

SESIONES DE PRÓRROGA

2020

Supl. (1) Orden del Día N° 355

SUMARIO: **Observaciones** formuladas al dictamen de las comisiones de Previsión y Seguridad Social y de Presupuesto y Hacienda, contenido en el Orden del Día N° 355. **Contigiani, Rodríguez A., Camaño, Sarghini y Estévez E.** (12-D.O.-2020.)

Buenos Aires, 23 de diciembre de 2020.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, doctor Sergio T. Massa.

S/D.

De mi consideración:

Me dirijo a usted en los términos del artículo 113 del Reglamento de la Honorable Cámara, a fin de realizar observaciones formales al dictamen de las comisiones de Previsión y Seguridad Social y de Presupuesto y Hacienda contenido en el Orden del Día N° 355 del día 23 de diciembre de 2020, por el que se consideraron el mensaje 150/20 y el proyecto de ley según expediente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación 154-S.-2020 en revisión por el cual se establece un Régimen de Movilidad Previsional Público.

La presente observación se efectúa en los términos del artículo 113 del Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, y con fundamento en las razones que vamos a exponer a continuación. Por lo expuesto, solicito que sea tenida en cuenta cuando el cuerpo considere el mencionado orden del día, y hago reserva del derecho a ampliar las razones de esta en el recinto en oportunidad de su debate.

Sin más, lo saludo a usted atentamente.

Luis G. Contigiani.

INFORME

Honorable Cámara:

Tenemos el agrado de dirigirnos a vuestra honorabilidad a fin de elevar nuestra observación al dictamen de mayoría emitido por las comisiones de Previsión y Seguridad Social y de Presupuesto y Hacienda, y que fue publicado en el Orden del Día N° 355 del corriente año. Dicho dictamen aconseja aprobar un proyecto de ley que establece un Régimen de Movilidad Previsional Público con el cual tenemos diferencia en la fórmula

de movilidad propuesta y en otros temas que aborda. Además, hemos propuesto una fórmula de movilidad jubilatoria distinta al dictamen oficial y una cláusula de garantía en favor de nuestros jubilados y pensionados para que no pierdan las jubilaciones poder adquisitivo. Con la intención de hacer cumplir la garantía constitucional dispuesta en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional presentamos el proyecto de ley expediente 6.688-D.-2020 que crea un Índice de Movilidad Jubilatoria.

Nuestra Constitución Nacional establece en su artículo 14 bis la garantía de movilidad de las prestaciones de jubilaciones y pensiones. Este precepto busca asegurar la correspondiente adaptación adquisitiva de las mismas, al igual que ocurre con las remuneraciones en general (salarios, honorarios, comisiones, etcétera) en el ámbito de los trabajadores activos.

Pero en la realidad previsional esto se manifiesta con mayor intensidad y necesidad de atención, atento las circunstancias específicas de este sector social: su edad avanzada, su legítimo derecho al retiro de la vida laboral manteniendo lazos sociales y afectivos, sus requerimientos de salud y la menor o poca autosuficiencia que poseen para manejarse por sí mismos.

Es así que se ha tratado varias veces en el país, de una forma desordenada y contradictoria, por cierto, de lograr una fórmula que representase la mejor garantía de movilidad para nuestros mayores jubilados y pensionados.

Como bien expresara el defensor general de la Tercera Edad, doctor Eugenio Semino, en su exposición ante la comisión especial mixta, “vivimos en una emergencia permanente con consecuencias nefastas en el derecho previsional. Siempre estamos discutiendo para atrás... No hemos logrado los consensos necesarios, la mirada holística de la seguridad social, y se ha perdido la concepción del derecho subjetivo. No es producto de una administración en particular, no hablamos del derecho del trabajador sino de un derecho convertido en subsidio”. Con lógico acierto dada su gran experiencia en el tema, el doctor Semino se refiere a la emergencia actual del sistema previsional, que también ha sido destacada en las exposiciones de otros especialistas que han informado a la comisión mixta.

Así por ejemplo, el doctor Guillermo Jauregui, especialista y docente universitario en el tema, cuya intervención dejó detalles técnicos de gran valía.

Dice el doctor Jauregui que de una u otra forma las distintas leyes de movilidad a través del tiempo han fracasado, aunque considera “excelente” el sistema de las viejas leyes 18.037 y 18.038, que otorgaban aumentos en base a la evolución del promedio general de remuneración de todos los trabajadores según una encuesta, lo que simplificaba y agilizaba el sistema de movilidad. Eran, claro, otros años, donde el sistema presentaba una relación de proporción activos-pasivos mucho mejor que la actual.

Debemos trabajar desde una base firme otorgada por una visión real y sincera del estado de cosas. El sistema previsional argentino está virtualmente quebrado y no hay, hoy, una fórmula de movilidad de haberes bajo la cual pueda ser sustentable. El 50 % de los trabajadores desarrolla sus tareas en la informalidad, situación desde la cual no aportan al sistema previsional y lógicamente empeora esto su sustentabilidad.

El sistema previsional está en la mira hace tiempo. Se ha transformado en un problema estructural para cualquier gobierno y de cualquier orientación ideológica. Hasta ahora el sistema político no lo quiere resolver de manera integral. Las jubilaciones y pensiones representan el 54,5 % del gasto público primario. Para algunas miradas esta situación es inviable desde el punto de vista fiscal. Para otros el problema no es el impacto fiscal, sino que el país no crece ni se desarrolla.

El doctor Guillermo Jauregui considera que básicamente los parámetros posibles para pensar fórmulas de movilidad previsional son los siguientes: 1) salarios, 2) costo de vida: índice de precios minoristas, y 3) recaudación de la ANSES.

Y aquí debemos expresar que en nuestra opinión una fórmula que tome como parámetros exclusivamente la recaudación de la ANSES y el RIPTE, no resulta suficiente ni confiable para sostener que con ella se pretende no desproteger a los jubilados.

Una fórmula que se base exclusivamente en la evolución del promedio de los salarios a través del RIPTE (Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables) funciona en periodos de baja inflación y desarrollo real de la actividad económica. Esto genera mayor posibilidad de consumo y empleo, y mejores remuneraciones que se traducen al sistema previsional. Pero este criterio hace crisis cuando el índice inflacionario asciende, ya que afecta el poder adquisitivo de las prestaciones previsionales, y termina de fallar en aquellos casos, muy frecuentes en nuestro país, en que el índice inflacionario sube y la evolución del promedio de aumento en las remuneraciones de los trabajadores no acompaña ese ascenso; o peor aún, ni siquiera reciben aumento. Es más, esa desproporción entre suba de la inflación y estancamiento de las remuneraciones produce un desfase en los aportes ingresados al sistema y alimenta la insustentabilidad del sistema.

Con respecto al otro parámetro que utiliza la fórmula que propone instaurar el Poder Ejecutivo nacional, la recaudación obtenida por la ANSES es cierto que en principio es la variable que más ayuda a la sustentabilidad del sistema, desde un punto de vista netamente económico. No obstante, esta variable no funciona bien en momentos de retracción económica como el actual, donde debido a la crisis generada por la caída del consumo y el descenso de ventas consiguente, se ha perjudicado mucho el cumplimiento de aportes y contribuciones al sistema previsional. El próximo año, además, puede como mucho ir mejorando esta relación de aportes, eso esperamos, pero lo hará muy lentamente, y esta variable concretamente, la de la recaudación previsional, no será de ayuda para los jubilados y pensionados durante 2021.

Sin negar lo que ya hemos sostenido respecto de que esta variable hace a la sustentabilidad del sistema; es cierto, no por ello es menos cierto lo que han mencionado en estos días varios abogados previsionistas: incluir en la fórmula de movilidad jubilatoria la recaudación de la ANSES es convertir a los beneficiarios en “socios forzados” de la realidad económica del país; y, por qué no, muchas veces en “socios” de la ineptitud del Estado para administrar. Ciertamente es un sistema mixto entre solidario y contributivo, y todos aspiramos a fortalecerlo; pero a nadie se le ocurre que los trabajadores privados cobren sus remuneraciones de acuerdo a lo que su empleador logre facturar, desde luego. Pues bien, el paralelismo no resulta exagerado en este caso. En diciembre de 2017, la gestión de Mauricio Macri modificó la fórmula de actualización de haberes. Luego de una fuerte oposición social y política, se convirtió en ley. El costo político para el gobierno de entonces fue muy alto y representó un quiebre con la sociedad. En ese marco, estábamos quienes sosteníamos que se trataba de un ajuste a los jubilados, pensionados, excombatientes y beneficiarios de la AUH. La realidad nos daría luego la razón. Un cuadro comparativo elaborado por la diputada nacional Graciela Camaño, entre las fórmulas de movilidad utilizadas, demostró que los jubilados y pensionados perdieron un poco más de 50.000 mil millones de pesos en un año.

Un problema adicional a lo expresado, serio, muy grave, y coadyuvante a ahondar la problemática de esta variable es el manejo totalmente cuestionable que han dado las últimas administraciones nacionales al Fondo de Garantía de Sustentabilidad, detrayendo de allí importantísimas sumas para fines que no son los que el Fondo defiende. Reviste fundamental importancia que estas conductas se erradiquen por completo, tanto por una cuestión de cumplimiento de la ley como, y fundamentalmente, para avanzar con conciencia en la protección de la situación de los jubilados y pensionados. Es preocupante cómo cada vez que se procedió a cambiar la fórmula de movilidad, se hizo lo necesario para no abonarles a los beneficiarios sumas que ya se habían devengado y por lo tanto les pertenecían. Para decirlo más claro aún: se cambian las fórmulas de movilidad

previsional y se violentan derechos adquiridos al no reconocerles ni abonarles lo devengado. Lo expuso con gran claridad la expositora ante la comisión mixta doctora Elsa Rodríguez Romero cuando realizó un pormenorizado análisis de las mecánicas en el otorgamiento de la movilidad. Mencionó así cuando a partir de marzo de 1995 se deroga la movilidad sin aplicar el aumento de variables ya devengado (14 %). De 1995 a 2007 se dieron aumentos discrecionales que la especialista estimó insuficientes. De 2008 a 2017 la movilidad vuelve a ser automática, pero cuando se deroga en marzo de 2018, no se aplicó ni se abonó el aumento del 14 % que ya se había devengado. Y como un dato de enorme importancia, mencionó la doctora Rodríguez Romero ante la comisión que a partir de marzo de 2020 se había devengado ya un aumento del 23,7%, pero la ley 27.541 suspendió su otorgamiento.

Surge claro entonces, bajo una atenta observación de la fórmula de movilidad que nos proponen, que la misma no aporta las garantías suficientes para brindarles cierta seguridad mínima a los beneficiarios previsionales de que no serán, una vez más, perjudicados.

Resulta imperiosamente necesario ampliar la base de cálculo para impedir la desvalorización del poder adquisitivo del beneficio ante los movimientos de precios, y sincerar la fórmula dándole un mayor anclaje en la realidad diaria de los beneficiarios. Esto es, la necesidad de la inclusión de la variable inflacionaria en el cálculo de movilidad. Se nos dirá que es inconveniente pensar en esta variable en tiempos de necesidad de acortar los gastos públicos (dentro de los cuales el sistema previsional y la seguridad social son la mayor incidencia) y en circunstancias en que la Nación somete sus cuentas públicas al FMI. Pero lo contrario es asegurar, ya ni siquiera posibilitar, que nuestros mayores sean otra vez quienes “paguen la boda”.

En diciembre de 2019, el actual gobierno envía al Congreso Nacional la denominada Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva, conocida como Ley de Emergencia. Sancionada la misma, se suspende el régimen de movilidad jubilatoria. Recordemos que el cálculo estaba compuesto por una combinación de dos índices: el 70 % de la variación trimestral registrada por el Nivel General del Índice de Precios al Consumidor (IPC), elaborado por el INDEC, y el 30 % de la variación que sufriere en igual período la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE). En ese momento y producto del cambio de contexto macroeconómico, los jubilados iban a recuperar poder adquisitivo, que en años anteriores con la misma fórmula habían perdido.

Es por ello que analizando la base de cálculo sobre la que operará la primera actualización de esta nueva fórmula de movilidad el 1° de marzo de 2021, resulta justo y legítimo recuperar previamente, en lo que al cálculo inicial se refiere, el poder adquisitivo restado a los beneficiarios y beneficiarias del sistema previsional durante todo este tiempo en que ha operado la suspen-

sión de la ley 27.426. Por tal motivo nuestro proyecto prevé en su artículo 4° que la actualización de los haberes se calcule desde el 1° de diciembre de 2019 sobre los haberes que hubieran correspondido abonarse por aplicación de la movilidad dispuesta en dicha ley “suspendida”, la ley 27.426. La política está en deuda con nuestros jubilados. El sistema previsional hace agua por todos lados. Se crean fórmulas de actualización de haberes que siguen un crecimiento económico para un país que decrece. Se proponen fórmulas de aumentos que siguen a la inflación, en un país inflacionado, que “inflaciona” todo el sistema.

Pero igualmente, la fórmula propuesta ahora requiere incluir en su cálculo, aunque parcialmente, el costo de vida; las variaciones del nivel general del índice nacional de precios al consumidor (IPC) elaborado por el INDEC. La revalorización automática por medio del índice de precios al consumidor protege el valor de las prestaciones contra el paso del tiempo, dado que seguiremos sufriendo los efectos de la inflación, lamentablemente.

Es más, la fórmula elaborada por el Poder Ejecutivo viola, en los términos en que se presenta, normativa vigente y obligatoria para nuestro país. En efecto, el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo, que fue ratificado por nuestro país, y por lo tanto nos resulta vigente y obligatorio, establece que la movilidad de las prestaciones previsionales debe considerar el índice de costo de vida.

De forma tal que proponemos instaurar una fórmula de movilidad que se componga en forma tripartita e igualitaria con los siguientes índices:

a) Treinta y cuatro por ciento (34 %) de la variación de trimestres idénticos de años consecutivos de la recaudación tributaria de la ANSES.

b) Treinta y tres por ciento (33 %) de la variación trimestral del Nivel General del Índice de Precios al Consumidor Nacional (IPC) elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

c) Treinta y tres por ciento (33 %) de la variación trimestral de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE).

Entendemos que de este modo se atiende a la necesidad de proteger el sistema previsional, pero se efectiviza de forma más real y verosímil la adecuada protección del valor adquisitivo de las prestaciones que reciben los beneficiarios. Y más aún, entendemos claramente que dentro del sector social que constituyen los jubilados, hay una franja de especial vulnerabilidad social y económica que es la de los jubilados y las jubiladas que perciben el haber mínimo.

Estas personas afrontan sus gastos fijos mensuales con un haber que dista muchísimo del mínimo necesario, y por lo tanto son una porción del universo de beneficiarios previsionales para la cual el tema de la actualización de haberes reviste suma importancia, ya que lamentablemente, todo incremento de sus haberes tiene carácter alimentario.

El artículo 2° del presente proyecto prevé, específicamente para los casos de jubilaciones con haberes mínimos, un cálculo adicional comparativo al de la fórmula general de actualización. Así, para estos beneficios deberá calcularse el índice de incremento según la fórmula tripartita que establece el artículo 1° y compararse con el que arroje, por el mismo período considerado, el Índice de Precios al Consumidor (IPC-costeo de vida), aplicándose finalmente el que resultare mayor de ambos. Resulta una garantía adicional en pos de no perjudicar el real poder adquisitivo del sector menos pudiente (en términos económicos) de beneficiarios. Con un mercado laboral informal, pauperizado, con desempleo, cambio permanente de reglas de juego y alta carga impositiva, no se puede sustentar por sí mismo el sistema de ahorro previsional en manos del Estado. Tampoco se sustentó el sistema privado porque

el sistema financiero se llevó la tajada más importante de las jubilaciones. Estamos ante una dinámica en la cual estamos debatiendo todo el tiempo –según pasan los gobiernos– y no resolvemos el problema de fondo.

Con las objeciones señaladas en el informe que dan fundamento al mismo y solicitando, por así corresponder, sean expresamente tratadas y consideradas en ocasión de ser sometido tal dictamen a la consideración de la Honorable Cámara.

Por todo lo expresado es que adelantamos nuestro rechazo al dictamen de mayoría.

Sin otro particular, saludamos a usted muy atentamente.

Luis G. Contigiani. – Alejandro “Topo” Rodríguez. – Graciela Camaño. – Jorge Sarghini. – Enrique Estévez.