

## SESIONES DE PRÓRROGA

2022

## ORDEN DEL DÍA N° 608

Impreso el día 6 de diciembre de 2022

Término del artículo 113: 19 de diciembre de 2022

COMISIONES DE PREVISIÓN  
Y SEGURIDAD SOCIAL  
Y DE PRESUPUESTO Y HACIENDASUMARIO: **Plan** de Pago de Deuda Previsional.  
**Creación.** (21-S.-2022.)

- I. **Dictamen de mayoría.**
- II. **Dictamen de minoría.**
- III. **Dictamen de minoría.**

## 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 cual se crea el Plan de Pago de Deuda Previsional, habiendo tenido a la vista los expedientes (2.623-D.-2022), de la señora diputada Marziotta y otras/os señoras/es diputadas/os; el (3.461-D.-2022), de la señora diputada Bregman y otros señores diputados, y el (3.715-D.-2022), de la señora diputada Del Plá; 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, 30 de noviembre de 2022.

*Marisa L. Uceda.\* – Carlos S. Heller.  
– Sergio O. Palazzo.\* – Ricardo  
Herrera.\* – Marcelo P. Casaretto.\*  
– Itai Hagman.\* – Hilda C. Aguirre.  
– Eugenia Alianiello. – Constanza  
M. Alonso. – Rosana A. Bertone. –  
Lisandro Bormioli.\* – Pamela Calletti.  
– Guillermo O. Carnaghi. – Sergio G.  
Casas. – Eduardo Fernández. – Ramiro  
Fernández Patri. – Daniel J. Ferreyra. –  
Silvana M. Ginocchio. – José L. Gioja.  
– Florencia Lampreabe.\* – Susana G.*

\* Integra dos (2) comisiones.

*Landriscini. – Germán P. Martínez. –  
Blanca I. Osuna. – María G. Parola.\*  
– Juan M. Pedrini.\* – Carlos Y. Ponce.  
– Jorge A. Romero. – Brenda Vargas  
Matyi.\**

En disidencia parcial:

*Alejandro “Topo” Rodríguez.*FUNDAMENTOS DE LA DISIDENCIA PARCIAL  
DEL SEÑOR DIPUTADO RODRÍGUEZ*Honorable Cámara:*

Vengo a expresar los fundamentos de la disidencia parcial en relación al proyecto de ley 21-S.-2022 del 30/6/2022; proyecto de ley en revisión por el cual se crea el Plan de Pago de Deuda Previsional.

Al respecto, hay que considerar que las estimaciones sobre el eventual fiscal de esta medida impacto varían del 0,2823 % del PBI hasta el 0,48 % del PBI, en este último caso acumulado al segundo año de implementación, según distintas fuentes consultadas.

En consecuencia, corresponde que se informe cuáles son las finalidades funciones y partidas presupuestarias a eliminar o reestructurar, con el propósito de afrontar el impacto fiscal del Plan de Pago de Deuda Previsional.

Todo ello, en virtud de que la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio Fiscal del Año 2023, no contempla el financiamiento del impacto fiscal resultante de la implementación del Plan de Pago de Deuda Previsional que se propone aprobar.

Por lo expuesto, fundamento mi voto en disidencia parcial.

*Alejandro “Topo” Rodríguez.*

\* Integra dos (2) comisiones.

Buenos Aires, 30 de junio de 2022.

*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, ...*

## PLAN DE PAGO DE DEUDA PREVISIONAL

### CAPÍTULO I

#### *Disposiciones generales*

Artículo 1º – Créase el Plan de Pago de Deuda Previsional que tendrá como objeto el ingreso de aportes previsionales por parte de personas físicas para el acceso a las prestaciones previsionales, en las condiciones que se establecen por la presente ley.

Art. 2º – El Plan de Pago de Deuda Previsional se conformará con:

- a) La Unidad de Pago de Deuda Previsional, conforme las disposiciones contenidas en el capítulo II de la presente ley;
- b) La Unidad de Cancelación de Aportes Previsionales para Trabajadores y Trabajadoras en actividad, conforme las disposiciones contenidas en el capítulo III de la presente ley.

Art. 3º – Establécese que los períodos a incluir en el presente plan comprenderán lapsos que, en el caso del inciso a) del artículo 2º, sean anteriores a diciembre del año 2008 inclusive y, en el caso del inciso b), sean anteriores al 31 de marzo de 2012, siempre que la persona solicitante no haya prestado servicios bajo relación de dependencia registrada y/o en carácter de autónomo/a y/o monotributista.

### CAPÍTULO II

#### *Unidad de Pago de Deuda Previsional*

Art. 4º – La Unidad de Pago de Deuda Previsional creada por la presente podrá ser adquirida por las personas y por las y los derechohabientes del o la causante en el caso de Pensión por Fallecimiento y regirá por el término de dos (2) años contados a partir de la fecha de su entrada en vigencia, pudiendo ser prorrogado por igual período.

Art. 5º – Aquellas personas que hayan cumplido a la fecha, o que 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 acceder a la Unidad de Pago de Deuda Previsional conforme el régimen establecido en la presente ley y solicitar las prestaciones instituidas en los incisos a), b), c), d), e) y f) del artículo 17 de la ley 24.241 y sus modificatorias.

De igual modo, tendrán derecho a adquirir la Unidad de Pago de Deuda Previsional aquellas y aquellos

derechohabientes previsionales mencionados en el artículo 53 de la ley 24.241 y sus modificatorias, siempre que existiera inscripción previa de la o del causante al deceso como afiliado o afiliada al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), 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. 6º – Para acceder a la Unidad de Pago de Deuda Previsional será necesario:

- a) Haber cumplido la edad jubilatoria establecida en el artículo 19 de la ley 24.241, sus complementarias y modificatorias;
- b) Haber residido en el país y no haberse encontrado prestando servicios bajo relación de dependencia o en carácter de autónomo/a y/o monotributista, durante el período por el que se pretende adquirir la Unidad de Pago de Deuda Previsional.

Establécese que cada Unidad de Pago de Deuda Previsional representa un mes de servicios y aquellas personas que cumplan los requisitos establecidos en el presente artículo podrán adquirir la totalidad de las unidades de pago de deuda previsional que resulten necesarias para acceder a la prestación previsional correspondiente.

Art. 7º – La Unidad de Pago de Deuda Previsional será considerada al único fin de acreditar el mínimo de servicios necesarios para el logro de la Prestación Básica Universal (PBU).

Art. 8º – El valor de la Unidad de Pago de Deuda Previsional será equivalente a un valor del veintinueve por ciento (29 %) de la base mínima imponible de la remuneración establecida por el artículo 9º de la ley 24.241 y sus modificatorias, vigente a la fecha de la solicitud de la prestación previsional, independientemente del período al que se aplique.

Art. 9º – Las unidades de pago de deuda previsional adquiridas podrán cancelarse en cuotas mensuales, que no podrán superar un máximo de ciento veinte (120), y la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) será el organismo encargado de establecer los parámetros objetivos para el acceso a las mismas en base a la cantidad de meses necesarios para acceder a las prestaciones previsionales y a evaluaciones patrimoniales o socioeconómicas objetivas que se determinen en la reglamentación.

La cancelación de la deuda por la adquisición de unidades de pago de deuda previsional será efectuada en la forma y condiciones que establezca la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) en conjunto con la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). En todos los casos la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) actuará como agente de retención respecto de los fondos que deben ser derivados a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

Art. 10. – Las cuotas incluidas en el plan de pagos, previa aceptación por parte de la persona solicitante, serán descontadas por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) de manera directa del haber jubilatorio que se obtenga a través del presente programa, mediante el procedimiento que establezca la reglamentación y sujetas a la movilidad establecida por el artículo 32 de la ley 24.241 y sus modificatorias.

Art. 11. – La fecha inicial de pago de las prestaciones que se otorguen por aplicación de la presente ley será aquella correspondiente a la fecha de solicitud, siempre que se cumpla con el resto de los requisitos necesarios para acceder a ellas.

Art. 12. – El beneficio previsional obtenido por el presente plan 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 la o el titular perciba a la fecha de solicitud fuera contributiva y su importe no supere el importe equivalente a una jubilación mínima vigente a la fecha de solicitud de la prestación.

Si la o el solicitante percibiera un ingreso incompatible con la prestación previsional que se otorga mediante la consideración de servicios incluidos en el presente plan, deberá requerir la baja de la prestación, retiro o plan previo que percibe para poder acceder al programa aprobado por la presente.

Art. 13. – Todas aquellas personas que se hayan acogido a programas de regularización de aportes anteriores y que no hayan cancelado la totalidad de las cuotas antes del 31 de diciembre de 2021 no podrán acceder al Plan de Pago de Deuda Previsional creado por la presente.

Art. 14. – La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) será la autoridad de aplicación para todo lo concerniente al registro y cómputo de los períodos incluidos como unidades de pago de deuda previsional.

### CAPÍTULO III

#### *Unidad de cancelación de aportes previsionales para trabajadores y trabajadoras en actividad*

Art. 15. – Créase la Unidad de Cancelación de Aportes Previsionales para Trabajadores y Trabajadoras en actividad, que tendrá como finalidad computar como servicios para el acceso a las prestaciones previsionales en aquellos períodos en los que la persona no haya prestado servicios bajo relación de dependencia registrada y/o en carácter de autónomo/a y/o monotributista y siempre que dicho período no fuera posterior al establecido en el artículo 3° de la presente.

Art. 16. – Para acceder a la Unidad de Cancelación de Aportes Previsionales para Trabajadores y Trabajadoras en actividad será necesario:

- a) Ser mayor de 50 años la mujer y 55 el hombre, y menor de 60 años la mujer y 65 años el hombre;

- b) Acreditar ingresos que permitan la justificación del pago de la unidad, conforme lo establezca la reglamentación pertinente;

- c) Haber residido en el país y no haberse encontrado prestando servicios bajo relación de dependencia registrada o en carácter de autónomo/a y/o monotributista en el período en que se pretende adquirir la Unidad de Cancelación de Aportes Previsionales para Trabajadores y Trabajadoras en actividad, contando desde los 18 años y hasta la fecha establecida en el artículo 3° de la presente.

Art. 17. – La Unidad de Cancelación de Aportes Previsionales para Trabajadores y Trabajadoras en actividad tendrá un valor del veintinueve por ciento (29 %) de la base mínima imponible de remuneración establecida por el artículo 9° de la ley 24.241 y sus modificatorias, y se computará como un mes de servicio para el cómputo de la Prestación Básica Universal (PBU), correspondiente al período que fuera imputado, el cual será registrado en la historia laboral del ciudadano o de la ciudadana.

Art. 18. – El valor de Unidad de Cancelación de Aportes Previsionales para Trabajadores y Trabajadoras en actividad se considerará al valor del mes en el que se abona efectivamente, independientemente del período al que se aplique.

El mismo será de pago voluntario, pudiendo pagarse del primer al último día del mes de adquisición del mismo.

Para el caso en que la persona formulara una solicitud para el pago de la unidad y ésta no fuera abonada durante el transcurso del mes en el que fuera adquirida, la misma quedará sin efecto y no generará deuda alguna al requirente.

Art. 19. – La adquisición de las unidades de cancelación de aportes previsionales para trabajadores y trabajadoras en actividad será efectuada en la forma y condiciones que establezca la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) en conjunto con la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) a fines de registrar los mismos en los sistemas correspondientes.

Art. 20. – La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) será la autoridad de aplicación para todo lo concerniente al cómputo de los períodos regularizados a través de la Unidad de Cancelación de Aportes Previsionales para Trabajadores y Trabajadoras en actividad.

### CAPÍTULO IV

#### *Disposiciones complementarias*

Art. 21. – Para la determinación de la condición de aportante prevista en el artículo 95 de la ley 24.241 y la aplicación de las previsiones del decreto 1.120/94 (redacción sustituida por el decreto 460/99), se podrán considerar servicios reconocidos por el presente plan solo en el supuesto de que las trabajadoras y los

trabajadores acrediten 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 (PBU), 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 (PBU).

Del mismo modo podrán utilizarse servicios reconocidos en el presente plan para acreditar el cincuenta por ciento (50 %) del mínimo de años exigido por el régimen común o diferencial para acceder a la Prestación Básica Universal, para ser considerado aportante irregular con derecho.

Art. 22. – La recaudación que resulte de la adquisición, por parte de las personas, de la Unidad de Pago de Deuda Previsional y de la Unidad de Cancelación de Aportes Previsionales para Trabajadores y Trabajadoras en actividad correspondientes al Plan de Pago de Deuda Previsional será imputada a aportes previsionales para financiar a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

Art. 23. – El Poder Ejecutivo, en el plazo de noventa (90) días a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, deberá proceder a su reglamentación.

Art. 24. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Saludo a usted muy atentamente.

CLAUDIA LEDESMA ABDALA DE ZAMORA.

*Marcelo J. Fuentes.*

## INFORME

*Honorable Cámara:*

Las comisiones de Previsión y Seguridad Social y de Presupuesto y Hacienda, al considerar el proyecto de ley venido en revisión del Honorable Senado por el cual se crea el Plan de Pago de Deuda Previsional y habiendo tenido a la vista los expedientes (2.623-D.-2022), de la señora diputada Marziotta y otras/os señoras/es diputadas/os; el (3.461-D.-2022), de la señora diputada Bregman y otros señores diputados, y el (3.715-D.-2022), de la señora diputada Del Plá, han creído conveniente sancionarlo y dar curso favorable al dictamen que antecede.

*Marisa L. Uceda.*

## II

### Dictamen de minoría

*Honorable Cámara:*

Las comisiones de Previsión y Seguridad Social y de Presupuesto y Hacienda han considerado el pro-

yecto de ley venido en revisión del Honorable Senado por el cual se crea el Plan de Pago de Deuda Previsional, habiendo tenido a la vista los expedientes (2.623-D.-2022) de la señora diputada Marziotta y otras/os señoras/es diputadas/os; el (3.461-D.-2022) de la señora diputada Bregman y otros señores diputados, y el (3.715-D.-2022), de la señora diputada Del Plá; 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,...*

### PRESTACIÓN PROPORCIONAL - RECONOCIMIENTO AL ESFUERZO CONTRIBUTIVO

Artículo 1° – Institúyese una Prestación Proporcional que reconozca el esfuerzo contributivo realizado en la etapa activa de los trabajadores a la cual podrán acceder las mujeres de (60) años de edad o más y los hombres de sesenta y cinco (65) años de edad que acrediten entre diez (10) y veintinueve (29) años de servicios en uno o más regímenes comprendidos en el sistema de reciprocidad, que cumplan con los requisitos del inciso 1 del artículo 13 de la ley 27.260.

El haber mensual de la Prestación Proporcional será equivalente al 70 % de la Prestación Básica Universal, establecida en el inciso a) del artículo 17 de la ley 24.241, más el 1,5 % por la cantidad de años de aportes anteriores a junio de 1994 en concepto de prestación compensatoria, adicionando al cálculo del haber, incrementando en concepto de prestación adicional por permanencia igualmente el 1,5 % por aportes posteriores al 1/7/1994.

La prestación prevista en este artículo se actualizará de conformidad a lo establecido en el artículo 32 de la ley 24.241.

Las disposiciones de la ley 24.241 y sus complementarias, que no se opongan ni sean incompatibles con las de esta ley, continuarán aplicándose supletoriamente en los supuestos no previstos en la presente, de acuerdo con las normas que sobre el particular dictará el Poder Ejecutivo nacional; a excepción del artículo 125 de dicho cuerpo normativo, que no resultará de aplicación.

Art. 2° – La prestación establecida en el artículo 1° tiene los siguientes caracteres:

- a) Los beneficiarios de esta prestación generarán derecho a pensión solo en caso de estar encuadrados en los apartados 1 y 2 del inciso a) del artículo 95 de la ley 24.241. Se analizará la calificación entendiendo como fecha de cese la de la adquisición del derecho a la Prestación Proporcional;
- b) Es de carácter vitalicio;

- c) No puede ser enajenada ni afectada a terceros por derecho alguno, salvo lo dispuesto en el inciso siguiente;
- d) Es inembargable, con excepción de las cuotas por alimentos, y hasta el veinte por ciento (20 %) del haber mensual de la prestación;
- e) Es compatible con la percepción de un beneficio de Pensión por Fallecimiento;
- f) Salvo lo dispuesto en el inciso anterior, su goce es incompatible con la percepción de toda jubilación o pensión nacional, provincial o municipal, sin perjuicio del derecho del beneficiario a optar por percibir únicamente la prestación mencionada en primer término. En el caso de las pensiones o retiros de las fuerzas armadas o de seguridad, serán compatibles en la medida que no superen el 70 % del tope del artículo 9° de la ley 24.463.
- g) El goce de la Prestación Proporcional es compatible con el desempeño de cualquier actividad en relación de dependencia o por cuenta propia. Los aportes y contribuciones que las leyes nacionales imponen al trabajador y al empleador ingresarán al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), y serán computados como tiempo de servicios a los fines de poder, eventualmente, obtener una jubilación ordinaria.

Art. 3° – Los beneficiarios podrán optar por percibir la Pensión Universal para el Adulto Mayor, establecida en el título III de la ley 27.260, en el caso que el monto resultante de la prestación establecida en el artículo 1° sea inferior al establecido conforme el artículo 14 de la ley 27.260.

Art. 4° – Modifícase el artículo 13 de la ley 27.260 el cual quedará redactado de la siguiente forma:

Instítuyese con alcance nacional la Pensión Universal para el Adulto Mayor, de carácter vitalicio y no contributivo, para las mujeres de (60) años de edad o más y para los hombres de sesenta y cinco (65) años de edad o más, que cumplan con los siguientes requisitos:

1. Ser ciudadano argentino nativo, por opción o naturalizado, en este último caso con una residencia legal mínima en el país de diez (10) años anteriores a la fecha de solicitud del beneficio, o ser ciudadanos extranjeros, con residencia legal mínima acreditada en el país de veinte (20) años, de los cuales diez (10) deben ser inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud del beneficio.
2. No ser beneficiario de jubilación, pensión o retiro, de carácter contributivo o no contributivo.
3. No encontrarse percibiendo la prestación por desempleo prevista en la ley 24.013.

4. En el caso que el titular perciba una única prestación podrá optar por percibir el beneficio que se establece en la presente.
5. Mantener la residencia en el país.

Los beneficiarios de las pensiones no contributivas por vejez que otorga el Ministerio de Desarrollo Social podrán optar por ser beneficiarios de la pensión universal para adultos mayores, siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos previstos en el presente artículo.

Art. 5° – A solo efecto de acceder a la prestación instituida será de aplicación el artículo 1° de la ley 25.321 para cualquier período para el que la autoridad de aplicación determine la existencia de deuda por períodos autónomos.

Art. 6° – Derógase el inciso f) del artículo 17 de la ley 24.241 (texto conf. artículo 3° de la ley 24.463) y el artículo 34 bis de la ley 24.241.

Art. 7° – El gasto que demande el pago de las prestaciones de la presente ley será atendido por el Tesoro nacional con fondos provenientes de rentas generales.

Art. 8° – Aclárese que las prestaciones otorgadas bajo el presente régimen no serán contabilizadas para el cálculo del coeficiente que surge de la variación de los recursos tributarios de la ANSES (RT) del anexo de la ley 27.609.

Art. 9° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Salda de las comisiones, 30 de noviembre de 2022.

*Ana C. Carrizo. – Danya Tavela.*

## INFORME

*Honorable Cámara:*

Las comisiones de Previsión y Seguridad Social y de Presupuesto y Hacienda han considerado el proyecto en revisión venido del Honorable Senado por el cual se crea el Plan de Pago de Deuda Previsional, habiendo tenido a la vista los expedientes (2.623-D.-2022), de la señora diputada Marziotta y otras/os señoras/res diputadas/os; (3.461-D.-2022), de la señora diputada Bregman y otros señores diputados, y el (3.715-D.-2022), de la señora diputada Del Plá.

El requerimiento de 30 años de aportes necesarios para acceder a los beneficios previsionales del régimen general nacional de la ley 24.241 es cumplido por una parte reducida de la población, vinculado al pobre desempeño de la macroeconomía y del mercado laboral en las tres últimas décadas. Previo a la existencia de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), ello hubiera llevado a la desprotección de una parte importante de la población.

Por ello, el Estado argentino adopta con periodicidad distintas vías para relajarlo, como el cómputo de medio año de servicios por cada año de sobreedad, el cómputo doble de años en algunas actividades (docentes rurales), el permitir declarar años de servicios



previos a 1994 por mera declaración jurada para las altas de beneficios producidas entre 1994 y 2007 (artículo 38, ley 24.241), los regímenes diferenciales y especiales con requerimientos relajados, los años de servicios declarados en los sucesivos blanqueos laborales, entre otras. Otra forma más importante de relajar el requerimiento es habilitando vías para la declaración de aportes a muy bajo costo, como ocurre con el monotributo, el régimen del servicio doméstico y otros. Hoy, más de la mitad de los años de aportes con que cuentan las cohortes a punto de alcanzar la edad de retiro del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) que administra ANSES corresponden al monotributo, casas particulares, autónomos y el empleo público.

Pero el más importante de los instrumentos usados es la práctica de permitir la declaración de servicios con aportes por medio de moratorias. No es novedosa: hubo moratorias al menos en los años 1964, 1967, 1973, 1979, 1985, 1993 y 1995. En el debate de la ley 24.241 de 1993 se habla de “más de 10 moratorias entre 1966 y 1983”. Sin embargo, las moratorias instauradas de 2004-2007 y 2014-2020 adquirieron una dimensión de magnitud muy superior a las previas.

Estas amnistías consisten en habilitar la declaración de una deuda pendiente con la Administración Tributaria a raíz del no pago en tiempo y forma de los aportes a la seguridad social correspondientes al trabajo por cuenta propia. En las moratorias anteriores, los sujetos adquirirían los derechos correspondientes a los años de servicios declarados solo al saldar las deudas reconocidas, pero en las más recientes los requerimientos de pago previo de las deudas fueron reducidos. Generalmente las moratorias incluyeron distintos niveles de condonación de deudas mediante tasas preferenciales y otros mecanismos, aunque estos se incrementaron fuertemente desde 2004.

Las moratorias son un mecanismo insostenible para la ampliación de la cobertura, que ataca un problema de diseño del sistema –el requerimiento de 30 años de aportes– de manera inaceptable:

“La incapacidad, ideológica o política, para reconocer la ficción de estos supuestos [sobre la capacidad para brindar cobertura de un sistema previsional que sigue exigiendo, al menos desde la norma, treinta años de servicios con aportes] genera una situación completamente impropia, en que cientos de miles de personas, especialmente mujeres inactivas, se ven obligadas a declarar empleos que nunca tuvieron a un Estado que exige y convalida tales manifestaciones, aún a sabiendas de la falsedad de las mismas” [La Ruffa *et al.* (2018)]

Un piso de ingresos para la población adulta es necesario, pero la forma adoptada genera injusticias muy notorias. La correlación entre los beneficios otorgados en la práctica y el esfuerzo contributivo es casi nula. Una persona de bajos ingresos y 30 o más años de aportes cobrará generalmente la misma jubilación

bruta que alguien incluso sin aportes. Una persona con muy pocos años de aportes pero altos salarios en los 10 años previos al cese cobrará probablemente una jubilación mayor que alguien con menor salario y una vida de empeño en acumular aportes. Estos son sólo dos de los múltiples ejemplos de las inequidades que origina la práctica vigente del dictado de las moratorias.

Además, las distintas cohortes poseen diferentes posibilidades de declarar años al estar fijo el período elegible para ser declarado (que finalizó en 2003); así, una persona más joven puede declarar una menor proporción de sus años en edad laboral dentro de la moratoria. La consecuencia son las periódicas reaperturas de las moratorias con extensión de los períodos elegibles para evitar la caída en la cobertura, ciclo que con mayor o menor intensidad se repite desde hace décadas. Esa es la situación en la que estamos hoy, y que nos lleva a tratar el proyecto en discusión.

El requerimiento hace que con 29 años de aportes el haber inicial tenga un valor presente mucho menor que con 30 años de aportes. Quienes estén pasando la mitad de su vida laboral, con relativamente pocos años de cotizaciones y una baja probabilidad de cumplir con los 30 años harán aportes a la seguridad social –de estar en blanco– por los que no recibirán nada a cambio. Posiblemente prefieran, antes que continuar contribuyendo inútilmente, capturar algo de la carga que hubiera ido al Estado vía una relación laboral informal. No hay tampoco resultados de la economía del comportamiento que justifiquen este diseño. El requerimiento de los 30 años de aportes, establecido en 1993, parece ser alto hasta en comparación con las prácticas de la OCDE de 2022.

Estos desincentivos se componen con los de los altos aportes y contribuciones que hoy requiere el sistema, impidiendo de esa forma un funcionamiento dinámico e inclusivo del mercado laboral.

Además de los incentivos y la desigualdad en el trato a los aportantes, tampoco es aceptable el recurrente uso político del instrumento. Los ingresos de la población en la tercera edad no pueden estar sujetos a tanta incertidumbre o a quedar a merced de la voluntad del gobernante de explotarlos políticamente.

Si bien la PUAM en su diseño actual ha logrado generar un piso de ingresos para toda la población adulta, el sistema continúa arrastrando problemas del diseño original de la reforma de 1993 por la renuencia a discutir a fondo sus problemas, generando desincentivos importantes que deben ser corregidos.

Por estos motivos proponemos que aquellas personas que hayan realizado aportes tengan un reconocimiento por su esfuerzo contributivo. Si bien la solución ideal a este planteo sería que el acceso a la jubilación ordinaria sea sin el requisito de los 30 años de aportes, realizar una reforma de este tipo no puede hacerse sobre el régimen general de jubilaciones

sin una modificación integral que cambie el paradigma sentado por la normativa vigente a partir de 1993. Esto, porque alterar los parámetros de cómo se calcula la jubilación sin rever las pensiones, el cálculo de la PBU, de la PC y la PAP, así como otras cuestiones que requieren de una reforma pensada y consensuada para hacer más sustentable el sistema y acorde a nuestra realidad, generarían distorsiones que llevarían a que el proyecto de ley sea contraproducente.

De esa forma, se plantea una prestación cuyo haber sea equivalente al 70% de la PBU, adicionando un monto por cada año de aporte que acrediten las personas, equivalente al uno y medio por ciento (1,5 %) multiplicado por cada año de aportes por el promedio del sueldo actualizado, de acuerdo a la prestación compensatoria o prestación adicional por permanencia, según corresponda.

Además, se propone que las mujeres puedan acceder a la PUAM a partir de los 60 años, en línea con los requisitos actuales del régimen previsional general.

El componente de la Prestación Básica Universal asegura la solidaridad del sistema y genera un piso de ingresos a toda la población adulta mayor, con su jubilación creciendo según el esfuerzo que haya hecho.

Esto implicaría una solución más estable para todas aquellas personas que hayan realizado aportes pero no cumplan con los requisitos actuales para acceder a una jubilación, sin generar distorsiones en el régimen general.

Asimismo, esta alternativa se posiciona como una solución permanente a los problemas de acceso a la jubilación ordinaria que llevan a la periódica implementación de nuevas moratorias que destruyen la lógica contributiva del sistema. No permitirá más comprar meses de aportes a precio “de remate”, pero sí tendrá en cuenta todo lo que hayan aportado.

Las personas podrán continuar optando por la PUAM en caso de que la combinación de ingresos y condiciones de acceso de esa propuesta le resulte más atractiva. Vale recordar que para la mayoría de los ingresantes a la moratoria, la PUAM tiene el mismo valor que el haber mínimo luego de sufrir los descuentos correspondientes al servicio del plan de pagos de la moratoria. Se derogaría la Prestación por Edad Avanzada (PEA) y las moratorias.

El costo fiscal de la propuesta es un poco menor que el de la moratoria que propone el oficialismo.

Esta propuesta incluye sin injusticia y sin generar desincentivos al empleo formal, del tipo que la Argentina debe eliminar con urgencia. En definitiva, promueve una solución sostenible, definitiva y equitativa que además fomenta la oferta de empleo registrado.

Por las razones expuestas y luego de estudiar el proyecto venido en revisión, aconsejamos el texto que fuera propuesto, en el dictamen presentado.

*Ana C. Carrizo.*

### III

#### 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 cual se crea el Plan de Pago de Deuda Previsional, habiendo tenido a la vista los expedientes (2.623-D.-2022), de la señora diputada Marziotta y otras/os señoras/es diputadas/os; el (3.461-D.-2022), de la señora diputada Bregman y otros señores diputados, y el (3.715-D.-2022), de la señora diputada Del Plá; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan la sanción del siguiente:

Nuevamente nos encontramos frente a un vencimiento del plazo de vigencia para adherir a la regularización voluntaria de deudas previsionales, las llamadas “moratorias previsionales”, lo que amenaza con dejar sin cobertura previsional a millones de mujeres próximas a cumplir la edad de jubilación. Quedan de manifiesto así los límites de dichas moratorias, que dependen de su actualización arbitraria por los gobiernos de turno y que, como desarrollaremos abajo, lejos están de dar una solución permanente y definitiva a las restricciones y exclusiones para acceder al sistema previsional.

No puede dejar de advertirse que el tratamiento de este tema se enmarca en una grave crisis de insuficiencia y pérdida de capacidad adquisitiva de los haberes previsionales. En los últimos cinco años se deterioró entre 26 % y 32 % el valor real de las jubilaciones y pensiones. Más puntualmente, gracias a la suspensión de la movilidad previsional en 2020 y la nueva fórmula del gobierno para ajustar los haberes que rige desde 2021, los haberes mínimos se derrumbaron un 13 % en los últimos tres años, llegando hasta una pérdida de 20 % para los haberes máximos.

Partimos de seguir planteando la pelea por establecer el derecho histórico del 82 % móvil del mejor salario en actividad para las jubiladas y jubilados, pensionadas y pensionados, garantizar un haber mínimo previsional en un valor equivalente a la canasta básica de jubiladas y jubilados que hoy estima la Defensoría de la Tercera Edad con una actualización automática mensual de acuerdo a la suba del costo de vida; y restituir las alícuotas de las contribuciones patronales al 33 %, es decir, el nivel vigente antes de la reforma menemista que ningún gobierno modificó, junto con impuestos progresivos a los grandes capitalistas y un plan de blanqueo laboral para todos los trabajadores que hoy se encuentran bajo un régimen de fraude laboral o sometidos a la precarización en cualquiera de sus formas. La pelea contra la precarización y contra el trabajo no registrado es el puntapié inicial para fortalecer los recursos de la ANSES que no le pertenecen a los gobiernos de turno, sino a las y los trabajadores

que son quienes terminan financiando al Estado y no al revés.

En cuanto a las moratorias, la ley 27.260 del año 2016, llamada “de reparación histórica y blanqueo fiscal”, buscó establecer un nuevo régimen jubilatorio en un país con precarización y desempleo masivo, estableciendo una Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) que fijó una cobertura previsional mínima a partir de los 65 años de edad, tanto para varones como para mujeres, dejando por fuera de derecho a aquellas mujeres que alcanzan la edad jubilatoria de 60 años establecida en el artículo 37 de la ley 24.241 y al mismo tiempo tienen una edad menor a 65 años, como se prevé en el artículo 13 de la mencionada ley. La forma de responder parcial y transitoriamente a este déficit de cobertura legal del sistema nacional de jubilaciones y pensiones ha sido permitir una extensión de la moratoria previsional establecida por la ley 26.970 por tres años solo para las mujeres. Su vencimiento del plazo en el año 2019 motivó el reclamo y la organización del movimiento de mujeres, lo que empujó al gobierno de Mauricio Macri a prorrogarla por tres años más. Además, la cobertura que otorga la PUAM es muy insuficiente, no solo por tratarse de un monto mensual muy alejado de las necesidades de la tercera edad valuadas en la canasta básica de jubiladas y jubilados que elabora la Defensoría de la Tercera Edad en \$ 151.478 (valores a octubre de 2022) mientras que la PUAM en ese mismo mes alcanzó apenas \$ 34.682,07 (el 23 %), sino también que ni siquiera alcanza al monto de una jubilación mínima, ya que por definición la PUAM significa el 80 % de dicho haber, como estableció la propia legislación.

Señalamos asimismo que la extensión de los plazos para ingresar al régimen de moratoria no soluciona el problema de miles de mujeres que quedan excluidas del régimen previsional por no reunir el requisito excluyente de completar 30 años de aportes formales al sistema. Esto deja de manifiesto los límites propios de las moratorias previsionales, uno de los cuales es establecer plazos para la consideración de los períodos devengados como años de aporte. Por ejemplo, en el régimen de regularización de deudas previsionales de la ley 26.970 se fija como período límite para las obligaciones devengadas el mes de diciembre de 2003, de manera que una mujer que cumplió 60 años de edad en diciembre de 2021 solo habrá podido declarar hasta 24 años de aportes en dicho régimen, restando seis para poder cumplimentar los 30 años de aportes necesarios para obtener la jubilación dispuesta en la ley 24.241.

Podemos afirmar sin margen de error que la informalidad laboral tiene cara de mujer: porque son quienes sufren cotidianamente la precariedad más extrema, medida como la falta de derechos y seguridad laboral (aportes jubilatorios, obra social, vacaciones pagas, aguinaldo, días por enfermedad y continuidad laboral) y salarios por debajo del salario mínimo vital y móvil. Al menos el 50,2 % de las ocupadas (asalariadas y cuentapropistas) sufren condiciones de precariedad

extrema, en tanto que en el caso de los varones esta proporción es del 39,7 %, de acuerdo a un análisis de la base de datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH-INDEC) del tercer trimestre de 2021. Precariedad y desigualdad que se reiteran a la hora de pretender acceder a una jubilación, debido a que no son considerados como años aportados todos los períodos trabajados, tanto en tareas no remuneradas dentro del hogar que en su mayoría son aún realizadas por mujeres; o en el mercado de trabajo de manera informal, con subocupación y desocupación. El nivel del haber también se ve afectado por la desigualdad salarial y de ingresos que mantiene una brecha entre varones y mujeres del 22,4 %, mientras que para las mujeres que trabajan en forma no registrada, la brecha de género es de 34 %, de acuerdo al INDEC, con datos al cuarto trimestre de 2021. De esta forma, según un informe del Ministerio de Economía, solo 1 de cada 10 mujeres que están próximas a cumplir la edad jubilatoria de 60 años (tienen entre 55 y 59 años) tendrá posibilidades de reunir los 30 años de aportes para acceder a una jubilación ordinaria. El sistema además castiga a las trabajadoras de casas particulares y a monotributistas que, en caso de tener el “privilegio” de acceder a una jubilación, solo podrán tener derecho a un haber mínimo.

Las políticas de “moratorias” de 2004 y 2014 mantienen a las jubiladas en el piso de la pirámide, cobrando apenas la jubilación mínima después de décadas de trabajo no reconocido y no remunerado. Razón por la cual señalamos claramente que de ninguna manera constituyen una solución, sino que dependen de su actualización arbitraria por los gobiernos de turno.

Someter a trabajadores en edad jubilatoria a que se paguen sus propios aportes es hacerlos cargo de la deficiente registración que han tenido a lo largo de su vida laboral. Implica indirectamente volcar sobre las espaldas de la clase obrera la compensación de aquello que han evadido los capitalistas a partir del trabajo no registrado. Es que la jubilación es entendida como un salario diferido, ya que durante toda nuestra vida laboral nos han descontado un porcentaje de nuestro salario bruto para cuando ya estemos inactivos y, en el caso de los trabajadores no registrados, ese descuento estuvo encubierto detrás de los menores salarios percibidos.

En las últimas décadas, la precarización, los bajos salarios y los períodos de fuerte impacto del desempleo generaron la exclusión de la mayoría de la clase trabajadora del sistema previsional. Así, las personas que hoy están en edad de jubilarse comenzaron a insertarse al mercado laboral al cumplir 18 años entre 1975 y 1980, cuando se impuso en nuestro país a sangre y fuego la última dictadura cívico-militar, que elevó el piso de desempleo y destruyó un 40 % del poder adquisitivo del salario promedio. De acuerdo a los datos del Ministerio de Trabajo sobre el sistema de seguridad social, en lo que queda del año 2022, solamente una de cada 10 mujeres y tres de cada 10 varones estarán en condiciones de cumplir con el requisito mínimo de 30 años de servicios con aportes



para la prestación previsional. Pero, además, de los varones que tienen hoy 64 años, aproximadamente un 27 % necesita regularizar entre 5 y 19 años faltantes de aportes para cumplir el requisito de 30, y cerca de un 40 % restante requiere regularizar más de 20 años. Prácticamente la única respuesta cuando cumplan 65 años que tendrán del Estado es el cobro de la PUAM, una pensión que equivale al 80 % de la mínima y no cubre ni un cuarto de las necesidades de vida.

El marco más general de esta situación es la profunda crisis que atraviesa el Sistema Previsional Argentino, producto de años de desfinanciamiento del régimen nacional, con prebendas y beneficios impositivos para los grandes capitalistas por un lado y recortes a las jubilaciones por otro. Todos los gobiernos, uno tras otro, han echado mano a los fondos de la ANSES, despojando a jubilados, jubiladas, pensionados y pensionadas de recursos y derechos.

Así, nos encontramos hoy ante un gobierno que, con la complicidad de la coalición de Juntos, condicionó a toda la economía y en particular al sistema previsional a las necesidades de la renegociación de la deuda externa con el capital financiero y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Esto quedó plasmado en la llamada Ley de Solidaridad y Reactivación Productiva (ley 27.541), así como en el acuerdo de facilidades extendidas firmado en marzo de este año con el FMI, que en lugar de desconocer la ilegítima y fraudulenta deuda macrista, somete al país entero a un cogobierno con el organismo internacional por al menos los próximos 10 años y hunde a las mayorías trabajadoras en una hipoteca impagable. El presupuesto 2023 que se votó hace semanas con el apoyo de las coaliciones mayoritarias es el último capítulo de esta grave subordinación al régimen del FMI votada en esta Cámara de Diputados, que además implica un recorte de unos \$ 500.000 millones a la partida de seguridad social por ajustarse por debajo de la inflación.

Recordemos que la ley 27.541, aprobada el 21 de diciembre de 2019 (cuando la pandemia no existía), suspendió la movilidad jubilatoria y se reemplazaron los incrementos previstos por aumentos determinados discrecionalmente por el Poder Ejecutivo, lo que resultó en un importante ajuste sobre los jubilados y jubiladas, en medio de una pandemia mundial que expuso especialmente la vida de los adultos mayores. Asimismo, se avanzó con una de las exigencias de los organismos internacionales hacia pensiones universales de miseria en la vejez que es al achatamiento de la ya achatada pirámide de ingresos previsionales. La lógica es que los sistemas públicos solo cubran una parte (mínima) de la jubilación y que cada cual “complemente” su haber con aportes individuales a sistemas de seguros privados o ahorro personal. El gobierno “eligió” entre los bancos y los jubilados, y claramente no fue en beneficio de los segundos, y terminó de sellar el ajuste con la aprobación en el Congreso de una nueva ley de movilidad previsional que desindexó las jubilaciones. No sorprende que desde el mismo oficia-

lismo se hayan negado a la posibilidad de establecer un piso mínimo de incremento como garantía para no perder frente a la inflación, que propusimos desde este bloque durante su tratamiento en esta Cámara de Diputados y se negaron a votar.

A este trágico derrotero del sistema en los últimos tres años se agrega la pérdida del 19,5 % del poder adquisitivo durante el gobierno de Mauricio Macri. En ese lapso se tomaron una gran cantidad de medidas que fueron degradando el sistema previsional, cuyo mayor hito fue la aprobación de la Reforma Previsional en el Congreso en diciembre de 2017, con el apoyo de un sector del peronismo. Se trató de un saqueo que quedará en la historia de los grandes ataques a los jubilados, al sistema de previsión social y al conjunto del pueblo trabajador.

De esta forma, llegamos en 2022 a la catastrófica cifra de un 91 % de jubilaciones por debajo del valor de la canasta de la tercera edad, y 62 % de ellas en el haber mínimo de \$ 50.124, apenas cubriendo un tercio del costo de vida de un jubilado, lo que ha intentado ocultarse con bonos discrecionales e insuficientes. Por su parte, para quienes sí reúnen las condiciones para acceder a una jubilación se encuentran con el problema de los bajos salarios y la forma en que se calculan los haberes iniciales al no estar garantizado el 82 % móvil. Por ejemplo, para un asalariado promedio en el sector registrado que aportó durante 30 años la tasa de sustitución (la relación entre el haber que empieza cobrando un jubilado y el salario que cobraba en actividad) es de menos de 60 %.

Bajo estas condiciones, el actual sistema previsional es restrictivo y excluyente. Niega que la informalidad, la precariedad laboral, el desempleo y subempleo que afectan masivamente a las y los trabajadores (especialmente en América Latina, y más especialmente a las mujeres) y que los excluye de ser considerados merecedores de jubilaciones por no “contribuir”, sean una consecuencia de las condiciones que impone el sistema capitalista y de la evasión de los propios empresarios, y no una decisión de los trabajadores.

El presente planteo se ubica en una perspectiva política general que sostenemos desde el Frente de Izquierda y de los Trabajadores Unidad para poder conquistar otra salida a la crisis nacional, que comprende la ruptura del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI); el no pago de la deuda ilegal, ilegítima y fraudulenta; la nacionalización de los bancos en un banco estatal único administrado por los propios trabajadores para frenar la fuga de capitales que hoy es vehiculizada por un puñado de bancos en manos de capital privado, muchos de ellos extranjeros y aliados de los grandes fondos de inversión internacional; el monopolio del comercio exterior que actualmente está en manos de un puñado de grandes empresarios extranjeros y locales que canalizan por esta vía parte del fraude al fisco y las presiones sobre la cotización del peso argentino y los precios locales; entre otras

medidas, en el camino hacia la planificación integral de los principales resortes de la economía por parte de un gobierno de los trabajadores y trabajadoras.

Sala de las comisiones, 30 de noviembre de 2022.

*Nicolás del Caño.*

#### INFORME

*Honorable Cámara:*

Las comisiones de Previsión y Seguridad Social y de Presupuesto y Hacienda, al considerar el

proyecto de ley venido en revisión del Honorable Senado por el cual se crea el Plan de Pago de Deuda Previsional y habiendo tenido a la vista los expediente (2.623-D.-2022), de la señora diputada Marziotta y otras/os señoras/es diputadas/os, el (3.461-D.-2022), de la señora diputada Bregman y otros señores diputados y el (3.715-D.-2022) de la señora diputada Del Plá, creen conveniente que se tengan en consideración las propuestas vertidas en el dictamen que se acompaña.

*Nicolás del Caño.*

SUPLEMENTO 1

SUPLEMENTO 2