

PROYECTO DE LEY

Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

ARTICULO 1º.- El Poder Ejecutivo convocará una comisión integrada por representantes del Ministerio de Economía, del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y miembros de las comisiones del Congreso de la Nación competentes en la materia, para que revise la sustentabilidad económica, financiera y actuarial y proponga al Congreso de la Nación las modificaciones que considere pertinentes relativas a la movilidad o actualización de los regímenes especiales prevista en el artículo 2º del decreto 137/2005, el artículo 1º incisos b) y c) de la ley 26.508, el artículo 1º del decreto 1.199/2004 en el marco de las resoluciones MTEySS 268/2009, 824/2009 y 170/2010 y resolución SSS 9/2010, la ley 26.913 según decreto 1.058/2014, el artículo 3º de la ley 27.452, el artículo 5º punto II y artículo 14 de la ley 27.260, el artículo 2º de la ley 23.848, el artículo 3º de la ley 27.329, el artículo 7º de la ley 22.929 conforme decreto 160/2005, el artículo 27 de la ley 24.018, el artículo 6º de la ley 22.731, los artículos 75, 94 y concordantes de la ley 19.101, de los artículos 5º a 10 de la ley 13.018 y 107 y siguientes de la ley 20.416, y de los artículos 4º a 6º y 13 de la ley 23.794, y la Ley Nº 24.241 y de toda otra norma análoga que corresponda a un régimen especial, contributivo o no contributivo, de acuerdo a lo que establezca la reglamentación.

ARTICULO 2º.- Dicha Revisión y propuesta deberá concluirse, según etapas en un plazo no mayor de ciento ochenta (180) días, a partir de la promulgación de la presente ley.

El mismo será remitido a la Oficina del Presupuesto del Congreso de la Nación, debiendo remitir copia a los integrantes de las comisiones de Presupuesto y Hacienda, Análisis y Seguimientos de las Normas Tributarias y Previsionales y la comisión de previsión y Seguridad Social del Congreso de la Nación o las que en el futuro la reemplacen.

ARTICULO 3º.- El Poder Ejecutivo, a través de los ministerios descriptos en el artículo anterior, informará al Congreso de la Nación, cada sesenta (60) días, los resultados parciales de la totalidad de los estudios realizados y, una vez finalizados los mismos, le remitirá su evaluación y conclusión definitiva.

Los mencionados estudios deberán ser presentados en audiencia pública. Dicha audiencia deberá realizarse en el ámbito del Congreso de la Nación como mínimo una vez, pudiendo realizarse en virtud de un criterio federal a pedido de interesados las veces que se consideren necesarias, y participarán de la misma los funcionarios que colaboraron en la elaboración de los estudios, junto a organismos no gubernamentales especializados en materia previsional, universidades, centros académicos y público en general. Concluida la audiencia, y en un plazo no mayor de TREINTA (30) días, los legisladores de ambas Cámaras, integrantes de las comisiones legislativas intervinientes

en el tema, darán a publicidad un informe del resultado alcanzado en dicha reunión, y remitirán el mismo a la autoridad de aplicación de la presente ley. Dicho informe tendrá el carácter de no vinculante.

La omisión de la audiencia pública será causal de nulidad del acto que se produzca en consecuencia.

ARTICULO 4º.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Natalia S. Villa

Diputada Nacional

FUNDAMENTO

Sr. Presidente

Hace pocas semanas fue girado al Congreso un proyecto por parte del PEN que propone prorrogar hasta el próximo 31 de diciembre la suspensión de la movilidad jubilatoria como primer punto, también el proyecto extiende en ese mismo plazo la facultad para que el Poder Ejecutivo determine el incremento de los haberes previsionales correspondiente al régimen general de la Ley Nº 24.241 con el fin de “preservar el poder adquisitivo de los mismos, atendiendo prioritariamente a los beneficiarios y a las beneficiarias de menores ingresos”, esto parte de una historia particular que trae aparejado el sistema previsional de nuestro país.

La ley 27541 de Solidaridad Social y Reactivación productiva en el Marco de la Emergencia Pública (publicada en el suplemento al BO de 23/12/19) dispuso la suspensión, por 180 días de la movilidad jubilatoria del Régimen General, prevista en el Art. 32 de Ley 24241, según el texto adoptado por la Ley 27426 (Reforma Previsional 2017). Durante el lapso de la suspensión el Poder Ejecutivo Nacional otorgará aumentos trimestrales por decreto, en tanto se establezca una nueva fórmula de movilidad general, a cuyo fin se creó una comisión específica. El espíritu de la norma, supuestamente, es privilegiar a los menos favorecidos, lo cual implicaría aumentos de las jubilaciones mínimas y bajas, y tal vez algún escalonamiento para jubilaciones medias y altas. Esta situación causará, claramente, un aplanamiento de la pirámide de las jubilaciones, lo cual podría fácilmente leerse como confiscatorio y regresivo.

La ley 27541 declara en su artículo 1º la Emergencia Pública en materia Previsional, entre otras, y ello en cierta medida podría elevar el umbral de tolerancia para las medidas que se proponen, atento variada jurisprudencia. La emergencia en la materia no es cuestión novedosa: el Art. 2 de la ley 27260 de Reparación Histórica ya declaraba la emergencia en materia de litigiosidad previsional.

Debe tenerse presente que la fórmula de movilidad general que se suspende, esto es, la del Art. 32 de ley 24241 según ley 27426, tenía previsto otorgar movildades en marzo en 11,5% y junio de 2020, por 15% para un acumulado de todo el semestre de 28,22%

(estimaciones no oficiales). Cualquier aumento por decreto que se otorgue en ese semestre, que sea inferior al señalado, indudablemente sería un atentado a la progresividad prevista en los tratados internacionales sobre derechos humanos. Aun cuando la quita o merma no alcance el límite de confiscatoriedad -que lo puede hacer, ya que todo está por verse- se estaría violando el principio de no regresividad en materia de derechos humanos. El delicado equilibrio entre los derechos señalados y el estado real de la emergencia declarada -que permitiría menoscabar aquellos derechos en favor del conjunto- será materia de extenso debate, sobre todo si la emergencia se extiende más allá de los 180 días, o si adquiere ribetes confiscatorios.

El rol del Congreso de la Nación en materia de jubilaciones deja muchísimo que desear. La Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) en reiteradas ocasiones ha remitido fallos exhortativos al Congreso a los fines de que éste adopte las medidas que crea convenientes, para garantizar el respeto de las garantías constitucionales en juego y conforme los parámetros de cada fallo.

Cuando el Congreso tuvo a su cargo por Ley N°24.463 de Solidaridad Previsional de la pauta de movilidad de las jubilaciones entre 1995 y 2009, nada hizo al respecto, resultando ello en el congelamiento de las jubilaciones. Vaya coincidencia, ya en esa época, en nombre de la solidaridad se afectaron los derechos de la clase pasiva. A raíz de esto la CSJN en “Badaro I” exhortó al Congreso para que dicte una pauta de movilidad, lo que éste no hizo. Ante esta situación la CSJN dictó el “Badaro II”. Más recientemente en el fallo Blanco, la CSJN pidió al Congreso que establezca una fórmula para la actualización de las remuneraciones, lo que no ha tenido respuestas. Luego en “García, María Isabel” la CSJN pidió al Congreso que revise las pautas de tributación del impuesto a las Ganancias para los Jubilados, lo que tampoco tiene respuestas hasta el día de hoy.

Para que un sistema de seguridad social funcione y sea sustentable, es imprescindible que esté organizado en torno a principios claros y que estos sean respetados por todos los actores del sistema.

Eso no ocurre en nuestro país porque el sistema de seguridad social sufrió a lo largo de los últimos 40 años importantes reformas, pasando de ser un sistema de reparto público y solidario, a ser uno de capitalización de los aportes y contribuciones, para pasar luego de 15 años, a ser nuevamente un sistema de reparto público, pero con asistencia de recursos provenientes de las rentas generales.

Estos cambios legislativos generaron dificultades para interpretar correctamente los derechos y garantías, una excesiva heterogeneidad del sistema compuesto por más de 130 regímenes especiales y diferenciales, una enorme litigiosidad y, como consecuencia de todo ello, una grave dilapidación de los recursos.

Esto demuestra la falta de análisis de contexto en el proceso de cada uno de los procesos sancionatorios de dichas normas, y también como en el último supuesto, en el caso de la suspensión de la última norma previsional sancionada y la posterior creación de la comisión indicada en los artículos de la ley de Solidaridad y Reactivación Productiva.

El derecho a la seguridad social se encuentra establecido en el art. 14 bis de la Constitución Nacional y en los arts. 22 y 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 26 del Pacto de San José de Costa Rica, art. 9 del Pacto Internacional de los Derechos, Económicos, Sociales y Culturales y art. 9 del Protocolo de San Salvador.

Es indudable que la seguridad social es un derecho humano fundamental, de naturaleza social y que su objeto principal es proteger la dignidad humana fundada en el carácter único e irrepetible de cada persona.

Esto significa que el sistema de seguridad social debe buscar la inclusión social, especialmente en los grupos vulnerables, víctimas de la cultura del descarte como la ha definido el Papa Francisco en la encíclica “Evangelii Gaudium”. Por ello, esta mirada, implica que el derecho a la seguridad social, no pueden concebirse exclusivamente como un derecho individual, sin considerar como repercute o impacta el contenido patrimonial de este derecho sobre el conjunto de los titulares.

No se puede garantizar el derecho de uno, sin garantizar el derecho de todos. Esta es una característica sustancial de los derechos sociales. Desde esta perspectiva, la seguridad social debe concebirse como un mecanismo de fomento del desarrollo económico, de la cohesión social y de la democracia.

Asimismo, este enfoque es generador de un nuevo paradigma, a través del cual podremos enfrentar las nuevas realidades de la globalización, del crecimiento de la economía informal y de la exclusión social.

Este cambio de paradigma significa como punto de partida mínimo, la universalización de este derecho “La seguridad social es un derecho humano para todos”. Es necesario lograr que el sistema brinde una cobertura universal, porque existe alrededor de un 35/40% de trabajadores en negro que aportan al sistema de seguridad social a través de los impuestos, pero están excluidos en el acceso a su derecho a la salud y a la seguridad social.

Otro principio fundamental del sistema es el de solidaridad y redistribución de la riqueza para lograr mayor cohesión social. Este principio se traduce en la opción por brindar la mayor tasa de cobertura posible de los adultos mayores y que los haberes mínimos sean suficientes para garantizar una vida digna. Desde este enfoque, habría que revisar numerosos regímenes especiales y diferenciales que insumen importantes recursos del sistema y que actualmente carece de justificación su vigencia.

Por lo tanto, la configuración del nuevo paradigma en materia de seguridad social debe plasmarse legislativamente en forma urgente. Entre los principios rectores contenidos en la legislación futura no pueden faltar: El respeto a la universalidad en cuanto al acceso a la Seguridad Social para todos los ciudadanos; la solidaridad inter e intrageneracional, la sostenibilidad financiera a mediano y largo plazo; y la progresividad que establece que los derechos no pueden disminuir, sino aumentar y progresar gradualmente, pero no desde un enfoque patrimonialista e individual.

Creemos que sobre la base de estos principios fundantes del sistema previsional, es posible rediseñarlo a través de una ley que le brinde mayor homogeneidad, que sirva para resolver la litigiosidad y como consecuencia de ello, hacerlo más sustentable y previsible.

No existe un derecho adquirido a mantener en el tiempo determinada fórmula de movilidad jubilatoria. Esta puede variar de conformidad con la evolución de diversas variables coyunturales, económicas o políticas, pero si podemos coincidir que el límite de esos cambios es que impliquen confiscatoriedad en los haberes, o regresividad en los derechos, afectación a la igualdad o, en fin, que se aplique retroactivamente.

El presente proyecto de Ley propone en el marco de una posible sanción normativa, la elaboración de audiencias públicas de índole federal, con el único fin de que sean escuchados todos los actores, con el objeto de realizar el mejor proyecto de ley posible, inclusivo, un verdadero desafío para nuestra democracia.

Es por lo expuesto Sr. Presidente que solicito a mis pares que acompañen en el siguiente proyecto de Ley.

Natalia S. Villa

Diputada Nacional