

CONGRESO NACIONAL
CAMARA DE SENADORES
SESIONES ORDINARIAS DE 2008
ANEXO I AL ORDEN DEL DIA N° 1168
Impreso el día 14 de noviembre de 2008

SUMARIO

COMISION DE PRESUPUESTO Y HACIENDA Y DE TRABAJO Y
PREVISIÓN SOCIAL

Dictamen de minoría en el proyecto de ley venido en revisión por el que se dispone la unificación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en un único régimen previsional público que se denominará Sistema Integrado Previsional Argentino. (CD-70/08)

Dictamen de Comisión
En Minoría

Honorable Senado:

Vuestras Comisiones de Presupuesto y Hacienda y Trabajo y Previsión Social han considerado el Proyecto de Ley venido en revisión CD 70/08 Proyecto de Modificación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en un único régimen previsional público que se denominará SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO – SIPA-; 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

Artículo 1.- Rechácese el proyecto de ley de modificación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones tramitado por el Expte. 27-PE-2008.

Artículo 2.- Créase una Comisión especial integrada por representantes del Congreso de la Nación, asociaciones de trabajadores, jubilados, empresarios, académicos, y demás especialistas, para que en un período no mayor a siete meses realice

el diagnóstico de la situación actual y proponga un proyecto de ley de reforma integral del sistema previsional argentino.

Artículo 3.- Derógase el Decreto N° 897 de creación y fines del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto del 12 de julio de 2007.

Artículo 4.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes del Reglamento del Honorable Senado, este Dictamen pasa directamente al Orden del Día.

Sala de la Comisión, 13 de noviembre de 2008

María E. Estenssoro.-

FUNDAMENTOS

El Proyecto presentado por el Poder Ejecutivo que se somete a consideración del Honorable Senado de la Nación prevé la confluencia del Sistema de capitalización en el Régimen de Reparto, en función de lo cual todos los fondos acumulados a la fecha serán incorporados en especie al Fondo de Garantía Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto, y los haberes previsionales de los futuros jubilados serán establecidos de acuerdo a los parámetros del sistema público.

El análisis del texto del proyecto de ley en donde abundan las imprecisiones y quedan demasiadas cuestiones sin definir, nos induce a suponer que el mismo fue elaborado sin que haya mediado ningún tipo de estudio técnico previo que permita considerar los efectos de las modificaciones propuestas, y en donde sólo parece haber primado las necesidades de incorporar nuevos recursos al erario público para posibilitar sortear las dificultades de financiamiento del próximo año, en un contexto en donde terminaron de perder validez las estrategias financieras que hace sólo dos meses atrás se había definido desde la órbita gubernamental, como fueron el pago al Club de Paris, y la reapertura del canje de la deuda.

Los interrogantes que plantea el proyecto oficial no sólo en el ámbito legislativo, sino también en la mayor parte de la ciudadanía, aún en circunstancias en donde el sistema de capitalización ha recibido tradicionalmente importantes críticas, se sustenta en la falta de confianza respecto a la efectiva utilización que dará el Gobierno a los recursos de la seguridad social, y para ello no sólo hay que retrotraerse a lo que fue la práctica tradicional de las diferentes administraciones, sino cuál fue el manejo que realizó en los últimos años, que lejos de tender a efectuar una composición efectiva de los haberes de los jubilados, se otorgaron aumentos discrecionales que originaron un importante achatamiento de la pirámide previsional y

pérdidas significativas en términos reales para la mayoría de los segmentos de jubilaciones, con excepción de aquellos que se encuentran en el menor nivel, lo que transforma al sistema en un patrón fuertemente regresivo.

Conviene tener presente que aunque la jubilación mínima aumentó más de un 300% en términos nominales entre el 2001 y el 2008, la misma no tiene correlación con el salario mínimo, ya que si se aplica el criterio tradicional del 82%, el monto mínimo de los haberes debería ser un 42% superior al actual.

Por su parte los haberes que a diciembre del 2001 se ubicaban en torno de los \$1.000, por mencionar algún ejemplo, muestra que la diferencia del incremento acumulado hasta agosto del 2008 por el índice de precios al consumidor, con relación a los aumentos recibidos por los jubilados, significaron una pérdida en términos reales cercana al 40%. Sobre este tema el gobierno ha mostrado una falta total de compromiso, y para ello basta con sólo considerar la fórmula establecida en la denominada ley de movilidad previsional, en donde lejos de avanzar en una efectiva recomposición de los haberes, y de atender al fallo de la Corte Suprema sobre el particular, se establece que los incrementos estarán ligados a la evolución de la recaudación tributaria, por lo que tal como lo señaláramos al momento del tratamiento de esta ley el objetivo final sigue siendo tener una caja de ANSES superavitaria para manejarla arbitrariamente por el poder político.

Si realizamos una breve historia sobre la utilización de los recursos de la seguridad social en los últimos años, tenemos que retrotraernos al momento en que se trató la Ley de Presupuesto del 2007 -Ley 26.198-, en cuya oportunidad se creó un Fondo de Garantía de la Movilidad del Régimen Previsional Público (FGM), integrado con los activos financieros de la ANSES disponibles al cierre del ejercicio presupuestario 2006, lo cual fue incorporado a la Ley Complementaria de Presupuesto.

A mediados del 2007 y mediante Decreto 897/07 se creó un nuevo fondo, esta vez denominado Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto –FGS-, cuyo principal objetivo era “atender eventuales insuficiencias en el financiamiento del régimen previsional público a efectos de preservar la cuantía de las prestaciones”.

Este fondo tendía a sustituir al creado por la ley de presupuesto, ya que se iba a integrar con los recursos disponibles de la ANSES al cierre de cada ejercicio anual, registrados como disponibilidades o como activos financieros, y se le adicionaba los activos provenientes de la transferencia de cuentas de capitalización de afiliados de las AFJP, en función de la apretura de la opción que preveía La ley 26.222.

De acuerdo a lo establecido por el citado Decreto los recursos del FGS sólo pueden utilizarse para pagar las prestaciones de la seguridad social, es decir que en principio deben destinarse al fin para el cual fue creado, es decir otorgar garantía de sustentabilidad del régimen previsional, sin embargo el mismo decreto deja abierta la posibilidad que estos fondos se utilicen hacia otros destinos, atento a que “todo valor que no fuere utilizado para afrontar los gastos permitidos, deberá ser invertido en las condiciones que establezca el Comité de Administración de Inversiones...”, pudiendo invertirse en cuentas remuneradas del país o del exterior, o en la compra de títulos públicos o valores locales o internacionales, y/o cualquier tipo de inversión habitual en los mercados financieros.

El Comité de Administración de Inversiones, integrado por el Director de la ANSES y los Secretarios de Finanzas y de Hacienda es el encargado de definir el plan de inversiones, y tal como lo establece el Decreto 897/07, el mismo debe ser elaborado en oportunidad de elevar el proyecto de presupuesto. Hasta el momento cuando ya se trataron dos proyectos de presupuestos desde la fecha de dictado de este decreto, nunca se conoció el plan en cuestión, que de existir, parecería que no tendría estado público, lo que tiende a alimentar las sospechas sobre la utilización discrecional de los recursos, más aún cuando las decisiones de inversión están concentradas en dependencias que tienen entre sus responsabilidades el manejo de la caja presupuestaria y de las necesidades de financiamiento.

Así comienzan a surgir las contradicciones del propio ejecutivo sobre su compromiso con el sistema de seguridad social, ya que si la idea es dotar de autonomía y sustentabilidad a la administración del ahorro previsional, no se comprende porqué aquellas áreas de gobierno que ejecutan la política fiscal son las que terminan orientando la aplicación de los fondos hacia otros objetivos, dejando abierta la posibilidad que los beneficiarios continúen siendo la variable de ajuste, ya que la preservación del valor real de los fondos acumulados dependerá de la composición de la cartera de inversión y por consiguiente podrá originar una eventual erosión de los recursos del sistema.

De tal manera que las pautas sobre el destino de los ahorros previsionales están otorgando un lugar preponderante a las inversiones en instrumentos de deuda, como las del Estado Nacional, para lo cual basta considerar que sólo en el 2008 la ANSES adquirió bonos del Tesoro Nacional por más de \$ 6 mil millones, lo que da un total acumulado a la fecha de alrededor \$ 10 mil millones, transformando a la ANSES en una fuente de financiamiento del Tesoro Nacional.

También hay que destacar que aunque el Decreto 897 preveía la conformación de una Comisión de Seguimiento del FGS, conformada por representantes de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, la CGT, las organizaciones empresariales e integrantes del Organo Consultivo de los Jubilados y Pensionados que funciona en el ámbito de la ANSES, a la fecha no existe información sobre el

funcionamiento de la misma, ni sobre las posiciones adoptadas sobre el plan de inversiones ejecutado.

Una de las modificaciones introducidas en el texto del proyecto de ley enviado por el Ejecutivo es la conformación de un Consejo de similares características a la del citado órgano consultivo, cuya función será el monitoreo de los recursos del sistema, sin embargo si no se establece claramente que el Consejo debe actuar como órgano de contralor previo a la adopción de las decisiones de inversión, y que sus decisiones tienen que tener carácter de vinculante para la disposición de recurso previsional, caso contrario al ser ex post el control, en la práctica se terminará desvirtuando su actuación.

A la situación originada en el manejo de los recursos del Fondo hay que agregar, tal como lo señaláramos al momento del tratamiento de la ley de presupuesto, que desde el año 2005 comienza a evidenciarse una tendencia declinante en el resultado financiero de la administración nacional, como consecuencia tanto del achicamiento del resultado primario, como del incremento de la carga por intereses de la deuda, lo que originó la necesidad de recurrir al mercado para refinanciar los vencimientos de la deuda, en un contexto más restrictivo, volátil y oneroso. Un dato no menor es que en momentos que la economía argentina estaba experimentando importantes tasas de crecimiento, la política abusiva y arbitraria en el manejo de los fondos públicos impidió mejorar las cuentas públicas para poder enfrentar en mejores situaciones períodos de menor nivel de actividad económica.

Además hay que destacar que a la disminución operada en el superávit fiscal se agrega otro hecho y es el cambio que se produce en la composición de dicho superávit, cada vez más concentrado en las Instituciones de la Seguridad Social, es decir básicamente en la ANSES. Así para el año en curso alrededor del 70% del superávit es explicado por la Seguridad Social, y el 80% según el Presupuesto del 2009, por lo que al no estar diferenciados los fondos excedentes, que en este caso tienen un destino específico, terminan siendo considerados como un “ahorro apropiable” por la Administración Central para atender diferentes destinos, como por ejemplo los del servicio de la deuda, desviándose de esta forma de su destino original que es mejorar la calidad de vida de los beneficiarios del sistema previsional.

Volviendo al Decreto 897/07, conviene tener presente que su artículo 6° establece un límite máximo a los recursos acumulados en el FGS, el cual no podrá superar el importe equivalente a las erogaciones por prestaciones anuales de la ANSES, por lo que si sobre un total acumulado a la fecha de \$23.575 millones, se adicionan los casi \$70 mil millones acumulados en las AFJP que se transferirán en caso de aprobarse el proyecto de ley del ejecutivo, el total de recursos del Fondo terminará siendo superior a este límite, y por consiguiente ello llevaría a que se modificaran los criterios de establecimiento del mismo, sin que se conozca hasta el momento cuáles serán.

Es decir que el proyecto de ley no sólo no establece cuál será el esquema de inversiones qué se aplicará a los nuevos recursos corrientes que recibirá la ANSES, sino que al mismo tiempo establece que el stock que conformará la nueva composición del FGS, será invertido siguiendo los esquemas establecidos por el sistema de capitalización, no precisándose ningún criterio que permita el resguardo de estos ahorros previsionales, ni tampoco se establece límites a la inversión financiera, por lo tanto nada indica que se prevea salir de la lógica especulativa que, en opinión del gobierno, estaba inserto el sistema de capitalización.

Tampoco se puede ignorar que la ley aprobada recientemente sobre la denominada movilidad previsional establece que los incrementos de los haberes estará definida en función de una fórmula que correlaciona la evolución de los ingresos tributarios en términos de beneficiados, por lo que aún antes que sea aplicado este mecanismo ya se está erosionando el sentido del mismo, al ser los propios jubilados los que terminen siendo la variable de ajuste, porque cuantos más beneficios tenga el sistema menor será la movilidad.

Hasta aquí presentamos cuál ha sido el esquema aplicado en los últimos años sobre los recursos de la seguridad social, ahora nos detendremos en señalar los objetivos que se persiguen desde el Ejecutivo con la actual reforma. Con la misma el gobierno pretende incorporar ingresos previsionales corrientes por un monto de \$15.000 millones para el 2009, además de los casi \$ 70.000 millones de pesos acumulados en el sistema privado hasta la fecha.

La proyección del flujo anual de ingresos adicionales que tendrá la ANSES le permite al gobierno contar con aproximadamente 4.000 millones de dólares adicionales, que de no mediar esta medida, contaba con la mitad de estos fondos ya que las AFJP debían destinar una parte importante de sus compras de activos a compras de bonos, por lo que el impacto neto al financiamiento para el 2009 sería de 2.000 millones de dólares.

Esta necesidad de recursos, en momentos que la desaceleración de la economía está obligando a realizar ajustes en obras públicas, y subsidios al sector energético, en un contexto donde no sólo no se pudieron conseguir recursos adicionales por derechos de exportación vía la aplicación de la Resolución 125, sino por el contrario la disminución de precios en el mercado internacional está impactando en los ingresos por retenciones, agregado a ello los requerimientos financieros que se necesitan el año próximo para poder afrontar los compromisos de la deuda, en un año signado por la contienda electoral donde la lógica gubernamental requiere para su sostenimiento de importante masa de recursos, conlleva a que la única fuente de financiamiento disponible termina representando el sistema de capitalización previsional.

Por lo tanto en lugar de avanzar en una reforma integral del actual sistema previsional, que tienda a lograr el mayor grado de cobertura, la intangibilidad de los fondos y el respeto por los derechos adquiridos por los trabajadores, lo que se hace es esta reforma parcial, sin que exista ningún estudio técnico que permita avalar la consistencia financiera, la solvencia y la capacidad del mismo, se decide realizar esta modificación apresuradamente, con un proyecto de ley, que hasta los más optimistas como muy amplio, con demasiados puntos sin grandes precisiones y con demasiadas delegaciones al Ejecutivo, quien tendrá la posibilidad vía reglamentación, de realizar los ajustes que considere convenientes.

En función de ello rechazamos el proyecto enviado por el Ejecutivo, ya que consideramos que el mismo tiene una finalidad oculta que es hacerse de recursos para destinarlos a fines políticos diferentes a la seguridad social, entre los cuales se encuentra el pago de la deuda. Sobre esta misma base argumental proponemos la derogación del Decreto 897/07, en función a la utilización que se hizo hasta la fecha del FGS.

En este contexto y reafirmando nuestro compromiso con avanzar en una reforma estructural del sistema de seguridad social, por las implicancias intergeneracionales del mismo proponemos la conformación de una Comisión especial integrada no sólo por representantes del H. Congreso de la Nación, sino también por funcionarios de la Anses, asociaciones de trabajadores, jubilados, empresarios y académicos para que en el término de un período no mayor a siete meses realice el diagnóstico de la situación actual y proponga un proyecto de ley de reforma integral del sistema.

Nuestra posición, plasmada en el Programa de Gobierno que presentamos a la ciudadanía argentina en las últimas dos elecciones presidenciales, es "Avanzar en una reforma integral del sistema de previsión social que garantice una prestación ciudadana universal, incondicional y uniforme a todos/as los/as ciudadanos/as que alcancen la edad de jubilación, complementada mediante un componente contributivo público financiado por un mecanismo de reparto, para lo cual se propicia la implementación de un sistema de "cuentas nocionales" que absorba las cuentas de capitalización individual administradas por las AFJP y transforme los deteriorados fondos de jubilaciones y pensiones en un "fondo de estabilización" del conjunto del sistema. Las AFJP pasarán a administrar únicamente aportes de carácter voluntario"

El concepto de cuentas nocionales significa que los ciudadanos mantienen su cuenta de ahorro y pueden controlarla periódicamente al igual que con las AFJP, el primer ingreso básico al que nos referimos para la vejez no proviene de la caja de Jubilaciones sino del Tesoro y esto se hizo para no afectar los aportes e incluye allí a las personas que no los han tenido.

Además con esta propuesta lo que se tiende a preservar es la transición respetando los derechos individuales de los aportantes a las AFJP y el Fondo de estabilización del sistema, que tiene que ser autónomo de cualquier gobierno para impedir el manejo discrecional de los fondos previsionales.

Por lo tanto lo que queremos dejar en claro que no nos oponemos a discutir el sistema previsional, lo que nos oponemos es al manejo discrecional de los recursos que se pretende dar, y al desconocimiento de los derechos adquiridos de millones de ciudadanos argentinos.

El principal problema que tiene hoy el sistema previsional argentino es la cobertura que deja por fuera al 40 % de los trabajadores que están en el mercado en negro, por lo tanto una propuesta superadora es la realizada por la Coalición Cívica –en el 2007 y hoy- que plantea una prestación ciudadana universal junto con cuentas nocionales para todos aquellos que aporten al sistema a lo que hay que sumarle lo que este gobierno no quiso hacer, que es la actualización de haberes y una movilidad real de la jubilaciones atada a los salarios.

En atención a todas las argumentaciones antes expuestas, se solicita la aprobación del presente.

María E. Estenssoro.-