



**SENADO**

**SECRETARIA**

DIRECCION  
GENERAL DE  
COMISIONES

XLIVa. LEGISLATURA  
PRIMER PERIODO

CARPETA

NO 198 DE 1995

COMISION DE  
ASUNTOS LABORALES Y SEGURIDAD  
SOCIAL integrada con HACIENDA

DISTRIBUIDO

NO 261 DE 1995

JULIO DE 1995

REGIMEN DE PREVISION SOCIAL

Modificaciones

SECRETARIA DE LA ASISTENCIA DE LEGADOS DE CAJOS  
DEPARTAMENTO DE LEGACION Y DE SERVICIOS

## **ASOCIACION DE JUBILADOS DE CARGOS ADMINISTRATIVOS, TECNICOS Y DE DIRECCION**

Personería Jurídica: 19 de octubre de 1992

Secretaría: Av. Italia 2605-503  
Tel. 80.02.59

### **ENTREVISTA CON COMISION LEGISLACION DEL SENADO**

1) Permítanenos hacer una aclaración previa y con ella evitaremos la pregunta que invariablemente se nos plantea cada vez que damos nuestra opinión sobre un proyecto de reforma del sistema jubilatorio: ¿por qué estamos tan interesados en la reforma del sistema jubilatorio si a los actuales jubilados no los perjudicará? Contestamos: Por dos razones muy importantes:

a) Porque nos preocupa la solidez del sistema y que de ella depende nuestra tranquilidad futura.

b) Porque estamos sumamente preocupados por el perjuicio que la modificación de las normas jubilatorias propuesta habrá de ocasionar a los futuros jubilados, trabajadores de hoy, que con sus aportes contribuyen a financiar nuestras pasividades, como en su momento nosotros los hicimos para nuestros abuelos y nuestros padres, en un marco de solidaridad intergeneracional que nunca deberá desaparecer. Sentimos la obligación moral de luchar para que las nuevas normas sean justas y les permitan disfrutar de una pasividad adecuada, aunque esa posición le resulte incomprensible a los que adhieren a las nuevas tendencias que quieren convertirnos en una sociedad egoísta, en la que cada ciudadano lucha por su propio beneficio sin preocuparse por los que va dejando por el camino.

2) Desde hace mucho tiempo, prácticamente desde su fundación, nuestra Asociación ha considerado la necesidad de efectuar modificaciones importantes en las normas legales que regulan el sistema jubilatorio. Ya en 1971, participó en las reuniones que realizara la comisión interpartidaria constituida a esos efectos y presentó su primera propuesta de reforma. Posteriormente, ésta fue actualizada y se presentó en las conversaciones realizadas en el Victoria Plaza. Copia de la misma fue enviada oportunamente a todos los senadores.

Si bien somos partidarios de la reforma, entendemos que la situación del sistema jubilatorio no es tan grave como se anuncia, y menos aún que el sistema sea inviable. Prueba de ello es que el Fondo de Industria y Comercio -el más perjudicado por la evasión- fue superavitario en 1993, a pesar de la rebaja del aporte patronal de 2 puntos porcentuales. Son los otros fondos los que arrojan cuantiosos déficits y es allí donde se deben efectuar las correcciones.

Por otra parte, las cifras que se citan en todas las informaciones oficiales sobre costos y déficit se refieren a la totalidad de los servicios administrados por el BPS, que son mucho más elevados que los del sistema jubilatorio en particular, que es para el cual se está proponiendo esta reforma.

El proyecto que se propone no soluciona el problema de la SS, ni a mediano ni a largo plazo. Según el Sr. Julio Ramos, integrante de la Comisión que lo redactó, el nuevo régimen comenzará a producir sus efectos dentro de 7 u 8 años, y agrega textualmente "estamos pensando en plazos de 25 a 30 años para que los déficits no sean los que son actualmente". De cabecera, el Sr. Ramos tuvo en cuenta el servicio de

de jubilados, que se aplica a los universales. Se quiere evitar fijar la reforma por la eliminación de privilegios, y se están creando otros. Poco importa la declaración de universalidad si su aplicación a otros sectores que tienen los promedios de pasividad más elevados, queda para un futuro no determinado. Si realmente existe la intención de incorporar a todos los sectores de la provisión social al nuevo sistema, debe unirse en este proyecto

4) El proyecto puede dividirse en dos partes sustanciales:

a) Las modificaciones al sistema de reparto y el régimen de transición correspondiente.

En este aspecto encontramos muchas coincidencias con nuestra propuesta; las mayores discrepancias se refieren fundamentalmente a la reducción de la tasa de reemplazo a valores irrisorios, las nuevas exigencias para el otorgamiento de las pensiones, el mantenimiento de privilegios para los docentes, importantes observaciones sobre el tema recursos, etc.. Las trataremos más extensamente al referirnos al articulado.

b) La introducción del sistema de capitalización.

Discrepamos totalmente con la filosofía del régimen que se crea por este proyecto, más aún cuando se admite la participación de instituciones privadas en la administración de los ahorros de los trabajadores. Reestructurando el sistema de reparto, la capitalización es innecesaria y perjudicial.

a) Al sustraer recursos agudizará el déficit, pues aunque se dice que sólo entre el 8 y 9% de los aportes serán capitalizados, queda la incógnita de cuántos de ese 90% restante que estarían en el primer nivel habrán de optar por capitalizar el 50% de sus aportes, atraídos por la agresiva campaña publicitaria que, indudablemente, desatarán las AFAP.

b) La disminución de la evasión se conseguirá fundamentalmente por la implantación de la historia laboral que ya está en curso, y por el aumento de los años para calcular el sueldo básico; no por la capitalización que sólo abarcaría a una minoría de los afiliados.

c) Debe admitirse que la falta de motivación para aportar por la totalidad del salario, es consecuencia directa de la perversa política seguida con el SMN, que llevó los topes a menos de la mitad de lo que eran hace 5 años. Una adecuación progresiva de esos topes revertiría esa situación o, quizás mejor, la aplicación de una tasa de reemplazo por franjas, como la exponemos en nuestra propuesta, tendría la ventaja de que la jubilación siempre sería algo mayor para aquél que aportó más, sin que quedaran todos igualados en el tope máximo.

d) Limita la aportación al régimen de solidaridad intergeneracional hasta un máximo de \$ 5.000, con lo cual se excluye a aquellos que tienen mayor capacidad de aportación, incorporándolos a un régimen individualista que desvirtúa la esencia del régimen solidario que quiere nuestra población.

e) La capitalización no le dará mayor seguridad a los trabajadores. Sus ahorros serán invertidos en un alto porcentaje en valores públicos. También en valores públicos fueron invertidas las reservas que hace años tenía el NPS, y que se evaporaron por la inflación. Este último efecto parece que quedaría anulado al estar nominados los valores en unidades reajustables, y también es cierto que hasta ahora el Estado ha sido muy cuidadoso en el cumplimiento de los compromisos contraídos con la deuda pública; pero nadie puede garantizar que durante los próximos años ese cumplimiento pueda continuarse. El costo de un sistema de capitalización es que elevado, entre otros factores, el nivel de endeudamiento del Estado, se pierda la confianza de los inversionistas en el país.

Los trabajadores argentinos tuvieron un mal principio con el nuevo régimen. No sólo la caída de la Bolsa tiene que haber afectado sus inversiones en títulos y acciones, sino que el 30% (unos 300 millones de US\$) fue colocado a plazo fijo; colocación peligrosa para los jubilados que están superando la gran mayoría de los bancos para devolver sus depósitos. Y aquí no operan las garantías

otorgadas por el Estado, ya que la crisis tiene que haber afectado a la totalidad de las AFP, llevando la rentabilidad mínima a valores negativos. En pocas palabras, es muy probable que los trabajadores argentinos tengan hoy menos ahorros que cuando los depositaron. Sería una información muy útil para el trabajo del Parlamento, conocer las rentabilidades que tuvieron esas AFP. en 1974, y las que se están obteniendo en estos meses de 1975.

f) La publicidad del banco extranjero más importante de nuestro país dice: LA PRIORIDAD EN INVERSIONES FINANCIERAS ES LA SEGURIDAD, sin embargo, no se sigue este consejo con los ahorros de los trabajadores, se prioriza la RENTABILIDAD, y con ello se estimula a las AFAP, a que arriesguen en sus colocaciones, ya que a mayor riesgo existe mayor rentabilidad, los trabajadores no tendrán la posibilidad de optar entre SEGURIDAD Y RENTABILIDAD.

g) Se espera que gran parte de los trabajadores opten por las AFAP oficiales, pero éstas también tendrán que arriesgar, porque si no alcanzan la rentabilidad mínima promedio serán liquidadas y el mercado quedaría exclusivamente en manos de las AFAP privadas cuya finalidad es lucrar con los ahorros de los trabajadores.

h) En pocos años el capital a disposición de las AFAP, será cuantioso, una parte muy importante del cual estará invertido en títulos públicos, convirtiéndose en los mayores acreedores del Estado. En tal situación podrán ejercer fuertes presiones sobre el gobierno, ya que podrán disponer a su arbitrio si compran o no compran los valores que éste emita con ese fin. Se establece indirectamente que tendrán que mantener un mínimo del 30% de su cartera en valores públicos, pero ese porcentaje será totalmente insuficiente para compensar los aportes que se sustraigan al BPS, para ser capitalizados. Y si los títulos no se colocan, ¿cómo se pagarán las jubilaciones?; ¿cómo se cubrirá el déficit del BPS?

i) La seguridad para el trabajador sobre la honestidad en el manejo de sus ahorros está basada en los controles del Banco Central. Lamentablemente, esta Institución ha perdido credibilidad frente a la quiebra de numerosos bancos cuyo control estaba a su cargo.

Pasaremos ahora a referirnos a aquellos artículos que nos merecen mayores observaciones, incluyendo los referidos al sistema de capitalización, en el entendido de que si -contra la opinión de la mayoría de la población- se insiste en su aprobación en base al sistema mixto que no compartimos, habremos colaborado para reducir en algo los perjuicios que la misma habrá de causar a los trabajadores.

Art. 4) Obliga al trabajador menor de 40 años a incorporarse a un régimen de prestaciones no definidas que lo harán vivir en permanente incertidumbre, él no será el dueño de sus ahorros, tendrá que volcarlos en alguna AFAP, en base a normas que muy probablemente no cumplirá. Podrá perder su trabajo antes de configurar la causal jubilatoria pagando por una situación muy angustiosa, pero no podrá disponer del capital acumulado en la AFAP, hasta que dicha causal se configure.

Art. 6) No parece justo que si un trabajador que a los 60 años tiene causal jubilatoria y desea continuar en actividad, deba esperar hasta los 65 para recibir la jubilación por ahorro individual y cesar en sus aportes a ese régimen.

Art. 9) La ley que se presenta a los trabajadores del primer nivel...

este régimen, no se crea en este proyecto. Si se está pensando en los 7 puntos del IVA, éste tributo está afectado específicamente al BPS, en su conjunto. Ésta es la gran oportunidad de determinar que parte de esos 7 puntos se asigne al régimen jubilatorio de reparto, para poder saber los verdaderos resultados financieros del sistema.

Se mantiene el régimen de aportación para los patrones rurales que se regula con el Salario Mínimo Nacional. En la misma proporción

in que los topes se redujeron a menos de la mitad de su valor real. También disminuirán esos aportes, y seguirán disminuyendo; lo que constituye un privilegio inadmisible para ese sector. El SMN, fijado en el mes de mayo -continuando con la política del gobierno anterior- representó el 75% del incremento del IPC, lo cual provocó una nueva depreciación del aporte patronal rural.

Con respecto a los aportes para los trabajadores domésticos, nuestra Asociación propone su pago en forma de estampillas para adaptarse a la realidad actual en la que el trabajador doméstico trabaja cortas jornadas para distintos patronos. Por otra parte facilitaría enormemente los trámites para estos últimos, cuya única obligación sería adquirir las estampillas y entregárselas al trabajador para que las pegara en su libreta. Valdría la pena considerar seriamente esta propuesta.

Dentro del tema de recursos, existen a nuestro entender dos omisiones muy importantes que le quitarán transparencia a los resultados del régimen de solidaridad. Si por razones ajenas al sistema se incluyen exoneraciones o se rebajan aportaciones, éstas deben ser compensadas por recursos de Rentas Generales. Así la Asistencia prevista en el art. 67. de la Constitución se ajustará al verdadero déficit del sistema y no se verá inflada artificialmente. Nuestra propuesta no significa un mayor gasto para el Gobierno Central, es un cambio de imputación que pone las cosas en sus verdaderos términos.

a) Para el pago de las pensiones a la vejez. Estas pensiones destinadas a aquellas personas mayores sin recursos, que obviamente no contribuyeron al sistema de reparto con sus aportes, deben ser atendidas por la sociedad en su conjunto y no por los aportantes a este sistema. Ese es el criterio que se seguía en todos los proyectos presentados en la legislatura anterior, que especificaban su financiación con recursos de Rentas Generales. En 1994 ascendieron a más de 94 millones de dólares y se presume que con el nuevo régimen esta cifra aumente sustancialmente, en virtud de que muchas personas que no podrán acceder a la jubilación soliciten esa pensión.

b) Exoneraciones de aportes patronales. Sin entrar a juzgar la justicia de estas exoneraciones, ellas constituyen subsidios otorgados por razones de interés general a algunas actividades que nada tienen que ver con el régimen jubilatorio. Por lo tanto, es Rentas Generales quien debe compensar al régimen por esas menores aportaciones.

Art.19) La causal por edad avanzada, siempre estuvo fijada en 5 años por encima de la jubilación común. Debería fijarse en los 65 años.

Art.25) Rechazamos la exigencia de que para los viudas y viudos se exija la dependencia económica del causante o la carencia de ingresos suficientes. Las asignaciones de pensión resultan de aplicar porcentajes que constituyen ya una importante reducción con respecto a la jubilación. No es admisible que se realicen reducciones adicionales. Si se busca corregir algunas situaciones anómalas, bastaría con exigir prueba de que constitulan un hogar común con el causante. Además dejar en manos de la reglamentación determinar como se prueba la dependencia económica o la carencia de recursos suficientes, es dar al P. Ejecutivo un cheque en blanco para rebajar las pensiones a valores irrisorios. Lo sucedido con la fijación del SMN, es un buen ejemplo para tener en cuenta.

Art. 26) Llevar el sueldo básico jubilatorio al promedio de los últimos 10 años, significa a su vez una reducción que impacta...

...a los trabajadores que deseen jubilarse a los 60 años de edad. Pero en este proyecto se lleva dicha tasa a niveles irrisorios. Fijarla en el 50%, más que un régimen de incentivos es un régimen de castigos. Se castiga al trabajador por querer jubilarse a los 60 años de trabajo y se le ofrecen altos incentivos para que siga hasta los 65. En reali-

dad es un régimen encubierto de elevar la edad de retiro a los 65 años. Se constata por las causales de incapacidad, para las cuales se fija la tasa en 65%, mayor que la jubilación común a los 60 años de edad pero igual a la que ésta alcanzaría a los 65. Con ello se está frenando la incorporación de los más jóvenes al mercado de trabajo, que es el grupo etáreo con mayor índice de desocupación. Así presentada, esta disposición causará graves perjuicios a numerosos funcionarios de empresas importantes, prácticamente todas las multinacionales, que tienen condicionado su retiro a la configuración de la causal jubilatoria, ya que se verían obligados a retirarse con una asignación del 50% del sueldo básico, sin posibilidades de acceder a los incentivos.

Es indudable que el trabajador que pierde su trabajo a los 60 años va a tener serias dificultades en conseguir otro, y menos aún con remuneración similar al anterior, si ésta era medianamente buena. Para paliar en algo esa dificultad proponemos que se establezca la exoneración total o parcial del aporte patronal para los trabajadores que excedan los 60 años. El sistema se verá beneficiado con la postergación del pago de la pasividad que compensará con creces la eliminación o reducción del aporte patronal.

Art. 36) Consideramos que la inclusión de los docentes en los servicios bonificados no corresponde. El esfuerzo mental que realizan está compensado con la reducción del horario y las extensas vacaciones. Se está legalizando uno de los privilegios que se quería eliminar: jubilados a los 50 años, en pleno goce de su capacidad. Además se está creando un precedente peligroso que podría llevar a la incorporación de otras actividades a este beneficio, con iguales o mayores fundamentos. Si se quiere compensar a los docentes por sus bajas remuneraciones -que somos los primeros en reconocer- se ha tomado un camino equivocado. Por otra parte ¿quién haría la contribución especial para los docentes de la actividad privada, si esos establecimientos están exentos de aportes patronales?

Art. 37) No debe fijarse un mínimo final de 10 años para reconocer tareas bonificadas. Si el trabajador desempeñó esas tareas insalubres, debe ser compensado proporcionalmente, cualquiera sea la época y el tiempo en que estuvo expuesto a ellas.

Art. 38) El monto mínimo de jubilación es extremadamente bajo. A los 65 años será inferior al que se establece para la incapacidad, la edad avanzada y la pensión a la vejez. No debe olvidarse que para tener causal jubilatoria debe haber acreditado 35 años de aportación.

Art. 39) No entendemos porqué la pensión derivada de los ahorros realizados por el trabajador durante su vida activa, debe estar supeditada a "la dependencia económica del causante o a la carencia de ingresos suficientes"

Art. 54) Para la fijación de la renta de la jubilación por el régimen de ahorro se tendrá en cuenta entre otros factores la tasa de interés. Entendemos que no puede quedar librada simplemente a la competencia de las aseguradoras, sino que el Banco Central debería fijar anualmente un máximo.

Art. 55) De la misma manera que se establecen plazos perentorios para la incorporación de los aportes a la C.A.P.A., deben fijarse plazos perentorios para la incorporación de los aportes a la C.A.P.A.

Art. 71) Como va la compensación respecto al art. 71, como consecuencia del topa mínimo. No es posible que con 65 años de edad, no lleguen en el 2003 al monto de la pensión a la vejez.

Art. 75) Igualmente entiendo es el tope máximo. Para el 2003, debería ser igual a 15 SBB (6 \$.620). De otro manera no estaría manteniendo

el privilegio para los que actualmente pueden alcanzar ese tope.

Art. 89) La obligación del trabajador de denunciar a su patrono cuando no declara los salarios con exactitud es impracticable. Debe otorgársele al trabajador un plazo prudencial para denunciar sus servicios recién después de finalizada la relación laboral. La triplificación de la indemnización se evita fácilmente demorando el despido 180 días.

Art. 99) No es suficiente la información que se le dará al trabajador. Éste debería saber además en qué valores están invertidos sus ahorros y las operaciones que se realizaron con ellos.

Art. 102) En toda la propaganda que se realiza sobre las ventajas del sistema de capitalización, nunca se dice que los ahorros del trabajador estarán sujetos a una importante deducción por parte de las AFAP, por concepto de comisión y prima de seguro. Consideramos que es necesario que se fije en la ley un límite máximo de lo que se puede retener por esos conceptos; con ello se ganará protección para el trabajador y se agregará un elemento muy importante en la discusión de este proyecto. Y para que sea más explícito, ese porcentaje debe estar fijado sobre el aporte, que es lo que administrará la AFAP. Decir que se cobra 2 o 3% sobre el salario equivale a estar cobrando el 13 o el 20% sobre el aporte, si éste es del 13% como se propone. Debe tenerse en cuenta, además, que los porcentajes que se cobran en Argentina son tan elevados que permitieron a las AFAP gastar más de 30 millones de dólares en publicidad que, evidentemente, saldrán de los bolsillos de los trabajadores.

Art. 107) Si el afiliado no establece su preferencia por determinada AFAP, debería asignársele a la AFAP del BPS.

Art. 116) Entendemos que al trabajador habría que darle la opción: Seguridad o Rentabilidad. Con ese objeto la rentabilidad mínima debería ser establecida en un porcentaje fijo (por ejemplo el 2% sobre el capital actualizado). Así las AFAP que prioricen la Seguridad frente a las que deberían estar la oficiales no correrían el riesgo de ser liquidadas si las otras obtienen altos rendimientos. Por su parte el trabajador podría optar por la AFAP que mayor le conviniere, ya sea que esté dispuesto a arriesgar su capital o no.

Art. 122) Las inversiones en valores de empresas públicas o privadas que cotizan en mercados formales son de alto riesgo, no deberían admitirse.

Art. 139) No es suficiente decir que el jubilado tiene la garantía del Estado en caso de liquidación de la empresa aseguradora, es necesario que se asegure que éste continuará percibiendo su pasividad sin interrupciones y a través de qué organismo del Estado, mientras se realizan los trámites judiciales de la liquidación (inc.b) o se determine si la AFAP tiene disponibilidades suficientes para asumir el compromiso. (inc.c).

Art. 141) La recaudación de los aportes para el sistema de ahorro tiene un costo importante. Si por razones de comodidad para las AFAP será

Art. 176) Último inciso. Le abre la posibilidad a los patronos para forzar a sus trabajadores a constituirse en empresas unipersonales, para evitar el pago de aportes patronales. Al aceptar esa solución los trabajadores están limitando su jubilación futura a valores mínimos.

Terminado el análisis del articulado, deseamos proponer algunas disposiciones complementarias:

1) Incluir mecanismos que aseguren la versión de los aportes por las instituciones públicas con severas sanciones para sus responsables. El atraso en el pago de los aportes personales destinados al ahorro individual provocaría graves perjuicios a los trabajadores por la pérdida de la rentabilidad correspondiente.

2) Plazo para el pago de la jubilación inicial por el régimen de solidaridad. Una vez completado el reconocimiento de servicios anteriores, este plazo no debería exceder los 30 días desde la fecha de cese o de solicitud.

3) Adelanto pre-jubilatorio. Mientras no se complete la historia laboral, debería concederse un adelanto pre-jubilatorio que podría variar entre un 50 y 70% de la jubilación estimada en base a un primer análisis de la documentación presentada, para todos los solicitantes que hayan cesado en su actividad.

4) Establecer un régimen de actualizaciones en base al art. 67 de la Constitución, para todos los pagos por haberes jubilatorios que se realicen con atraso no imputable al jubilado.

5) Con referencia a la tasa de reemplazo por franjas ya citada a propósito de los topos máximos, presentamos a continuación una escala tentativa partiendo de la tasa básica del 65%.

Primeros \$ 2.000	65%
de \$ 2.000 a \$ 5.000	60%
de \$ 5.000 a \$ 10.000	50%
más de \$ 10.000	35%

Así llegaríamos a que para un sueldo de \$ 5.000 la tasa promedio sería del 62%, para uno de \$ 10.000 el 56%, y para uno de 20.000, el 45.5%, y con ello desaparecería la necesidad de establecer un tope máximo.

U. S. M.  
27.VI.95.

ASOCIACION DE JUBILADOS DE CARGOS ADMINISTRATIVOS,  
TECNICOS Y DE DIRECCION.