

SESIONES ORDINARIAS

2014

ORDEN DEL DÍA N° 469

Impreso el día 14 de agosto de 2014

Término del artículo 113: 26 de agosto de 2014

COMISIONES DE PREVISIÓN Y SEGURIDAD
SOCIAL Y DE PRESUPUESTO Y HACIENDA

SUMARIO: **Régimen** de regularización de deudas previsionales para trabajadores autónomos y monotributistas, que hayan cumplido a la fecha o cumplan la edad jubilatoria prevista en el artículo 19 de la ley 24.241, dentro del plazo de dos años desde la vigencia de este régimen. (43-S.-2014.)

I

Dictamen de mayoría

Honorable Cámara:

Las comisiones de Previsión y Seguridad Social y de Presupuesto y Hacienda han considerado el proyecto de ley venido en revisión del Honorable Senado, por el que se establece un Régimen de Regularización de Deudas Previsionales para trabajadores autónomos, monotributistas que estén en condiciones de acceder a una prestación previsional; y, han tenido a la vista el expediente 5.502-D.-13 de los señores diputados Alfonsín, Bazze, Tunessi y Gil Lavedra; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan su sanción.

Sala de las comisiones, 13 de agosto de 2014.

Juan C. Díaz Roig. – Roberto J. Feletti. – Eduardo Santín. – Miguel A. Bazze. – Sandra M. Mendoza. – Eric Calcagno y Maillmann. – Josué Gagliardi. – Luis M. Pastori. – Alicia M. Ciciliani. – María L. Alonso. – José R. Uñac. – Andrés R. Arregui. – Luis E. Basterra. – Nora E. Bedano. – Ricardo Buryaile. – Juan Cabandié. – Jorge A. Cejas. – José A. Ciampini. – Marcos Cleri. – Héctor R. Daer. – Alfredo C. Dato. – Edgardo F. Depetri. – Eduardo A. Fabiani. – Anabel Fernández Sagasti. – Ana C. Gaillard. –

Andrea F. García. – Juan D. González. – Dulce Granados. – Leonardo Grosso. – Mónica E. Gutiérrez. – Carlos S. Heller. – Griselda N. Herrera. – Evita N. Isa. – Manuel H. Juárez. – Pablo F. J. Kosiner. – Carlos M. Kunkel. – Julio C. Martínez. – Oscar A. Martínez. – Mayra S. Mendoza. – Mario Metaza. – Carlos J. Moreno. – Juan M. Pais. – Nanci M. A. Parrilli. – Mirta A. Pastoriza. – Juan M. Pedrini. – Martín A. Pérez. – Agustín A. Portela. – Ramona Pucheta. – Liliana M. Ríos. – Carlos G. Rubin. – Luis F. Sacca. – Walter M. Santillán. – Margarita R. Stolbizer. – Mirta Tundis.

Con disidencias parciales:

Néstor A. Pitrola. – José L. Riccardo. – Federico A. Sturzenegger. – Alberto J. Triaca.

Buenos Aires, 2 de julio de 2014.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

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

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1° – Los trabajadores autónomos inscritos o no en el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), y los sujetos adheridos al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (RS), en adelante monotributistas, que hayan cumplido a la fecha o cumplan la edad jubilatoria prevista en el artículo 19 de la ley 24.241 dentro del plazo de dos (2) años desde la

vigencia de la presente, podrán regularizar sus deudas previsionales conforme al régimen especial establecido en la presente ley.

Los trabajadores autónomos podrán regularizar su situación respecto de la deuda que mantengan por aportes mientras que los monotributistas lo harán con relación a las deudas originadas en las cotizaciones previsionales fijas con destino al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), haya sido incluida o no en regímenes de regularización de deudas vigentes.

En ambos casos, la referida deuda comprenderá las obligaciones devengadas hasta el mes de diciembre de 2003 inclusive y los intereses resarcitorios devengados hasta la fecha de consolidación de la misma y regirá por el término de dos (2) años, contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente.

La adhesión al régimen de regularización no obsta al cumplimiento del pago de los aportes y/o cotizaciones previsionales fijas, que hubiesen correspondido en el período enero del año 2004 hasta el último mes vencido anterior a la fecha de presentación de la solicitud de adhesión.

Art. 2° – El trabajador autónomo o el monotributista que se inscriba en el régimen de regularización podrá acceder a las prestaciones instituidas por los incisos *a)*, *b)*, *e)* y *f)* del artículo 17 de la ley 24.241 y sus modificatorias. De igual modo, tendrán derecho a inscribirse en el precitado régimen los derechohabientes previsionales del trabajador autónomo o monotributista fallecido mencionados en el artículo 53 de la ley 24.241 y sus modificatorias, que pretendan acceder a la prestación prevista en el inciso *d)* del artículo 17 de la referida ley, siempre que existiera inscripción del causante previa al deceso en calidad de trabajador autónomo o monotributista formalizada y registrada ante la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) o la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), según el período que corresponda.

Art. 3° – El presente régimen está dirigido a los trabajadores mencionados en el artículo 1° que por su situación patrimonial o socioeconómica no puedan acceder a otros regímenes de regularización vigentes.

La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), en forma previa a determinar el derecho a una prestación previsional, realizará evaluaciones patrimoniales o socioeconómicas sobre la base de criterios objetivos que determine la reglamentación, a fin de asegurar el acceso al régimen de las personas que presenten mayor vulnerabilidad.

Para acceder a dichas prestaciones deberá haberse cancelado una (1) cuota del régimen de regularización de deuda.

En el caso de que el trabajador autónomo o monotributista efectuara pagos, resultantes del cálculo de su deuda realizados sobre la base de las previsiones del régimen de regularización establecido por la presente, en forma previa a la evaluación prevista en este artículo, los mismos no tendrán efecto cancelatorio y serán

considerados pagos a cuenta de la eventual deuda que mantenga con la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

Art. 4° – A los fines del acogimiento al presente régimen, el trabajador autónomo o monotributista deberá encontrarse inscrito ante la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y contar con la clave fiscal otorgada por la misma.

Art. 5° – La cancelación de las obligaciones incluidas en el presente régimen será efectuada en la forma y condiciones que establezca la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), mediante el pago al contado o en un plan de hasta sesenta (60) cuotas, cuyos importes se adecuarán semestralmente mediante la aplicación del índice de movilidad establecido por el artículo 32 de la ley 24.241 y sus modificatorias. La tasa de interés de financiamiento será del uno con treinta y cinco centésimos (1,35 %) mensual.

Art. 6° – La deuda que incluyan los trabajadores que se inscriban en el presente régimen, será calculada de acuerdo con el sistema de liquidación informático implementado por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y se compondrá por el capital adeudado por sus aportes previsionales y/o cotizaciones fijas, con más los intereses correspondientes.

Los trabajadores autónomos, para determinar el capital adeudado por sus aportes previsionales deberán considerar el valor que, para cada período mensual que correspondiere, se indica a continuación:

- a) Anteriores a octubre del año 1993: el del aporte vigente para la respectiva categoría al mes de junio del año 1994, conforme a lo establecido por la ley 24.476 y sus modificaciones;
- b) Posteriores a octubre del año 1993 y hasta diciembre del año 2003 inclusive: el del aporte para la respectiva categoría a la fecha de vencimiento original de la obligación.

A tal fin, deberá tenerse en cuenta la categoría mínima obligatoria en la que debió encuadrarse el trabajador autónomo o, en el caso de haber optado por una mayor, esta última.

Los monotributistas determinarán su deuda considerando los valores de las cotizaciones previsionales fijas vigentes para cada período por el cual se regulariza la deuda, más los intereses resarcitorios devengados hasta la fecha de consolidación.

Las obligaciones omitidas –total o parcialmente– relativas a los conceptos y por los períodos indicados en este artículo, estarán exentas de sanciones administrativas, cualquiera sea su naturaleza e independientemente del estado procesal en que se encontrare su tramitación o sustanciación.

En el caso de trabajadores autónomos la deuda incluirá el capital omitido más los intereses resarcitorios de acuerdo con la tasa dispuesta por el artículo 37 de la ley 11.683, texto ordenado en 1998 y sus modificaciones, por todo el período de mora a partir del día 1°

de abril del año 1993, inclusive, al valor vigente a la fecha de origen de cada una de las deudas, reducida en un cincuenta por ciento (50 %).

Idéntico tratamiento se aplicará a los monotributistas a partir de la vigencia del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (RS).

En ningún supuesto el importe total de los intereses por cada una de las deudas incluidas en la presente regularización podrá superar el treinta por ciento (30 %) del capital que se cancela.

No se encuentran sujetas a reintegro o repetición, las sumas que con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, se hayan ingresado en concepto de capital, intereses resarcitorios y punitivos y multas, por las obligaciones indicadas en el presente artículo.

Art. 7° – La fecha inicial de pago de las prestaciones que se otorguen por aplicación de la presente ley, será el primer día del mes siguiente a la fecha de cumplimiento del requisito de cuotas mínimas previas abonadas establecido en el artículo 3°.

Art. 8° – A los fines de la presente ley, en los casos en que se hubieran solicitado prestaciones previsionales, una vez abonada la cuota previa a la que hace alusión el artículo 3°, el monto de las siguientes será detráido por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) de los importes correspondientes a las prestaciones que se otorguen.

Art. 9° – El beneficio previsional que se otorga en el marco de la presente resulta incompatible con el goce de otra prestación previsional de cualquier naturaleza (contributiva o no contributiva) incluyendo retiros y planes sociales, salvo en el caso en que la única prestación que el titular percibe a la fecha de solicitud fuera contributiva y su importe no supere el del haber previsional mínimo vigente a la fecha de solicitud de la prestación.

Si el solicitante percibiera un ingreso incompatible con la prestación previsional que se otorga mediante este régimen, deberá requerir la baja de la prestación, retiro o plan previo que percibe.

Art. 10. – Para la evaluación de la condición de aportante prevista en el artículo 95 de la ley 24.241 y la aplicación de las previsiones del decreto 460/99, se podrán considerar servicios reconocidos por el presente régimen de regularización de deuda sólo en el supuesto que el trabajador autónomo o monotributista acredite el mínimo de años de servicios con aportes exigidos en el régimen común o diferencial en que se encuentren incluidos para acceder a la Prestación Básica Universal, en cuyo caso se considerará aportante regular. Asimismo, se considerará aportante irregular con derecho quien acredite, doce (12) meses de aportes dentro de los sesenta (60) meses anteriores a la fecha de solicitud del retiro por invalidez o la fecha de fallecimiento del afiliado en actividad, siempre que acredite el cincuenta por ciento (50 %) del mínimo de años exigido para el goce de la Prestación Básica Universal.

Art. 11. – Podrán tramitar reconocimientos de servicios prestados en el marco del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) al amparo de la presente ley, las personas que cumplan con las condiciones previstas en los artículos precedentes, los que serán oponibles a los sistemas previsionales diferentes del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) que habiliten formalmente su consideración en el marco del régimen de reciprocidad jubilatoria establecido en el decreto ley 9.316/46.

Art. 12. – Facúltase a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) para el dictado de las normas aclaratorias y complementarias necesarias para la implementación de la presente ley.

Art. 13. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Saludo a usted muy atentamente.

GERARDO ZAMORA.

Juan H. Estrada.

INFORME

Honorable Cámara:

Las comisiones de Previsión y Seguridad Social y de Presupuesto y Hacienda, al considerar el proyecto de ley que les fuera girado en revisión, por el cual se establece un Régimen de Regularización de Deudas Previsionales para trabajadores autónomos, monotributistas que estén en condiciones de acceder a una prestación previsional; han tenido a la vista el expediente 5.502-D.-13 de los señores diputados Alfonsín, Bazzi, Tunessi y Gil Lavedra; y, no han encontrado objeciones a la propuesta aprobada por el Honorable Senado, dando curso favorable al dictamen que antecede.

Juan C. Díaz Roig.

FUNDAMENTOS DE LA DISIDENCIA PARCIAL DEL SEÑOR DIPUTADO NÉSTOR PITROLA

Señor presidente:

Planteamos tres disidencias.

Una referida al artículo tercero, según el cual “la ANSES en forma previa a determinar el derecho a una prestación previsional, realizará evaluaciones patrimoniales o socioeconómicas sobre la base de criterios objetivos que determine la reglamentación, a fin de asegurar el acceso al régimen de las personas que presenten mayor vulnerabilidad”. Nos oponemos a dejar en manos de los funcionarios del Estado la asignación del beneficio.

Otra, referida al monto a percibir por el beneficiario del llamado Plan de Inclusión Previsional. Planteamos que no exista quita alguna sobre el ya de por sí magro haber del nuevo jubilado/o, desde el momento que no es su responsabilidad la desocupación o precarización que se abatió sobre la clase trabajadora del país, la complicidad del Estado en el desarrollo y continuidad

del trabajo en negro y –no menor– la ausencia de un seguro al parado que cubra un salario en línea con la canasta familiar y asegure el aporte para la jubilación.

Una tercera, referida a su financiamiento, que parecería omitido a nuestro juicio en el articulado de la ley, salvo de modo indirecto al facultar a la ANSES y a la AFIP –artículo 12– “para el dictado de las normas aclaratorias y complementarias para la implementación de la presente ley”. La ANSES se hace cargo de la nueva moratoria del mismo modo que la anterior. No acordamos en que ésta y otras moratorias sean financiadas sobre la base de vaciar los recursos de los jubilados y del sistema de seguridad social.

Articulado de la disidencia

Por lo tanto, planteamos la nulidad de los artículos tercero, sexto, séptimo y octavo.

Planteamos la inclusión de los detallados a continuación en el orden que se estime conveniente.

Artículo... El solicitante percibirá el 82 % del salario promedio de los haberes jubilatorios.

Artículo... El financiamiento del Plan de Inclusión Previsional corresponderá a Rentas Generales del Tesoro nacional, sobre la base de un impuesto extraordinario a la renta financiera, la reposición de los aportes patronales vigentes en 1993 y los impuestos progresivos al capital necesarios hasta cumplir las necesidades emergentes de esta ley.

Néstor Pitrola.

FUNDAMENTOS DE LA DISIDENCIA PARCIAL DEL SEÑOR DIPUTADO JOSÉ L. RICCARDO

Señor presidente:

Propuesta disidencia-incorporación art. 6° bis

Art. 6° bis: Cuando el trabajador incluya entre los períodos con deuda a regularizar algunos en los que hubiese sido beneficiario de un plan social que exigiese prestaciones de servicios personales a favor del Estado nacional, provincial o municipal, se le liquidará un cuarenta por ciento (40 %) de esa deuda a su cargo, y el sesenta por ciento (60 %) restante será asumido por la dependencia del Estado que se benefició con tales servicios.

FUNDAMENTOS DE LA DISIDENCIA

El derecho está hecho para ser cumplido, y no hay nada más desalentador para ello que se generalicen mecanismos de excepción.

Sin embargo, las distintas vicisitudes por las que pasa una persona a lo largo de su vida laboral pueden ser tan aleatorias e injustas que es nuestra misión considerar situaciones de ese tipo. Es por ello que apoyamos el espíritu de esta norma, y su articulado en general. Sabemos que puede reparar casos indiscutiblemente atendibles.

Sin embargo creemos que hay casos no contemplados, que intentamos cubrir con el propuesto artículo 6° bis. Se trata de aquellos que en algún momento fueron beneficiarios de un plan de ayuda social, que incluía entre sus condiciones la prestación de algún servicio personal al Estado nacional, provincial o municipal.

Sabemos que tal actividad no configura una situación típicamente laboral, y por tanto no sujeta al pago de contribuciones por parte de aquel que aprovecha esos servicios. Pero no cabe duda que la persona a la que nos referimos, llega a esa situación producto de un estado de vulnerabilidad social máximo, reconocido por el propio Estado al concederle el plan.

Es por tanto que estamos proponiendo que en los casos que así sea, ese Estado, haciendo un pequeño esfuerzo y en el marco de los objetivos tanto de aquel plan social concedido como en el de este proyecto de ley, cubra un porcentaje de la deuda que se le liquide, en proporción a lo que serían las contribuciones patronales para cualquier relación de empleo.

Este agregado repararía la situación planteada, en la misma línea que el proyecto en tratamiento, y no tendría, en principio, una incidencia presupuestaria significativa.

José L. Riccardo.

FUNDAMENTOS DE LA DISIDENCIA PARCIAL DE LOS SEÑORES DIPUTADOS FEDERICO STURZENEGGER Y ALBERTO J. TRIACA

Señor presidente:

El artículo 3° indica que: “El presente régimen está dirigido a los trabajadores mencionados en el artículo 1° que, por su situación patrimonial o socioeconómica no pueden acceder a otros regímenes de regularización vigentes.

”La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), en forma previa a determinar el derecho a una prestación previsional, realizará evaluaciones patrimoniales o socioeconómicas sobre la base de criterios objetivos, que determine la reglamentación, a fin de asegurar el acceso al régimen de las personas que presenten mayor vulnerabilidad.

”Para acceder a dichas prestaciones deberá haberse cancelado una (1) cuota del régimen de regularización de deuda.

”En el caso de que el trabajador autónomo o monotributista efectuara pagos, resultantes del cálculo de su deuda realizados sobre la base de las previsiones del régimen de regularización establecido por la presente, en forma previa a la evaluación prevista en este artículo, los mismos no tendrán efecto cancelatorio y serán considerados pagos a cuenta de la eventual deuda que mantenga con la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).” (énfasis añadido).

Este artículo constituye una innovación respecto de la moratoria previsional previa, y tiene, en principio, el objetivo de acotar el alcance de la presente medida para que sea destinada a los sectores sociales más vulnerables. Sin embargo, resulta imperioso discutir con detalle la futura reglamentación mencionada, por dos motivos básicos. En primer lugar, porque la redacción actual del proyecto no permite evaluar sus alcances efectivos sobre el conjunto de la población. Más allá del número potencial de beneficiarios sugerido por los funcionarios informantes, el alcance de la moratoria será mayor o menor según los criterios que posteriormente se determinen. A falta de precisiones, sugerimos una interpretación inclusiva, que reduzca al mínimo posible la cantidad de ciudadanos excluidos.

En segundo término, es fundamental que dicho sistema sea transparente, y, para ello, no debe existir demora temporal entre la aprobación de la ley y la determinación de los “criterios objetivos” sobre quién califica o no para la regularización de sus deudas previsionales. Una demora de esta índole crearía un espacio de tiempo donde primaría la incertidumbre respecto de los criterios a utilizar, que habilitaría la posibilidad de manipulación de los beneficiarios alcanzados.

Por todo lo expuesto, y en desconocimiento de los criterios objetivos específicos, sugerimos como redacción alternativa:

Artículo 3°. “Para acceder a dichas prestaciones deberá haberse cancelado una (1) cuota del régimen de regularización de deuda.

”En el caso de que el trabajador autónomo o monotributista efectuara pagos, resultantes del cálculo de su deuda realizados sobre la base de las previsiones del régimen de regularización establecido por la presente, los mismos no tendrán efecto cancelatorio y serán considerados pagos a cuenta de la eventual deuda que mantenga con la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).”

Por otra parte, cabe destacar que el proyecto de ley en cuestión, en su artículo 6°, sostiene que el monto total de los intereses por las deudas incluidas en la regularización no podrán superar, en ningún supuesto, el treinta por ciento del capital que se cancela. Este tope porcentual es idéntico al que se había estipulado en la moratoria del año 2004, pero el contexto macroeconómico e inflacionario ha sido radicalmente diferente desde entonces. Mientras que la inflación en el período comprendido entre junio de 1994 y principios del año 2004 se ubicó en torno del 50 % acumulado, y las jubilaciones crecieron en dicho lapso cerca de un 60 %, desde diciembre de 2003 (último mes incluido en la regularización) hasta hoy la inflación acumulada ha sido aproximadamente del 597 %, y las jubilaciones y pensiones (de acuerdo con el propio mensaje del Poder Ejecutivo nacional en los fundamentos del proyecto en discusión) se incrementaron entre 551 % y 617 % según el tramo de haberes.

Es decir, mientras que en el año 2004 el tope a los intereses sobre el capital adeudado se estipuló veinte puntos porcentuales por debajo de la inflación del período y treinta por debajo de los incrementos de las jubilaciones, el mantener dicho límite en el presente contexto significa colocar la tasa cerca de quinientos setenta puntos porcentuales por debajo del crecimiento inflacionario y de los haberes jubilatorios.

| Periodo | Inflación acumulada | Haberes jubilatorios | Tope a los intereses |
|---|---------------------|----------------------|----------------------|
| Junio 1994 - 1 ^{er} semestre de 2004 | 50 % | 60 % | 30 % |
| Diciembre 2003 - Junio 2014 | 597 % | 551-617 % | 30 % |

Como se puede observar, se trata de una diferencia fuertemente marcada entre ambas moratorias, que torna muchísimo más favorable a la segunda respecto de la primera. Es decir que mientras el subsidio implícito en la primera moratoria fue de un 18,75 %, en esta moratoria dicho guarismo se eleva al 95 %.

Este hecho implica una erogación enormemente superior por parte del Estado, y redonda en un beneficio extraordinario para los beneficiarios de la presente moratoria, colocándolos en una situación de marcado privilegio respecto de los ciudadanos incluidos en el plan de regularización de deudas previsionales anterior.

Federico A. Sturzenegger. – Alberto J. Triaca.

II

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

Las comisiones de Previsión y Seguridad Social y de Presupuesto y Hacienda han considerado el proyecto de ley venido en revisión del Honorable Senado, por el que se establece un plan de regularización previsional para aquellos monotributistas y autónomos que tuvieren deudas de este tipo hasta diciembre del año 2003, han tenido a la vista el expediente 5.502-D.-2013, de los señores diputados Alfonsín, Basse, Tunessi y Gil Lavedra; 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

COMISIÓN PARA LA REFORMA DEL SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO

El Senado y Cámara de Diputados, ...

Artículo 1° – *Creación.* Créase en el ámbito del Honorable Congreso de la Nación la Comisión para la Elaboración del Proyecto de Ley de Reforma, Modificación y Actualización del Sistema Integrado Previsional Argentino.

Art. 2° – *Objeto*. La comisión tendrá por objeto el análisis, revisión, modificación, actualización y unificación de la normativa previsional y de la seguridad social vigente, con la finalidad de proponer al Honorable Congreso de la Nación un proyecto de ley que establezca la reestructuración del Sistema Integrado Previsional Argentino –SIPA– creado por la ley 26.425, garantizando la existencia de un único régimen previsional público en los términos del artículo 14 bis de la Constitución Nacional. También deberá compatibilizar las normas que aún se encuentran vigentes de las leyes 18.037, 18.038 y 24.241 con las normas pertinentes de la ley 26.425.

Art. 3° – *Conformación*. La comisión estará conformada por los siguientes miembros:

- a) Tres diputados nacionales que integren la Comisión de Previsión y Seguridad Social, designadas/os a instancia de los bloques legislativos, propiciando la proporcionalidad política;
- b) Tres senadores nacionales que integren la Comisión de Trabajo y Previsión Social, designadas/os a instancia de los bloques legislativos, propiciando la proporcionalidad política;
- c) Dos jueces de la Cámara Federal de la Seguridad Social, elegidos por el voto mayoritario de sus integrantes;
- d) Tres representantes del Poder Ejecutivo nacional, uno de los cuales debe ser el secretario de Seguridad Social de la Nación;
- e) Dos abogados con reconocida trayectoria en materia previsional, elegidos por el Poder Ejecutivo nacional;
- f) Tres representantes de los jubilados y pensionados nacionales, elegidos por su voto directo;
- g) Tres representantes de las organizaciones de los trabajadores más representativas, elegidos a propuesta de las mismas por el Poder Ejecutivo nacional;
- h) Dos representantes de las organizaciones empresariales más representativas, elegidos a propuesta de las mismas por el Poder Ejecutivo nacional;
- i) El defensor del pueblo de la Nación.

Los integrantes de la Comisión desempeñarán su cometido ad honorem.

Art. 4° – *Observadores informantes*. Una vez conformada la comisión, los bloques legislativos, las organizaciones y sectores mencionados en el artículo anterior que no la integran podrán designar a un asistente, quienes participarán de la comisión en calidad de observadores informantes.

Art. 5° – *Facultades de la comisión*. La comisión tendrá todas las facultades necesarias para cumplir con su cometido, pudiendo requerir informes de entes públicos o privados, citar a funcionarios públicos de

cualquier rango o que se desempeñen en áreas relacionadas con el tema. También podrá convocar a toda persona o asociación que por su conocimiento sobre la materia pueda realizar un aporte en la elaboración del proyecto.

Art. 6° – *Autoridades de la comisión*. La comisión elegirá a su presidente, vicepresidente y secretaria/o por mayoría de votos y dictará su propio reglamento interno para cumplir los objetivos fijados en la presente ley.

El reglamento interno será aprobado por el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros de la comisión.

Art. 7° – *Plazo*. La comisión deberá elevar un proyecto de ley de reforma, modificación y actualización del Sistema Integrado Previsional Argentino en el plazo de trescientos sesenta y cinco (365) días corridos a partir de la fecha de su constitución.

Art. 8° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de las comisiones, 13 de agosto de 2014.

Fernando Sánchez. – Martín Lousteau.

INFORME

Honorable Cámara:

Todas las personas en edad de jubilarse deben recibir un beneficio a través del sistema previsional. Éste constituye el principal dispositivo redistributivo de cualquier Estado moderno; distribuye la renta entre aquellos que antes trabajaron y contribuyeron y los que hoy están trabajando y contribuyendo. En la Argentina, las erogaciones en materia previsional constituyen el 77 % del gasto social y el 37 % del gasto primario nacional.

Dada su relevancia, no podemos seguir tratando y discutiendo sobre el sistema previsional de la forma en la que lo venimos haciendo en nuestro país. No sólo manoseamos el sistema constantemente, deformándolo, sino que desde el Congreso aprobamos reformas sin contar con proyecciones actuariales que den cuenta de su impacto en el largo plazo. También omitimos abordar los problemas estructurales del sistema, actuando siempre desde una mirada cortoplacista, proponiendo reformas paliativas.

Claro está que las 475.000 personas que –según los cálculos esbozados en el mensaje que antecede el proyecto de ley– ingresarían en el plan de regularización que se propone, deben recibir algún tipo de prestación jubilatoria. Lo que aquí discutimos es que la moratoria sea la herramienta correcta. Creemos que a través de su implementación nadie sale ganando: aquellos que ingresen comenzarán percibiendo un monto menor a la jubilación mínima (ya que en la moratoria, los años faltantes de aportes se descuentan del haber), y el sistema en su conjunto se verá perjudicado.

El sistema previsional es un cuerpo vivo: las consecuencias de las intervenciones que hacemos sobre él en el presente se van tornando visibles con el paso

del tiempo. Por ello, creemos que desde el lugar que ocupamos hoy, nuestra responsabilidad es la de contemplarnos a nosotros mismos como la generación que está a cargo de las decisiones sobre ese cuerpo por unos años. Es una tarea difícil que implica considerar no sólo lo ya construido, no sólo las condiciones presentes, sino también las demandas de los que vendrán.

Dada la situación actual del sistema de seguridad social argentino, ello implica, tanto proponer reformas concretas –diferentes a la moratoria que hoy se discute–, como exigir la modificación de las condiciones que enmarcan el debate en torno al sistema previsional. Ambos elementos serán desarrollados en los puntos que siguen.

Vaivenes del sistema previsional

En la década de los noventa decidimos privatizar el sistema de seguridad social. Para financiar el traspaso a un sistema de capitalización detrajimos en un 15 % la masa coparticipable de las provincias para dirigirla a la ANSES. Después vivenciamos una rebaja de las contribuciones que aún persiste: en el año 2001 hubo una crisis de competitividad y de crecimiento, y una rebaja de aportes personales que se revirtió recién siete años después. Luego, en el año 2008 decidimos retornar a un sistema de reparto y dotamos de movilidad a los beneficios previsionales. En el interin, aplicamos una moratoria previsional que generó nuevos pasivos, pero no nuevos activos; moratoria que estamos ampliando ahora. En dicho contexto, el Estado incumple sus obligaciones al no pagar las sentencias en materia jubilatoria y achata la pirámide de remuneraciones. Las intervenciones sobre el sistema –sean grandes reformas o pequeños retoques– son constantes y erráticas. En el mes de mayo, sin ir más lejos, esta Cámara decidió reducir las contribuciones patronales en el marco de la sanción de la Ley de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral.

Todo ello genera que el sistema previsional se torne impredecible y pierda capacidad de sostener a nuevas generaciones de argentinos en el largo plazo. No hay ningún país cuyo sistema previsional haya tenido las idas y venidas que ha sufrido el nuestro. La historia, sobre todo la argentina, demuestra que algunas de estas medidas pueden ser buenas, otras malas y otras pésimas. Si seguimos modificando el sistema previsional a partir de reacciones espasmódicas y sin un objetivo final definido, tarde o temprano el Estado lo paga, y lo que es peor, lo paga la sociedad.

Falta de datos y proyecciones actuariales

Existe un elemento que agrava los cambios constantes que se realizan sobre el sistema previsional, y es que ni las intervenciones más leves ni las reformas más drásticas se basan en proyecciones actuariales que permitan determinar su sostenibilidad fiscal o analizar su costo real en el largo plazo.

Ése fue el caso de la discusión previa a la privatización de 1994, que se caracterizó por la ausencia de proyecciones oficiales, mientras que aquellas que fueron tomadas en cuenta se realizaron sobre la base de supuestos macroeconómicos sumamente optimistas que posteriormente no se verificaron en la realidad. De esta manera, el costo de la reforma fue fuertemente subestimado. La falta de proyecciones actuariales también caracterizó el proceso de implementación de la moratoria efectuada en el año 2005, a través de la cual se incorporaron 3 nuevos millones de jubilados. El problema residió en que ésta se debería haber financiado con rentas generales y no con aportes de la seguridad social realizados por empleados y empleadores.

El marco de discusión actual es aún más pobre en cuanto a la información que el gobierno debe dar al Congreso –y a la sociedad en su conjunto– al momento de proponernos este tipo de reformas. No sólo carecemos de proyecciones actuariales sino que nos faltan datos básicos sobre el sistema de seguridad social en general. Ello se debe a la decisión de la ANSES, desde el año 2009, de interrumpir la publicación trimestral de las estadísticas de la seguridad social. Las estadísticas incluían, por ejemplo, la cantidad de beneficios del sistema nacional por tipo de prestación, grupo de edad y sexo, datos sobre las jubilaciones, pensiones y pensiones no contributivas, y los números financieros de la ANSES.

No es una cuestión menor que los datos que se utilizan, tanto en el debate en comisión como en la discusión en el Senado, surjan exclusivamente de la información que el Poder Ejecutivo decide difundir –en dosis homeopáticas– en el mensaje que antecede el proyecto de ley que hoy se discute; y de las palabras del director de la ANSES en la única visita que hizo al Senado para explicar el proyecto de ampliación de la moratoria.

La letra específica del proyecto también deja cabos sueltos, al omitir decirnos cuáles serán los criterios o indicadores que la ANSES utilizará para focalizar el beneficio de la regularización por situación patrimonial o socioeconómica de las personas. Al no haber antecedido a la reunión conjunta que hoy se realiza para tratar por única vez este proyecto, ninguna otra reunión ni de asesores ni de diputados, desconocemos si la falta de especificidad se debe a dificultades técnicas para su definición u a otras razones. En cualquier caso, una discusión más informada del proyecto hubiese redundado en un producto de mayor calidad.

Soluciones paliativas a problemas estructurales

El plan de regularización que se discute no aborda los problemas estructurales que sufre el sistema de seguridad social argentino. Por el contrario, constituye una medida “parche” que en el futuro los empeora.

Uno de los principales problemas es la situación financiera de la ANSES, que en el año 2013 cerró con un superávit primario de \$ 24.000 M, evidenciando una suba nominal del 7 %. Sin embargo, si se consideran únicamente los ingresos y las erogaciones previsionales

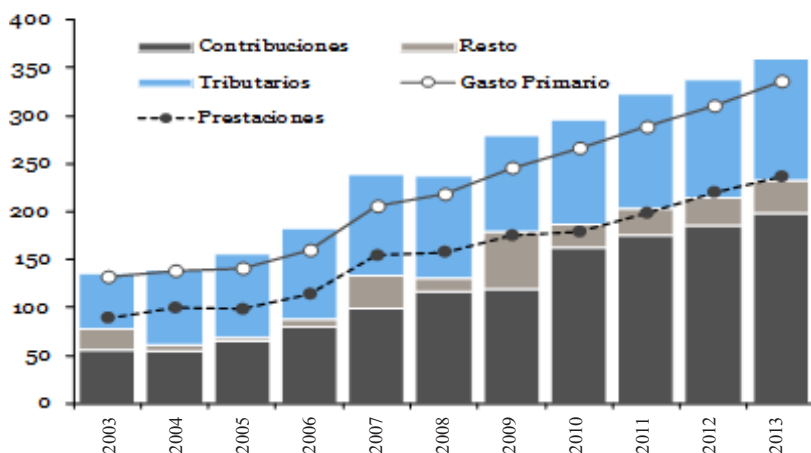
en sentido amplio, es decir, en el caso de los ingresos se incluyen los aportes y contribuciones (\$ 197.500 M) y las rentas del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (\$ 22.900 M), y en el caso de los gastos, además de los pagos de jubilaciones y pensiones (\$ 236.400 M), se consideran las asignaciones familiares (\$ 12.700 M) y el seguro de desempleo (\$ 500 M), el resultado se

vuelve deficitario en \$ 29.200 M. Básicamente, la brecha se explica por los numerosos ingresos tributarios que la ANSES recibe de manera automática, y que en 2013 representaron el 36% del total de los recursos.

Este esquema de financiamiento deja al descubierto otra de las problemáticas que afectan al sistema previsional: la cuestión federal. En este sentido, vale

Ingresos y gastos ANSES

Miles de millones de \$2013



recordar que con el correr de los años las provincias fueron cediendo recursos tributarios a la ANSES para garantizar su financiamiento. Actualmente, existen numerosas detracciones de la masa coparticipable que se destinan a su financiamiento totalizando un 15 % de dichos ingresos a las arcas del Estado, distribuido en un 10,3 % del IVA, 20 % de ganancias, 100 % adicional cigarrillos, 21% del impuesto que grava las naftas y 100 % sobre el gasoil, 100 % impuestos internos a automotores gasoleros y 70 % del monotributo. En su momento, estas precoparticipaciones fueron implementadas para financiar el denominado “costo de la transición” del sistema de reparto al de capitalización implementado en el año 1994. Sin embargo, incluso después de la estatización de las AFJP todo el esquema de detracciones de la masa coparticipable generado en el marco de los pactos fiscales de los años 1992 y 1993 (“Compromiso Federal” y “Pacto federal por el empleo, la producción y el crecimiento”) no sólo se mantuvo inalterado sino que se profundizó con los compromisos federales de 1999 y del año 2000. Así, actualmente las provincias siguen cediendo recursos para financiar a una ANSES millonaria a costa de mantener su propia vulnerabilidad fiscal.

El sistema previsional tiene graves problemas de sostenibilidad en el largo plazo. Ésta depende crucialmente de la relación entre trabajadores activos que realizan aportes y pasivos que perciben un haber. Con motivo de las moratorias previsionales, este ratio ha caído fuertemente desde el máximo de 2,06 de 2005: actualmente es de 1,62. Esto implica que por cada beneficiario (ju-

bilado o pensionado) hay 1,6 trabajadores que realizan aportes al sistema. Con la inclusión de 475 mil nuevos beneficiarios, el ratio caería (aún más) a 1,49.

En este marco, incorporar nuevos jubilados a través de nuevas moratorias no resuelve los problemas descritos, sino que los empeora. El hecho que más de 45 % de la totalidad del sistema previsional corresponda a gente que ha ingresado por las moratorias, sumado a la evolución demográfica adversa y el nivel de informalidad laboral (1 de cada 3 trabajadores asalariados no está registrado, 4 de cada 10 si se incluye también a los independientes) son tres factores que aseguran un círculo infinito de más moratorias en el futuro.

Además, siempre que se cumpla la estimación del gobierno (475.000 nuevos beneficiarios), el costo fiscal de la medida en base anual asciende a \$ 13.900 M, equivalente al 5,8 % del gasto previsional (4 % del gasto primario total de la ANSES).¹ Obviamente, esta medida profundizaría la dependencia de la ANSES del financiamiento que recibe a través de recursos tributarios.

La solución es un esquema claro y explícito de acceso a prestaciones no contributivas, en lugar de optar una y otra vez por medidas que ponen en pie de igualdad a una persona con 30 años de aportes con otra que (en el extremo) no tiene ninguno.

Martín Lousteau.

¹ Se asume que todos los beneficiarios cobrarán el haber mínimo menos el porcentaje retenido en concepto de pago de la moratoria (aproximadamente 30 %).