

Memoria de la Comisión para el Fortalecimiento del Sistema de Seguridad Social

Año 2016



Ministerio de Trabajo,
Empleo y Seguridad Social
Presidencia de la Nación

Prólogo

Buenos Aires, junio de 2017

Tengo el agrado de dirigirme a Usted, a fin de remitirle la Memoria 2016 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, presidida por el secretario de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

En la misma se refleja el trabajo realizado, tanto técnico como político, en pos de la generación de espacios de debates y búsqueda de consensos en torno a los diversos aspectos que involucraría una posible reforma de la Seguridad Social en el país.

Los invito a continuar trabajando en este sentido, sentando las bases técnicas y conceptuales, alcanzando los acuerdos y consensos necesarios para que esta iniciativa, que tiene por centro la persona humana, pronto sea impulso transformador de la realidad que nos circunda.



Jorge Triaca
*Ministro de Trabajo,
Empleo y Seguridad Social*



Introducción

El presente documento constituye la Memoria correspondiente al año 2016 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 cinco secciones. En primer lugar, se describen las características de la Comisión, su funcionamiento y constitución. En segundo lugar, se presenta el cronograma de reuniones del año 2016 y las temáticas abordadas en cada encuentro.

A continuación, se describen los principales desafíos identificados, a partir de los cuales se organizó la labor de la Comisión. Seguidamente, se enumeran los lineamientos prioritarios consensuados a partir de los cuales se recomienda conformar la agenda de la futura reforma de la Seguridad Social. Por último, se desarrollan las principales temáticas abordadas durante las reuniones realizadas, destacándose en cada caso los aspectos más relevantes. Al final del documento se agregan dos anexos con el resumen de los principales aspectos considerados y las instituciones asistentes.

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.

1. COMISIÓN PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL. CREACIÓN

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

La Comisión se agrega así a las cuatro comisiones permanentes conformadas en el ámbito de dicho Consejo: Empleo; Formación Profesional; Productividad; Salario Mínimo, Vital y Móvil y Prestaciones por Desempleo.

Según lo dispuesto, la Comisión se integra por representantes del sector empleador y trabajador y cuenta con la participación y el asesoramiento de los siguientes organismos e instituciones: Administración Nacional de la Seguridad Social; Superintendencia de Riesgos del Trabajo; Superintendencia de Servicios de Salud; Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados; Administración Federal de Ingresos Públicos (Dirección General de Recursos de la Seguridad Social); Consejo Federal de Previsión Social; Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina.

Participan regularmente de sus reuniones expertos en seguridad social y funcionarios y técnicos de las distintas Secretarías de este Ministerio. Asimismo, fueron especialmente invitados miembros de la Comisión de Previsión y Seguridad Social de la Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Nación y de la Cámara Federal de Apelaciones de la Seguridad Social del Poder Judicial de la Nación.

La Comisión para el Fortalecimiento del Sistema de Seguridad Social es presidida por el Secretario de Seguridad Social, Sr. Juan Carlos Paulucci Malvis.

2. CRONOGRAMA Y AGENDA DE REUNIONES

La primera reunión de la Comisión se realizó el 29 de junio de 2016, efectuándose un total de 10 reuniones. Desde entonces, han participado más de 40 instituciones vinculadas a la Seguridad Social, con un promedio de asistencia de 40 personas por encuentro. Para consultar las instituciones asistentes véase el anexo al final del documento.

Reunión	Fecha	Agenda
1ª	29 de junio	<p>Reunión inaugural</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Presentación del ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social ■ Presentación del secretario de Seguridad Social ■ Presentación de la Secretaría de Seguridad Social (SSS) sobre “Situación actual de la Seguridad Social en Argentina”
2ª	13 de julio	<p>Financiamiento de la Seguridad Social</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Presentación de la SSS sobre “Financiamiento de la Seguridad Social”: <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Trabajo no registrado y evasión de las obligaciones de la Seguridad Social <input type="checkbox"/> Alícuotas de aportes y contribuciones, diferencias entre regímenes <input type="checkbox"/> Fuentes de financiamiento de la Seguridad Social <input type="checkbox"/> Relación entre el SIPA y las Cajas Previsionales Provinciales y Cajas para Profesionales <input type="checkbox"/> Articulación de los sistemas de información de los regímenes de la Seguridad Social ■ Análisis de la reglamentación del Artículo 95 de la Ley N° 24.241

3ª	27 de julio	<p>Lineamientos prioritarios</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Propuesta de la SSS sobre lineamientos prioritarios: <ul style="list-style-type: none"> □ Financiación de las prestaciones y perfeccionamiento de los mecanismos de recaudación □ Registración de los trabajadores de la economía informal e inclusión en la Seguridad Social □ Mejoramiento de la calidad de las prestaciones de la Seguridad Social: alcance, cobertura y sustitución □ Ordenamiento, coordinación y articulación de los regímenes de la Seguridad Social □ Separación y transparencia de las fuentes de financiamiento de las prestaciones contributivas y no contributivas
4ª	17 de agosto	<p>Registración y recaudación. Cajas previsionales provinciales</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Presentación de AFIP sobre “Registración y recaudación de la Seguridad Social”, Cdor. Sullivan ■ Presentación de COFEPRES sobre “Regímenes de previsión social para servidores públicos provinciales”, Dr. Elías
5ª	31 de agosto	<p>Prestaciones previsionales</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Requisitos de acceso a las prestaciones previsionales contributivas: cantidad de años de aporte requeridos ■ Propuesta de modificación del Artículo 95 de la Ley N° 24.241 ■ Situación de los beneficiarios de Renta Vitalicia
6ª	21 de septiembre	<p>Prestaciones previsionales. Seguridad Social en trabajadores independientes</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Presentación de SSS sobre “Proyecto de Reglamentación del Artículo 95 de la Ley N° 24.241. Condición de aportante” ■ Presentación de SSS sobre “El estado de la situación de la Seguridad Social en los trabajadores independientes”
7ª	5 de octubre	<p>Seguridad Social en trabajadores independientes</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Presentación de SSS sobre “Alternativas de cobertura y financiamiento en los trabajadores independientes”

8ª	26 de octubre	<p>Seguridad social en trabajadores independientes</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Presentación de “Propuesta de reforma del régimen de jubilaciones y pensiones para los trabajadores autónomos”, Dra. Cipolletta ■ Comentarios de la Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina sobre la Propuesta de la Dra. Cipolletta, a cargo del Dr. Chiérico
9ª	9 de noviembre	<p>Cajas de previsión social para profesionales. Seguridad Social en trabajadores independientes</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Presentación de la Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina sobre “Situación de las cajas profesionales” a cargo del Dr. Chiérico ■ Lineamientos para la reforma de la Seguridad Social en los trabajadores independientes
10ª	7 de diciembre	<p>Reunión cierre 2016</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Propuesta de modificación del Artículo 95 de la Ley N° 24.241 ■ Balance del 2016. Agenda 2017

3. PRINCIPALES DESAFÍOS IDENTIFICADOS

La identificación de los principales desafíos de la Seguridad Social en la Argentina, en base a la construcción de un diagnóstico compartido de sus problemas al momento de la conformación de la Comisión, ocupó un lugar central en la agenda de las reuniones. Si bien se destacaron logros en materia de extensión de la Seguridad Social, hubo consenso en la necesidad de elaborar recomendaciones orientadas a superar los siguientes aspectos críticos:

- 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.

4. LINEAMIENTOS CONSENSUADOS

Como resultado de la labor de la Comisión para el Fortalecimiento del Sistema de Seguridad Social, se consensuaron siete lineamientos prioritarios a partir de los cuales se recomienda conformar la agenda de la futura 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).

5. PRINCIPALES ASPECTOS CONSIDERADOS

En base a los lineamientos prioritarios consensuados, durante las sesiones de la Comisión llevadas a cabo en el presente año se abordaron las siguientes temáticas:

- I.** Perfeccionamiento de la registración, fiscalización, recaudación y financiamiento de la Seguridad Social
 - a)** Registración y fiscalización
 - b)** Recaudación y financiamiento

- II.** Mejoramiento de la calidad de las prestaciones previsionales
 - a)** Pensión Universal para el Adulto Mayor
 - b)** Prestación contributiva completa y proporcional
 - c)** Retiro por invalidez y pensión por fallecimiento
 - d)** Rentas Vitalicias Previsionales

- III.** Coordinación e integración de los regímenes previsionales
 - a)** Cajas Provinciales y Municipales de Previsión Social
 - b)** Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales

- IV.** Cobertura y financiamiento de la Seguridad Social en los trabajadores independientes

- V.** Mejoramiento de la calidad de las prestaciones de la Seguridad Social en los trabajadores en relación de dependencia
 - a)** Seguro por Desempleo
 - b)** Seguro por Riesgos del Trabajo

- VI.** Fortalecimiento institucional de la Seguridad Social
 - a)** Código de la Seguridad Social
 - b)** Desarrollo de una cultura para la Seguridad Social
 - c)** Integración de los sistemas de información de la Seguridad Social

I. Perfeccionamiento de la registración, fiscalización, recaudación y financiamiento de la Seguridad Social

a) Registración y fiscalización

En consonancia con el lineamiento consensuado referido a la promoción de la registración de los trabajadores y su inclusión en la Seguridad Social, se puso de manifiesto que la persistencia de elevados niveles de no registración laboral constituye un problema fundamental para asegurar la cobertura y la sustentabilidad de los regímenes de la Seguridad Social.

Se dio cuenta, al respecto, de la existencia de 5,5 millones de trabajadores informales, independientes y en relación de dependencia, que se desempeñan principalmente en pequeños y micro establecimientos y en casas particulares. Asimismo, se indicó que si bien el trabajo informal se caracteriza por una diversidad de situaciones ocupacionales, los núcleos de informalidad se encuentran mayormente localizados en actividades rurales y en los sectores del comercio, la construcción y los servicios personales.

A partir de este cuadro de situación, se buscaron identificar las distintas causas de la informalidad, destacándose, en particular, la persistencia de sectores económicos con escasa productividad y capacidad contributiva, la existencia de problemas de fiscalización e inspección en determinados colectivos de trabajadores y actividades económicas, la ausencia de una cultura de la registración laboral y la falta de articulación de políticas entre instituciones y niveles de gobierno. Se reconoció así la multicausalidad de la informalidad laboral.

Hubo consenso en promover la registraci3n laboral y la formalizaci3n de las actividades econ3micas mediante distintas alternativas. Se plante3, en particular, el debate sobre la conveniencia de incorporar incentivos destinados a los empleadores con dificultades de registraci3n. En relaci3n a ello, se propuso distinguir entre empleadores que no contribuyen debido a su limitada capacidad contributiva, de aquellos que a3n con adecuados niveles de productividad y/o rentabilidad incumplen con sus obligaciones legales. Se contemplaron herramientas especiales para las peque1as y medianas empresas que faciliten la registraci3n laboral y que establezcan incentivos reales tanto para los empleadores como para los trabajadores.

Asimismo, se remarc3 que parte del problema se debe a la falta de informaci3n y conocimiento. De este modo, se puso de manifiesto la importancia de desarrollar estrategias de difusi3n y sensibilizaci3n dirigidas a sectores de la poblaci3n de dif3cil cobertura, haciendo foco en microempleadores y trabajadores independientes. Tambi3n se manifest3 la necesidad de fortalecer los mecanismos de consulta, asesoramiento y capacitaci3n en materia de inscripci3n y registraci3n en el 3mbito laboral y de la seguridad social.

Por 3ltimo, se resalt3 la necesidad de continuar la labor de simplificaci3n registral y de fortalecer los procedimientos y controles de fiscalizaci3n con la participaci3n coordinada de todos los organismos con facultades de inspecci3n en materia laboral y de la seguridad social.

b) Recaudaci3n y financiamiento

En relaci3n al lineamiento de sostenibilidad de los recursos de la Seguridad Social, se expusieron las diversas fuentes de financiamiento con las que cuenta el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y se remarc3 la relevancia de los aportes personales y las contribuciones patronales. En ese sentido, se se1al3 que la recaudaci3n por cotizaciones a la Seguridad Social exhibe una evoluci3n positiva, que ha permitido recomponer su

incidencia en el total de los ingresos de la Seguridad Social. En efecto, las cotizaciones sociales representan actualmente más de la mitad del financiamiento del Sistema.

Sin embargo, se sostuvo que debido a la persistencia de importantes núcleos de no registración laboral, a la introducción de sumas no remunerativas acordadas en la negociación colectiva y a la subdeclaración de las remuneraciones pagadas, el ingreso no percibido por la Seguridad Social rondaría el 3% del Producto Bruto Interno. En este sentido, se mencionó que la utilización de conceptos no remunerativos no se halla adecuadamente restringida y que su duración tiende a prolongarse en el tiempo.

Asimismo, se hizo referencia a la variedad de esquemas contributivos vigentes, no suficientemente clarificados, y que dan lugar, en consecuencia, al desarrollo de prácticas de elusión y evasión. Se planteó así la necesidad de generar un ordenamiento y simplificación de los diversos tipos de cotizaciones existentes, señalándose que, debido a la aplicación de diferentes normativas se generan en algunos casos distorsiones en el financiamiento de la Seguridad Social. En particular, se consideraron las surgidas por la aplicación del Decreto 814/2001, que establece alícuotas para las contribuciones patronales diferenciadas según la actividad principal del empleador.

También se destacó la necesidad de especificar las transferencias de recursos entre regímenes, así como al interior de cada uno de ellos, permitiendo un aumento de la transparencia de las fuentes de financiamiento. Se enfatizó que identificar las fuentes de financiamiento separando las prestaciones contributivas de las no contributivas representaría un significativo avance en esta dirección.

Otro tema abordado fue la situación de los distintos Regímenes de Previsión Social, destacándose que existen más de 130 cajas previsionales que no integran el SIPA, cada una con su respectiva forma de financiamiento. Se indicó que la mayor parte de los sistemas previsionales provinciales son deficitarios y que la Ley N°23.548 de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales debe ser actualizada. Por otro lado, se hizo alusión a la falta de

transferencias del Estado Nacional para financiar a los sistemas previsionales provinciales en el marco de lo dispuesto por la Ley N°25.235 de Compromiso Federal. Por último, se mencionaron alternativas de gestión que promuevan una mayor integración y centralización de las funciones de gestión, fiscalización, recaudación y administración financiera del Sistema de la Seguridad Social.

Aspectos destacados:

- Promover la regularización laboral y la formalización de las actividades económicas.
- Profundizar los procesos de simplificación registral.
- Generar incentivos para la registración de las relaciones laborales, priorizando los sectores de microempleadores y de trabajadores independientes con escasa capacidad contributiva.
- Clarificar y simplificar la variedad de esquemas de cotizaciones existentes, sin afectar los beneficios previamente otorgados.
- Desarrollar instrumentos para la prevención, detección y sanción del fraude laboral y a la Seguridad Social.
- Identificar las fuentes de financiamiento de cada uno de los regímenes de la Seguridad Social, separando las prestaciones contributivas de las no contributivas.

II. Mejoramiento de la calidad de las prestaciones previsionales

En diversas reuniones de la Comisión, se avanzó en el tratamiento de la problemática acerca de la calidad de las prestaciones (alcance, cobertura y sustitución), teniendo en cuenta las dificultades para proporcionar niveles adecuados de cobertura a través del régimen contributivo. En particular, se abordaron las prestaciones que a continuación se detallan.

a) Pensión Universal para el Adulto Mayor

Desde la Secretaría de Seguridad Social se planteó la importancia de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) -establecida por la Ley N°27.260- como un primer pilar de protección social para este grupo poblacional. Al respecto, se indicó que las opciones de extensión de la Seguridad Social instrumentadas hasta el momento (Pensión No Contributiva por Vejez y Moratoria Previsional) exhiben marcadas dificultades para asegurar el acceso equitativo y sustentable a la cobertura social de los adultos mayores, fundamentando, en consecuencia, la creación de una prestación previsional de alcance universal.

Por otra parte, se remarcó que la PUAM constituye un logro relevante en la construcción de un Sistema Nacional de Previsión Social de carácter integral y multipilar, basado en los principios de solidaridad, universalidad y equidad. En tal sentido, se señaló que la Pensión se complementará con un segundo pilar obligatorio, de carácter contributivo, que incentive la registración del trabajo por medio del reconocimiento de los aportes efectuados durante la vida laboral. Un tercer pilar, de carácter voluntario, podrá agregarse a los anteriores, permitiéndoles a los trabajadores con suficiente capacidad de ahorro la realización de cotizaciones adicionales a las obligadas, que serán administradas por organismos estatales o por instituciones sin fines de lucro.

b) Prestación contributiva completa y proporcional

Se remarcó que las condiciones de funcionamiento del mercado de trabajo dificultan la posibilidad de las personas en edad jubilatoria de satisfacer los requisitos establecidos para el acceso al beneficio previsional contributivo. Al respecto, de acuerdo a las estadísticas presentadas, se determinó que alrededor de tres cuartas partes de la población en edad de jubilarse exhibe estas dificultades. En consecuencia, la Secretaría de Seguridad Social planteó evaluar el criterio de cantidad de años de aportes necesarios. Se indicó la importancia de mantener los 30 años de aportes actualmente requeridos para acceder a la prestación contributiva completa, considerando, de manera complementaria, la situación de aquellas personas que, al momento de cumplir con la edad jubilatoria no logran reunir los aportes requeridos. Para abordar este problema, se propuso crear una prestación proporcional de carácter contributivo que reconozca, a partir de un determinado mínimo, los años efectivamente aportados durante la edad activa. Esta prestación proporcional sería complementaria a la Pensión Universal para el Adulto Mayor.

c) Retiro por invalidez y pensión por fallecimiento

Se consensó un proyecto de decreto que sustituye las reglamentaciones vigentes del artículo 95 de la Ley N°24.241 en relación a la configuración de la calidad de aportante para acceder a las prestaciones de invalidez y de pensión por fallecimiento. El mismo recepta el principio establecido en las leyes anteriores a la mencionada ley, según el cual el cumplimiento de los requisitos para acceder al beneficio se evalúa al momento en que se produce el hecho fortuito que genera la contingencia. Se considera que el trabajador es el sujeto protegido y que si la contingencia se produce estando en actividad, cotizando al momento del hecho generador del beneficio, la persona tiene derecho a las prestaciones, sin sujeción a períodos de carencia. Por su parte, cuando el trabajador no se encuentra en actividad, entonces la reglamentación debe determinar los requisitos o períodos de carencia para acceder

a las prestaciones. En este sentido, se elaboraron nuevos criterios para determinar el carácter de Afiliado Regular y de Afiliado Irregular con Derecho, de acuerdo a la antigüedad en la afiliación o la densidad de aportes efectuados al sistema, en consonancia con la doctrina emanada de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Por último, se sugirió reformular de manera integral la protección por invalidez e incorporar su tratamiento en un capítulo o libro específico del proyecto de ley del nuevo Régimen Previsional.

d) Rentas Vitalicias Previsionales

A partir de la exposición de la Secretaría de Seguridad Social sobre rentas vitalicias previsionales (RVP), se identificaron dos problemas. En primer lugar, se señaló que los beneficiarios de renta vitalicia, aun habiendo cumplido con la regularidad de aportes que exige la normativa, no tienen garantizado el haber mínimo ya que no perciben un componente público. En segundo lugar, se mencionó que la movilidad de las mismas se establece mediante una “Tasa Testigo” que publica la Superintendencia de Seguros de la Nación, como así también a partir del rendimiento de las inversiones de la Compañía de Seguros de Retiro y de los gastos que se pactaron en cada póliza de seguro. Se indicó que a través de los años, la movilidad de las rentas vitalicias exhibió un comportamiento diferenciado en tanto la actualización de su valor fue inferior a las prestaciones sujetas a la movilidad prevista por el Régimen General. Luego de lo argumentado, se consensuó la necesidad de garantizar el haber mínimo como un primer paso para mejorar la situación de los beneficiarios de rentas vitalicias previsionales.

Aspectos destacados:

- Afirmar la importancia de la Pensión Universal para el Adulto Mayor como un primer pilar previsional de protección social.
- Mantener el requisito de 30 años de aportes para el acceso a la prestación previsional contributiva completa.
- 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 de aportes requeridos.
- Modificar el artículo 95 de la Ley N°24.241, facilitando el acceso al beneficio.
- Garantizar el haber mínimo a los beneficiarios de las rentas vitalicias previsionales.

III. Coordinación e integración de los regímenes previsionales

En relación al lineamiento de ordenamiento, coordinación y articulación de los regímenes a nivel nacional, provincial y municipal se examinó la situación de las cajas previsionales que no forman parte del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). En particular, se pusieron en consideración los casos de las Cajas Provinciales y Municipales de Previsión Social para Servidores Públicos y de las Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales.

a) Cajas Provinciales y Municipales de Previsión Social

En la actualidad, son trece los Estados Provinciales que conservan Regímenes de Previsión Social para sus Servidores Públicos (Formosa, Misiones, Chaco, Corrientes, Santa Fe, Entre Ríos, Buenos Aires, Córdoba, La Pampa, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur). En el caso de las provincias de Entre Ríos, Santa Fe y Neuquén existen también municipios con regímenes propios. En conjunto, estas cajas de previsión social comprenden un total de 1,8 millones de aportantes y alrededor de 520.000 beneficiarios.

Se destacó que estos regímenes tienen como primer pilar de financiamiento los recursos que generan los aportes personales y contribuciones patronales de los agentes afiliados. Estos recursos se complementan con aportes del tesoro provincial o municipal, por ingresos provenientes de la Ley N°23.966 y por fondos previstos por la Ley N°25.235 de Compromiso Federal. Por su parte, cabe consignar que con la reciente Ley N°27.260 dispuso la celebración de acuerdos con las provincias cuyos sistemas previsionales no fueron transferidos a la Nación a fin de compensar las eventuales asimetrías que pudieran existir respecto de aquellas jurisdicciones que sí hubieran transferido sus regímenes previsionales.

En la exposición del Consejo Federal de Previsión Social (COFEPRES), se identificaron los siguientes aspectos inherentes al financiamiento de los regímenes previsionales provinciales y municipales. En primer lugar, se destacó que los esquemas de financiamiento exhiben una insuficiencia en los recursos generados por aportes personales y contribuciones patronales. Al respecto, se señaló que los déficits que presentan los regímenes subnacionales se encuentran sostenidos por aportes del Tesoro General de la Provincia o el Municipio, siendo ésta la principal fuente de recursos para cubrir la insuficiencia de recaudación. Adicionalmente, se indicó que existe una desactualización en el esquema de distribución y coparticipación de los fondos federales. Se mencionó, asimismo, la existencia de asimetrías en las transferencias que el Estado Nacional realiza a provincias y municipios, y que incluso, en el caso de algunas provincias no se suscribió el convenio bilateral por el cual el Estado Nacional compromete la asistencia para el financiamiento de los déficits de los regímenes subnacionales. Por último, se planteó la necesidad de disponer de una norma de carácter nacional que establezca un modelo integral de financiamiento de los regímenes previsionales provinciales y municipales basado en un mecanismo objetivo de asistencia que promueva la sustentabilidad de los mismos.

b) Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales

De acuerdo a la presentación de la Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina existen en la actualidad 76 Cajas Profesionales, que en conjunto comprenden alrededor de 700.000 afiliados activos y pasivos.

En la exposición de las diferencias que dichas Cajas de Previsión exhiben en relación al SIPA, se resaltó que su financiamiento se basa únicamente en los aportes personales de sus afiliados y, en algunos casos, en las contribuciones de la “comunidad vinculada”. Se mencionó que los excedentes de financiamiento se destinan

al mejoramiento de los beneficios y que la totalidad de las prestaciones de las Cajas de Previsión para Profesionales son contributivas.

Se planteó que pese a la adecuada relación entre aportantes y beneficiarios, existe una serie de riesgos en materia de financiamiento, en particular, la vulnerabilidad frente a contingencias que presentan las Cajas más pequeñas. También se indicó que los mecanismos de recaudación poco “automáticos”, sumado a la incidencia que la fluctuación de la actividad económica tiene sobre los aportes, son factores que aumentan la morosidad y la evasión. A ello debe agregarse la falta de “pertenencia” de los afiliados a las Cajas previsionales y una escasa cultura del aporte.

Asimismo, se discutió acerca de la naturaleza jurídica de las Cajas para Profesionales, planteándose su constitución como cajas de previsión social o como organismos de Seguridad Social. En este aspecto, se manifestó que, dado que las Cajas que integran la Coordinadora han asumido el compromiso de no brindar prestaciones de monto inferior a las otorgadas en el nivel nacional, la incorporación de prestaciones no previsionales por parte de dichas Cajas podría generar reclamos por beneficios escasos o insuficientes.

Por último, se consideró la opción de conformar Cajas multiprofesionales como alternativa para mejorar la sustentabilidad de las mismas y se debatió la conveniencia de impulsar la progresiva coordinación e integración de los regímenes previsionales nacionales, provinciales, municipales y para profesionales.

Aspectos destacados:

- Revisar los sistemas de financiamiento e información de los Regímenes de Previsión Social para Servidores Públicos Provinciales y Municipales.
- Respetar la autonomía de las Cajas Previsionales para Profesionales, asegurando criterios de calidad prestacional y sustentabilidad.
- Impulsar la progresiva coordinación e integración de los regímenes previsionales nacionales, provinciales, municipales y para profesionales.
- Conformar una Mesa de Administradores de la Seguridad Social, integrada por la Secretaría de Seguridad Social, el COFEPRES, la ANSES, las Cajas e Institutos Previsionales Provinciales y Municipales y las Cajas Previsionales para Profesionales.

IV. Cobertura y financiamiento de la Seguridad Social en los trabajadores independientes

La situación de los trabajadores independientes fue una cuestión especialmente abordada en la agenda de la Comisión. En distintas reuniones se analizó el alcance, la cobertura y el financiamiento de la Seguridad Social de estos trabajadores y se pusieron a consideración diversas alternativas para reformar el régimen de trabajadores autónomos y monotributistas.

De acuerdo a la información suministrada por la Secretaría de Seguridad Social, los trabajadores independientes de las áreas urbanas del país son aproximadamente 3,9 millones, lo que representa una cuarta parte del total de los ocupados urbanos. En este colectivo se advierte una importante heterogeneidad, caracterizada por una amplia variedad de actividades y calificaciones. Asimismo, se destacó que presentan una elevada informalidad económica y laboral, puesta de manifiesto en una tasa de ocupación no registrada que duplica a la de los trabajadores asalariados.

Se señaló que la cobertura legal de la seguridad social de los trabajadores independientes se encuentra actualmente establecida por las leyes N°24.241 y N°24.977, que definen dos regímenes contributivos: el Régimen General de Autónomos y el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes o Monotributo. Asimismo, se indicó que la cobertura legal a la seguridad social varía según el régimen en el que estén inscriptos estos trabajadores. En comparación con los trabajadores en relación de dependencia, los independientes no están comprendidos en la cobertura del Seguro por Desempleo y de Riesgos del Trabajo; en tanto que los autónomos, tampoco cuentan con la cobertura de los regímenes de Obra Social y de Asignaciones Familiares. Por lo expuesto, se manifestó que la acotada y dispar cobertura legal de los trabajadores independientes constituye una de sus problemáticas más importantes.

En las presentaciones realizadas, se resaltaron otras problemáticas asociadas a la no registración, especialmente en el caso de los cuentapropistas, lo que representa una importante pérdida de cobertura de las prestaciones de seguridad social. También se señaló la falta de regularidad de las cotizaciones, así como la imposibilidad de adecuar los pagos de las mismas a la evolución de la actividad económica; situaciones que repercuten en las dificultades para reunir los años de aportes requeridos al momento de jubilarse. Asimismo, se observaron problemas relacionados con el nivel de las prestaciones previsionales de los que se desempeñaron como trabajadores independientes, lo que se pone de manifiesto en la concentración de beneficios en el haber mínimo, en muchos casos resultado de una determinación del haber teórico inferior al haber mínimo jubilatorio.

En las reuniones se expusieron distintas propuestas tendientes a modificar el régimen de los trabajadores independientes, a partir de las cuales se intercambiaron opiniones respecto a los siguientes aspectos: la ampliación del alcance de la cobertura legal de la Seguridad Social; la determinación de la base de cotización de los trabajadores independientes; la relación entre las bases de cotización, las cotizaciones y las prestaciones. A continuación se enumeran una serie de opciones a ser consideradas en el marco de una futura reformulación de la Seguridad Social en los trabajadores independientes.

Aspectos destacados:

- Realizar un tratamiento de los trabajadores independientes en un capítulo o libro específico del proyecto de ley relativo al nuevo Régimen Previsional que, aunque integrado en un marco legal general, recepte las particularidades de este colectivo de trabajadores.
- 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 cotizaciones y las prestaciones; que permita la continuidad de las mismas; y que fortalezca los incentivos para que las cotizaciones expresen la real capacidad contributiva.
- Determinar la base de cotización de los trabajadores independientes de acuerdo a los ingresos reales y aplicación de un esquema de cotización flexible y de sencilla instrumentación según la capacidad contributiva.

- Unificar el régimen previsional de los trabajadores independientes (actualmente separado en los regímenes de Monotributo y Autónomos), no afiliados a las Cajas Previsionales para Profesionales.
- Incorporar la cobertura por Obra Social para los trabajadores inscriptos en el actual régimen de Autónomos.
- Disponer la separación del pago de los aportes al SIPA y a la Obra Social del Impuesto Integrado correspondiente a los contribuyentes adheridos al Monotributo que se encuadren en las categorías superiores de ese régimen tributario.

V. Mejoramiento de la calidad de las prestaciones de la Seguridad Social en los trabajadores en relación de dependencia

En referencia a la discusión sobre el alcance, la cobertura y la sustitución de las prestaciones de los trabajadores dependientes, se abordó la situación de los siguientes beneficios:

a) Seguro por Desempleo

Respecto de la sustitución del Seguro por Desempleo, se destacó la importancia del incremento de los topes de la prestación, establecidos por la Resolución 2/2016 del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil.

También hubo consenso en destacar que el propósito del Seguro por Desempleo no consiste solamente en el otorgamiento de una prestación monetaria, sino en el logro de la reinserción laboral del trabajador desocupado. Se remarcó la necesidad de potenciar los servicios de empleo, en particular los de intermediación y capacitación laboral, y se presentó una propuesta de desarrollo de un Registro de Perfiles Laborales de los beneficiarios, destinado a facilitar la búsqueda de personal por parte de los empleadores. Esta herramienta permitirá, además, la mejora de la empleabilidad de los beneficiarios mediante la vinculación de sus necesidades de capacitación con la oferta provista por la Red de Servicios de Empleo, facilitando así la actualización y/o recalificación de los trabajadores desocupados.

b) Seguro por Riesgos del Trabajo

En relación al régimen de Riesgos del Trabajo se resaltó la necesidad de impulsar las acciones de prevención que permitan mejorar las condiciones de salud y seguridad en el trabajo. Se señaló la elevada litigiosidad que presenta actualmente el Sistema y se sugirió considerar el modelo español de las Mutuas de Accidentes de Trabajo, las cuales no persiguen fines de lucro y se conforman a través de los representantes de trabajadores y empresarios.

Aspectos destacados:

- Fortalecer el Seguro por Desempleo impulsando la reinserción laboral de sus beneficiarios a través de la intermediación y la capacitación laboral.
- Potenciar las acciones de prevención en materia de salud y seguridad ocupacional, como medio para reducir los riesgos en el trabajo.
- Considerar los beneficios del modelo español de las Mutuales de Accidentes de Trabajo para enfrentar los problemas del actual Sistema de Riesgos del Trabajo.

VI. Fortalecimiento institucional de la Seguridad Social

a) Código de la Seguridad Social

Se destacó la importancia de elaborar el Código de la Seguridad Social, tal como refiere el inciso 12 del artículo 75 de la Constitución Nacional. Se consideró fundamental 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.

b) Desarrollo de una cultura para la Seguridad Social

Se destacó la necesidad de fortalecer la cultura de la Seguridad Social. En particular, se propuso formular e implementar acciones de difusión y programas de formación que, en colaboración con los actores sociales e instituciones educativas, contribuyan a aumentar el grado de conocimiento e información ciudadana respecto de los alcances de la Seguridad Social, sus beneficios e instrumentos. Se subrayó, además, que sin un adecuado conocimiento e información, las iniciativas que se implementen se encontrarán condicionadas en su efectividad.

c) Integración de los sistemas de información de la Seguridad Social

Se planteó la conveniencia de confeccionar un sistema integrado de bases de datos de la Seguridad Social que permita gestionar la información acopiada por los distintos administradores. Se sugirió utilizar las plataformas de información existentes, dado su desarrollo tecnológico, incrementando sus grados de interoperabilidad. En particular, se señaló que la puesta en funcionamiento de un sistema integrado de bases de datos permitiría una más eficiente y coordinada tarea de control, otorgamiento y liquidación de las prestaciones, a través de la recuperación y transferencia de información sobre la afiliación, cotización y prestaciones de los beneficiarios de los distintos regímenes. Se plantearon también distintas alternativas tendientes a fortalecer e interconectar las herramientas de Gobierno Electrónico, enfatizándose la importancia de lograr el acceso de los ciudadanos a la información pública en materia de Seguridad Social.

Aspectos destacados:

- Elaborar el Código de la Seguridad Social.
- Diseñar e implementar programas educativos y de concientización dirigidos a promover la cultura de la Seguridad Social en colaboración con los actores sociales.
- Garantizar el acceso a la información pública en materia de Seguridad Social.
- Fortalecer la integración de los sistemas de información de los administradores de los regímenes, desarrollando la interoperabilidad de las bases de datos de la seguridad social.



Anexo I

RESUMEN DE LOS PRINCIPALES ASPECTOS CONSIDERADOS

PERFECCIONAMIENTO DE LA REGISTRACIÓN, FISCALIZACIÓN, RECAUDACIÓN Y FINANCIAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

- Promover la regularización laboral y la formalización de las actividades económicas.
- Profundizar los procesos de simplificación registral.
- Generar incentivos para la registración de las relaciones laborales, priorizando los sectores de microempleadores y de trabajadores independientes con escasa capacidad contributiva.
- Clarificar y simplificar la variedad de esquemas de cotizaciones existentes, sin afectar los beneficios previamente otorgados.
- Desarrollar instrumentos para la prevención, detección y sanción del fraude laboral y a la seguridad social.
- Identificar las fuentes de financiamiento de cada uno de los regímenes de la Seguridad Social, separando las prestaciones contributivas de las no contributivas.

MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE LAS PRESTACIONES PREVISIONALES

- Afirmar la importancia de la Pensión Universal para el Adulto Mayor como un primer pilar previsional de protección social.
- Mantener el requisito de 30 años de aportes para el acceso a la prestación previsional contributiva completa.
- 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 de aportes requeridos.
- Modificar el artículo 95 de la Ley N°24.241, facilitando el acceso al beneficio.
- Garantizar el haber mínimo a los beneficiarios de las rentas vitalicias previsionales.

COORDINACIÓN E INTEGRACIÓN DE LOS REGÍMENES PREVISIONALES

- Revisar los sistemas de financiamiento e información de los Regímenes de Previsión Social para Servidores Públicos Provinciales y Municipales.
- Respetar la autonomía de las Cajas Previsionales para Profesionales, asegurando criterios de calidad prestacional y sustentabilidad.
- Impulsar la progresiva coordinación e integración de los regímenes previsionales nacionales, provinciales, municipales y para profesionales.
- Conformar una Mesa de Administradores de la Seguridad Social, integrada por la Secretaría de Seguridad Social, el Consejo Federal de Previsión Social, la ANSES,

las Cajas e Institutos Previsionales Provinciales y Municipales y las Cajas Previsionales para Profesionales.

COBERTURA Y FINANCIAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES

- Realizar un tratamiento de los trabajadores independientes en un capítulo o libro específico del proyecto de ley relativo al nuevo Régimen Previsional que, aunque integrado en un marco legal general, recepte las particularidades de este colectivo de trabajadores.
- 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 cotizaciones y las prestaciones; que permita la continuidad de las mismas; y que fortalezca los incentivos para que las cotizaciones expresen la real capacidad contributiva.
- Determinar la base de cotización de los trabajadores independientes de acuerdo a los ingresos reales y aplicación de un esquema de cotización flexible y de sencilla instrumentación según la capacidad contributiva.
- Unificar el régimen previsional de los trabajadores independientes (actualmente separado en los regímenes de Monotributo y Autónomos), no afiliados a las Cajas Previsionales para Profesionales.
- Incorporar la cobertura por Obra Social para los trabajadores inscriptos en el actual régimen de Autónomos.
- Disponer la separación del pago de los aportes al SIPA y a la Obra Social del Impuesto Integrado correspondiente a los contribuyentes adheridos al Monotributo que se encuadren en las categorías superiores de ese régimen tributario.

MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE LAS PRESTACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LOS TRABAJADORES EN RELACIÓN DE DEPENDENCIA

- Fortalecer el Seguro por Desempleo impulsando la reinserción laboral de sus beneficiarios a través de la intermediación y la capacitación laboral.
- Potenciar las acciones de prevención en materia de salud y seguridad ocupacional, como medio para reducir los riesgos en el trabajo.
- Considerar los beneficios del modelo español de las Mutuas de Accidentes de Trabajo para enfrentar los problemas del actual Sistema de Riesgos del Trabajo.

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

- Elaborar el Código de la Seguridad Social.
- Diseñar e implementar programas educativos y de concientización dirigidos a promover la cultura de la Seguridad Social en colaboración con los actores sociales.
- Garantizar el acceso a la información pública en materia de Seguridad Social.
- Fortalecer la integración de los sistemas de información de los administradores de los regímenes, desarrollando la interoperabilidad de las bases de datos de la seguridad social.



Anexo II

“COMISIÓN PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL. INSTITUCIONES ASISTENTES - AÑO 2016”

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)

Argencon

Sociedad Rural Argentina (SRA)

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)

Unión Empleados de Justicia de la Nación (UEJN)

Federación Argentina de Trabajadores de Luz y Fuerza (FATLyF)

Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA)

Federación de Asociaciones de Trabajadores de Sanidad Argentina (FATSA)

Federación Obrera Ceramista de la Republica Arg. (FOCRA)
Sindicato Gran Bs.As. Trabajadores de Obras Sanitarias (SGBATOS)
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)
Organismos Nacionales
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)
Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI)
Organismos Provinciales
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
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 de la Seguridad Social
Subsecretaría de Relaciones Laborales
Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales



argentina.gob.ar/trabajo



Ministerio de Trabajo,
Empleo y Seguridad Social
Presidencia de la Nación