EL RÉGIMEN PROPUESTO RECONOCE LA COEXISTENCIA DE LOS DOS SISTEMAS

LA REFORMA PREVISIONAL: VOLVÉ QUE TE PERDONAMOS!!

INTRODUCCIÓN

Lo que le importa a la gente. Eso es lo que hay que decir, lo que realmente interesa a la gente. A millones de personas que están involucradas en las medidas que tanto funcionarios del gobierno (en el mismo mensaje de elevación del proyecto) como la mayoría de la prensa han llamado "reforma previsional".

¿Y porqué?. Porque hasta ahora con lo poco o bastante conocido, todos los que han informado (o pretendido informar) se han esforzado en cuidar los intereses que les toca cuidar, o que deben cuidar, o que les ordenan cuidar. Por eso, nos queremos alejar de los que se rasgan las vestiduras hablando mal de una u otra cosa, denostando un régimen o el otro. Es decir, hablando pestes del sistema de capitalización o del de reparto, buscando culpables a diestra y siniestra (nunca mejor dicho esto último). No vamos a hablar mal de nadie; en todo caso, seremos ingenuos, condescendientes, responsables, cautos, para no recordar, por ejemplo, que muchos integrantes de la casta política que con habitualidad cambian su mote de "istas", hoy descubren el infierno de la capitalización, cuando de puño y letra firmaron la ley que creó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), que es –en todo caso- y, en algunos aspectos, la verdadera puerta del averno. Por eso, no vamos a hablar de eso, vamos a hablar de lo que le importa, lo que le interesa a la gente.

Intentaremos develar algunas dudas (generando otras) y hacer algunas reflexiones a partir del proyecto de ley que cuenta con la media sanción del Senado y se debate en Diputados para su aprobación definitiva.

ESPÍRITU Y EFECTOS DE LA REFORMA

El espíritu general de la reforma, parece surgir prístino del párrafo decimotercero del mensaje de elevación (Mensaje N° 91): "…**En este sentido, el Estado Nacional en general y el sistema previsional en particular, aún admitiendo la coexistencia de un sistema privado de capitalización individual con un sistema previsional público, debe reasumir más clara y decididamente en materia de seguridad social el rol que le asigna nuestra Constitución...".**

En buen romance: lo que en tiempos de la neoliberal administración privatizada de los recursos públicos significó una transferencia masiva de ingresos hacia el advenido régimen de capitalización (instrumentación del SIJP mediante); hoy en virtud de la "reasunción" de los deberes y facultades que el Estado posee, significaría una importante recuperación de tales ingresos. O, si se quiere creer idílicamente en las bondades de una clase política llena de buenas intenciones y despojada de todo interés espurio, la del definitivo reconocimiento de los derechos sociales plasmados en nuestro texto constitucional; **menos** el de movilidad de los haberes, garantizado por el artículo 14 bis de la Carta Magna, por supuesto.

¿Por qué decimos una importante recuperación de ingresos?. Según las últimas estadísticas[1], los afiliados al régimen de capitalización al 31 de diciembre de 2006 eran de algo más de 11,3 millones, mientras que el número de aportantes alcanzaba a 4,6 millones (5,4 millones según estadísticas del ANSES), mientras que el régimen de reparto contaba (a esa misma fecha) con aproximadamente 2 millones de afiliados y 600 mil cotizantes; a ello habría que agregarle cerca de 800 cotizantes al régimen simplificado para pequeños contribuyentes (monotributo).

En suma, del total de afiliados al SIJP, algo así como el 85% (ochenta y cinco por ciento) se encuentra concentrado en el régimen de capitalización; mientras que visto desde el número de cotizantes (un total de entre 5,2 millones a 6 millones) cerca del 90% (noventa por ciento) lo hace a dicho régimen.

Uno de los pilares de la reforma (como ya analizaremos) lo constituye la modificación al artículo 30 de la ley 24.241, es decir, el régimen de opción. Invertir esta opción implicará la posibilidad de "retornar" al régimen público. Si atendemos a todos los proyectos que en el pasado prometían y contenían estas medidas y lo que parecía ser un "clamor" para que se pudiera operar este cambio, es de suponer que, muchos afiliados (y cotizantes) decidan direccionar sus aportes, a partir de ahora, al régimen público.

Nadie ha arriesgado cifras, y nosotros tampoco tenemos base científica para decir cuál será el nivel de traspasos desde el régimen de capitalización hacia el régimen público, pero bien podemos suponer que puede ser importante. Ya descubrirán los lectores a través del análisis de los próximos puntos como, ya bien a través de medidas explícitas o implícitas, el proyecto de reforma provoca el aliento para el "retorno" al régimen público. Y esto en realidad es correcto; es el Estado el que debe asumir como misión indelegable y seriamente la colección y administración de los recursos públicos y la responsabilidad por el gasto público en seguridad social.

Seguramente, el cambio de régimen vendrá alentado (o combatido) según el interés de las partes en "ganar" adherentes o retenerlos. Esto generará un nivel de información más bien dirigido a tales objetivos y, tal vez, con cierto nivel de imprecisión. Por tales razones, cada caso debe ser analizado, teniendo en cuenta la mayor cantidad de parámetros y variables posibles. Seguramente, quedará en mejores condiciones el régimen público para captar nuevos adeptos.

Amén de ello, la elevación del límite superior a los efectos de la detracción de aportes (75 MOPRES) y la todavía vigente situación de una tasa superior de aportación con destino al régimen público (11% en lugar del 7%), ayudarán a incrementar aún más los ingresos a ese sistema.

Por estas razones, en el primer tránsito del proyecto por el Legislativo se le intenta sumar una cláusula especial que garantice la intangibilidad de los fondos del sistema previsional, a los efectos de que éstos no sean **"...utilizados para satisfacer otras necesidades distintas del Estado..."(?)**

---

[1]"Informe de Coyuntura", diciembre de 2006. Boletín Estadístico Mensual Enero 2007 de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (SAFJP), páginas 3 a 6.

LAS PRINCIPALES PAUTAS REFORMISTAS

A manera de sinopsis, se puede decir que los principales parámetros de la reforma (esto dicho en el orden secuencial de tratamiento en el proyecto y no por su importancia), son:

1. Nueva reforma del artículo 9° de la ley 24.241, ahora elevando a una cifra equivalente a 75 (setenta y cinco) MOPRES ($6.000), el límite superior de la base imponible a los efectos del cálculo de los aportes. Una modificación muy sutil se instaló en el segundo párrafo de este artículo 9°. En efecto, la propuesta vuelve al texto que había sido reformado por el artículo 78 de la Ley N° 25.565 (B.O. 21/3/02) y que luego resultó observado por el Decreto 531/02 (promulgación de la Ley de Presupuesto 2002). Allí, tanto como en el proyecto actual, cuando un trabajador percibe simultáneamente más de una remuneración o renta como trabajador en relación de dependencia o autónomo, cada remuneración o renta será computada separadamente sólo a los efectos del límite inferior, no de ambos límites de acuerdo con el texto actual del artículo 30. En su oportunidad, la justificación de la medida (según considerandos del Decreto 531/02) era que los sistemas previsionales deben establecer criterios consistentes entre los ingresos que originan los aportes al sistema y la regulación de las correspondientes prestaciones previsionales que resulten de éstos; o sea, menos ingresos presentes que generen menos gastos de transferencia futuros.

2. Reforma del artículo 30 de la ley 24.241, cambiando el régimen de opción por uno u otro sistema.

3. Traspaso automático para determinado colectivo de personas (hombres mayores de 55 años y mujeres mayores de 50) afiliados al régimen de capitalización. Cuando el saldo de su cuenta de capitalización arroje uno que no supere el importe equivalente a 250 MOPRES ($ 20.000), serán considerados afiliados al Régimen Público, a menos que manifiesten expresamente su voluntad de permanecer en el otro.

4. Modificación del cálculo de la Prestación Adicional por Permanencia (PAP), asimilando su cómputo al de la Prestación Compensatoria (PC); es decir, 1,5% por cada año de servicios con aportes realizados al Régimen Previsional Público.

5. Modificación del régimen de comisiones que cobran las AFJP.

6. Formación de un fondo de aportes mutuales a los efectos de afrontar el costo de los seguros por fallecimiento e incapacidad, lo que se da en llamar "mutualización de los seguros". Esta modificación es la que permite fijar el

tope del 1% a las comisiones que cobran las AFJP por la administración del fondo.

7. Modificación en la composición de la cartera de inversiones del fondo de jubilaciones y pensiones, buscando una mayor participación de títulos o valores representativos de deuda cuya finalidad sea financiar proyectos productivos o de infraestructura a mediano y largo plazo.

8. Ratificación y redefinición de la jubilación mínima garantizada.

LO QUE APARECE COMO RUTILANTE: EL CAMBIO DE LA OPCIÓN

Sin lugar a dudas, el cambio más trascendente es la modificación del régimen de opción del artículo 30 de la Ley 24.241. Recordemos que el texto original aseguraba al régimen de capitalización la "cautividad" del sistema; allí decía que: "...las personas físicas comprendidas en el artículo 2° **podrán optar por no quedar comprendidas** en las disposiciones establecidas en el Título III del presente libro..." (destacado propio). O sea que, al momento de ejercer la opción inicial, había que hacerlo **positivamente** por el régimen de reparto; de lo contrario, el silencio implicaba quedar incurso en el régimen de capitalización. Se dijo por aquellos años en que se produce el primer ejercicio de la opción (vigencia del Libro I de la Ley 24.241): **"...A pesar de lo insidioso del mecanismo creado, la ley impone una obligación de pronunciarse en algún sentido, cuya respuesta puede ser un acto positivo o simplemente la omisión, en cuyo caso el silencio produce los efectos de un acto voluntario que se traduce en la intención presunta de incorporarse al régimen de capitalización..."** (Rodríguez Simón)[2]

Allí se encuentra el verdadero cambio, el proyecto determina en el nuevo artículo 30: **"Las personas físicas comprendidas en el art. 2° podrán optar por el Régimen Previsional Público o el de Capitalización, dentro del plazo noventa (90) días contados desde la fecha de ingreso a la relación laboral de dependencia o a la inscripción como trabajador autónomo. En caso de no ejercerse la referida opción, se entenderá que ésta ha sido formalizada por el Régimen Previsional Público".**

Así quedamos: la pertenencia es al Régimen Previsional Público y la opción positiva debe ejercerse respecto del régimen de capitalización; por lo tanto, la omisión o silencio, hacen presumir la elección del régimen público. Esto provoca que desaparezca la figura del "indeciso" tal cual la conocimos hasta ahora y por la que, de no ejercerse opción alguna (silencio) y a través de un método especial, se recalaba en una administradora, hasta sin noción o conocimiento.

CARACTERÍSTICAS DE LA OPCIÓN

Algunas otras características diferencian la "nueva" opción de la anterior. La cautividad del viejo sistema impedía que, una vez ejercida la opción por el régimen de capitalización (ya sea por acción u omisión),

---

[2] **Julio Rodríguez Simón en el Capítulo "La opción del Art. 30" en la "Reforma previsional y el dilema de la opción", de Guillermo J. Jáuregui, Ediciones Desalma, Buenos Aires 1994**

no existía forma de retorno al público; en cambio, siempre existía posibilidad de elección del régimen de capitalización habiendo inicialmente elegido el público. Lo que no vedaba el viejo sistema era el cambio de administradora. Este mecanismo estaba alejado del principio de igualdad.

El nuevo sistema goza de una mayor libertad en la elección. Los afiliados al SIJP podrán optar por cambiar el régimen al cual están afiliados una vez cada cinco (5) años "...en las condiciones que a tal efecto establezca el Poder Ejecutivo..." (último párrafo del artículo 30 modificado). Aquí se genera una duda, sobre todo, por lo que la reglamentación irá a plasmar: ¿los cinco años son calendario o en relación con la edad? Una u otra medida parecen ser neutras respecto del beneficiario (en cuanto a la conformación del haber), pero no desde el punto de vista de la administración del sistema. Si fueran estos cambios por año calendario, podrían existir fechas de masividad de traspasos. De todos modos, la reglamentación se estaría expidiendo sobre este tema.

Por disposición transitoria (artículo 14), los afiliados que a la fecha de entrada en vigencia de la ley se encontraren incorporados al Régimen de Capitalización podrán optar dentro de un plazo de 180 (ciento ochenta) días, por retornar al Régimen Público.

Debemos decirlo: a pesar de haber sido difundido por la prensa como adelanto de las medidas de esta reforma y de haber sido difundido también por la propia ANSES a través de su página, el proyecto no contiene explícitamente que la opción pueda realizarse por última vez a los 50 años en el caso de las mujeres y a los 55 en el caso de los hombres, es decir, 10 años antes de cumplir con la edad requerida para acceder a la jubilación (excepción hecha del primer período de opción). Esto seguramente está en las intenciones de quienes reglamentarán el proyecto.

Una pregunta importante: ¿qué sucede con los fondos de aquellos afiliados que hubieran optado por el régimen de capitalización u opten en el futuro y que en virtud de la nueva norma soliciten su incorporación al régimen público?

Esta pregunta es la que genera más dudas. El proyecto contiene un solo caso en el que se prevé el traspaso del fondo al régimen público y que es el que dimos en denominar "traspaso automático" (hombres mayores de 55 años y mujeres mayores de 50, cuya cuenta de capitalización arroje un saldo que no supere los $ 20.000). En tales casos, las administradoras deberán transferir al citado régimen el saldo del fondo, dentro de los 90 (noventa) días contados desde la fecha en que el afiliado alcanzó la edad.

Este traspaso no está explícitamente previsto para los restantes casos, con lo que queda por concluir que las administradores seguirán a cargo del fondo: ¿sin percibir comisión? ¿Quién se hará cargo del costo de administración?.

Más allá del costo de administración, parece ser razonable que el fondo no se desplace y esto por cuanto rige a partir de ahora el traspaso "libre" y sin mayores restricciones. El traslado del fondo puede generar

disturbios en aquellos casos en que hubiera traspasos subsecuentes entre uno y otro régimen respecto del mismo afiliado.

Sin perjuicio de que la posibilidad de cambio de sistema, genera una mayor equidad y seguridad, sobrevendrán otros problemas, no exentos de complejidad. Traspasos simples o múltiples, entendiendo a éstos últimos como aquellos en que un mismo afiliado produzca a lo largo de su vida de afiliación más de un cambio de régimen (lo que puede hacer cada cinco años, como vimos), generarán complicados cálculos de haber "mixto".

EL NIVEL DE LAS COMISIONES

Un tema que ha generado discusiones (y seguramente lo seguirá haciendo) es del nivel de las comisiones que las AFJP perciben para administrar el fondo. Entendemos que, en este aspecto, la reforma no sólo no resuelve el problema de fondo, si no que (nos parece),además, lo acrecienta.

Las críticas siempre han recaído por la elevada incidencia real del monto de la comisión respecto de aporte capitalizado. De acuerdo con las estadísticas que surgen del Boletín de la SAFJP, correspondiente al mes de enero de 2007[3], la comisión promedio del sistema es de 2,545%, siendo la más elevada 2,90%, la incidencia del costo del seguro en dicha comisión es –en promedio del sistema- 1,21%, siendo la más elevada 1,60%. Como estas comisiones se calculan en porcentajes de la base salarial imponible, resulta ser que la comisión promedio como porcentual del aporte capitalizado es de ¡¡36,2%!! (en promedio del sistema), siendo la más elevada 41,4%. Esto quiere decir que, como promedio del sistema, los afiliados al régimen capitalizan sólo entre 60% y 63% del aporte. Las críticas son justas.

El cambio se produce al expresar el proyecto: "…**la comisión por la acreditación de los aportes obligatorios sólo podrá establecerse como un porcentaje de la base imponible que le dio origen y no podrá ser superior a UNO POR CIENTO (1%) de dicha base..."**

¿Se baja la comisión estableciendo el tope máximo en 1%?. No por ahora. Utilizando la misma fuente (Boletín SAFJP), las comisiones netas del costo del seguro como promedio del sistema a enero 2007 eran de 1,21%; incluso, dos AFJP (Nación y Futura) la tenían establecida en 1%. Repetimos: no por ahora; a menos que la reglamentación ejerza el derecho conferido por el inciso b) "in fine" del nuevo proyecto y disminuya el porcentaje establecido; o que las AFJP adecuen sus comisiones sustancialmente por debajo del límite superior de 1%.

El verdadero problema sigue estando en el mismo sitio que antes y que -proyecto mediante- no se intenta corregir. El proyecto continúa manteniendo el método de cálculo de la comisión sobre la base imponible y no sobre el aporte, que es como verdaderamente tendría que ser estimada. En todo caso, las administradoras "administran" aportes y no base imponible. El nivel de las comisiones sigue siendo elevado (aún con mutualización del seguro) por el método de cálculo, que es lo que no se quiere corregir.

---

[3]**Cuadro Nº 11. Comisiones cobradas por aportes obligatorios, costo del seguro y comisión promedio, por AFJP, vigentes en el mes de enero de 2007. Página 15 del Boletín.**

Pero, aparte, el proyecto desmejora una situación respecto de la redacción actual del inciso b) del artículo 68 de la Ley 24.241. Hoy por hoy, la comisión por acreditación de los aportes obligatorios puede establecerse como un porcentaje sobre la base imponible o como una suma fija por operación o como una combinación de ambos. Esta forma (a pesar de no haber sido utilizada) sería otra vía de escape para reducir la comisión. En el muevo proyecto, la única forma posible para el cobro de la comisión es un porcentaje sobre la base imponible.

Como conclusión, y a pesar de que restan muchas cosas por exponer, analizar y debatir: la reforma es importante, tiende a restablecer en algunos aspectos parámetros de equidad que antes no existían y, a pesar de reconocer la coexistencia de los dos sistemas, provoca un aliento (y promesas) adicional para quienes decidan retornar al régimen público y, obviamente, también para los que ingresando en actividades laborales deban ejercer por primera vez su opción.