



Introducción

El presente documento constituye la Memoria correspondiente al año 2017 de la Comisión para el Fortalecimiento del Sistema de Seguridad Social, conformada en el ámbito del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario, Mínimo, Vital y Móvil.

El documento se organiza en tres secciones. En primer lugar, se describen las características de la Comisión y su funcionamiento durante el año 2017. En segundo lugar, se presenta el cronograma de reuniones y la agenda tratada en cada encuentro. Seguidamente, se desarrollan las principales temáticas abordadas durante las reuniones realizadas. Al final del documento se agregan cinco anexos con la lista de las instituciones asistentes, los principales desafíos identificados a partir de los cuales se organizó la labor de la Comisión durante los años 2016 y 2017, así como los lineamientos prioritarios consensuados durante el año 2016 a partir de los cuales se recomienda conformar la agenda de la futura reforma de la Seguridad Social. Asimismo, se anexan la Declaración de Compromiso y las opiniones remitidas a esta Comisión.

Cabe señalar que los contenidos plasmados en este documento dan cuenta de las opiniones mayoritarias manifestadas por los representantes de las instituciones participantes, sin que expresen necesariamente la opinión individual de cada uno. Se agregan, asimismo, las opiniones en disenso presentadas por escrito por integrantes de la Comisión a instancia de la revisión del documento preliminar oportunamente remitido.

1. Comisión para el Fortalecimiento del Sistema de Seguridad Social.

La Comisión para el Fortalecimiento del Sistema de Seguridad Social, de naturaleza tripartita y de carácter permanente, se creó en mayo de 2016 en el marco del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, a través de la Resolución N° 3/2016, con el objetivo de generar los consensos necesarios a partir de los cuales sentar las bases para una futura reformulación de la Seguridad Social.

Desde su constitución, se reúne en forma mensual y está integrada por representantes del sector empleador y trabajador así como organismos e instituciones del Estado. En los encuentros de la

Comisión participan expertos en Seguridad Social, funcionarios y técnicos de las distintas Secretarías de este Ministerio. El Secretario de Seguridad Social, Sr. Juan Carlos Paulucci Malvis, es quien preside dicha Comisión.

Durante el año 2017, se dio continuidad a los lineamientos prioritarios acordados el año anterior, abordando los conceptos fundamentales para una reforma del Régimen Previsional de carácter universal, integral, solidario, público, sustentable y de reparto. En este sentido, se expusieron alternativas de diseño de un esquema previsional de tres pilares y se analizaron opciones de financiamiento, requisitos de acceso, determinación del monto de la prestación, actualización y movilidad de los beneficios. También se consideraron experiencias comparadas de políticas públicas significativas para la situación actual de la Seguridad Social con vista a la futura reforma.

Asimismo, en el mes de junio, la Comisión sesionó por primera vez en el marco de la reunión anual del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, en carácter de comisión técnica permanente. En esta oportunidad, se elaboró la agenda de trabajo¹ para el segundo semestre del año 2017 y se presentó la Memoria relativa al año 2016, ratificándose la labor realizada en dicho ámbito.

2. Cronograma y agenda de reuniones

Durante el año 2017, se realizaron 12 reuniones mensuales, de las que participaron más de 40 instituciones vinculadas a la Seguridad Social.

¹ Los temas considerados para la agenda de trabajo del segundo semestre del año 2017 fueron: Regímenes Diferenciales y Especiales, Regímenes Complementarios, la experiencia española de los acuerdos sociales y políticos del Pacto de Toledo, la Pensión Universal para el Adulto Mayor, la Coordinación de Cajas Previsionales Provinciales y para Profesionales, las bases normativas para la futura reforma previsional, el Convenio OIT 102 relativo a la norma mínima de la seguridad social y el Código de la Seguridad Social de la Nación.

Reunión	Fecha	Agenda 2017
1°	18 de enero	Reunión inaugural: o Presentación de la SSS sobre la Memoria de la Comisión año 2016.
2°	15 de febrero	Presentación especial: Bases constitucionales del derecho a la Seguridad Social , Dr. Felix Loñ.
3°	13 de marzo	Reforma Previsional. Conformación de un régimen de tres pilares: o Presentación de la SSS sobre "Sistema Multipilar Previsional". * Pilar no contributivo: PUAM. * Pilar contributivo: Prestación completa y prestación proporcional. * Pilar complementario de carácter voluntario.
4°	19 de abril	Financiamiento del régimen previsional. Cotizaciones de la Seguridad Social: o Presentación de la SSS sobre cotizaciones de trabajadores de relación de dependencia. o Presentación de la SSS sobre "Cotizaciones del régimen previsional: trabajadores independientes, recursos contributivos e ingresos no percibidos".
5°	17 de mayo	Financiamiento del régimen previsional. Recursos tributarios: o Presentación de ANSES sobre "Financiamiento del régimen previsional: recursos tributarios". o Presentación de la Coordinadora de Cajas de previsión y seguridad social para profesionales de la República Argentina sobre "Financiamiento del régimen previsional: control y fiscalización de los recursos de la Seguridad Social". o Presentación de AFIP sobre recaudación de la Seguridad Social.
6°	21 de junio	Presentación especial: "La Seguridad Social a partir de los principios de la Doctrina Social de la Iglesia" , Monseñor Jorge Casaretto.
Reunión especial	27 de junio	Reunión en el marco del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil.
7°	19 de julio	Determinación del monto del beneficio contributivo: o Presentación de la SSS sobre "Trayectorias Laborales y Base Reguladora". o Presentación de la SSS sobre "Beneficio Contributivo Requisitos de acceso y esquemas teóricos".
8°	16 de agosto	Presentación especial: "La experiencia española en relación a la registración y fiscalización de la Seguridad Social" , Act. Eduardo Peñato Alonso.
9°	20 de septiembre	Presentaciones especiales: "La experiencia española de los acuerdos sociales y políticos del Pacto de Toledo" , Dr. Javier Aibar Bernad. "Régimen especial de trabajadores autónomos: alcance de la experiencia española" , Dr. Antonio Solesio Jofre. "El Sistema de Mutuas de Accidentes de Trabajo y Accidentes Profesionales de España. Análisis de su funcionamiento y lecciones para el caso argentino" , Dr. Andrés Trillo García.
10°	25 de Septiembre	Presentación especial: "Refundición Normativa de la Seguridad Social: alcances y desafíos de la experiencia española" , Dr. Virgilio Téllez Valle.
11°	26 de octubre	Análisis de los índices de actualización salarial de la Seguridad Social: o Presentación de la SSS sobre la "Actualización de salarios, índices y parámetros del SIPA".
12°	13 de diciembre	Presentación especial: "La Pensión Universal para el Adulto Mayor" , Lic. Samuel Arellano.

3. Principales aspectos considerados

Durante el segundo año de funcionamiento de la Comisión, se profundizó en el tratamiento de temáticas relativas a:

- I. Fundamentos normativos de la Seguridad Social
- II. Diseño del nuevo régimen previsional
- III. Financiamiento de la Seguridad Social
 - a. Cotizaciones
 - b. Impuestos y Masa Bruta Coparticipable

IV. Prestaciones previsionales

- a. Pensión Universal para el Adulto Mayor
- b. Requisitos del Beneficio Contributivo Completo
- c. Monto del Beneficio Contributivo Completo
- d. Movilidad de los haberes y actualización de los salarios de referencia

V. Antecedentes de relevancia: la experiencia española

- a. Acuerdos Sociales y Políticos del Pacto de Toledo
- b. Tesorería General de la Seguridad Social
- c. Régimen Especial de Trabajadores Autónomos
- d. Reordenamiento normativo de la Seguridad Social
- e. El sistema de mutuas de accidentes de trabajo y accidentes profesionales

VI. Fortalecimiento Institucional

- a. Código de la Seguridad Social
- b. Integración de los sistemas de información de la Seguridad Social
- c. Desarrollo de una cultura para la Seguridad Social

I. Fundamentos normativos de la Seguridad Social

El análisis de los fundamentos éticos y normativos de la Seguridad Social, junto a la necesidad de establecer un lenguaje común entre los distintos sectores e instituciones, fueron temas destacados en las reuniones de la Comisión durante el año 2017. Se contó con dos presentaciones a cargo del Dr. Felix Loñ, integrante de la Comisión para la Elaboración de un Anteproyecto de Código de la Seguridad Social, y del Monseñor Jorge Casaretto, Obispo emérito de la Diócesis de San Isidro.

Durante estos encuentros, se señaló que las normas de Seguridad Social tienen su más sólido fundamento en la Constitución Nacional, exponiéndose los antecedentes históricos del constitucionalismo social y su desarrollo en nuestro país. Se subrayó la importancia del Artículo 14 bis como elemento normativo central al describir, en su tercer párrafo, los lineamientos fundamentales del Derecho de la Seguridad Social: “El Estado otorgará los beneficios de la Seguridad Social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que

pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna”. En este sentido, por un lado, se destacó la importancia del Seguro Social, entendido como un sistema contributivo que implica deberes de cotización por parte de los afiliados, y por el otro, se reforzó la necesidad de garantizar la extensión de la cobertura a los colectivos no protegidos mediante otras prestaciones.

Se consideraron también los fundamentos éticos de la Seguridad Social a la luz de los principios de la Doctrina Social de la Iglesia Católica. De acuerdo a los mismos, se destacó la centralidad de la persona y los principios del bien común y de subsidiariedad, reflexionando en torno a las encíclicas papales referidas al trabajo. Respecto del principio de la subsidiariedad, se indicó su relación con el rol del Estado y las organizaciones intermedias en las democracias modernas, enfatizando la importancia del diálogo para el establecimiento de acuerdos a partir de los cuales abordar los desafíos sociales. De este modo, se valoró la conformación de la Comisión como una instancia de participación orientada a la búsqueda de consensos en torno a la cuestión social, destacando el compromiso de quienes participan de la misma con vocación de servicio por la inclusión social.

II. Diseño del nuevo régimen previsional

En el marco de la sanción de la Ley N° 27.260², la Comisión dio continuidad al trabajo sobre los lineamientos referidos a la mejora de la calidad de las prestaciones previsionales en términos de alcance, cobertura y sustitución, así como al fortalecimiento de la sustentabilidad del financiamiento de la Seguridad Social, consensuados durante el año 2016³.

En base al diagnóstico sobre las dificultades para proporcionar niveles adecuados de cobertura y sustitución a través del actual régimen contributivo, se presentaron alternativas de diseño de un Régimen Previsional constituido por tres pilares. En primer lugar, un pilar no contributivo de protección social para personas de 65 años y más que no reúnan los años de aporte mínimos para acceder al pilar contributivo, cuya prestación es la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM). En segundo lugar, un pilar contributivo conformado por un Beneficio Contributivo Proporcional (BCP), que incentive la registración laboral y reconozca -a partir de un mínimo- los años efectivamente aportados; y un Beneficio Contributivo Completo (BCC), que considere el esfuerzo contributivo de las personas que reúnan 30 años o más de aportes. Por último, un tercer pilar

² La Ley N° 27.260 crea el Consejo de Sustentabilidad Previsional, en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que tendrá a su cargo la elaboración de un proyecto de ley que contenga un nuevo régimen previsional, universal, integral, solidario, público, sustentable y de reparto para su posterior remisión por el Poder Ejecutivo Nacional a consideración del Honorable Congreso de la Nación.

³ Ver Anexo 3.

complementario de carácter voluntario, gestionado por organismos estatales o instituciones sin fines de lucro, que permitirá a los trabajadores con mayor capacidad de ahorro la realización de cotizaciones adicionales a las obligadas, posibilitando un incremento en el haber jubilatorio resultante. Al respecto, representantes del sector trabajador manifestaron su disenso frente a la posibilidad de establecer una prestación complementaria, argumentando que podría implicar el debilitamiento de la sustentabilidad del sistema previsional público y de reparto.

Siguiendo el lineamiento consensuado que subraya la importancia de transparentar los recursos de la Seguridad Social por medio de la separación de las fuentes de financiamiento, se destacó la conveniencia que las prestaciones no contributivas se sustenten con recursos provenientes de Rentas Generales, en tanto que los recursos procedentes de cotizaciones a la Seguridad Social se destinen al financiamiento de los beneficios contributivos, sin perjuicio de los impuestos que puedan verse afectados a la Seguridad Social.

III. Financiamiento de la Seguridad Social

Desde la conformación de la Comisión, las alternativas de financiamiento de la Seguridad Social ha sido un tema ampliamente considerado dada su relevancia en el fortalecimiento del Sistema. Se analizó el marco legal que regula sus componentes, su evolución y composición cuantitativa, subrayándose su incidencia en el Presupuesto Nacional. Se explicitó que la estructura de recursos de la ANSES es relativamente estable y que sus principales componentes son las cotizaciones a la Seguridad Social, los impuestos con asignación específica y la masa bruta coparticipable.

a. Cotizaciones

Durante las reuniones de la Comisión se expusieron los tipos de alícuotas de aportes y contribuciones para los trabajadores en relación de dependencia de los distintos regímenes del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y se analizó la variedad de esquemas de cotización vigentes. Se indicó que los mismos no se hallan suficientemente clarificados, lo que da lugar al desarrollo de prácticas de elusión y evasión a la Seguridad Social. Se concluyó en la necesidad de ordenar y simplificar la variedad de regímenes contributivos vigentes, ratificando lo consensuado en el año 2016. En particular, se trató la posibilidad de modificar el Decreto 814/2001, con el fin de eliminar las distorsiones producidas por el esquema de alícuotas diferenciadas. Considerando la relevancia de las cotizaciones en el financiamiento previsional, representantes del sector trabajador manifestaron la necesidad de incrementar las contribuciones patronales con el objeto de fortalecer la sustentabilidad del sistema.

La Ley N° 27.430, sancionada en diciembre de 2017, estableció la unificación gradual de alícuotas

de contribuciones patronales en un 19,50% sobre la nómina salarial, esquema que reemplaza las alícuotas de 17% y 21% -según sector - fijadas en el Decreto 814/2001. La misma ley determinó que de la base imponible sobre la que corresponda aplicar dicha alícuota se detraerá de manera progresiva y gradual un importe mensual, ajustado al Índice de Precio al Consumidor (IPC), que llegará a \$12.000 en el año 2022, en concepto de remuneración bruta.

Otro problema que se destacó, fue la magnitud de los ingresos no percibidos por la Seguridad Social, que se estiman representan el 1,9% del PIB⁴. Particularmente, se indicó el desafío que supone la persistencia de núcleos duros de trabajo no registrado, especialmente concentrados en casas particulares, el sector rural, la construcción, las micro y pequeñas empresas y el trabajo independiente, frente a los cuales se requiere implementar estrategias para la formalización e inclusión de dichos colectivos en la Seguridad Social.

En relación a las cotizaciones de los trabajadores independientes se indicaron algunos problemas asociados a los esquemas vigentes en cada uno de los regímenes de Seguridad Social. Por un lado, en el régimen de autónomos las escalas de ingresos brutos que definen las categorías no cuentan con mecanismos de actualización automática, siendo su última modificación en el año 2006. Por su parte, las cotizaciones se han visto reducidas considerablemente en términos reales debido a la ausencia de mecanismos de actualización de las rentas de referencia entre los años 2002 y 2008. Estos aspectos se reflejan en haberes superiores al 100% de las remuneraciones de referencia en las categorías más bajas, aún si el monto de la prestación es el mínimo.

Por otro lado, en el caso del Monotributo, desde su introducción en el año 1998 y hasta 2016, el aporte previsional unificado no mantenía relación con la escala de ingresos. Con la modificación implementada desde enero de 2017 se establecieron diez categorías de cotización a la Seguridad Social definidas en función a los ingresos brutos anuales. No obstante, los montos de cotización continúan sin tener una relación proporcional con los ingresos y el beneficio previsional sigue siendo el haber mínimo en todas las categorías. De esta forma, persiste un desajuste entre los ingresos de los cotizantes, los aportes previsionales y el monto de las prestaciones. Así también, cabe notar que la mayoría de las prestaciones previsionales en los regímenes para trabajadores independientes se encuentran subsidiadas en relación con los aportes efectuados.

Por último, se presentaron distintas opciones de unificación de los regímenes de seguridad social para los trabajadores independientes. Entre las alternativas discutidas se planteó determinar la base de cotización de estos trabajadores de acuerdo a sus ingresos reales aplicando un esquema de cotización progresivo. También se expuso sobre la conveniencia de que a partir de un cierto

⁴ Estimaciones provisionarias de la Secretaría de Seguridad Social para el año 2016. Se considera para el cálculo del ingreso no percibido el gasto tributario por reducciones de contribuciones patronales, los montos no remunerativos establecidos en las negociaciones colectivas, y la subdeclaración de ingresos y no registración laboral.

monto mínimo – fijado en base a la categoría - la cotización de los trabajadores independientes sea opcional. Cabe notar que esta temática fue de especial relevancia, destinándose un encuentro para el análisis del sistema de cotización de los trabajadores independientes en España como una experiencia a ser tomada en cuenta⁵. Complementariamente, la Secretaría de Seguridad Social con la colaboración de la OIT elaboró un documento técnico referido a la cobertura y financiamiento de la Seguridad Social para los trabajadores independientes⁶.

b. Impuestos y Masa Bruta Coparticipable

El financiamiento impositivo del Régimen Previsional fue abordado también en forma prioritaria, analizándose el marco legal que lo regula, su evolución y composición cuantitativa, y subrayándose su incidencia en el Presupuesto Nacional. Se explicitó que los impuestos con asignación específica más relevantes son el Impuesto a las Ganancias y el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Asimismo, se destacó la tendencia a la disminución de los ingresos por coparticipación en relación al total de los recursos, a partir del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación⁷ respecto de las provincias de San Luis, Santa Fe y Córdoba, así como de la reducción en la detracción del 15% de la masa bruta coparticipable establecida en la Ley N° 27.260. No obstante, en este caso la ley establece que dichos recursos son compensados por aportes del Tesoro Nacional con cargo a Rentas Generales.

Por su parte, cabe mencionar que en diciembre de 2017 el Poder Legislativo sancionó las leyes N° 27.430 y N° 27.432, previa suscripción del Consenso Fiscal por parte del Poder Ejecutivo, representantes de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La primera de éstas estableció que el Impuesto a las Ganancias pasa a estar íntegramente coparticipado, teniendo que ceder la ANSES el 20% de lo ingresado por dicho tributo. La segunda, prorrogó la vigencia de la Ley N° 25.413 del Impuesto sobre los créditos y débitos en cuentas bancarias y otras operatorias, estableciendo que el 100% de lo recaudado tiene como destino la ANSES. Al respecto, organizaciones representantes del sector trabajador mostraron inquietud respecto a la equivalencia de los montos recaudados por ambos impuestos.

Finalmente, se examinó el resultado económico del régimen previsional hasta el año 2016⁸. Se destacó que la totalidad de los recursos propios del sistema (cotizaciones a la seguridad social, recursos impositivos con destino al SIPA y masa bruta coparticipable) son suficientes para el pago

⁵ Ver sección V. Antecedentes de relevancia: la experiencia española.

⁶ Casalí, Pablo et. al. (2018): Seguridad social para los trabajadores independientes en Argentina: diseño, cobertura y financiamiento, Serie Documentos de Trabajo N°19, Buenos Aires, Oficina de País de la OIT para la Argentina, 2018. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_619069.pdf

⁷ CSJN: “Santa Fe, Provincia de c/Estado Nacional s/Acción Declarativa de Inconstitucionalidad”, 24/11/2015; CSJN: “San Luis, Provincia de c/Estado Nacional s/Acción Declarativa de Inconstitucionalidad y Cobro de Pesos”, 24/11/2015 y CSJN: “Córdoba, Provincia de c/Estado Nacional y Otros/Medida Cautelar”, 24/11/2015.

⁸ Estimación provisoria en base a metodología elaborada por la Secretaría de Seguridad Social.

del conjunto de jubilaciones y pensiones ordinarias y por moratoria. Adicionalmente, se señaló que los recursos provenientes de las contribuciones de la Seguridad Social con destino al SIPA permiten cubrir el pago de las prestaciones previsionales excluyendo las otorgadas por moratoria. En tal sentido, se manifestó la importancia de asignar los recursos propios del SIPA al pago de las prestaciones contributivas y ordenar las fuentes de financiamiento de los beneficios no contributivos. Estas consideraciones retoman los argumentos expuestos en 2016 sobre la importancia de identificar las fuentes de financiamiento de cada uno de los regímenes de la Seguridad Social.

IV. Prestaciones

a. Pensión Universal para el Adulto Mayor

La Comisión continuó trabajando sobre las características y articulación de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) en un esquema multipilar. Cabe recordar que la misma fue establecida por la Ley N° 27.260 como una prestación previsional de carácter vitalicio y no contributiva, destinada a garantizar un piso de protección social para aquellas personas de 65 años y más que no pudieran acceder a un beneficio previsional de tipo contributivo por no reunir los años de servicios con aportes requeridos. La percepción de la PUAM es compatible con el desempeño de cualquier actividad en relación de dependencia o por cuenta propia, en cuyo caso los aportes y contribuciones que las leyes nacionales imponen al trabajador y al empleador ingresan al SIPA y son computados como tiempo de servicios a los fines de poder, eventualmente, obtener un beneficio previsional de carácter contributivo⁹.

Atendiendo a que el diseño del régimen previsional repercute en los incentivos a la cotización y a la formalización de las relaciones laborales, se evaluaron esquemas teóricos de diseño de pensiones no contributivas y su forma de articulación con las prestaciones contributivas para distintos países de la región. A partir de los casos analizados, se concluyó que el diseño actual de la PUAM se encuadra en un esquema no integrado al pilar contributivo debido a que la misma no se combina, en forma total o parcial, con las prestaciones contributivas. Asimismo, se indicó que la PUAM tiene un carácter selectivo, en tanto se otorga únicamente si la persona no tiene acceso a otra prestación. Al respecto, cabe destacar que la Ley N° 27.260 estableció que los requisitos de acceso son: la residencia en el país, no ser beneficiario de jubilación, pensión o retiro de carácter contributivo o no contributivo, ni encontrarse percibiendo el seguro por desempleo. Por lo tanto, al

⁹ Los representantes de la CTA manifestaron desacuerdo respecto a que el monto de la prestación sea inferior al haber mínimo garantizado y su incompatibilidad con otras prestaciones. Por su parte, señalan que la misma implica un aumento en la edad a partir de la cual las mujeres pueden acceder a un beneficio previsional.

no tener ninguna condicionalidad socioeconómica para su acceso, logra una efectiva universalización de la cobertura previsional.

La reglamentación establecida por el Decreto 110/2018 introdujo la incompatibilidad de la percepción de la PUAM en los casos en que la persona tenga el derecho, en forma simultánea, a ser beneficiario de una jubilación, pensión o retiro de carácter contributivo o no contributivo. Se incluyen los beneficios que otorgan las Cajas o Institutos provinciales o municipales no transferidos al Estado Nacional y las Cajas de Profesionales. Así también, el mencionado decreto fijó la condición de compatibilidad con el trabajo, estableciendo que el tiempo de servicio simultáneo con el goce de la PUAM se computará exclusivamente para acreditar el requisito de 30 años de aportes para acceder a la Prestación Básica Universal (PBU) y demás beneficios establecidos por la Ley N° 24.241.

b. Requisitos del Beneficio Contributivo Completo

Cabe recordar que en la Memoria de la Comisión del año 2016, se consideró importante mantener el requisito de 30 años de aportes para acceder al Beneficio Contributivo Completo (BCC), al tiempo que se propuso crear una prestación proporcional que reconozca - a partir de un determinado mínimo - los años aportados para aquellas personas que en edad jubilatoria no reúnan los 30 años requeridos.

Durante el año 2017 se analizaron los requisitos de acceso al BCC, abordándose en particular los parámetros de edad y años de aporte. Según los datos presentados correspondientes a las altas jubilatorias del año 2016, solo el 28,5% de las personas cumplieron los requisitos mínimos para acceder a una jubilación ordinaria, en tanto que las restantes se originaron a partir de las dos últimas moratorias previsionales. Por su parte, a partir del análisis de una cohorte poblacional, se evidenció que el 83% de la misma no llega a reunir los 30 años de aporte a la edad jubilatoria, en tanto que un 44% no alcanza a computar un año. Esta insuficiencia de cotizaciones se acentúa más en las mujeres, alcanzando una incidencia del 93% y 55%, respectivamente. Se destacó que las trayectorias laborales de las personas con falta de aportes presentan una mayor sensibilidad al ciclo económico.

Esta dificultad para reunir los años de aporte requeridos, sumado a otros factores, se manifiesta en diferentes patrones de retiro. En particular, se evidencia que en un amplio porcentaje de las altas jubilatorias la edad efectiva de retiro supera la edad mínima determinada por la legislación. En consideración a esta problemática, durante el año 2017 la Comisión continuó el análisis de las condiciones para establecer una prestación proporcional contributiva.

A partir de la sanción de la Ley N° 27.426 en diciembre 2017, se modifica la edad a partir de la cual el empleador está facultado a intimar a los trabajadores del sector privado a jubilarse, fijándose en

70 años, modificando lo establecido por el artículo 253 de la Ley N° 20.744 de Contrato de Trabajo. Dicha modificación no afecta el derecho del trabajador de solicitar el beneficio previsional con anterioridad al cumplimiento de los 70 años de edad, siempre que reúna los requisitos necesarios para acceder al beneficio previsional. Al respecto, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires consideró esta medida un gran avance que permite la prolongación de la vida activa y destacó la importancia de implementar un incentivo para aquellos que decidan continuar trabajando. Por su parte, representantes del sector trabajador plantearon preocupación respecto de la suficiencia de las prestaciones como factor que condiciona la permanencia en actividad.

c. Monto del Beneficio Contributivo Completo

Respecto a la determinación del monto de la prestación completa, se expusieron dos formas alternativas de cálculo del haber, cada una vinculada a una opción de integración entre el pilar contributivo y el no contributivo. En primer lugar, se presentó un esquema de pilares no integrados en el cual el haber inicial queda determinado a partir de la cantidad de años cotizados y la base reguladora (salario de referencia). En segundo lugar, se expuso una opción de pilares integrados en la cual al cálculo señalado el monto de la PUAM como factor fijo. Cada alternativa se asocia a una escala particular de ponderación de los años cotizados, que permite que cada año aportado resulte en un incremento en la tasa de sustitución.

Por su parte, en relación a la base reguladora se señaló que a medida que aumenta el número de años considerados para su cálculo, aumenta la previsibilidad del monto jubilatorio, se genera una mayor equidad al no castigar a las trayectorias laborales con discontinuidades y aumenta la probabilidad de haber tenido aportes en distintos regímenes (reglas de reciprocidad). No obstante, cabe indicar que esta ampliación de la cantidad de años implica en promedio una reducción de la base reguladora, de modo que al momento de establecer la tasa de sustitución es importante considerar dicho efecto. Atendiendo a esto, representantes del sector trabajador propusieron, ante una eventual modificación del período considerado para la determinación de la base reguladora, incluir una variante de cálculo que considere los mejores periodos de cotización.

Por su parte, respecto a los valores mínimos de las prestaciones previsionales, la Ley N° 27.426 estableció un haber mínimo garantizado vinculado al 82% del valor del salario mínimo, vital y móvil, para aquellos beneficiarios de la Prestación Básica Universal (PBU) que acrediten 30 años o más de servicios con aportes efectivos. Posteriormente, a partir de las Resoluciones N° 25/2017 y N° 3/2018 de la Secretaría de Seguridad Social quedan comprendidos, entre otros, todos los beneficiarios de la Ley N° 24.241 incluidos los beneficiarios de retiro por invalidez con aportes regulares; los Regímenes Nacionales Generales anteriores a la Ley N° 24.241, Regímenes diferenciales o insalubres; pensiones honoríficas de Veteranos de la Guerra del Atlántico Sur instituida por la Ley N° 23.848; y las jubilaciones otorgadas por el Régimen Previsional Especial

para ex – Soldados Combatientes de la Guerra de Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur, establecido por la Ley N° 27.329¹⁰.

d. Movilidad de los haberes y actualización de los salarios de referencia

La Comisión analizó el mecanismo de la movilidad de los haberes y actualización de los salarios de referencia, destacando que nuestro país exhibe una amplia variedad de índices en los distintos regímenes previsionales. En cuanto al Régimen General del SIPA, hasta el año 2017 la movilidad estaba estipulada semestralmente en función de la variación de los salarios, los recursos del sistema previsional y la cantidad de beneficios en vigor. Asimismo, se destacó que la movilidad de los Regímenes Especiales del SIPA, las Cajas de Retiros de las Fuerzas Armadas y de Seguridad y las Cajas Provinciales están determinadas en función del aumento salarial de los cargos en actividad o la variación del índice de salarios sectorial. La actualización de los montos de los haberes de las Cajas Profesionales y del régimen de Ex-Capitalización varía según cada caso.

Por su parte, se expuso que en la mayoría de los países los mecanismos de movilidad de los haberes previsionales están dados por ajustes que utilizan exclusivamente un índice de precios, un índice salarial de los trabajadores en actividad o bien una combinación de ambos, a fin de mantener el poder de compra de las prestaciones.

Debe tenerse en cuenta que desde marzo de 2018 se introdujo, mediante la Ley N° 27.426, una nueva fórmula de movilidad de las prestaciones del Régimen General del SIPA ligada a la evolución combinada de la variación de los precios al consumidor y de los salarios. Esta fórmula se compone en un 70% en las variaciones del Nivel General del Índice de Precios al Consumidor Nacional elaborado por el INDEC y en un 30% por variación del RIPTE. Con la reforma, la movilidad se aplica trimestralmente en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre. Representantes del sector trabajador expresaron su preocupación por el encarecimiento de la canasta de consumo de los adultos mayores y la pérdida de poder adquisitivo que expresan implicaría la nueva fórmula.

Asimismo, se establecen modificaciones respecto del índice de actualización de los salarios de referencia, indicando que las remuneraciones contenidas en el cálculo del haber inicial se actualizarán de acuerdo a la variación del RIPTE en lo que refiere al periodo que se inicia en marzo 2018.

¹⁰ Sobre este punto, la CTA manifestó disconformidad respecto a la restricción en la normativa de los beneficiarios de las prestaciones otorgadas a partir de las Leyes N° 24.476, 25.994 y 26.970.

V. Antecedentes de relevancia: la experiencia española

Resulta de interés a instancia del proceso de reforma previsional, la identificación, análisis y valoración de lecciones y experiencias relevantes en materia de seguridad social. Para ello, y con el objetivo de contribuir a la agenda y a la formulación de políticas públicas, se desarrollaron una serie de Asistencias Técnicas a cargo del Ministerio de Empleo y Seguridad Social de España, abordando las temáticas de “Los acuerdos sociales y políticos del Pacto de Toledo como experiencia institucional de reforma de seguridad social”, “La Tesorería General de La Seguridad Social de España”, “El Sistema de Mutuas de Accidentes de Trabajo y Accidentes Profesionales de España” “Reordenamiento normativo de la Seguridad Social” y “El Régimen Especial de Trabajadores Autónomos de España”. Como resultado del intercambio, se alcanzó la sistematización documental de las experiencias seleccionadas y la transferencia a los interlocutores sociales e institucionales de los conocimientos generados.

a. Acuerdos Sociales y Políticos del Pacto de Toledo

El Pacto de Toledo, suscripto en abril de 1995, representa el acuerdo entre todas las fuerzas políticas y sociales, y constituye una experiencia relevante que ha logrado institucionalizar el consenso político y el diálogo social como vías de permanente consolidación y perfeccionamiento del Sistema de Seguridad Social. Es el resultado del trabajo de la Comisión no permanente de Análisis y Seguimiento que elabora, quinquenalmente, un informe sobre los problemas estructurales del Sistema de Seguridad Social y las principales reformas que deben realizarse.

Las recomendaciones que surgen del Pacto de Toledo han sido sometidas a una serie de evaluaciones para garantizar su continuidad, siendo las mismas ratificadas o modificadas con el acuerdo de amplias mayorías¹¹. Este proceso de revisión ha promovido, a través del consenso político y el diálogo social, una mayor transparencia, estabilidad y ha logrado dar respuesta a las problemáticas asociadas a los cambios sociales y económicos, a la vez que asegura su sustentabilidad y perdurabilidad en el tiempo.

Durante la reunión de la Comisión, se expusieron los principales problemas del Sistema de Seguridad Social en España previos a la celebración del acuerdo, entre los que se destacaron una financiación desequilibrada, limitada cobertura, elevadas alícuotas de cotización y pensiones de baja cuantía. Posteriormente, se realizó un detallado análisis del contenido de sus Recomendaciones, cuyos puntos principales son:

¹¹ En los años 2003 y 2010 se realizaron revisiones que fueron plasmadas en informes, profundizando los lineamientos ya establecidos y poniendo de manifiesto la importancia del Pacto como guía de acción para la sustentabilidad del sistema. Durante el año 2017, la Comisión se encontraba nuevamente en proceso de discusión y debate de las recomendaciones.

- Separación y clarificación de las fuentes de financiación: las prestaciones de carácter contributivo deben financiarse a partir de cotizaciones sociales, y las prestaciones no contributivas y universales (sanidad y servicios sociales, entre otras) lo harán exclusivamente con impuestos generales.
- Constitución de reservas: el sistema contributivo de pensiones debe contar con un presupuesto equilibrado. Por ello, para atenuar los efectos de los ciclos económicos, debe constituirse fondos de reserva.
- Mejora de las bases de cotización: estas deberán coincidir plenamente con los salarios reales, con aplicación gradual de un único tope máximo de cotización para todas las categorías laborales, fijando el techo de aseguramiento del sistema público de protección.
- Financiación de los regímenes especiales: se debe impulsar la modificación de los regímenes bajo el criterio de que, a igualdad de acción protectora, deber ser también semejante la aportación contributiva.
- Mejora de los mecanismos de recaudación y lucha contra la economía irregular: proseguir los esfuerzos de mejora de los mecanismos de recaudación de las cotizaciones que posibiliten la reducción de la morosidad, incentivando el trabajo regular y la lucha contra el trabajo informal.
- Simplificación e integración de regímenes especiales: reducción gradual del número de los regímenes existentes, logrando la plena homogeneización del sistema público de pensiones, de manera progresivamente todos los trabajadores queden encuadrados en el régimen de trabajadores por cuenta ajena o en el de trabajadores por cuenta propia, contemplando las peculiaridades de ciertos colectivos (trabajadores del sector de la minería del carbón, pesquero y rural).
- Integración de la gestión: reafirmar la eficacia gestora del sistema a través de una mayor integración orgánica de las funciones de afiliación, recaudación y de gestión de las prestaciones.
- Evolución de las cotizaciones: reducción de las cotizaciones sociales como elemento dinamizador del empleo, con prioridad en los trabajos de baja cualificación y en los sectores más intensivos en mano de obra. La aplicación de esas recomendaciones debe quedar condicionada al mantenimiento del equilibrio financiero del sistema contributivo, evitando dificultades adicionales al equilibrio de las cuentas públicas.

- Sobre la equidad y el carácter contributivo del sistema: sin perjuicio del criterio de solidaridad se requiere que, de forma gradual, las prestaciones guarden una mayor proporcionalidad con el esfuerzo de cotización realizado y se eviten situaciones de falta de equidad en el reconocimiento de las mismas.
- Edad de jubilación: debe ser flexible, gradual y progresiva. Sin perjuicio de mantener la edad ordinaria de jubilación en los 65 años, resulta aconsejable en términos financieros y sociales facilitar la prolongación voluntaria de la vida activa de quienes libremente lo deseen.
- Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones: garantizar el poder adquisitivo mediante la revalorización automática de las pensiones, en función de la evolución del índice de precios al consumo y a través de fórmulas estables.
- Reforzamiento del principio de solidaridad: reforzar los principios de solidaridad y de garantía de suficiencia, en la medida en que la situación financiera lo permita.
- Mejora de la gestión: necesidad de adoptar medidas destinadas a optimizar la gestión de las prestaciones por incapacidad temporal y por invalidez, con el objeto de frenar las causas de fraude dentro del sistema público en el acceso y permanencia de las prestaciones. En dichas medidas tendrán prioridad el establecimiento de un calendario y de los medios humanos necesarios para el control de dicha incapacidad desde el mismo sistema y profundizar en la participación y corresponsabilidad social en la gestión, control y vigilancia de las prestaciones.
- Sistema complementario: el sistema público de la Seguridad Social puede complementarse voluntariamente por sistemas de ahorro y protección social, tanto individuales como colectivos, externos a la Seguridad Social, que tengan por objetivo exclusivo mejorar el nivel de prestaciones que les otorga la Seguridad Social pública. Se propone la actualización y mejora de los actuales incentivos fiscales dirigidos a la promoción de dicho sistema complementario, con especial atención a los sistemas colectivos.
- Análisis y seguimiento de la evolución del sistema: deben utilizarse instrumentos, en el Gobierno y en el Parlamento, que permitan un seguimiento y una evaluación periódica de la evolución del equilibrio financiero del sistema con el objetivo de realizar las intervenciones que fueran requeridas. Se para ello se crea la Comisión no Permanente del Pacto de Toledo integrada por Diputados de distintos Grupos Parlamentarios.

De esta forma, en el contexto de convocatoria a diversos sectores sociales y políticos para proyectar la futura reforma de la Seguridad Social en la Argentina la Comisión de Fortalecimiento analizó los alcances y desafíos del Pacto de Toledo, y destacó que si bien constituye una valiosa experiencia, no todas las recomendaciones son extrapolables al caso argentino.

b. Tesorería General de la Seguridad Social

El régimen previsional argentino exhibe dificultades en materia de recaudación de los recursos de la seguridad social debido a la persistencia de una elevada informalidad económica que limita la base contributiva. Asimismo, se evidencia una escasa transparencia de las fuentes de financiamiento y de las transferencias de recursos entre regímenes y organismos. A ello cabe agregar problemas de coordinación, gestión y articulación entre los regímenes y organismos, originados en la multiplicidad de Instituciones de la Seguridad Social. Esto conlleva a una diversidad de normas y procesos que dificultan el perfeccionamiento de los mecanismos de recaudación y la promoción y fiscalización de la registración de los trabajadores.

En Argentina, las funciones de planificación económica y normativa, así como las relativas a la administración de las prestaciones, la afiliación, la recaudación de las cotizaciones, la fiscalización y control, y la administración de fondos se desarrollan a partir de un conjunto de instituciones nacionales¹². En este contexto, adquiere interés el análisis de diversas prácticas que permitan conocer el funcionamiento de sistemas alternativos en la gestión y control de la recaudación previsional. La Tesorería General de la Seguridad Social de España (TGSS) se constituye como una experiencia de relevancia ya que su funcionamiento ha permitido una mejora en la calidad institucional, en los niveles de transparencia y en una más eficiente asignación de los recursos de la Seguridad Social en dicho país. La TGSS es un servicio común¹³ de la Seguridad Social, tutelado por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, con personería jurídica propia. A partir de la aplicación de los principios de solidaridad financiera y caja única, se unifican todos los recursos económicos y la administración financiera del Sistema de la Seguridad Social. Asimismo, la TGSS resolvió parte del problema del desequilibrio entre subsistemas deficitarios y superavitarios, estableciendo un único tipo de cotización para todas las prestaciones del Régimen General.

La TGSS se conformó a través del Real Decreto Ley 36/1978, que en relación a lo acordado en los Pactos de la Moncloa, creó un sistema de participación institucional de la Seguridad Social, así

¹² Estas instituciones son: la Secretaría de Seguridad Social, la Subsecretaría de Fiscalización del Trabajo y de la Seguridad Social, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES, la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (todas dependientes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social), la Superintendencia de Servicios de Salud (Ministerio de Salud), la Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), el Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores (RENATRE), las Obras Sociales, las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo, entre otras.

¹³ Su calificación de servicio común obedece a que es un organismo encargado de la gestión de determinadas funciones comunes a las distintas Entidades Gestoras del Sistema de la Seguridad Social.

como el establecimiento de un nuevo sistema de gestión. La suscripción del Pacto de Toledo permitió la consolidación del sistema de Seguridad Social español.

Las competencias principales de la TGSS están dadas por:

- La inscripción de empresas y la afiliación, altas y bajas de los trabajadores.
- La gestión y control de la cotización y de la recaudación y demás recursos de financiación del Sistema de la Seguridad Social.
- El pago de las obligaciones de la Seguridad Social, la organización y gestión del circuito financiero conforme a las necesidades de gestión de la Seguridad Social y la elaboración del presupuesto anual.
- La constitución y gestión del Fondo de Reserva de la Seguridad Social y la gestión de la función reaseguradora de accidentes de trabajo.

Cabe destacar que el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) es el responsable del reconocimiento, cálculo del haber y control del derecho a las prestaciones económicas del Sistema de la Seguridad Social con excepción de las del Régimen Especial de los Trabajadores del Mar, las pensiones no contributivas de vejez e invalidez y las prestaciones por desempleo.

Una de las fortalezas del sistema español es la conciencia social respecto a la relevancia de la seguridad social. El trabajo de sensibilización ha logrado instalar la importancia de cotizar al sistema. Son los mismos afiliados quienes, sumado al rol de la fiscalización, actúan como principal aliado contra la informalidad, evasión y fraude. No obstante, la TGSS cuenta con el Proyecto de Lucha contra el Empleo Irregular y el Fraude a la Seguridad Social que tiene como finalidad impulsar la prevención y la detección precoz del fraude organizado. En particular, busca identificar patrones de fraude asociados a empresas ficticias, sociedades que acumulan impagos en las cotizaciones y actuaciones vinculadas al empleo irregular mediante el análisis de datos. La fiscalización se ve facilitada por el acceso que tiene la Tesorería General a bases de datos de diversa índole y a las herramientas de gestión con las que cuenta.

Otro punto a destacar es la Subdirección General de Procedimientos Ejecutivos y Especiales de Recaudación que establece diversas operaciones para la regularización de las situaciones de morosidad tales como el control a grandes empresas, medidas cautelares, procedimientos concursales para empresas insolventes y la ejecución forzosa de los bienes del deudor implementando un proceso administrativo propio.

La TGSS ha venido trabajando en el Sistema de Liquidación Directa de cotizaciones a la Seguridad

Social, pasando de un modelo de autoliquidación a un modelo de facturación en la gestión de la recaudación. Esta herramienta consiste en el cálculo individualizado de cuotas correspondientes a cada trabajador realizado por la TGSS. De esta manera, busca minimizar los errores por parte de los contribuyentes, al asumir la TGSS la aplicación de las reglas de cotización y contrastar los datos con carácter previo a la liquidación para mejorar la transparencia y la forma de relación con las empresas.

La experiencia de la TGSS aporta conclusiones de suma relevancia, a pesar de las diferencias apreciables que presenta nuestro país en relación al sistema español, principalmente respecto de la organización político institucional de la Argentina. Dado las características del sistema federal en Argentina son las propias provincias, al conservar todo el poder no delegado por la Constitución Nacional, las que se reservan la competencia de legislar, establecer y regular regímenes previsionales para sus propios empleados y para ciertos colectivos de trabajadores independientes por fuera del régimen nacional.

c. Régimen Especial de Trabajadores Autónomos

La situación de los trabajadores independientes fue una cuestión ampliamente abordada, dada la importante participación en la estructura ocupacional argentina de estos trabajadores y a su marcada heterogeneidad ocupacional e informalidad económica y laboral. Estas características generan desafíos para la adecuación de los regímenes de Seguridad Social para trabajadores independientes, tal como fuera analizado por la Comisión en el año 2016. En dicha ocasión se destacaron los siguientes aspectos: establecer un régimen, equitativo y sustentable, que reconozca la diversidad de situaciones del trabajo independiente, que asegure una adecuada relación entre las bases de cotización, las prestaciones y las cotizaciones y fortalezca los incentivos para que las cotizaciones expresen la real capacidad contributiva. Asimismo, se debatió sobre la necesidad de unificar el régimen previsional de los trabajadores independientes, actualmente separado en los regímenes de Monotributo y Autónomos.

En tal sentido, el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores Autónomos de España (RETA) significa un avance en el establecimiento de mecanismos que permiten extender la cobertura de la Seguridad Social, reconociendo diferentes niveles de cotización en relación a los ingresos de los trabajadores independientes. Además, ha favorecido la ampliación de beneficios, tendiendo a la equiparación con los percibidos por los trabajadores en relación de dependencia.

La cobertura de las prestaciones varía en función de los tipos de cotización elegidos por cada trabajador. Obligatoriamente todos los autónomos deben cotizar por contingencias comunes (incapacidad temporal, maternidad, paternidad, jubilación, muerte y supervivencia, entre otras) pudiendo optar por sumar la cotización por contingencias profesionales (accidentes de trabajo y

enfermedades profesionales) y cese por actividad. Cabe aclarar que el acceso a la asistencia sanitaria en España es universal y se encuentra descentralizado a nivel de comunidades autónomas.

En particular, la protección por cese de actividad se incorporó en el año 2007 y tiene por objeto proteger a los trabajadores autónomos ante una situación de cese total en la actividad, no obstante poder y querer ejercer una actividad económica o profesional a título lucrativo. Su cotización es de carácter voluntaria, debiendo tener cubierta la cotización por contingencias profesionales. El cese de actividad comprende una prestación económica mensual y la cotización a la Seguridad Social por contingencias comunes. Se complementa con acciones de formación e inserción laboral gestionadas por los Servicios Públicos de Empleo. La cuantía de la prestación es el 70% de la base reguladora y alcanza como máximo 12 meses de duración. Su percepción es incompatible con toda actividad en relación de dependencia y por cuenta propia.

Respecto a las cotizaciones del RETA, se remarcó que no se definen en relación a los ingresos de los cotizantes, sino que los autónomos eligen anualmente un valor determinado entre una base de cotización máxima y una mínima (vinculada al Salario Mínimo Interprofesional) de acuerdo a determinadas reglas ligadas a la edad del trabajador. En la práctica, se señaló que la mayoría de los trabajadores autónomos en España cotizan por la base mínima y, adicionalmente, algunos se adhieren a “planes privados de capitalización”. Sobre esta base de cotización, se aplican tipos de cotización (alícuotas) que varían de acuerdo a las contingencias sobre las que elijan estar protegidos. La alícuota por contingencias comunes es 29,80%, ascendiendo a 31,50% en caso de que el autónomo cotice por cese de actividad. La alícuota por cobertura de riesgos del trabajo y enfermedades profesionales dependerá del porcentaje establecido para cada actividad por las mutuas correspondientes.

Por último, cabe destacar que el RETA también comprende el caso especial de los Trabajadores Autónomos Económicamente Dependientes (TAED), referente a aquellos autónomos que realizan su actividad predominantemente para un cliente principal, del que dependen económicamente por percibir de él al menos el 75 % de sus ingresos. La figura de TAED se incorporó en el marco jurídico en el año 2009 con el fin de otorgar garantías mínimas a dichos trabajadores y formalizar situaciones dudosas. El trabajador autónomo que reúna los requisitos para encuadrarse como TAED podrá solicitar a su cliente la formalización de un contrato en el que se contempla obligatoriamente, entre otros aspectos, el objeto y causa del contrato, el régimen de la interrupción anual de la actividad, del descanso semanal y de los festivos, así como la duración máxima de la jornada de la actividad, incluyendo su distribución semanal si ésta se computa por mes o año. Así también, pueden establecerse acuerdos de interés profesional entre las asociaciones o sindicatos que representen a dichos trabajadores y las empresas para las que ejecuten su actividad. En

cuanto a la acción protectora de la Seguridad Social, los TAED están obligados a incorporar la cobertura de la incapacidad temporal y de contingencias profesionales. Asimismo, a diferencia del resto de los autónomos enmarcados en el RETA, se incluye para los TAED como accidente de trabajo al que sufra el trabajador al ir o volver del lugar de la prestación de la actividad, o por causa o consecuencia de la misma.

d. Reordenamiento normativo de la Seguridad Social

El Sistema de Seguridad Social en la Argentina se caracteriza por tener una elevada fragmentación. La legislación en la materia tiene una amplia extensión y dispersión, añadiéndose el hecho de que las facultades de reglamentación y aplicación recaen en una multiplicidad de organismos. Por ello, resulta necesario revisar el marco legal ordenando debidamente las disposiciones legales para su mejor conocimiento y consulta. Al respecto, en la Memoria de la Comisión del año 2016 se señaló la importancia de la elaboración del Código de la Seguridad Social, tanto como refiere el inciso 12 del artículo 75 de la Constitución Nacional, con el objetivo de disponer de una norma unificada que reúna los derechos, beneficios y procedimientos de la seguridad social, al mismo tiempo que defina, de manera precisa, sus principales conceptos.

A partir de este diagnóstico, adquiere relevancia el análisis de la experiencia de Refundición Normativa de la Seguridad Social en España, país en el cual la producción legislativa en materia de Seguridad Social fue siempre profusa, incrementándose aún más a partir de la incorporación de las recomendaciones surgidas del Pacto de Toledo. Este proceso resulta de relevancia ya que ha permitido dotar al Sistema de un elevado grado de seguridad jurídica y estabilidad, a la par que incorporar de modo ordenado y sistemático los cambios en materia de Seguridad Social.

En la reunión de la Comisión para el Fortalecimiento dedicada a la temática, se presentaron los fundamentos y objetivos del referido proceso de refundición en sus diferentes etapas, analizando en particular la estructura y contenido del nuevo texto de la Ley General de Seguridad Social Española, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 8/2015. Éste reúne todas las modificaciones introducidas entre 1994 y 2015, incorporando prácticamente toda la normativa con rango legal en la materia. Entre sus fortalezas se destacó que el Real Decreto permitió reordenar, aclarar y armonizar las leyes y disposiciones. Así también, permitió realizar un cuidadoso proceso de depuración de las normas con rango legal, facilitando el manejo de la legislación por parte de los ciudadanos y funcionarios judiciales. A pesar de estos logros, el proceso de refundición no se encuentra culminado, ya que aún no se han incorporado los regímenes para los trabajadores del mar y de la minería del carbón así como tampoco la normativa en materia sanitaria.

e. El sistema de mutuas de accidentes de trabajo y accidentes profesionales

Durante los últimos años, se registraron avances significativos en el Sistema de Riesgos del Trabajo, específicamente, en materia de prevención y cobertura. Se consolidó un progresivo descenso en la siniestralidad laboral, debido al incremento de las acciones preventivas y de control, y se aumentó la cantidad de trabajadores protegidos, extendiéndose la cobertura a universos hasta el momento no tutelados, como por ejemplo el servicio doméstico. En cuanto a las prestaciones, se elevaron los montos de las indemnizaciones, se establecieron incrementos automáticos y se modificó la forma de pago de las prestaciones transformando las rentas periódicas en prestaciones dinerarias de pago único, entre otras modificaciones.

A pesar de los avances, el funcionamiento del Sistema de Riesgos del Trabajo presenta aspectos críticos que requieren ser abordados. En particular, la necesidad de continuar avanzando en materia de prevención de accidentes y enfermedades profesionales y en la mejora de las prestaciones. Así también se verifica un incremento de la litigiosidad vinculada a diversos reclamos sobre los criterios de actualización de los montos, el mecanismo de determinación del grado de incapacidad sufrida, entre otros. Al respecto, tal como establece la Ley N° 27.438 del año 2017, complementaria de la Ley sobre Riesgos del Trabajo, se encuentra en elaboración un anteproyecto de Ley de Prevención de Riesgos Laborales destinada a garantizar la adopción de las mejores prácticas que aseguren el derecho de todo trabajador a contar con condiciones y medio ambiente laborales seguras y saludables.

Por su parte, la Comisión retomó los lineamientos destacados en el año 2016 referidos a la necesidad de impulsar acciones de prevención que permitan mejorar las condiciones de salud y seguridad en el trabajo. En esta instancia se procedió a analizar la experiencia española del Sistema de Mutuas de Accidentes de Trabajo y Accidentes Profesionales, considerando que su desarrollo ha permitido mejorar las prestaciones médicas a favor de los empleados y generar una inversión más directa en materia de prevención.

Se expusieron las características del régimen jurídico de las Mutuas Colaboradoras, su definición y requisitos de constitución. Al respecto, se indicó que se trata de asociaciones privadas del sector empresario constituidas mediante autorización del Ministerio de Empleo y Seguridad Social e inscripción en el Registro Especial dependiente de éste, que tienen por finalidad colaborar en la gestión de la Seguridad Social, bajo la dirección y tutela del mismo, sin ánimo de lucro. Como requisito de constitución deben contar un mínimo de empresarios asociados y de trabajadores protegidos, con un volumen de cuotas no inferior al que legalmente se determine y prestar una fianza que se determina en función del volumen de cuotas a cobrar.

Las empresas pueden elegir libremente a qué Mutua asociarse, o bien cubrirse las contingencias

por la propia Seguridad Social. Las Mutuas gestionan un conjunto de prestaciones, que comprenden: prestaciones económicas y de asistencia sanitaria, incluida la rehabilitación, comprendidas en la protección de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y las actividades de prevención de las mismas; la prestación económica por incapacidad temporal derivada de contingencias comunes (enfermedad); las prestaciones por riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural; las prestaciones económicas por cese en la actividad de los trabajadores autónomos y la prestación por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave.

A pesar de ser asociaciones privadas, forman parte del sector público estatal de carácter administrativo, de conformidad con la naturaleza pública de sus funciones y de los recursos económicos que gestionan. Las Mutuas elaboran anualmente sus anteproyectos de presupuestos de ingresos y gastos de la gestión de la Seguridad Social y los remiten al Ministerio de Empleo y Seguridad Social para su integración en el Proyecto de Presupuestos de la Seguridad Social. Sus cuentas son anualmente auditadas por el citado Ministerio.

VI. Fortalecimiento Institucional

a. Código de la Seguridad Social

El derecho a la Seguridad Social se vio afectado en las últimas décadas por sustanciales modificaciones legislativas. No obstante, persiste un conjunto de normas que regulan entidades ya no existentes (como ser las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones - AFJP), que si bien no se encuentran en aplicación, condicionan las bases institucionales y el ordenamiento del Sistema. A esto debe agregarse, las reformas introducidas en el régimen previsional, que han generado diversas interpretaciones que dificultan su conocimiento y aplicación, provocando una superposición de reglas y un incremento en la litigiosidad. La situación impacta negativamente sobre las expectativas de los ciudadanos respecto a su derecho a la seguridad social, coadyuvando al incremento de informalidad laboral, por medio de la evasión y/o la elusión.

Considerando la atribución que tiene el Congreso Nacional de dictar, en cuerpos separados o unificados, los Códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería y del Trabajo y Seguridad Social, se torna imprescindible un ordenamiento normativo. En esta línea, la Comisión destacó la importancia de elaborar el Código de la Seguridad Social, disponiendo de una norma unificada que reúna los derechos, beneficios, procedimientos y principales conceptos de la Seguridad Social.

En concordancia al referido lineamiento, y en consideración del inciso 12 del artículo 75 de la Constitución Nacional, se creó la Comisión para la elaboración de un anteproyecto de Código de la

Seguridad Social, a partir de la Resolución MTEySS 188/2017, con el objetivo de abordar el tratamiento y elaboración de las bases para la codificación de los siguientes institutos: vejez, invalidez, sobrevivencia; asignaciones familiares y de maternidad; accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; desempleo, asistencia médica y monetarias por enfermedad y cualquier otro régimen que la Comisión estime necesario contemplar. La misma está integrada por reconocidos expertos, designados mediante la Resolución MTEySS 395/2017, que desarrollan sus funciones ad honorem.

b. Integración de los sistemas de información de la Seguridad Social

En reiteradas oportunidades la Comisión abordó el desafío que implican para la gestión administrativa de la Seguridad Social los problemas de articulación existentes entre la pluralidad de regímenes y organismos competentes a nivel nacional, provincial y municipal.

Esta problemática fue tratada durante el año 2016, quedando plasmada en la Memoria correspondiente, donde se estableció la conveniencia de confeccionar un sistema integrado de bases de datos que permita gestionar la información de los distintos organismos administradores de la seguridad social. A su vez, recomendó la utilización de las bases de datos existentes, incrementando su interoperabilidad, a fin de alcanzar una más eficiente función de otorgamiento y control de las prestaciones, a través de la transferencia de información individualizada sobre afiliación, cotización y liquidación de prestaciones en los distintos regímenes y organismos de Seguridad Social. También propuso fortalecer e interconectar las herramientas de Gobierno Digital, destacando la importancia de lograr el acceso de los ciudadanos a la información pública.

En este sentido, la Secretaría de Seguridad Social, la ANSES, el Consejo Federal de Previsión Social (COFEPRES) y la Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina acordaron conformar una Mesa de Administradores de la Seguridad Social en pos de impulsar la progresiva coordinación e integración de los regímenes.

Retomando lo recomendado por la Comisión, a partir del año 2017, la Secretaría de Seguridad Social, en colaboración con el Ministerio de Modernización y la Dirección Nacional del Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS - Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales), y la participación de los organismos referidos, se encuentra trabajando sobre una plataforma digital de información y servicios administrativos en línea. Se busca a través de esta herramienta, que cada ciudadano cuente con información personalizada relativa a sus vínculos con la Seguridad Social, asegurando criterios de accesibilidad y usabilidad.

c. Desarrollo de una cultura para la Seguridad Social

En concordancia con los lineamientos consensuados por los actores sociales en el ámbito de la Comisión para el Fortalecimiento del Sistema de Seguridad Social, el 23 de febrero de 2018 el

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República Argentina; el Consejo Federal de Previsión Social (CO.FE.PRE.S); la Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para profesionales de la República Argentina; la Organización Internacional del Trabajo (OIT); la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS); la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS); la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS); la Asociación Iberoamericana de Juristas del Derecho del Trabajo y la Seguridad Social; y el Programa de la Unión Europea EUROsociAL+, suscribieron una Declaración de Compromiso a partir de la cual las partes se comprometen a colaborar con la promoción de una cultura de seguridad social, mediante actividades que contribuyan al fortalecimiento de la Seguridad Social en la Argentina.

Con este compromiso, se establecieron objetivos referidos a incrementar el grado de conocimiento e información pública sobre los derechos, beneficios e instrumentos de la Seguridad Social; promover actividades y programas de aprendizaje para la formación de los cuadros técnicos y profesionales de la Seguridad Social; propiciar el desarrollo y conformación de ámbitos de análisis y diálogo sobre los problemas y desafíos de la Seguridad Social y sus políticas; y facilitar el intercambio de conocimientos, mejores prácticas y experiencias comparativas que sirvan a la creación de capacidad institucional.

En vistas a alcanzar el logro de estos objetivos se acordó la adopción de las siguientes acciones:

- Diseñar, gestionar e implementar un curso de especialización en Seguridad Social.
- Coordinar, editar y publicar una revista interdisciplinaria de Seguridad Social de periodicidad cuatrimestral.
- Realizar dos reuniones anuales de análisis y debate de los desafíos de las políticas de la Seguridad Social, a realizarse alternativamente en las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Implementar acciones de asistencia técnica que permitan incorporar lecciones y experiencias de política pública en materia de Seguridad Social.
- Organizar e instrumentar un plan de actividades de difusión del Convenio sobre la Seguridad Social (norma mínima), 1952 (núm.102) de la OIT y del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social.

ANEXO 1. Instituciones asistentes

COMISION PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INSTITUCIONES ASISTENTES - AÑO 2017
Sector Empleador
Unión Industrial Argentina (UIA)
Cámara Argentina de Comercio (CAC)
Cámara Argentina de la Mediana Empresa (CAME)
Cámara Argentina de la Construcción (CAMARCO)
Asociación de Bancos Privados de Capital Argentino (ADEBA)
Asociación de Dirigentes Cristianos de Empresa (ADCE)
Argencon
Sector Trabajador
Confederación General Del Trabajo (CGT)
CTA de los Trabajadores (CTA-T)
CTA Autónoma (CTA-A)
62 Organizaciones Peronistas
Federación Argentina de los Empleados de Comercio y Servicios (FAECYS)
Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA)
Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (UATRE)
Unión Personal Civil de la Nación (UPCN)
Asociación del Personal de los Organismos de Previsión Social (APOPS- ANSES)
Federación Argentina de Trabajadores de Luz y Fuerza (FATLyF)
Federación Obrera Ceramista de la Republica Arg. (FOCRA)
Sindicato Gran Buenos Aires de Trabajadores de Obras Sanitarias (SGBATOS)
Asociación Gremial de Computación
Obras Sociales
Obra Social de la Ciudad de Buenos Aires (OBSBA)
Obra Social del Personal Rural y Estibadores de la República Argentina (UATRE-OSPRERA)
Obra Social de Empresarios, Profesionales y Monotributistas (OSDEPYM)
Entidades públicas del ámbito nacional
Ministerio de Desarrollo Social - Comisión Nacional de Pensiones no contributivas
Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)
Superintendencia de Riesgos de Trabajo (SRT)
Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)
Superintendencia de Servicios de Salud (SS-Salud)
Comisión de Previsión y Seguridad Social (HCDN)
Comisión Bicameral Especial de Control de los Fondos de la Seguridad Social (HCSN - HCDN)
Centro de Estudios de la Seguridad Social - CESS (FCE-UBA)
Entidades públicas del ámbito provincial y CABA
Consejo Federal de Previsión Social (COFEPRES)
Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina
Subsecretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Provincia de Santa Fe
Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires (IPS)
Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Santa Fe
Caja de Jubilaciones y Pensiones de Entre Ríos
Defensoría del Pueblo - Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación
Jefatura de Gabinete del Ministro
Secretaría de Seguridad Social
Secretaría de Trabajo
Secretaría de Empleo
Subsecretaría de Fiscalización del Trabajo y la Seguridad Social
Subsecretaría de Relaciones Laborales
Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales

ANEXO 2. Principales desafíos identificados

Durante las reuniones de la Comisión del año 2016, en base a la construcción de un diagnóstico compartido, se identificaron los principales desafíos de la Seguridad Social en la Argentina:

- Persistencia de elevada informalidad económica y laboral, principalmente concentrada en los sectores de micro y pequeñas empresas y en los trabajadores independientes. El incumplimiento de las obligaciones impositivas y el fraude laboral limita la cobertura prestacional y conlleva al debilitamiento de las fuentes contributivas de financiamiento de la Seguridad Social.
- Dificultades para proporcionar niveles adecuados de cobertura a través del régimen contributivo, especialmente en el régimen previsional y de asignaciones familiares. Ello es en gran medida el resultado de la acumulación de períodos de desempleo e inserción laboral informal en la vida activa de los trabajadores.
- Insuficiencias de calidad prestacional que condicionan la sustitución, integralidad y proporcionalidad de las prestaciones de la Seguridad Social. Su corrección supone el desafío de preservar, al mismo tiempo, la sustentabilidad de los regímenes.
- Escasa transparencia de las fuentes de financiamiento en lo que respecta a los beneficios contributivos y no contributivos y de las transferencias de recursos entre los regímenes que conforman la Seguridad Social en el nivel nacional.
- Persistencia de problemas de coordinación y articulación entre regímenes y organismos administradores a nivel nacional, provincial y municipal. Ello dificulta, a su vez, el perfeccionamiento de los mecanismos de recaudación y control de las contribuciones y de la registración y fiscalización de las relaciones laborales.
- Elevada litigiosidad en el régimen previsional, de riesgos del trabajo y de salud. Estos enfrentan serias dificultades derivadas de una deficiente estructuración normativa y procedimental, que ocasiona la proliferación de reclamos judiciales individuales. Una de las consecuencias de la litigiosidad referida es la generación de distorsiones que afectan negativamente la sustentabilidad y equidad de los regímenes de seguridad social.

ANEXO 3. Lineamientos consensuados

Como resultado de la labor de la Comisión durante el año 2016, se consensuaron 7 lineamientos prioritarios para la reforma de la Seguridad Social:

- Mejorar la calidad de las prestaciones en términos de alcance, cobertura y sustitución.
- Promover la registración de los trabajadores de la economía informal y su inclusión en la Seguridad Social.
- Fortalecer la sustentabilidad de la financiación de las prestaciones y el perfeccionamiento de los mecanismos de fiscalización y recaudación.
- Impulsar el ordenamiento, coordinación y articulación de los regímenes y organismos administradores de la Seguridad Social.
- Incrementar la transparencia de los recursos de la Seguridad Social disponiendo la identificación y separación de las fuentes de financiamiento de las prestaciones contributivas y no contributivas.
- Promover la cultura de la Seguridad Social a través de acciones educativas, de concientización y de difusión.
- Elaborar el Código de la Seguridad Social (artículo 75 inciso 12 de la Constitución Nacional).

ANEXO 4. Declaración de Compromiso

30



Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

DECLARACIÓN DE COMPROMISO

Los representantes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República Argentina; el Consejo Federal de Previsión Social (CO.FE.PRE.S); la Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para profesionales de la República Argentina; la Organización Internacional del Trabajo (OIT); la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS); la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS); la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS); la Asociación Iberoamericana de Juristas del Derecho del Trabajo y la Seguridad Social y el Programa de la Unión Europea EUROSOCIAL+, en adelante "las PARTES", coincidimos en la necesidad de promover acciones coordinadas con el propósito de contribuir al fortalecimiento de la Seguridad Social en la Argentina.

Por ello, y en concordancia con los lineamientos consensuados por los actores sociales en el ámbito de la Comisión para el Fortalecimiento del Sistema de Seguridad Social del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, que se anexan a la presente, manifestamos nuestro compromiso para colaborar con la promoción de una cultura de seguridad social, mediante la coordinación de las actividades que cada una de las PARTES planifique en el ámbito de sus respectivos planes de trabajo y que, a la vez, coadyuven a la adopción de acciones tendientes a lograr los siguientes objetivos:

1. Incrementar el grado de conocimiento e información pública sobre los derechos, beneficios e instrumentos de la Seguridad Social;
2. Promover actividades y programas de aprendizaje que contribuyan a la formación de los cuadros técnicos y profesionales de la Seguridad Social;
3. Propiciar el desarrollo y la conformación de espacios y ámbitos de análisis y diálogo sobre los problemas y desafíos de la Seguridad Social y sus políticas;



Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

4. Facilitar el intercambio de conocimientos, mejores prácticas y experiencias comparativas que sirvan a la creación de capacidad institucional.

En vista a alcanzar el logro de los objetivos referidos, las PARTES acordamos, en particular, colaborar con las siguientes acciones impulsadas por la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social:

1. Diseñar, gestionar e implementar un curso de especialización en Seguridad Social.
2. Coordinar, editar y publicar una revista interdisciplinaria de Seguridad Social de periodicidad cuatrimestral.
3. Realizar dos reuniones anuales de análisis y debate de los desafíos de las políticas de la Seguridad Social, a realizarse alternativamente en las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires.
4. Implementar acciones de asistencia técnica que permitan incorporar lecciones y experiencias de política pública en materia de seguridad social.
5. Organizar e instrumentar un plan de actividades de difusión del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm.102) de la OIT y del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social.

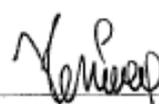
Las PARTES se comprometen a prestar cooperación para el logro de los objetivos mencionados *ut supra*, de conformidad con las regulaciones, reglas, directivas y procedimientos y las decisiones de los órganos de gobernanza respectivos. La ejecución de toda acción o actividad estará sujeta a la disponibilidad de los recursos necesarios, en base a las condiciones específicas a ser acordadas por escrito.

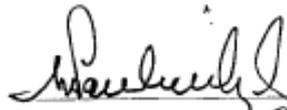


Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

En virtud de lo cual, suscribimos la presente Declaración de Compromiso a los 23 días del mes de febrero de 2018 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

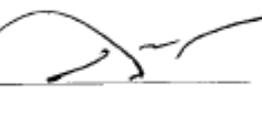
CONVENIO M.T.E.y S.S. N° 30

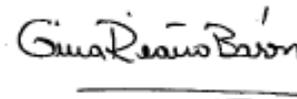

Lic. Jorge TRACA
MINISTRO DE TRABAJO, EMPLEO Y
SEGURIDAD SOCIAL DE LA NACION


D. Juan Carlos PAULLUCCI MOLIS
SECRETARIO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA
NACION

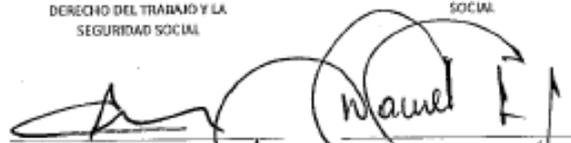

Sr. Joachim BREUER
PRESIDENTE ASOCIACION
INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD
SOCIAL

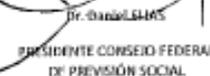

Dr. Omar de la TORRE
SECRETARIO GENERAL
CONFERENCIA INTERAMERICANA
DE SEGURIDAD SOCIAL


Dr. Angel Guillermo RUIZ MORENO
PRESIDENTE DE LA ASOCIACION
IBEROAMERICANA DE JURISTAS DE
DERECHO DEL TRABAJO Y LA
SEGURIDAD SOCIAL


Dra. Gina Magnolia RIAÑO BARON
Secretaria General
ORGANIZACION
IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD
SOCIAL


Pedro Américo FURTADO de
OLIVEIRA
ORGANIZACION INTERNACIONAL
DEL TRABAJO


Embajadora Aude MAJÓ-
COLICHE,
PROGRAMA DE LA UNION
EUROPEA EUROSOCIAL


Dr. Daniel SHAYS
PRESIDENTE CONSEJO FEDERAL
DE PREVISION SOCIAL


Dr. Gustavo BEVIRAGGI
SECRETARIO GENERAL COORDINADORA DE CAJAS DE
PREVISION Y SEGURIDAD SOCIAL PARA PROFESIONALES



Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

ANEXO

Lineamientos consensuados por la Comisión para el Fortalecimiento del Sistema de Seguridad Social del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil

1. Mejorar la calidad de las prestaciones en términos de alcance, cobertura y sustitución.
2. Promover la registración de los trabajadores de la economía informal y su inclusión en la Seguridad Social.
3. Fortalecer la sustentabilidad de la financiación de las prestaciones y el perfeccionamiento de los mecanismos de fiscalización y recaudación.
4. Impulsar el ordenamiento, coordinación y articulación de los regímenes y organismos administradores de la Seguridad Social.
5. Incrementar la transparencia de los recursos de la Seguridad Social disponiendo la identificación y separación de las fuentes de financiamiento de las prestaciones contributivas y no contributivas.
6. Promover la cultura de la Seguridad Social a través de acciones educativas, de concientización y de difusión.
7. Elaborar el Código de la Seguridad Social (artículo 75 inciso 12 de la Constitución Nacional).


LIC. JORGE THIACA
MINISTRO DE TRABAJO, EMPLEO
Y SEGURIDAD SOCIAL

ANEXO 5. Opiniones remitidas por participantes de la Comisión

Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires



MEMORIA **COMISION PARA EL FORTALECIMIENTO** **DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL 2017**

Nuevo Régimen Previsional. Pilares

Coincidimos y ratificamos las bases sobre las que se dispuso un Régimen Previsional, cimentado en 3 pilares, uno contributivo, otro no contributivo y un tercer pilar complementario de carácter voluntario.

En relación al tercer pilar, complementario de carácter voluntario, sostenemos que debe estar basado en un sistema de reparto, administrado por el Estado a través de la Anses. Dicho sistema es más transparente que un sistema de capitalización, donde los aportes se depositan en una cuenta y son invertidos en instrumentos financieros.

Consideramos que el principio de solidaridad debe primar en materia de seguridad social, acentado en que la generación cotizante financia la pensión de la generación jubilada y, a su vez, la primera será financiada por la generación que le sigue.

En este sentido compartimos la opinión emitida por el Dr. Paulucci, quien describió que resulta más fácil de controlar siendo de reparto, porque es más fácil saber en función de lo que se está recaudando cómo se reparte. Es acertado lo que describe el Secretario al decir que la capitalización invierte lo que recauda y lo que recibe cada jubilado depende de muchas variables, difíciles de controlar. Sin duda alguna, sostenemos que el régimen de reparto es más transparente y más beneficioso.

Para el caso en que se decida, que el aporte de carácter voluntario sea gestionado a través del régimen de capitalización, consideramos necesario que sea fiscalizado por un ente de control totalmente autónomo que sea regido por estrictas reglas de supervisión.

Financiamiento de la Seguridad Social. Recursos

El Sistema de Seguridad Social es de especial relevancia, dado que constituye uno de los instrumentos principales de política social del Estado.

En este sentido, compartimos el lineamiento adoptado en la Comisión, respecto a las medidas direccionadas a lograr un mayor blanqueo de trabajadores, sobre todo teniendo en cuenta que el sistema está conformado por dos componentes de importancia y magnitud, por un lado, los aportes personales y contribuciones patronales calculados sobre los salarios de los aportantes al sistema nacional y, por otro, los fondos tributarios compuestos en su mayoría por detracciones de impuestos coparticipables.

El empleo formal, es una meta propuesta, según se destacó en la Comisión, cuestión que nos parece acertada, no solo desde el punto de vista previsional sino por las claras repercusiones positivas en la población trabajadora. Es de destacar que allí existe una fuente potencial de recursos para incrementar el financiamiento del sistema a través de mayores aportes y contribuciones laborales.

Sería de gran importancia que la Nación y las Provincias trabajen en equipo para reducir inteligentemente la informalidad laboral, lo que puede brindar recursos extra.

Beneficio Contributivo completo. Prestación proporcional.

En el marco de la ley 27.426 se habilita la opción a los trabajadores del sector privado, de continuar trabajando hasta los 70 años de edad, sin poder ser intimados por el empleador. Sin perjuicio de ello, nada impide ejercer el derecho del trabajador de solicitar la jubilación antes de los 70 años, siempre que reúna con los requisitos.

Si bien, dicha modificación nos parece un gran avance en sentido tanto previsional como laboral, destacamos la importancia de implementar un incentivo para aquellos que decidan continuar laborando.

Por otro lado, coincidimos con lo dialogado en la Comisión, en cuanto a que el pago de las prestaciones contributivas sea financiado con recursos propios y revertir el financiamiento de las prestaciones no contributivas.

Consideramos necesaria la distinción entre aquellos que reúnen los 30 años de aportes de aquellos que no los alcanzan, fijando una prestación proporcional para las personas que no cuenten con los 30 años de aportes, resultando de imperiosa trascendencia establecer un monto mínimo garantizado.

Reordenamiento normativo.

Por otro lado, consideramos oportuno, realizar un exhaustivo análisis de la legislación y efectuar un reacondicionamiento de la leyes especiales, y analizar los parámetros sobre los que se basan los regímenes de jubilaciones y pensiones especiales y diferenciales.

En este sentido, resulta necesario efectuar un diagnóstico y evaluación integral sobre el estado de situación de los regímenes especiales.

Adjuntía Dra. Maria America Gonzalez.

Federación Argentina de Trabajadores de Luz y Fuerza



FEDERACION ARGENTINA DE
TRABAJADORES DE LUZ Y FUERZA
"Por los Derechos del Trabajador"

Buenos Aires, 1° de Agosto de 2017.

Al Señor Secretario de Seguridad Social
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
DR. JUAN CARLOS PAULUCCI
S.....D



Ref.: Consideraciones sobre reuniones Comisión de Fortalecimiento del Sistema de Seguridad Social.

De nuestra consideración:

Guillermo Moser y Lauro José Paz, en nuestro carácter de Secretario General y Secretario de Previsión Social y Actas de la Federación Argentina de Trabajadores de Luz y Fuerza, respectivamente, nos dirigimos al Señor Secretario en el asunto de referencia, a fin de hacerle saber nuestras consideraciones.

Antes de ello, en nombre de los Trabajadores Activos y Pasivos que representa la FATLyF, agradecemos la invitación a participar en la Comisión de Fortalecimiento del Sistema Previsional donde se trata de analizar nuestro Sistema Previsional a efectos de Fortalecer el mismo respetando el carácter universal, integral, solidario y sustentable.

En orden a ello, y con la certeza de realizar las aclaraciones que nuestra institución entiende, detallamos:

Destacamos, que consideramos los vertidos en las reuniones realizadas como informativos genéricos y entendemos que no tienen aún, la categoría de consensuados (máxime cuando algunos participantes como resulta en nuestro caso- luego de un debate específico, deben someterlos a sus Cuerpos Orgánicos Gremiales, para su aprobación o disidencias correspondientes).

Entendemos respetuosamente, que no corresponde a nuestra parte tomar postura respecto del Ordenamiento, Control y Articulación de los Regímenes y Organismos de la Seguridad Social, tanto en lo referido a las Provincias, cuanto a sus Cajas Profesionales, atento las Autonomías Provinciales y las facultades que estas delegan a dichas Entidades Profesionales.

Concordamos en que todo Sistema Previsional debe contar con trabajo dignamente reconocido y regular, evitándose la informalidad y la ruptura de la necesaria ecuación laboral activo-pasivo como garantía de estabilidad y solidaridad. Dejamos así aclarado que esta FATLyF no acompañará ningún menoscabo de los derechos previsionales hoy existentes y bregará por la futura ampliación posible de los mismos.

Consideramos en fin, que el camino hacia un Código de la Seguridad Social, debe contar con un Acuerdo de todos los Sectores Sociales que correspondan y entendemos que estas convocatorias, así como las experiencias e ideas de especialistas y personalidades indubitadas por su historiales de compromiso social con los sectores más vulnerables, tienen el valor de generar un soporte valioso a tener en cuenta por las decisiones legislativas que se propongan.

Agradeciendo desde ya su acostumbrada gentileza, solicitamos tener presente lo expuesto a modo de colaboración y aporte.

Saludan a Ud. muy atte.


LAURO JOSÉ PAZ
SECRETARIO DE PREVISIÓN
SOCIAL Y ACTAS




GUILLERMO ROBERTO MOSER
SECRETARIO GENERAL



Lima 163, (1073) C. A. Buenos Aires - República Argentina
Tel.: (011) 5167-4000 / 4378-0700
www.fatlyf.org

Personería Gremial N° 130 - IndustriALL Global Union - CGT

Central de Trabajadores Argentinos Autónoma y de los Trabajadores

Ciudad de Buenos Aires 5 de Abril de 2017



Al Secretario de Seguridad Social
del MTEySS de la Nación
Sr. Juan Carlos Paulucci Malvis



Por medio de la presente, las organizaciones sindicales abajo firmantes, pertenecientes a la Central de Trabajadores de la Argentina Autónoma, de los Trabajadores y Confederación General del Trabajo, como miembros participantes de la Comisión de Fortalecimiento de la Seguridad Social de naturaleza tripartita y de carácter permanente, creada por en Mayo de 2016 en el marco del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, consideramos lo siguiente:

Que corresponde que ante la confección de una "Memoria de la Comisión de Fortalecimiento de la Seguridad Social del Año 2017" se incorporen a la misma los análisis, opiniones y posiciones fijadas por la parte sindical.

Que habiendo participado periódicamente de las reuniones realizadas a lo largo de todo el año 2017 hemos fijado posición respecto a los principales temas tratados por los distintos especialistas del gobierno, de otras instituciones sociales y de delegaciones internacionales.

Que en la "conformación de una agenda para la futura reforma de la seguridad social" nuestra representación sostiene fuertes diferencias en el diagnóstico del sistema previsional principalmente en lo que hace al nivel de la cobertura alcanzado por el Sistema Integrado Previsional Argentino y la sustentabilidad del mismo.

Que ya en el primer capítulo se afirma que "se reforzó la necesidad de implementar un esquema previsional de tres pilares..." cuestión con la que expresamos un desacuerdo profundo.

Por lo expuesto y ante la ausencia de referencias a nuestras posiciones de desacuerdo con la versión oficial de la Memoria, dejamos expresamente manifiestos los siguientes puntos:

1. La Memoria omite el acta de la reunión de Comisión del 27 de Junio de 2017 en el marco del Consejo de Salario, en la cual manifestamos nuestra preocupación por "mejorar el poder adquisitivo del haber jubilatorio, tener como punto de partida la no regresividad de derechos, impulsar un proceso inclusivo y tutelar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad". Además dejamos explicitada nuestras objeciones en contra del aumento de la edad jubilatoria, del pilar de ahorro individual y los sesgos de género.



En la 11ª reunión del 26 de Octubre sobre "Análisis de los índices de actualización salarial de la seguridad social" planteamos nuestra oposición al cambio de la fórmula de movilidad de las prestaciones de la Ley 26.417 y de cualquier modificación que provoque una baja en la actualización de las prestaciones vigentes y en el cálculo inicial de las prestaciones futuras. Como respuesta recibimos la negativa del Secretario de Seguridad Social a continuar la discusión refiriendo que se trataba solamente de un análisis técnico. Luego, menos de un mes después, se verificó que el proyecto de cambiar la ley de movilidad estaba en curso cuando el Poder Ejecutivo Nacional enviara su proyecto al Congreso de la Nación, luego sancionado bajo el N° 27.426 que rechazamos en un todo. Especialmente en lo que hace a la afectación directa de las prestaciones de la seguridad social por la quita superior al 8,5% en los haberes del mes de Marzo de 2018.

2. Es falso que nuestra organización haya consensuado el "diseño de un Régimen Previsional construido por tres pilares", como señala en el Punto II sobre "Diseño del nuevo régimen previsional" (página 5 del Documento Preliminar).

En primer lugar porque rechazamos la Pensión Universal para Adulto Mayor como primer pilar ya que implica en sí un aumento de la edad jubilatoria de las mujeres, rebaja el haber mínimo garantizado y es incompatible con el derecho a otra pensión.

En segundo lugar, entendemos que el régimen de reparto solidario consiste en el establecimiento de una prestación definida, reconociendo una tasa de sustitución del salario o renta presunta del trabajador/a autónomo/a y proporcional a la cantidad de años aportados, por encima del haber mínimo garantizado -que ya alcanzaba el 82% del salario mínimo, vital y móvil antes de la última modificación legal-.

Por último, manifestamos nuestra oposición terminante al pilar complementario y voluntario, dado que es manifiestamente un régimen de capitalización individual en detrimento de la sustentabilidad del sistema previsional público y de reparto.

En cuanto a la separación de las fuentes de financiamiento, entendemos que las mismas ya se encuentran separadas y ratificamos la definición de la Ley 26.425 en cuanto a que nuestro Sistema Previsional Integrado Argentino (SIPA) debe continuar siendo de "reparto asistido".

Cabe observar que al párrafo referido a esta cuestión lo encabeza la frase "siguiendo con los lineamientos consensuados", cuando es claro que lo que venimos a reiterar en este escrito es nuestro disenso.



3. En relación con este mismo tema, el punto III a. del Documento Preliminar bajo el título "Financiamiento de la seguridad social. Cotizaciones" señala que "se trató la posibilidad de modificar el Decreto 814/01..." y que "en esa línea en diciembre de 2017 se sancionó la Ley 27.430...". Esta interpretación no es fiel a los debates entablados en la Comisión ya que nuestra representación refirió a la necesidad de aumentar las contribuciones patronales y no de reducirlas fijando mínimos no imponibles como estableció la Ley 27.430.

A esto se suma la quita del 20% del impuesto a las ganancias devuelta a las provincias mediante Ley 27.432, también mencionado en el mismo punto III sobre "Recursos tributarios". En el mismo se menciona que el 100% del impuesto a los débitos y créditos bancarios se aplicará al financiamiento de la ANSES. Sin embargo, lo que no refleja el documento es que estos recursos no compensarán la quita del impuesto a las ganancias.

Desde nuestro punto de vista, no reflejado por la Memoria redactada por la Secretaría de Seguridad Social, esta alteración de las fuentes de financiamiento atentan contra la sustentabilidad del SIPA.

4. En cuanto al punto IV. Sobre "Prestaciones", tampoco se refleja nuestro posicionamiento respecto a la PUAM ya que señala "que se logra una efectiva universalización de la protección social para el adulto mayor" (página 9 del documento preliminar).

Para las Centrales y Asociaciones Sindicales abajo firmantes, la PUAM provocará una verdadera pauperización de las condiciones de vida de las adultas y adultos mayores. Esto se debe a sus requisitos excluyentes de todos quienes no alcanzan los treinta años efectivos de aportes al sistema previsional que, como el mismo documento preliminar señala según el análisis de una cohorte poblacional por parte del propio Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, representan el 83% de las personas que alcanzan la edad legal de jubilación.

Esto quiere decir que las moratorias fueron a la vez una forma de inclusión y de reconocimiento del cumplimiento parcial de ese requisito de aportes al sistema previsional, que fueron suspendidas a partir de la legislación promovida por este gobierno nacional (en especial las Leyes 27.260 y 27.426).

Sobre este tema, queremos poner de relieve que el obispo emérito Casaretto en su participación del 21 de Junio comenzó refiriéndose al principio de inviolabilidad de la persona humana por el cual, la Iglesia en toda su marcha, su historia, "valora ante todo a los desposeídos". El Papa Francisco nos dice que los ancianos y ancianas son el tesoro de nuestra sociedad. Por eso es que estamos



fuertemente convencidos de que no se puede tomar una medida tan drástica como condenar a la PUAM a cientos de miles de adultos mayores.

5. Sobre el punto IV b. no acordamos con la denominación "Beneficio Contributivo Completo", además de que la "opción de continuar en actividad hasta los setenta años" habilitada por la Ley 27.426, lejos de ser una elección del trabajador o la trabajadora se convierte en una obligación ante la imposibilidad de vivir con un ingreso mensual de tan solo \$ 6.098.-

En relación con la propuesta esbozada por la Secretaría de Seguridad Social de aumentar la cantidad de años considerados para el cálculo de la base reguladora, manifestamos nuestro rechazo dado que implica una reducción de la misma. Proponemos que los últimos 120 remuneraciones mensuales que fija la Ley 24.241 para el régimen general de jubilaciones, sólo pueda ser reemplazada por una variante que considere los mejores períodos de cotización.

Rechazamos plenamente la discriminación establecida por la el artículo 5° de la Ley 27.426 para las jubilaciones obtenidas a través de las Leyes 24.476, 25.994 (art. 6°) y 26.970, ya que resulta en una rebaja de la jubilación mínima.

6. Sobre el capítulo referido a la experiencia española tratada en dos reuniones consecutivas en los meses de agosto y septiembre, queremos decir primero que con fecha 26 de Julio de 2017 solicitamos acceder al Acta Acuerdo que el Gobierno Argentino suscribió, para que una delegación de ese país concurra al nuestro con el objeto de informarnos/explicarnos de su experiencia en materia de Seguridad Social. Resulto y resulta extraña para nosotros la visita de funcionarios de un gobierno que han puesto en crisis el Sistema de Pensiones y lo están encauzando a su privatización se los tome como una experiencia a considerar. También destacar que:

a) en cuanto a la constitución de un fondo de reserva, nuestro país cuenta con el Fondo de Garantía de Sustentabilidad creado en 2007 y el mismo viene sufriendo un embate directo a partir de la Ley 27.260 y el Decreto 27/2018 que consiste en la liquidación de activos para el pago de las jubilaciones con "reparación histórica" y la creación de fideicomisos. Ratificamos nuestra posición clara en contra de ambas medidas asociadas al vaciamiento y la desregulación de las reservas de la clase trabajadora cuyo fin debe ser la sustentabilidad de la seguridad social. Como así también señalamos con preocupación el proceso de endeudamiento al que se está llevando a los Jubilados Pensionados y titulares de AUH a través de los prestamos de la tarjeta Argenta. Prestamos que vienen a cubrir el deterioro por inflación por los efectos de los tarifazos y



por la pérdida de subsidios y encarecimiento de los remedios. Además de haberle cambiado en Diciembre la fórmula de movilidad la cual le altero de manera significativa la previsión de paga que había efectuado quien tomo un préstamo en condiciones que luego le fueron alteradas.

b) en cuanto a la modificación de los regímenes especiales, vemos con gran preocupación la afectación de derechos adquiridos de las y los trabajadores de las provincias con cajas de previsión propias. También la Ley 27.260 induce a la "armonización" descargando el problema del financiamiento Nación-Provincia en los trabajadores y jubilados del estado y los regímenes especiales como el docente. En este sentido, sostenemos

c) en cuanto a la "reducción de las cotizaciones como elemento dinamizador del empleo", observamos otra equivalencia con los lineamientos del FMI en su art. 4º del Convenio de Consulta por el que le dice al gobierno que "los gastos de las pensiones aumentaron por la expansión en el número de beneficiarios".

d) en cuanto al "sistema complementario", vuelve a ratificar la propuesta de que el sistema público "puede complementarse voluntariamente por sistemas de ahorro y protección social, tanto individuales como colectivos". No estamos de acuerdo con estos esquemas ya que son en detrimento del financiamiento del Sistema Integrado Previsional Argentino.

7. En cuanto al punto IV de "Fortalecimiento Institucional" cuestionamos la Comisión para la elaboración de un Código de la Seguridad Social, según inciso 12 del Art. 75 de la Constitución Nacional. Sobre este particular, impugnamos las Resoluciones MTESS 188 y 397 ambas de 2017 mediante las cuales se crea una Comisión de expertos y se los designa, sin participación de los actores sociales para la elaboración de un proyecto de Código. En esta ocasión también solicitamos por nota del 19 de Abril de 2017 la incorporación como parte de un representante del sector del Trabajo.

En ese orden de ideas, todo este capítulo, tanto al referirse a la "integración de los sistemas de información de la seguridad social" y "Desarrollo de una cultura sobre la seguridad social" excluyen deliberadamente la participación de las organizaciones sindicales, ya sea a nivel de asociaciones de primer grado, federaciones y centrales de trabajadoras y trabajadores.

Se trata de una flagrante contradicción que se vuelve intolerable al tratarse del desempeño de una Comisión tripartita.



Por todo lo expuesto, habiendo dejando constancia de las principales objeciones de esta representación sindical, e instamos a Usted a incluir en cada capítulo nuestras opiniones o, caso contrario, abstenerse de publicar este documento preliminar bajo el título de "Memoria de la Comisión de Fortalecimiento de la Seguridad Social" ya que no contiene nuestras principales expresiones oportunamente vertidas a lo largo de cada una de las doce reuniones.

Sin otro particular Saludamos a Usted atentamente.

Por la Central de Trabajadores Argentinos
Autónoma y de los Trabajadores

Sandra Zapatero
Secretaría Previsión y Seguridad Social CTA-T

Alicia Tantardini
Secretaría Jubilación y Seguridad Social UTE-CTERA-CTA

Marina Mapelli
Secretaría de Jubilación SUTEBA-CTERA-CTA

Diego García
ATE CTA-T

Ruben Garrido
Director de Relaciones Internacionales CTA-A