

VERSION PRELIMINAR
SUSCEPTIBLE DE CORRECCION
UNA VEZ CONFRONTADO
CON EL EXPEDIENTE ORIGINAL

DIRECCION GENERAL DE ASOCIACIONES

(S-0957/2022)

PROYECTO DE LEY

El Senado y Camara de Diputados, ...

PLAN DE PAGO DE DEUDA PREVISIONAL CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1º.- Créase el “PLAN DE PAGO DE DEUDA PREVISIONAL” que tendrá como objeto el ingreso de aportes previsionales por parte de personas físicas para el acceso a las prestaciones previsionales, en las condiciones que se establecen por la presente ley.

ARTÍCULO 2º.- El “PLAN DE PAGO DE DEUDA PREVISIONAL” se conformará con:

a) La “UNIDAD DE PAGO DE DEUDA PREVISIONAL”, conforme las disposiciones contenidas en el Capítulo II de la presente ley.

b) La “UNIDAD DE CANCELACIÓN DE APORTES PREVISIONALES PARA TRABAJADORES Y TRABAJADORAS EN ACTIVIDAD”, conforme las disposiciones contenidas en el Capítulo III de la presente ley.

ARTÍCULO 3º.- Establécese que los períodos a incluir en el presente Plan comprenderán lapsos que, en el caso del inciso a) del artículo 2º, sean anteriores a diciembre del año 2008 inclusive y, en el caso del inciso b), sean anteriores al 31 de marzo de 2012, siempre que la persona solicitante no haya prestado servicios bajo relación de dependencia registrada y/o en carácter de autónomo/a y/o monotributista.

CAPÍTULO II UNIDAD DE PAGO DE DEUDA PREVISIONAL

ARTÍCULO 4º.- La UNIDAD DE PAGO DE DEUDA PREVISIONAL creada por la presente podrá ser adquirida por las personas y por las y los derechohabientes del o la causante en el caso de pensión por fallecimiento y regirá por el término de dos (2) años contados a partir de la fecha de su entrada en vigencia, pudiendo ser prorrogado por igual período.

ARTÍCULO 5º.- Aquellas personas que hayan cumplido a la fecha, o que cumplan la edad jubilatoria prevista en el artículo 19 de la Ley N° 24.241 dentro del plazo de dos (2) años desde la vigencia de la

presente, podrán acceder a la “UNIDAD DE PAGO DE DEUDA PREVISIONAL” conforme el régimen establecido en la presente ley y solicitar las prestaciones instituidas en los incisos a), b), c), d), e) y f) del artículo 17 de la Ley N° 24.241 y sus modificatorias.

De igual modo, tendrán derecho a adquirir la UNIDAD DE PAGO DE DEUDA PREVISIONAL aquellas y aquellos derechohabientes previsionales mencionados en el artículo 53 de la Ley N° 24.241 y sus modificatorias, siempre que existiera inscripción previa de la o del causante al deceso como afiliado o afiliada al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), formalizada y registrada ante la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) o LA ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS (AFIP), según el período que corresponda.

ARTÍCULO 6°.- Para acceder a la UNIDAD DE PAGO DE DEUDA PREVISIONAL será necesario:

- a) Haber cumplido la edad jubilatoria establecida en el artículo 19 de la Ley N° 24.241; sus complementarias y modificatorias;
- b) Haber residido en el país y no haberse encontrado prestando servicios bajo relación de dependencia o en carácter de autónomo/a y/o monotributista, durante el período por el que se pretende adquirir las UNIDAD DE PAGO DE DEUDA PREVISIONAL.

Establécese que cada UNIDAD DE PAGO DE DEUDA PREVISIONAL representa un mes de servicios y aquellas personas que cumplan los requisitos establecidos en el presente artículo, podrán adquirir la totalidad de las UNIDADES DE PAGO DE DEUDA PREVISIONAL que resulten necesarias para acceder a la prestación previsional correspondiente.

ARTÍCULO 7°.- La UNIDAD DE PAGO DE DEUDA PREVISIONAL será considerada al único fin de acreditar el mínimo de servicios necesarios para el logro de la Prestación Básica Universal (PBU).

ARTÍCULO 8°.- El valor de la UNIDAD DE PAGO DE DEUDA PREVISIONAL será equivalente a un valor del VEINTINUEVE POR CIENTO (29%) de la base mínima imponible de la remuneración establecida por el artículo 9 de la Ley N° 24.241 y sus modificatorias, vigente a la fecha de la solicitud de la prestación previsional, independientemente del período al que se aplique.

ARTÍCULO 9°.- Las UNIDADES DE PAGO DE DEUDA PREVISIONAL adquiridas podrán cancelarse en cuotas mensuales, que no podrán superar un máximo de ciento veinte (120), y la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) será el organismo encargado de establecer los parámetros objetivos para el acceso a las

mismas en base a la cantidad de meses necesarios para acceder a las prestaciones previsionales y a evaluaciones patrimoniales o socioeconómicas objetivas que se determinen en la reglamentación.

La cancelación de la deuda por la adquisición de UNIDADES DE PAGO DE DEUDA PREVISIONAL será efectuada en la forma y condiciones que establezca la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) en conjunto con la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS (AFIP). En todos los casos la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) actuará como agente de retención respecto de los fondos que deben ser derivados a la ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS (AFIP).

ARTÍCULO 10.- Las cuotas incluidas en el Plan de Pagos, previa aceptación por parte de la persona solicitante, serán descontadas por la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) de manera directa del haber jubilatorio que se obtenga a través del presente Programa, mediante el procedimiento que establezca la reglamentación y sujetas a la movilidad establecida por el artículo 32 de la Ley N° 24.241 y sus modificatorias.

ARTÍCULO 11.- La fecha inicial de pago de las prestaciones que se otorguen por aplicación de la presente ley, será aquella correspondiente a la fecha de solicitud, siempre que se cumpla con el resto de los requisitos necesarios para acceder de ellas.

ARTÍCULO 12.- El beneficio previsional obtenido por el presente Plan resulta incompatible con el goce de otra prestación previsional de cualquier naturaleza (contributiva o no contributiva), incluyendo retiros y planes sociales, salvo en el caso en que la única prestación que la o el titular perciba a la fecha de solicitud fuera contributiva y su importe no supere el importe equivalente a una jubilación mínima vigente a la fecha de solicitud de la prestación.

Si la o el solicitante percibiera un ingreso incompatible con la prestación previsional que se otorga mediante la consideración de servicios incluidos en el presente Plan, deberá requerir la baja de la prestación, retiro o plan previo que percibe para poder acceder al Programa aprobado por la presente.

ARTÍCULO 13.- Todas aquellas personas que se hayan acogido a programas de regularización de aportes anteriores y que no hayan cancelado la totalidad de las cuotas antes del 31 de diciembre de 2021, no podrán acceder al “PLAN DE PAGO DE DEUDA PREVISIONAL” creado por la presente.

ARTÍCULO 14.- La ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) será la autoridad de aplicación para todo lo concerniente al registro y cómputo de los períodos incluidos como UNIDADES DE PAGO DE DEUDA PREVISIONAL.

CAPÍTULO III

UNIDAD DE CANCELACIÓN DE APORTES PREVISIONALES PARA TRABAJADORES Y TRABAJADORAS EN ACTIVIDAD

ARTÍCULO 15.- Créase la UNIDAD DE CANCELACIÓN DE APORTES PREVISIONALES PARA TRABAJADORES Y TRABAJADORAS EN ACTIVIDAD que tendrá como finalidad computar como servicios para el acceso a las prestaciones previsionales en aquellos períodos en los que la persona no haya prestado servicios bajo relación de dependencia registrada y/o en carácter de autónomo/a y/o monotributista y siempre que dicho período no fuera posterior al establecido en el artículo 3° de la presente.

ARTÍCULO 16.- Para acceder a la UNIDAD DE CANCELACIÓN DE APORTES PREVISIONALES PARA TRABAJADORES Y TRABAJADORAS EN ACTIVIDAD será necesario:

- a) Ser mayor de 50 años la mujer y 55 el hombre y menor de 60 años la mujer y 65 años el hombre;
- b) Acreditar ingresos que permitan la justificación del pago de la Unidad, conforme lo establezca la reglamentación pertinente.
- c) Haber residido en el país y no haberse encontrado prestando servicios bajo relación de dependencia registrada o en carácter de autónomo/a y/o monotributista en el período que se pretende adquirir la UNIDAD DE CANCELACIÓN DE APORTES PREVISIONALES PARA TRABAJADORES Y TRABAJADORAS EN ACTIVIDAD, contando desde los 18 años y hasta la fecha establecida en el artículo 3° de la presente.

ARTÍCULO 17.- La UNIDAD DE CANCELACIÓN DE APORTES PREVISIONALES PARA TRABAJADORES Y TRABAJADORAS EN ACTIVIDAD tendrá un valor del VEINTINUEVE POR CIENTO (29%) de la base mínima imponible de remuneración establecida por el artículo 9° de la Ley Nº 24.241 y sus modificatorias, y se computará como un mes de servicio para el cómputo de la Prestación Básica Universal (PBU), correspondiente al período que fuera imputado, el cual será registrado en la historia laboral del ciudadano o de la ciudadana.

ARTÍCULO 18.- El valor de UNIDAD DE CANCELACIÓN DE APORTES PREVISIONALES PARA TRABAJADORES Y TRABAJADORAS EN ACTIVIDAD se considerará al valor del mes en el que se abona efectivamente, independientemente del período al que se aplique.

El mismo será de pago voluntario, pudiendo pagarse del primer al último día del mes de adquisición del mismo.

Para el caso en que la persona formulara una solicitud para el pago de la UNIDAD y ésta no fuera abonada durante el transcurso del mes en el que fuera adquirido, la misma quedará sin efecto y no generará deuda alguna al requirente.

ARTÍCULO 19.- La adquisición de las UNIDADES DE CANCELACIÓN DE APORTES PREVISIONALES PARA TRABAJADORES Y TRABAJADORAS EN ACTIVIDAD será efectuada en la forma y condiciones que establezca la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) en conjunto con la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS (AFIP) a fines de registrar los mismos en los sistemas correspondientes.

ARTÍCULO 20.- La ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) será la autoridad de aplicación para todo lo concerniente al cómputo de los períodos regularizados a través de la UNIDAD DE CANCELACIÓN DE APORTES PREVISIONALES PARA TRABAJADORES Y TRABAJADORAS EN ACTIVIDAD.

CAPÍTULO IV DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

ARTÍCULO 21.- Para la determinación de la condición de aportante prevista en el artículo 95 de la Ley N° 24.241 y la aplicación de las previsiones del Decreto N° 1120/94 (redacción sustituida por el Decreto N° 460/99), se podrán considerar servicios reconocidos por el presente Plan sólo en el supuesto que las trabajadoras y los trabajadores acrediten el mínimo de años de servicios con aportes exigidos en el régimen común o diferencial en que se encuentren incluidos para acceder a la Prestación Básica Universal (PBU), en cuyo caso se considerará aportante regular.

Asimismo, se considerará aportante irregular con derecho quien acredite doce (12) meses de aportes dentro de los sesenta (60) meses anteriores a la fecha de solicitud del retiro por invalidez o la fecha de fallecimiento del afiliado en actividad, siempre que acredite el CINCUENTA POR CIENTO (50%) del mínimo de años exigido para el goce de la Prestación Básica Universal (PBU).

Del mismo modo podrán utilizarse servicios reconocidos en el presente Plan para acreditar el cincuenta por ciento (50%) del mínimo de años exigido por el régimen común o diferencial para acceder a la Prestación Básica Universal, para ser considerado aportante irregular con derecho.

ARTÍCULO 22.- La recaudación que resulte de la adquisición, por parte de las personas, de la UNIDAD DE PAGO DE DEUDA PREVISIONAL

y de la UNIDAD DE CANCELACIÓN DE APORTES PREVISIONALES PARA TRABAJADORES Y TRABAJADORAS EN ACTIVIDAD correspondientes al PLAN DE PAGO DE DEUDA PREVISIONAL será imputada a APORTES PREVISIONALES para financiar a la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES).

ARTÍCULO 23.- El Poder Ejecutivo, en el plazo de noventa (90) días a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley deberá proceder a su reglamentación.

ARTÍCULO 24.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Anabel Fernández Sagasti. -Mariano Recalde. - Juliana Di Tullio. - José M. A. Mayans. -

FUNDAMENTOS

Señora Presidenta:

Tengo el agrado de dirigirme a usted para poner a consideración un Plan de Pago de Deuda de Aportes Previsionales que permita consolidar una política sustentable, de corto y mediano plazo para solucionar una problemática que afecta a nuestra ciudadanía y que arrojaría a la desprotección y la vulnerabilidad en la vejez a cientos de miles de trabajadores y trabajadoras en el futuro cercano.

De aprobarse esta iniciativa, estaremos dando un paso muy importante para dotar de previsibilidad a las ciudadanas y ciudadanos, a la vez que fortaleceremos nuestro sistema previsional al reforzar el principio de la contributividad, conjugado con el objetivo ineludible de alcanzar la universalidad en materia previsional.

Las políticas de seguridad social resultan un instrumento central dentro de las herramientas con las que cuenta el Estado para garantizar el bienestar de su población y, dentro de ellas, el componente previsional se torna de especial relevancia, en tanto se trata del instrumento que permite que las personas mayores afronten la contingencia de la vejez con seguridad de ingresos.

Argentina ha logrado en los pasados 15 años -y gracias a la implementación de políticas de inclusión muy efectivas como las moratorias de la Ley 25.994 y del Decreto 1054/05 de la Presidencia de Néstor Kirchner o la de la Ley 26.970 durante la Presidencia de Cristina Fernández de Kirchner- una sólida cobertura de seguridad social. Entre los instrumentos jurídicos que orientan a garantizar la cobertura de seguridad social como derecho se destacan, además del artículo 14 Bis

de la Constitución Nacional, la incorporación en el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional del conjunto de Declaraciones, Tratados y Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos; y, específicamente en materia de Seguridad Social, la más reciente Ley 26.678 del año 2011, a través de la cual nuestro país ratificó el Convenio N°102 de la OIT.

Más allá de este desempeño alcanzado, el nivel de cobertura no ha sido siempre tan extendido y, en la actualidad, nos encontramos ante el inminente riesgo de comenzar a experimentar un descenso abrupto de las tasas de cobertura jubilatoria.

Lo que define la capacidad de cobertura de los sistemas previsionales es el alcance de la protección respecto de la población definida (Mesa Lago, 2004). En sistemas previsionales como el argentino, la cobertura abarca dos etapas diferentes del ciclo de vida de las personas: una, mientras se encuentran en su etapa laboralmente activa; y la otra, cuando el trabajador o la trabajadora ha alcanzado la edad definida como la edad legal de retiro. En esta última etapa, es cuando se ponen a prueba los efectos acumulados de las condiciones de cobertura en la etapa activa, dado que, una vez alcanzada la edad para que el trabajador o trabajadora pueda retirarse del mercado de trabajo, se espera que pueda reemplazar sus ingresos por una prestación monetaria que, en nuestro país, conocemos como jubilación.

Para poder jubilarse en Argentina en el régimen general del Sistema Integrado Previsional Argentino y regido por la Ley 24.241, modificatorias y complementarias, las personas deben alcanzar una cierta edad (65 años los varones y 60 las mujeres) y deben acumular un mínimo de 30 años de servicios con aportes. Es decir, las personas deben llegar a la edad de retiro con una robusta trayectoria ya cumplida de trabajo registrado.

Sin embargo, nuestro país -al igual que otros de la región- ha atravesado importantísimas crisis socioeconómicas y del mercado de trabajo que hacen que, a lo largo de la historia laboral de las personas, para muchos y muchas, sea muy dificultoso poder alcanzar el requisito de 30 años de servicios con aportes.

Hasta mediados de la década del setenta, Argentina consolidó un modelo de desarrollo basado en la industrialización sustitutiva, con mayores niveles de trabajo asalariado que el resto de América Latina, con incremento del acceso a la seguridad social y bajas tasas de desempleo, pobreza y exclusión social. A partir del golpe de Estado de 1976, la dictadura cívico militar instauró un modelo económico basado en la valorización financiera y la actividad primaria, generando un proceso de deslocalización, subcontratación y tercerización que deterioraron las condiciones laborales y de bienestar de la población. A

partir de entonces, comenzó la ampliación del sector informal urbano, tendencia que se hizo más marcada durante el periodo de convertibilidad durante toda la década del noventa y hasta la crisis de 2001 cuando, además, las instituciones laborales se debilitaron, se flexibilizaron los derechos laborales y se transformó la estructura productiva en detrimento de la actividad industrial, con informalidad, desempleo, subocupación y precarización (CEPAL, 2021).

Las políticas de corte neoliberal de los años noventa tuvieron un alto costo social, dejando la marca indeleble de la desocupación y la informalidad como problemas estructurales del período.

La informalidad laboral se define por el no registro del trabajo asalariado por parte del empleador y la no inscripción ante la seguridad social de quienes trabajan en forma independiente. Se trata de un fenómeno complejo y multidimensional cuya persistencia puede verificarse, incluso, en etapas de crecimiento económico y recuperación del empleo.

La OIT (Bertranou y Casanova, 2014) analiza la problemática de la informalidad como un fenómeno estructural del mercado de trabajo en Argentina. Entre sus consecuencias se encuentra la desprotección de las trabajadoras y los trabajadores frente a diversos riesgos sociales, como pueden ser los accidentes laborales, el desempleo y la pobreza en la vejez, entre otros. A nivel más agregado, la informalidad laboral afecta a la equidad, la eficiencia y la capacidad del Estado para recaudar recursos, sostener el alcance de la seguridad social, la productividad y el crecimiento.

Las nuevas políticas macroeconómicas implementadas a partir de 2003 transformaron el patrón de generación de empleo, favoreciendo la creación de puestos formales, derogando la flexibilización laboral con la sanción de la Ley 25.877, reactivando el Consejo del Salario Mínimo, Vital y Móvil y las paritarias, implementando el Plan Nacional de Regularización del Trabajo, entre otras muchas medidas.

A pesar de las notables y persistentes mejorías del mercado de trabajo evidenciadas a partir del año 2003 y hasta 2015, las marcas de las condiciones previas ya se habían acumulado en las historias laborales de quienes hoy están cumpliendo su edad de jubilación.

A través de las historias laborales puede darse cuenta de la densidad de aportes de las personas a lo largo de su vida activa. Según el Boletín Estadístico de la Seguridad Social (BESS, diciembre 2021), entre 1995 y 2020, las personas aportantes cotizaron, en promedio, durante 9,62 meses al año. Sin embargo, cuando se analiza esta densidad de aportes por sub-períodos, se observa que, entre 1995 y 2003, ese promedio fue de 9,30 y que, entre 2004 y 2015, fue de 9,72.

Debido a la acumulación de dificultades laborales en diferentes trayectos de las biografías de las y los trabajadores, al observarse la densidad de cotizaciones con la que las personas actualmente alcanzan la edad jubilatoria, los datos de la seguridad social arrojan que, en lo que queda del año 2022, solamente 1 de cada 10 mujeres y 3 de cada 10 varones estarán en condiciones de cumplir con el requisito mínimo de 30 años de servicios con aportes. Como resulta evidente, este escenario –aunque vaya progresivamente mejorando por los efectos de pasadas mejorías del mercado de trabajo- tendrá persistencia a lo largo de los próximos años ya que, como ha sido dicho, las posibilidades de acceder a una jubilación están altamente afectadas por un ciclo de más de 30 años de contracciones recurrentes del mercado de trabajo.

Esta situación de larga data configuró el mercado laboral y consecuentemente las trayectorias laborales de las personas en edad de trabajar, y por eso en Argentina, desde el año 2005, se han implementado políticas públicas de alto impacto en materia de inclusión previsional que permitieron que las personas que no acumulaban la totalidad de aportes, pudieran saldar los períodos faltantes a través de modalidades de regularización de pago. El primero de estos planes fue a partir de la sanción de Ley 25.994 de diciembre de 2004 y los decretos 164/04 y 1454/05 en la Presidencia de Néstor Kirchner, que le dieron carácter permanente al régimen de regularización de la Ley 24.476 y permitieron a las personas cancelar su deuda de aportes en cuotas. El segundo Plan de Inclusión Previsional, durante la Presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, fue en el año 2014, con la sanción de la Ley 26.970.

Las moratorias previsionales de 2005 y 2014 atendieron la situación problemática de las personas mayores que no habían podido completar sus historias laborales contributivas, poniendo en igualdad de condiciones a las trabajadoras y los trabajadores en cuanto al derecho a acceder a una jubilación digna, pudiendo declarar y aportar a partir de este mecanismo de regularización por períodos discontinuos de su historia laboral.

Estas políticas de inclusión previsional permitieron que, al día de hoy, haya vigentes más de 3,6 millones de beneficios previsionales que se obtuvieron gracias a este mecanismo de regularización.

Como menciona el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en un informe del año 2013, un buen sistema previsional, con amplia cobertura, permite que la pobreza en la vejez disminuya de manera notable. En ese sentido, resulta oportuno recordar el fuerte impacto que tuvieron los planes de inclusión previsional en materia de mejora de las condiciones de vida de las personas mayores, en especial, de aquellas pertenecientes a los estratos más desventajados. Diferentes estudios dan cuenta de que el incremento de la cobertura previsional (a niveles

prácticamente universales) como consecuencia de las moratorias, ocasionó una caída en la incidencia de la pobreza entre las personas mayores. A su vez, esto tuvo impactos positivos sobre todos los miembros del hogar, al verificarse que la incidencia de la pobreza fue menor en los hogares con presencia de personas mayores que en aquellos en que no los había. Es decir, las personas mayores, a través de sus jubilaciones y pensiones, contribuyen a mejorar las condiciones económicas del hogar, particularmente las de aquellos de menores recursos (Rofman, R. y Oliveri, L., 2012; Calabria, A.; Calero, A.; D'Elia, V., Gaiada, J., Rottenschweiler, S., 2012; Tinoboras, C., 2018; Paz, J. y Arévalo, C., 2019).

Asimismo, a raíz de que las mujeres tienen mayores dificultades para acumular períodos de servicios con aportes que los varones por las brechas de género derivadas del mercado de trabajo, estas moratorias tuvieron, además, un importante efecto de género. El 74% de las prestaciones previsionales obtenidas a través de moratorias corresponde a mujeres y, por su parte, alrededor del 77% del total de las mujeres jubiladas, lo pudieron hacer gracias a cancelar períodos por estos planes de regularización.

Gráfico 1. Evolución de la cantidad de jubilaciones, con y sin moratoria, por sexo. Período 2001-2021.



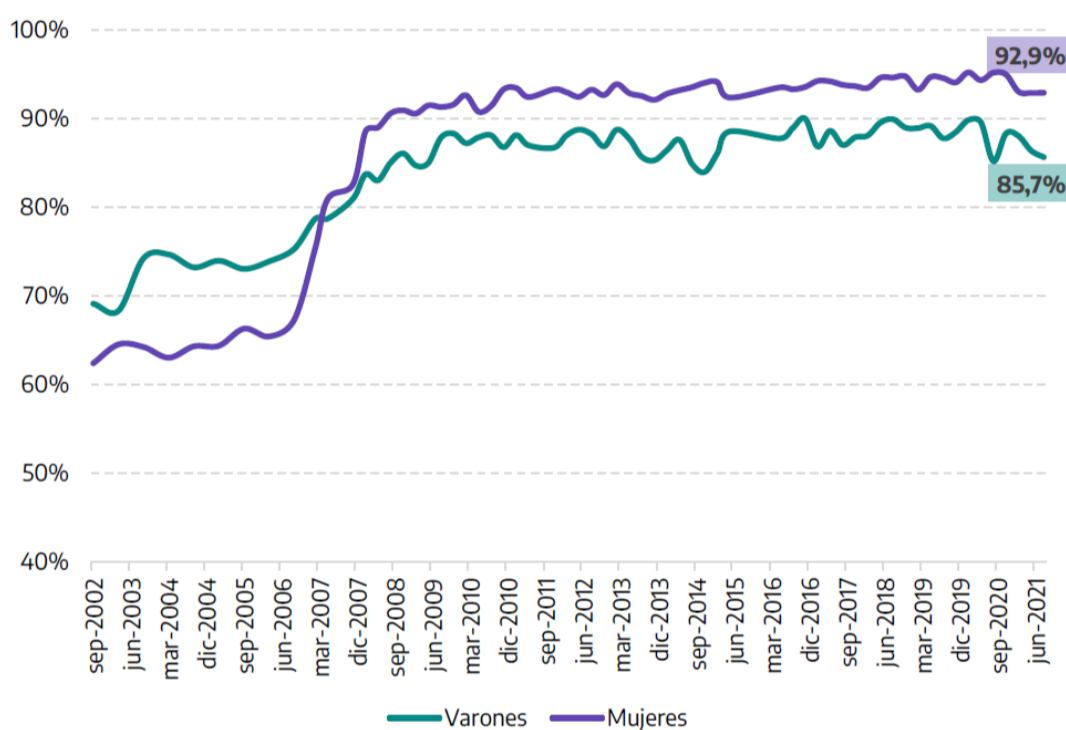
Fuente: Boletín estadístico de la Seguridad Social (BESS) elaborado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS).

Es importante destacar la impronta que han tenido las moratorias previsionales como políticas públicas que, además de reforzar el principio de la seguridad social como un derecho y como una garantía para afrontar la contingencia de la vejez, lo han hecho sin fragmentar ni generar nuevos componentes no contributivos del sistema previsional. Muy por el contrario, las moratorias han priorizado la inclusión a través del Régimen General, previendo herramientas que permitieran a las personas cancelar la deuda ocasionada por los períodos faltantes que no habían sido aportados al momento de la vida laboral activa y que, en

gran medida, se explican por las condiciones estructurales que, ya se dijo, han atravesado estas personas y que no dependieron de su voluntad.

De no haberse implementado las diversas moratorias previsionales que estuvieron vigentes en distintos períodos desde 2005 no hubiese sido posible alcanzar los altos niveles de cobertura previsional y que destacan al sistema argentino, no solo a nivel regional sino también a nivel mundial.

Gráfico 2. Evolución de la cobertura previsional de personas de 65 años y más, por sexo.



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares (EPH) elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Las diferentes etapas de los Planes de Inclusión previsional no pueden ser analizadas por fuera de la implementación de un nuevo paradigma en materia de seguridad social a partir del año 2003, de manera consecuente con un modelo de desarrollo basado en la producción, el trabajo y la inclusión social. Tal vez el punto más importante de este nuevo paradigma para la seguridad social haya sido la sanción de la Ley 26.425 del año 2008, que dio nacimiento al SIPA y recuperó el principio de integralidad, solidaridad y reparto, re-unificando el sistema previsional en un solo régimen de administración estatal, generando un sistema de coberturas sólido y sustentable en el tiempo. Otro hito fundante de un sistema de seguridad social sólido y garante de derechos fue la sanción de la Ley 26.417 de movilidad jubilatoria, que permitió el crecimiento real de las jubilaciones y pensiones a lo largo del tiempo garantizando que las personas mayores recuperaran la dignidad de sus ingresos después de toda una vida de trabajo.

Argentina llegó a tener niveles de cobertura previsional récord en la región y, hacia diciembre de 2015, los haberes previsionales eran, en términos reales, los más altos de América Latina, algo que fue reconocido por el propio Banco Mundial en su momento.

El proceso de inclusión e incremento de ingresos reales de las personas mayores se interrumpió a partir del cambio de gobierno en 2016 con un drástico viraje en las políticas públicas de seguridad social, que produjeron mayor desigualdad y discontinuaron o desaceleraron las medidas que permitían regularizar períodos de aportes a las personas que no alcanzaban una trayectoria contributiva completa al contar con la edad jubilatoria.

En el año 2016 fue sancionada la Ley 27.260 en la que se creó la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM). Esta pensión no contributiva, buscó remplazar la herramienta de las moratorias previsionales. Otorga una prestación del 80% del haber mínimo y refleja la imposibilidad por parte de las personas mayores de reconocer los años de trabajo registrados que hayan acumulado cuando estos no llegan a 30. Tampoco permite a las personas la oportunidad de hacer, aunque sea de manera extemporánea, el esfuerzo contributivo para regularizar los años de trabajo oportunamente no registrados. En relación a esto, cabe destacar que cerca del 73% de las PUAM vigentes a marzo de 2022, cuenta con registros de aportes en el SIPA a partir de 1994.

Un Estado preocupado por el bien común debe orientarse en la búsqueda de recuperar coberturas universales y de calidad en materia de seguridad social, garantizando derechos y promoviendo la generación de oportunidades para que las personas puedan tomar participación activa y aspirar a un futuro mejor. Para ello resulta indispensable la construcción de instrumentos de política pública a partir de la inteligencia institucional, la buena administración, la empatía y el compromiso.

Actualmente, hay dos moratorias vigentes: la Ley 24.476 y la Ley 26.970 que permiten que las trabajadoras y los trabajadores que han sido víctimas en el pasado de prácticas laborales desfavorables y del flagelo de la desocupación, puedan revertir esa situación al momento de la vejez a partir de cancelar la deuda de aportes previsionales. La moratoria de la Ley 24.476, es permanente y permite a varones y mujeres regularizar aportes por años trabajados entre el 1° de enero de 1955 y el 30 de septiembre de 1993. Esto significa que un varón que en 2022 cumple 65 años de edad, en caso de necesitar, puede regularizar solamente 18 años de aportes hasta septiembre de 1993 y deberá acreditar, al menos, otros 12 años de aportes desde septiembre de 1993 en adelante. El período en que la persona debe tener aportes realizados coincide con el período de mayores niveles de desocupación e

informalidad en la historia reciente de nuestro país. Por su parte, peores posibilidades otorga a las mujeres, que deberán contar con, al menos, 17 años de aportes posteriores a septiembre de 1993.

La segunda moratoria aún vigente, es la correspondiente a la Ley N° 26.970 del año 2014. Esta puede ser utilizada solo por mujeres de entre 60 y 64 años y permite regularizar períodos de aportes desde los 18 años de edad de la solicitante y hasta diciembre del año 2003.

Estas dos leyes vienen experimentando un proceso de agotamiento paulatino a raíz de la fecha de corte de los períodos que permiten regularizar, lo que explica, en gran medida, la tendencia descendente en la cantidad de altas por jubilación entre 2016 y 2020, tendencia que se revierte en 2021 por la implementación del Decreto 475/21 de Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado por el cual más de 125.000 mujeres pudieron completar los requisitos para poder jubilarse. A pesar del agotamiento mencionado, la Ley 26.970 es la vía a través de la cual se genera la mayor cantidad de altas jubilatorias aún en la actualidad. Si se consideran las altas de jubilación promedio de los primeros tres meses del año 2022, el 65 % de ellas recurrió a alguna de las dos moratorias para poder realizar el trámite. Por su parte, de todas las jubilaciones por moratoria, el 74% se concretó a través de la Ley N° 26.970.

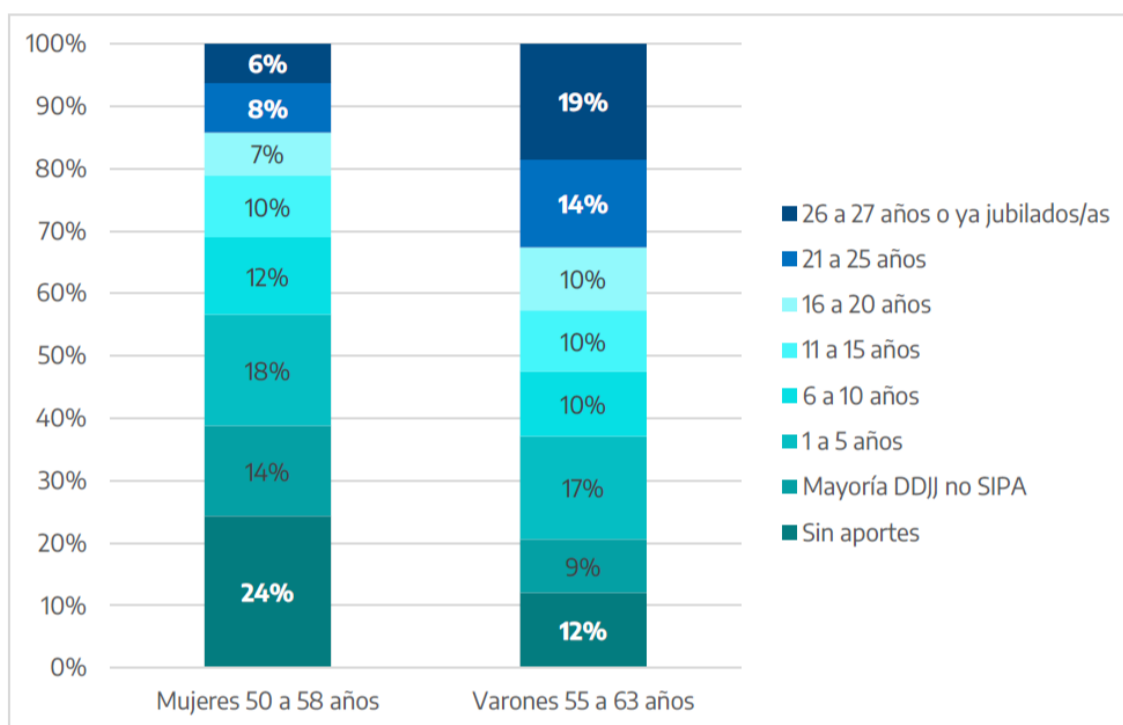
La situación general de agotamiento de las moratorias resulta alarmante ante la expectativa de sostener los niveles de cobertura en el tiempo. El inminente cierre total de la Ley 26.970 en el mes de julio de 2022, imprime aún mayor urgencia a la necesidad de un abordaje integral de esta temática.

Sin una nueva medida de regularización de aportes previsionales, la cobertura jubilatoria en nuestro país caería brusca y notablemente. Así se desprende del análisis de la cantidad de aportes de las personas que estarán cumpliendo la edad de retiro en lo inmediato, siendo que apenas entre un 30% y un 37% de los varones de 64 años y entre un 12% y un 25% de las mujeres de 59 llegarán a la edad con el requisito cumplido de los 30 años de servicios con aportes. Por su parte, un 27% de los varones y un 22% de las mujeres deberían regularizar entre 5 y 19 años faltantes de aportes, mientras que el resto, debe regularizar más de 20 años de servicios para poder jubilarse.

Extendiendo el análisis de la densidad de aportes a personas que aún están a unos años de cumplir la edad de retiro, aunque se comienzan a mostrar signos de leve mejoría, también puede detectarse la dificultad de acumulación de períodos contributivos suficientes para llegar a la edad de 60 las mujeres y 65 los varones con los 30 años de servicios con aportes.

Para las mujeres de 50 a 58 años y los varones de 55 a 63 años, se advierte que un 24% de las mujeres y un 12% de los varones no cuentan con aportes registrados en la actualidad y que un 47% de las mujeres y un 37% de los varones tienen apenas entre 1 y 15 años de períodos con aportes registrados, por lo que, aun suponiendo que mantuvieran las mejores condiciones en lo que resta de sus trayectorias laborales, no podrían alcanzar los 30 años de servicios con aportes requeridos.

Gráfico 3: Situación de las personas cercanas a la edad de jubilarse. Aportes registrados entre julio 1994 y diciembre 2021.



Fuente: Boletín de Estadísticas de la Seguridad Social (MTEySS).

Esta mirada de más largo alcance da cuenta de la necesidad de implementar medidas que no solamente respondan a la situación de mayor urgencia, sino que, además, tengan un alcance de mediano plazo y permitan torcer un destino que, con suficiente antelación, ya podemos saber que arrojará a las trabajadoras y trabajadores a condiciones futuras de exclusión o precariedad al momento de su vejez.

¿Qué ocurriría si no se toman medidas al respecto?

Solamente la implementación de un nuevo mecanismo que permita regularizar años de aportes faltantes, podría evitar que la mayoría de los hombres y mujeres tengan como destino obligado el acceso a la Pensión Universal del Adulto Mayor (PUAM), a pesar de contar con parte de sus trayectorias pasadas con aportes. La PUAM, no solamente otorga un haber menor en un 20% al haber mínimo, sino que, además, no genera derecho a pensión; y dado que la edad mínima para acceder es a los 65 años, en el caso de las mujeres implica una espera de 5 años más respecto de la edad jubilatoria (60 años), generando una gran demora en el acceso a un beneficio pleno que debería serles garantizado.

Como se ha argumentado, las condiciones de acceso al derecho a la jubilación tienen una relación directa con las trayectorias laborales de las personas a lo largo del tiempo y, por lo tanto, con el funcionamiento del mercado de trabajo. Asimismo, el buen funcionamiento del mercado de trabajo es un requisito indispensable para la solvencia de un sistema de reparto y solidaridad intergeneracional como es el SIPA.

En ese sentido, cabe destacar que en el contexto crítico de la pandemia que azotó a nuestro país y al mundo desde principios del año 2020, se han puesto en marcha un abanico de políticas públicas de protección de los puestos de trabajo como la prohibición de efectuar despidos o suspensiones sin justa causa y por las causales de falta y disminución de trabajo y fuerza mayor (Decreto 329/20 y sus sucesivas prórrogas hasta el 31/12/2021); el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), que alcanzó a más de 3 millones de personas empleadas en alrededor de 314.000 empresas; o el Programa de Recuperación Productiva (REPRO II) que durante 2021 dio continuidad al ATP y que acompañó y protegió el empleo de más de 965.000 trabajadores y trabajadoras pertenecientes a más de 130.000 empresas durante todo ese año y sigue vigente durante 2022.

Después de atravesar dos años de la pandemia de COVID, que sucedieron a la contracción económica de 3 de los 4 años del gobierno de Mauricio Macri, los datos estadísticos muestran una importante recuperación de las variables asociadas al trabajo. En el cuarto trimestre de 2021, el dato de desocupación se encontró en 7%, arrojando el índice más bajo desde diciembre de 2015 (INDEC). En sincronía, también resultó auspicioso el dato de la tasa de empleo, indicador que mide la proporción de personas ocupadas con relación a la población total y que se ubicó en sus niveles más altos de los últimos 18 años, alcanzando el 43,6%. Cabe destacar, asimismo, que la cantidad de trabajadores registrados a diciembre 2021 ya superan los niveles pre pandemia (MTEySS).

Estas mejorías, en caso de sostenerse en el tiempo, tendrán efectos positivos en la sostenibilidad de la seguridad social y, además, impactarán en las trayectorias presentes y futuras de las y los trabajadores, garantizando su acceso a la seguridad social en su etapa activa y afianzando su posibilidad de acceder en el momento del retiro. Sin embargo, sigue siendo necesaria la implementación de políticas públicas que puedan generar estrategias voluntarias para que, quienes así lo deseen, puedan subsanar un pasado en el cual no contaron con las oportunidades suficientes para consolidar su historia laboral contributiva.

En esa línea, se propone la implementación de un nuevo PLAN DE PAGO DE DEUDA PREVISIONAL que permita a las personas realizar el esfuerzo contributivo para regularizar sus aportes previsionales

faltantes y así, poder alcanzar el requisito establecido por el artículo 19 inciso c) de la Ley 24.241 y obtener el derecho a la Prestación Básica Universal. Este plan constará de DOS COMPONENTES que buscan dar respuesta, el primero, a una situación de urgencia, como es la de las personas que ya tienen la edad jubilatoria y se quedan sin instrumentos jurídicos para poder jubilarse; y el segundo, busca abordar una situación de mediano plazo que, según los datos con los que ya se cuenta en los registros administrativos de la seguridad social, hace prever que durante los próximos años subsistirán dificultades estructurales para que las personas puedan jubilarse.

De este modo, el PLAN DE PAGO DE DEUDA PREVISIONAL constituye una estrategia integral que permite abordar la inmediata problemática de las personas que están alcanzando la edad jubilatoria y dar un plazo prudencial para que quienes aún se encuentran en los diez años previos tengan la oportunidad de ponerse al día con el reconocimiento de los servicios a los fines previsionales, y, así, torcer un destino que aún puede mejorarse.

CEPAL/OIT (2015) en su documento “Protección Social Universal en mercados laborales con informalidad” señalan que, para promover la formalización, las políticas de protección social deben ser acompañadas y articuladas con acciones de diversa índole, tanto en el mismo ámbito de la protección social como en el ámbito de las políticas de empleo y las regulaciones laborales, puesto que éstas también actúan para prevenir ciertos riesgos sociales, así como para mitigar sus consecuencias.

El PLAN DE PAGO DE DEUDA PREVISIONAL se inscribe dentro de un conjunto de políticas con distintos horizontes temporales, que procuran simultáneamente fomentar los derechos sociales de las trabajadoras y los trabajadores de edad, como el Decreto 574/21 de Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado, el Decreto 674/21 de Jubilación Anticipada, la extensión de la Prestación por Desempleo y las demás políticas de promoción del empleo registrado.

La cobertura universal de protección social es un derecho humano reconocido en diversos instrumentos internacionales que, además, permite consolidar el desarrollo económico y social, al reducir la pobreza y la desigualdad, promoviendo la inclusión social. Junto con elevar la dignidad de cada ciudadano y ciudadana, en combinación con otras políticas, contribuirá al incremento de la productividad y la empleabilidad, apoyando el desarrollo económico (OIT, 2011).

Este Plan se inserta en el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), reconociendo que las jubilaciones y pensiones se financian a partir de un componente contributivo y brindando una ventana de oportunidad para que quienes se acercan a la edad de jubilación tengan

la posibilidad de realizar las contribuciones faltantes y así, cambiar un posible futuro acechado por el riesgo de la exclusión o vulnerabilidad, causado por una trayectoria pasada en la que sufrieron las consecuencias de un mercado de trabajo atravesado por restricciones periódicas.

I. El Componente UNIDAD DE PAGO DE DEUDA PREVISIONAL
Se trata de un mecanismo voluntario destinado a las personas que ya han cumplido, o que cumplan en los próximos dos años, la edad jubilatoria y que no alcanzan el requisito establecido por el artículo 19 inciso c) de la Ley 24.241 para obtener el derecho a la Prestación Básica Universal.

Permite regularizar los períodos faltantes hasta el mes de diciembre del año 2008 (inclusive) a través de la aplicación de una modalidad de pago en cuotas que serán descontadas de manera directa del haber jubilatorio que se obtenga a través del presente Programa. La cantidad de cuotas podrá ser de hasta 120, según las condiciones que establezca la reglamentación.

Cada UNIDAD DE PAGO DE DEUDA PREVISIONAL será equivalente a un mes de servicios y su cancelación será considerada al único fin de acreditar el mínimo de servicios necesarios para el logro de la Prestación Básica Universal (PBU). El valor de la UNIDAD DE PAGO DE DEUDA PREVISIONAL será equivalente al VEINTINUEVE POR CIENTO (29%) de la base mínima imponible de remuneración establecida por el artículo 9° de la Ley 24.241 y sus modificatorias, vigente a la fecha de la solicitud de la prestación previsional, independientemente del período al que se aplique.

De esta manera, la UNIDAD DE PAGO DE DEUDA PREVISIONAL permitirá que las personas salden los años de aportes faltantes para poder jubilarse, realizándolo de una forma proporcional a lo que contribuyen al sistema previsional las personas que se encuentran en actividad. Por su parte, dado que la remuneración mínima imponible tiene como mecanismo de actualización periódico la movilidad previsional, las cuotas del Plan de Pago de Deuda Previsional mantendrán este mismo criterio de actualización en el tiempo.

Podrán acceder al Componente UNIDAD DE PAGO DE DEUDA PREVISIONAL aquellas personas que, cumplida la edad jubilatoria no reúnan los años de servicios con aportes exigidos por la Ley 24.241 sus modificatorias y complementarias y se encuentren en un estado de vulnerabilidad socioeconómica y patrimonial.

Por todo lo dicho, el Componente de UNIDAD DE PAGO DE DEUDA PREVISIONAL afianza el principio de solidaridad del sistema de seguridad social y los ingresos generados de la misma se integrarán a

los recursos que financian a la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES). De esta manera, el componente UNIDAD DE PAGO DE DEUDA PREVISIONAL otorga al Plan de Pago de Deuda Previsional consistencia y procura garantizar en el tiempo la sustentabilidad del sistema jubilatorio.

Por su parte, las y los nuevos jubilados y jubiladas significarán un impulso al consumo y, con ello, serán una herramienta más para sustentar y fortalecer el proceso económico y social que nuestro país necesita. Sin mencionar que, además, estos recursos volverán a la seguridad social de manera directa a través de la forma de aportes en la cancelación de las UNIDADES DE PAGO y, de manera indirecta, a través de los recursos tributarios que alimentan al SIPA.

II. El Componente UNIDAD DE CANCELACIÓN DE APORTES PREVISIONALES PARA TRABAJADORES Y TRABAJADORAS EN ACTIVIDAD

Se trata de un mecanismo de adhesión voluntaria que permite a las personas que aún no han alcanzado la edad jubilatoria, prever y reparar anticipadamente las dificultades que tendrán a futuro por la escasez de aportes previsionales.

En la actualidad y considerando solo a las personas que se encuentran aportando (ya sea en relación de dependencia o como cuentapropistas) hay un 26% de personas cercanas a la edad jubilatoria que llegará con menos de 16 años de servicios con aportes al momento de alcanzar los 60 años las mujeres y los 65 años los varones. Esta situación se agrava considerablemente cuando en el análisis se contemplan a las personas que actualmente no están aportando ya sea porque están desocupadas, tienen actividades informales o son inactivas. Actualmente alrededor del 60% de las personas que están a 10 años o menos de la edad jubilatoria no está aportando al sistema previsional.

De esta manera, el Componente UNIDAD DE CANCELACIÓN DE APORTES PREVISIONALES PARA TRABAJADORES Y TRABAJADORAS EN ACTIVIDAD, es decir, de personas en edad pre-jubilatoria, busca generar un instrumento de política pública que promueva la resolución temprana de una problemática que afectará en el futuro cercano a una considerable porción de la población actualmente adulta. Se trata de una medida que crea oportunidades para poder torcer positivamente un rumbo en las trayectorias de muchos trabajadores y trabajadoras. Para que este objetivo pueda cumplirse requiere que, en simultaneo, las personas se comprometan con su propio bienestar futuro realizando anticipadamente el esfuerzo contributivo necesario.

El Componente UNIDAD DE CANCELACIÓN DE APORTES PREVISIONALES PARA TRABAJADORES Y TRABAJADORAS EN ACTIVIDAD está destinado a mujeres mayores de 50 y menores de 60 años y varones mayores de 55 y menores de 65 años que no alcanzarán a completar sus aportes en el tiempo esperado. Podrán utilizar este mecanismo quienes puedan acreditar ingresos que permitan justificar el pago de la UNIDAD DE CANCELACIÓN DE APORTES.

A través de las UNIDADES DE CANCELACIÓN DE APORTES PREVISIONALES PARA TRABAJADORES Y TRABAJADORAS EN ACTIVIDAD se podrán saldar períodos que deberán ser anteriores al 31 de marzo de 2012, y solo podrán incluirse etapas en que la persona cuente con residencia en el país y no tenga registro de actividad como trabajador o trabajadora independiente o en relación de dependencia.

La UNIDAD DE CANCELACIÓN DE APORTES PREVISIONALES PARA TRABAJADORES Y TRABAJADORAS EN ACTIVIDAD es equivalente a un mes de servicios y tendrá un valor fijo del VEINTINUEVE POR CIENTO (29%) de la base mínima imponible de remuneración correspondiente al mes y año en que fuera efectivamente abonado, independientemente del período de servicios al que se aplique. De esta manera, la UNIDAD DE CANCELACIÓN DE APORTES PREVISIONALES tiene consistencia con lo que contribuyen a la seguridad social las y los trabajadores en actividad cuando están registrados y realizan sus aportes en tiempo y forma.

Un antecedente de la UNIDAD DE CANCELACION DE APORTES PREVISIONALES PARA TRABAJADORES Y TRABAJADORAS EN ACTIVIDAD podría ser la posibilidad que otorga la Ley 24.476 que permite cancelar períodos de trabajo autónomo pasado sin necesidad de solicitar simultáneamente una prestación previsional.

A diferencia de esa experiencia, la UNIDAD DE CANCELACION DE APORTES PREVISIONALES PARA TRABAJADORES Y TRABAJADORAS EN ACTIVIDAD, posibilitará la implementación de un procedimiento ágil y simplificado, en el que las personas identifiquen y puedan ir cancelando períodos pasados de aportes faltantes en la medida de sus posibilidades y sin necesidad de intervención de profesionales ni intermediarios.

Así, las personas podrán solicitar la liquidación de UNIDADES DE CANCELACIÓN de manera voluntaria. Cabe destacar que el proyecto prevé que en aquellos casos en que la persona interesada no efectivizara el correspondiente pago luego de haber formulado una solicitud de liquidación, el trámite quedará sin efecto y no generará deuda alguna.

Cada UNIDAD DE CANCELACIÓN DE APORTES PREVISIONALES abonada, será registrada en la historia laboral del ciudadano o de la

ciudadana que podrá ir previendo la evolución de sus servicios con aportes conforme va avanzando en la cancelación de UNIDADES.

El Componente UNIDAD DE CANCELACIÓN DE APORTES PREVISIONALES PARA TRABAJADORES Y TRABAJADORAS EN ACTIVIDAD es una medida que afianza la cultura previsional y el principio de solidaridad intergeneracional del sistema previsional, funcionando de manera complementaria dentro del PLAN DE PAGO DE DEUDA PREVISIONAL.

Se trata de un Estado que genera herramientas para que las personas, con tiempo y antelación, puedan prever las maneras en las que afrontarán la contingencia de la vejez. En este sentido, recupera lo más esencial de la cultura previsional.

Al estar destinado a quienes puedan acreditar ingresos es también una medida que fomenta la registración durante el último tramo de la vida laboral activa, por lo que se complementa con el resto de las políticas públicas de promoción del trabajo registrado. Esta medida consolida la idea de que el trabajo es la mejor herramienta para garantizar la inclusión social y el desarrollo personal de cada uno de nosotros y nosotras como sujeto. Y también refuerza la convicción de que la realidad es transformable y que, cuando hay un Estado creando oportunidades, todos y todas podemos hacer realidad un futuro mejor.

Finalmente, es una medida que, basada en los principios fundamentales de un sistema solidario y de reparto, refuerza los ingresos del SIPA para garantizar las coberturas presentes y futuras de las personas mayores. En conclusión, con esta propuesta se pretende avanzar en un sistema previsional más sólido, en donde el Estado sea el garante de generar oportunidades para todos y todas y en el que las personas puedan verdaderamente prever su futuro y participar activamente en la consolidación y recuperación de sus trayectorias contributivas, ya sea que lo hagan a partir de la edad de retiro a través del Componente UNIDAD DE PAGO DE DEUDA PREVISIONAL, o que lo hagan anticipadamente, Componente UNIDAD DE CANCELACIÓN DE APORTES PREVISIONALES cuando aún están en actividad, reforzando el principio de solidaridad intergeneracional del SIPA.

Por lo expuesto y convencida de que esta propuesta permitirá consolidar un país más justo, con mayor inclusión, mayor igualdad y mejores derechos, solicito a mis pares me acompañen con su voto en la aprobación del presente Proyecto de Ley.

Anabel Fernández Sagasti. -Mariano Recalde. - Juliana Di Tullio. - José M. A. Mayans. -