

## SESIONES EXTRAORDINARIAS

2006

# ORDEN DEL DIA N° 2007

### COMISIONES DE PREVISION Y SEGURIDAD SOCIAL Y DE PRESUPUESTO Y HACIENDA

Impreso el día 21 de febrero de 2007

Término del artículo 113: 2 de marzo de 2007

SUMARIO: Ley 24.241, de Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Modificación. (292-S.-2006.)

#### Dictamen de las comisiones

*Honorable Cámara:*

Las comisiones de Previsión y Seguridad Social y de Presupuesto y Hacienda han considerado el proyecto de ley en revisión por el cual se modifica la ley 24.241, de Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, y tenido a la vista los expedientes 6.539-D.-05, de la señora diputada Romero (R. M.); 315-D.-06, del señor diputado Vargas Aignasse; 786-D.-06, de la señora diputada Chiacchio; 867-D.-06 y 871-D.-06, de la señora diputada González (M. A.); 2.799-D.-06, de los señores diputados Nieva y Giubergia; 4.804-D.-06, del señor diputado Lamberto; 4.934-D.-06, del señor diputado Solanas, y 6.103-D.-06, de los señores diputados Binner, Di Pollina y Zancada y de las señoras diputadas Augsburguer, Sesma y Tate, respectivamente, todos ellos relacionados con el tema en consideración; y por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan su sanción.

Sala de las comisiones, 14 de febrero de 2007.

*Enrique L. Thomas. – Carlos D. Snopek. – Ricardo A. Wilder. – Juan C. Díaz Roig. – Gustavo A. Marconato. – Lía F. Bianco. – Gumersindo F. Alonso. – José M. Argüello. – Guillermo F. Baigorri. – Rosana A. Bertone. – Irene M. Bösch de Sartori. – Dante O. Canevarolo. – Alberto Cantero Gutiérrez. – Gustavo J. A. Canteros. – María A. Carmona. – Carlos A. Caserio. – Nora N. César. – Nora A. Chiacchio. – Luis F. J. Cigogna. – Stella M. Córdoba. – Jorge C. Daud. – Eduardo De Bernardi. –*

*Guillermo De la Barrera. – María G. De la Rosa. – Patricia S. Fadel. – Juan C. Gioja. – Griselda N. Herrera. – Oscar S. Lamberto. – Heriberto E. Mediza. – Ana M. C. Monayar. – Graciela Z. Rosso. – Carlos A. Sosa. – Gladys B. Soto. – José R. Uñac. – Juan M. Urtubey. – Gerónimo Vargas Aignasse. – Mariano F. West.*

En disidencia parcial:

*Miguel A. Giubergia. – Mario A. Nieva. – Cinthya G. Hernández. – Guillermo E. Alchouron. – Vilma R. Baragiola. – Hermes J. Binner. – Esteban J. Bullrich. – Marina Cassese. – Alfredo V. Cornejo. – María A. González. – Silvia B. Lemos. – Roberto I. Lix Klett. – Claudio R. Lozano. – Hugo Martini. – Mario R. Negri. – Cristian R. Oliva. – José A. Pérez. – Víctor Zimmermann.*

Buenos Aires, 13 de febrero de 2007.

*Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, don Alberto E. Balestrini.*

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de comunicarle que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente proyecto de ley, que paso en revisión a esa Honorable Cámara:

*El Senado y Cámara de Diputados,...*

Artículo 1° – Sustitúyese el artículo 9° de la ley 24.241 y sus modificatorias por el siguiente:

Artículo 9°: A los fines del cálculo de los aportes y contribuciones correspondientes al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) las remuneraciones no podrán ser infe-

riores al importe equivalente a tres (3) veces el valor del módulo previsional (MOPRE) definido en el artículo 21. A su vez, a los fines exclusivamente del cálculo de los aportes previstos en los incisos *a)* y *c)* del artículo 10, la mencionada base imponible previsional tendrá un límite máximo equivalente a setenta y cinco (75) veces el valor del módulo previsional (MOPRE).

Si un trabajador percibe simultáneamente más de una remuneración o renta como trabajador en relación de dependencia o autónomo, cada remuneración o renta será computada separadamente a los efectos del límite inferior establecido en el párrafo anterior. En función de las características particulares de determinadas actividades en relación de dependencia, la reglamentación podrá establecer excepciones a lo dispuesto en el presente párrafo.

Facúltase al Poder Ejecutivo nacional a modificar la base imponible establecida en el primer párrafo del presente artículo, proporcionalmente al incremento que se aplique sobre el haber máximo de las prestaciones a que refiere el inciso 3 del artículo 9° de la ley 24.463, texto según decreto 1.199/04.

Art. 2° – Sustitúyese el artículo 30 de la ley 24.241 y sus modificatorias, por el siguiente:

Artículo 30: Las personas físicas comprendidas en el artículo 2° podrán optar por el régimen previsional público de reparto o por el de capitalización, dentro del plazo de noventa (90) días contados desde la fecha de ingreso a la relación laboral de dependencia o a la de inscripción como trabajador autónomo. En caso de no ejercerse la referida opción, se entenderá que la misma ha sido formalizada por el régimen previsional público.

La opción por este último régimen, producirá los siguientes efectos para los afiliados:

- a)* Los aportes establecidos en el artículo 11 serán destinados al financiamiento del régimen previsional público;
- b)* Los afiliados tendrán derecho a la percepción de prestación adicional por permanencia que se adicionará a las prestaciones establecidas en los incisos *a)* y *b)* del artículo 17. El haber mensual de esta prestación se determinará computando el uno y medio por ciento (1,5 %) por cada año de servicios con aportes realizados al régimen previsional público, en igual forma y metodología que la establecida para la prestación compensatoria. Para acceder a esta prestación los afiliados deberán acreditar los requisitos establecidos en los incisos *a)* y *c)* del artículo 23;

*c)* Las prestaciones de retiro por invalidez y pensión por fallecimiento del afiliado en actividad serán financiadas por el régimen previsional público;

*d)* A los efectos de aspectos tales como movilidad, prestación anual complementaria y otros inherentes a la prestación adicional por permanencia, ésta es asimilable a las disposiciones que a tal efecto se establecen para la prestación compensatoria.

Los afiliados al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones podrán optar por cambiar el régimen al cual están afiliados una vez cada cinco (5) años, en las condiciones que a tal efecto establezca el Poder Ejecutivo.

Art. 3° – Incorpórase como artículo 30 bis de la ley 24.241 y sus modificatorias, el siguiente:

Artículo 30 bis: Los afiliados al régimen de capitalización, mayores de cincuenta y cinco (55) años de edad, los hombres y mayores de cincuenta (50) años de edad, las mujeres, cuya cuenta de capitalización individual arroje un saldo que no supere el importe equivalente a doscientos cincuenta (250) MOPRES, serán considerados afiliados al régimen previsional público. En tal caso, las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones deberán transferir al citado régimen el mencionado saldo, dentro del plazo de noventa (90) días contados desde la fecha en que el afiliado alcanzó la referida edad, salvo que este último manifieste expresamente su voluntad de permanecer en el régimen de capitalización, en las condiciones que establezca el Poder Ejecutivo. La Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social fijará los conceptos de la cuenta de capitalización individual que integrarán la mencionada transferencia.

Art. 4° – Sustitúyese el inciso *b)* del artículo 68 de la ley 24.241 y sus modificatorias, por el siguiente:

- b)* La comisión por la acreditación de los aportes obligatorios sólo podrá establecerse como un porcentaje de la base imponible que le dio origen y no podrá ser superior al uno por ciento (1 %) de dicha base. No se aplicará esta comisión sobre los importes que en virtud de lo establecido en el segundo párrafo del artículo 9° excedan el máximo fijado en el primer párrafo del mismo artículo. Facúltase al Poder Ejecutivo nacional a disminuir el porcentaje establecido en este inciso.

Art. 5° – Incorpórase al texto del artículo 74 de la ley 24.241 y sus modificatorias, el siguiente inciso:

q) Títulos de deuda, certificados de participación en fideicomisos, activos u otros títulos valores representativos de deuda cuya finalidad sea financiar proyectos productivos o de infraestructura a mediano y largo plazo en la República Argentina. Deberán destinar a estas inversiones como mínimo el cinco por ciento (5 %) de los activos totales del fondo y hasta un máximo del veinte por ciento (20 %). El Poder Ejecutivo nacional establecerá un cronograma que permita alcanzar estos valores en un plazo máximo de cinco (5) años. Las inversiones señaladas en este inciso estarán sujetas a los requisitos y condiciones establecidos en el artículo 76.

Art. 6° – Sustitúyese el segundo párrafo del artículo 77 de la ley 24.241 y sus modificatorias, por el siguiente:

De dichas cuentas sólo podrán efectuarse extracciones destinadas a la realización de inversiones para el fondo, y al pago de las prestaciones, o de las comisiones, de los aportes mutuales previstos en el artículo 99, transferencias y traspasos que establezca la presente ley.

Art. 7° – Sustitúyese el inciso g) del artículo 84 de la ley 24.241 y sus modificatorias, por el siguiente:

g) Los aportes mutuales previstos en el artículo 99;

Art. 8° – Sustitúyese el primer párrafo del artículo 95 de la ley 24.241 y sus modificatorias, por el siguiente:

La administradora será exclusivamente responsable y estará obligada, con los aportes mutuales previstos en el artículo 99, a:

Art. 9° – Sustitúyese el primer párrafo del artículo 96 de la ley 24.241 y sus modificatorias, por el siguiente:

La administradora estará también obligada frente a los afiliados comprendidos en el inciso a) del artículo precedente y con los aportes mutuales previstos en el artículo 99, por los siguientes conceptos:

Art. 10. – Sustitúyese el artículo 99 de la ley 24.241 y sus modificatorias, por el siguiente:

Artículo 99: Financiamiento de las prestaciones por invalidez y fallecimiento. Con el fin de garantizar el financiamiento íntegro de las obligaciones establecidas en los artículos 95 y 96, cada administradora deberá deducir del fondo de jubilaciones y pensiones, previo al cálculo del valor de la cuota, los importes necesarios para el pago de las prestaciones de retiro transitorio por invalidez y de capitales complementarios

y de recomposición, correspondientes al régimen de capitalización.

A los fines indicados en el párrafo anterior se formará para cada fondo de jubilaciones y pensiones un fondo de aportes mutuales que será parte integrante de aquél.

Las deducciones destinadas a este fondo deberán ser suficientes y resultar uniformes para todas las administradoras. La reglamentación fijará los mecanismos para su cálculo y para las eventuales compensaciones de resultados que deban efectuarse entre distintas administradoras, con el objeto de lograr la uniformidad del costo para todas las poblaciones comprendidas, así como los controles que deban realizarse respecto de la gestión en la administración de cada uno de los fondos de aportes mutuales.

El fondo de aportes mutuales estará expresado en cuotas del respectivo fondo de jubilaciones y pensiones.

Art. 11. – Incorpórase como artículo 125 de la ley 24.241 y sus modificatorias, el siguiente:

Artículo 125: El Estado nacional garantizará a los beneficiarios del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones del régimen previsional público y a los del régimen de capitalización que perciban componente público, el haber mínimo establecido en el artículo 17 de la presente ley.

Art. 12. – Sustitúyese el cuarto párrafo del artículo 157 de la ley 24.241 y sus modificatorias, por el siguiente:

El Poder Ejecutivo nacional deberá contar con un informe de la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, con carácter previo, para cualquier aplicación de las facultades previstas en este artículo y en las leyes citadas. Dicho informe deberá proveer los elementos necesarios para el cálculo de los requisitos de edad, servicios prestados, aportes diferenciales y contribuciones patronales o subsidios requeridos para el adecuado financiamiento.

Art. 13. – Sustitúyese el artículo 161 de la ley 24.241 y sus modificatorias, por el siguiente:

#### *Principio de ley aplicable*

Artículo 161: El derecho a las prestaciones se rige en lo sustancial, salvo disposición expresa en contrario: a) para las jubilaciones, por la ley vigente a la fecha de cese en la actividad o a la de solicitud, lo que ocurra primero, siempre que a esa fecha el peticionario fuera acreedor a la prestación, y b) para las

pensiones, por la ley vigente a la fecha de la muerte del causante.

Sin perjuicio de lo establecido en el párrafo anterior, si a lo largo de la vida laboral, el solicitante cumpliera los extremos necesarios para la obtención del beneficio por un régimen diferente, podrá solicitar el amparo de dicha norma, en los términos del primer párrafo del artículo 82 de la ley 18.037.

Art. 14. – Los afiliados que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, se encontraren incorporados al régimen de capitalización, podrán optar dentro de un plazo de ciento ochenta (180) días contados a partir de la reglamentación de este artículo, por el régimen previsional público. El Poder Ejecutivo nacional reglamentará las condiciones que deberán observarse y los procedimientos administrativos aplicables para hacer efectivo el ejercicio de esta opción.

Art. 15. – A los efectos de su preservación y sustentabilidad futura, los recursos pertenecientes al sistema de seguridad social integrados por los activos financieros de la Administración Nacional de la Seguridad Social serán invertidos conforme a lo dispuesto en la ley 24.156, debiendo únicamente ser utilizados para efectuar pagos de beneficios del mismo sistema.

Art. 16. – Encomiéndase a la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social que, en el término de un (1) año a partir de la vigencia de la presente ley, efectúe un relevamiento de los regímenes diferenciales e insalubres en vigor, conforme los lineamientos a que alude el artículo 157 de la ley 24.241 sustituido por el artículo 12 de la presente, debiendo poner en conocimiento del Honorable Congreso de la Nación los resultados del mismo.

Este relevamiento deberá contener para cada actividad un informe con igual contenido al previsto en el artículo citado.

Art. 17. – Facúltase al Poder Ejecutivo nacional para dictar las normas interpretativas, complementarias y aclaratorias que fueren necesarias a los fines de la aplicación de lo dispuesto en la presente ley, así como también a elaborar un texto ordenado de la ley 24.241, sus complementarias y modificatorias.

Art. 18. – Deróganse los artículos 174 y 175 de la ley 24.241 y sus modificatorias, el decreto 1.306 del 29 de diciembre de 2000, así como también toda otra norma que se oponga a la presente.

Art. 19. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.  
Saludo a usted muy atentamente.

DANIEL O. SCIOLI.  
*Juan Estrada.*

FUNDAMENTOS DE LA DISIDENCIA PARCIAL DE LOS SEÑORES DIPUTADOS MIGUEL A. GIUBERGIA, MARIO A. NIEVA, CINTHYA G. HERNANDEZ, VILMA BARAGIOLA, SILVIA B. LEMOS, MARIO R. NEGRI Y VICTOR ZIMMERMANN

Señor presidente:

El sistema previsional argentino tuvo la reforma más antisolidaria a fines de 1993 con la ley que creó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, cuyo principal objetivo era instrumentar a las AFJP como un subsistema del régimen previsional.

Esa decisión que trajo como consecuencia un fuertísimo desequilibrio de las cuentas fiscales ha comenzado hoy, con este proyecto de ley, a desandar el camino y se va a permitir romper con la trampa de ser un afiliado cautivo de una administradora.

El radicalismo celebra esta decisión y la acompaña, pues coincide en su redacción con los proyectos presentados por nuestro bloque a lo largo de estos últimos 12 años que lleva la reforma.

Si bien este objetivo es compartido, creemos firmemente que es insuficiente, pues no sólo se debe permitir que los afiliados del sistema puedan abiertamente elegir en qué régimen aportan, sino que también se deben resguardar los recursos de forma tal que los excedentes de hoy puedan financiar las necesidades de mañana.

Tan es así, que en los dos últimos años el sistema ha tenido un superávit superior a los 9.000 millones de pesos, que fueron invertidos en plazos fijos a tasa del 4 % y en letras de Tesorería a tasa del 6,5 %, todas ellas inferiores a la inflación de 2006; por lo tanto, los jubilados han perdido a lo largo del último año parte de los recursos porque las inversiones no fueron las correctas.

Es así que se hace necesario definir con claridad cuáles son los recursos propios de la ANSES y, al mismo tiempo, poner reglas de inversión que permitan buscar las opciones seguras pero financieramente rentables para mantener el capital que los futuros jubilados van a utilizar en el momento de jubilarse.

El artículo incluido en el Senado de la Nación no resuelve este tema y ata al organismo a realizar inversiones de bajísima rentabilidad; en función de ello proponemos los siguientes artículos para lograr este objetivo:

Artículo ... : Sustitúyese el artículo 18 de la ley 24.241, por el siguiente:

“Las prestaciones del régimen previsional público serán financiadas exclusivamente con los siguientes recursos:

”a) Los aportes personales de los afiliados comprendidos en el régimen;

”b) Las contribuciones a cargo de los empleadores, establecidas en el artículo 11 de esta ley;

"c) Dieciséis (16) puntos, de los veintisiete (27) correspondientes a los aportes de los trabajadores autónomos;

"d) La recaudación del impuesto sobre los bienes personales no incorporados al proceso económico o aquel que lo sustituya en el futuro.

"e) El quince por ciento (15%) de los recursos provenientes del régimen de coparticipación establecido por la ley 24.130;

"f) El veinte por ciento (20%) de la recaudación del impuesto a las ganancias, aplicado sobre las recaudaciones superiores a quinientos ochenta (580) millones de pesos;

"g) El noventa y tres con setenta y tres por ciento (93,73%) del once por ciento (11%) de lo recaudado en virtud del impuesto al valor agregado de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 5° punto 2 de la ley 23.966;

"h) El veintiuno por ciento (21%) de lo recaudado por el impuesto a las naftas, gasolina natural, solventes, aguarrás y a los productos compuestos por una mezcla de hidrocarburos en la medida en que califiquen como naftas de acuerdo a las especificaciones técnicas de la reglamentación respectiva y a lo dispuesto por las leyes 23.966 y 24.699;

"i) El ciento por ciento (100%) recaudado por el impuesto al gasoil, diésel oil, kerosén y gas natural comprimido;

"j) El setenta por ciento (70%) de lo recaudado por el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes creado por la ley 25.865;

"k) El ciento por ciento (100%) de lo recaudado por el impuesto adicional de emergencia sobre cigarrillos establecido por la ley 24.625 y sus modificatorias;

"l) El treinta por ciento (30%) de los recursos brutos que se obtengan de las privatizaciones realizadas conforme a los mecanismos de la ley 23.696 o normas especiales, ya sea por venta de activos, concesión, transferencia de bienes muebles, acciones o servicios, venta de inmuebles, tanto del Estado nacional como de las empresas del Estado y organismos descentralizados conforme lo dispone el artículo 31 de la ley 23.966;

"m) Los recursos provenientes de Rentas Generales de la Nación;

"n) Los recursos adicionales que anualmente fije el Congreso de la Nación en la ley de presupuesto;

"o) Intereses, multas y recargos;

"p) Rentas provenientes de inversiones;

"q) Todo otro recurso que corresponda ingresar al régimen previsional público;

"r) Otros tributos de afectación específica al sistema jubilatorio."

"Artículo ... : Los recursos excedentes del sistema público de reparto, luego de haber cancelado las

obligaciones con sus afiliados, se deberán invertir de acuerdo a las condiciones previstas en el artículo 74, con las prohibiciones del artículo 75, las limitaciones del artículo 76 y cumpliendo el organismo los requisitos previstos para las AFJP en los artículos 78, 79 y 81 de la presente ley."

El segundo tema que el proyecto en tratamiento no prevé es la movilidad de las jubilaciones y pensiones de los actuales beneficiarios, este tema que viene definido con claridad en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional y hace muy pocos meses por la Corte Suprema en el caso Badaro, hace imprescindible que el Congreso se exprese y defina un mecanismo de actualización automática.

En tercer lugar, tampoco se prevé en el proyecto de qué forma los actuales beneficiarios pueden participar en el crecimiento de la economía y de los salarios, partiendo de la base de que no cuentan con una comisión gremial que los defienda como a los trabajadores activos; es así que la jubilación mínima debe seguir el ritmo del salario mínimo vital y móvil, como una clara señal de integrar al sector pasivo a las bonanzas del crecimiento económico.

Para ello solicitamos se incorpore al proyecto en tratamiento el expediente 6.837-D.-2006, presentado por varios diputados de distintos bloques con el fin de dar cumplimiento a estas necesidades especificadas.

*Miguel A. Giubergia. – Mario A. Nieva. –  
Cintha G. Hernández. – Vilma R.  
Baragiola. – Silvia B. Lemos. – Mario  
R. Negri. – Víctor Zimmermann.*

#### FUNDAMENTOS DE LA DISIDENCIA PARCIAL DE LOS SEÑORES DIPUTADOS MARIA A. GONZALEZ, CLAUDIO LOZANO Y ADRIAN PEREZ

Señor presidente:

Las objeciones al dictamen del Senado de la Nación en relación con el proyecto remitido por el Poder Ejecutivo nacional expediente 292-S.-06 con respecto a las reformas propuestas en la ley 24.241 merecen las observaciones que a continuación se exponen:

Artículo 1°: La modificación del artículo 9° de la ley 24.241 que se propicia en el artículo 1° del proyecto, repite el error contenido en el texto original de la norma de establecer una base mínima de cotización (tres veces el valor del MOPRE) que puede no coincidir con el salario real del trabajador.

Este "absurdo requisito" lleva a injusticias de gran magnitud, si se piensa que los trabajadores que obtienen un salario menor deben aportar más que los que superan el mencionado mínimo.

Este mínimo no tiene ninguna razón de ser más que favorecer a las AFJP para que no tengan en sus Carteras cuentas de capitalización de montos exiguos.

Se responde a la filosofía de la individualidad en detrimento de la solidaridad que debe prevalecer en el sistema.<sup>1</sup>

El mínimo señalado resultó de tal injusticia que hasta en los peores años de gobierno neoliberal fue necesario dictar una resolución que paliara la terrible injusticia cometida por la norma. (Ver artículo 1º, punto 3, del decreto reglamentario 433/94 y resolución conjunta DE 138/94 y DGI 9/94.)

Hoy puede pensarse que ningún trabajador formal percibe menos de tres MOPRES, pero en un futuro el MOPRE puede aumentar y llegar a superar nuevamente el salario mínimo.

Por ello nos parece un artículo desacertado.

Igual crítica merece el establecimiento de un tope máximo en los aportes personales de los trabajadores. Esto atenta frontalmente contra la solidaridad del sistema, pues quien más gana, mayor aporte debe generar en función del colectivo laboral.

Se cae aquí en el error de creer que existe una relación entre el aporte y el haber futuro (con lo cual el tope en el aporte evitará litigios con respecto al tope en los haberes), pero dicha relación es ajena a la materia previsional. La verdadera relación es entre las remuneraciones de actividad y el haber.

Así lo ha reconocido reiteradamente la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

“Habida cuenta de que la jubilación constituye una consecuencia de la remuneración que percibía el recurrente como contraprestación de su actividad laboral, una vez cesada la misma y como débito de la comunidad por dicho servicio, debe asegurarse en la interpretación de las leyes provisionales la necesaria proporcionalidad entre el haber de actividad y el de pasividad (‘Samatán, María Elena’, 23/10/75, ‘Fallos’, 293:235).

“El sistema previsional argentino se apoya en la necesaria proporcionalidad que debe existir entre el haber de pasividad y de actividad, atendiendo a la naturaleza sustitutiva que debe reconocérsele a la prestación, alcanzando ésta el conveniente nivel cuando el jubilado conserva una situación patrimonial equilibrada a la que le hubiera correspondido de haber seguido en actividad. (‘Monreal, Ernesto c/Caja Jubilaciones Banco Provincia Buenos Aires’, 30/6/83, ‘Fallos’, 305:868).”

Por ello el tope en la recaudación no sirve para ese efecto, sino que sirve únicamente para restarles recursos a los sistemas y abaratar la mano de obra.

Asimismo, debe señalarse que la facultad concedida al Poder Ejecutivo nacional para modificar la base imponible, si se articula con la facultad que le otorga el artículo 188 de la ley 24.241, da como resultado un sistema previsional “endeble”, donde la inseguridad jurídica se apodera del financiamiento. Ello por cuanto tanto las contribuciones patronales como la base sobre la que se calcularán las cotizaciones ya no dependen de la propia ley sino de la voluntad del gobierno de turno.

A nuestro juicio, la propuesta vulnera lo dispuesto en el artículo 75, inciso 12, de la Constitución Nacional, ya que la fijación de ambas cuestiones es competencia exclusiva e indelegable del Congreso Nacional.

Por lo que entendemos que deberían derogarse los artículos 9º y 188 de la ley 24.241.

Artículo 2º: Sobre este artículo se objeta el plazo de opción por entender que, de ser el Estado el protector y eliminar la figura del indeciso, todo afiliado al SIJP puede expresar su voluntad de traspaso al régimen de capitalización cuando lo desee.

Asimismo, discrepamos también con la reiteración de un triste párrafo que contiene la actual ley 24.241 y que puede resultar muy perjudicial para los futuros beneficiarios del sistema.

Se trata del inciso *d*). Su redacción, de pésima técnica legislativa, resulta tan oscura que es casi imposible interpretarlo. No obstante, alguien podría entender que si se aplican las mismas disposiciones que para la PC, se le aplicarán a la PAP los topes en el cálculo de la suma anual y el tope de años de servicios computables.

De ser esto así, en un futuro nadie podrá computar más que 35 años de servicios, aunque hubiera laborado cincuenta años, y nadie podrá computar más que un MOPRE por cada año de servicios, aunque el 1,5 %, fijado en el proyecto, fuese superior. (Ver artículo 26 de la ley 24.241.)

Si tenemos en cuenta que el MOPRE lo sigue fijando el Poder Ejecutivo nacional, nos encontramos con que la mejora propuesta es, por lo menos, “insegura” en cuanto a las interpretaciones futuras.

También nos resulta excesivo el plazo de cinco años propuesto en el proyecto. No se advierte la razón por la cual restringir el derecho del afiliado a ese extremo cuando todos los analistas han coincidido en que dicho traspaso a uno u otro sistema puede hacerse en plazos más cortos.

La única razón es aquí proteger los intereses de las administradoras, es decir, proteger sus costos, y no se defiende el derecho del interesado que, por infinitas razones, puede tener necesidad de cambiar de sistema en un plazo menor.

En tal sentido, entendemos que se debería especificar en la redacción de este artículo que la prestación no tiene topes, y quitar de él el inciso *d*). Asimismo, reducir el plazo de 5 años a 24 meses.

Artículo 3º: La incorporación del artículo 30 bis resulta incongruente, anticonstitucional y verdaderamente sorprendente.

De prosperar, anticipamos que el Estado se verá recargado de pleitos.

El autor parte de un presupuesto falaz: que el trabajador que se encuentra con escasos recursos en su saldo de capitalización podrá en el futuro reunir los requisitos para acceder a las prestaciones públicas.

En palabras del señor Massa, en ocasión de presentar el proyecto ante la Comisión de Trabajo y Previsión del Senado de la Nación, ese tipo de afiliado podrá reunir los requisitos para acceder a la prestación por edad avanzada en el régimen público. Se trata de un error garrafal.

Es muy posible que dichos trabajadores jamás lleguen a reunir tales requisitos, con lo cual se verán privados de los pocos pesos que pudieran tener en sus cuentas de capitalización y sin ningún beneficio público.

Es evidente que este artículo fue redactado para “sacarles de encima” a las administradoras las cuentas pequeñas y de poco futuro (dada la edad del titular), pero no se beneficia al trabajador. Por el contrario, se lo despoja de lo poco que tiene en el sistema.

En numerosos casos, cuando lleguen a la edad de 60 o 65 años, según el sexo, se encontrarán con que no tienen los requisitos para acceder a las prestaciones públicas y con que, por imperio de esta ley (si se probara), se los ha despojado de lo poco que tenían. Es obvio que demandarán al Estado por la inconstitucionalidad de la medida.

No se arregla este desaguisado con la fórmula “salvo que manifieste expresamente su voluntad de permanecer en el régimen de capitalización”, ya que no podemos seguir ignorando que los trabajadores nunca llegarán a conocer los vericuetos y pormenores de este perverso sistema previsional.

Por todo lo expresado, creemos que en ese artículo debería agregarse la garantía del haber mínimo previsional.

Artículo 4°: Manteniendo la línea de preservar los derechos de las administradoras y los engaños que caracterizan al sistema, en el proyectado inciso *b*) del artículo 68 de la ley 24.241 se insiste en determinar el porcentual de la comisión sobre “la base imponible” y no sobre el dinero que efectivamente ingresa en la cuenta de capitalización.

Se insiste en las perversiones de los años 90, se juega con conceptos que engañan al trabajador.

La comisión debe fijarse en un porcentual claro y conciso del dinero que ingresa en la administradora y no con términos como “base imponible” que ninguna persona normal puede imaginar que se refieren al salario o a la remuneración del trabajador o a la categoría de los trabajadores autónomos.

Es decir, ni siquiera se atreven a decirlo claramente, esto es: la comisión se calcula sobre la totalidad del salario (escrito así resulta escandaloso). El engaño, el ocultamiento y la oscuridad siguen siendo las características del modelo.

Sería más claro, entonces, expresar que las comisiones no podrán superar el 9 % del monto del aporte.

Artículo 5°: No tenemos objeción. No creemos en el sistema de capitalización como instrumento para

la cobertura de invalidez, vejez y muerte, por ello dónde, cómo y cuándo se hagan las inversiones resulta indiferente si no existe garantía de sustitución del salario en actividad.

Por lo tanto, no es que estemos de acuerdo con el artículo, estamos en desacuerdo con el modelo en el que se inserta, ya que los recursos para infraestructura y proyectos productivos deben salir de impuestos y de la utilización de “salarios diferidos”, que por su propia esencia deben ser solidarios, con único destino: los actuales jubilados.

Entendiendo entonces que debiera sustituirse la palabra “deberán” por “podrán”.

Artículos 6° a 10: Estos artículos refieren a la nueva modalidad de financiamiento para afrontar el pago de las contingencias de invalidez y muerte en actividad. Se trata de incorporar en las facultades de las administradoras la posibilidad legal de administrar un fondo destinado al pago de estos beneficios.

Entiendo que se trata de un cambio sumamente importante que deroga lo único positivo que tenía el sistema de capitalización.

Todos sabemos que estos son los dos únicos casos que poseen una prestación definida dentro del sistema de capitalización individual.

De hecho, es el único caso de beneficiarios que se favorecieron con el cambio de la ley en 1994. Por ello, resulta llamativo que, en el momento en que comienzan a aumentar las muertes y las invalideces en actividad (porque el sistema cumple trece años), se decida cambiar el sistema.

El artículo 10, al modificar el artículo 99 de la ley 24.241, nos introduce en la nueva modalidad de financiamiento.

Las AFJP dejan de tener la obligación de contratar seguros de invalidez y muerte colectivos con costo para el afiliado y en su reemplazo formarán un fondo especial, cuyos recursos saldrán también de los aportes de los afiliados.

Como no se acompañan cálculos actuariales, ignoramos si estos recursos serán suficientes y si en definitiva esto será más barato o más caro para los afiliados a capitalización.

Queda claro que el control de estos fondos estará a cargo de la SAFM y la materia sale del ámbito de la SSN.

Todo lo demás es, a nuestro juicio, sumamente oscuro.

Con el sistema actual quien tenía la desgracia de invalidarse o morir en actividad, era, dentro de la lógica del sistema, cubierto por una compañía de seguros. Esta debía ser ajena a la AFJP.

Con la propuesta del Poder Ejecutivo nacional, la AFJP seguirá administrando estos recursos y el beneficiario seguirá con la administradora una relación de obligación de difícil encuadramiento jurídico.

¿Quizá es un contrato de seguro? Adelantamos que es imposible porque la AFJP no puede ser compañía de seguros ¿es un sistema de reparto administrado por privados? Esto tampoco parece posible ya que crea enormes incertezas.

Estimo que este profundo cambio en el sistema de capitalización no encuentra una forma jurídica adecuada para garantizar al beneficiario el cobro correcto de su beneficio. Asimismo, agrega un nuevo negocio para las administradoras ya que se formarán importantes fondos mutuales, cuya regulación legal es incompleta.

El actual artículo 95 es inconstitucional puesto que deja librado a criterio del Poder Ejecutivo nacional la definición de “aportante regular e irregular”, definición de importancia vital en los beneficios de invalidez y muerte en actividad. Con la actual propuesta, las facultades del poder administrador se incrementarán más aún, lo cual hace suponer que la cantidad de juicios a los que dio origen el artículo 95 se incrementarán cuando, encima, los beneficios sean otorgados conforme se reglamenten los novedosos fondos mutuales.

A tal grado llega la cuestión que el señor superintendente de las AFJP se pronunció públicamente sobre el futuro fondo compensador que se creará, por reglamentación, para que todas las administradoras puedan afrontar los beneficios. Tamaña cuestión no puede quedar librada a la reglamentación.

Por todo lo expuesto, los artículos señalados resultan una dosis más de inseguridad para el futuro de la previsión argentina, considerando entonces que resulta necesaria la eliminación de estos artículos.

Artículo 11.: El autor del proyecto parece haber olvidado que el artículo 17 de la ley 24.241 dice: “La ley de presupuesto determinará el importe mínimo y máximo de las prestaciones a cargo del régimen previsional público.”

Por ello, sancionar un artículo que diga: “El Estado nacional garantizará a los beneficiarios del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones del régimen previsional público y a los del régimen de capitalización que perciban componente público, el haber mínimo establecido en el artículo 17 de la presente ley”, es completamente inocuo, puesto que esto ya estaba en el texto legal.

Lo que debería haberse expresado es: “El Estado nacional garantizará a los beneficiarios del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones del régimen previsional público y a los del régimen de capitalización que perciban componente público en el beneficio de la contingencia de vejez o que perciban prestaciones por las contingencias de invalidez y muerte, con o sin componente público, el haber mínimo establecido en el artículo 17 de la presente ley”.

En la actualidad hay viudas jóvenes, con niños pequeños, que perciben doscientos pesos o menos de pensión. Carecen de derecho al mínimo legal porque su pensión (por la edad del muerto) no tiene componente público alguno.

En el futuro este tipo de drama se agravará, ya que, para muchos, será la propia jubilación la que no dará nada. Quien no logre juntar los requisitos para la PBU y en su cuenta quede un saldo exiguo o medio no tendrá derecho a mínimo alguno<sup>2</sup>.

A nuestro juicio la verdadera reforma está en garantizar el mínimo aún a aquellos trabajadores que, por su edad ante la invalidez o la muerte, carecen de componente público alguno.

Por lo expuesto, la propuesta es técnicamente incorrecta y no se aparta de la matriz individualista del modelo.

Artículo 12: El proyecto en sus artículos 12 y 15 vuelve sobre el remanido tema de los regímenes diferenciales.

No es inocente, ya que la ley 24.241, en uno de los millones de errores que la caracterizan, titula a los regímenes diferenciales con el nombre de regímenes especiales.

Esto hace pensar que el informe que se le exige al Poder Ejecutivo nacional que solicite, es para modificar (con la facultad que le confiere el artículo) no sólo los regímenes diferenciales, sino también los especiales.

Si se piensa en las largas luchas sociales y jurídicas que constituyeron el reconocimiento de la plena vigencia de los regímenes especiales para los jueces, los investigadores, científicos y técnicos, los docentes y el servicio exterior, resulta imposible creer que se pretenda articular una manera de dejar en manos del Poder Ejecutivo nacional la modificación de las leyes que el decreto 78/94 pretendió derogar.

Confirma este presentimiento que el artículo 15 del proyecto, con total falta de seriedad, dice: “Regímenes diferenciales e insalubres”, a sabiendas de que el artículo 157 sólo contempla los insalubres.

Por lo expuesto, esta disposición carece de sentido. El Poder Ejecutivo nacional puede pedir todos los informes que se le ocurran sin una ley que lo faculte expresamente. Cabe preguntarse ¿Qué facultad se le quiere conceder?

Entendiendo, entonces, que este artículo debiera ser suprimido.

Artículo 13: La proyectada modificación del artículo 161 de la ley 24.241 tiene dos observaciones:

1. Es una quita de derechos a determinada categoría de beneficiarios.
2. Contiene un error legal que produce una vulneración de la seguridad jurídica.

Con respecto a la primera cuestión el segundo párrafo del texto actual dice: “El derecho a pensión

de los causahabientes de los afiliados que a la fecha de entrada en vigor de esta ley fueren titulares de jubilación o tuvieran derecho a ella de conformidad con las leyes vigentes a esa fecha, se regirá por dichas leyes”.

Por lo tanto, existe hoy el derecho para muchas hijas mayores de 50 años a cargo de su padre o madre jubilado por la vieja ley, o el derecho de los nietos del jubilado por ley vieja, etcétera (todos derecho habientes de la ley 18.037) de obtener una pensión.

La CARSS en la resolución 3.498/02, aplicando el precedente de la CSJN en autos “Raschi”, entendió que la normativa disponía requisitos que debían apreciarse por la autoridad previsional, en cada caso concreto, de conformidad con las reglas de la sana crítica, pero que con la finalidad “de evitar futuros litigios adversos a la institución” –que no sólo perjudicaban al organismo, sino que constituían una pérdida económica y moral para los peticionantes–, debían considerarse también pautas interpretativas delineadas por la jurisprudencia.

La CFSS, sala I, en fecha 21/11/97 en autos: “Herat, Lea Teresa c/ANSES” entendió que si bien es cierto que en materia previsional la ley que rige es la vigente al momento de la muerte del causante –en el caso, ley 24.241– no es menos cierto que dicha norma en el párrafo segundo de su artículo 161 prevé un supuesto especial cuando dice: “El derecho a pensión de los causahabientes de los afiliados que a la fecha de entrada en vigor de esta ley fueran titulares de jubilación o tuvieran derecho a ella de conformidad con las leyes vigentes a esa fecha, se regirá por dichas leyes”.

En autos “Raschi de Sosa, Yolanda Natalia Rosa c/ANSES”, la sala II de la CFSS dejó sin efecto la sentencia dictada en la anterior instancia y declaró el derecho de la madre al goce del beneficio de pensión derivada de la muerte de su hija por aplicación del artículo 161, 2° parte de la ley 24.241. Apelado el fallo de Cámara, la Corte, en su carácter de máximo tribunal previsional, se pronunció en forma favorable a la armonía normativa entre los preceptos del artículo 53 y el artículo 161, la voluntad legislativa, considerándose a su vez la finalidad tuitiva y el carácter alimentario del derecho de la seguridad social.

La CSJN en autos: “Siciliano, Angela María c/ANSES s/pensiones”, en sentencia del 20/3/03, entendió que la situación legal de la peticionaria en su condición de esposa divorciada se regía por las disposiciones de la ley 18.037, aunque a la fecha de fallecimiento del causante ya estaba en vigencia la ley 24.241, por aplicación del artículo 161 de la ley 24.241.

Este derecho, que la jurisprudencia acogió favorablemente y consideró incorporado al régimen de la ley 24.241 en forma definitiva, se cercena sin razón.

El señor ministro de Trabajo, en ocasión de exponer en la Comisión de Trabajo y Previsión del Senado de la Nación, manifestó que éste no es un proyecto de ajuste.

Aquí se demuestra lo contrario: Se “ajustan” las cuentas retirándoles el derecho futuro a los derechohabientes de las leyes anteriores a la ley 24.241.

La segunda cuestión refiere a la ley aplicable, tema que pretende introducir la reforma en la modificación del artículo 161.

La fecha de la solicitud no es un hecho “cierto” (puede adulterarse, modificarse, impedirse, etcétera) lo cual hace, entre otras cuestiones, que no resulte procedente su mención como “generador del derecho al beneficio” o lo que se conoce como “ley aplicable”.

Ninguna duda cabe, porque así lo ha expresado reiteradamente la jurisprudencia, que sólo el cese es el determinante de la ley aplicable.

1. En principio, el derecho del afiliado se consolida por el hecho del cese en la actividad, siendo éste el que determina la ley aplicable. (“Riggi, Rafael Alfredo”, 4/1/80, “Fallos”, 302-1267).

2. El derecho a la jubilación se rige por la ley vigente a la fecha del cese de servicios (“Mac Donald”, 4/7/85, “Fallos”, 307-1101), sin que pueda aducirse que se hayan adquirido derechos a la luz de disposiciones derogadas a esa fecha (artículo 27, ley 18.037). (“Urroz, Ariel Héctor”, 4/3/86, “Fallos”, 308-221).

3. “La jubilación es el sustituto del sueldo, como medio económico proteccional para cubrir al afiliado en la pasividad, la falta de salario proveniente del trabajo” (CNT, Sala 11, 2.5.65, “LL” 121-658).

4. “El derecho del empleado a jubilarse o el de sus sucesores para obtener la pensión, se rige, salvo precepto legal en contrario, por las disposiciones vigentes a la fecha de cesación en el servicio o del fallecimiento en su caso.” (CNT, Sala IV, 27/5/67, “LL” 117-208).

5. “La medida del derecho jubilatorio está dada por la ley vigente al tiempo de la cesación del servicio” (TS Córdoba, “LL” XXVI-866).

6. “La situación previsional del afiliado está subordinada a la ley vigente en el momento de la efectiva cesación de su trabajo, pues es ella la que genera su derecho y la incorpora a su patrimonio.” (CS, 7/10/66, “LL” XXVIII-1610).

7. “El derecho jubilatorio se determina en lo sustancial por la ley vigente a la fecha de la cesación de los servicios.” (CS, 12/4/67, “LL” 127-184, CS, 2/11/67, “LL” 132-1072).

8. “El decidir en el caso según la ley vigente al momento del cese del servicio, responde a un principio jurídico de antigua trayectoria en el campo de las relaciones privadas y públicas, ya que el dere-

cho a obtener la jubilación se objetiviza y consolida en ese momento y la condición de jubilado se retrotrae a esa oportunidad.” (CNT, Sala 11, 25/11/69, “LL” 138-552).

9. “Los derechos jubilatorios se rigen por la ley vigente en el momento de la cesación en el trabajo, pues es esta circunstancia la que genera el derecho previsional y lo incorpora al patrimonio del interesado.” (CS, 24/4/70, “LL” XXXXII-1001).

Ahora bien, en el SUP no se exige cese, con lo cual la norma propuesta aparece fuera de contexto de todo el sistema.

Deberíamos discutir aquí si la omisión del requisito del cese en el SIJP es justa y razonable y si ello vulnera principios de igualdad y equidad ante normas reglamentarias como el decreto 894/01 (incompatibilidad entre las remuneraciones públicas y los haberes previsionales), pero el autor del proyecto no ha querido interiorizarse en esta cuestión de equidad.

El artículo propuesto equipara “cese” y “solicitud” como hechos igualmente relevantes por su trascendencia jurídica, lo cual a nuestro juicio contraviene la doctrina y la jurisprudencia.

Por último, debe destacarse que no hay relación alguna entre el texto que se propone y el texto que se pretende suprimir.

Artículo 14: ¿Por qué los afiliados al régimen de reparto pueden pasar en cualquier momento a capitalización y los que hoy se encuentran en capitalización tienen sólo un plazo, de 180 días, para hacer lo contrario?

¿Para qué sirve el plazo tan breve?

El artículo propuesto, además de ser inequitativo, es absurdo puesto que ignora la realidad laboral.<sup>3</sup>

El hombre común no accede fácilmente a la información. Asimismo, las oficinas de personal y, en general, los empleadores (vinculados a los bancos por créditos y otras razones) presionan sobre su personal impidiendo tal o cual accionar. Nadie ignora que los gerentes de personal cobran comisiones por cada trabajador que se afilia, nadie ignora el trabajo engañoso de los promotores... y se pretende que en 180 días se decida.

¿Cómo se compatibiliza este plazo con el plazo de cinco años propuesto en el artículo 3°? Quiere decir que el plazo de cinco años sólo es para los nuevos afiliados al sistema?

Estas dudas obligan a una aclaración en el propio texto legal.

Estimo, asimismo, que el texto propuesto no cumple con las expectativas que se generaron en el pueblo argentino.

Cambiar del sistema de capitalización a reparto debe ser una opción permanentemente abierta. ¿No se sabe ya que más del 70% de los afiliados a administradoras carecieron de voluntad para ello?

Se insiste en la perversa lógica del neoliberalismo que ignora la realidad de las relaciones laborales, ignora los tiempos y los intereses del hombre común.

De aprobarse este despropósito, sólo los hijos de los políticos o de los pocos militantes sociales pasarán a reparto, el resto se enterará cuando venció el plazo.

Por lo que entendemos, que no debería mediar limitación alguna para optar entre uno u otro régimen más que la establecida en el artículo 30.

Artículo 15: Sobre el proyectado artículo 15 ya hicimos referencia al comentar el artículo 12. El mismo resulta incongruente cuando se le da una lectura de repetición de lo que ya dice el artículo 157 vigente, pero es sumamente grave cuando se advierte que otra vez el Poder Ejecutivo nacional quiere derogar, modificar o alterar los regímenes especiales vigentes.

Por lo tanto, entendemos que este artículo también debería ser suprimido.

Artículo 16: En este proyectado artículo 16 se otorgan prácticamente facultades extraordinarias al Ministerio de Trabajo, al ANSES y a la SAFJP ya que toda norma reglamentaria debe instrumentarse a través de un decreto del Poder Ejecutivo, y no de sus ministerios u organismos dependientes.

La redacción propuesta es absurda frente al artículo 99 de la Constitución Nacional.

Debe recordarse que, en materia de organismos de seguridad social, la legislación vigente, al vulnerar el tripartismo en la gestión establecido en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, impide que estos organismos tengan la autonomía necesaria para su desempeño, ya que con o sin autarquía son puramente estatales.

Resulta, asimismo, lamentable, porque demuestra una alteración en los niveles jerárquicos de la administración nacional. Por otra parte, la elaboración de un texto ordenado no necesita autorización legislativa alguna, excepto que en dicho texto se piense incorporar cuestiones que son propias del Poder Legislativo.

Artículo 17: Sobre la derogación del seguro colectivo para las contingencias de invalidez y muerte en actividad ya nos referimos al comentar el nuevo sistema de financiamiento. Por lo que no estamos de acuerdo con la derogación que se propicia.

Estamos de acuerdo con la derogación del decreto 1.306/00.

Por último, siendo la presente una simple modificación de la ley 24.241 carece de sentido la derogación genérica establecida en el último párrafo, por cuanto no pueden existir normas que se opongan, ya que quedarán de inmediato abrogadas por las derogaciones efectuadas. Entendiendo, así, que sólo debería derogarse el decreto 1.306/00.

Por todo lo expuesto, no compartimos la mayoría de los artículos proyectados y creemos necesario sobre la base de la reconstitución de las contribuciones patronales a sus niveles históricos de 1993, y bajo los principios de la movilidad de los haberes en relación a los salarios, encarar seriamente una verdadera reforma previsional, que proteja a nuestros mayores presentes y futuros y cristalice el derecho de los trabajadores a una cobertura de vejez, invalidez y muerte digna y segura.

Ha llegado la hora de que este Congreso nacional encare, mediante una comisión bicameral, las reformas estructurales necesarias para dar cumplimiento a la manda constitucional establecida en el artículo 14 bis tercer párrafo y dar cumplimiento a los tratados internacionales vigentes que reconocen como derecho fundamental el derecho de los trabajadores a los seguros sociales y el derecho de todos los ciudadanos a la seguridad social.

*María A. González. – Claudio Lozano. – Adrián Pérez.*

#### NOTAS

<sup>1</sup>. “Un tercer mito de importancia es el ‘Mito chileno’, pues algunas personas creen que del día a la noche es posible hallar una solución para los sistemas económicos tradicionales de reparto. Nuevamente, el mito dista muchísimo de la realidad. Una vez que ‘el juego ha recommenzado’ – como sucede cuando se pasa a una cuenta individual capitalizada, a una prestación indefinida y a un sistema administrado por manos privadas–, hay que enfrentar inmediatamente un problema fiscal muy grande. Primero, dado que una parte o el total de los fondos de la seguridad social se desvían hacía el nuevo sistema, se presenta el interrogante de cómo pagar las obligaciones del antiguo sistema. Segundo, siempre se necesita alguna especie de reconocimiento de los ‘derechos adquiridos’ de los actuales aportantes al sistema, y debe abonarse con fondos fiscales. No es extraño entonces que durante muchos años el gobierno chileno haya debido hacer frente a una considerable deuda interna para pagar los costos de transición. Por consiguiente, lo que debe decirse, pues es la pura verdad, es que, a pesar de las ganancias posibles en el largo plazo, en el tipo de reforma ‘chileno’ hay una enorme e inmediata presión sobre el financiamiento público. Más aún; siempre existe una generación ‘sándwich’ que tiene que pagar dos veces: una por el nuevo sistema, y, al mismo tiempo, otra para rescatar las promesas del antiguo. Es éste, decididamente, un cóctel político sumamente inconveniente para las autoridades decisorias democráticas: la generación sándwich es precisamente la que elige los políticos de la hora.”

Barreto de Oliveira Francisco, *Reforma de los sistemas de seguridad social*, “Estudios de la Seguridad Social” 81, 1997 AISS; págs. 58 y 59.

<sup>2</sup> “El afiliado encontrará, al final del largo camino de su acreencia, posibilidades buenas, mediocres o negativas, de acuerdo a cómo hayan sido invertidos sus aportes. Sin duda alguna aquellos financiaron determinadas empresas pero nadie garantiza (y mucho menos el mercado) que los negocios de quienes tomaron el préstamo o aceptaron la inversión fuesen excelentes o, al menos, razonables: triste posibilidad que los ideólogos de la ley 24.241 han silenciado”.

Bianchi, Roberto; Capón Filas, Rodolfo, *Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones*; Zavalía Editor, ed. 1994, pág. 152.

<sup>3</sup> “La posibilidad de que los regímenes de pensiones prometen más de lo que pueden entregar no es atribuible exclusivamente a los regímenes no capitalizados. También pueden exagerarse los méritos de los regímenes de capitalización. Las prestaciones que se estima ofrecer se fundan a menudo en el rendimiento histórico en materia de ganancias, que tal vez no se perpetúe. Por otro lado, es posible que se exageren los beneficios de la flexibilidad ligada a los regímenes individualizados. En el Reino Unido acababan de ponerse de manifiesto los peligros de la sobrevaloración: tras un período durante el cual, con el estímulo y los subsidios oficiales, alrededor de la cuarta parte de la fuerza de trabajo se transfirió tanto del régimen de pensiones del Estado ligado a las ganancias como de las pensiones de cotizaciones patrocinadas por el empleador a los planes de pensiones de cotizaciones definidas, fue evidente que gran número de esos trabajadores lo hicieron en base a consejos engañosos. Para remediar los perjuicios causados habrá que reducir significativamente las prestaciones que otros tenedores de pólizas recibirán: los regímenes privados, al igual que los públicos, pueden haberse edificado sobre falsas promesas y las circunstancias quizás obliguen a otorgar prestaciones inferiores a las que se planificaron originalmente”.

Scherer Peter, *Economía de la suficiencia*, “Estudios de la seguridad social” 81; 1997 AISS, pág. 34.

*María A. González. – Claudio Lozano. – Adrián Pérez.*

#### FUNDAMENTOS DE LA DESIDENCIA PARCIAL DE LOS SEÑORES DIPUTADOS ESTEBAN BULLRICH Y HUGO MARTINI

Señor presidente:

El Poder Ejecutivo remitió el pasado 1° de febrero de 2007 al Honorable Congreso de la Nación un proyecto destinado a la reforma del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. El mismo intenta modificar el régimen previsional vigente desde 1994, introduciendo aspectos que afectan la sustentabilidad del sistema de los actuales aportantes y futuros jubilados. La ley contiene innumerables falencias que implicarán consecuencias negativas para el país.

Pese a ser insuficiente, destacamos la reciente incorporación en el proyecto remitido por el Senado del artículo 15 que establece: “A los efectos de su preservación y sustentabilidad futura, los recursos pertenecientes al Sistema de Seguridad Social integrados por los activos financieros de la Administración Nacional de la Seguridad Social serán invertidos conforme a lo dispuesto en la ley 24.156, debiendo únicamente ser utilizados para efectuar pagos de beneficios del mismo sistema”. Del mismo modo apreciamos la posibilidad que se le brinda a los trabajadores argentinos de poder elegir libremente el sistema de jubilación al cual decidan acogerse.

Actualmente, la ANSES reconoce el 1,5% del sueldo promedio de los últimos 10 años por cada año aportado antes de 1994 y apenas el 0,85% por cada año posterior. Ahora, la reforma unifica en el 1,5% del sueldo promedio de los últimos 10 años por cada año aportado. Esto implicaría una mejora sustancial para el cálculo de la jubilación estatal y es un claro incentivo a pasarse al régimen estatal o a permanecer para quienes ya pertenecían al régimen. Sin embargo, dicho incremento no cuenta con mecanismos claros de financiamiento por lo que vemos posible se generen a futuro serios problemas para las cuentas del país.

Otra falacia se refiere al supuesto límite en concepto de comisión que cobrarían las AFJP. Se afirma que las comisiones bajarán del 3 al 1%. El pago del seguro previsional por invalidez y fallecimiento será financiado con aportes mutuales deducidos del fondo de jubilaciones y pensiones administrado por cada AFJP, no obstante, quienes terminarán subsidiando a los nuevos afiliados serán quienes ya aportaron por tal concepto. Dicha rebaja será ficticia dado que el afiliado continuará solventando el seguro más allá del límite en concepto de comisión establecido.

Se establece un suspicaz límite mínimo del 5% y máximo del 20% para títulos de deuda, certificados de participación en fideicomisos u otros valores representativos de deuda con la finalidad de financiar proyectos productivos o de infraestructura a mediano y largo plazo. ¿Qué rentabilidad para un aportante puede tener que sus ahorros sean invertidos, por ejemplo, en obras de infraestructura pública? ¿Por qué a las administradoras no se les brinda la libertad de elegir la mejor cartera de inversión para sus afiliados?

Al 31 de diciembre de 2006, los fondos de jubilaciones y pensiones acumulaban \$90 mil millones, de los cuales los títulos públicos (emitidos por la Nación y entes estatales), principal tipo de inversión, representaban un 54% de los fondos (además de 6% en opciones vinculadas a la evolución del PIB). Las acciones y títulos privados aumentaron de 14% a 15% y los fondos comunes de inversión del 8% al 9%. Los títulos valores extranjeros mantuvieron su participación (10%), al igual que los depósitos a plazo fijo (3%) y el resto de los instrumentos (4%).

Debido a la transferencia de los aportes a las AFJP el Estado dejó de recaudar 75.000 millones de pesos entre 1994 y 2001, que se cubrieron con deuda, la cual, paradójicamente, fue financiada por las AFJP hasta que el Estado entró en *default*, afectando los ahorros previsionales.

En un sistema republicano con instituciones serias es imperante evitar que los ingresos previsionales queden a discrecionalidad del poder de turno para gastos políticos.

Se genera una presunción a favor del régimen público para absorber a los indecisos. Si bien esta situación genera mayores ingresos en el corto plazo,

se producirán mayores erogaciones en el largo plazo manifiestamente imposibles de afrontar.

Una vez más el Poder Ejecutivo nacional se atribuye facultades propias del Poder Legislativo. Según lo establece el proyecto oficial del Ejecutivo podrá modificar mediante el uso de decretos la base imponible así como disminuir el porcentaje de comisión de las AFJP.

Finalmente, es necesario resaltar que el gobierno no incluyó en su propuesta una iniciativa que solucione el problema de la actualización de los haberes de nuestros jubilados.

El reciente fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró que el manejo que viene haciendo el Poder Ejecutivo de los haberes previsionales no respeta el principio de movilidad previsto en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional. El mismo obliga al Estado a establecer jubilaciones móviles, como salario de pasividad, en contrapartida de los aportes hechos en tiempo de actividad.

El Congreso Nacional, único órgano facultado para regir en dicho tema, dictó en el pasado las leyes 14.499 y 18.037, que establecieron un salario pasivo correspondiente al 82% del salario activo. Estas leyes se incumplieron por varios motivos, principalmente el desvío de fondos del ANSES para otros objetivos, y por el proceso hiperinflacionario de fines de los 80.

Ante los reclamos y juicios de los jubilados por el incumplimiento de las leyes, se dictó una nueva ley, la 24.241. Esta redujo los haberes en cerca del 50%, y suprimió la movilidad del 82%; reemplazándola por el AMPO (aporte medio previsional obligatorio).

Tampoco se cumplió con la movilidad de esta ley, por las mismas razones que la anterior, uso de los fondos para otros objetivos, y aduciendo la ley de convertibilidad, que prohibía la indexación.

Esta ley fue modificada nuevamente con la ley 24.463, más conocida como ley de Solidaridad Previsional. Esta ley asignó al Congreso el derecho y el deber de fijar anualmente la movilidad de los haberes por el MOPRE (módulo previsional), a fijar según los ingresos disponibles para el presupuesto, siguiendo el crecimiento de la recaudación fiscal.

A pesar del superávit fiscal vigente, el Poder Ejecutivo actual tampoco cumple la ley. Es decir, no asigna en el presupuesto anual partidas para actualizar los haberes. El porcentaje del PBI asignado a las jubilaciones decreció del 7% en el 2001, al 5,4% en la actualidad.

Sin embargo, el Poder Ejecutivo nacional, a través de decretos de necesidad y urgencia, otorgó aumentos progresivos a las jubilaciones mínimas. Estas últimas tuvieron un incremento de más del 150%, pasando de \$ 180 a \$ 510.

El reciente fallo de la Corte Suprema de Justicia, sugiere al Poder Legislativo poner fin a esta irregu-

laridad con el objeto de evitar el continuo manejo discrecional de los haberes previsionales que viene aplicando el Poder Ejecutivo. Por tal motivo, el Congreso Nacional debe cumplir con su obligación de instrumentar la movilidad, establecida en la Carta Magna.

En síntesis, consideramos que el sistema que se intenta imponer es inequitativo.

Actualmente, en los países desarrollados se están buscando respuestas acerca de cómo afrontar el endeudamiento cada vez mayor originado por la existencia de una clase pasiva cada vez mayor en relación con los aportantes.

Es necesario generar normas que beneficien al país y a sus ciudadanos considerando seriamente no sólo los efectos que dichas medidas producirán en el corto sino también en el largo plazo.

Si en el futuro ingresáramos en una compleja crisis social y económica como la del 2001, ¿el Estado podrá solventar las jubilaciones? ¿Las AFJP podrán sostener su rentabilidad en el tiempo en nuestro país?

Los antecedentes que existen en la Argentina al respecto muestran que el Estado no ha realizado un

buen trabajo en la materia. La nueva propuesta se presenta como un conjunto de medidas insostenibles en el tiempo.

El sistema previsional debe ser el producto de un proceso caracterizado por el diálogo y el consenso entre los diversos actores políticos que representan a la sociedad. Es necesario que el Congreso de la Nación actúe responsablemente analizando exhaustivamente y en un plazo razonable la reforma previsional que el país se merece.

*Esteban J. Bullrich. – Hurgo Martini.*

## INFORME

*Honorable Cámara:*

Las comisiones de Previsión y Seguridad Social y de Presupuesto y Hacienda, al considerar el proyecto de ley en revisión, por el cual se modifica la ley 24.241, de Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones; no han encontrado objeciones a la propuesta aprobada por el Honorable Senado, dando curso favorable al dictamen que antecede.

*Enrique L. Thomas.*