

CONGRESO NACIONAL

CAMARA DE SENADORES

SESIONES ORDINARIAS DE 2004

ORDEN DEL DIA Nº 1565

Impreso el día 11 de noviembre de 2004

SUMARIO

COMISION DE PRESUPUESTO Y HACIENDA Y DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

Dictamen en el proyecto de ley venido en revisión, sobre cómputo de la alícuota a los efectos de las contribuciones patronales a cargo de las provincias que transfirieron sus sistemas previsionales. (C.D.-39/04.)

Dictamen de comisión

Honorable Senado:

Vuestra Comisión de Presupuesto y Hacienda y de Trabajo y Prevision Social han considerado el proyecto de ley en revisión registrado bajo el número C.D.-39/04 sobre cómputo de la alícuota a los efectos de las contribuciones patronales a cargo de las provincias que transfirieron sus sistemas previsionales; y, por las razones que en el fundamento se citan y se acompañan, se aconseja su aprobación con la siguiente modificación en su artículo 1º:

Artículo 1º: A los efectos de las liquidaciones y pago de las contribuciones patronales a cargo de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que transfirieron sus sistemas previsionales a la Nación, sólo será computable como tal, la alícuota del 10,17 % sobre la nómina salarial, destinada al Sistema Integrado Jubilaciones y Pensiones –SIJP–, ley 24.241, quedando expresamente excluidos de dicho

concepto, los aportes correspondientes a las contribuciones patronales sobre la nómina salarial con destino a los subsistemas de seguridad social regidos por las leyes 19.032 (INSSJP), 24.013 (Fondo Nacional de Empleo) y 24.714 (Régimen de Asignaciones Familiares); tal cual surge de la estricta aplicación de la ley 25.453, modificatoria del decreto 814/2001.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes del Reglamento del Honorable Senado, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de las comisiones, 5 de octubre de 2004.

Jorge M. Capitanich. – Carlos A. Prades. – Ernesto R. Sanz. – Julio A. Miranda. – Pedro Salvatori. – Raúl E. Ochoa. – Marcelo E. López Arias. – Mabel L. Caparrós. – Guillermo R. Jeneffes. – Silvia E. Gallego. – Marcelo A. H. Guinle. – Roberto F. Ríos. – María D. Sánchez. – Ruben H. Giustiniani. – Celso A. Jaque. – Nancy B. Avelín de Ginestar.

FUNDAMENTOS DEL DICTAMEN

(Del presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda, senador Jorge M. Capitanich)

Señor presidente:

Visto el proyecto de ley en revisión sobre cómputo de la alícuota a los efectos de las contribuciones patronales a cargo de las provincias que transfirieron sus sistemas previsionales, registrado bajo el número C.D.-39/04, vuestra Comisión de Presupuesto y Hacienda procede al análisis del mismo.

I. Objetivo del proyecto

El presente proyecto de ley procura brindar certeza respecto a la alícuota que deben considerar las provincias que transfirieron sus sistemas previsionales a la Nación a los efectos de las liquidaciones y pagos de las contribuciones patronales, atento a las diferentes interpretaciones generadas al respecto entre las provincias y el Estado nacional.

II. Antecedentes del proyecto

El artículo 9° de la ley 25.453 establece las alícuotas correspondientes a las contribuciones

patronales sobre la nómina salarial con destino a los subsistemas de seguridad social regidos por las leyes 19.032 (INSSJP), 24.013 (Fondo Nacional de Empleo), 24.241 (Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones) y 24.714 (Régimen de Asignaciones Familiares). Establece dos alícuotas: 20 % para empleadores cuya actividad principal sea locación y prestación de servicios y 16 % para las restantes (hoy 17 %).

La alícuota del 17 % comprende cuatro subsistemas en los siguientes porcentajes: 4,44 % destinado al Régimen Nacional de Asignaciones Familiares, 0,89 % al Fondo Nacional de Empleo (ley 24.013), al INSSYP (ley 19.032) 1,5 % y al SIJP el 10,17 %.

La relación de las provincias que transfirieron sus cajas previsionales respecto a cada subsistema es la siguiente:

Respecto al Régimen Nacional de Asignaciones Familiares: Las provincias no se encuen-

tran comprendidas dentro del sistema reglado por la ley 24.714 – Régimen Nacional de Asignaciones Familiares. Las asignaciones familiares de los trabajadores activos que se desempeñan en el sector público provincial y municipal son abonadas en forma directa por las provincias con fondos propios y por imperio de sus normas locales específicas. Es decir, no son abonadas en forma directa por ANSES ni se permite al estado provincial compensar excedentes, atento a no estar alcanzados por el Régimen de Asignaciones Familiares dispuesto por la ley 24.714.

Respecto al INSSJP (PAMI): La no incorporación de los jubilados provinciales transferidos e incorporados al SIJP y la consecuente excepción de aportar de las provincias en su carácter de empleadora al subsistema de la ley 19.032 surge del artículo 12 de la citada ley y de los propios convenios de transferencia, por ejemplo, la cláusula 13 del Convenio de Transferencia del Sistema Previsional de la Provincia de San Juan.

Artículo 12 ley 19.032: “El directorio del instituto podrá convenir con los gobiernos provinciales y municipalidades, la incorporación al régimen de la presente ley de los jubilados y pensionados de las cajas o institutos locales. En tales supuestos los jubilados y pensionados incorporados así como el personal en actividad comprendido en el régimen previsional de que se trate, deberán efectuar los aportes indicados en el artículo 8°, que serán retenidos e ingresados en la forma dispuesta en el artículo 9°”.

Cláusula 13 del Convenio de Transferencia del Sistema Previsional de la Provincia de San Juan: “El personal en actividad al que se refieren las cláusulas VI y XI del presente convenio de transferencia, continuará adherido a la obra social de la provincia de la cual seguirá recibiendo las prestaciones médicas y asistenciales, estará exento del aporte previsto en la ley nacional 19.032 y su modificatoria 23.568 o cualquier otra que la sustituya en el futuro. Asimismo, el estado provincial, las municipalidades y los demás organismos y empresas o sociedades del Estado al cual pertenece dicho personal quedarán excluidos de realizar la contribución patronal establecida en la mencionada ley...”.

Relacionado con el Fondo Nacional de Empleo - ley 24.013, título IV - Protección de trabajadores desocupados:

Corresponde mencionar lo dispuesto al respecto por el artículo 112 de la ley 24.013: “Las disposiciones de este título serán de aplicación a todos los trabajadores cuyo contrato de trabajo se rija por la Ley de Contrato de Trabajo (texto ordenado 1996). No será aplicable a los trabajadores comprendidos en el Régimen Nacional de Trabajo Agrario, a los trabajadores del servicio doméstico y a quienes hayan dejado de prestar servicios en la Administración Pública Nacional, provincial o municipal afectados por medidas de racionalidad administrativa”.

El Honorable Senado de la Nación mediante la resolución de fecha 1° de agosto de 2002, solicitó al Poder Ejecutivo nacional que arbitre las medidas a fin de respetar y aplicar la alícuota del 10,17 %.

Resolución del Honorable Senado de la Nación de fecha 1° de agosto de 2002: “Solicita al Poder Ejecutivo nacional, que a través del Ministerio de Economía de la Nación, arbitre las medidas necesarias y conducentes para que en las liquidaciones y pago en concepto de contribuciones patronales a cargo de las provincias que han transferido sus sistemas previsionales a la Nación, con destino al SIJP, se respete y aplique la alícuota del 10,17 %”.

III. Análisis del proyecto

La iniciativa legislativa en su artículo 1°, de conformidad con los antecedentes citados, establece que a los efectos de las liquidaciones y pago de las contribuciones patronales a cargo de las provincias que transfirieron sus sistemas previsionales a la Nación, sólo será computable como tal, la alícuota del 10,17 % sobre la nómina salarial, destinada al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones –SIJP–, ley 24.421, quedando expresamente excluido de dicho concepto, los aportes correspondientes a las contribuciones patronales sobre la nómina salarial con destino a los subsistemas de seguridad social regidos por las leyes 19.031 (INSSJP), 24.013 (Fondo Nacional de Empleo) y 24.714 (Régimen de Asignaciones Familiares), tal cual surge de la estricta aplicación de la ley 25.453, modificatoria del decreto 814/2001.

Expresamente aclara en su artículo 2° que las disposiciones del artículo 1° serán también de aplicación a las jurisdicciones municipales de

las provincias que transfirieron sus sistemas previsionales a la Nación.

En su artículo 3° establece que la Administración Federal de Ingresos Públicos –AFIP– deberá arbitrar los medios e instrumentos necesarios para adecuar sus formularios e instructivos a las disposiciones de la ley.

En forma consecuente con su redacción, en el artículo 4° norma que quedan sin efecto las actuaciones administrativas o judiciales que se encontraren en curso, en cualquiera de las instancias procesales en que se hallaren, impulsadas por la Administración Federal de Ingresos Públicos u organismo competente, por interpretación diferente a lo aquí establecido. En los casos en que se hubiere dictado una sentencia firme contraria a lo aquí preceptuado y el responsable se allanare y renunciare a toda acción y derecho, incluso el de repetición, el fisco aceptará la falta de interés fiscal.

IV. Opinión de especialistas

La Comisión de Presupuesto y Hacienda convocó a los representantes de las provincias involucradas y del Estado nacional a las reuniones de comisión realizadas en el Salón Auditorio del Honorable Senado los días 21 y 28 de septiembre de 2004 a las 15.

El señor subsecretario de Ingresos Públicos del Ministerio de Economía y Producción, licenciado Mario Presa, expresó al respecto:

“...El Poder Ejecutivo ha tenido una posición única desde la primera vez que le toca intervenir en diciembre de 2001. ¿Cuál es esa interpretación? En primer lugar, el decreto 814/01, como ustedes saben, es modificatorio del 2.609/93 que posteriormente fue modificado por el 372/95. Esa es la primera alusión al universo en discusión que está en esos dos decretos previos al 814. Y esos dos decretos exceptúan explícitamente del alcance de la disminución a las actividades que desarrollan los Estados nacionales, provinciales y municipales así como las instituciones pertenecientes a los mismos y entidades u organismos comprendidos en artículo 1° de la ley 22.016. Digamos, ya en su nacimiento la cuestión estaba acotada al sector privado.

El decreto 814/01, en sus considerandos, que son suficientemente explícitos y también extensos, hace mención al alcance de la medida que, como todos saben, consiste en determinar cuál

es la normativa que debe atenderse en cuanto a los aportes patronales.

Entre otros considerandos, el decreto 814 dice: “Que a los mismos fines, y para facilitar el cumplimiento global de las obligaciones tributarias es particularmente apropiado dar a las contribuciones patronales el carácter de crédito fiscal del impuesto al valor agregado, en determinados casos; que el gobierno nacional y el sector privado han puesto en marcha una serie de planes de competitividad y generación de empleo sectoriales, a los que se irán incorporando durante el presente ejercicio nuevas ramas de la actividad económica siendo menester reforzar estas políticas que marcan la tónica y el rumbo adoptado por el gobierno nacional para reencauzar la economía hacia el crecimiento y la productividad; que en dicho marco resulta razonable establecer una distinción en la utilización de las contribuciones patronales como generadoras de crédito fiscal, diferenciando las empresas comprendidas en sectores alcanzados por los planes de competitividad y generación de empleo, de los pertenecientes a sectores que aún no han ingresado en este tipo de planes”. Es decir, hace permanente mención a actividades empresarias.

Luego, la ley 25.453, al modificar el artículo 2° y establecer las alícuotas del 17 y 21 por ciento, según se trate de prestadores de servicios o no, de ninguna manera incursionó, a pesar de que no lo dice explícitamente, en una modificación de semejante magnitud, porque como lo hemos dicho en algún informe significaría asumir que el Poder Legislativo intentó de alguna manera subrepticia introducir la modificación, cosa que no era asumible por ninguno de nosotros.

Por otro lado, también corresponde señalar las expresiones del señor senador Altuna durante el debate cuando dice: “Y se considera necesario aumentar la carga previsional para las empresas cuya actividad principal sea la locación y prestación de servicios, excluidas las asociaciones sindicales, las obras sociales y las entidades no incluidas en el Sistema Nacional de Seguro de Salud. En consecuencia, se aumentan las contribuciones en cuatro puntos –del 16 al 20 por ciento– para aquellas empresas excluidas de la clasificación de micro, pequeña y mediana empresa. Y queda en el 16 por ciento

para aquellas empresas que se encuentran dentro de esa clasificación”.

Por lo tanto, toda la temática a partir del primer decreto 2.609/93, el decreto 814/01 y la ley 25.453 no dan lugar a interpretar que el sector público está alcanzado en cualquiera de sus niveles por la modificación. Y eso es lo que hemos informado en reiteradas oportunidades ante distintos proyectos que, en general, casi todos son de índole interpretativa, inclusive este último.

De todas maneras, se trata de una ley que tiene los alcances obvios que eso significa. Nuestra posición claramente ha sido en sentido negativo y la volvemos a ratificar.

En representación de las provincias participaron: la señora subcontadora general de Salta, Susana Molina; de San Juan, el señor contador general, Rafael Herrera, y la señora integrante de la Comisión de Enlace Provincia AFIP, DGI y ANSES, contadora Estela Rodríguez; de Mendoza, el señor ministro de Hacienda, licenciado Alejandro Gallego; de Catamarca, el señor subsecretario de Finanzas Públicas, licenciado Marcelo Guerra, y el señor coordinador de asuntos provisionales, Edgardo Arias Maidana; de Tucumán, el señor contador general Rolando Steinberg y la señora contadora Mónica Mancilla; de la Rioja, el señor secretario de Hacienda, Alejandro Caridad; de Santiago del Estero, el señor contador Juan Carlos Pérez; de Jujuy, el señor contador general, Miguel Lasquera; y del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, la asesora de Secretaría Hacienda y Finanzas, licenciada Carina Maguitman, el director de Recursos Humanos, señor Aldo Formento y Jorge Oscar Pérez, de la Comisión de Enlace de las Provincias y de la Ciudad de Buenos Aires.

El señor secretario de Hacienda de la provincia de La Rioja, señor Alejandro Caridad, expuso en nombre de todos los representantes provinciales.

“En primer lugar deseo manifestar que al conjunto de provincias que transfirieron los regímenes jubilatorios a la órbita de la Nación le preocupa sobremanera encontrarse en la actual situación; es decir, tener que interpretar lo que, a nuestro entender, claramente dice una ley.

”En su anterior exposición, el funcionario nacional hizo una serie de antecedentes referidos

al origen del decreto 814/01, que hace una distinción clara entre el sector público y privado y sobre la cual ninguna provincia tuvo dudas. Ahora bien, las provincias entendemos que a partir de la observación del artículo 2° del decreto 814 —que no es una modificación sino una sustitución íntegra del texto de dicho decreto— y de la ley 25.453, se da la situación de que surge un dato distintivo que pareciera no distinguir entre el sector público y el privado. Por consiguiente, los representantes de las provincias estamos un poco sorprendidos, ya que nunca hubiésemos imaginado que dos o tres años después de sancionada la norma original íbamos a estar propiciando una ley que interprete a otra.

”Nosotros queremos que las provincias apliquen claramente los términos de la ley 25.453, al sólo efecto de cumplir con las obligaciones previsionales que reconocen su génesis en los convenios de transferencia y que se refieren exclusivamente a la normativa de la ley 24.241.

”Por lo tanto, las provincias no pueden admitir bajo ningún concepto contribuir con los sistemas a los cuales no pertenecen; tal es el caso de los regímenes de las leyes 19.032, 24.013, fondo nacional de empleo, y 24.714, de asignaciones familiares.

”Con relación a las asignaciones familiares, las provincias no pertenecen a ningún mecanismo de compensación o de fondos específicos y lo mismo ocurre con respecto al Fondo Nacional de Empleo.

”Por otra parte, quiero hacer un comentario acerca de una interpretación que, por supuesto, no tuvo carácter vinculante y no pasó de ser una opinión jurídica emanada de la Dirección Nacional de Impuestos, donde se hace un análisis del tema y sobre el cual dicha dirección tiene una opinión contraria a las provincias. Tengo la sensación de que ese dictamen jurídico adolece del análisis de algo que es sustantivo, que son los convenios de transferencia de esos regímenes suscritos oportunamente por las provincias. Dichos convenios constituyen en sí mismo la génesis de esta relación que pasaron a tener las provincias como fisco contribuyente. Y cuando estos convenios establecen las obligaciones a cargo de las provincias, las ciñen estrictamente al sistema de jubilaciones de la ley 24.241.

”Fíjense que estos convenios son bastante parecidos. En la cláusula décimo tercera –yo creo que sobreabunda– se exime expresamente a las provincias de hacer las contribuciones relativas al régimen de la ley 19.032. Digo que ‘sobreabunda’ porque al estar los pasivos como iniciales en la órbita de la obra social provincial podrían haberse opuesto. Lo mismo sucede con el Fondo Nacional de Empleo y el Régimen Nacional de Asignaciones Familiares.

”Finalmente, acá se habló de ‘deuda’, pero nunca vimos esto como una deuda, porque claramente acatamos los términos de la ley y así lo hemos aplicado. Es bien sabido que las provincias tienen responsabilidades ante los tribunales de cuentas provinciales y no podríamos haber ingresado fondos de las arcas del Tesoro a sistemas en los cuales no participamos. Esto no fue hecho bajo ningún mecanismo de ligereza ni nada que se le parezca. Creemos que hemos actuado correctamente; y cuando se habla de ‘deuda’, nosotros no hablamos de ‘deuda’. Creo que nunca hemos discutido sobre este tema porque creo que hay pocas cosas para discutir.”

Esta comisión ha recepcionado la propuesta de incluir a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, atento a encontrarse en igualdad de condiciones con las demás provincias alcanzadas por el presente proyecto de ley.

En consecuencia se ha procedido al análisis de los siguientes antecedentes normativos, los que permiten efectuar tal afirmación:

El 29/4/1994 se firmó el “Convenio de transferencia del Instituto Municipal de Previsión Social de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires a la Administración Nacional de Seguridad Social”.

La cláusula primera del citado convenio específicamente aclara que los beneficiarios continuarán ligados al régimen municipal de cobertura de salud a cargo del Instituto Municipal de Obra Social del cual seguirán recibiendo las prestaciones médicas.

La cláusula tercera, sigue igual criterio respecto a los futuros beneficiarios estableciendo que continuarán ligados al régimen municipal de cobertura de salud a cargo del Instituto Municipal de Obra Social (ley 20.832, dispone la creación del Instituto Municipal de Obra Social IMOS, ley de la Ciudad de Buenos Aires 472, dispone

la creación de la Obra Social de la Ciudad de Buenos Aires, continuadora de IMOS.

En similar criterio, en el ámbito del Régimen de Asignaciones Familiares se encuentra vigente el régimen para los agentes del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establecido por la ordenanza municipal 34.138 y su modificatoria, ley 116.

En virtud de los fundamentos expuestos en el dictamen del proyecto de ley y encontrándose la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en igualdad de condiciones que las provincias que transfirieron sus sistemas previsionales es que corresponde la modificación del artículo 1º.

V. Conclusión

Por las razones expuestas precedentemente, basadas principalmente en la no adhesión de las provincias involucradas al Régimen de Asignaciones Familiares –24.714– y al Fondo Nacional de Empleo –ley 24.013– y estar expresamente exentos de aportar al régimen previsto por la ley 19.032, según surge de los convenios de transferencia de los sistemas previsionales y resultar únicamente procedente el aporte al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones instituido por la ley 24.421 con un aporte del 10,17 %; se aconseja la aprobación del texto de proyecto de ley incluido en el presente dictamen, el cual incorpora a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por considerarla en igualdad de condiciones con las del resto de las provincias comprendidas en el proyecto en análisis.

Jorge M. Capitanich.

Sanción de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación

(18 de agosto de 2004)

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1º – A los efectos de las liquidaciones y pago de las contribuciones patronales a cargo de las provincias que transfirieron sus sistemas previsionales a la Nación, sólo será computable como tal, la alícuota del 10,17 % sobre la nómina salarial, destinada al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones –SIJP–, ley 24.421, quedando expresamente excluidos de

dicho concepto, los aportes correspondientes a las contribuciones patronales sobre la nómina salarial con destino a los subsistemas de seguridad social regidos por las leyes 19.032 (INS-SJP), 24.013 (Fondo Nacional de Empleo) y 24.714 (Régimen de Asignaciones Familiares); tal cual surge de la estricta aplicación de la ley 25.453, modificatoria del decreto 814/2001.

Art. 2° – Las disposiciones del artículo anterior, serán también de aplicación a las jurisdicciones municipales de las provincias que transfirieron sus sistemas previsionales a la Nación.

Art. 3° – La Administración Federal de Ingresos Públicos –AFIP–, deberá arbitrar los medios e instrumentos necesarios para adecuar sus formularios e instructivos a las disposiciones de la presente ley.

Art. 4° – Quedan sin efecto las actuaciones administrativas o judiciales que se encontraren en curso, en cualquiera de las instancias procesales en que se hallaren, impulsadas por la Administración Federal de Ingresos Públicos u organismo competente, por interpretación diferente a lo aquí establecido. En los casos en que se hubiere dictado una sentencia firme contraria a lo aquí preceptuado y el responsable se allanare y renunciare a toda acción y derecho, incluso el de repetición, el fisco aceptará la falta de interés fiscal.

En todos los supuestos las costas, costos, honorarios y, en general, los denominados

gastos causídicos, se impondrán por el orden causado.

Art. 5° – La presente ley entrará en vigencia al día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Nación.

Art. 6° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

EDUARDO O. CAMAÑO.

Eduardo D. Rollano.

Buenos Aires, 22 de septiembre de 2004.

Señor secretario parlamentario del Honorable Senado de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a usted, informándole que se ha deslizado un error material en la redacción del proyecto de ley registrado bajo los números de expediente 3.918 y 4.017-D.-04 respectivamente, Orden del Día 844, aprobado por esta Honorable Cámara en sesión del 18 de agosto de 2004, donde dice:

Artículo 1° – “...destinada al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones –SIJP–, ley 24.421,...”

Debe decir:

Artículo 1°: “...destinada al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones –SIJP–, ley 24.241,...”

Saludo a usted, muy atentamente.

Eduardo O. Camaño.

