

## SESIONES ORDINARIAS

2004

# ORDEN DEL DIA N° 844

### COMISION DE PRESUPUESTO Y HACIENDA

Impreso el día 19 de agosto de 2004

Término del artículo 113: 30 de agosto de 2004

SUMARIO: **Ley 25.453**, de impuesto al valor agregado sobre contribuciones patronales. Aclaración del alcance del artículo 9° de la misma.

1. **Alvarez (R. T.) y otros.** (3.918-D.-2004.)
2. **Gioja y otros.** (4.017-D.-2004.)

#### Dictamen de comisión

*Honorable Cámara:*

La Comisión de Presupuesto y Hacienda ha tomado en consideración los proyectos de ley de los señores diputados Alvarez (R. T.) y otros y de los señores diputados Gioja y otros, habiendo tenido a la vista el proyecto de resolución de la señora diputada Daher (expediente 80-D.-2004) sobre aclaración del alcance del artículo 9° –ley 25.453– de impuesto al valor agregado sobre contribuciones patronales; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja la sanción del siguiente

#### PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados,...*

Artículo 1° – 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 24.241, 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 Familia-

res); 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.

Sala de la comisión, 11 de agosto de 2004.

*Carlos D. Snopce. – Miguel A. Giubergia.  
– Rafael A. González. – Heriberto E.  
Mediza. – Gustavo A. Marconato. –  
Guillermo M. Cantini. – José A. Pérez.  
– Roque T. Alvarez. – Noel E. Bread. –*

*Graciela Camaño. – Lilia E. M. Cassese. – Luis F. J. Cigogna. – Víctor H. Cisterna. – Jorge C. Daud. – María G. de la Rosa. – Silvia G. Esteban. – Patricia S. Fadel. – Alejandro O. Filomeno. – Daniel O. Gallo. – Juan C. Gioja. – Roberto R. Iglesias. – Oscar S. Lamberto. – Roberto I. Lix Klett. – Claudio Lozano. – Claudio J. Poggi. – Humberto J. Roggero. – Héctor R. Romero. – Diego H. Sartori. – Juan M. Urtubey.*

## INFORME

*Honorable Cámara:*

La Comisión de Presupuesto y Hacienda al tomar en consideración los proyectos de ley de los señores diputados Alvarez (R. T.) y otros y de los señores diputados Gioja y otros, habiendo tenido a la vista el proyecto de resolución de la señora diputada Daher (expediente 80-D.-2004) sobre aclaración del alcance del artículo 9º –ley 25.453– de impuesto al valor agregado sobre contribuciones patronales, considera que las razones expuestas en los fundamentos de los mismos resultan lo suficientemente amplias, en consecuencia estima que corresponde su aprobación.

*Carlos D. Snopek.*

## FUNDAMENTOS

### 1

Señor presidente:

En el marco de los convenios de transferencia de los sistemas previsionales provinciales a la Nación, ratificados por sendos decretos nacionales, se plantea una diferencia de interpretación de las leyes aplicables por parte de autoridades de la Secretaría de Ingresos Públicos, en claro perjuicio para cada una de las provincias firmantes de dichos convenios, y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, acerca de lo que verdaderamente corresponde tributar en concepto de contribuciones patronales.

Con la sanción del decreto nacional 814/01 se determinó que la alícuota única correspondiente a contribuciones patronales sobre la seguridad social para el sector privado era de 16 %, provocándose una discriminación para el sector público conformado por las provincias que transfirieron sus sistemas previsionales a la Nación.

Esta situación injusta, al no prolongarse la disminución proporcional que significaba que la alícuota única abarcaba a cuatro subsistemas de los cuales las provincias mencionadas no están alcanzadas en tres, se allana completamente con el dictado de la ley 25.453 que es clara en su contenido y que sólo habla de los empleados del inciso a) que son los prestadores, locadores de servicios y los del in-

ciso b) “...el resto de los empleadores...”, sin distinguir entre los sectores públicos y el privado.

La aplicación en la práctica de la ley 25.453 le cupo a la DGI que a través de la resolución general 712 y sus modificatorias, estableció que la alícuota única del 17 % se conforma de la siguiente manera:

–Régimen Nacional de Asignaciones	
Familiares	4,44 %
–Fondo Nacional de Empleo	0,89 %
–INSSJyP	1,50 %
–SIJP	10,17 %

El aplicativo instrumentado por la DGI impidió el cumplimiento de la ley 25.453 y los respectivos convenios de transferencias de los sistemas previsionales de la provincias a la Nación, lo cual haría incurrir en perjuicio fiscal haciendo que las provincias tributen una alícuota mayor a lo dispuesto por la ley.

No obstante lo clara que resulta la ley 25.453, la DGI ha insistido en la aplicación de una alícuota del 16 %, correspondiente al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones para los gobiernos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a través de intimaciones, dictámenes jurídicos que no reconocen fundamento jurídico alguno en el texto de la ley, yendo más allá de lo que la norma misma dispone.

Oportunamente, el Senado de la Nación, mediante declaración legislativa 507/02 de fecha 8 de agosto de 2002, exhortó 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 %”.

Atento a lo mencionado y no obstante que no alberga duda alguna sobre el alcance de la norma, a fin de superar las injustificadas objeciones que de su aplicación viene planteando la DGI, estimamos conveniente el dictado de una ley aclaratoria que expresamente señale que la norma mencionada incluyó también al sector público en su condición de empleador y por lo tanto también benefició en la disminución al 10,17 % en la contribución a la seguridad social.

Por lo expuesto solicito a mis pares la aprobación del presente proyecto.

*Roque T. Alvarez. – Guillermo F. Baigorria. – Roberto G. Basualdo. – Stella M. Córdoba. – María L. Chaya. – Nora A. Chiacchio. – Liliana B. Fellner. – Griselda N. Herrera. – Carlos A. Larreguy. – Nélide M. Palomo. –*

*Claudio J. Poggi. – Cristian A. Rittondo. – Juan M. Urtubey. – Gerónimo Vargas Aignasse. – Miguel A. Zottos.*

2

Señor presidente:

En el marco de los convenios de transferencia de los sistemas previsionales provinciales a la Nación, ratificados por sendos decretos nacionales, se plantea una diferencia de interpretación de las leyes aplicables por parte de las autoridades de la Secretaría de Ingresos Públicos, en claro perjuicio para cada una de las provincias firmantes de dichos convenios, y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, acerca de lo que verdaderamente corresponde tributar en concepto de contribuciones patronales al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP).

Con la sanción del decreto nacional 814/01 se determinó que la alícuota única correspondiente a contribuciones patronales sobre la seguridad social para el sector privado era del 16 % (hoy el 17 %) provocándose una discriminación para el sector público conformado por las provincias que transfirieron sus sistemas previsionales a la Nación.

Esta situación injusta, al no prolongarse la disminución proporcional que significaba que la alícuota única abarcaba a cuatro subsistemas de los cuales las provincias mencionadas no están alcanzadas en tres, se allana completamente con el dictado de la ley 25.453 que es clara en su contenido y que sólo habla de los empleados del inciso *a*) que son los prestadores, locadores de servicios y del inciso *b*) "...el resto de los empleadores...", sin distinguir entre el sector público y el privado.

La aplicación de la ley 25.453 le cupo a la AFIP-DGI que a través de la resolución general 712 y sus modificatorias, estableciera que la alícuota única del 17 % se conforma de la siguiente manera:

-Régimen Nacional de Asignaciones	
Familiares	4,44 %
-Fondo Nacional de Empleo	0,89 %
-INSSJyP	1,50 %
-SIJP	10,17 %

La aplicación por la AFIP-DGI desnaturalizó la operatividad de la ley 25.453 y los respectivos convenios de transferencias de los sistemas previsionales de las provincias a la Nación, al pretender generar obligaciones en cabeza de las provincias para contribuir a los subsistemas por una contraprestación inexistente.

En efecto, la financiación de cada uno de los subsistemas mencionados difiere.

*a)* En lo que a régimen de asignaciones familiares respecta:

En primer término se debe determinar el caso de los activos que se financian por el artículo 5° de la ley 24.714: "Las asignaciones familiares previstas en esta ley se financiarán: las que correspondan al inciso *a*) del artículo 1° de esta ley, con los siguientes recursos: una contribución a cargo del empleador del 9 % que se abonará sobre el total de las remuneraciones de los trabajadores comprendidos en el ámbito de aplicación de esta ley. De ese nueve por ciento (9 %), siete y medio porcentuales (7,5 %) se destinarán exclusivamente a asignaciones familiares y el uno y medio (1,5 %) restante al Fondo Nacional de Empleo...".

Por su parte, el decreto 1.245/96 en su artículo 6° establece que: "Cuando no se efectivicen contribuciones al Sistema de Asignaciones Familiares, como en los casos de licencia sin goce de sueldo, licencia gremial sin goce de sueldo, estado de excedencia, reserva de puesto de trabajo, o suspensiones cualquiera fuera su causa, no corresponderá la percepción de asignaciones familiares por esos períodos". Y en el artículo 7°: "El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social establecerá, en el término de ciento ochenta (180) días, la modalidad de pago para todas las asignaciones comprendidas en el régimen de la ley 24.714.

Hasta tanto se instrumente el procedimiento a que se refiere el párrafo anterior, el pago de las asignaciones familiares quedará sujeto a las siguientes modalidades: *a)* en el caso de trabajadores dependientes de empresas comprendidas en el Sistema de Fondo Compensador, las asignaciones serán abonadas por el empleador y compensadas por éste de la contribución que le corresponde ingresar; *b)* en el caso de trabajadores dependientes de empresas comprendidas en el actual sistema de pago directo. Las asignaciones continuarán abonándose a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

Es importante destacar que las provincias en cuestión no se encuentran comprendidas dentro del sistema reglado por la ley 24.714 y su decreto reglamentario 1.245/96, atento que las modalidades de pago que establece el artículo 7° del decreto no contemplan el pago de los trabajadores en relación de dependencia del sector público provincial. Ello es así, pues las asignaciones familiares de los empleados públicos provinciales no son abonadas en forma directa por la ANSES ni se permite al estado provincial compensar excedentes, e interpretando a *contrario sensu* lo expresado por el artículo 6° del citado decreto, no habiendo prestaciones, no corresponde realizar contribuciones. Además 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.

b) Con respecto al INSSJP (PAMI), la ley 19.032 establece la forma de las contribuciones patronales para financiar el INSSJP expresado en su artículo 8º: "...el Instituto contará con los siguientes recursos: e) la contribución de los empleadores comprendidos en el Régimen Nacional de Jubilaciones y Pensiones, consistente en el dos por ciento (2 %) de las remuneraciones que deban abonar a sus trabajadores, determinadas de acuerdo a la ley 18.037 (t.o. 1976)".

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 empleadoras al subsistema de la ley 19.032, surgen de los convenios de transferencias de las cajas provinciales; por ejemplo, la cláusula 13 del convenio de transferencia del sistema previsional de San Juan y de la redacción de la propia ley 19.032, que en su artículo 12 expresa: "El directorio del Instituto podrá convenir con los gobiernos provinciales y las 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 8º, que serán retenidos e ingresados en la forma dispuesta en el artículo 9º".

Por otra parte, el convenio de transferencia del sistema de previsión social de la provincia a la Nación en su cláusula decimotercera establece: "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. Los titulares de los beneficios previsionales al momento de la presente transferencia cuya nómina se detalla en los anexos I y II continuarán adheridos a la obra social provincial. Los titulares de los beneficios previsionales que se otorguen de acuerdo con lo dispuesto en la cláusula cuarta, también recibirán las prestaciones médicas y asistenciales de la obra social provincial. La provincia se obliga a que las personas que obtengan los beneficios previstos en el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, ley nacional 24.241 y sus modificatorias, así como también los que obtengan beneficios de retiro, jubilaciones y pensiones del personal de Policía y Penitenciario provincial, continúen recibiendo las prestaciones médicas y asistenciales a través de la obra social provincial a la cual seguirán adheridos".

c) Por último, en relación con la Ley Nacional de Empleo (24.013) en el título IV, "De la protección de los trabajadores desocupados", artículo 112: "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 (t.o. 1976). 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 racionalización administrativa".

Por otra parte, se contempla el financiamiento del Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo a través del artículo 144. "El Fondo Nacional del Empleo se constituirá con recursos de dos tipos distintos: a) Aportes y contribuciones establecidos en el artículo 145, inciso a), a fin de que el fondo financie el Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo; b) Los recursos previstos en los incisos b) y c) del artículo siguiente, a fin de que el fondo financie programas y proyectos tendientes a la generación de empleo productivo y los servicios administrativos, de formación y de empleo encomendados al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social".

El artículo 145 establece: "Los recursos destinados al Fondo Nacional de Empleo son los siguientes: a) Aportes y contribuciones: 1. Uno y medio (1,5) punto porcentual de la contribución de las cajas de subsidios y asignaciones familiares según lo establecido en el artículo 146 de la presente ley. 2. Una contribución del tres por ciento (3 %) del total de las remuneraciones pagadas por las empresas de servicios eventuales, a cargo de dichas empresas. 3. Una contribución del medio por ciento (0,5 %) de las remuneraciones sujetas a las contribuciones profesionales, a cargo del empleador privado. 4. Un aporte del medio por ciento (0,5 %) de las remuneraciones sujetas a aportes previsionales a cargo del trabajador".

No obstante lo clara que resulta la ley 25.453, la DGI ha insistido en la aplicación de una cuota del 17 %, correspondiente al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones para los gobiernos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a través de intimaciones, dictámenes jurídicos que no reconocen fundamento jurídico alguno en el texto de la ley, yendo más allá de lo que la norma misma dispone.

Oportunamente, el Senado de la Nación, mediante declaración legislativa 57/02 de fecha 8 de agosto de 2002, exhortó al Poder Ejecutivo a que, "a través del Ministerio de Economía, 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 cuota del 10,17 %".

Atento a lo expuesto, y no obstante lo que no alberga duda alguna sobre el alcance de la norma, a fin de superar las injustificadas objeciones que de su aplicación viene planteando la AFIP-DGI, estimamos conveniente el dictado de una ley aclaratoria que expresamente señale que la norma mencionada incluyó también al sector público en su condición de empleador y por lo tanto también benefició en la disminución al 10,17 % en la contribución a la seguridad social.

*Juan C. Gioja. – Dante Elizondo. – Patricia S. Fadel. – Ruperto E. Godoy. – Juan J. Minguez. – Norma R. Pilati.*

#### ANTECEDENTES

##### 1

#### PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados,...*

Artículo 1° – Aclárase lo dispuesto en el artículo 9° de la ley 25.453, en el sentido de que la alícuota establecida en el artículo 2° del decreto 814/01 comprende al sector público y privado, y que en virtud de lo dispuesto en la norma aclarada la alícuota de las contribuciones patronales al SIJP - ley 24.241 en su artículo 11, ha quedado determinada en el diez con diecisiete por ciento (10,17 %).

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

*Roque T. Alvarez. – Guillermo F. Baigorri. – Roberto G. Basualdo. – Stella Maris Córdoba. – Lelia L. Chaya. – Nora A. Chiacchio. – Liliana B. Fellner. –*

*Griselda N. Herrera. – Carlos A. Larreguy. – Nélide M. Palomo. – Claudio J. Poggi. – Cristian A. Ritondo. – Juan M. Urtubey. – Gerónimo Vargas Aignasse. – Miguel A. Zottos.*

##### 2

#### PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados,...*

#### INTERPRETACION AUTENTICA DE LAS DISPOSICIONES DE LA LEY 25.453

Artículo 1° – La presente ley es de orden público, y establece la interpretación auténtica y de aplicación necesaria de las siguientes disposiciones:

- a) Lo dispuesto en el artículo 9° de la ley 25.453, se aplicará en el sentido de que la alícuota establecida en el artículo 2° del decreto 814/01 comprende al sector público y privado;
- b) En virtud de lo dispuesto en la norma aclarada precedentemente, la alícuota de las contribuciones patronales al SIJP – artículo 11 de la ley 24.241–, ha quedado determinada en el diez con diecisiete por ciento (10,17 %).

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

*Juan C. Gioja. – Dante Elizondo. – Patricia S. Fadel. – Ruperto E. Godoy. – Juan J. Minguez. – Norma R. Pilati.*