

Comisión Especial Mixta artículos 55 y 56 de la ley 27.541

LEY DE SOLIDARIDAD SOCIAL Y REACTIVACIÓN PRODUCTIVA
EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA PÚBLICA

Fabio Bertranou

Director OIT para Cono Sur de América Latina

22 de junio de 2020

Ley 27.541 Ley de solidaridad social y reactivación productiva en el marco de la emergencia pública

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000-334999/333564/norma.htm>

Artículo 55.- A los fines de atender en forma prioritaria y en el corto plazo a los sectores de más bajos ingresos, suspéndase por el plazo de ciento ochenta (180) días, la aplicación del artículo 32 de la ley 24.241, sus complementarias y modificatorias.

Durante el plazo previsto en el párrafo anterior, el Poder Ejecutivo nacional deberá fijar trimestralmente el incremento de los haberes previsionales correspondiente al régimen general de la ley 24.241, atendiendo prioritariamente a los beneficiarios de más bajos ingresos.

El Poder Ejecutivo nacional convocará una comisión integrada por representantes del Ministerio de Economía, del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y miembros de las comisiones del Congreso de la Nación competentes en la materia que, durante el plazo previsto en el primer párrafo, proponga un proyecto de ley de **movilidad de los haberes previsionales que garantice una adecuada participación de los ingresos de los beneficiarios del sistema en la riqueza de la Nación, de acuerdo con los principios de solidaridad y redistribución.**

Artículo 56.- El Poder Ejecutivo nacional convocará una comisión integrada por representantes del Ministerio de Economía, del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y miembros de las comisiones del Congreso de la Nación competentes en la materia, para que en el plazo de ciento ochenta (180) días, **revise la sustentabilidad económica, financiera y actuarial y proponga al Congreso de la Nación las modificaciones que considere pertinentes relativas a la **movilidad o actualización de los regímenes especiales**** prevista en el artículo 2° del decreto 137/2005, el artículo 1° incisos b) y c) de la ley 26.508, el artículo 1° del decreto 1.199/2004 en el marco de las resoluciones MTEySS 268/2009, 824/2009 y 170/2010 y resolución SSS 9/2010, la ley 26.913 según decreto 1.058/2014, el artículo 3° de la ley 27.452, el artículo 5° punto II y artículo 14 de la ley 27.260 texto según ley 27.467, el artículo 2° de la ley 23.848, el artículo 3° de la ley 27.329, el artículo 7° de la ley 22.929 conforme decreto 160/2005, el artículo 27 de la ley 24.018, el artículo 6° de la ley 22.731, los artículos 75, 94 y concordantes de la ley 19.101, de los artículos 5° a 10 de la ley 13.018 y 107 y siguientes de la ley 20.416, y de los artículos 4° a 6° y 13 de la ley 23.794, y de toda otra norma análoga que corresponda a un régimen especial, contributivo o no contributivo, de acuerdo a lo que establezca la reglamentación.

Contenido de la presentación

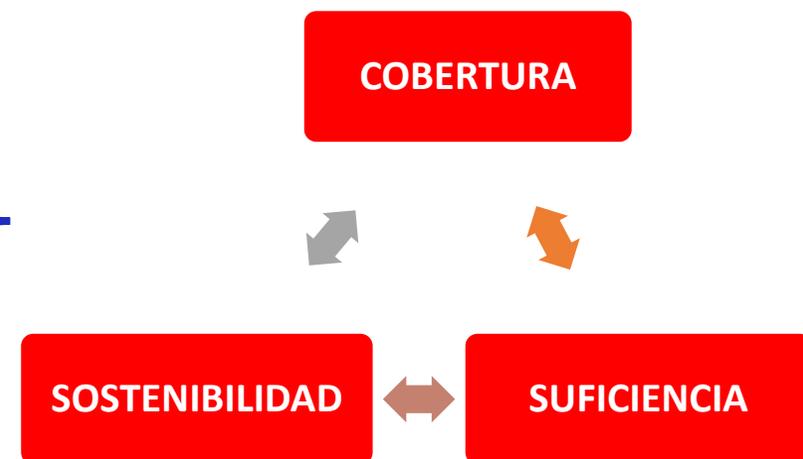
1. OIT: principios orientadores en materia de seguridad social y reforma de los sistemas de pensiones
2. Dilemas del sistema previsional argentino: consideraciones para definir la movilidad de las prestaciones
3. El contexto del futuro cercano para el sistema previsional en el contexto COVID-19 y pospandemia



▶ OIT: principios orientadores en materia de seguridad social y reforma de los sistemas previsionales

10 principios centrales de la OIT en relación con las pensiones de la seguridad social (Convenios y Recomendaciones de la OIT, en particular el C.102 y la R.202)

1. Seguridad social como derecho humano: universalidad de la cobertura, basada en la solidaridad social (Constitución de la OIT y varios instrumentos de la ONU)
2. Solidaridad y financiamiento colectivo (C.102) a cargo de empleadores y trabajadores (trabajadores 50% máximo).
3. Derecho a las prestaciones definidas, prescritas por ley (C.102)
4. Suficiencia y previsibilidad de las prestaciones (C.102)
5. No discriminación, igualdad de género y respuesta a las necesidades especiales (R.202)
6. Responsabilidad general y primordial del Estado (cobertura) (CIT N° 89, 2001)
7. Transparencia en la gestión y buena gestión financiera y administrativa (R.202)
8. Participación de los interlocutores sociales y consultas con otras partes interesadas (R.202 y varios convenios de seguridad social)
9. Sostenibilidad fiscal, económica y financiera (R.202; CIT N° 89, 2001)
10. Responsabilidad del Estado (administración y financiamiento).



Normativa clave de OIT en materia de pensiones

Convenio N° 102

- Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952: establece criterios mínimos para los regímenes de seguridad social – incluyendo prestaciones, diseño y gobernanza.

Convenio N° 128

- Convenio sobre las prestaciones por invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967: supera requisitos establecidos en el C. 102

Recomendación N° 202

- Recomendación 202 sobre los pisos de protección social, 2012:
 - Propone extensión horizontal vía los “pisos de protección social”
 - Propone extensión vertical mediante estrategias nacionales negociadas
 - Establece criterios y principios sobre los pisos y las estrategias

► Previsiones del Convenio 102 OIT, relativas a las prestaciones de vejez (pensiones)

Características mínimas de las prestaciones

- Pago periódico y regular
- Revisión regular del monto según inflación o evolución salarial
- Pensión contributiva: al menos 40% de los ingresos laborales (C128 45%)

¿Qué dice el marco normativo de la OIT sobre la movilidad de las prestaciones?

Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (C102)*

Art. 65.10

Los montos de los pagos periódicos en curso atribuidos para la vejez...
...para la invalidez y para la muerte del sostén de familia serán revisados cuando se produzcan variaciones sensibles del nivel general de ganancias que resulten de variaciones, también sensibles, del costo de la vida.

Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes 1967 (C128)

Art. 29.1

El monto de las prestaciones monetarias en curso de pago... ...será revisado como consecuencia de variaciones notables en el nivel general de ganancias o de variaciones notables en el costo de la vida.

* Ratificado por Argentina a través de la Ley 26.678 (sancionada el 13 de abril y promulgada el 10 de mayo de 2011). El depósito del C102 fue realizado 27 de julio 2016.

¿Qué dice el marco normativo de la OIT sobre la movilidad de las prestaciones?

Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (R202)

Art. 8

...

c) los niveles de las garantías básicas de seguridad social deberían ser revisados periódicamente mediante un procedimiento transparente establecido por la legislación o la práctica nacionales, según proceda, y

d) al establecer y revisar los niveles de las garantías, debería asegurarse la participación tripartita con las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores, así como la celebración de consultas con otras organizaciones pertinentes y representativas de personas interesadas.

Recomendación 131, párrafo 24:

24. Los montos de las prestaciones de invalidez, de vejez y de sobrevivientes deberían reajustarse periódicamente tomando en cuenta las variaciones en el nivel general de ganancias o en el costo de la vida.

OIT (2002). Seguridad social: Normas para el siglo XXI

La adaptación de estas prestaciones a largo plazo es necesaria para tener en cuenta la evolución del costo de la vida y evitar la pérdida de su valor real (pg. 28).



Informe Mundial de la Protección Social 2017/19 - OIT

Cuadro 4.1.

Cuadro 4.1 Métodos de indexación

Método de indexación	Número de regímenes
Indexación basada en los precios	44
Indexación basada en los salarios	27
Combinación entre precios y salarios	21
Periódica, no especificada	24
Especial	4
Sin información	57
Total	177

Nota: En la mayoría de los casos, «Sin información» equivale a «ninguna indexación».

Fuente: OIT, 2014a, sobre la base de AISS/SSA, Social Security Programs Throughout the World.

Enlace: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ResourceDownload.action?resource.resourceId=54784>

https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_601903/lang--en/index.htm

► Marco normativo de la OIT. ¿Alguna referencia a los regímenes especiales? No particularmente.

Resolución y conclusiones de Conferencia Internacional del Trabajo OIT Nro. 89, 2001

Conclusión 4. No existe un modelo idóneo único de seguridad social ...Existen regímenes de asistencia social, regímenes universales, regímenes de seguro social y sistemas públicos o privados. Cada sociedad debe elegir cuál es la mejor forma de garantizar la seguridad de ingresos y el acceso a la asistencia médica. Esta elección reflejará sus valores sociales y culturales, su historia, sus instituciones y su nivel de desarrollo económico. La función prioritaria del Estado es facilitar, promover y extender la cobertura de la seguridad social. Todos los sistemas deberían ajustarse a ciertos principios básicos. En especial, las prestaciones deberían ser seguras y no discriminatorias; los regímenes deberían administrarse de forma sana y transparente, con costos administrativos tan bajos como sea factible y una fuerte participación de los interlocutores sociales...”



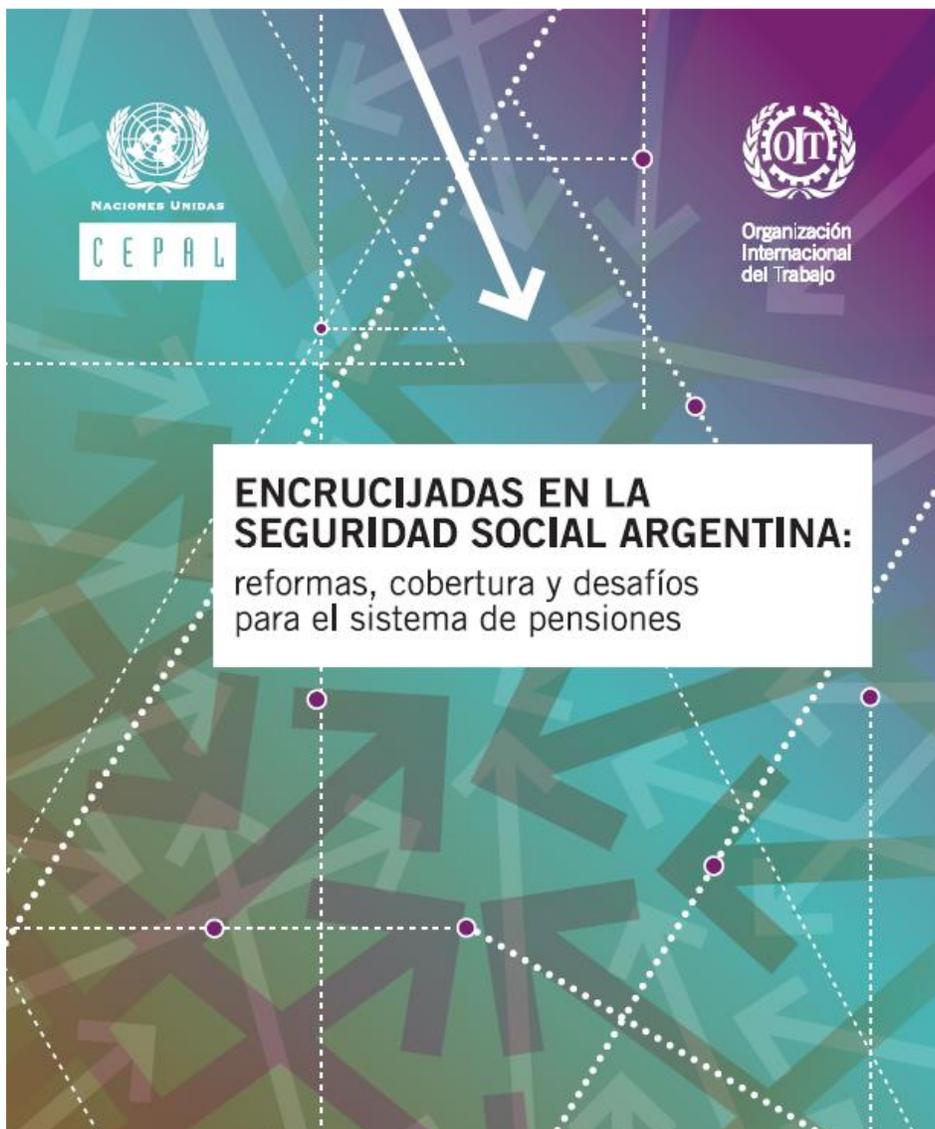
▶ ¿Qué dice el marco normativo de la OIT sobre los regímenes especiales?

OIT (2011). Pisos de protección social para la justicia social y una globalización equitativa. Informe IV. Conferencia Internacional del Trabajo 101ª reunión, 2012 (ILC.101/IV/1).

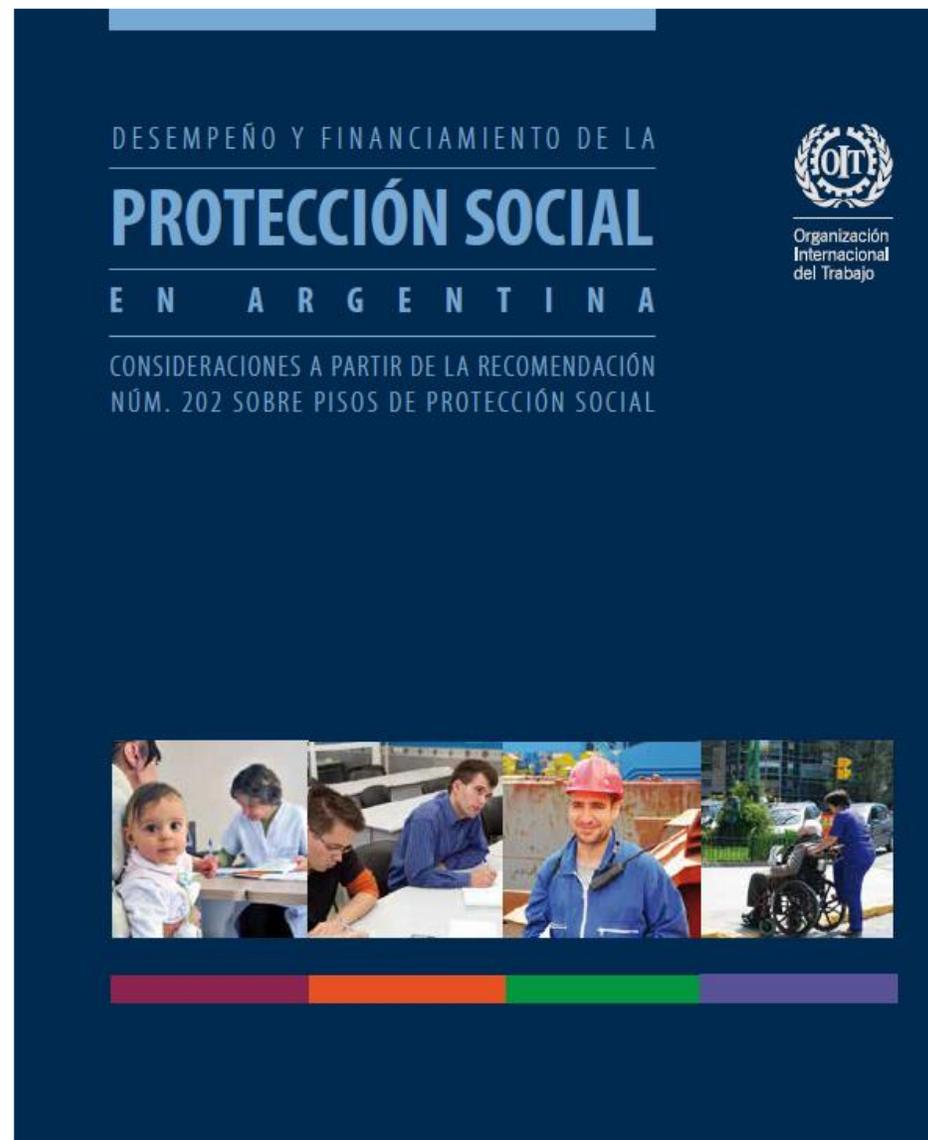
Que un país adopte una arquitectura uniforme de la protección social o bien una multiplicidad de mecanismos de financiación y suministro es algo que dependerá del contexto y las circunstancias nacionales, y tiene una importancia secundaria si en última instancia se garantiza un nivel básico de seguridad del ingreso y un acceso a los servicios de protección de la salud a todas las personas (pg. 38)

► Dilemas del sistema previsional argentino:
consideraciones para definir la movilidad de
las prestaciones

Informes y estudios de OIT sobre el sistema previsional argentino 2010-2019



https://www.ilo.org/buenosaires/publicaciones/WCMS_BAI_PUB_94/lang-es/index.htm



https://www.ilo.org/buenosaires/publicaciones/WCMS_427607/lang-es/index.htm

¿A mitad de camino entre Bismarck y Beveridge? La persistencia de los dilemas en el sistema previsional argentino



ÍNDICE

Introducción	7
1. Objetivo de los sistemas previsionales	9
2. Diseños alternativos para los sistemas previsionales	12
3. El papel del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) en la protección social de la población adulta mayor	18
3.1. Evolución del SIPA	19
3.2. Cobertura del SIPA	22
3.3. Financiamiento y gasto del sistema previsional	25
4. Más allá del SIPA: cajas provinciales, regímenes especiales y beneficios no contributivos	30
4.1. Las cajas provinciales	30
4.2. Los regímenes especiales	36
4.3. Las prestaciones no contributivas	41
5. Fragmentación y amplia cobertura en el sistema de protección social para la población adulta mayor en Argentina	45
6. Desafíos y orientaciones para posibles reformas	54
7. Referencias bibliográficas	57

▶ Características distintivas del sistema previsional argentino

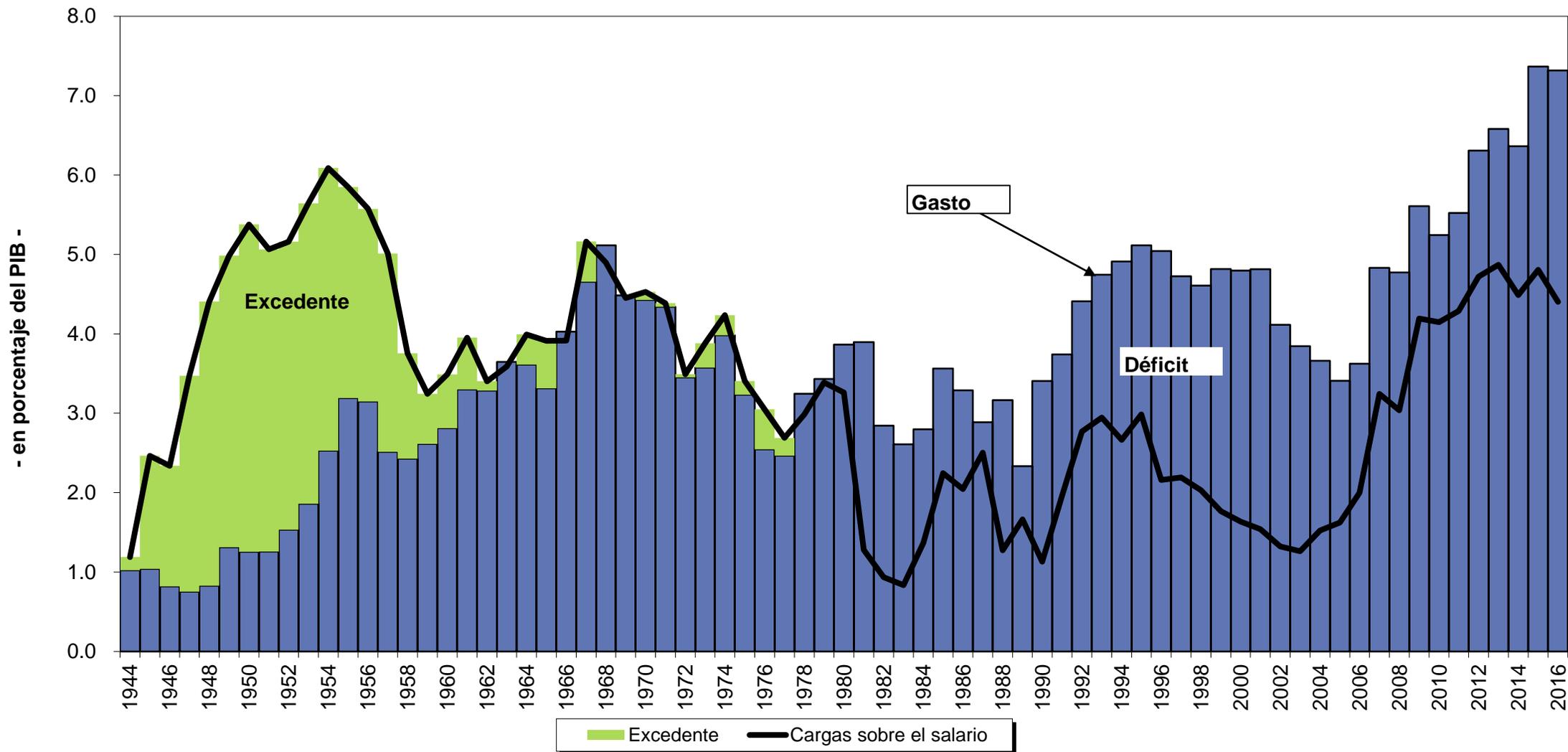
- ▶ Elevada cobertura por la importancia de esquemas semi y no contributivos
- ▶ Superposición de coberturas y financiamientos contributivos/no contributivos
- ▶ Reformas estructurales y paramétricas cambiantes
- ▶ Predominio de soluciones de emergencia sin consensos de largo plazo
- ▶ Persistencia en diseños no sostenibles

▶ ¿A mitad de camino entre Bismarck y Beveridge?

- ▶ Las prestaciones originadas en las moratorias previsionales representan más de la mitad del total de beneficios que brinda el sistema previsional nacional, mostrando que un sistema diseñado en décadas anteriores (y en su origen) como de naturaleza contributiva (*à la Bismarck*) se transformó parcialmente en un sistema de prestaciones mínimas de seguridad social (*à la Beveridge*).

Gasto y financiamiento del sistema previsional nacional 1944-2016

En % del PIB



Fuente: Informe Técnico OIT Cono Sur Nro.9, 2019, elaboración en base a datos de Cetrángolo y Grushka (2004), Secretaría de Hacienda y ANSES.

▶ Desafíos y propuestas (realizadas en 2019) (1)

- ▶ Lograr un **consenso** suficiente acerca de las reformas con el objeto de asegurar su permanencia en el tiempo. El (nuevo) sistema de protección a la población adulta mayor debe surgir de un debate amplio y fundado que permita acordar un duradero “**pacto social por la previsión social**”.
- ▶ **Evitar soluciones de emergencia** con beneficios de corto plazo y costos de largo plazo difíciles de sostener
- ▶ Considerar una **variedad de instrumentos** para tratar los **diversos objetivos** del sistema de protección social para la población adulta mayor.
- ▶ Consolidar una **prestación universal sin requisitos para su obtención** que ofrezca beneficios suficientes a la población que no acceda a los beneficios contributivos. Deberá financiarse con recursos de rentas generales.

▶ Desafíos y propuestas (realizadas en 2019) (2)

- ▶ Diseñar un sistema cuyos beneficios contributivos guarden **proporcionalidad** con los aportes y contribuciones correspondientes a los trabajadores que puedan acceder al mismo. Los beneficios deben ser los adecuados para mantener los incentivos a formalizarse, consistentes actuarialmente y sustentables en el largo plazo.
- ▶ Mantener **niveles de aportes y contribuciones** que permitan financiar niveles de prestaciones aceptables por la población en el mediano y largo plazo.
- ▶ Incorporar en forma permanente componentes **semi-contributivos** para quienes hayan cumplido solo parcialmente con los requisitos para acceder a los beneficios contributivos. Debe ser financiado por una combinación de fondos de rentas generales y contribuciones sobre los salarios.
- ▶ Discutir **cambios paramétricos** entre los que debiera considerarse la necesidad de establecer los beneficios a partir de la totalidad de la historia laboral de cada beneficiario y no solo de los últimos años.

▶ Desafíos y propuestas (realizadas en 2019) (3)

- ▶ Discutir el sendero futuro que debería recorrer los ajustes necesarios en la edad de retiro a medida que sigan progresando las **expectativas de vida**.
- ▶ Rediscutir la necesidad de un **Fondo de Sustentabilidad** de la magnitud del actual en el ámbito de la seguridad social. Evaluar la conveniencia de un fondo contracíclico de menores dimensiones.
- ▶ Realizar una profunda revisión de la conveniencia y alcance de los diferentes **regímenes especiales y cajas complementarias**, asegurando la permanencia de aquellos que tengan claros argumentos en favor de su existencia y, adicionalmente, asegurar su sostenibilidad de largo plazo. En los casos en que se requieran fondos adicionales para su financiamiento hacerlo de manera explícita.

▶ Desafíos y propuestas (realizadas en 2019) (4)

- ▶ Eliminar, la **fragmentación territorial** derivada de la existencia de cajas de empleados públicos provinciales no transferidas a la Nación. Se debieran rediscutir los acuerdos existentes para evitar la existencia de esquemas insostenibles y asegurar un tratamiento equitativo a lo largo del territorio nacional
- ▶ Aunque excede el tema previsional, debe redefinirse la situación de los **monotributistas**, definiendo casos donde se los debe asimilar a los esquemas contributivos, semi contributivos o no contributivos, dependiendo de la permanencia en el tiempo del trabajador dentro de este esquema tributario simplificado.
- ▶ Reorganizar el sistema de prestaciones no contributivas con el objeto de evitar superposiciones, construyendo un esquema simple y explícito de **beneficios no contributivos**.
- ▶ En todos los casos, tener especial cuidado con los **costos de transición** de un esquema a otro deseado (acordado socialmente).

El futuro para el sistema previsional
en el contexto COVID-19 y
pospandemia

Factores condicionantes del desempeño de los sistemas previsionales

Desempeño del mercado de trabajo:

Informalidad, políticas de formalización, evolución de la masa salarial, capacidad contributiva de cada trabajador

Desempeño de la fiscalidad:

Volumen de recursos tributarios y no tributarios, estructura tributaria, espacio fiscal

Organización y gobernanza de la protección social:

Fragmentación, segmentación, coordinación, gestión

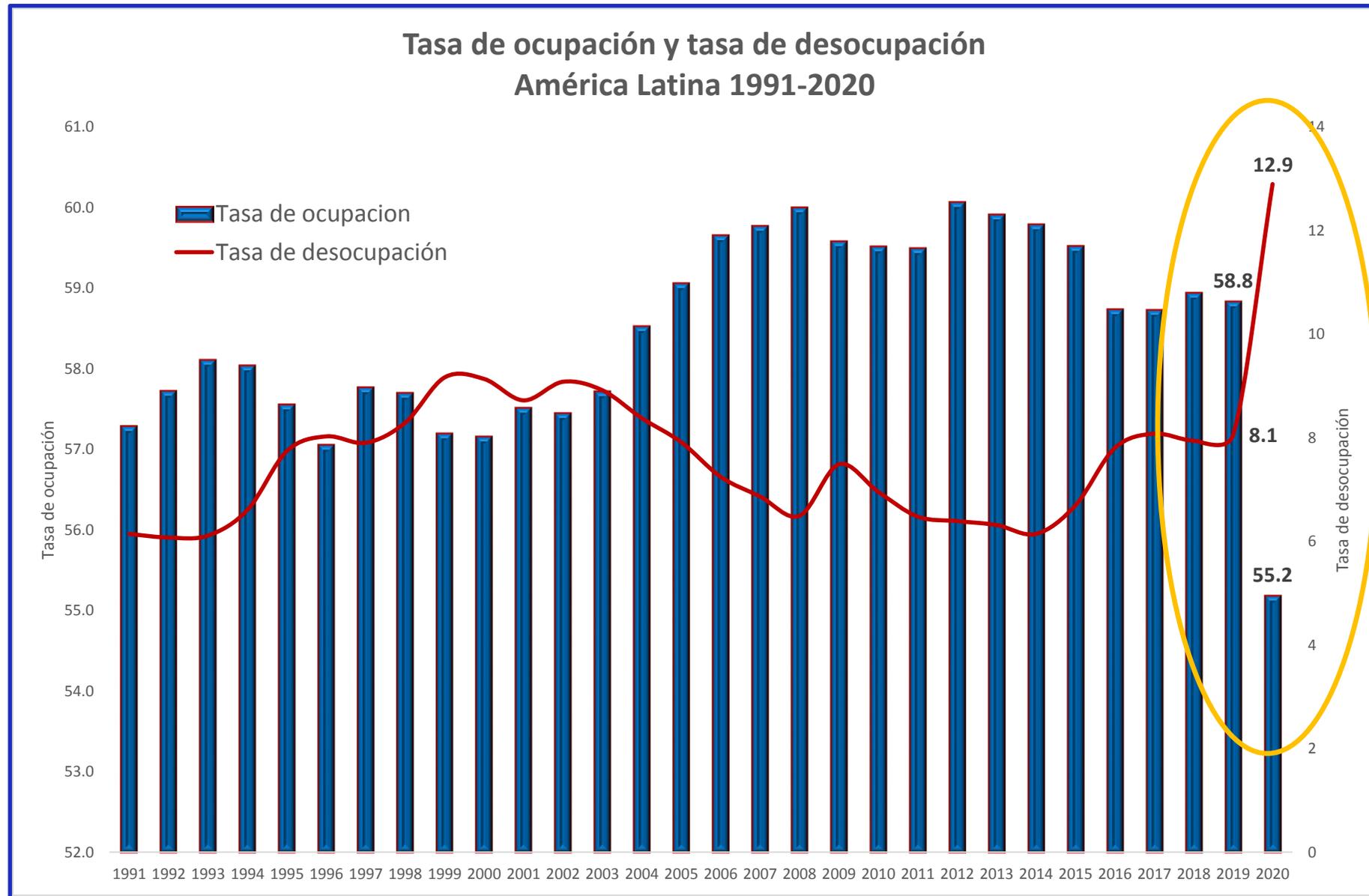
Demografía y futuro del trabajo

Envejecimiento, participación de la mujer en el mundo laboral, cambios tecnológicos y de la organización de la producción, futuros empleos

COVID-19
Impactos y duración de la crisis mayores que crisis anteriores

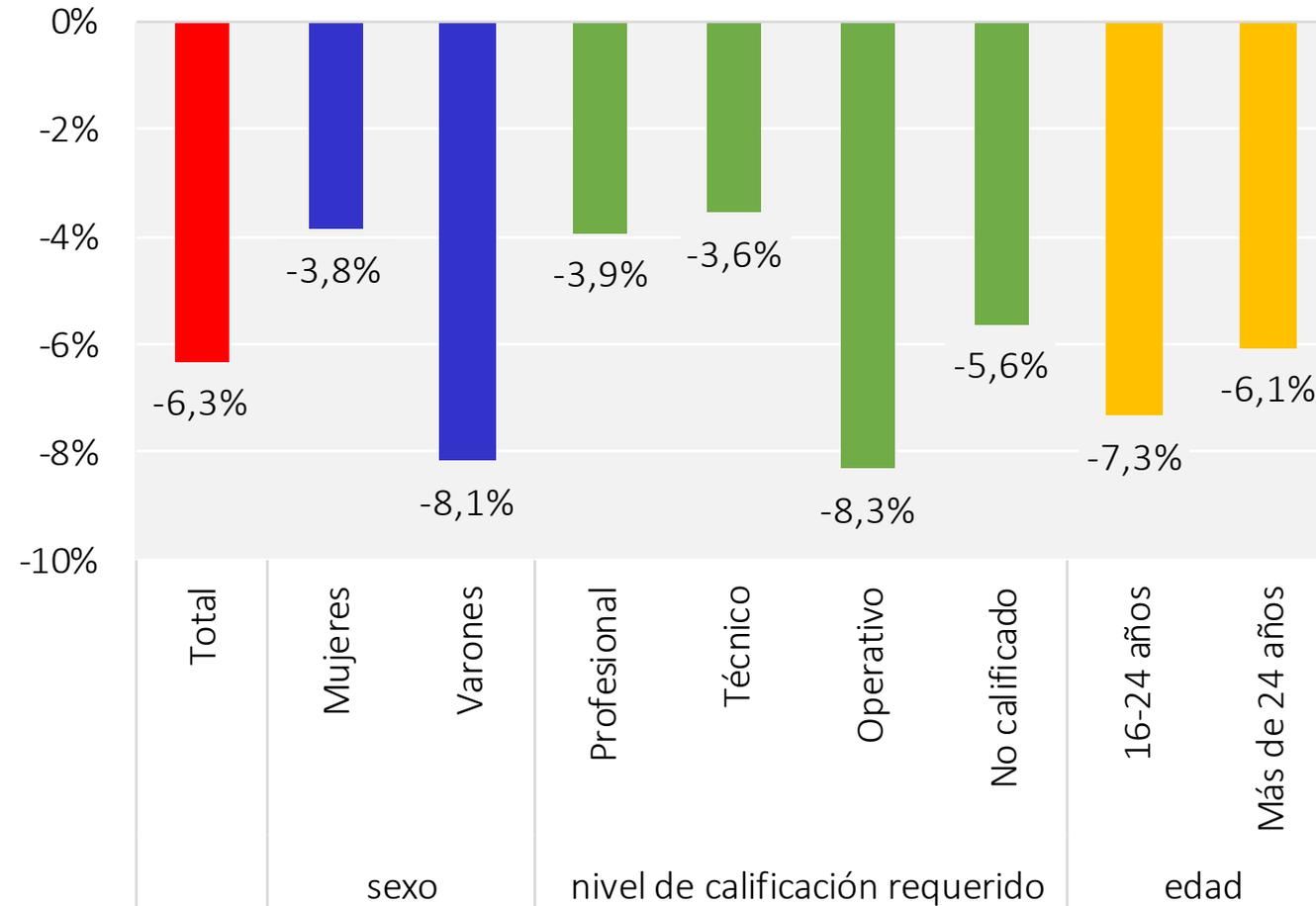
COVID-19
acelerador y ralentizador de tendencias afectando el futuro del trabajo

América Latina: aumento sin precedente en la tasa de desocupación en las últimas tres décadas: alcanzaría a casi el 13%



Argentina: Impacto sobre el empleo Año 2020 (porcentaje)

Estimaciones preliminares caída del PIB 6.4% (mayo 2020)



Fuente: OIT Argentina (2020, mayo).

▶ Consideraciones finales

- ▶ Existe una significativa incertidumbre de la dimensión del impacto y efectos de la crisis provocada por la pandemia en el empleo, la masa salarial y los ingresos tributarios. Parece razonable postergar un par de trimestres la definición del sendero futuro de los parámetros del sistema hasta tener alguna certidumbre de cuál será el nuevo punto de partida de la recuperación en términos de empleo, salarios y espacio fiscal.
- ▶ La Comisión Especial Mixta podría solicitar a la Secretaría de Seguridad Social y a la Oficina de Presupuestos del Congreso de la Nación simulaciones y evaluaciones actuariales sobre posibles senderos que generan distintas modalidades de movilidad, conjuntamente con el ajuste de otros parámetros vinculados con las condiciones de adquisición de las prestaciones y el financiamiento.
- ▶ Las simulaciones deben partir de un diagnóstico realista del presente y futuro de la situación (a) del mercado de trabajo (en particular el empleo, su estructura, la (in)formalidad y la masa salarial); y (b) de la fiscalidad, en un contexto donde se multiplicarán las demandas sociales para hacer frente al impacto en la caída de los ingresos de los hogares y la sostenibilidad de las empresas.
- ▶ La OIT podría brindar cooperación técnica a la Secretaría de Seguridad Social y a la Oficina de Presupuestos del Congreso de la Nación.



Organización
Internacional
del Trabajo

▶ Muchas gracias.

