



IMPACTO FISCAL DEL PROYECTO DE LEY
DEL RÉGIMEN PREVISIONAL DIFERENCIAL
PARA TRABAJADORES COMBATIENTES
DE INCENDIOS FORESTALES O RURALES
EN EL MARCO DEL SERVICIO NACIONAL
DE MANEJO DEL FUEGO

Noviembre de 2022

Director General
Marcos Makón

Dirección de Análisis Presupuestario

Analista
María Laura Cafarelli

29 de noviembre de 2022

ISSN 2683-9598

Índice de contenidos

Introducción.....	3
Características del proyecto de ley.....	3
Articulado.....	3
Fundamentos.....	4
Principales características del régimen previsional diferencial.....	5
Estimación de ingresos y gastos.....	6

Índice de cuadros

Cuadro 1. Principales diferencias entre el régimen vigente y el diferencial del proyecto.....	6
Cuadro 2. Impacto en los ingresos del régimen previsional diferencial para 2023.....	7
Cuadro 3. Impacto en los gastos del régimen previsional diferencial para 2023.....	8

Introducción

El presente informe se elabora a requerimiento de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y refiere al proyecto de Ley 0029-S-2022, mediante el cual se establece un régimen previsional diferencial para los trabajadores que se desempeñan o se hayan desempeñado como combatientes de incendios forestales o rurales en organismos nacionales o provinciales de cajas transferidas, en el marco del Servicio Nacional de Manejo del Fuego, Ley 26.815. El proyecto cuenta con media sanción de la Honorable Cámara de Senadores.

El informe tiene por objetivo estimar el impacto fiscal de la medida, bajo determinados supuestos, presentando una estimación de los recursos y gastos que tendría el régimen previsional diferencial con la información disponible acerca de los trabajadores que podrían beneficiarse el mismo.

Cabe aclarar que no se dispone de información respecto de aquellos trabajadores que se hayan desempeñado en la función de combatiente de incendios forestales y/o rurales y que actualmente no se encuentren activos en esa función, y que respecto a aquellos trabajadores que se desempeñan en organismos provinciales de cajas transferidas, si bien se conoce la cantidad, no se cuenta con información de sus características personales y salariales, a fin de medir el impacto presupuestario del proyecto en cuestión.

Por consiguiente, el presente informe se limita a cuantificar el impacto fiscal utilizando como insumo información de los trabajadores involucrados que se desempeñan en el ámbito nacional.

A tal efecto, el trabajo se estructura de la siguiente manera:

En primer lugar, se exponen las características del proyecto de ley detallando el contenido de su articulado y los fundamentos que lo originaron. En segundo lugar, se presentan las principales diferencias del régimen previsional propuesto en comparación con el vigente. Seguidamente, se identifica a la población beneficiaria a nivel nacional y finalmente, se estima, bajo determinados supuestos, el impacto en los recursos y en los gastos del régimen previsional propuesto para el ejercicio 2023, a valores de septiembre de 2022.

Características del proyecto de ley

Articulado

El proyecto de ley establece un régimen previsional diferencial para los trabajadores que se desempeñan o se hayan desempeñado como combatientes de incendios forestales o rurales en organismos nacionales o provinciales de cajas transferidas, en el marco del Servicio Nacional de Manejo del Fuego, de acuerdo con la estructura, estatuto y régimen laboral del personal nacional de incendios forestales y rurales previstos en la Ley 26.815 y su reglamentación (artículo 1°).

En el artículo 2° se indican los requisitos para ser beneficiario del régimen previsional diferencial, siendo: 1) 57 años de edad para los varones y 50 años de edad para las mujeres, y 2) acreditar 25 años de servicios en unidades operativas de lucha contra incendios forestales o rurales, de los cuales al menos 15 años deberán ser como combatiente en tareas de supresión y combate, trabajando en el terreno para controlar y extinguir incendios forestales o rurales. En aquellos casos en que la antigüedad de servicios fuere por un plazo menor al indicado y alternadamente entre otras funciones, para poder acceder al beneficio que se crea, se realizará un prorrateo en función de los límites de edad y antigüedad requeridos.

En el artículo 3° se fija el porcentaje de una contribución patronal adicional a la establecido por el régimen general, a cargo de los empleadores que se aplicará sobre la remuneración imponible de cada trabajador beneficiario del régimen propuesto. La contribución patronal adicional será de 2% durante el primer año de vigencia del presente proyecto como ley, del 3% durante el segundo año, de 4% durante el tercer año y de 5% a partir del cuarto año.

El haber mensual de las jubilaciones ordinarias y por invalidez se calculará en base al 82% móvil de la remuneración mensual del cargo que tuviera asignado el beneficiario al momento del cese. El citado haber se actualizará conforme a cada incremento que se otorgue para el personal en actividad (artículo 4°).

En cuanto a la validez de los servicios prestados con anterioridad a la sanción del presente proyecto como ley, en el artículo 5° se dispone que serán considerados para obtener el beneficio siempre que hayan sido brindados y retribuidos por el Estado Nacional o Provincial.

El artículo 6° establece que la autoridad de aplicación será la Secretaría de Seguridad Social, la que llevará un registro de cada trabajador alcanzado.

Finalmente, el artículo 7° es de forma.

Fundamentos

El proyecto de ley se fundamenta en que las tareas que realizan los combatientes de incendios son consideradas de riesgo, requieren formación específica, desarrollo de capacidades, entrenamiento físico y aptitud psíquica.

Respecto al alto riesgo, la Resolución 1.437/02 de la ex Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable aprobó el documento: "Estándar Nacional de Funciones en Estructuras de Combate de Incendios Forestales y/o Rurales". El documento establece los aspectos mínimos y fundamentales para cubrir los cargos de combatiente, jefe de cuadrilla, jefe de brigada y jefe de línea, funciones que deben ser el fundamento de cualquier estructura organizada para la presupresión y supresión de incendios forestales y/o rurales.

En sus anexos II y III se describen el examen de salud requerido y la aptitud física necesaria para formar parte del plantel de combatientes de incendios, justificando los requisitos excluyentes y necesarios para acceder al puesto, en que el trabajo se realiza en situaciones de alto riesgo laboral, desarrollando sus tareas en ambientes frecuentemente muy polucionados con humo, vapor y polvo, y sometidos a altas temperaturas por radiación calórica.

Los aspirantes deben acreditar aptitud psicofísica para la realización de trabajos muy arduos durante lapsos prolongados y en situaciones de intensa presión psicológica. Además, deben tener aptitud para desplazarse con agilidad y destreza en terrenos con pendientes pronunciadas, pedregosos y montañosos, y poder abrirse paso por lugares con vegetación espesa aun portando cierto peso con las manos, sobre los hombros o la espalda. A su vez, deben tener resistencia para trabajar en forma rápida y continua con herramientas manuales (palas, hachas, machetes, etc.) y fuerza para operar con herramientas motorizadas (motosierras, motobombas, etc.), y eventualmente, desplazar objetos pesados, realizar trabajos como personal transportado en medios aéreos (aviones y helicópteros), por lo que no debe sufrir de vértigo o mareos, y estar apto para saltar libremente desde una altura de 2,20 m.

Por otro lado, el Diseño Curricular del Combatiente de Incendios Forestales, que surge de la Norma de Competencia Laboral N° 21980177 elaborada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social a través de la cual se expresa el estándar de calidad del empleo y el desarrollo de

competencias, hace referencia a la importancia de la actividad de combate de incendios forestales y rurales, y a la imprescindible formación del combatiente que realiza sus actividades en ambientes naturales, entre gran variedad de tipos de combustibles con distintas características, muchas veces en topografías abruptas o zonas de difícil acceso. La norma indica que “las tareas de combate de incendios forestales y rurales y manejo del fuego son consideradas una labor de riesgo”.

Por lo expuesto, el proyecto de ley propone el acceso temprano a los derechos previsionales para los combatientes de incendios forestales y rurales. La naturaleza del trabajo que realizan estos trabajadores exige un buen estado físico y psíquico para dar respuesta rápida a situaciones de amenaza o peligro, condiciones que a medida que avanza la edad se van perdiendo. El desempeño de las tareas que realizan reduce su capacidad laborativa.

Los regímenes previsionales diferenciales se caracterizan por exigir una menor edad para poder acceder al beneficio que la que exige el régimen general. Se asocian a ocupaciones riesgosas, dificultosas, físicamente demandantes, o que justifiquen que el trabajador se retire a una edad temprana.

Principales características del régimen previsional diferencial

El régimen previsional diferencial que establece el proyecto de ley indica como uno de los requisitos para solicitar el beneficio, la cantidad de 25 años de servicio (antigüedad) con al menos 15 años en la función de combatiente de incendios. El requisito de 25 años implica una disminución de 5 años respecto al sistema previsional general (Ley 24.241) vigente para el personal que se desempeña bajo el régimen laboral del Sistema Nacional de Manejo del Fuego.

Por otro lado, se exige a los varones una edad mínima de 57 años y a las mujeres de 50 años para poder solicitar la prestación. De esta forma, la edad requerida disminuye para las mujeres en 10 años y para los hombres en 8 años, respecto a la que se requiere en el régimen general.

Es importante señalar que, respecto al régimen vigente, el requisito de edad mínima propuesto implica una mayor cantidad de años de gasto previsional para el Estado empleador, según la expectativa de vida de cada agente al momento de retirarse y, a la vez, una menor cantidad de años de recaudación de las cotizaciones que realizan los aportantes activos al sistema.

En el régimen propuesto se fija una cotización diferencial, incorporando una alícuota de contribuciones patronales adicional a la establecida en el SIPA. Esta contribución adicional tendrá una alícuota de 2% durante el primer año de vigencia del régimen, luego de 3% durante el segundo año, 4 puntos porcentuales para el tercer año, y finalmente 5% adicional a partir del cuarto año de vigencia. La misma será adicional a la vigente que actualmente es del 16%¹.

Respecto al haber mensual de las jubilaciones ordinarias y por invalidez, el proyecto establece que será equivalente al 82% móvil de la remuneración mensual del cargo que tuviera asignado el agente al momento de retirarse. Además, el haber se actualizará conforme a los incrementos salariales acordados para el personal en actividad.

El siguiente cuadro muestra las principales diferencias entre el régimen previsional vigente (régimen general) y el régimen previsional diferencial propuesto:

¹ El artículo 157 de la Ley 24.241 indica que los trabajadores que se encuadren en los regímenes especiales tendrán derecho a percibir el beneficio ordinario cualquiera sea el régimen por el que hayan optado, acreditando una edad y cantidad de años de aportes inferiores, en no más de 10 años a los que se requieren mediante el régimen general, y que los empleadores deberán realizar un depósito adicional en la cuenta de capitalización del afiliado, de hasta un 5% del salario, para poder permitir una mayor acumulación de fondos en menor tiempo.

Cuadro 1. Principales diferencias entre el régimen vigente y el diferencial del proyecto

Concepto	Vigente (Régimen general)	Proyecto de ley (Régimen diferencial)
Antigüedad (en años)	30	25 y al menos 15 años en la función de combatiente
Edad mínima (en años)	60 mujeres 65 hombres	50 mujeres 57 hombres
Alícuota de contribución patronal (en %)	16%	16% + 2% (1° año de vigencia) 3% (2° año de vigencia) 4% (3° año de vigencia) 5% (4° año de vigencia)
Haber previsional inicial	Ley 24.241: suma fija mensual más 1% de dicha suma por cada año de servicio que supere los 30 años de aportes (máximo 15% adicional), más 1,5% por cada año de servicios sujeto a aportes, multiplicado por el promedio de las remuneraciones actualizadas y ajustadas a los mínimos y máximos imposables que se hayan percibido en los últimos 10 años de servicios (120 remuneraciones), sin considerar el sueldo anual complementario.	82% móvil de la remuneración mensual del cargo asignado al momento del cese
Ajuste del haber previsional	Movilidad jubilatoria, Ley 27.609	Conforme a cada incremento salarial que se otorgue a la misma categoría en la cual revistiera el o la agente en actividad

FUENTE: OPC, en base a la normativa vigente y al proyecto de ley.

Estimación de ingresos y gastos

A partir de la información disponible, el presente informe se limita a presentar, bajo determinados supuestos, una estimación de los mayores recursos que tendría el sistema previsional propuesto a partir de las alícuotas de contribuciones patronales adicionales que establece el proyecto de ley, y una proyección de los gastos del régimen, considerando que para el ejercicio próximo aquellos agentes en actividad que actualmente² cumplen con los requisitos exigidos solicitan el beneficio previsional.

El universo beneficiario se encuentra integrado por trabajadores que se desempeñen o se hayan desempeñado como combatientes de incendios forestales o rurales en organismos nacionales o provinciales cuyas cajas estén transferidas.

Respecto a aquellos trabajadores que se desempeñan en organismos provinciales de cajas transferidas y aquellos que se hayan desempeñado como combatientes de incendios forestales y/o rurales en algún momento de su vida y que actualmente no se encuentre ejerciendo dicha función, no se cuenta con información necesaria, como ser edad, años de servicio, remuneración imposable y género, para poder estimar el impacto del proyecto considerando.

Para aquellos trabajadores de organismos provinciales de cajas transferidas, un comunicado oficial advierte que alcanzaría a 380 brigadistas provinciales³. De este total, 230 trabajadores desempeñan

² La información relevada para el universo analizado corresponde al mes de septiembre de 2022.

³ Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/senado-obtuvo-media-sancion-el-proyecto-de-ley-de-regimen-previsional-diferencial-para>

sus actividades en la provincia de Río Negro, 59 en Jujuy, 29 en Catamarca, 20 en La Rioja, 20 en San Juan, 15 en Tucumán, y 7 en Salta⁴.

En tanto para los agentes que se desempeñan en el ámbito nacional, el universo se conformaría por el personal que integra el Sistema Federal de Manejo del Fuego, creado por la Ley 26.815 en el marco del Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Nacional homologado por el Decreto 214/06, cuyo Convenio Colectivo Sectorial fue homologado por el Decreto 192/21. Estos trabajadores se desempeñan actualmente en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y en la Administración de Parques Nacionales, organismo descentralizado del citado Ministerio.

De la información que surge del Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIRHU), que administra la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía de la Nación, en el mes de septiembre de 2022 se presentaron 514 liquidaciones de haberes correspondientes a agentes que ocupan cargos bajo el escalafón del personal del Sistema Federal de Manejo del Fuego. De este total, 72 trabajadores revisten en cargos de planta permanente y transitoria y 61 agentes se encuentran bajo la modalidad contractual del artículo 9° de la Ley 25.164, Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional⁵ en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y 381 trabajadores se encuentran bajo la misma modalidad contractual en la Administración de Parques Nacionales.

Este universo conformado por 514 ocupados en organismos nacionales junto con los 380 brigadistas de organismos provinciales con cajas transferidas, totalizan 894 potenciales beneficiarios del régimen previsional diferencial que se propone crear.

A partir de las mencionadas limitaciones en el acceso a información referida a los trabajadores provinciales y a los que actualmente no se encuentran desempeñando la función de brigadista, se procede a estimar el impacto fiscal con la información de los empleados a nivel nacional.

Cuadro 2. Impacto en los ingresos del régimen previsional diferencial para 2023

A valores de septiembre de 2022, en cantidad de aportantes y millones de \$

Régimen	Aportantes	Remuneración imponible promedio mensual (en \$)	Remuneración imponible anual (*)	Aporte Personal anual (11%)	Contribución Patronal anual (16%)	Contribución Patronal adicional anual (2%)	Total Ingresos anuales
Actual	514	135.663	906,5	99,7	145,0	-	244,8
Propuesto	514	135.663	906,5	99,7	145,0	18,1	262,9
Mayores ingresos							18,1

(*) incluye el sueldo anual complementario.

FUENTE: OPC, en base al SIRHU, normativa vigente y proyecto de ley.

En ese sentido, se estimó, por el lado de los ingresos del régimen, que para 2023, a valores de septiembre de 2022, habría un incremento de 7,4% (\$18,1 millones de mayores ingresos anuales) con relación a lo que se proyecta recaudar mediante el régimen general. Estos mayores ingresos que

⁴ Según información al mes de julio de 2022 suministrada la Dirección General de Recursos Humanos de la Administración de Parques Nacionales.

⁵ Ley 25164, artículo 9°: "El régimen de contrataciones de personal por tiempo determinado comprenderá exclusivamente la prestación de servicios de carácter transitorio o estacionales, no incluidos en las funciones propias del régimen de carrera, y que no puedan ser cubiertos por personal de planta permanente. El personal contratado en esta modalidad no podrá superar en ningún caso el porcentaje que se establezca en el convenio colectivo de trabajo, el que tendrá directa vinculación con el número de trabajadores que integren la planta permanente del organismo. Dicho personal será equiparado en los niveles y grados de la planta permanente y percibirá la remuneración de conformidad con la correspondiente al nivel y grado respectivo. La Ley de Presupuesto fijará anualmente los porcentajes de las partidas correspondientes que podrán ser afectados por cada jurisdicción u organismo descentralizado para la aplicación del referido régimen".

tendría el sistema representarían un mayor gasto para el Estado empleador dado que surgen del aumento en la alícuota de las contribuciones patronales, mientras que los aportes personales de los trabajadores se mantendrían con la alícuota vigente que corresponde a la del régimen general (11%). Para el caso de aquellos agentes que se desempeñan en el ámbito provincial, la alícuota adicional estaría a cargo de los gobiernos provinciales.

Cuadro 3. Impacto en los gastos del régimen previsional diferencial para 2023

A valores de septiembre de 2022, en cantidad de beneficiarios, \$ y millones de \$

Régimen	Beneficiarios	Remuneración imponible mensual (en \$)	Haber Jubilatorio mensual (en \$)	Total gastos anuales (en millones de \$) (*)
Actual (**)	1	168.787	83.629	1,09
	1	146.813	83.629	1,09
Total	2			2,18
Propuesto	1	168.787	138.405	1,80
	1	146.813	120.387	1,57
Total	2			3,37
Mayores gastos				1,19

(*) incluye el sueldo anual complementario.

(**) El haber jubilatorio mensual del régimen general corresponde al haber medio de los beneficiarios ordinarios para jubilados sin moratoria, fuente: Boletín Estadístico de la Seguridad Social (BESS) del mes de septiembre de 2022.

FUENTE: OPC, en base al SIRHU, BESS, normativa vigente y proyecto de ley.

Por otro lado, con los datos extraídos del SIRHU se estimó que 2 agentes estarían actualmente (septiembre de 2022) en condiciones de solicitar la prestación previsional por el régimen diferencial propuesto, dado que cumplirían con los requisitos de edad y de cantidad años de servicio que se exigen.

Estos agentes son varones mayores de 57 años con más de 25 años de antigüedad en el Sector Público Nacional. En este caso, se realizó el supuesto de que al menos 15 de esos 25 años realizaron la función de combatiente de incendio, requisito que indica el inciso b) del artículo 2° del proyecto.

Respecto a las mujeres, no se identificaron trabajadoras mayores a 50 años con más de 25 años de servicio. Para las mujeres y para el resto de los agentes varones que no poseen 25 años de servicios, según los datos incluidos en SIRHU, se consideró el supuesto de que no han aportado al sistema en trabajos anteriores.

Por el lado de las erogaciones, si estos dos trabajadores que cumplen actualmente con los requisitos que exige el proyecto de ley (edad y antigüedad de servicios) solicitaran su jubilación por el régimen diferencial, se estima un aumento en el gasto del orden de 54,7% (\$1,2 millones de mayor gasto anual), a valores de septiembre de 2022, respecto al gasto que tendrían con el sistema vigente.

Para el cálculo del gasto del sistema diferencial, se determinó el haber jubilatorio aplicando el 82% al valor de la remuneración de la actual categoría que ocupa cada agente.

Para la proyección del gasto previsional con el régimen actual, al no contarse con la historia laboral de estos dos agentes, se asumió que percibirían el haber medio de los beneficiarios ordinarios correspondiente al régimen general (Ley 24.241), sin moratoria, bajo el supuesto de que cumplen con los demás requisitos que exige el sistema.

Por otro lado, el artículo 2° del proyecto permite acceder al beneficio previsional diferencial cuando los agentes, cumpliendo el requisito de años de edad, acreditan una antigüedad de servicios mayor

a 15 años y menor a 25 años. En estos casos indica que se realizará un prorrateo en función de los límites de antigüedad y edad requeridos para cada clase de servicios.

Para el caso de las mujeres, el universo que podría solicitar el prorrateo, según la información de SIRHU al mes de septiembre de 2022, alcanzaría a 3 trabajadoras con una antigüedad superior a los 15 años y menor a 25 años y todas con más de 50 años de edad. En el caso de los varones, 2 agentes estarían en condiciones de solicitar el beneficio mediante este sistema de prorrateo, cumpliendo el requisito de edad mayor a 57 años y antigüedad mayor a 15 años y menor a 25 años. Estos casos implicarían un gasto adicional al calculado, cuyo impacto no se evalúa por falta de información referida al procedimiento del prorrateo.

Finalmente, cabe mencionar que la norma propuesta no hace referencia a la posibilidad de solicitar la transformación al régimen diferencial para aquellos jubilados y pensionados que se desempeñaron como combatientes de incendios forestales o rurales en organismos nacionales o provinciales de cajas transferidas, en el marco del Servicio Nacional de Manejo del Fuego, por lo que el nuevo régimen aplicaría únicamente para los casos que se encuentran actualmente en actividad.

Publicaciones de la OPC

La Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación fue creada por la Ley 27.343 para brindar soporte al Poder Legislativo y profundizar la comprensión de temas que involucren recursos públicos, democratizando el conocimiento y la toma de decisiones. Es una oficina técnica de análisis fiscal que produce informes abiertos a la ciudadanía. Este informe no contiene recomendaciones vinculantes.

www.opc.gob.ar

