hasta alcanzarlo. Sin embargo, aunque en su mayoría los pagos de ANSES se componen de esos montos mínimos, existe una gran cantidad de rentas cuya base de cálculo resulta de la aplicación de esa adición, que actualmente es del 37 % de los beneficiarios.

Este sistema para obtener el monto por rubros fue incorporado por la Ley N° 24241 al sistema previsional argentino y, pese al cambio de contexto macroeconómico y a las sucesivas reformas que ha tenido, la norma no ha sido modificada, por lo que corresponde tenerlo en cuenta. Vale recordar que la ley primigenia fue concebida en un período histórico de estabilidad monetaria, hasta el punto de que se equiparaba la moneda nacional al valor del dólar estadounidense y no existían períodos indexables, pues no hubo aumentos generalizados de precios durante los años posteriores.



Esta particular concepción de los cobros tenía como finalidad, en un sistema mixto jubilatorio, compensar los aportes efectuados al régimen anterior depuesto, años en definitiva trabajados y aportados en otras condiciones de retiro. La PBU, por su parte, era una suma mínima que garantizaba el sistema, en tanto la PC y la PAP eran complementos a los que accedían —como en la actualidad— los que, además de tener la edad mínima, tenían derechos adquiridos en legislaciones derogadas y debían ser consideradas en el nuevo orden establecido. Todo ese mecanismo tenía un sentido práctico en un marco de estabilidad monetaria, fiscal y del costo de vida, que, por cierto, no se sostuvo en el tiempo más allá de la coyuntura política que lo introdujo en la legislación.

Ahora bien, finalizada la década de los noventa, acaeció una crisis financiera mayúscula en el país, la cual generó una serie de mecanismos de emergencia que se perennizaron. En lo atinente a las rentas previsionales, estas fueron alcanzadas por una ley de emergencia económica provisoria (que duró más de quince años) que prohibió la indexación de los montos de la economía en un contexto de alta inflación. Por tal razón, el cálculo de las rentas iniciales se desfasó a la baja, pues, para su obtención, era necesaria la utilización de un guarismo surgido en un promedio de remuneraciones decenales cuyos montos reales no estaban actualizados razonablemente a los nuevos valores de la economía al momento de la determinación dineraria.¹

Todo ello, sumado al aumento sectorial de los beneficios que ocurrió durante más de un lustro a los beneficios mínimos del sistema, generó una profunda asimetría que ocasionó el incremento en proporción de los beneficiarios que cobraban el mínimo garantizado por el Estado y le restó, de este modo, importancia al cálculo original propuesto por la Ley N° 24241, cuestión de arrastre hasta la actualidad, ya que, como ya se indicó, la mayoría de los beneficiarios acceden al mentado mínimo.

Debemos decir al respecto que todas estas circunstancias ocasionaron un profundo malestar social en los ciudadanos, lo que motivó una escalada judicial a niveles máximos en el fuero especializado que posee el Poder Judicial de la Nación, adonde masivamente los pensionados se volcaron a obtener el reajuste de sus beneficios.

1. Art. 15 de la Ley N° 25561.



2▶ Prestación básica universal

En su génesis, era una renta mínima garantizada por el Estado nacional para todos los afiliados al sistema. Tiene como cualidad distintiva que no guarda proporcionalidad con el salario activo del retirado y es igual para todos los afiliados, sin distinción a sus aportaciones. Para acceder a esta, es menester haber alcanzado la edad mínima para solicitarla, que actualmente se encuentra en 65 años para los hombres y 60 para las mujeres. Así, entonces, en la legislación laboral argentina, una vez alcanzada la edad necesaria para obtener el beneficio y tras acreditarse el resto de los requisitos de antigüedad en las cotizaciones, se facultaba al empleador a disponer unilateralmente el retiro del trabajador en un lapso determinado, sin que se generara un distracto indemnizable. Sin embargo, en este momento, el Poder Legislativo de la Nación sancionó una modificación de la ley laboral que fue promulgada recientemente en su validez, por la cual se modifica la potestad del empleador de retirar compulsivamente a los empleados a su cargo que hubieren alcanzado los requisitos, extendiendo la edad máxima laboral hasta los 70 años en el caso de mujeres y de varones.

Otra condición para tener derecho a la PBU es la de reunir un mínimo de treinta años de servicios computables en uno o más regímenes comprendidos en el sistema de reciprocidad. Sobre el asunto, cabe aclarar que, como se dijo, en la República Argentina coexisten numerosos regímenes previsionales distintos al nacional; concretamente, en algunas provincias y municipios existen cajas previsionales con distintas modalidades. Algunas de ellas se encuentran adheridas al Régimen Nacional de Reciprocidad, por lo que sus aportaciones pueden ser computadas indistintamente sin importar dónde fueron efectuadas.

Asimismo, aún hay períodos computables en los beneficios actuales de aportaciones efectuadas a la capitalización individual derogada, cotizaciones que, según la reforma que la eliminó, admite que estos sean tenidos en cuenta a los efectos de la PBU como si hubieran sido hecho al régimen vigente. En la actualidad, su forma de cálculo, en suma, consiste en un total que fija la ANSES mediante una resolución administrativa —fue modificada desde su sanción, que era un producto de los años de aportes con un tope de cálculo de 45—.

2.1▶ Prestación compensatoria (PC)

Es un monto, complementario y adicional a la PBU, que integra el total de la renta. Poseen derecho a recibirla los solicitantes que tuvieron aportes al sistema que perdió vigencia tras la sanción de la ley actual en 1994. Se trata, en definitiva, del reconocimiento de los aportes realizados al orden anulado que tenía mejores condiciones que el actual.

El beneficiario, para su percepción, deberá reunir las exigencias señaladas para la PBU y tener, además, una pluralidad de aportes en los regímenes de reciprocidad de reparto válidos previo a 1994, y tiene un tope para su cálculo que es de treinta y cinco años computables.

El monto de este beneficio tiene una forma de cálculo según las condiciones de los aportes efectuados, en tanto es un trabajador ordinario dependiente o cuentapropista; en sustancia, si todos los servicios con aportes



computados se hicieron durante el trabajo en relación de dependencia, la cuantía es equivalente al 1,5 % por cada año de servicios con aportes o fracción de seis meses, hasta un máximo de treinta y cinco años, calculado sobre el promedio de remuneraciones sujetas a aportes y contribuciones percibidas durante los diez años anteriores al cese del servicio. En el caso de trabajadores autónomos de la economía, la cuantía resultará de multiplicar el 1,5 % por cada año de servicios con aportes o fracción mayor de seis, por el promedio de los montos de las categorías en que revistó el afiliado en cada una de ellas. En el supuesto de cotizaciones alternadas entre relaciones laborales y autónomos, se calculará de la misma forma, sumando el proporcional de cada uno de ellos en el monto final.

Cada vez que este rubro de la renta se aplica a todos los afiliados previos a la reforma de 1994, se requiere un mínimo de treinta años acreditados de aportes. Se debe aclarar que todos los beneficiarios, en la actualidad, tienen derecho a ella, pues no se ha sucedido el lapso mínimo para que se retiren aportantes genuinos y exclusivos de la Ley N° 24241, pues este fue implementado en 1994.

2.2 ▶ Prestación adicional por permanencia (PAP)

Es otro rubro de los que acompañan la renta que perciben los que acceden a la PBU y no se encuentran recibiendo una pensión por invalidez. Esta, en principio, correspondía a los aportantes que, durante el período que se admitía la opción entre reparto y capitalización individual, hubiesen elegido el primero de estos.

En la práctica, se cuantifica con un porcentual por cada año aportado al sistema de reparto, aunque luego ello fue desvirtuado, ya que la reforma de 2008 dispuso que dicho ítem fuera percibido por el total de los requerentes sin distinguir la naturaleza de reparto o la capitalización de las aportaciones acreditadas, tomándose el cálculo general de los aportes efectuados como base cuantificadora.

Específicamente, su determinación surgirá de obtener el 1,5 % por cada año de servicios con aportes realizados al régimen, en igual forma y metodología que la establecida por la compensatoria previamente analizada.

2.3 ▶ Total del beneficio

Sobre las cuantías de las rentas periódicas de retiro con origen en el reparto *de facto*, existe un monto mínimo garantizado, una cantidad que se paga a los que la sumatoria de los rubros que la integran no los alcanzan; actualmente, son mayoría los beneficiarios que cobran dicho mínimo determinado legal.

Su determinación es importante, habida cuenta de que no solo es el mínimo pago, sino, además, porque de ese monto surge la determinación de otros que paga el ANSES, como las rentas de invalidez o por edad avanzada, que se cuantifican utilizando como base el beneficio mínimo del sistema.

Sobre este punto, es menester aclarar que, durante el lustro 2001-2006, se adoptó una política de Estado consistente en aumentar solo las rentas de hasta cierto intervalo dinerario, desde la de menor importe. Esta forma de proceder se fundamentó con el pretexto de la crisis social y financiera que azotaba al país a comienzos de siglo, en el marco de unas leyes de emergencia que admitían provisoriamente mecanismos regulatorios en



todos los ámbitos de la economía, aunque va de suyo que, en el sistema jurídico argentino, en ningún Estado de derecho es factible (aun en el campo del derecho previsional) sostener un aumento diferencial entre iguales.

Este trato diferencial permitió que las rentas mínimas se elevaran en proporción respecto a las otras, que, por cierto, pasaron esos años de desvalorización monetaria sin recibir un aumento de sus emolumentos, y esto generó que sus titulares se volcaran masivamente a reclamar los reajustes de sus montos.²

En la actualidad, el 48,5 % del total de los afiliados retirados cobran el monto mínimo garantizado, que actualmente ronda los ARS 7246 (siete mil doscientos cuarenta y seis pesos argentinos), cuyo equivalente en dólares estadounidenses es de USD 326.³

Recientemente, se tramitó en el Congreso de la Nación una modificación que eleva los mínimos garantizados, pues los establece en el 82 % del salario mínimo nominal de la economía para los trabajadores que reúnan treinta años de aportes efectivos al momento de solicitar el retiro, sin que ninguno de ellos fuera suplido por el acogimiento a una moratoria o a cualquier otro mecanismo. Valga la aclaración de que ese piso salarial sobre el que se calcula dicho monto es fijado también por un organismo dependiente del Poder Ejecutivo de la Nación (Consejo del Salario).⁴ Al respecto, advertimos que, si bien es importante establecer ese parámetro de mínimo como un piso insoslayable, lo concluyente aquí es que, en el presente, ese aumento que establece la nueva ley no es un avance sustantivo, porque, en función de la movilidad preestablecida de los beneficios y el retraso de la actualización del salario mínimo de la economía, se encuentran prácticamente equiparados en sus valores porcentuales.

2. Por los decretos N° 1275 del 17 de julio de 2002, N° 391/2003, N° 683/2004 del 31 de mayo de 2004, N° 748/2005 del 30 de junio de 2005 y N° 764/2006 del 15 de junio de 2006.

3. A junio de 2017, 4 420 290 beneficios se ubicaban en la jubilación mínima, sobre un total de 6 825 800 (65 %). Cabe agregar que en el sistema existían en ese momento 5 723 972 beneficiarios, por lo que se deduce que muchos beneficiarios poseen dos beneficios; de esta forma, al tomar como unidad de análisis a los beneficiarios, se descubre que, en rigor, aquellos que se encuentran en el nivel de la jubilación mínima son una proporción menor de lo que parece a primera vista, ya que se ubican alrededor del 50 %.

4. Ley N° 27426.



3 ▶ Tasa de reemplazo

El porcentual del salario activo que el retirado percibe en sus rentas, actualmente, se encuentra en un 45 % promedio para el caso de las pensiones que otorga el ANSES. Vale destacar que, merced al mínimo garantizado, es difícil calcular la tasa de remplazo, pues dependerá de factores tales como los años de servicio aportados al sistema. Es fácil advertir que, aritméticamente, un trabajador que cobre el salario mínimo tendrá en Argentina el 82 % del remplazo con las leyes vigentes, pero, en cambio, en el resto de la población es diferente el porcentual y dependerá de los años cotizados efectivamente usados para calcular el beneficio.⁵

En esta cuestión, no puede perderse de vista que la base reguladora para el caso de las rentas por vejez es decenal y, para las de invalidez, son cinco los años de cotizaciones en consideración. En la última década, hubo un desfase con el cálculo de la nómina inicial de las rentas que empujó hacia abajo la tasa de remplazo en Argentina, lo que ocasionó una cantidad elevada de reclamos administrativos ante el ente previsional. Una vez rechazados, estos recalaron en los tribunales de todo el país a fin de obtener en la jurisdicción lo que les era negado por la entidad pagadora.

En efecto, mediante la normativa de emergencia económica de 2002, se prohibió la indexación de las sumas de dinero, estatus que continuó rigiendo las obligaciones dentro del territorio de la nación (incluyendo las previsionales) hasta entrado el 2016, por lo cual se distorsionó el cálculo del rubro “Prestación Adicional por Antigüedad” de los beneficios jubilatorios otorgados en dicho período.

Concretamente, tal como se expuso en los párrafos precedentes, para el cobro de ese ítem, se necesita calcular un producto en función del promedio decenal de las remuneraciones percibidas por el trabajador, las cuales eran tomadas en cada período como fueron percibidas nominalmente sin permitirse el recálculo actualizado de estas conforme los valores de la economía al momento de solicitar el retiro. Todo ello, máxime, en un momento de aumentos generalizados y sostenidos de los precios, no habiendo siquiera, en el período final, estadísticas fiables sobre el desempeño de las variables de la economía para cuantificar realmente las diferencias de cálculo.

No puede pasarse por alto que, recientemente, en 2016, se dejó de lado esa forma de numerar las pensiones y que, a su vez, se anunciaron mecanismos alternativos de resolución de los conflictos judiciales existentes que reconocieron y repararon pecuniariamente el valor de los juicios que colman los estrados de la Seguridad Social con pedidos de reajustes.⁶

Ahora bien, en el caso de los autónomos puros, que son los que no tuvieron cotizaciones como trabajadores en relación de dependencia, debemos decir que la tasa de remplazo es un eufemismo, ya que, en todos los

5. Para “aproximar” a lo que sería la tasa de remplazo promedio de la economía: para junio de 2017, el haber medio total era de ARS 9464,76, mientras que la Remuneración Imponible Trabajadores Estables para el mismo mes fue de ARS 23 469,98. Este cociente resulta en un 40 % de sustitución. Sin embargo, este cálculo subestima la tasa de sustitución, pues el denominador no refleja el salario promedio de la economía, sino el salario de los trabajadores registrados estables, cuyo promedio es mayor. De esta forma, parece razonable concluir que la tasa de sustitución debe acercarse a la determinada por la ley, es decir, el 45 % de la base reguladora más la PBU, que adiciona algunos puntos más en función del valor de la propia base reguladora.

6. La Ley N° 27260, denominada “Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados”, fue promulgada el 26 de mayo de 2016.



supuestos, sin importar los ingresos por su actividad, cobran el mínimo monto garantizado; la explicación de ello estriba en que sus aportaciones van sumadas al resto de los tributos que pagan según su categoría, pero que no engrosan la cantidad de sus cotizaciones, ya que el monto de estas no varía, por lo que, indefectiblemente, cobrarán siempre lo mismo a su retiro. Lo mismo sucede con el denominado monotributo, que consiste en una simplificación impositiva a la que acceden los trabajadores autónomos de la economía hasta cierto nivel de ingresos en distintas categorías, que, allende lo pagado, ello no impactará en sus cotizaciones, que siempre serán mínimas.

En síntesis, el monto de los beneficios obtenidos por los trabajadores autónomos en Argentina es ficto, ya que no tiene relación con su remuneración real y, por ende, tampoco con su capacidad contributiva, ya que en todos los supuestos recibirán el mínimo pago establecido en régimen.



4 ▶ Programa de moratorias

El término *moratoria*, en la República Argentina, es un término jurídico con una denotación específica del orden del derecho tributario. Este refiere, detalladamente, a un mecanismo por el cual se cancelan las obligaciones impositivas impagas y vencidas, utilizando para ello los dos mecanismos válidos en el sistema judicial argentino para la reformulación de deudas en mora de pago: la quita y la espera, que, en el caso, se materializan mediante una poda total de intereses resarcitorios a favor del ente previsional y un plan de facilidades lo suficientemente amplio como para desvirtuarse en su finalidad.

Anteriormente, ya existían algunos planes de facilidades para el pago de las cotizaciones vencidas y acumuladas que —subrayamos— eran netamente impositivas, puesto que las aportaciones en Argentina están completamente equiparadas a las acreencias tributarias del Estado. En 1995, la Ley N° 24476 introdujo un plan de facilidades de pago que establecía un dispositivo de pago de las obligaciones previsionales adeudadas hasta 1993, disponiéndose una evaluación socioambiental previa a la admisión, pues su otorgamiento estaba ligado a la demostración de la imposibilidad del solicitante de sufragarlas en forma ordinaria.

Las moratorias que se instauraron en la década pasada tenían como finalidad directa que los trabajadores en relación de dependencia o los trabajadores autónomos de la economía que reunieran los requisitos exigidos para acceder a una renta de retiro por su edad, pero que carecieran de los años de servicios mínimos con aportes exigidos para ello, pudieran completar los años de cotizaciones demandados y acceder al beneficio de todos modos.

Resaltamos que el objeto original era el cumplimiento de un noble principio de la Seguridad Social, pues tenían, en la práctica, a ampliar la cobertura de los beneficios a casos donde la falta de aportes hacía imposible, a partir de las condiciones de la Ley N° 24241, el acceso a un beneficio, más aún, en tanto el país venía de dos décadas de altos índices de desocupación y de atravesar una profunda recesión de la actividad económica que había golpeado directamente a los sectores más vulnerables de la población económicamente activa.

Así, en 2004 se promulgó la Ley N° 25944, que estableció el primero de los sistemas de moratorias, que, en un principio, era por el plazo de dos años prorrogable por otro y otorgaba facilidades de pago para aportaciones adeudadas hasta el año inmediato precedente, aunque se extendió hasta 2007. En esencia, se creó un beneficio de retiro anticipado para desempleados que estaba dirigido a los hombres que tuvieran 60 años como mínimo y a las mujeres de, al menos, 55 años, que acreditaran treinta años de servicios al solicitarla. Esa norma no preveía demostrar más necesidad que el desempleo de los solicitantes.

Insistimos en recalcar la importancia del mecanismo instrumentado, pues, al fin y al cabo, venía a reparar las desigualdades ocasionadas por el desempleo en los adultos mayores que habían perdido su trabajo remunerado en los últimos años de su vida activa. Pero, sin perjuicio de la finalidad, lo cierto es que la propia redacción ambigua y laxa de la ley permitió una desviación legal inédita en el ámbito previsional, ya que se dio el supuesto masivo de que los ciudadanos sin ningún año de servicio y sin acreditar su necesidad pidieran



acogerse a la moratoria, que en la práctica significaba el otorgamiento de un beneficio de los mínimos al cual se le descontaba el monto de la cuota de la moratoria hasta alcanzar la totalidad de las cuotas pactadas.

La norma no hizo ningún distingo entre los supuestos alcanzados, por lo que recibieron el mismo trato legal todos los ingresantes, sin referenciar si tenían muchos años de cotización, pocos o ninguno; es decir, una persona que nunca había cotizado pudo válidamente —y así se hizo— acogerse a la moratoria y obtener una renta mínima. Todo ello, en el mismo rango legal que los demás beneficiarios que habían aportado regularmente al sistema, tratándose, más allá de toda entelequia, del otorgamiento de pensiones originadas en el sistema colectivo solidario y no de un plan de facilidades de acceso, en el uso corriente del término. Verbigracia de ello es que en Argentina existe un vocablo popular que refiere a este tipo de pensiones como “de ama de casa” o, lisa y llanamente, “sin aportes”, que se obtuvieron en todos los ámbitos sociales y que llegaron a igualar en lo numérico a los de reparto *de facto*.⁷

Por cierto, una vez finalizada la moratoria anterior, en el 2014, se sancionó la Ley N° 26970, que disponía un mecanismo similar por dos años más, aunque reiteró que era para aportes anteriores al 2003 y alcanzó también a los derechohabientes; en esa tesitura, era posible que los herederos a cargo de un trabajador fallecido que adeudara aportes, pero que hipotéticamente tuviera derecho a acceder a las pensiones, pudieran requerir su incorporación. Otros hechos distintivos fueron el requisito de la demostración de las necesidades socioeconómicas del solicitante para proveerse y que era incompatible con la percepción de cualquier otro emolumento de la ANSES o del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Destacamos que dicho plan de facilidades aún continúa vigente, ya que fue extendido para el caso de las mujeres hasta los 65 años; téngase en consideración que, justamente, como se verá luego, la PUAM corresponde a ambos sexos a los 65 años y es universal, por lo que tiene asidero, en esa lógica, que coexista con la moratoria a las mujeres que pueden acceder al beneficio a los 60 años, por los cinco años intermedios.

No obstante y sin perjuicio de lo afirmado hasta aquí, debemos decir que las llamadas moratorias tuvieron un efecto muy importante: la ampliación de la cobertura de beneficiarios, el que actualmente se encuentra en más de un 90 % de la población de adultos mayores de la República Argentina.⁸

Por cierto, no podemos pasar por alto un aspecto que no fue alcanzado por las moratorias y que representa un punto sin cobertura de retiro. Es el caso de los trabajadores que reúnen la cantidad de años de servicio, pero que, sin embargo, no alcanzan el mínimo de edad necesario para obtener el beneficio. Cabe considerar que, justamente, se trata de un grupo de personas vulnerables que integran la población económicamente activa mayor, que ya alcanzaron los treinta años de servicios y se encuentran desocupados, y que por su edad suelen tener muchas dificultades para retornar al mercado de trabajo. Por no tener 65 años los hombres y 60 las mujeres, se quedan sin ningún tipo de ingreso, ya que el seguro por desempleo es mínimo, temporal e ineficaz para estos supuestos.

7. Según el *Boletín Estadístico de la Seguridad Social* (BESS) correspondiente a junio de 2017, elaborado por la Secretaría de Seguridad Social, del total de 6 825 880 beneficios en vigor, 3 608 553 (53 %) eran moratorias.

8. Según el estudio “Sistema(s) previsional(es) en la Argentina y cobertura: análisis de las diversas fuentes de datos y de los diferenciales por edad, sexo y jurisdicción”, publicado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) en 2016, en función de la fuente de datos que se considere, la cobertura osciló para el 2015 entre el 90,6 % y el 97,5 %, mientras que la cobertura conjunta (beneficiario con ingreso previsional propio o del cónyuge) llegó a ubicarse en el 99,5 %.



5▶ Prestación por Edad Avanzada (PUAM)

La prestación por edad avanzada es un beneficio que paga el organismo previsional a los trabajadores en relación de dependencia o a los autónomos que, más allá de haber superado la edad mínima para alcanzar la PBU, carecen de las cotizaciones necesarias para efectuar el retiro conforme a derecho.

Para acceder a esta forma de retiro, se debe tener 70 años en ambos sexos, salvo en el caso de incapacitados o fallecidos en su derivado de pensión para sus dependientes; acreditar a su vez diez años de aportes computables en uno o más regímenes jubilatorios comprendidos en el sistema de reciprocidad, y con una prestación de servicios de por lo menos cinco años durante el período de ocho años anteriores al cese en la actividad.

La característica primordial de este beneficio es que es incompatible con la percepción de cualquier otro tipo de beneficio. El monto es el 70 % del que hubiera correspondido a uno de retiro ordinario.

En junio de 2016, el Congreso de la Nación sesionó y procedió a sancionar la Ley N° 27260, mediante la cual se puso en funcionamiento la Prestación Universal para el Adulto Mayor (PUAM). Se trata, en esencia, de una renta periódica y vitalicia que otorga el Estado nacional mediante la ANSES y posee el carácter jurídico de un beneficio solidario colectivo dirigido a las personas de ambos sexos que reúnan la edad mínima requerida y no posean o no alcancen sus aportes requeridos para alcanzar una renta mínima en el Sistema Integrado Previsional Argentino.

Cabe destacar que la norma se trató de una ley ómnibus, que, en el léxico argentino, alude a una técnica normativa que consiste en un articulado diverso que, aun separado por títulos y libros, decide numerosas cuestiones que podrían integrar regulatorios diferentes por su temática diversa. En este caso, la misma ley decidió sobre una conciliación de juicios previsionales, cambios en la conformación del fondo de garantía de ANSES, un blanqueo de capitales, un perdón impositivo y modificaciones tributarias: todos temas candentes y polémicos que integraron la misma ley que legisló la PUAM.

Más allá de toda buena intencionalidad política, esas cuestiones anexadas al plexo legal esmerilaron la importancia de este beneficio en la opinión pública, máxime que se dejaba de lado el método de moratorias que, sin perjuicio de toda la argumentación en su contra, tenía una acogida favorable en un sector muy amplio de la ciudadanía.

Claramente, desde su inicio, este beneficio estuvo signado de duras críticas desde la oposición política al Gobierno actual y no fueron tenidas en cuentas sus virtudes principales, como el financiamiento, que la misma ley dispone que será de fondos provenientes de las rentas generales y no como en sus predecesoras moratorias que, al otorgar el beneficio, lo supeditaron a sufragarse del acervo acumulado de aportantes del sistema de reparto forzoso de la misma forma que sus pensionados regulares.



Por lo tanto, en los próximos párrafos, desarrollaremos las características específicas respecto de del diseño, la financiación y la cobertura.

5.1 ▶ Requisitos

La Ley N° 27260, en su Libro III, establece la creación de la Pensión Universal para el Adulto Mayor. Se trata, puntualmente, de un beneficio con base solidaria colectiva de alcance nacional dirigido a personas con la edad mínima de 65 años, varones y mujeres, que no hubieren cotizado lo suficiente para obtener una renta del sistema de reparto obligatorio de los trabajadores.

Cabe señalar que, si bien este beneficio estaba dirigido a remplazar las moratorias en su totalidad, lo cierto es estas que aún continúan vigentes para las mujeres mayores de 60 años. En la coyuntura actual de las políticas nacionales sobre cobertura, resulta comprensible una medida de este tipo, por cuanto, en el lustro que va desde la edad jubilatoria actual de las mujeres hasta lo necesario para acceder a la PUAM, quedarían sin posibilidades de acceder a un beneficio solidario las que hubieren de necesitarlo.

Para su concesión, tiene el requisito de ser ciudadano argentino nativo o por opción. En el caso de los extranjeros, se necesita un período mínimo de residencia en el país de diez años con los términos y alcances necesarios exigidos en la ley de ciudadanía de la República Argentina para extranjeros.

Sobre este asunto, cabe hacer hincapié que en la República Argentina existen límites difusos respecto de la ciudadanía extranjera y el otorgamiento de los beneficios, complicaciones que tienen su génesis en la interpretación de la propia Constitución nacional. En efecto, la Norma Fundamental acredita en diversos artículos que cualquier habitante puede tener derechos en el país por su propia presencia en el territorio, independientemente de su condición ciudadana. Esto tiene especial sentido, ya que en Argentina es muy alta la proporción de extranjeros indocumentados y que ello, a priori, no es óbice, por ejemplo, para la obtención de atención y educación en todos los niveles, y que, incluso, la admisión de solicitudes de beneficios para personas no registradas con documento ha sido controversial, hasta el punto de que la Corte Suprema de Justicia decidió, en forma ambigua, la aceptación en un caso análogo que había solicitado la inconstitucionalidad de un plazo mínimo de residencia para un beneficio por discapacidad.

Sintéticamente, para el caso de los extranjeros que no estén domiciliados en el país, para percibir esta renta, es necesario haber residido los diez años anteriores a la fecha de solicitud y al menos veinte años en total de su vida; todo ello, reiteramos, sosteniendo vigentes los atributos exigidos por la ciudadanía argentina. Sobre este punto, vale advertir que estos requerimientos ocasionan por sí mismos un trato discriminatorio para el extranjero que decide vivir en Argentina; verbigracia, es el caso de un nacional que vive en el extranjero durante toda su vida laboral activa y, tras su regreso, solicita el beneficio sin ningún requisito de residencia más que su condición de nativo.

Este último supuesto deja traslucir la falta de claridad respecto de los objetivos de la PUAM, pues la exigencia de residencia en los transnacionales, a diferencia de los nacidos en el país, exime de toda lógica redistributiva a los que en su vida aportaron al sistema impositivo argentino, por lo que no trasunta sencillo advertir cuál es el fundamento final de dicha renta universal.



5.2 ► Incompatibilidades

La PUAM no puede otorgarse a quien posea cualquier otro beneficio de reparto o solidario. Concretamente, no es compatible su percepción con ninguna pensión, cualquiera sea su naturaleza, provenga de la ANSES o del Ministerio de Desarrollo Social, sin importar la cualidad del solicitante.

En el caso de los beneficiarios de la pensión por vejez que otorga el Ministerio de Desarrollo Social, en el supuesto de alcanzar lo necesario para el otorgamiento de la PUAM, podrá optar el beneficiario según su conveniencia personal, pero no podrá percibir las dos pensiones al mismo tiempo. Asimismo, esta renta tiene carácter de personalísimo y vitalicio. Esto significa que únicamente su titular, durante toda su vida desde su otorgamiento, es sujeto pasivo de la obligación de pago del Estado y, por lo tanto, no existe la posibilidad de derivarse en otro beneficiario a su fallecimiento o incapacidad, por lo que, sin importar si los derechohabientes poseen otro ingreso o beneficio, no corresponderá su derivado. Ese es un supuesto atendible en la lógica de la universalidad de sus beneficiarios, ya que válidamente puede darse el supuesto de una persona sin labor remunerada a cargo de un beneficiario de la PUAM que, tras el fallecimiento del principal y por no alcanzar la edad mínima exigida, quede fuera de toda protección.

También es inalienable e inembargable por derecho alguno, con excepción de las deudas generadas en cuotas de alimentos impagas hasta un 20 %, cuyo crédito en el derecho argentino posee una preferencia de pago insoslayable frente a las acreencias de sus deudores luego del vencimiento y puesta en mora. Se debe destacar que, a diferencia de otros beneficios previsionales nacionales, la PUAM es compatible con el trabajo remunerado en relación de dependencia o autónomo; por cierto, entre los fundamentos primordiales dados a esta ley, es que la persona complete los años de labor requeridos y faltantes al momento de solicitarla, a fin de acceder luego a una pensión ordinaria de mayor cuantía que la otorgada por este beneficio.

Con respecto a los regímenes de reciprocidad, cabe distinguir que en la República Argentina existen diferentes sistemas en las distintas órbitas del Estado; las provincias, los municipios y algunas cajas profesionales por actividad reciben aportes y otorgan beneficios en sus respectivas jurisdicciones, muchas veces inferiores al monto de esta prestación universal. Tanto es así que puede funcionar en la práctica como un beneficio de reaseguro, ya que quienes tienen derecho a una renta en esos regímenes podrían optar por el de la PUAM, sin que, en ese caso, las entidades locales deriven aportes y contribuciones al sistema nacional, correspondientes a los afiliados que hubieren de optar al beneficio universal. De tal modo, puede tomarse un reaseguro sin costo adicional en favor de los sistemas de retiro locales por sobre el nacional.

En otro orden, como se dijo, este sistema de PUAM es compatible con el trabajo remunerado o autónomo de su beneficiario, a diferencia de los demás beneficios ordinarios de la Ley N° 24241, que no lo son. Es necesario señalar, respecto a la compatibilidad con el trabajo remunerado, que no existen topes al monto salarial que se puede compatibilizar con el cobro. En cierta forma, uno de los objetos de la implementación de esta pensión es que su compatibilidad salarial está directamente relacionada con completar las cotizaciones y los años de servicio faltantes al trabajador, y, de esa forma, acceder a una cuantía de pensión mayor, vinculada con su ingreso anterior al retiro.

Téngase presente, además, que sigue vigente la prestación por edad avanzada que paga el ANSES a las personas de 70 años o más y un mínimo de aportaciones, aunque denota una menor cuantía que la PUAM, por lo que carece de sentido su mantenimiento en vigencia. Otra de las compatibilidades —que así podrían



llamarse— es la mentada universalidad de su alcance. En efecto, todos los habitantes de la nación que adquieran las exigencias de edad, universalidad y falta de aportes al sistema *de facto* previsional podrán acceder a esta sin ninguna otra cualidad acreditante. No atiende especificidades de carencias ni de un nivel de vida exigido máximo de carencia, aunque raramente podría darse el caso de que una persona con un nivel de vida alto acceda de la misma forma a su cobertura, lo que ha sido motivo de arduos debates en torno a la ley.

5.3 ▶ Monto del beneficio y financiación

La suma mensual que la ley otorga a las rentas periódicas de la PUAM es del 80 % del haber mínimo remunerado. Vale recordar que existe una remuneración mínima garantizada por la Ley N° 24241, que es la suma mínima de todo haber jubilatorio, y que, justamente, ese importe es la base de cálculo que establece la norma para determinar lo propio de la PUAM.

Actualmente, teniendo en cuenta que la renta mínima es de aproximadamente USD 400 al cambio en pesos argentinos, lo correspondiente a la PUAM estriba el importe de USD 320 al cambio de la cotización actual. Dicha suma, en lo tocante a su actualización, se encuentra alcanzado por las generales establecidas para la movilidad de las pensiones de la Ley N° 24241, ajena de tal modo a toda discrecionalidad, ya que se encuentra unida a las de reparto en su fijación monetaria de base.

Sobre su financiamiento, la norma establece que el Tesoro Nacional lo pagará con ingresos obtenidos por Rentas Generales. Ciertamente, en el sistema argentino de gobierno, se entiende como Tesoro Nacional el acervo disponible de pago, la tesorería que dispone los dispendios necesarios para el funcionamiento de las instituciones; en cambio, al referirse a Rentas Generales, se hace mención de lo obtenido por tributos generales sin afectación específica establecidos en el territorio nacional. Sobre el importe de esta, cabe dejar en claro que alcanza la renta de moratoria, que consiste en lo que percibiría un beneficiario que accediera a su pensión mediante las moratorias, ya que, definitivamente, el monto de la cuota mensual para el ejemplo de una persona que nunca aportó arriba al 80 % del haber de un beneficio mínimo, equivalente con el de la PUAM, al menos en los sesenta meses máximos de las facilidades de pago que, para los aportes adeudados, otorga el sistema.

5.4 ▶ Asistencia médica

Con respecto a la cobertura de salud de sus titulares, estos se encuentran alcanzados por la atención médica y hospitalaria que brinda el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, al igual que los beneficiarios del sistema de reparto obligatorio nacional.

Sobre el financiamiento de la cobertura, la ley establece la equiparación a las disposiciones normativas que establecen aportaciones económicas efectivas del Estado nacional al sistema de salud, en la misma proporción que aportan los beneficiarios ordinarios a este. En este aspecto, resaltamos que esta aportación estatal al régimen de salud para beneficiarios de la PUAM no resulta equitativo; así lo pensamos porque, si la brecha entre un beneficio mínimo y uno universal es el del 20 %, merced a la exención de cotizaciones al plan de salud que no alcanza al aportante ordinario, se reduce un 3 % más (proporción establecida de aportes), lo que aumenta el desincentivo en los aportantes regulares de bajo salario, ya que, llegado el caso, recibirán la renta mínima (son colectivos de bajos salarios como trabajadores independiente y de casas particulares).



6 ► Directrices y recomendaciones

1. Los criterios para la determinación del nivel de la pensión universal no contributiva, con énfasis en la adecuación, la sostenibilidad y la equidad del sistema de pensiones.

Cabe recordar que el monto de la Pensión Universal al Adulto Mayor (PUAM) se encuentra establecido legalmente como un porcentaje del monto mínimo que garantiza el régimen previsional nacional; es por ello por lo que, de acuerdo con los criterios de uso generalizado en los sistemas de pensiones, dicha situación genera una paradoja con la financiación que dispone el mismo texto legal. Queda claro que, por dicha génesis, al afectar al erario público, la vía legislativa debiera ser la única que establezca las sumas a pagar y su afectación presupuestaria.

Por otro lado, si bien el valor de la PUAM, comparativamente en lo nominal, es alto respecto del monto mínimo de las rentas —las sumas de la Prestación Mínima Contributiva (PNC) y la Prestación por Edad Avanzada (PEA)—, lo cierto es que el poder de compra de un haber mínimo resulta bajo, por lo que transitivamente lo es también el monto de la Prestación al Adulto Mayor.

Por todo lo anterior, estimamos que deben replantearse los montos de los beneficios contributivos para establecer, finalmente, un nuevo valor de las rentas no contributivas en general y, especialmente la PUAM, para evitar la duplicidad de beneficios siempre.

En lo que respecta a la sostenibilidad, se recomienda desarrollar un estudio técnico con estándares internacionales de práctica actuarial que permita estimar el valor de los probables egresos futuros en diversos escenarios si la PUAM se financiara a través del gasto corriente (reparto puro), de la constitución de capitales para el pago de las rentas vitalicias (reparto de capitales) o de una capitalización colectiva en su vertiente de prima media general, lo cual implicaría la generación de reservas actuariales, que el Estado argentino debe evaluar si puede administrar de manera óptima jurídica y financieramente.

2. El diseño de esquemas de integración de la pensión universal no contributiva con el pilar contributivo del régimen general, considerando los incentivos a la contribución para los colectivos de trabajadores (asalariados y no asalariados) y los mecanismos de retribución al esfuerzo contributivo.

Al respecto, se debe tener en cuenta que, tal como fue señalado previamente, la PUAM se financia de forma indirecta, lo cual se encuentra establecido por ley. En tal sentido, se advierte que, al analizar la integración de este beneficio universal al régimen contributivo, considerando las características y las opciones ya informadas en la asistencia técnica, no resulta propio recomendar la integración con la PUAM por las siguientes razones:

- El costo de transición resulta visiblemente elevado, lo que tornaría económicamente inviable la articulación y afectaría la sostenibilidad del sistema, pues este beneficio pasaría, inexorablemente, a reemplazar la actual Prestación Básica Universal. Es importante recordar que la PUAM es un 70 % mayor que la PBU actualmente (PBU 3019,07 - PUAM 6128,84).
- Existirían beneficiarios que recibirían dos beneficios.



Por tanto, surge de manifiesto que, de insistirse en la aludida anexión, cabría considerarse una reforma sustancial del sistema de pensiones de Argentina, ya que deberían analizarse las posibilidades de establecer una PBU distinta para el pilar contributivo (con lo cual, no sería propiamente un empalme, sino un rediseño) o de bajar el monto de la PUAM, lo cual no es factible a corto plazo.

Asimismo, no puede perderse de vista que los objetivos de la PUAM y de la PBU resultan diametralmente opuestos, pues vale recordar que, mientras la primera responde a cubrir a las personas que no tienen ningún otro beneficio previsional en forma excluyente, la segunda es un componente para el cálculo del alta de la renta mensual en el sistema contributivo de facto.

A su vez, para confeccionar un esquema multipilar, por la equidad entre los cotizantes y a fin de no desincentivar el trabajo registrado, correspondería redefinir el porcentual de pago por cada año aportado; así también, a los mismos efectos, debería tenerse presente que, de integrarse los pilares, las sumas mínimas a percibir no podrían ser iguales en ambos supuestos.

De igual modo, resultaría propio definir el objetivo del régimen previsional y su diseño. La universalidad y la proporcionalidad suelen ser objetivos distintos en los regímenes que se dirigen hacia la sostenibilidad; es decir, concretamente, si se busca lograr la universalidad del sistema de pensiones, seguramente, la proporcionalidad se verá afectada, ya que los recursos son escasos. Contrariamente, si el esquema seleccionado es la universalidad, la proporcionalidad (beneficios otorgados por años cotizados) tenderá a equipararse, sencillamente, porque, para este tipo de diseños, se necesita contar con una mayor financiación con el objetivo de pagarle un beneficio a una persona que, durante su vida laboral, no aportó de forma directa.

Por las razones expuestas, se concluye que, por su elevado costo de transición y atento a reformas más profundas del sistema de pensión argentino, no es aconsejable la inclusión de la PUAM en el esquema general contributivo.

3. El análisis de alternativas de articulación de la pensión universal con los beneficios previsionales otorgados por otros regímenes contributivos provinciales, municipales y para profesionales.

Cabe considerar, inicialmente, que algunas cajas previsionales de otros grupos asegurados estatales en la República Argentina poseen beneficios proporcionales cuyos montos son menores que la PUAM. En ese orden, es necesario elaborar alternativas para definir cuál será el papel de la entidad de previsión local frente a esta renta del Estado nacional excluyente y que, en definitiva, alcanza a sus asegurados.

Por tal razón, consideramos pertinente el establecimiento de mecanismos válidos, para que, en salvaguarda del sistema constitucional federal argentino, se instauren sumas complementarias provinciales a la PUAM (que el Estado nacional complemente el valor del beneficio otorgado por la caja hasta el valor de la Pensión Universal para el Adulto Mayor), o bien se proceda a las transferencias de recursos al Estado nacional en compensación por aportes a las unidades locales de que no pagarán los beneficios a sus cotizantes.

4. La evaluación de las fuentes de financiamiento de la pensión atendiendo a la clarificación y separación de estas, así como de la transparencia y accesibilidad de la información.

Tal como lo indica la propia ley de creación de la PUAM, la financiación proviene directamente del Tesoro Nacional, o sea, de tributos generales de la nación y, necesariamente, no debe mezclarse con las que se pagan



del erario acumulado con aportes a otros sistemas, sea cual sea la órbita de financiación que se tenga en estos o se elija para hacer financieramente sostenible a largo plazo la PUAM.

En tal sentido, se reitera la necesidad de un estudio actuarial que muestre el flujo probable anual de egresos en los próximos años con el objetivo de que el Estado argentino determine si le será posible financiar la PUAM a través del reparto puro (gasto corriente que permita pagar las pensiones en curso de pago), reparto de capitales (gasto corriente que le permita pagar los capitales constitutivos de las pensiones que se generen cada año) o capitalización colectiva en su modalidad de prima media general (gasto corriente que permita generar una reserva actuarial que, adecuadamente administrada, contenga el crecimiento del gasto por el pago de la PUAM en los sistemas de reparto).

Asimismo, se propone que la PUAM esté en un ámbito jurídico directo del Poder Ejecutivo de la Nación y no, como lo está ahora, de un ente específico y descentralizado que tiene por ley la misión de determinar el derecho de acceso a la prestación y el pago de los beneficios contributivos como es la ANSES. Ciertamente, la determinación de los beneficiarios, la gestión administrativa y las erogaciones corresponderían al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, que, por su naturaleza, diferencia sustancialmente las misiones y objetivos de la ayuda social. Esto contribuiría a la eficiencia y a la transparencia en el manejo de los recursos y sería de vital importancia para un ordenamiento futuro de las fuentes de financiación, ya que quedarían explícitos los distintos componentes de los recursos de ANSES, que actualmente resultan confusos (ver presentación adjunta “Recursos de ANSES”).

Cabe tener presente que el ente de previsión, en la actualidad, recibe recursos en forma tripartita según la Ley Nº 24241 (la ley de jubilación vigente): aportes de trabajadores y contribuciones de los empleadores (incluso en el empleo público nacional), la mitad de lo recaudado en aportes de trabajadores autónomos de la economía, aportes adicionales de la ley de presupuesto votada anualmente por los legisladores, intereses multas y recargos en la percepción impositiva de aportes, recursos tributarios (porcentual del impuestos a las ganancias, al valor agregado, coparticipación directa, transferencias, cigarrillos, combustibles), además de aportes del Tesoro Nacional (ver presentación adjunta anteriormente) y recursos diversos que la norma no dispone que deban manejarse en cuentas, fondos y reservas completamente independientes entre sí.

Así, tal como se advierte en la enumeración de las fuentes efectuada, es primordial establecer un distingo institucional que permita obtener pautas claras respecto al origen de los fondos desde los cuales se pagan las pensiones nacionales en la República Argentina; todo ello, fundamentalmente, no solo para optimizar los recursos administrativos de gestión, sino también y, especialmente, para arribar a un conocimiento pleno de parte de la población respecto a los recursos y necesidades de financiamiento de los distintos montos que se pagan periódicamente.



5. Los mecanismos de actualización del monto de la pensión para preservar su valor real en el tiempo.

Al respecto, primeramente, corresponde dejar en claro que la Norma Fundamental de la República Argentina, en su artículo 14 bis, proclama el derecho a la movilidad o a la actualización de los valores de las rentas. Resumidamente la norma dispone que el Estado argentino debe, necesariamente, instaurar una forma de actualizar el valor de las pensiones manteniendo su poder de compra en el tiempo.

Por eso, desde 2009, se encuentra establecida una forma de actualización de las cuantías, que fue recientemente modificada en la fórmula, pero no respecto de los beneficios. Dicha fórmula oficial de movilidad resuelve lo atinente a las pensiones no contributivas, la PUAM, los valores de asignaciones familiares (contributivos o no), los tramos de ingreso monetario para el acceso a las asignaciones familiares, la PBU, la renta mínima y máxima del régimen previsional, las bases mínimas y máximas imponibles sujetas a aportes, las rentas de referencias para trabajadores autónomos y el mínimo no imponible para trabajadores pasivos de la economía.

Por cierto, la última reforma que dispone la Ley N° 27426 cambió los componentes de la fórmula polinómica (aunque con muy bajo impacto) y fraccionó en trimestrales los aumentos anuales que anteriormente eran semestrales. En la actualidad, el índice de movilidad combina un 70 % del índice de precios al consumidor (IPC) y un 30 % del índice de Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPE) (de la economía formal).

En tal medida, teniendo en cuenta las rentas que quedan abarcadas en dicha ley, es aconsejable escindir de esta las que no poseen carácter contributivo, puesto que, más allá de no haber antecedentes en el mundo al respecto, el financiamiento de las acciones colectivas solidarias requiere de la anuencia legislativa en la aprobación presupuestaria. Esto, además, para no afectar la sostenibilidad y diferenciar en forma cualitativa la PUAM de las mínimas contributivas.



BID

Banco Interamericano
de Desarrollo