

SESIONES ORDINARIAS

2008

ORDEN DEL DIA N° 1167

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

Impreso el día 5 de noviembre de 2008

Término del artículo 113: 14 de noviembre de 2008

SUMARIO: **Sistema** Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Modificación. (27-P.E.-2008.)

- I. **Dictamen de mayoría.**
- II. **Dictamen de minoría.**
- III. **Dictamen de minoría.**
- IV. **Dictamen de minoría.**
- V. **Dictamen de minoría.**
- VI. **Dictamen de minoría.**

I

Dictamen de mayoría

Honorable Cámara:

Las comisiones de Previsión y Seguridad Social y de Presupuesto y Hacienda han considerado el mensaje 1.732 y proyecto de ley del Poder Ejecutivo, del 21 de octubre de 2008, por el cual se dispone la modificación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en un único régimen previsional público, Sistema Integrado Previsional Argentino –SIPA– y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan la sanción del siguiente

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

TITULO I

Sistema Integrado Previsional Argentino

CAPÍTULO I

Unificación

Artículo 1° – Dispónese la unificación de Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en un único régimen previsional público que se denominará Sistema

Integrado Previsional Argentino (SIPA), financiado a través de un sistema solidario de reparto, garantizando a los afiliados y beneficiarios del régimen de capitalización vigente hasta la fecha idéntica cobertura y tratamiento que la brindada por el régimen previsional público, en cumplimiento del mandato previsto por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

En consecuencia, elimínase el actual régimen de capitalización, que será absorbido y sustituido por el régimen de reparto, en las condiciones de la presente ley.

Art. 2° – El Estado nacional garantiza a los afiliados y beneficiarios del régimen de capitalización la percepción de iguales o mejores prestaciones y beneficios que los que gozan a la fecha de la entrada en vigencia de la presente ley.

CAPÍTULO II

Afiliados y beneficiarios

Art. 3° – Los servicios prestados bajo relación de dependencia o en calidad de trabajador autónomo correspondientes a los períodos en que el trabajador se encontraba afiliado al régimen de capitalización serán considerados a los efectos de la liquidación de los beneficios establecidos en el artículo 17 de la ley 24.241 y sus modificatorias como si hubiesen sido prestados al régimen previsional público.

Art. 4° – Los beneficios de jubilación ordinaria, retiro por invalidez y pensión por fallecimiento que, a la fecha de vigencia de la presente, sean liquidados por las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones bajo las modalidades de retiro programado o retiro fraccionario serán pagados por el régimen previsional público. El importe de las prestaciones de los actuales beneficiarios de las prestaciones por invalidez, pensión y jubilación ordinaria del régimen de capitalización será valorizado conforme el valor cuota más alto vigente entre el 1° de enero de 2008 y el 30 de

septiembre de 2008. Estas prestaciones en lo sucesivo tendrán la movilidad prevista en el artículo 32 de la ley 24.241 y sus modificatorias.

Art. 5° – Los beneficios del régimen de capitalización previstos en la ley 24.241 y sus modificatorias que, a la fecha de vigencia de la presente, se liquiden bajo la modalidad de renta vitalicia previsional continuarán abonándose a través de la correspondiente compañía de seguros de retiro.

Art. 6° – Los afiliados al régimen de capitalización que hubieran ingresado importes en sus cuentas de capitalización individual bajo la figura de “imposiciones voluntarias” y/o “depósitos convenidos” y que aún no hubieran obtenido un beneficio previsional, podrán transferirlos a la Administración Nacional de la Seguridad Social para mejorar su haber previsional conforme lo determine la reglamentación o a una administradora de fondos de jubilaciones y pensiones, la que deberá reconvertirse, modificando su objeto social para tal finalidad.

El Poder Ejecutivo nacional dictará las normas pertinentes a esos fines.

TITULO II

De los recursos del sistema

Art. 7° – Transfíranse en especie a la Administración Nacional de la Seguridad Social los recursos que integran las cuentas de capitalización individual de los afiliados al régimen de capitalización del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones previsto en la ley 24.241 y sus modificatorias, con las limitaciones que surjan de lo dispuesto por el artículo 6° de la presente ley. Dichos activos pasarán a integrar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto creado por el decreto 897/07.

Art. 8° – La totalidad de los recursos únicamente podrán ser utilizados para pagos de los beneficios del Sistema Integrado Previsional Argentino.

En los términos del artículo 15 de la ley 26.222 el activo del fondo se invertirá de acuerdo a criterios de seguridad y rentabilidad adecuados, contribuyendo al desarrollo sustentable de la economía real a efectos de garantizar el círculo virtuoso entre crecimiento económico y el incremento de los recursos de la seguridad social.

En razón de sus actuales posiciones, las inversiones permitidas serán las previstas en el artículo 74 de la ley 24.241, rigiendo las prohibiciones del artículo 75 de la citada ley y las limitaciones de su artículo 76.

Queda prohibida la inversión de los fondos en el exterior.

Art. 9° – La Administración Nacional de la Seguridad Social no percibirá por la administración de los fondos comisión alguna de los aportantes al sistema.

Art. 10. – La totalidad de los aportes correspondientes a los trabajadores autónomos financiará las prestaciones del régimen previsional público, modificán-

dose, en tal sentido, el artículo 18, inciso c), de la ley 24.241 y sus modificatorias.

TITULO III

De la supervisión de los recursos

Art. 11. – La Administración Nacional de la Seguridad Social, entidad actuante en la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, gozará de autonomía financiera y económica, estando sujeta a la supervisión de la Comisión Bicameral de Control de los Fondos de la Seguridad Social creada en el ámbito del Honorable Congreso de la Nación.

Dicha comisión estará integrada por seis (6) senadores y seis (6) diputados, quienes serán elegidos por sus respectivos cuerpos, la que establecerá su estructura interna, teniendo como misión constituir y ejercer la coordinación entre el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo nacional, a los efectos del cumplimiento de la presente ley y sus resultados, debiendo informar a los respectivos cuerpos legislativos sobre todo el proceso que se lleve adelante conforme a las disposiciones de esta ley.

Para cumplir su cometido, la citada comisión deberá ser informada permanentemente y/o a su requerimiento de toda circunstancia que se produzca en el desenvolvimiento de los temas relativos a la presente ley, remitiéndosele con la información la documentación correspondiente.

Podrá requerir información, formular las observaciones, propuestas y recomendaciones que estime pertinentes y emitir dictamen en los asuntos a su cargo. A estos efectos la Comisión Bicameral queda facultada a dictarse su propio reglamento de funcionamiento.

Art. 12. – Créase en el ámbito de la Administración Nacional de la Seguridad Social el Consejo del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino, cuyo objeto será el monitoreo de los recursos del sistema y estará integrado por:

- a) Un representante de la ANSES;
- b) Un representante de la Jefatura de Gabinete de Ministros;
- c) Dos integrantes del Organismo Consultivo de Jubilados y Pensionados que funciona en el ámbito de la ANSES;
- d) Tres representantes de las organizaciones de los trabajadores más representativas;
- e) Dos representantes de las organizaciones empresariales más representativas;
- f) Dos representantes de las entidades bancarias más representativas;
- g) Dos representantes del Congreso de la Nación, uno por cada Cámara.

Los miembros integrantes de este consejo ejercerán su función con carácter ad honorem y serán designados por el Poder Ejecutivo nacional a propuesta de las entidades respectivas.

TITULO IV

Administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones

Art. 13. – En ningún caso las compensaciones que pudieran corresponder a las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones podrán superar el valor máximo equivalente al capital social de las administradoras liquidadas de acuerdo a las condiciones que establezca la reglamentación de la presente ley. A esos fines, el Estado nacional, de corresponder, entregará a los accionistas de dichas entidades, títulos públicos emitidos o a emitirse por la República Argentina, teniendo en cuenta un cronograma mínimo de enajenación de dichos títulos para evitar afectaciones a la cotización de los mismos, permitiendo, asimismo, que la Administración Nacional de la Seguridad Social tenga derecho prioritario de recompra sobre dichos títulos.

Art. 14. – A través de las áreas competentes se realizarán todos los actos necesarios para garantizar el empleo de los dependientes de las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones.

Art. 15. – El personal médico, técnico, auxiliar y administrativo que se desempeñe ante las comisiones médicas y la Comisión Médica Central creadas por el artículo 51 de la ley 24.241 y sus modificatorias será transferido a la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, en la proporción y oportunidad que sea necesario para su funcionamiento, conforme lo determine el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

A los efectos relativos a la antigüedad en el empleo del personal que sea transferido, se considerará como tiempo de servicio el efectivamente trabajado desde el comienzo de la vinculación con el organismo cedente. Asimismo, deberán transferirse los bienes inmuebles, muebles y equipamiento técnico necesarios para el adecuado funcionamiento de las comisiones médicas.

Los gastos que demanden las comisiones médicas y la Comisión Médica Central serán financiados por la Administración Nacional de la Seguridad Social y las aseguradoras de riesgos del trabajo, en la forma y proporciones establecidas en la reglamentación.

TITULO V

Régimen general

Art. 16. – Los afiliados del Sistema Integrado Previsional Argentino tendrán derecho a la percepción de una prestación adicional por permanencia que se adicionará a las prestaciones establecidas en los incisos a) y b) del artículo 17 de la ley 24.241.

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 Sistema Integrado Previsional Argentino en igual forma y metodología que la establecida para la prestación compensatoria. Para acceder a esta prestación los afi-

liados deberán acreditar los requisitos establecidos en los incisos a) y c) del artículo 23 de la citada ley.

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.

Art. 17. – Deróganse el inciso e) del artículo 81 de la Ley de Impuestos a las Ganancias, texto ordenado en 1997 y sus modificaciones, y el artículo 113 de la ley 24.241 y sus modificatorias.

Art. 18. – La Administración Nacional de la Seguridad Social se subroga en las obligaciones y derechos que la ley 24.241 y sus modificatorias les hubiera asignado a las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones.

TITULO VI

Disposiciones transitorias

Art. 19. – La Administración Nacional de la Seguridad Social deberá adoptar las medidas necesarias para hacer operativa la presente ley en lo relativo a la recepción de los aportes y el pago de los beneficios por jubilación ordinaria, retiro por invalidez y pensión por fallecimiento en el plazo de sesenta (60) días a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente ley.

Art. 20. – La presente ley es de orden público, quedando derogada toda disposición legal que se le oponga.

Art. 21. – La presente ley entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 22. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de las comisiones, 4 de noviembre de 2008.

Juan C. Díaz Roig. – Gustavo A. Marconato. – Gustavo E. Serebrinsky. – María G. De La Rosa. – María J. Acosta. – Hugo R. Acuña. – Sergio A. Basteiro. – Rosana A. Bertone. – Lía F. Bianco. – José R. Brillo. – Mariel Calchaquí. – Alberto Cantero Gutiérrez. – María A. Carmona. – Jorge A. Cejas. – Nora N. César. – Luis F. Cigogna. – Stella M. Córdoba. – María C. Cremer de Busti. – Norberto P. Erro. – Patricia S. Fadel. – Juan C. Gioja. – María A. González. – Griselda N. Herrera. – Beatriz Korenfeld. – Edith O. Llanos. – Ernesto López. – Ana Z. Luna de Marcos. – Antonio A. Morante. – Carlos J. Moreno. – Juan M. Pais. – Guillermo A. Pereyra. – Jorge R. Pérez. – Beatriz Rojkes de Alperovich. – Juan C. Sluga. – Gerónimo Vargas Aignasse. – Mariano F. West.

Disidencia parcial

Claudio R. Lozano. – Carlos D. Snopek.

INFORME

Honorable Cámara:

Las comisiones de Previsión y Seguridad Social y de Presupuesto y Hacienda, al considerar el mensaje 1.732 y proyecto de ley del Poder Ejecutivo, del 21 de octubre de 2008, por el cual se dispone la modificación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en un único régimen previsional público, Sistema Integrado Previsional Argentino –SIPA–, han creído conveniente producir despacho favorable, modificando y aunando el criterio de las distintas propuestas planteadas para la elaboración del dictamen que antecede.

Resaltando que dicha iniciativa es un paso más del camino iniciado por el Poder Ejecutivo desde 2003, siempre en la misma dirección, a favor de los jubilados y de los trabajadores argentinos.

Juan C. Díaz Roig.

II

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

Las comisiones de Previsión y Seguridad Social y de Presupuesto y Hacienda han tomado en consideración el expediente 27-P.E.-08, mensaje 1.732 del 21 de octubre de 2008, y por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan la sanción del siguiente

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1° – Rechácese la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino –SIPA–, propuesto en el mensaje del Poder Ejecutivo 1.732 del 21 de octubre de 2008, expediente 27-P.E.-08.

Art. 2° – Declárese la indisponibilidad de los fondos del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones de la República Argentina y de los fondos de las AFJP, en consecuencia protéjense los fondos económicos y financieros pertenecientes a dichos sistemas, preservando los mismos al objeto específico previsional de pago de beneficios existentes o a otorgarse en el plazo de los 180 días.

Desde la sanción de la presente ley y hasta la reformulación integral del régimen previsional Argentino en el plazo establecido en el presente artículo, se declara la transición previsional con el propósito de proteger sus recursos y destinarlos sólo a los fines previsionales.

El Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto creado por decreto 897/07 y compuesto por el excedente del sistema una vez que se satisfaga la recomposición de los haberes jubilatorios, podrá aplicarse solamente a la constitución de depósitos a término, en moneda local

en sistema financiero argentino y a la adquisición de letras y notas del BCRA denominados en pesos.

La composición del *stock* de activos de las AFJP no será modificada hasta tanto se apruebe el nuevo régimen previsional.

Art. 3° – Encomiéndase en el ámbito del Honorable Congreso de Nación a las comisiones de Presupuesto y Hacienda y de Previsión y Seguridad Social de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, y a las comisiones de Presupuesto y Hacienda y de Trabajo y Previsión Social del Honorable Senado de la Nación, el análisis, evaluación y propuesta de reforma integral del sistema previsional argentino, que deberá contemplar:

- a) Los principios de universalidad y solidaridad, garantizando una prestación básica colectiva y un ingreso ciudadano para los hombres mayores de 65 años y las mujeres que superen los 60 años;
- b) La protección de los recursos de la seguridad social;
- c) Transparencia y control de la administración de los fondos del sistema;
- d) Un haber previsional del 82% móvil;
- e) Su sustentabilidad, asistida, de ser necesario, con aportes del Estado sin afectar fondos coparticipables de las provincias, desafectando el 15 % de la masa coparticipable neta destinada al sistema de seguridad social;
- f) La redacción de un Código de Procedimientos de la Seguridad Social;
- g) La creación de una persona de derecho público no estatal con autonomía funcional y financiera, a los fines de la administración del sistema previsional argentino y del Fondo de Garantía y Sustentabilidad creado por decreto 897/07 o el que en el futuro lo reemplace;
- h) La recuperación de la movilidad real de los haberes jubilatorios a través de la derogación de la Ley de Solidaridad Previsional, 24.463, y las leyes 24.241, 26.417, y sus modificatorias.

Art. 4° – Durante la vigencia de la presente la ANSES y la Superintendencia de AFJP deberán informar a las comisiones indicadas en el artículo 3° de la presente, cada 15 días corridos a partir de la entrada en vigencia la presente, el destino específico de los recursos de la seguridad social y composición de sus activos. Asimismo, esta información debe ser publicada en el la pagina web de la ANSES y debe tener una actualización semanal.

Art. 5° – Establécese en un plazo de 180 días el término para la presentación de la propuesta por parte de las comisiones establecidas en el artículo 3°.

Art. 6° – Las comisiones establecidas en el artículo 3° deberán convocar a audiencias públicas invitando a

participar a los representantes de los diferentes actores sociales vinculados a la seguridad social.

Art. 7° – La administración de los fondos previsionales no integran el Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional y no podrán ser objeto de las facultades conferidas por el artículo 37 de la ley 24.156 al señor jefe de Gabinete de Ministros.

Art. 8° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de las comisiones, 4 de noviembre de 2008.

Juan E. B. Acuña Kunz. – Margarita B. Beveraggi. – Miguel A. Giubergia. – Silvia B. Lemos. – Heriberto A. Martínez Oddone. – Alejandro M. Nieva. – Agustín Portela. – Sandra Rioboó.

INFORME

Honorable Cámara:

El presente dictamen responde ante todo al deber de respetar la democracia, la Constitución y las instituciones.

Siempre se ha mencionado en esta Honorable Cámara que la democracia la construimos entre todos los ciudadanos y la vamos fortaleciendo con más democracia.

En esta ocasión una vez más el Poder Ejecutivo nacional nos envía para que legitimemos un proyecto de ley incompleto, carente de técnica legislativa y, lo que es más grave aún, es la creación de un cuerpo legal vacío y peligroso, que traerá como consecuencia una variada y extensa litigiosidad que nuevamente tendrá como destino final al Poder Judicial de la Nación, diciéndonos que se han conculcado las garantías constitucionales y el derecho que ampara a muchos ciudadanos.

El cambio del sistema previsional argentino requiere un amplio debate, un importante consenso y criterio legislativo al momento de reformar las leyes jubilatorias.

Por eso, más allá de defender el sistema de reparto, debemos construir un sistema previsional para el presente y también para el futuro, es imprescindible crear una regulación estricta de control de los fondos, establecer reglas claras para los aportantes al sistema y para los jubilados.

Es en el ámbito de las comisiones de Presupuesto y Hacienda y de Previsión y Seguridad Social donde debe darse el debate y en su mérito la construcción de un sistema previsional previsible, justo y confiable, pensado para los actuales jubilados y para las futuras generaciones de trabajadores que alcancen dicho beneficio.

También es menester la redacción de una ley de procedimientos para darle al ámbito judicial de la seguridad social, un código de forma, que unifique la

diversidad de normas que integran el procedimiento previsional.

Necesitamos consensuar una política de la seguridad social amplia y especialmente para el sistema previsional, que mejore la calidad de los beneficios y asegure el bienestar de los beneficiarios.

Es así que propiciamos el rechazo del proyecto enviado por el Poder Ejecutivo para ser sancionado por esta Cámara con una sospechosa urgencia y un poco claro resultado.

Juan E. B. Acuña Kunz. – Margarita B. Beveraggi. – Miguel A. Giubergia. – Silvia B. Lemos. – Heriberto A. Martínez Oddone. – Alejandro M. Nieva. – Agustín Portela. – Sandra Rioboó.

III

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

Las comisiones de Previsión y Seguridad Social y de Presupuesto y Hacienda han considerado el mensaje 1.732 y proyecto de ley del Poder Ejecutivo, del 21 de octubre de 2008, por el cual se dispone la modificación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en un único régimen previsional público, Sistema Integrado Previsional Argentino –SIPA– y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan la sanción del siguiente:

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Art. 1° – Sustitúyase el último párrafo del artículo 30 de la ley 24.241 por el siguiente:

Los afiliados al régimen público de reparto del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones pueden optar por cambiar al régimen de capitalización una vez cada cinco (5) años. Esta restricción no se aplica a los afiliados al régimen de capitalización, quienes pueden optar por cambiar al régimen de reparto sin restricción de ninguna naturaleza.

Art. 2° – Créase la Comisión de Reforma del Sistema Previsional Argentino con el objetivo de formular, en el término de ciento ochenta días (180), un proyecto de ley para la reforma del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Tendrán representación en dicha comisión el Poder Ejecutivo nacional, los Poderes Ejecutivos provinciales, miembros de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores del Congreso Nacional, los empleadores, los trabajadores y los jubilados.

La reglamentación dispondrá su integración y funcionamiento.

Art. 3° – Créase en el ámbito del Honorable Congreso de la Nación una Comisión Bicameral Investigadora de la Administración de los Fondos de Jubilaciones y Pensiones del Régimen de Capitalización con el objetivo de verificar el accionar en la administración de fondos del régimen de capitalización por parte de las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones durante toda la vigencia de la ley 24.241.

La comisión estará conformada por seis (6) representantes de la Cámara de Diputados y seis (6) representantes del Senado nacional.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y la Superintendencia de Administradoras de Fondos y Pensiones, del Poder Ejecutivo nacional, arbitrarán los medios necesarios para que la comisión pueda desarrollar con eficacia y eficiencia su cometido.

Todas las penalidades establecidas en el título V de la ley 24.241 serán de aplicación a las AFJP y/o funcionarios responsables por la administración y control de los fondos previsionales de la Administración Nacional de la Seguridad Social.

Art. 4° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de las comisiones, 4 de noviembre de 2008.

*César A. Albrisi. – Esteban J. Bullrich. –
Luis A. Galvalisi. – Claudio J. Poggi.*

INFORME

Honorable Cámara:

El proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo nacional proponiendo la eliminación del régimen de capitalización del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones tiene muchas aristas que merecen ser analizadas y reflexionadas con profundidad y serenidad. Pero hay una de fundamental importancia, que es el respeto por la decisión de los afiliados al régimen de capitalización y que, según datos de la Superintendencia de AFJP, suman 9 millones de personas que no han optado por el régimen público de reparto aun teniendo la oportunidad muy reciente de haberlo hecho. La ley 26.222 otorgó durante el año 2007 esta posibilidad y, sin embargo, estas personas no han ejercido la opción.

Claramente, el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo nacional (expediente 27-P.E.-08) es un proyecto de característica fiscal y no previsional.

El traspaso compulsivo que ahora se propone atenta contra la voluntad de estas personas. Se argumenta desde las esferas cercanas o coincidentes con la postura oficial que eliminar el régimen de capitalización tiene un fin protectorio. Sin embargo, cuando se sancionó la ley 26.222 se dejó expresamente establecido en el mensaje de dicha ley que la apertura de la opción por el régimen de reparto venía a dar la posibilidad a la gente a volver a la tutela estatal en materia de previsión social. Y esta gente no ejerció dicha opción. Es por ello, señor presidente, que propongo evitar el

daño a la voluntad y a la libertad de estas personas que se hará eliminando abrupta y repentinamente el régimen de capitalización y propongo en su lugar, para atender los argumentos de quienes sostiene que estas personas necesitan tutela estatal, que se abra de manera permanente la posibilidad de opción de los afiliados del régimen de capitalización de optar por retornar al régimen de reparto. Pero que dicho traspaso se haga de manera voluntaria, no forzada por el poder de coerción del Estado.

Para reforzar la tesitura favorable a la tutela estatal no se abre la misma posibilidad de opción para los afiliados al régimen público de reparto. Ellos sólo podrán cambiar con la regla que el propio Poder Ejecutivo ha propuesto, que es la posibilidad de cambio cada 5 años. En este sentido, no se innova en esta solución legal, sino que simplemente se trata de evitar el daño social que causa la coerción estatal impuesta de forma arbitraria de forzar a la gente a volver al régimen de reparto.

Siendo conscientes de que el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones ha sido creado en 1993 y puesto en funcionamiento en 1994, momento a partir del cual lleva acumulados catorce años de operación, como todo sistema de organización social, necesita ser evaluado y revisado. Pero este trabajo debe ser hecho en el marco de un diálogo sereno, constructivo, participativo, representativo de un abanico amplio de ideas, intereses y motivaciones. Por ser un tema tan delicado que compromete el futuro de las próximas generaciones no puede hacerse de manera apresurada, atendiendo sólo necesidades fiscales coyunturales, apelando a lo emotivo o a la mera reivindicación ideológica. Ambos subsistemas, tal cual funcionan en la actualidad, no garantizan la seguridad previsional, ni en conjunto ni por separado.

Es por ello que se propone crear una Comisión de Reforma del Sistema Previsional para que lleve adelante la difícil tarea de mejorar los dispositivos de protección social pensando en el interés general de los jubilados del presente y de los jóvenes de hoy, que serán los jubilados del mañana, preservando los beneficios que ha brindado el actual sistema y modificando los aspectos que generan los efectos no deseados. Siendo deseable que exista un organismo autárquico y autónomo del Poder Ejecutivo nacional –que bien podría ser un banco de previsión social–; que los fondos de los afiliados sean administrados en forma eficiente; que se asegure el reintegro total o parcial de los fondos coparticipables que las provincias vienen aportando y que las mismas tengan participación activa en el control del manejo de los fondos previsionales. A su vez, los recursos asignados al funcionamiento del régimen previsional público son y serán intangibles, constituyendo un patrimonio de afectación privilegiado, destinado exclusivamente a la satisfacción de las prestaciones establecidas en el mismo, conforme a lo establecido en el tercer párrafo del artículo 14 bis de la Constitución Nacional. La comisión a crearse deberá

producir en un plazo de ciento ochenta días una propuesta legislativa de reforma del sistema previsional público.

Más allá de cuáles sean los juicios técnicos y valorativos de la iniciativa, en materia previsional, las eventuales modificaciones al sistema deberán acompañarse por la devolución simultánea de todos los recursos coparticipables con los cuales contribuyen las provincias al sostenimiento del régimen público de reparto. Fundamenta esta medida el hecho objetivo de que la transferencia de esos recursos coparticipables a la Nación se justificaba solamente en el marco de la transición del viejo sistema de reparto al nuevo sistema mixto con régimen de capitalización y reparto.

Dado que la eliminación del régimen de capitalización daría por terminada esa transición para retrotraer todo el sistema previsional a su situación original, las provincias habrán de recuperar sus legítimos recursos coparticipables que contribuyen al sostenimiento del régimen público de reparto.

Estos recursos son:

1. 15 % de todos los recursos coparticipables (según ley 24.130).
2. 20 % del impuesto a las ganancias (según ley 20.628).
3. 93 % del 11% del impuesto al valor agregado (según ley 23.966).
4. 70 % del componente tributario del monotributo (dado que reemplaza el impuesto al valor agregado y el impuesto a las ganancias).

Adicionalmente se propone la creación de una comisión bicameral investigadora en el ámbito del Honorable Congreso de la Nación, con el objetivo de verificar el accionar en la administración de los fondos del régimen de capitalización, por parte de las AFJP y los organismos públicos responsables del control.

En síntesis, este proyecto alternativo apunta a defender la libertad de elección de los ciudadanos y el derecho patrimonial surgido del ahorro previsional individual; a promover un nuevo sistema previsional serio, fundado en un pacto intergeneracional sustentable, fortaleciendo el sistema de reparto; a identificar las irregularidades cometidas en el sistema de capitalización y en su control.

*César A. Albrisi. – Esteban J. Bullrich. –
Luis A. Galvalisi. – Claudio J. Poggi.*

IV

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

Las comisiones de Previsión y Seguridad Social y de Presupuesto y Hacienda han tomado en consideración el mensaje 1.732 del 21 de octubre de 2008 y el proyecto de ley por el cual se dispone la modifica-

ción del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en un único régimen previsional público que se denominará Sistema Integrado Previsional Argentino –SIPA–; y por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan la sanción del siguiente

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1° – Rechácese el proyecto de ley de modificación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones tramitado por el expediente 27-P.E.-2008.

Art. 2° – Créase una comisión especial integrada por representantes del Congreso de la Nación, asociaciones de trabajadores, jubilados, empresarios, académicos, y demás especialistas, para que en un período no mayor a siete meses realice el diagnóstico de la situación actual y proponga un proyecto de ley de reforma integral del sistema previsional argentino.

Art. 3° – Derógase el decreto 897 de creación y fines del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto del 12 de julio de 2007.

Art. 4° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de comisiones, 4 de noviembre de 2008.

Elisa Carca. – Juan C. Morán. – Adrián Pérez. – María F. Reyes.

INFORME

Honorable Cámara:

El proyecto presentado por el Ejecutivo que se somete a consideración de esta Honorable Cámara prevé la confluencia del sistema de capitalización en el régimen de reparto, en función de lo cual todos los fondos acumulados a la fecha serán incorporados en especies al Fondo de Garantía Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto, y los haberes previsionales de los futuros jubilados serán establecidos de acuerdo a los parámetros del sistema público.

El análisis del texto del proyecto de ley, en donde abundan las imprecisiones y quedan demasiadas cuestiones sin definir, nos induce a suponer que el mismo fue elaborado sin que haya mediado ningún tipo de estudio técnico previo que permita considerar los efectos de las modificaciones propuestas, y en donde sólo parecen haber primado las necesidades de incorporar nuevos recursos al erario para posibilitar sortear las dificultades de financiamiento del próximo año, en un contexto en donde terminaron de perder validez las estrategias financieras que hace sólo dos meses se había definido desde la órbita gubernamental, como fueron el pago al Club de París, y la reapertura del canje de la deuda.

Los interrogantes que plantea el proyecto oficial no sólo en el ámbito legislativo, sino también en la mayor parte de la ciudadanía, aun en circunstancias en

donde el sistema de capitalización ha recibido tradicionalmente importantes críticas, se sustenta en la falta de confianza respecto a la efectiva utilización que dará el gobierno a los recursos de la seguridad social, y para ello no sólo hay que retrotraerse a lo que fue la práctica tradicional de las diferentes administraciones, sino cuál fue el manejo que realizó en los últimos años, que lejos de tender a efectuar una composición efectiva de los haberes de los jubilados, se otorgaron aumentos discrecionales que originaron un importante achatamiento de la pirámide previsional y pérdidas significativas en términos reales para la mayoría de los segmentos de jubilaciones, con excepción de aquellos que se encuentran en el menor nivel, lo que transforma al sistema en un patrón fuertemente regresivo.

Conviene tener presente que aunque la jubilación mínima aumentó más de un 300 % en términos nominales entre 2001 y 2008, la misma no tiene correlación con el salario mínimo, ya que si se aplica el criterio tradicional del 82 %, el monto mínimo de los haberes debería ser un 42 % superior al actual.

Por su parte, los haberes que a diciembre de 2001 se ubicaban en torno de los \$1.000, por mencionar algún ejemplo, muestra que la diferencia del incremento acumulado hasta agosto de 2008 por el índice de precios al consumidor, con relación a los aumentos recibidos por los jubilados, significaron una pérdida en términos reales cercana al 40 %. Sobre este tema el gobierno ha mostrado una falta total de compromiso, y para ello basta con sólo considerar la fórmula establecida en la denominada ley de movilidad previsional, en donde lejos de avanzar en una efectiva recomposición de los haberes, y de atender al fallo de la Corte Suprema sobre el particular, se establece que los incrementos estarán ligados a la evolución de la recaudación tributaria, por lo que, tal como lo señalamos al momento del tratamiento de esta ley, el objetivo final sigue siendo tener una caja de ANSES superavitaria para manejarla arbitrariamente por el poder político.

Si realizamos una breve historia sobre la utilización de los recursos de la seguridad social en los últimos años, tenemos que retrotraernos al momento en que se trató la ley de presupuesto de 2007 –ley 26.198–, en cuya oportunidad se creó un Fondo de Garantía de la Movilidad del Régimen Previsional Público (FGM), integrado con los activos financieros de la ANSES disponibles al cierre del ejercicio presupuestario 2006, lo cual fue incorporado a la ley complementaria de presupuesto.

A mediados de 2007 y mediante decreto 897/07 se creó un nuevo fondo, esta vez denominado Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto –FGS–, cuyo principal objetivo era “atender eventuales insuficiencias en el financiamiento del régimen previsional público a efectos de preservar la cuantía de las prestaciones”.

Este fondo tendría a sustituir al creado por la ley de presupuesto, ya que se iba a integrar con los recursos

disponibles de la ANSES al cierre de cada ejercicio anual, registrados como disponibilidades o como activos financieros, y se le adicionaba los activos provenientes de la transferencia de cuentas de capitalización de afiliados de las AFJP, en función de la apretura de la opción que preveía la ley 26.222.

De acuerdo a lo establecido por el citado decreto los recursos del FGS sólo pueden utilizarse para pagar las prestaciones de la seguridad social, es decir que en principio deben destinarse al fin para el cual fue creado, es decir otorgar garantía de sustentabilidad del régimen previsional, sin embargo el mismo decreto deja abierta la posibilidad que estos fondos se utilicen hacia otros destinos, atento a que “todo valor que no fuere utilizado para afrontar los gastos permitidos, deberá ser invertido en las condiciones que establezca el Comité de Administración de Inversiones...”, pudiendo invertirse en cuentas remuneradas del país o del exterior, o en la compra de títulos públicos o valores locales o internacionales, y/o cualquier tipo de inversión habitual en los mercados financieros.

El Comité de Administración de Inversiones, integrado por el director de la ANSES y los secretarios de Finanzas y de Hacienda es el encargado de definir el plan de inversiones, y tal como lo establece el decreto 897/07, el mismo debe ser elaborado en oportunidad de elevar el proyecto de presupuesto. Hasta el momento cuando ya se trataron dos proyectos de presupuestos desde la fecha de dictado de este decreto, nunca se conoció el plan en cuestión, que de existir, parecería que no tendría estado público, lo que tiende a alimentar las sospechas sobre la utilización discrecional de los recursos, más aún cuando las decisiones de inversión están concentradas en dependencias que tienen entre sus responsabilidades el manejo de la caja presupuestaria y de las necesidades de financiamiento.

Así comienzan a surgir las contradicciones del propio Ejecutivo sobre su compromiso con el sistema de seguridad social, ya que si la idea es dotar de autonomía y sustentabilidad a la administración del ahorro previsional, no se comprende por qué aquellas áreas de gobierno que ejecutan la política fiscal son las que terminan orientando la aplicación de los fondos hacia otros objetivos, dejando abierta la posibilidad de que los beneficiarios continúen siendo la variable de ajuste, ya que la preservación del valor real de los fondos acumulados dependerá de la composición de la cartera de inversión y por consiguiente podrá originar una eventual erosión de los recursos del sistema.

De tal manera que las pautas sobre el destino de los ahorros previsionales están otorgando un lugar preponderante a las inversiones en instrumentos de deuda, como las del Estado nacional, para lo cual basta considerar que sólo en 2008 la ANSES adquirió bonos del Tesoro nacional por más de \$ 6 mil millones, lo que da un total acumulado a la fecha de alrededor \$ 10 mil millones, transformando a la ANSES en una fuente de financiamiento del Tesoro nacional.

También hay que destacar que aunque el decreto 897 preveía la conformación de una comisión de seguimiento del FGS, conformada por representantes de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, la CGT, las organizaciones empresariales e integrantes del Órgano Consultivo de los Jubilados y Pensionados que funciona en el ámbito de la ANSES, a la fecha no existe información sobre el funcionamiento de la misma, ni sobre las posiciones adoptadas sobre el plan de inversiones ejecutado.

Una de las modificaciones introducidas en el texto del proyecto de ley enviado por el Ejecutivo es la conformación de un consejo de similares características a la del citado órgano consultivo, cuya función será el monitoreo de los recursos del sistema; sin embargo, si no se establece claramente que el consejo debe actuar como órgano de contralor previo a la adopción de las decisiones de inversión, y que sus decisiones tienen que tener carácter de vinculante para la disposición de recurso previsional, caso contrario al ser *ex post* el control, en la práctica se terminará desvirtuando su actuación.

A la situación originada en el manejo de los recursos del fondo hay que agregar, tal como lo señaláramos al momento del tratamiento de la ley de presupuesto, que desde el año 2005 comienza a evidenciarse una tendencia declinante en el resultado financiero de la administración nacional, como consecuencia tanto del achicamiento del resultado primario como del incremento de la carga por intereses de la deuda, lo que originó la necesidad de recurrir al mercado para refinanciar los vencimientos de la deuda, en un contexto más restrictivo, volátil y oneroso. Un dato no menor es que en momentos que la economía argentina estaba experimentando importantes tasas de crecimiento, la política abusiva y arbitraria en el manejo de los fondos públicos impidió mejorar las cuentas públicas para poder enfrentar en mejores situaciones períodos de menor nivel de actividad económica.

Además hay que destacar que a la disminución operada en el superávit fiscal se agrega otro hecho y es el cambio que se produce en la composición de dicho superávit, cada vez más concentrado en las instituciones de la seguridad social, es decir, básicamente en la ANSES. Así para el año en curso alrededor del 70 % del superávit es explicado por la seguridad social, y el 80 % según el presupuesto de 2009, por lo que, al no estar diferenciados los fondos excedentes, que en este caso tienen un destino específico, terminan siendo considerados como un "ahorro apropiable" por la administración central para atender diferentes destinos, como por ejemplo los del servicio de la deuda, desviándose de esta forma de su destino original que es mejorar la calidad de vida de los beneficiarios del sistema previsional.

También hay que considerar que de los \$ 15.800 millones previstos en el presupuesto 2009 como transferencias y contribuciones a la seguridad social, el 70 %, \$ 11.060 millones corresponden a erogaciones figura-

tivas, es decir las transferencias a otras dependencias del Estado y particularmente, a la Tesorería General de la Nación. Esto se vincula con el uso que se le está dando, en el marco de la actual gestión, al superávit actual del sistema de previsión.

Volviendo al decreto 897/07, conviene tener presente que su artículo 6° establece un límite máximo a los recursos acumulados en el FGS, el cual no podrá superar el importe equivalente a las erogaciones por prestaciones anuales de la ANSES, por lo que si sobre un total acumulado a la fecha de \$ 23.575 millones, se adicionan los casi \$ 70 mil millones acumulados en las AFJP que se transferirán en caso de aprobarse el proyecto de ley del ejecutivo, el total de recursos del Fondo terminará siendo superior a este límite, y por consiguiente ello llevaría a que se modificaran los criterios de establecimiento del mismo, sin que se conozca hasta el momento cuáles serán.

Es decir que el proyecto de ley no sólo no establece cuál será el esquema de inversiones que se aplicará a los nuevos recursos corrientes que recibirá la ANSES, sino que al mismo tiempo establece que el *stock* que conformará la nueva composición del FGS, será invertido siguiendo los esquemas establecidos por el sistema de capitalización, no precisándose ningún criterio que permita el resguardo de estos ahorros previsionales, ni tampoco se establecen límites a la inversión financiera, por lo tanto nada indica que se prevea salir de la lógica especulativa en que, en opinión del gobierno, estaba inserto el sistema de capitalización.

Tampoco se puede ignorar que la ley aprobada recientemente sobre la denominada movilidad previsional establece que los incrementos de los haberes estará definida en función de una fórmula que correlaciona la evolución de los ingresos tributarios en términos de beneficiados, por lo que aun antes que sea aplicado este mecanismo ya se está erosionando el sentido del mismo, al ser los propios jubilados los que terminen siendo la variable de ajuste, porque cuantos más beneficios tenga el sistema menor será la movilidad.

Hasta aquí presentamos cuál ha sido el esquema aplicado en los últimos años sobre los recursos de la seguridad social, ahora nos detendremos en señalar los objetivos que se persiguen desde el Ejecutivo con la actual reforma. Con la misma el gobierno pretende incorporar ingresos previsionales corrientes por un monto de \$ 15.000 millones para 2009, además de los casi \$ 70.000 millones de pesos acumulados en el sistema privado hasta la fecha.

La proyección del flujo anual de ingresos adicionales que tendrá la ANSES le permite al gobierno contar con aproximadamente 4.000 millones de dólares adicionales, que de no mediar esta medida, contaba con la mitad de estos fondos ya que las AFJP debían destinar una parte importante de sus compras de activos a compras de bonos, por lo que el impacto neto al financiamiento para 2009 sería de 2.000 millones de dólares.

Esta necesidad de recursos, en momentos que la desaceleración de la economía está obligando a realizar ajustes en obras públicas, y subsidios al sector energético, en un contexto donde no sólo no se pudieron conseguir recursos adicionales por derechos de exportación vía la aplicación de la resolución 125, sino, por el contrario, la disminución de precios en el mercado internacional está impactando en los ingresos por retenciones, agregado a ello los requerimientos financieros que se necesitan el año próximo para poder afrontar los compromisos de la deuda, en un año signado por la contienda electoral donde la lógica gubernamental requiere para su sostenimiento de importante masa de recursos, conlleva a que la única fuente de financiamiento disponible termina representando el sistema de capitalización previsional.

Por lo tanto en lugar de avanzar en una reforma integral del actual sistema previsional, que tienda a lograr el mayor grado de cobertura, la intangibilidad de los fondos y el respeto por los derechos adquiridos por los trabajadores, lo que se hace es esta reforma parcial, sin que exista ningún estudio técnico que permita avalar la consistencia financiera, la solvencia y la capacidad del mismo, se decide realizar esta modificación apresuradamente, con un proyecto de ley, que hasta los más optimistas como muy amplio, con demasiados puntos sin grandes precisiones y con demasiadas delegaciones al Ejecutivo, quien tendrá la posibilidad vía reglamentación, de realizar los ajustes que considere convenientes.

En función de ello rechazamos el proyecto enviado por el Ejecutivo, ya que consideramos que el mismo tiene una finalidad oculta que es hacerse de recursos para destinarlos a fines políticos diferentes a la seguridad social, entre los cuales se encuentra el pago de la deuda. Sobre esta misma base argumental proponemos la derogación del decreto 897/07, en función a la utilización que se hizo hasta la fecha del FGS.

En este contexto y reafirmando nuestro compromiso con avanzar en una reforma estructural del sistema de seguridad social, por las implicancias intergeneracionales del mismo proponemos la conformación de una comisión especial integrada no sólo por representantes del Honorable Congreso de la Nación, sino también por asociaciones de trabajadores, jubilados, empresarios y académicos para que en el término de un período no mayor a siete meses realice el diagnóstico de la situación actual y proponga un proyecto de ley de reforma integral del sistema.

Nuestra posición, plasmada en el programa de gobierno que presentamos a la ciudadanía argentina en las últimas dos elecciones presidenciales, es “avanzar en una reforma integral del sistema de previsión social que garantice una prestación ciudadana universal, incondicional y uniforme a todos/as los/as ciudadanos/as que alcancen la edad de jubilación, complementada mediante un componente contributivo público financiado por un mecanismo de reparto, para lo cual se

propicia la implementación de un sistema de ‘cuentas nocionales’ que absorba las cuentas de capitalización individual administradas por las AFJP y transforme los deteriorados fondos de jubilaciones y pensiones en un ‘fondo de estabilización’ del conjunto del sistema. Las AFJP pasarán a administrar únicamente aportes de carácter voluntario”.

El concepto de cuentas nocionales significa que los ciudadanos mantienen su cuenta de ahorro y pueden controlarla periódicamente al igual que con las AFJP, el primer ingreso básico al que nos referimos para la vejez no proviene de la caja de jubilaciones sino del Tesoro y esto se hizo para no afectar los aportes e incluye allí a las personas que no los han tenido.

Además con esta propuesta lo que se tiende a preservar es la transición respetando los derechos individuales de los aportantes a las AFJP y el fondo de estabilización del sistema, que tiene que ser autónomo de cualquier gobierno para impedir el manejo discrecional de los fondos previsionales.

Por lo tanto lo que queremos dejar en claro que no nos oponemos a discutir el sistema previsional, a lo que nos oponemos es al manejo discrecional de los recursos que se pretende dar, y al desconocimiento de los derechos adquiridos de millones de ciudadanos argentinos.

El principal problema que tiene hoy el sistema previsional argentino es la cobertura que deja por fuera al 40 % de los trabajadores que están en el mercado en negro, por lo tanto una propuesta superadora es la realizada por la Coalición Cívica –en 2007 y hoy– que plantea una prestación ciudadana universal junto con cuentas nocionales para todos aquellos que aporten al sistema a lo que hay que sumarle lo que este gobierno no quiso hacer, que es la actualización de haberes y una movilidad real de la jubilaciones atada a los salarios.

En atención a todas las argumentaciones antes expuestas, se solicita la aprobación del presente.

Elisa Carca. – Juan C. Morán. – Adrián Pérez. – María Fernanda Reyes.

V

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

Las diputadas y diputados abajo firmantes, miembros de las comisiones de Previsión y Seguridad Social y de Presupuesto y Hacienda, han considerado el mensaje 1.732/08 y el proyecto de ley del Poder Ejecutivo, del 21 de octubre de 2008, por el que se transfieren los afiliados del régimen de capitalización a un único régimen previsional público denominado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA); y por las razones que darán los miembros informantes, aconsejan la sanción del siguiente

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL
ARGENTINO

CAPITULO I

Unificación

Art. 1° – Dispónese la unificación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en un único régimen previsional público que se denominará Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), financiado a través de un sistema solidario de reparto, garantizando a los afiliados y beneficiarios del régimen de capitalización vigente hasta la fecha, idéntica cobertura y tratamiento que la brindada por el régimen previsional público, en cumplimiento del mandato previsto por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

En consecuencia, eliminase el actual régimen de capitalización, que será absorbido y sustituido por el Régimen de Reparto, en las condiciones de la presente ley.

Art. 2° – El Estado nacional garantiza a los actuales beneficiarios del régimen de capitalización la percepción de iguales o mejores prestaciones que las que gozan a la fecha de la entrada en vigencia de la presente ley.

Art. 3° – Los afiliados al régimen de capitalización que sean transferidos al SIPA a partir de la aplicación de la presente ley tendrán los mismos derechos y obligaciones que los afiliados al régimen público de reparto. Los años de aportes efectivizados al régimen de capitalización hasta la fecha serán considerados como si hubieran sido realizados al régimen público de reparto.

CAPITULO II

Afiliados y beneficiarios

Art. 4° – Los servicios prestados bajo relación de dependencia o en calidad de trabajador autónomo correspondientes a los periodos en que el trabajador se encontraba afiliado al régimen de capitalización, serán considerados a los efectos de la liquidación de los beneficios establecidos en el artículo 17 de la ley 24.241 y sus modificatorias como si hubiesen sido prestados al régimen previsional público.

Art. 5° – Los beneficios de jubilación ordinaria, retiro por invalidez y pensión por fallecimiento que, a la fecha de vigencia de la presente, sean liquidados por las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones bajo las modalidades de retiro programado o retiro fraccionario serán pagados por el régimen previsional público. El importe de las prestaciones de los actuales beneficiarios de las prestaciones por invalidez, pensión y jubilación ordinaria del régimen de capitalización será valorizado conforme el valor cuota más alto vigente entre el 1° de enero de 2008 y el 30

de septiembre de 2008. Estas prestaciones en lo sucesivo tendrán la movilidad prevista en el artículo 32 de la ley 24.241 y sus modificatorias,

Art. 6° – Los beneficios del régimen de capitalización previstos en la ley 24.241 y sus modificatorias que a la fecha de vigencia de la presente, se liquiden bajo la modalidad de renta vitalicia previsional, continuarán abonándose a través de la correspondiente compañía de seguros de retiro.

Art. 7° – Los afiliados al régimen de capitalización que hubieran ingresado importes en sus cuentas de capitalización individual bajo la figura de “imposiciones voluntarias” y/o “depósitos convenidos” y que aún no hubieran obtenido un beneficio previsional, podrán transferirlos a la Administración Nacional de la Seguridad Social para mejorar su haber previsional conforme lo determine la reglamentación o una administradora de fondos de jubilaciones y pensiones, la que deberá reconvertirse, modificando su objeto social para tal finalidad.

El Poder Ejecutivo nacional dictará las normas pertinentes a esos fines.

De los recursos del sistema

Art. 8° – Con el objeto de recomponer la masa total de recursos sobre la cual se calcula la coparticipación a las provincias, déjese sin efecto la ley 24.130 y normativa concordante.

Art. 9° – Transfíranse en especie a la Administración Nacional de la Seguridad Social los recursos que integran las cuentas de capitalización individual de los afiliados al Régimen de Capitalización del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones previsto en la ley 24.241 y sus modificatorias, con las limitaciones que surjan de lo dispuesto por el artículo 6° de la presente ley. Dichos activos pasarán a integrar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) del Régimen Previsional Público de Reparto creado por el decreto 897/07.

Art. 10. – Los recursos del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), cualquiera sea su naturaleza, deberán ser empleados exclusivamente en el pago de haberes, retroactivos adeudados y sentencias firmes del sistema de jubilaciones y pensiones.

Art. 11. – El Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto tendrá por finalidad:

- a) Contribuir a la sustentabilidad intertemporal e intergeneracional del sistema;
- b) Atenuar el impacto sobre el sistema previsional que pudiera tener una evolución negativa de las variables macroeconómicas e indicadores sociales y demográficos;
- c) Preservar el valor y rentabilidad razonable de los recursos del fondo;

- d) Atender eventuales insuficiencias en el financiamiento del sistema a fin de garantizar el nivel de las prestaciones.

Art. 12. – Los activos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto (FGS) se invertirán con criterios de seguridad y rentabilidad razonables, respetando los límites fijados por esta ley.

Art. 13. – Los activos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto (FGS) podrán invertirse únicamente en:

- a) Títulos públicos emitidos por la Nación a partir de la sanción de la presente ley, a través de la Secretaría de Hacienda o el Banco Central de la República Argentina, hasta el cincuenta por ciento (50 %) del total del activo del fondo;
- b) Títulos valores emitidos por las provincias, municipios o entes autárquicos del Estado nacional y provincial, hasta un treinta por ciento (30 %);
- c) Títulos valores emitidos por Estados extranjeros hasta un quince por ciento (15 %). Dichos títulos deberán estar emitidos en dólares estadounidenses, euros o libras esterlinas por Estados con la máxima calidad crediticia;
- d) Depósitos a plazo fijo en el Banco de la Nación Argentina por períodos no superiores a los 60 días, hasta el cuarenta por ciento (40 %);
- e) Depósitos a plazo fijo en otras entidades financieras regidas por la ley 21.526 por períodos no superiores a los 60 días, hasta el veinte por ciento (20 %).

Las normas reglamentarias no podrán fijar límites mínimos para las inversiones señaladas en este artículo.

Art. 14. – Bajo ningún concepto dichas inversiones podrán:

- a) Superar un plazo de devolución de dos (2) años;
- b) Invertirse en la compra de Letras de Tesorería;
- c) Invertirse en fideicomisos destinados a financiar obra pública;
- d) Financiar gastos corrientes del Estado en ninguno de sus niveles (nacional, provincial y municipal);
- e) Pagar deudas contraídas con anterioridad a la creación del fondo, con excepción de las que respondan a lo establecido por el artículo 10 de la presente ley;
- f) Ser invertidos en ningún instrumento que no se encuentre incluido en el artículo 13 de la presente ley.

A fin de preservar el poder adquisitivo de los fondos, todas las inversiones deberán realizarse en base a una tasa no menor a la tasa activa cartera general diversas del Banco de la Nación Argentina.

Art. 15. – Los valores acumulados en el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto (FGS) no podrán superar el importe equivalente a las erogaciones por prestaciones anuales autorizadas para la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), en la ley de presupuesto de la administración nacional.

Art. 16. – El Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto (FGS) será administrado por el Directorio Ejecutivo de Inversiones, cuya creación se establece en el artículo 19 de la presente ley.

El directorio implementara acciones para garantizar que los fondos del sistema mantengan su valor real, quedando expresamente prohibida su utilización en cualquier otra materia o asunto ajeno a los mencionados en el artículo 13.

Art. 17. – A fin de dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 9°, 10, 11 y 12 de la presente ley, quedan sin efecto los artículos 1°, 4°, 7°, 8° y 9° del decreto 897/07 y toda otra normativa que se contraponga a los mismos.

Art. 18. – La totalidad de los aportes correspondientes a los trabajadores autónomos financiará las prestaciones del régimen previsional público, modificándose en tal sentido, el artículo 18, inciso c), de la ley 24.241 y sus modificatorias

De la administración, supervisión y auditoría del sistema

Art. 19. – A fin de garantizar los objetivos enunciados en el artículo 11 de la presente ley, créase en el ámbito de la ANSES el Directorio Ejecutivo de Inversiones (DEI) que gozará de plena autonomía financiera y económica conforme a lo establecido por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, integrado por ocho (8) directores: dos (2) directores en representación de los beneficiarios, dos (2) en representación de los trabajadores activos, uno (1) en representación de los sectores empresariales y tres (3) en representación del Estado.

Los directores en representación de los beneficiarios serán elegidos por elección directa y secreta de las beneficiarias y beneficiarios del sistema. Dicha designación deberá recaer en un afiliado o afiliada incluido en el padrón de beneficiarios.

Los directores en representación de los trabajadores activos se designarán por el Poder Ejecutivo nacional, uno a propuesta de la Confederación General del Trabajo y otro a propuesta de la Central de Trabajadores Argentinos.

El mecanismo de designación del director por los sectores empresariales será reglamentado por el Poder

Ejecutivo nacional en un plazo no mayor a los sesenta (60) días de promulgada la presente ley.

Todos los directores durarán en sus cargos cuatro (4) años, pudiendo ser reelegidos por una sola vez.

Art. 20. – El presidente del Directorio Ejecutivo de Inversiones, quien tendrá a su cargo la conducción administrativa, será elegido por el Poder Ejecutivo nacional entre los directores que representen al Estado y el vicepresidente será designado entre los representantes de los beneficiarios.

Todos los directores cesarán en sus funciones por vencimiento del mandato, renuncia o remoción por mal desempeño en sus funciones y tras ser sometidos al trámite parlamentario correspondiente.

Los integrantes del Directorio Ejecutivo de Inversiones tendrán dedicación exclusiva en el cumplimiento de sus funciones y gozarán de la remuneración que establezca el presupuesto de la ANSES.

Art. 21. – La designación completa del Directorio Ejecutivo de Inversiones deberá contar con el acuerdo de ambas Cámaras legislativas, las que lo expresarán con el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los miembros totales de cada una.

Art. 22. – El Directorio Ejecutivo de Inversiones tendrá las siguientes obligaciones:

- a) Diseñar anualmente el plan de inversiones, en el marco de lo establecido en los artículos 10, 11, 12 y 13;
- b) Elaborar informes mensuales sobre la evolución de los fondos;
- c) Confeccionar una memoria anual, con un análisis detallado de las inversiones realizadas y las rentabilidades obtenidas durante el ejercicio correspondiente, y una evaluación del grado de cumplimiento de los objetivos contemplados en el plan de inversiones;
- d) Elevar la rendición anual de las cuentas totales relativas a los actos de administración y disposición.

Art. 23. – El plan de inversiones, los informes mensuales, y la memoria anual deberán remitirse a la Comisión Bicameral de Control de los Fondos de Seguridad Social para su análisis y consideración.

De la supervisión de los recursos

Art. 24. – La administración de los recursos a cargo del Directorio Ejecutivo de Inversiones del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público estará sujeta a la supervisión de la Comisión Bicameral de Control de los Fondos de la Seguridad Social, creada en el ámbito del Honorable Congreso de la Nación, con la misión de ejercer la coordinación entre el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo nacional, a los efectos del cumplimiento de la presente ley y sus resultados debiendo informar a los respectivos cuerpos legislativos sobre todo el proceso que se lleve adelante conforme a las disposiciones de esta ley.

Art. 25. – Dicha comisión estará integrada por seis (6) senadores y seis (6) diputados, quienes serán elegidos por sus respectivos cuerpos. La mayoría de la comisión estará integrada por legisladores de la oposición, entre los cuales se elegirá a su presidente.

Art. 26. – La comisión tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Formular observaciones y proponer las correcciones que estime oportunas al plan de inversiones remitido por el Directorio Ejecutivo de Inversiones, durante un plazo que se establecerá en la reglamentación;
- b) Formular observaciones a los informes mensuales y a la memoria anual;
- c) Requerir al Poder Ejecutivo nacional y el directorio ejecutivo de Inversiones información sobre toda circunstancia que se produzca en el desenvolvimiento de los temas relativos a la presente ley;
- d) Monitorear la aplicación de las políticas de inversión previstas, y la conformidad de los procedimientos empleados con lo prescripto en la presente ley;
- e) Emitir dictámenes en los asuntos a su cargo. A estos efectos la comisión bicameral queda facultada a dictarse su propio reglamento de funcionamiento.

De la auditoría

Art. 27. – El control de las inversiones realizadas por el fondo corresponderá a la Auditoría General de la Nación, que contará con los recursos humanos y materiales necesarios a tal efecto.

De la igualdad del acceso al haber previsional

Art. 28. – Prohíbese la aplicación de coeficientes de cálculo del haber previsional que, basados en tablas diferenciadas por sexo y cómputo de expectativa de vida, arrojen diferencias en perjuicio de alguno de los géneros. Los haberes previsionales deberán ser reajustados de conformidad a coeficientes iguales para varones y mujeres.

Asimismo se removerán todos los obstáculos o cualquier circunstancia que implique distinción, exclusión, restricción o menoscabo.

Art. 29. – Modifícase el artículo 53 de la ley 24.241, el cual quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 53: En caso de muerte del jubilado, del beneficiario de retiro por invalidez o del afiliado en actividad, gozarán de pensión los siguientes parientes del causante:

- a) La viuda;
- b) El viudo;
- c) La conviviente;
- d) El conviviente;

- e) Los hijos solteros, las hijas solteras y las hijas viudas, siempre que no gozaran de jubilación, pensión, retiro o prestación no contributiva, salvo que optaren por la pensión que acuerda la presente, todos ellos hasta los dieciocho (18) años de edad.

La limitación a la edad establecida en el inciso e) no rige si los derechohabientes se encontraran incapacitados para el trabajo a la fecha de fallecimiento del causante o incapacitados a la fecha en que cumplieran dieciocho (18) años de edad.

Se entiende que el derechohabiente estuvo a cargo del causante cuando concurre en aquél un estado de necesidad revelado por la escasez o carencia de recursos personales, y la falta de contribución importa un desequilibrio esencial en su economía particular. La autoridad de aplicación podrá establecer pautas objetivas para determinar si el derechohabiente estuvo a cargo del causante.

En los supuestos de los incisos c) y d) se requerirá que el o la causante se hallase separado de hecho o legalmente, o haya sido soltero, viudo o divorciado y hubiera convivido públicamente en aparente matrimonio durante por lo menos cinco (5) años inmediatamente anteriores al fallecimiento. Dicho beneficio contará con los mismos requisitos y tendrá idénticos efectos en cuando los convivientes sean del mismo o diferente sexo. El plazo de convivencia se reducirá a dos (2) años cuando exista descendencia reconocida por ambos convivientes. Para todos los casos

El o la conviviente excluirá al cónyuge superviviente cuando éste hubiere sido declarado culpable de la separación personal o del divorcio. En caso contrario, y cuando el o la causante hubiere estado contribuyendo al pago de alimentos o éstos hubieran sido demandados judicialmente, o el o la causante hubiera dado causa a la separación personal o al divorcio, la prestación se otorgará al cónyuge y al conviviente por partes iguales.

Administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones

Art. 30. – El Poder Ejecutivo nacional garantizará, a través de las áreas competentes, la preservación del empleo de todos los dependientes de las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones cualquiera sea su tarea o tipo de contratación.

En todos los casos se reconocerá a los trabajadores la estabilidad laboral, antigüedad por el total de los años trabajados en el sistema y remuneración equivalente.

Art. 31. – El personal médico, técnico, auxiliar y administrativo que se desempeñe ante las comisiones médicas y la Comisión Médica Central creadas por el artículo 51 de la ley 24.241 y sus modificatorias será transferido a la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, en la proporción y oportunidad que sea necesario

para su funcionamiento, conforme lo determine el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

A los efectos relativos a la antigüedad en el empleo del personal que sea transferido, se considerará como tiempo de servicio el efectivamente trabajado desde el comienzo de la vinculación con el organismo cedente. Asimismo, deberán transferirse los bienes inmuebles, muebles y equipamiento técnico necesarios para el adecuado funcionamiento de las comisiones médicas.

Los gastos que demanden las comisiones médicas y la Comisión Médica Central serán financiados por la Administración Nacional de la Seguridad Social y las aseguradoras de riesgos del trabajo, en la forma y proporciones establecidas en la reglamentación.

Régimen general

Art. 32. – Los afiliados del régimen previsional público tendrán derecho a la percepción de una prestación adicional, por permanencia que se adicionará a las prestaciones establecidas en los incisos a) y b) del artículo 17 de la ley 24.241.

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 de la citada ley.

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.

Art. 33. – Sustitúyase el artículo 32 de la ley 24.241 el cual quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 32: *Movilidad de las prestaciones.* Las prestaciones mencionadas en los incisos a), b), c), y d) del artículo 17 de la ley 24.241 y sus modificatorias, serán móviles.

El índice de movilidad será el RIPTE publicado por la Secretaría de Seguridad Social, el que será aplicado automáticamente dentro de los 60 días inmediatos cuando el acumulado del mismo supere el diez por ciento (10 %).

Art. 34. – Sustitúyase el artículo 2° de la ley 26.417 el cual quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 2°: A fin de practicar la actualización de las remuneraciones a que se refiere el artículo 24, inciso a) de la ley 24.241 y sus modificatorias, para aquellas que se devenguen a partir de la vigencia de la presente ley, se aplicará el índice RIPTE. La Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social establecerá el modo de aplicación del citado índice.

Art. 35. – Recompónganse los haberes previsionales en vigor tomando en cuenta el índice previsto en el artículo 34°, sobre la estructura de haberes vigente al 31 de diciembre de 2001. Cumplida la recomposición mencionada, el haber mínimo garantizado no podrá ser inferior al 82 % del salario mínimo vital y móvil.

Art. 36. – Al cierre de cada ejercicio fiscal el excedente del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto (FGS), conforme lo establecido por el artículo 15 de la presente ley, deberá ser aplicado a garantizar la recomposición de haberes, hasta alcanzar para todos los casos el 82 % del salario en actividad.

Art. 37. – Deróganse el inciso e) del artículo 81 de la Ley de Impuesto a las Ganancias, texto ordenado en 1997 y sus modificaciones, y el artículo 113 de la ley 24.241 y sus modificatorias.

Art. 38. – La Administración Nacional de la Seguridad Social se subroga en las obligaciones y derechos que la ley 24.241 y sus modificatorias le hubiera asignado a las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, excepto la administración de los fondos de capitalización que sean transferidos al Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto, que serán administrados por el Directorio Ejecutivo de Inversión según lo establecido en el artículo 22 de la presente ley.

Disposiciones transitorias

Art. 39. – La Administración Nacional de la Seguridad Social deberá adoptar las medidas necesarias para hacer operativa la presente ley en lo relativo a la recepción de los aportes y el pago de los beneficios por jubilación ordinaria, retiro por invalidez y pensión por fallecimiento en el plazo de sesenta (60) días a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente ley.

Art. 40. – La presente ley entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 41. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de comisiones, 4 de noviembre de 2008.

Elda R. Gerez. – Laura J. Sesma.

INFORME

Honorable Cámara:

Las diputadas y diputados abajo firmantes entendemos que la seguridad social es un derecho humano fundamental, consagrado en el artículo 14 bis de nuestra Constitución Nacional, correspondiendo al Estado nacional garantizar su otorgamiento.

En este marco, la legislación previsional tiene que asegurar el pleno respeto de las garantías constitucionales de protección de la ancianidad, de integralidad, y movilidad.

El sistema previsional que emergió durante los 90 consolidó una situación de elevada desprotección general en materia previsional, tendencia que se ha ido

profundizando. En un contexto donde más del 75% de los beneficiarios percibe la jubilación mínima, el régimen previsional público se ha transformado así en una administración de pensiones y jubilaciones para pobres. La experiencia de estos catorce años bajo el régimen de capitalización individual demostró acabadamente que no garantiza seguridad de haberes jubilatorios para las generaciones futuras, no fomenta la ampliación de la cobertura, no cubre los riesgos de inversión ni macroeconómicos que afectan el planeamiento previsional de largo plazo, tiene altos costos administrativos y de gestión, genera déficits de transición enormes para las cuentas públicas y consolida un modelo de desigualdad distributiva.

En este contexto, es menester señalar que la política de previsión social debe ser entendida como parte de un sistema integral de protección social. Desde nuestra perspectiva, un sistema de previsión social debe ser parte de una estrategia de distribución de la renta y de los derechos de la ciudadanía.

Por ello es necesario encarar una reforma previsional que garantice un sistema de seguridad social de carácter público, integral, participativo y solidario. Indudablemente, la profundidad de los problemas que plantea el sistema previsional vigente torna ineficaces las reformas coyunturales, demandando una reforma de tipo integral que permita revertir la tendencia a profundizar el patrón regresivo de la política previsional.

El problema de cobertura y de prevención de la pobreza debe resolverse con un beneficio no contributivo universal e incondicional para las personas en edad laboral pasiva (una jubilación universal). La implementación de un beneficio universal e incondicional como pilar central del sistema de previsión social promovería también la recomposición del pacto distributivo tanto inter como intrageneracional.

El sistema previsional debe pensarse además no como un sistema para financiar al Estado, sino fundamentalmente como un instrumento redistributivo. En este sentido, la cuestión central de esta reforma es impedir el uso discrecional de los fondos y la posible descapitalización del sistema. El riesgo se presenta por la propia dinámica de la política de planeamiento a corto plazo. La utilización de los fondos beneficiaría al gobierno en el presente y recién generaría problemas financieros en el futuro (probablemente, a otro gobierno). Por eso, el incentivo para “meter mano” en los fondos de la seguridad social ha sido siempre enorme, y por eso es indispensable que los controles sean fuertes y efectivos.

El proyecto enviado por el Poder Ejecutivo deja vigente el decreto 897/07, instrumento normativo que no establece límite cuantitativo ni cualitativo alguno en relación con las posibilidades de inversión de los fondos previsionales. Se establece de esta forma que los activos pasarán al Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional, creado por dicho decreto en el 2007 para recibir el capital de los afiliados

que eligieran pasarse al sistema de reparto y gestionar los excedentes de la ANSES. No es suficiente entonces que el gobierno modifique el decreto por vía de la reglamentación, es necesario que las restricciones y límites necesarios para resguardar el valor de los fondos queden plasmados en el texto de la ley que sea debatida en el Congreso.

El gran interrogante es cómo se invertirán esos fondos y cómo hacer efectivamente para evitar que se usen en gasto corriente o en inversiones no rentables. Los fondos de las AFJP ascienden a 97.900 millones de pesos. A lo largo de la historia argentina los fondos previsionales fueron utilizados por prácticamente todos los gobiernos, siempre que los recursos lo permitieron, para financiar el gasto público.

No es suficiente entonces con declarar la intangibilidad de los fondos. El Estado puede utilizar los fondos para autofinanciarse a través de la emisión de bonos de deuda pública en condiciones muy favorables (tasas bajas, sin ajuste por inflación, etcétera). Las reglas de inversión de los fondos son cruciales, fundamentalmente los límites cualitativos y cuantitativos a las inversiones posibles, así como también el seguimiento de los resultados de las inversiones y del estado de los fondos por parte de todos los sectores de la sociedad. Es imprescindible, en consonancia con el principio consagrado en el artículo 14 bis de nuestra Constitución Nacional, garantizar la participación de los actores sociales interesados –fundamentalmente los jubilados y trabajadores, beneficiarios presentes y futuros del sistema– en la gestión de los fondos y toma de decisiones de inversión de los mismos, a través de la constitución de un organismo con independencia y autarquía financiera. La rentabilidad de las inversiones del fondo de garantía debe ser pública y la composición de sus carteras, también. Por eso es importante reglamentar la publicación de informes periódicos que permitan a la sociedad controlar el estado de los fondos.

En gran parte de los países con regímenes previsionales de reparto existen fondos de estabilización que permiten mantener la sostenibilidad financiera del sistema a largo plazo sin afectar los haberes de los beneficiarios ni la equidad intergeneracional. En un sistema de reparto, el equilibrio financiero depende de la relación entre aportantes y beneficiarios, salarios y beneficios. Por esto, tanto el nivel de actividad económica como la situación demográfica pueden alterar el equilibrio entre recursos y gastos. Los fondos de este tipo permiten acumular recursos en momentos en que la situación económica y/o demográfica es favorable para utilizarlos cuando no lo es. Constituyen un elemento central en el cálculo intertemporal de sostenibilidad financiera del sistema y para garantizar el cumplimiento de las promesas previsionales. No es sólo cuestión de si este gobierno se gasta o no la plata. Es una política crucial para evitar que el sistema entre nuevamente en una crisis profunda de financiamiento como en los años 80. Es el eje central para garantizar la seguridad económica de los futuros jubilados.

Es necesario asimismo discutir nuevamente la movilidad de las prestaciones previsionales. La ley de movilidad aprobada recientemente no sólo es inconstitucional sino también insuficiente. La reforma podría aprovecharse para replantear la movilidad en términos de la evolución del salario y no fundamentalmente en función de los recursos, con el objetivo de alcanzar el 82%.

En síntesis, la presentación del proyecto de reforma previsional puede ser la oportunidad para discutir una reformulación completa del sistema previsional argentino que permita cumplir con los objetivos de sostenibilidad financiera, equidad intra e intergeneracional, universalidad, prevención de la pobreza y cobertura de riesgos. Hay muchas cuestiones por resolver. La eliminación de las AFJP es una de ellas, pero no la única.

Estamos ante una cuestión central para las generaciones futuras, busquemos entonces los consensos necesarios para dar más certezas a la sociedad de que estaremos velando por la protección de nuestros jubilados en el presente y el futuro.

Elda R. Gerez. – Laura J. Sesma.

VI

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

Las comisiones de Previsión y Seguridad Social y de Presupuesto y Hacienda han considerado el mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo por el cual se dispone la modificación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en un único régimen previsional público que se denominará Sistema Integrado Previsional Argentino –SIPA–; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan la sanción del siguiente

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

TÍTULO I

CAPÍTULO I

Sistema Integrado Previsional Argentino

Unificación

Artículo 1° – Dispónese la creación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en un único régimen previsional público que se denominará Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), financiado a través de un sistema solidario de reparto, garantizando a los afiliados y beneficiarios del régimen de capitalización vigente hasta la fecha, idéntica cobertura y tratamiento que la brindada por el régimen previsional público, en cumplimiento del mandato previsto por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

Dicho sistema público será obligatorio para los nuevos cotizantes y optativo para quienes ya se encuentren en el sistema de capitalización y que como consecuencia de la vigencia de la ley 26.222 hayan permanecido en la opción de capitalización.

En consecuencia, el sistema previsional argentino estará compuesto de dos subsistemas: *a)* el sistema público obligatorio de reparto solidario, *b)* el sistema público optativo de cuentas individuales de capitalización.

Las personas físicas comprendidas en el artículo 2° de la ley 24.241, desde el ingreso a la relación laboral de dependencia o a la de inscripción como trabajador autónomo quedarán incorporadas al sistema público obligatorio de reparto solidario.

Art. 2° – El Estado nacional garantiza a los beneficiarios y afiliados que decidieren pasar al régimen de reparto la percepción de iguales o mejores prestaciones o beneficios que los que gozarían a la fecha de la entrada en vigencia de la presente ley.

Art. 3° – El Sistema Público de Reparto Solidario deberá incluir a quienes no hayan realizado los aportes previsionales correspondientes y se financiará mediante recursos presupuestarios que a tal efecto se fijan en la Ley de Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional para cada ejercicio anual; con la totalidad de los aportes patronales y con fondos de compensación que se deriven del sistema público y obligatorio de capitalización que se reglamente a tal efecto.

CAPÍTULO II

Afiliados y beneficiarios

Art. 4° – Los servicios prestados bajo relación de dependencia o en calidad de trabajador autónomo correspondientes a los períodos en que el trabajador se encontraba afiliado al régimen de capitalización, serán considerados a los efectos de la liquidación de los beneficios establecidos en el artículo 17 de la ley 24.241 y sus modificatorias como si hubiesen sido prestados al régimen previsional público.

Art. 5° – Los beneficios de jubilación ordinaria, retiro por invalidez y pensión por fallecimiento que, a la fecha de vigencia de la presente, sean liquidados por las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones bajo las modalidades de retiro programado o retiro fraccionario serán pagados por el régimen previsional público. El importe de las prestaciones de los actuales beneficiarios de las prestaciones por invalidez, pensión y jubilación ordinaria del régimen de capitalización será valorizado conforme el valor cuota más alto vigente entre el 1° de enero de 2008 y el 30 de septiembre de 2008. Estas prestaciones en lo sucesivo tendrán la movilidad prevista en el artículo 32 de la ley 24.241 y sus modificatorias.

Art. 6° – Los beneficios del régimen de capitalización previstos en la ley 24.241 y sus modificatorias que a la fecha de vigencia de la presente se liquiden

bajo la modalidad de renta vitalicia previsional, continuarán abonándose a través de la correspondiente compañía de seguros de retiro.

Art. 7° – Los afiliados al régimen de capitalización que hubieran ingresado importes en sus cuentas de capitalización individual bajo la figura de “imposiciones voluntarias” y/o “depósitos convenidos” y que aún no hubieran obtenido un beneficio previsional, podrán transferirlos a la Administración Nacional de la Seguridad Social para mejorar su haber previsional conforme lo determine la reglamentación o una administradora de fondos de jubilaciones y pensiones, la que deberá reconvertirse, modificando su objeto social para tal finalidad.

El Poder Ejecutivo nacional dictará las normas pertinentes a esos fines.

TITULO II

De los recursos del sistema

Art. 8° – Transfiérense en especie a la Administración Nacional de la Seguridad Social los recursos que integran las cuentas de capitalización individual de los afiliados del régimen de capitalización del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones previsto en la ley 24.241 y sus modificatorias, que opten por cambiar de sistema con las limitaciones que surjan de lo dispuesto por el artículo 6° de la presente ley. Dichos activos pasarán a integrar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto creado por el decreto 897/07. Los fondos previsionales serán separados de los ingresos y egresos del presupuesto nacional.

Art. 9° – La totalidad de los aportes correspondientes a los trabajadores autónomos que pasen al régimen público de reparto financiarán las prestaciones del régimen previsional público, modificándose en tal sentido el artículo 18, inciso *c)* de la ley 24.241 y sus modificatorias.

TITULO III

De la supervisión de los recursos

Art. 10. – La Administración Nacional de la Seguridad Social, entidad actuante en la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, gozará de autonomía financiera y económica con los alcances que disponga la reglamentación, actuando como un ente autárquico de derecho público no estatal con un directorio compuesto por cinco miembros, quienes representarán dos (2) al Estado, uno (1) a los pasivos, uno (1) a los trabajadores y el restante a los empleadores.

La Administración Nacional de la Seguridad Social estará también sujeta a la supervisión de la Comisión Bicameral de Control de los Fondos de la Seguridad Social creada en el ámbito del Honorable Congreso de la Nación.

Dicha comisión estará integrada por seis (6) senadores y seis (6) diputados, quienes serán elegidos por sus respectivos cuerpos, la que establecerá su estruc-

tura interna, teniendo como misión constituir y ejercer la coordinación entre el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo nacional, a los efectos del cumplimiento de la presente ley y sus resultados debiendo informar a los respectivos cuerpos legislativos sobre todo el proceso que se lleve adelante conforme a las disposiciones de esta ley.

Para cumplir su cometido, la citada comisión deberá ser informada permanentemente y/o a su requerimiento de toda circunstancia que se produzca en el desenvolvimiento de los temas relativos a la presente ley, remitiéndosele con la información la documentación correspondiente.

Podrá requerir información, formular las observaciones, propuestas y recomendaciones que estime pertinente y emitir dictamen vinculante en los asuntos a su cargo. A estos efectos, la comisión bicameral queda facultada a dictarse su propio reglamento de funcionamiento.

TITULO IV

Administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones

Art. 11. – En ningún caso las compensaciones que pudieran corresponder a las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones podrán superar el valor máximo equivalente al capital social de las administradoras liquidadas de acuerdo a las condiciones que establezca la reglamentación de la presente ley. A esos fines, el Estado nacional, de corresponder, entregará a los accionistas de dichas entidades títulos públicos emitidos o a emitirse por la República Argentina, teniéndose en cuenta un cronograma mínimo de enajenación de dichos títulos para evitar afectaciones a la cotización de los mismos, permitiendo, asimismo, que la Administración Nacional de la Seguridad Social tenga derecho prioritario de recompra sobre dichos títulos.

Art. 12. – Las autoridades competentes formularán, harán aprobar e implementarán todos los mecanismos y acciones conducentes a la inmediata inserción laboral de los empleados de las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones, que como consecuencia de la presente ley deban ser reubicados en el sector público, los cuales deberán ser ocupados preferentemente en la Administración Nacional de la Seguridad Social o en la administradora de fondos de jubilación y pensión del Banco de la Nación Argentina.-

Art. 13. – El personal médico, técnico, auxiliar y administrativo que se desempeñe ante las comisiones médicas y la comisión médica central creadas por el artículo 51 de la ley 24.241 y sus modificatorias, será transferido a la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, en la proporción y oportunidad que sea necesario para su funcionamiento, conforme lo determine el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

A los efectos relativos a la antigüedad en el empleo del personal que sea transferido, se considerará como

tiempo de servicio el efectivamente trabajado desde el comienzo de la vinculación con el organismo cedente. Asimismo, deberán transferirse los bienes inmuebles, muebles y equipamiento técnico necesarios para el adecuado funcionamiento de las comisiones médicas.

Los gastos que demanden las comisiones médicas y la comisión médica central serán financiados por la Administración Nacional de la Seguridad Social y las aseguradoras de riesgos del trabajo, en la forma y proporciones establecidas en la reglamentación.

TITULO V

Régimen general

Art. 14. – A efectos de materializar la opción prevista en el artículo 1°, los afiliados al sistema nacional de previsión dispondrán de ciento ochenta (180) días contados a partir de la promulgación de la presente utilizando los instrumentos que la reglamentación dictará al efecto.

Art. 15. – Quienes decidan permanecer en el régimen de capitalización, por vía reglamentaria se concentrarán tales ahorros en una sola administradora de fondos de jubilaciones y pensiones manteniendo las condiciones previstas para tales cuentas en lo dispuesto en la ley 24.241.

Art. 16. – La Administración Nacional de la Seguridad Social se subroga en las obligaciones y derechos que la ley 24.241 y sus modificatorias le hubieran asignado a las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones.

TITULO VI

Disposiciones transitorias

Art. 17. – La Administración Nacional de la Seguridad Social deberá adoptar las medidas necesarias para hacer operativa la presente ley en lo relativo a la recepción de los aportes y el pago de los beneficios por jubilación ordinaria, retiro por invalidez y pensión por fallecimiento en el plazo de sesenta (60) días a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente ley.

Art. 18. – Encomiéndase al Poder Ejecutivo nacional la elaboración de un proyecto de ley que sustituya la ley 24.241 y sus modificatorias, dentro de los noventa días de promulgada la presente, debiendo adecuarse el mismo a lo establecido por la presente ley.

Art. 19. – Revócase la facultad otorgada al Poder Ejecutivo nacional por el acuerdo suscrito el 12 de agosto de 1992 entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, ratificado por ley 24.130, para retener el 15 % de la masa de tributos coparticipables para el financiamiento del sistema previsional nacional.

Art. 20. – La presente ley entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 21. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de las comisiones, 4 de noviembre de 2008.

Enrique L. Thomas.

INFORME

Honorable Cámara:

La extensa exposición de motivos del proyecto mencionado me exime de efectuar consideraciones históricas y sociales sobre los fundamentos constitucionales y legislativos que garantizan un sistema previsional público y universal.

Sabemos también que los principios de la seguridad social contemplan la coexistencia de regímenes contributivos y otros asistenciales que también brindan tipos de cobertura social.

Advertimos que durante estos años próximos pasados y bajo la saludable idea de la inclusión, se han tergiversado las fuentes clásicas de financiamientos de estos regímenes, dejándose de lado a nuestro entender, en forma ligera, que ambas deben atender beneficios diferentes.

No escapa tampoco a nuestro conocimiento que ha crecido de manera notable la financiación del sistema a través del componente impositivo.

Entendemos paralelamente que el Estado es el garante de un sistema público y que básicamente las definiciones sobre las características de un sistema previsional se analizan para la cobertura de varias generaciones de trabajadores activos que contemplen justamente una adecuada relación activo-pasivo, disponiendo de otras fuentes que complementen tal financiación.

No podemos olvidar que esta misma administración hace muy poco tiempo ha puesto a disposición de todos los afiliados al sistema previsional una opción sobre el destino de sus aportes y cada uno de ellos ha tomado una decisión sobre el tema.

Tampoco se ignora que el mercado de capitales ha sufrido un movimiento extraordinario que justifica la toma de decisiones protectoras de cualquier sistema de ahorro como lo constituyen los fondos provisionales y que en tal sentido la presencia y acción del Estado resulta insoslayable.

Por lo expuesto, cualquier destino que se tome sobre tales ahorros no debe, a nuestro entender, conculcar derechos adquiridos, máxime cuando hace meses se elogió y se plasmó un instrumento legislativo que consagró la libre opción.

Lo que nos parece lógico en esa dirección, es circunscribir el destino de esos fondos sin tergiversar la naturaleza de su percepción ni las formas de su gerenciamiento y concentrarlos en la administración de una sola gestora que por razones de economía y celeridad administrativa debería ser la administradora de fondos de jubilaciones y pensiones Nación AFJP con la supervisión y control directo del Estado.

Dicha administradora, así como el Estado en el régimen público, deberá dar cuenta a sus afiliados el nivel y cuantía de los fondos genuinos del sistema y la capitalización individual alcanzados respectivamente en forma semestral para que cada aportante realice un pormenorizado análisis de los mismos.

Es imprescindible reforzar el componente solidario del sistema jubilatorio, pensando muy especialmente en los más humildes, así como en aquellos que, habiendo trabajado, no han realizado los aportes correspondientes. El financiamiento de este componente solidario se efectuará a través de Rentas Generales, incluido en el proyecto de ley de presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, con la totalidad de los aportes patronales y con fondos compensatorios provenientes del sistema de capitalización.

Destaco además que nos aguarda otra ardua tarea legislativa a partir de un proyecto de modificación integral de la ley rectora de la materia, la 24.241, que también por cuestiones de celeridad y buen orden administrativo, sugiero, que venga propuesta por el Ejecutivo, donde se evalúen puntillosamente las modificaciones realizadas y las que ameriten la instauración de un régimen equitativo y perdurable respetando fundamentalmente la voluntad de los afiliados y la previsibilidad del sistema.

Otra cuestión que, entiendo, merece la oportunidad agregarse al proyecto y en atención a la masa de recursos que la Administración Nacional de la Seguridad Social viene obteniendo, es hacer cesar el aporte adicional previsto por la ley 24.130, devolviendo esos fondos a sus originales destinatarios, los estados provinciales, muchos de los cuales no han transferido sus sistemas previsionales y están encontrando constantes dificultades para su regular financiamiento.

Por todas las consideraciones expuestas propongo las modificaciones antes mencionadas al mensaje y proyecto de ley enviado por el Ejecutivo nacional.

Enrique L. Thomas.

ANTECEDENTE

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 21 octubre de 2008.

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad con el objeto de someter a su consideración un proyecto de ley por el que se propicia la eliminación del actual régimen de capitalización, que deberá ser absorbido y sustituido por un único régimen de reparto.

Se persigue el objetivo de la unificación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en un único régimen público que se denominará Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), a ser financiado por un sistema solidario de reparto.

Tal régimen deberá garantizar a todos los afiliados y beneficiarios del actual régimen de capitalización idéntica cobertura y tratamiento que la que brinda el régimen previsional público.

El presente proyecto de ley enmarca al sistema de seguridad social dentro de los preceptos constitucionales contenidos en el artículo 14 bis de la Consti-

tución Nacional, al establecer que el Estado es quien otorga los beneficios de la seguridad social en forma integral e irrenunciable.

Este sistema previsional unificado estará basado en el principio de solidaridad, en el que el régimen público tiene un rol inclusivo y redistributivo, acorde con las políticas que ha desarrollado el gobierno nacional desde el año 2003.

Las jubilaciones y pensiones deben, por definición, otorgar certezas a los ciudadanos en un momento de sus vidas en el cual ya no participan de la fuerza activa de trabajo.

Los antecedentes históricos del sistema previsional en la República Argentina tienen su hito fundacional en la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión, el 27 de noviembre de 1943, ya que, hasta dicha fecha, no existía un esquema central estratégico y, por lo tanto, coexistían diversos sistemas jubilatorios que daban respuestas particulares y heterogéneas, no cuidando la igualdad de los ciudadanos ante la ley.

La creación del Consejo Nacional de Previsión Social en el año 1944 formalizó el convencimiento del Estado nacional en cuanto a diseñar y poner en funcionamiento un sistema previsional de alcance nacional e integral.

La reforma de la Carta Magna del año 1949 había otorgado rango constitucional a los derechos ciudadanos sobre la seguridad social, liderando en Latinoamérica las cuestiones relativas al reconocimiento de los derechos de los trabajadores. Este proceso inclusivo y protector de derechos sólo pudo ser detenido por los quiebres del orden institucional.

El actual artículo 14 bis de la Constitución Nacional expresamente consagró la obligación del Estado en cuanto al otorgamiento de los beneficios de la seguridad social con carácter de integral e irrenunciable, así como el derecho a jubilaciones y pensiones móviles.

Las leyes 18.037 y 18.038 construyeron un sistema público y solidario de alcance general que abarcaba a la mayor parte de la población económicamente activa, cubriendo las contingencias de vejez, invalidez y fallecimiento.

Dicho sistema sufrió un progresivo deterioro originado, entre otras causas, en el constante proceso de desindustrialización comenzado a fines de la década de 1970; la creciente informalidad laboral y la consecuente caída de los recursos del sistema; la proliferación de regímenes especiales sin los necesarios esquemas de financiamiento; los cambios demográficos; el proceso inflacionario y sus consecuencias sobre las relaciones ingreso/gasto del sector público y la alta litigiosidad por problemas de diseño del sistema.

Aquel conjunto de circunstancias puso claramente de manifiesto que no puede existir un sistema previsional que funcione sin relaciones laborales formales.

Estas razones, adicionadas a las dificultades macroeconómicas que vivió la República Argentina,

fueron condiciones que evidenciaron la necesidad de replantear el sistema entonces vigente.

Sin embargo, la respuesta otorgada oportunamente por el Estado no tuvo una visión nacional, solidaria y sustentable que previera aumentar los niveles de cobertura, el valor de las prestaciones y el sostenimiento en el tiempo de los derechos de que se trata.

Así, se implementó la idea del ahorro individual administrado por empresas privadas, reemplazando al seguro social de base solidaria como pilar fundamental del sistema, considerando que sólo quien podía ahorrar podría jubilarse cristalizando la distribución del ingreso.

Claro está que dichas administradoras sólo podrían existir mediante una regulación que privilegiara al sistema de capitalización por sobre el régimen público. No es ocioso recordar que el proyecto original eliminaba la participación del Estado, es decir, el régimen de reparto del sistema previsional público argentino, quedando dentro de la Administración Nacional de la Seguridad Social la organización institucional residual de las cajas previsionales y de asignaciones familiares.

La imposición del sistema de capitalización traía aparejada la visión de que los aportes eran de propiedad individual, por lo que la cuestión del trabajo organizado también fue concebida como un asunto individual.

Sin embargo, los resultados contradijeron dicha premisa. Así en 1993, antes de la implementación del régimen de capitalización, la tasa de desempleo fue del ocho con ocho por ciento (8,8 %), un año después de la vigencia del régimen, la misma se había incrementado en diez (10) puntos porcentuales, llegando hasta el dieciocho por ciento (18 %). La crisis del año 2001 marcó un pico de desempleo del veinticinco por ciento (25 %) y hoy, luego de cinco (5) años de políticas públicas activas, ha vuelto a colocarse por debajo del ocho por ciento (8 %), con lo que se pone de manifiesto la importancia de la presencia del Estado en materia de políticas activas y de control sobre los mercados laborales, como determinante del empleo formal.

Por otra parte, cabe resaltar el desarrollo del mercado de capitales, en ese sentido el volumen de fondos administrados por las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones (AFJP) destinado a la adquisición de acciones equivale al diecinueve con cinco por ciento (19,5 %) del capital flotante, es decir, aproximadamente el siete con ocho por ciento (7,8 %) de las empresas cotizantes en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires. Sin embargo, dicha participación es de tan sólo el cinco con nueve por ciento (5,9 %) del valor de mercado de dichas acciones.

En el mismo sentido, entre junio de 2000 y junio de 2007, previo al inicio de la crisis global, el saldo administrado por las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones (AFJP) se multiplicó, pasando de 18.714 millones de pesos a 95.871 millones de pesos,

en tanto que para el mismo período la relación entre el saldo del fondo de jubilaciones y pensiones y el PBI aumentó 1,8 veces.

Sin embargo, para el mismo período, la capitalización bursátil doméstica creció sólo 3,5 veces, pasando de 51.979 millones de pesos a 179.771 millones de pesos, mientras que la capitalización bursátil doméstica sobre PBI aumentó sólo 1,3 veces.

Además, se esperaba que dicho sistema aumentara la cobertura de la población, es decir, que se incrementara el número de jubilados, circunstancia que no se ha producido; no obstante, cabe señalar que la cobertura medida, en términos porcentuales, bajó del sesenta por ciento (60 %) al cuarenta y siete por ciento (47 %).

Asimismo, es de destacar que la evaluación de las comisiones cobradas por las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones (AFJP) demostró que las mismas han sido incrementadas, teniendo en cuenta que se fijan sobre los salarios brutos. Esto motivó que por una decisión política de reducción de aportes para los afiliados a este régimen, llevada adelante en el año 2001, la comisión sobre el aporte ascendiera al sesenta por ciento (60 %) de la suma aportada por cada trabajador, en promedio entre 2001 y 2003. Es decir que durante dicho período el monto capitalizado fuera casi inexistente.

También se esperaba que este régimen estimulara a los ciudadanos de mayores ingresos a realizar aportes voluntarios al sistema, en tanto que, a la fecha, el total de aportes no obligatorios no supera el cero con tres por ciento (0,3 %) del total de los ingresos que reciben las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones.

Conceptualmente el sistema de capitalización deja el futuro de los ingresos de nuestros trabajadores y jubilados a merced de los avatares del mercado financiero, es decir, sujeto a operaciones de riesgo, tal como se hace más evidente ante la crisis financiera internacional.

La previsión social es una institución creada para otorgar certezas, por lo que la misma no puede tener como pilar central una actividad intrínsecamente riesgosa y que además ha demostrado que puede distanciarse fuertemente de la economía real por períodos prolongados cuando los productos financieros no tienen un correlato con la riqueza en términos de bienes y servicios.

Finalmente, en el año 2003 se advirtió que nos encontrábamos frente a un sistema previsional con cobertura baja y en descenso, alta litigiosidad, haberes congelados, desigualdad en las condiciones del sistema de reparto y el de capitalización (opción negativa, diferencia de aportes, cálculo de la prestación adicional por permanencia) y gestión deficiente de los trámites previsionales.

Frente a dicha circunstancia, el Estado toma un rol activo en la reconstrucción del sistema previsional público en sus distintos parámetros.

Esto en el convencimiento del gobierno nacional de entender que la situación social se mejora tomando medidas técnicas que promuevan reformas sobre una base humana y moral que tenga en consideración al hombre, la familia y la sociedad como principales protagonistas a ser protegidos por el Estado como administrador de la seguridad social.

En ese sentido, perfeccionar el sistema contribuye a mejorar la calidad institucional del país, entendiéndose que ningún modelo de crecimiento económico que descuide la justicia social puede ser efectivo en el largo plazo.

Con esta visión estratégica del rol central del Estado en la seguridad social se ha consolidado el sistema previsional, habiéndose mejorado toda la escala de haberes, ampliando la cobertura del sistema jubilatorio a más de un millón y medio de ciudadanos.

Para ello la ley 26.222 permitió la libre opción entre regímenes y equiparó la prestación por permanencia. Asimismo se igualó la tasa de aporte entre ambos regímenes, se redujeron las comisiones de las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones al uno por ciento (1 %), instaurando, además, la mutualización del sistema de invalidez.

Se constituyó el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto. Finalmente, la movilidad de las prestaciones consagrada por la ley 26.417 otorga a las mismas previsibilidad y consistencia al sistema.

En definitiva, actualmente tenemos un sistema previsional público robusto, con cobertura, con fortaleza financiera e institucional que incluso cubrió los desajustes en las prestaciones del régimen de capitalización, ya que la ley 26.222 consagró la garantía del haber mínimo para todos los beneficiarios.

Es cierto, hoy, de los 445.000 beneficiarios del régimen de capitalización el Estado concurre en el pago de los mismos en el setenta y siete por ciento (77 %) de los casos y 179.000 jubilados de capitalización reciben complementos para que su haber no sea inferior a la mínima garantizada.

Además hay que resaltar que 33.000 casos tienen ya su cuenta de capitalización individual totalmente consumida, y por consiguiente es el Estado quien paga la totalidad de sus haberes.

El proyecto iniciado en el año 2003 ha llevado adelante en forma sistemática y consistente la reconstrucción del sistema público de reparto, en el convencimiento técnico y político de que el sistema previsional requiere más certezas que interrogantes y que el Estado debe tener un rol activo en la seguridad social, con la convicción de que es posible una buena administración de los recursos públicos y una gestión estatal eficiente y eficaz.

Es importante destacar que en países como Estados Unidos de América, la República Francesa, el Reino de España y Canadá, entre otros, rige un sistema

previsional público, en tanto otros, como los Estados Unidos Mexicanos, la República del Perú y la República de Chile, han adoptado un régimen previsional mixto o privado, con dispares resultados frente a los últimos acontecimientos en materia financiera.

Frente a todo lo expuesto, se propone la unificación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en un único régimen previsional público que se denominará Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), financiado a través de un sistema solidario de reparto, garantizando a los afiliados y beneficiarios del régimen de capitalización idéntica cobertura y tratamiento que la brindada por el régimen previsional público, eliminándose el actual régimen de capitalización, el que será absorbido y sustituido por el régimen de reparto.

Asimismo, se propone que el Estado nacional garantice a los afiliados y beneficiarios del citado régimen de capitalización la percepción de iguales o mejores prestaciones y beneficios que los que gocen a la fecha de la entrada en vigencia del presente proyecto de ley.

Además, el proyecto de ley acompañado prevé que los servicios prestados bajo relación de dependencia o en calidad de trabajador autónomo correspondientes a los períodos en que el trabajador se encontraba afiliado al régimen de capitalización, se considerarán como si hubiesen sido prestados al régimen previsional público.

Por otra parte, se establece que los beneficios de la jubilación ordinaria, del retiro por invalidez y de la pensión por fallecimiento que sean liquidados por las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones bajo las modalidades de retiro programado o retiro fraccionario, serán pagados por el régimen previsional público. Asimismo, los beneficios que se liquiden bajo la modalidad de renta vitalicia previsional continuarán abonándose a través de la correspondiente compañía de seguros de retiro.

En tanto, los afiliados al régimen de capitalización que hubieran ingresado importes en sus cuentas de capitalización individual bajo la figura de "imposiciones voluntarias" y/o "depósitos convenidos" y que aún no hubieran obtenido un beneficio previsional, podrán transferirlos a la Administración Nacional de la Seguridad Social para mejorar su haber previsional conforme lo determine la reglamentación o a una administradora de fondos de jubilaciones y pensiones, la que deberá reconvertirse, modificando su objeto social para tal finalidad.

Frente a lo expuesto, se propone transferir en especie a la Administración Nacional de la Seguridad Social los recursos que integran las cuentas de capitalización individual de los afiliados al régimen de capitalización del sistema integrado de jubilaciones y pensiones, los que pasarán a integrar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto.

Se dispone, también, que la Administración Nacional de la Seguridad Social entidad actuante en la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social gozará de autonomía financiera y económica con los alcances que disponga la reglamentación bajo la supervisión de la Comisión Bicameral de Control de los Fondos de la Seguridad Social en el ámbito del Honorable Congreso de la Nación.

Los representantes del pueblo y de las provincias tomarán así un rol activo en el seguimiento y el cuidado de los fondos de la seguridad social, en aplicación de una verdadera política de Estado para su custodia, en tanto los fondos pertenecen a los aportantes y no al Estado nacional.

Se prevé que, de resultar procedente el pago de una compensación, el Estado sólo entregará a los accionistas de las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones títulos públicos emitidos o a emitirse por la República Argentina, por hasta un valor máximo equivalente al capital social de las administradoras liquidadas de acuerdo con las condiciones que establezca la reglamentación del presente proyecto de ley, estableciendo, además, que se preservará el empleo de los dependientes de las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones.

Con respecto al personal médico, técnico, auxiliar y administrativo que se desempeñe ante las comisiones médicas y la Comisión Médica Central creadas por el artículo 51 de la ley 24.241 y sus modificatorias, se establece que será transferido a la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, en la proporción y oportunidad que sea necesario para su funcionamiento, conforme lo determine el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Por último, entre otras disposiciones, se establece que la Administración Nacional de la Seguridad Social, en un plazo de sesenta (60) días contados a partir de la fecha de entrada en vigencia del presente proyecto de ley, deberá adoptar las medidas necesarias para hacer operativas sus disposiciones en lo relativo a la recepción de los aportes y el pago de los beneficios por jubilación ordinaria, retiro por invalidez y pensión por fallecimiento.

En consecuencia, este gobierno nacional cree que es necesaria la existencia de un solo régimen previsional, el que no puede edificarse sobre la base de una actividad intrínsecamente riesgosa como es el mercado de capitales, con la consecuente especulación financiera, por lo que se eleva el presente proyecto a consideración de vuestra honorabilidad solicitando su pronta sanción.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 1.732

CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER
Sergio T. Massa. – Carlos A. Tomada.

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

**SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL
ARGENTINO**

TITULO I

CAPÍTULO I

Unificación

Artículo 1° – Dispónese la unificación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en un único régimen previsional público que se denominará Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), financiado a través de un sistema solidario de reparto, garantizando a los afiliados y beneficiarios del régimen de capitalización vigente hasta la fecha, idéntica cobertura y tratamiento que la brindada por el régimen previsional público, en cumplimiento del mandato previsto por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

En consecuencia, elimínase el actual régimen de capitalización, que será absorbido y sustituido por el régimen de reparto, en las condiciones de la presente ley.

Art. 2° – El Estado nacional garantiza a los afiliados y beneficiarios del régimen de capitalización la percepción de iguales o mejores prestaciones y beneficios que los que gozan a la fecha de la entrada en vigencia de la presente ley.

CAPÍTULO II

Afiliados y beneficiarios

Art. 3° – Los servicios prestados bajo relación de dependencia o en calidad de trabajador autónomo correspondientes a los períodos en que el trabajador se encontraba afiliado al régimen de capitalización, serán considerados a los efectos de la liquidación de los beneficios establecidos en el artículo 17 de la ley 24.241 y sus modificatorias como si hubiesen sido prestados al régimen previsional público.

Los trabajadores podrán solicitar que se consideren las remuneraciones percibidas mientras se encontraban afiliados al régimen de capitalización para la determinación de la prestación adicional por permanencia correspondiente a dicho período, aun cuando no estuvieran comprendidas en los diez (10) años anteriores al cese, en los términos del inciso *a*) del artículo 24 de la ley 24.241 y concordantes.

Art. 4° – Los beneficios de jubilación ordinaria, retiro por invalidez y pensión por fallecimiento que, a la fecha de vigencia de la presente, sean liquidados por las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones bajo las modalidades de retiro programado o retiro fraccionario serán pagados por el régimen previsional público. El importe de las prestaciones de los actuales beneficiarios de las prestaciones por inva-

lidez, pensión y jubilación ordinaria del régimen de capitalización será valorizado conforme el valor cuota más alto vigente entre el 1° de enero de 2008 y el 30 de septiembre de 2008. Estas prestaciones en lo sucesivo tendrán la movilidad prevista en el artículo 32 de la ley 24.241 y sus modificatorias.

Art. 5° – Los beneficios del régimen de capitalización previstos en la ley 24.241 y sus modificatorias que, a la fecha de vigencia de la presente, se liquiden bajo la modalidad de renta vitalicia previsional continuarán abonándose a través de la correspondiente compañía de seguros de retiro.

Art. 6° – Los afiliados al régimen de capitalización que hubieran ingresado importes en sus cuentas de capitalización individual bajo la figura de “imposiciones voluntarias” y/o “depósitos convenidos” y que aún no hubieran obtenido un beneficio previsional, podrán transferirlos a la Administración Nacional de la Seguridad Social para mejorar su haber previsional conforme lo determine la reglamentación o a una administradora de fondos de jubilaciones y pensiones, la que deberá reconvertirse, modificando su objeto social para tal finalidad.

El Poder Ejecutivo nacional dictará las normas pertinentes a esos fines.

TITULO II

De los recursos del sistema

Art. 7° – Transfíeranse en especie a la Administración Nacional de la Seguridad Social los recursos que integran las cuentas de capitalización individual de los afiliados al régimen de capitalización del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones previsto en la ley 24.241 y sus modificatorias, con las limitaciones que surjan de lo dispuesto por el artículo 6° de la presente ley. Dichos activos pasarán a integrar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto creado por el decreto 897/07.

Art. 8° – La totalidad de los aportes correspondientes a los trabajadores autónomos financiará las prestaciones del régimen previsional público, modificándose, en tal sentido, el artículo 18, inciso *c*), de la ley 24.241 y sus modificatorias.

TITULO III

De la supervisión de los recursos

Art. 9° – La Administración Nacional de la Seguridad Social, entidad actuante en la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, gozará de autonomía financiera y económica con los alcances que disponga la reglamentación, estando sujeta a la supervisión de la Comisión Bicameral de Control de los Fondos de la Seguridad Social creada en el ámbito del Honorable Congreso de la Nación.

Dicha comisión estará integrada por seis (6) senadores y seis (6) diputados, quienes serán elegidos por sus respectivos cuerpos, la que establecerá su estruc-

tura interna, teniendo como misión constituir y ejercer la coordinación entre el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo nacional, a los efectos del cumplimiento de la presente ley y sus resultados, debiendo informar a los respectivos cuerpos legislativos sobre todo el proceso que se lleve adelante conforme a las disposiciones de esta ley.

Para cumplir su cometido, la citada comisión deberá ser informada permanentemente y/o a su requerimiento de toda circunstancia que se produzca en el desenvolvimiento de los temas relativos a la presente ley, remitiéndosele con la información la documentación correspondiente.

Podrá requerir información, formular las observaciones, propuestas y recomendaciones que estime pertinentes y emitir dictamen en los asuntos a su cargo. A estos efectos la comisión bicameral queda facultada a dictarse su propio reglamento de funcionamiento.

TITULO IV

Administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones

Art. 10. – En ningún caso las compensaciones que pudieran corresponder a las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones podrán superar el valor máximo equivalente al capital social de las administradoras liquidadas de acuerdo a las condiciones que establezca la reglamentación de la presente ley. A esos fines, el Estado nacional, de corresponder, entregará a los accionistas de dichas entidades, títulos públicos emitidos o a emitirse por la República Argentina, teniendo en cuenta un cronograma mínimo de enajenación de dichos títulos para evitar afectaciones a la cotización de los mismos, permitiendo, asimismo, que la Administración Nacional de la Seguridad Social tenga derecho prioritario de recompra sobre dichos títulos.

Art. 11. – A través de las áreas competentes se realizarán todos los actos necesarios tendientes a preservar el empleo de los dependientes de las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones.

Art. 12. – El personal médico, técnico, auxiliar y administrativo que se desempeñe ante las comisiones médicas y la Comisión Médica Central creadas por el artículo 51 de la ley 24.241 y sus modificatorias será transferido a la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, en la proporción y oportunidad que sea necesario para su funcionamiento, conforme lo determine el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

A los efectos relativos a la antigüedad en el empleo del personal que sea transferido, se considerará como tiempo de servicio el efectivamente trabajado desde el comienzo de la vinculación con el organismo cedente. Asimismo, deberán transferirse los bienes inmuebles, muebles y equipamiento técnico necesarios para el adecuado funcionamiento de las comisiones médicas.

Los gastos que demanden las comisiones médicas y la Comisión Médica Central serán financiados por la Administración Nacional de la Seguridad Social y las aseguradoras de riesgos del trabajo, en la forma y proporciones establecidas en la reglamentación.

TITULO V

Régimen general

Art. 13. – Los afiliados del régimen previsional público tendrán derecho a la percepción de una prestación adicional por permanencia que se adicionará a las prestaciones establecidas en los incisos *a)* y *b)* del artículo 17 de la ley 24.241.

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 de la citada ley.

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.

Art. 14. – Deróguese el inciso *e)* del artículo 81 de la Ley de Impuesto a las Ganancias, texto ordenado en 1997 y sus modificaciones, y el artículo 113 de la ley 24.241 y sus modificatorias.

Art. 15. – La Administración Nacional de la Seguridad Social se subroga en las obligaciones y derechos que la ley 24.241 y sus modificatorias le hubiera asignado a las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones.

TITULO VI

Disposiciones transitorias

Art. 16. – La Administración Nacional de la Seguridad Social deberá adoptar las medidas necesarias para hacer operativa la presente ley en lo relativo a la recepción de los aportes y el pago de los beneficios por jubilación ordinaria, retiro por invalidez y pensión por fallecimiento en el plazo de sesenta (60) días a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente ley.

Art. 17. – Encomiéndase al Poder Ejecutivo nacional la elaboración del texto ordenado de la ley 24.241 y sus modificatorias, debiendo adecuarse la misma a lo establecido por la presente ley. Asimismo, podrá disponer la supresión de aquellas disposiciones que, a la fecha del ordenamiento, hayan perdido actualidad.

Art. 18. – La presente ley entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 19. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER

Sergio T. Massa. – Carlos A. Tomada.