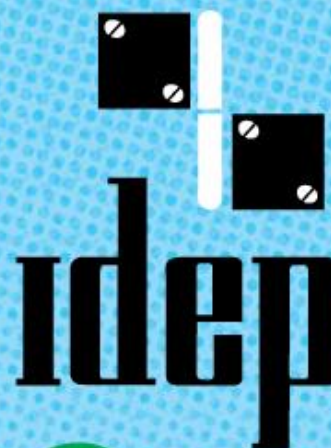


ANALISIS DEL PROYECTO DE LEY DE DEFENSA DE LOS ACTIVOS DEL FONDO DE GARANTÍA DE SUSTENTABILIDAD

UNA DEFENSA CON ALTIBAJOS

Horacio Fernández
Claudio Lozano

Septiembre 2020



ANALISIS DEL PROYECTO DE LEY DE DEFENSA DE LOS ACTIVOS DEL FONDO DE GARANTÍA DE SUSTENTABILIDAD

Presentación

Presentamos a continuación un breve análisis del Proyecto de Ley de “Defensa de los Activos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad” que presentara la dirección del ANSES y que en breve comenzará a ser tratado en comisiones en la Cámara de Diputados. Metodológicamente el análisis de las observaciones que se entiende pertinente detallar se hacen siguiendo el ordenamiento de los Títulos del proyecto para su mejor ordenamiento.

Dada la intención expresada de defender los activos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad creemos importante precisar algunos puntos del proyecto que no sostienen el objetivo declarado, sino que por el contrario parecen lesionar esos activos.

Recursos del Fondo de Garantía de sustentabilidad (Titulo II)

En su artículo 2° el proyecto modifica el artículo 28° de la ley 27 260 de Reparación Histórica. La mencionada Ley autoriza la venta de activos del FGS para el pago de los beneficios que otorga la misma. La reforma establece que los recursos necesarios para el citado programa serán cubiertos con los establecidos en el artículo 18 de la Ley 24241, quedando como responsable el Tesoro Nacional.

Cabe recordar que la misma ley 27260 establece además el Régimen de Sinceramiento Fiscal, que destinaba lo recaudado por ese blanqueo para atender los pagos que se proponían a jubilados que hubieran o no iniciados demandas por actualización, siempre que firmaran un acuerdo aceptando los montos y formas de pago ofrecidos y declinando los reclamos, tanto en curso como futuros.

Así mismo, la 27260 establecía que agotados los recursos del Sinceramiento fiscal (tanto los montos ingresados como los intereses que esas sumas produjeran) sería el FGS el que debería atender la demanda de la Reparación Histórica, ya sea mediante el producido (rendimiento) del fondo y cuando esto no alcanzara para satisfacer la demanda, mediante la realización de activos (en particular la venta de participación accionaria en diversas empresas que integran el Fondo). Es importante destacar que la ANSES calcula que los intereses remanentes del sinceramiento, alcanzan para hacer frente a las obligaciones hasta el mes de Octubre, debiendo comenzar a hacer involucrar los activos del Fondo a razón de \$ 10.000 millones al mes.

Dado que se pretendía hacer frente a un flujo (gasto periódico) con un stock (activos del FGS) se comprometía seriamente la integridad del FGS. **Es importante en este sentido, la propuesta de reforma que se incluye, ya que preserva los fondos del sistema, garantizando el cumplimiento con los beneficiarios.**

Financiamiento al SIPA (Titulo III)

En el artículo 4° se propone que el FGS asista con recursos propio el pago de los beneficios del SIPA a fin de compensar el impacto de la pandemia sobre aquellos destinados al sistema. Aquí corresponde hacer algunas puntualizaciones. Es correcto, como se establece en las presentaciones de la ANSES, que desde la creación del FGS, entre sus objetivos está prestar asistencia al sistema ante desequilibrios transitorios y contingentes. En tal sentido, la baja de los recursos tributarios destinados al SIPA como resultado de los efectos de la caída en la actividad económica inducida como consecuencia de las medidas de aislamiento, dispuestas para enfrentar la pandemia, puede considerarse abarcada por esa definición. Por otra parte los recursos del sistema también se ven afectados por la disminución de las contribuciones patronales que ha establecido el ejecutivo a fin de aliviar la situación empresaria.

La combinación de ambas medidas, obviamente impacta sobre los recursos. Ahora bien, el proyecto muy difusamente establece que el Ministerio de Economía y la ANSES, establecerán cuál es el impacto en el corriente año a cubrir por el FGS. Es decir, no se precisa la magnitud de esta asistencia, ni para qué objetivos. **¿El FGS constituido con aportes de los trabajadores, debe cubrir las medidas de alivio a las empresas? ¿Por qué los jubilados deben cubrir con fondos destinados a garantizar la robustez del sistema las contingencias COVID, cuando para el resto de nuestra sociedad esa asistencia fue del Tesoro?**

Debe destacarse que el artículo 5° establece que la asistencia será “integrado en especie con títulos públicos nacionales que formen parte... debiéndose imputar estos a valor técnico”. Cabe preguntarse si se destinarán títulos nominados en moneda extranjera con el objetivo de favorecer estrategias oficiales de control en el mercado cambiario con recursos del Fondo.

Sobre las Inversiones del FGS (Título IV)

En su artículo 6° el proyecto propone modificar el artículo 8° de la Ley 26425 a fin de volver a la redacción original que fuera modificada por la ya citada ley de Reparación Histórica. La modificación propuesta completa el objeto enunciado en el título II del proyecto, en este caso a fin de evitar que las inversiones del fondo puedan destinarse al pago de la Reparación, en línea con los objetivos expresados en el artículo 2.

Renegociación de contratos con Provincias y Ciudad autónoma de Bs. As. (Título V)

Tras el fallo de la Corte Suprema de Justicia en el año 2015, ordenando la devolución a las provincias de Santa Fe, Córdoba y San Luis del 15% los fondos coparticipables, que se detraían con destino al sistema previsional desde la década del 90, se imponía establecer un mecanismo de acuerdo con el resto de las jurisdicciones. De tal forma en el marco del acuerdo celebrado en el año 2016 entre el Estado Nacional y el resto de las Provincias y la CABA, se acordó el otorgamiento de un préstamo con recursos del FGS. El mismo se haría efectivo con cuatro desembolsos entre el mencionado año y el 2019, calculado sobre el 15 % de la masa de recursos coparticipables que le hubiera correspondido a cada una (a razón de 6pp el primer año y 3pp los tres restantes). Los reembolsos se harían en cuatro años a partir del año en curso. El destino del mencionado préstamo cubría la diferencia que se producía por la restitución parcial que haría el

Ejecutivo Nacional sobre de la detracción del 15 % que la Corte reconocía a favor de las jurisdicciones.

Ahora bien, la profunda crisis recesiva que atraviesa la economía, ha generado dificultades para que las mismas hagan frente a las cancelaciones correspondientes. Por lo tanto el Proyecto de Ley bajo análisis en su artículo 8°, propone establecer un acuerdo de refinanciación tanto de capital adeudado como de intereses devengados por un plazo de 8 meses, aplicando una tasa de 1% y ajuste de capital por el Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER) que elabora el BCRA.

Lo que en principio parece ser una simple refinanciación en condiciones y términos aceptables puede transformarse en una operación desventajosa para el FGS. Esto porque este artículo también habilita a que en términos y condiciones a ser definidos por el Poder Ejecutivo Nacional el “Acuerdo de refinanciación debe incluir la opción de convertir el capital adeudado en un bono con vencimiento a mediano plazo”. Vale puntualizar que como aclara la presentación de ANSES la totalidad del capital adeudado, \$101 mil millones pueden ser convertidos.

Sobre los créditos otorgados por ANSES (Título VI)

El artículo 11 del proyecto establece que los créditos que otorgara el ANSES y cuyos cobros fueran suspendidos a partir del 1° de Enero del corriente año no capitalicen intereses. Se establece así mismo que el cobro se reanude en las condiciones originales en las que fue otorgado. Cabe destacar que en los materiales que acompañan la presentación, se detalla que hay otorgados aproximadamente 5.200.000 créditos entre beneficiarios del SIPA y beneficiarios de AUH y SUAF.

Estimando que el ahorro para estos beneficiarios, por la no capitalización de intereses, rondaría los \$ 25000 millones. Obviamente que este monto coincide con lo que deja de percibir el organismo, pero ante el deterioro de la situación ya descripta resulta una medida comprensible no capitalizar intereses durante este intervalo a fin de no aumentar la carga sobre los ingresos de estos sectores.

Fondo Fiduciario Público (Título VII)

Se constituye un Fondo Fiduciario cuyo objeto será invertir en sectores estratégicos para el Estado fomentando la generación de empleo como política de desarrollo. En este marco hay cuestiones a aclarar:

- 1) La necesidad de constituir un fondo específico teniendo el FGS -desde su Comité Ejecutivo- potestad para invertir en economía real (inciso L art. 74 ley 24241), cosa que ha realizado de manera operativa y exitosa en el pasado.
- 2) El Estado Nacional tiene la condición de fiduciante -cederá irrevocablemente al fideicomiso activos- y beneficiario al mismo tiempo -será titular de algún tipo de valor fiduciario de deuda (VFD) que compense esas cesiones. **En cambio el FGS tiene condición de fideicomisario, o sea recibirá el remanente del fideicomiso a su vencimiento. Pero el fondo tendrá una duración de 20 años.** Se entiende que, al no estar incluido el FGS como beneficiario, los 100.000.000.000 de pesos aportados será una “inversión” a ese plazo con

un rendimiento no menor al 1% del capital ajustado por CER. **Pero una “inversión” contingente ya que no se sabe cuál será el remanente del fondo a su vencimiento.**

- 3) Se constituye un Comité Ejecutivo encargado de fijar condiciones e instruir al fiduciario en su acción. Este Comité entra en colisión con el Comité Ejecutivo del FGS que es el que actualmente decide el destino de los fondos.
- 4) El Tesoro Nacional podrá aportar al fondo recursos específicos, pero no queda claro cuáles serían. Sí, que aportará AVALES que serán colaterales de Valores Fiduciarios de Deuda que emitirá el fondo. Estos avales representan deuda pública.
- 5) El art. 21 habla de los VFD a emitir por la integración del capital aportado por el FGS. **De ser así -y por lo expuesto en el punto 2- el FGS debe ser también beneficiario del fondo debiendo definirse no solo la rentabilidad futura de los valores sino también el plazo máximo de los mismos.**

Acciones de Derechos Societarios (Título VIII)

En este último capítulo el proyecto de Ley la designación y funciones de los futuros Directores y Directoras que le correspondieran de acuerdo a las participaciones accionarias que tenga entre sus activos el FGS. Fundamentalmente además de la designación, pone en cabeza de la ANSES la determinación de las políticas y acciones mediante las cuales deberán ejercer dicha representación. Dicha función la ejercía anteriormente la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Finanzas. Así mismo elimina la inhibición para que en el caso de ser funcionarios de la Administración Pública los designados o designadas reciban retribución como Directores, debiendo integrar esos honorarios en un Fondo de Afectación Específica para la Recuperación de la Producción a crearse bajo la órbita del ANSES.

Una observación de tipo general: a lo largo del proyecto se nota en el texto lo que creemos una confusión entre las funciones de la ANSES y el FGS. Por ejemplo el primer artículo, único del título I detalla que “la ANSES por intermedio del FGS deberá priorizar aquellas inversiones...” En realidad las inversiones las realiza el FGS. Si bien el Fondo de Garantía de Sustentabilidad es un fondo de afectación específica del Sistema Integrado Previsional Argentino, y entre sus autoridades se encuentra la Dirección Ejecutiva de la ANSES, la administración del mismo no debe confundirse con la del organismo administrador de la seguridad social. De igual forma en varios artículos se instruye a ANSES-FGS (textual) a que firme convenios, otorgue refinanciamientos, etc. cuando es el FGS la figura jurídica que debe hacerlo. De la misma manera se refiere a la titularidad de acciones que en realidad son activos del FGS y no de ANSES-FGS.

Conclusiones:

Como ya se adelantó resulta importante que se proponga desligar al FGS del pago de los beneficios de la llamada Reparación Histórica. Hacer frente a esa obligación hubiera generado importantes perjuicios al Fondo. Un Fondo que debe ser un reaseguro del Sistema, por definición, no puede ser comprometido atendiendo flujo corriente de gastos.

Así mismo merece una discusión más profunda la propuesta de que el FGS solvente las consecuencias que la crisis ocasionada por la pandemia traerá sobre los recursos del sistema.

Como ya se explicó, si bien puede considerarse como una contingencia a atender, serían los fondos acumulados a partir de los aportes de los trabajadores los que deberían hacer frente a esta situación, cuando para el resto de los sectores la asistencia es del tesoro. **Resulta más que difícil aceptar que esos fondos cubran la baja de contribuciones patronales.**

En los Títulos V y VI se proponen medidas para contemplar la situaciones de aquellos que tienen que cumplir obligaciones con el FGS. Obviamente no capitalizar los intereses de los créditos que fueron beneficiados con la suspensión del pago de deudas, dado el universo al que están dirigidos esos préstamos, es una medida apropiada. De igual manera, la refinanciación de las Deudas de las Provincias en los plazos y condiciones propuestas resulta aceptable. **Lo que a todas luces es inaceptable es proponer que en los términos y condiciones que resuelva el Ejecutivo, esa deuda sea saldada por un bono.** Esta concesión parece una medida destinada a conseguir el apoyo de los gobernadores provinciales para la votación del proyecto. No debe olvidarse que el otorgamiento de esta línea de créditos ya significó una importante asistencia por parte del FGS al Tesoro nacional para aliviar el peso de la devolución de los fondos coparticipables según el fallo de la Corte.

Merece especial atención el Título referido al Fondo Fiduciario Público, ya que a lo expresado en el apartado correspondiente **vale resaltar el carácter contingente de esa inversión a lo largo de 20 años, ajustada en las condiciones ofrecidas,** por ejemplo frente a eventos devaluatorios que licúan las deudas en pesos. Así mismo esta inversión de acuerdo al proyecto podrá ser suscripta en efectivo o en especies, esto último involucra cualquiera de los activos que hoy figuran en la cartera del FGS, incluido el paquete accionario que lo integra. La integración de este fondo tal como está previsto en el proyecto, coloca en una posición desventajosa al FGS, ya que realiza una importante inversión en condiciones poco convenientes y por demás inciertas.

Entendemos que resulta de fundamental importancia garantizar la defensa de los activos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, propósitos que, creemos demostrado, entran en contradicción con algunas de las propuestas del Proyecto. En tal sentido es de esperar que en el tratamiento legislativo puedan ser modificadas aquellas que no garantizan los objetivos buscados.