



H. Cámara de Diputados de la Nación

"2021 - Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein"

Proyecto de Ley

EL SENADO Y LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN ARGENTINA, SANCIONAN CON FUERZA DE LEY...

Artículo 1º: Se suspende por el término de dos años contados desde la entrada en vigencia de esta ley, el sistema de aportes y contribuciones obligatorias, previsto en el artículo 11 de la Ley Nacional N° 24.241 con relación al aporte de los funcionarios y autoridades del Poder Ejecutivo Nacional y del Congreso de la Nación, de acuerdo a los alcances que se establecen en esta ley.

Artículo 2.- A partir de la entrada en vigencia de esta ley, el aporte personal de los funcionarios y autoridades del Poder Ejecutivo Nacional y del Congreso de la Nación, contemplados en el artículo 3, será del veintiuno por ciento (21%) y la contribución a cargo de los empleadores del seis por ciento (6%), en forma excepcional y transitoria.

Artículo 3.- Quedan comprendidos en el alcance de esta ley los funcionarios y autoridades que a continuación se detallan:

- a) Los funcionarios y autoridades del Poder Ejecutivo Nacional hasta el rango de Subsecretarios de Estado inclusive y las personas que por disposición legal o reglamentaria ejerzan funciones de jerarquía equivalente a la de dichos cargos.
- b) Los Diputados y Senadores de la Nación, así como los funcionarios que desempeñen cargos jerárquicos en ambas Cámaras.



H. Cámara de Diputados de la Nación

"2021 - Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein"

c) Los funcionarios y magistrados del Poder Judicial de la Nación, los funcionarios y autoridades de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial dependientes de los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los Municipios, de los demás organismos o empresas del Estado, siempre que adhieran a esta ley.

Artículo 4.- Por idéntico plazo dispuesto en el artículo 1 de esta ley quedan suspendidos los efectos de toda disposición legal que se oponga a la presente.

Artículo 5.- Se invita al Poder Judicial de la Nación, a los gobiernos provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a adherir a las disposiciones de esta ley.

Artículo 6.- El Poder Ejecutivo Nacional reglamenta esta ley en un plazo que no podrá exceder los 30 días desde su sanción.

Artículo 7.- De forma.

Lorena Matzen

Diputada Nacional

Diputados/as Nacionales cofirmantes: Roxana Reyes, Gustavo Menna, Claudia Najul, Lidia Ascarate, Alma Sapag.



H. Cámara de Diputados de la Nación

"2021 - Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein"

FUNDAMENTOS

Sr. Presidente:

El sistema previsional argentino, más específicamente el régimen público de reparto, está basado en el principio de solidaridad. Como parte de las reformas de los años cuarenta, se incorporó la idea de que la población activa debía sostener a la pasiva mediante un "contrato intergeneracional" y, simultáneamente, se dispuso que los beneficios mantuvieran cierta relación con los ingresos que la persona obtuvo durante su vida activa.

En teoría, para que un régimen de reparto sea sostenible, las cargas que recaen sobre los trabajadores activos debieran alcanzar para cubrir en todo momento el monto de beneficios con la tasa de reemplazo (proporción haber/salario) definida legalmente. Ello hubiera sido así en la medida en que las contribuciones se hicieran endógenas: si por razones demográficas, maduración del sistema previsional o cambios en el mercado de trabajo las contribuciones fueran insuficientes y no existieran ahorros previos, la única manera de guardar la regla de proporcionalidad hubiera sido incrementando las alícuotas.

De hecho, los problemas financieros llevaron a un fuerte crecimiento de los aportes patronales y personales que a lo largo de la década de los setenta crecieron del 20 al 26% y que, tras una breve eliminación de las contribuciones patronales con la reforma de 1980, éstas volvieron a incrementarse progresivamente hasta alcanzar nuevamente el 26% al momento de la reforma de los años noventa.



H. Cámara de Diputados de la Nación

"2021 - Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein"

Por otra parte, el agotamiento del excedente previsional propio de las primeras etapas de su desarrollo; su utilización para el financiamiento de funciones estatales diferentes a la previsión social; la rápida y descontrolada extensión de la cobertura, además de los factores demográficos y macroeconómicos (como la caída de salarios reales y el desempleo) ya redundaban en falencias prestacionales.

Antes de la reforma el Sistema Nacional de Previsión Social tenía más de 3 millones de beneficiarios, la tasa de sostenimiento no superaba 1,3 y el total de impuestos ("aportes y contribuciones") que lo financiaba era el 26% del salario.

Los mecanismos de emergencia para mitigar la deficiencia del sistema también han sido variados, aunque no se ha podido darle una solución permanente, o al menos duradera: al incremento de alícuotas de las cargas sobre los salarios, se han sumado la modificación de la tasa de sostenimiento mediante el cambio en la edad de jubilación, el no cumplimiento de la legislación, y el financiamiento de otras fuentes.

A partir de julio de 1994 se puso en vigencia el nuevo régimen denominado Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), obligatorio y mixto: la reforma estableció fundamentalmente un aumento en las edades de retiro en cinco años para cada sexo y un incremento gradual de veinte a treinta años requeridos de aportes para acceder al beneficio.

Un año después, tras los crecientes desequilibrios del sector se sanciona la "ley de solidaridad previsional": en adelante las prestaciones contarían con el financiamiento proveniente de los recursos establecidos en la misma y los destinados por el presupuesto de cada año.

El problema se agravó cuando el gobierno decidió, al mismo tiempo, emprender una política de reducción de cargas sobre la nómina salarial pagadas por el sector privado que redujo significativamente los ingresos de la seguridad social. Estas reformas fueron compensadas, fundamentalmente, por el aumento de la recaudación del IVA.

De acuerdo con información oficial, la tasa efectiva de contribuciones patronales había alcanzado el 6,8% hacia fines de 1999 (contra un 16% en 1994). En los últimos años



H. Cámara de Diputados de la Nación

"2021 - Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein"

de vigencia de la convertibilidad, además, casi el 70% del gasto previsional era financiado por impuestos diferentes a los aportes y contribuciones, constituyéndose en una de las causas principales de los problemas de solvencia fiscal.

La crisis de 2001 volvió a tener al sistema previsional entre sus causas más citadas y la población mayor estuvo más desprotegida que nunca desde la expansión original de la previsión social en Argentina.

La nueva configuración de precios relativos posibilitó que a partir de enero de 2003 la Ley 25723 se constituyera en la primera señal en sentido contrario al reducir el monto autorizado a computar como pago a cuenta del IVA.

No obstante, ello estimaciones de la Secretaría de Hacienda para fines de 2003 ubicaban el nivel de aportes efectivos en el 7,5% y el de contribuciones patronales en el 10,8%, totalizando un 18,3%, casi 9 puntos porcentuales inferiores al 27% vigente al momento de la reforma de 1994 (una reducción cercana a la tercera parte del nivel original).

En consecuencia, se hacía imprescindible la definición de algún esquema de prestaciones asistenciales con cobertura universal y con financiamiento no contributivo.

La recuperación económica de la Argentina favoreció una reformulación del SIJP. Por ejemplo, el decreto 897/07 creó el Fondo de Garantía de Sustentabilidad – FGS del Régimen Previsional Público de Reparto; y en noviembre de 2008 se sanciona la Ley 26425 que dispone la unificación del SIJP en un único régimen previsional público que se denominó Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), eliminando, en consecuencia, el régimen de capitalización, que resultó absorbido por el nuevo sistema solidario de reparto, y cuyos recursos fueron transferidos a la ANSES y destinados a engrosar el FGS.

Esta recuperación permitió también la sanción de la Ley 26417 de Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público, mejorando la situación de los beneficiarios del sistema.



H. Cámara de Diputados de la Nación

"2021 - Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein"

En sentido inverso, la ANSES amplió el universo de beneficiarios, tal es el caso, por ejemplo, de las sucesivas disposiciones que aprobaron mecanismos de acceso por moratoria para aquellos que teniendo el derecho a una prestación mínima no alcanzaron a cumplir la cantidad de años de aportes exigidos por la ley. Así, el total de jubilados y pensionados aumentó 102% desde 2003, llegando a 6.450.690 prestaciones a julio de 2015 (en 2014, la tasa de cobertura total llegó al 92,9%). De ese total, el 50,4% de las Jubilaciones y Pensiones fueron incorporados gracias a los planes de Inclusión Previsional.

También se destinaron recursos a otros programas de asistencia social con beneficiarios distintos como la Asignación Universal por Hijo y las becas Progresar, y programas totalmente distintos a los objetivos iniciales del sistema como el programa Procrear o el Conectar Igualdad.

Entre junio 2014 y mayo 2015, según datos de la ANSES, el 77,7% de sus erogaciones se destinaba a jubilaciones y pensiones. Por su parte, los aportes personales y las contribuciones patronales representaban el 56,5% de los ingresos del sistema, mientras que el 43,5% restante provenía de recursos tributarios y aportes del tesoro, entre ellos, impuestos coparticipables que fueron retenidos a las provincias y que acarrearón demandas judiciales al Estado nacional. Ello sin contar que nunca pudo cumplirse con la manda constitucional de asegurar el 82% móvil para las jubilaciones.

La consecuencia fue la de un sistema que amplió el número de beneficiarios directos e indirectos, pero en muchos casos a costa de prestaciones de baja calidad y una incierta sustentabilidad.

Su revisión implicaría un pronto e integral debate, que incluya las opiniones y experiencias de todos los actores involucrados, que no esté urgido por la coyuntura económica ni mucho menos electoral y que no pierda de vista la necesidad de mantener un mercado laboral suficientemente formal que favorezca cierto equilibrio entre ingresos endógenos y gastos.



H. Cámara de Diputados de la Nación

"2021 - Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein"

No es éste el objetivo pretendido por la presente propuesta, mucho menos ambiciosa y que se enmarca en un contexto particular, el de un país con serias dificultades económicas y de un Estado que intenta superarlas ordenando sus cuentas, a sabiendas que los costos sociales suelen recaer de manera más directa y desproporcionada sobre los sectores más vulnerables, quienes sacrifican beneficios que llegan a veces a lesionar derechos, sin contar con herramientas con las que sí disponen otros estratos sociales.

No es menos cierto que la Argentina, al igual que el resto del mundo sufre una crisis de representación política, agravada en nuestro caso con un singular desprestigio de toda la clase dirigente a partir de las sucesivas frustraciones colectivas, y que los dirigentes políticos debemos redoblar los esfuerzos para reconstruir los vínculos, y ese punto de partida comienza con ejemplos concretos en nuestras conductas.

En este sentido, ante la necesidad de un recorte presupuestario importante que afecta a todas las áreas y programas del Estado Nacional, venimos a proponer un gesto de solidaridad que no soluciona el problema de fondo, pero que seguramente será bien recibido por la ciudadanía, y por el sistema previsional argentino.

La ley 24.241 que regula, entre otros aspectos, el porcentaje de recursos que deben ingresarse al SIJP por cada trabajador, establece en principio una base del 27% del sueldo bruto, que los trabajadores independientes deben cubrir completamente de su bolsillo, mientras que para quienes lo hagan en relación de dependencia los aportes personales deben cubrir un 11% y las contribuciones patronales costearán el 16% restante. En términos relativos, el trabajador en relación de dependencia debe contribuir con el 40,75%, mientras el empleador aporta el 59,25%.

A estos importantes descuentos, claro está, deben sumarse otros para el sostenimiento de las prestaciones sociales, asignaciones familiares y aportes sindicales. Como dijimos más arriba, esta circunstancia mengua el poder adquisitivo del trabajador y engrosa las obligaciones tributarias de los empleadores, y sin embargo no cubre las necesidades del Sistema de la Seguridad Social.



H. Cámara de Diputados de la Nación

"2021 - Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein"

Como dato añadido, y éste es el punto central del análisis, no discrimina categorías jerárquicas dentro de la población trabajadora al momento de establecer las deducciones. En el caso de los empleados del Estado, la situación se vuelve más visible, en tanto las atribuciones, obligaciones y competencias de los funcionarios políticos no sólo son remuneradas acorde a las mismas, sino que justamente por ellas, tales empleados cuentan con recursos extra como viáticos y gastos de representación que no forman parte de la base imponible, generando una situación de inequidad que se profundiza en momentos donde el poder adquisitivo se encuentra amenazado por el aumento de los precios de los bienes de consumo vitales, que dicho sea de paso, se llevan la mayor parte de los ingresos de los trabajadores de las clases menos pudientes y son generalmente los que más aumentan en momentos inflacionarios.

Tal situación debería resolverse atacando las causales macroeconómicas de la inflación y no justamente los bolsillos de los trabajadores. No obstante, el SIJP requiere esfuerzos compartidos y entendemos que hay sectores dentro del universo de los trabajadores estatales que están en condiciones de soportar un esfuerzo mayor que el resto, aliviando las cargas que corresponden al Estado como empleador. Éste es el caso de los funcionarios políticos de alto rango que se definen en el articulado del presente proyecto.

La propuesta estipula un plazo perentorio y preciso, y también determina con precisión el alcance de esta modificatoria, detallando los sujetos alcanzados, e invirtiendo el peso relativo de aportes personales y contribuciones patronales.

A modo de ejemplo, un Subsecretario de Estado de la Nación (el rango jerárquico más bajo alcanzado por este proyecto), percibía en febrero de 2018 un sueldo bruto mensual de \$152.000. El 11% de aportes personales representa \$16.720, mientras que el 21% representaría \$31.920. La diferencia de \$15.200, multiplicada por 13 sueldos al año, sería de \$185.440 por funcionario que ahorraría el Estado Nacional y que no resentirían el SIPA, pudiendo ser destinados a reforzar otras prestaciones asistenciales o volcadas al mismo sistema previsional.



H. Cámara de Diputados de la Nación

"2021 - Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein"

Si bien estas cifras pueden resultar irrisorias tomadas individualmente, la sumatoria de funcionarios de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, a los que pueden sumarse los correspondientes al Poder Judicial y a los Estados provinciales, implicaría un número nada despreciable en estas circunstancias.

Debe quedar claro que no se pretende negar la relación de dependencia ni vulnerar los derechos de este estamento de trabajadores. Tampoco se trata de una medida demagógica que no haría más que contribuir al desprestigio de la dirigencia política. La actividad política constituye el más alto honor y su servicio un privilegio, más debe ser retribuida como se merece. Pero en momentos de zozobra generalizada, constituiría una motivación para el resto de la clase trabajadora y un pequeño alivio para el Estado modificar estos porcentajes de manera excepcional.

Cabe oportuno mencionar que este Proyecto fue presentado y publicado en Trámite Parlamentario N° 48 - Fecha 29/04/2019, bajo el Expediente N° 2123-D-2019 y remitido a las Comisiones de Previsión y Seguridad Social y Presupuesto y Hacienda.

Por todo lo expuesto, solicito a mis pares la urgente consideración y aprobación del presente proyecto de ley.

Lorena Matzen

Diputada Nacional

Diputados/as Nacionales cofirmantes: Roxana Reyes, Gustavo Menna, Claudia Najul, Lidia Ascarate, Alma Sapag.