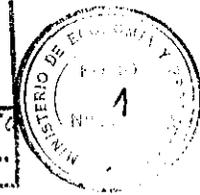
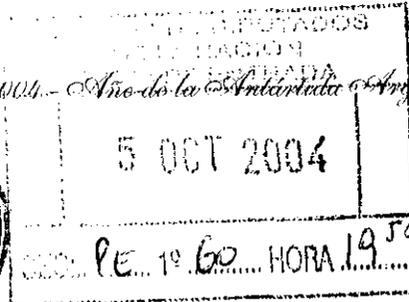


El Poder Ejecutivo
Nacional



BUENOS AIRES, -4 OCT 2004

AL HONORABLE CONGRESO DE LA NACION:

Tengo el agrado de dirigirme a Vuestra Honorabilidad con el objeto de someter a su consideración un Proyecto de Ley tendiente a establecer nuevas herramientas para disminuir la morosidad y la evasión en materia de Seguridad Social.

Las propuestas que surgen del proyecto adjunto encuentran fundamento en la necesidad de otorgar a la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS, entidad autárquica en el ámbito del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION a cargo de la aplicación, recaudación, fiscalización y ejecución fiscal de los Recursos de la Seguridad Social, nuevas facultades que, juntamente con las atribuciones que ya le fueran otorgadas por el Decreto N° 507 de fecha 24 de marzo de 1993, ratificado por la Ley N° 24.447 de Presupuesto para el Ejercicio 1995 y sus modificaciones, conduzcan a profundizar las verificaciones y controles necesarios para combatir la evasión previsional.

1.- Principio de la realidad económica.

En el Título I del Proyecto de Ley se dispone la aplicación a los Recursos de la Seguridad Social del principio de la realidad económica previsto en los Artículos 1º y 2º de la Ley N° 11.683, texto ordenado en 1998 y sus modificaciones, para la interpretación de las leyes aplicables y la determinación de la verdadera naturaleza jurídica del hecho

Handwritten marks and a box containing the number 170.

Handwritten initials or signature.



imponible en el ámbito de la Seguridad Social.

Este principio, ya consagrado por la doctrina y jurisprudencia en materia impositiva, permitirá indagar sobre la naturaleza del hecho y la base imponible apartándose de la estructura jurídica de que puede estar investido, a fin de encubrir situaciones fácticas y legales que conllevan a la evasión y elusión de los distintos subsistemas que conforman el Sistema Unico de la Seguridad Social.

Este método de interpretación normativa es un aporte más que se suma a las facultades y atribuciones de la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS y que coadyuvará a reforzar los instrumentos que permitan la implementación de planes para combatir el empleo no registrado y la remuneración encubierta, al amparo de ropajes jurídicos que ocultan la verdadera realidad económica en la que se encuadra la actividad del contribuyente.

En este contexto es de destacar que la figura de la cooperativa de trabajo resulta ser uno de los casos de singular trascendencia en razón de que su utilización no responde a los fines para la cual fue creada, habiéndosela utilizado como un tipo societario para encubrir prestaciones laborales en relación de dependencia.

2.- Determinación de oficio.

El Proyecto de Ley amplía las facultades de la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS para determinar deuda de oficio cuando los contribuyentes no hayan presentado declaraciones

[Handwritten signature]
M.E.Y.F.
L70

[Handwritten mark]

[Handwritten signature]



juradas determinativas o resulten impugnables las presentadas, mediante datos que permitan la liquidación en forma cierta del monto del gravamen o, en su defecto, por aplicación de presunciones que se vinculen con el hecho y la materia imponible objeto de verificación.

En tal sentido la determinación sobre la base presunta se encuentra pautada en el Título II, Artículos 2º, 3º 4º, 5º, 6º y 7º del Proyecto de Ley, en los que se establecen a título enunciativo presunciones de carácter general para la estimación de oficio de las obligaciones adeudadas.

Cabe señalar que se dispone la presunción, salvo prueba en contrario, que la prestación personal que se efectúa a través de un trabajo para un tercero se realiza en virtud de un contrato laboral pactado expresa o tácitamente por las partes.

Asimismo, se establecen presunciones en cuanto a la fecha de ingreso cuando el trabajador no se encuentra registrado conforme a la legislación vigente o cuando la cantidad de trabajadores y el monto de la remuneración imponible declarados no se compadezcan con la actividad desarrollada. Tanto en estos supuestos como en aquellos cuyas características hagan presumir evasión, se podrán utilizar datos de la actividad del sujeto investigado o de otros empleadores de la misma actividad para verificar la verdadera composición de la materia imponible y la determinación de deuda, en función a elementos, indicadores económicos y otros antecedentes que se utilicen a esos efectos (salarios, facturación de obra, consumo de servicios energéticos, etcétera).

[Handwritten signatures and initials]

M.E. y F.
170

[Handwritten signature]



Por otra parte se garantiza el derecho de defensa del contribuyente, en tanto demuestre la inexactitud de la deuda determinada mediante comprobantes fehacientes y concretos, careciendo de virtualidad toda apreciación o fundamentación de carácter general o basada en hechos generales.

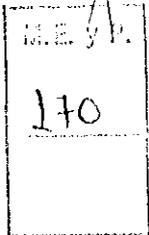
En cuanto al procedimiento para la determinación de la deuda, se dispone que será de aplicación el establecido en la Ley N° 18.820 y sus normas reglamentarias y complementarias.

3.- Cooperativas de Trabajo.

La utilización de la figura de la Cooperativa de Trabajo ha sido, generalmente, utilizada con una finalidad distinta a la que le dio origen. En efecto se busca la contratación de mano de obra sin pagar las obligaciones de la Seguridad Social.

Con el propósito de combatir, este fraude legal, lograr el efectivo ingreso de los aportes y contribuciones de los dependientes y proteger el acceso a la cobertura de las prestaciones de naturaleza previsional por parte de los asociados, el Proyecto de Ley contempla DOS (2) aspectos relativos a esta temática.

El primero se encuentra tratado en el Título II, relativo a las presunciones para la determinación de oficio, ya comentado anteriormente, en tanto se prevé, como presunción en el Artículo 5º, inciso b), que "Los asociados a cooperativas de trabajo son empleados en relación de dependencia, de quien utilice sus servicios para la consecución del objetivo principal



Handwritten mark or signature.

Handwritten mark or signature.



de su propia actividad". La presunción se orienta a calificar como dependientes de la parte contratante a aquellos trabajadores que son empleados para el cumplimiento de la actividad de quien los contrató.

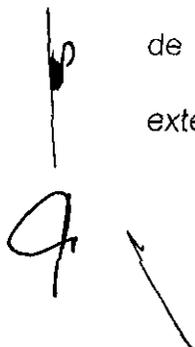
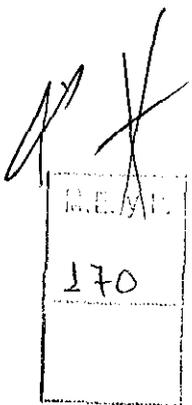
En caso contrario, y en tanto no se de el supuesto contemplado en el párrafo anterior, se establece, en el Título III -Artículo 8º-, la solidaridad del contratante por las obligaciones con el Sistema Unico de la Seguridad Social que se hayan devengado por parte de los asociados a dichas cooperativas durante los períodos comprendidos en la respectiva contratación.

4.- Agentes de información y retención.

En el ámbito de la Seguridad Social, no existe un régimen de multas que permita sancionar administrativa y penalmente a los agentes de retención y percepción que no cumplan con su deber de retener o percibir o que, habiéndolo hecho, no depositen los montos retenidos o percibidos de terceros, tal como se encuentra contemplado en la legislación impositiva. Tampoco existen mecanismos para sancionar administrativamente a los agentes de información que no cumplan con la obligación impuesta.

En este contexto es de señalar que la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS ha instrumentado regimenes de retención de contribuciones patronales de la Seguridad Social para empresas que contratan servicios de limpieza, construcción, empresas proveedoras de vales alimentarios y la Asociación del Fútbol Argentino, estando en estudio su extensión a otros rubros.

Conforme a lo expuesto resulta





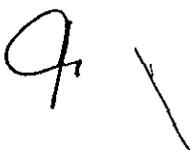
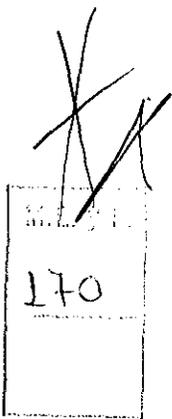
conducente proceder a la homogeneización de los regímenes sancionatorios aplicables a los agentes de retención y/o percepción que no cumplan con las normas en vigencia.

Así, el Proyecto de Ley establece, en el Título IV: a) la aplicación de las sanciones previstas contra las infracciones a los regímenes de información, de retención y de percepción -Artículo agregado a continuación del Artículo 39 y Artículos 45 y 48 de la Ley N° 11.683, texto ordenado en 1998 y sus modificaciones-, consistentes en multas por incumplimiento formal, omisión o defraudación y b) la tipificación como delito en la Ley Penal Tributaria de la apropiación indebida de los Recursos de la Seguridad Social retenidos o percibidos conforme a los regímenes creados por la **ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS** y no ingresados -sustitución del Artículo 9° de la Ley N° 24.769 y sus modificaciones-.

En lo atinente a la imposición de las sanciones y la impugnación de las mismas se deja establecido que serán de aplicación los procedimientos contemplados por la Leyes N° 17.250 y sus modificaciones y N° 22.161 y los previstos en el Artículo 11 de la Ley N° 18.820 y en el Artículo 11 de la Ley N° 21.864 y sus normas modificatorias y complementarias.

5.- Plazo para apelar ante la Cámara Federal de la Seguridad Social.

El plazo que rige para apelar ante el citado tribunal es de NOVENTA (90) días cuando el contribuyente se domiciliare en el interior del país. Dicho plazo resulta excesivo, teniendo en cuenta la disponibilidad de medios tecnológicos con que se cuenta y la facilidad que poseen





los contribuyentes de presentar su recurso ante la dependencia de la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS en la que se encuentre inscripto.

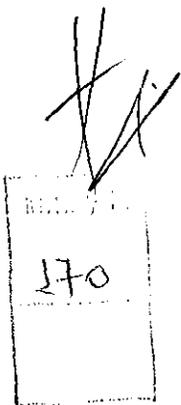
En consecuencia, se propicia en el Título V -Artículo 14-, la sustitución del Artículo 9º de la Ley N° 23.473, modificado por la Ley N° 24.463 fijando un plazo de TREINTA (30) días para apelar las resoluciones administrativas emanadas de la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS, sin hacer distinción alguna, así el contribuyente se domicilie en la CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES o en el interior del país.

De esta forma se otorga mayor celeridad a la tramitación de las impugnaciones de deuda en materia de Seguridad Social, compatibilizándose el nuevo plazo con el vigente para las apelaciones de las sentencias dictadas por el TRIBUNAL FISCAL DE LA NACION administración descentralizada en la órbita de la SUBSECRETARIA DE INGRESOS PUBLICOS de la SECRETARIA DE HACIENDA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal.

6.- Empleados del Servicio doméstico. Tratamiento en el Impuesto a las Ganancias.

Actualmente coexisten diversos regímenes para determinar las obligaciones de aportes del personal citado, lo que implica, asimismo, distintas modalidades de recaudación. Esta dualidad y complejidad entorpecen el control del ingreso de las obligaciones.

A fin de dar debido tratamiento a esta





problemática, el Proyecto de Ley define en su Título VI -Artículo 15- como de aplicación obligatoria para dicho universo de trabajadores, el régimen instituido por el Título XVIII de la Ley N° 25.239, así se encuentren en relación de dependencia, conforme a las prescripciones del Decreto-Ley N° 326 de fecha 14 de enero de 1956 o revistan el carácter de trabajadores autónomos.

Por otra parte y con el propósito de incentivar la regularización de dichos trabajadores se prevé deducir como gasto en el Impuesto a las Ganancias, hasta un límite, el sueldo pagado al personal y las contribuciones patronales indicadas en el Artículo 3° del Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico, aprobado por el Artículo 21 de la Ley N° 25.239.

Dios Guarde a Vuestra Honorabilidad.

MENSAJE N° 1364

Dr. ALBERTO A. FERNANDEZ
JEFE DE GABINETE
DE MINISTROS

ROBERTO LAVAGNA
MINISTRO DE ECONOMIA y PRODUCCION

170

1905

4



EL SENADO Y CAMARA DE DIPUTADOS
DE LA NACION ARGENTINA, REUNIDOS EN CONGRESO, ...
SANCIONAN CON FUERZA DE

LEY:

TITULO I

DEL PRINCIPIO DE INTERPRETACION Y APLICACION DE LAS LEYES EN
MATERIA DE LOS RECURSOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

ARTICULO 1º.- A los fines de la aplicación, recaudación y fiscalización de los Recursos de la Seguridad Social, para la interpretación de las leyes aplicables y la determinación de la verdadera naturaleza del hecho imponible, serán de aplicación las disposiciones de los Artículos 1º y 2º de la Ley Nº 11.683, texto ordenado en 1998 y sus modificaciones.

TITULO II

DE LA DETERMINACION DE OFICIO DE LOS RECURSOS DE LA SEGURIDAD
SOCIAL. PRESUNCIONES

ARTICULO 2º.- Sin perjuicio de que la determinación de los aportes y contribuciones de la Seguridad Social se efectúa mediante declaración jurada del contribuyente o responsable, de conformidad con el Artículo 11 de la Ley Nº 11.683, texto ordenado en 1998 y sus modificaciones, y que dicha declaración posee los efectos obligacionales indicados en el Artículo 13 de dicha Ley -ambos artículos aplicables a la materia en virtud de lo normado por el Artículo 21 del Decreto Nº 507 de fecha 24 de marzo de 1993, ratificado por la Ley Nº 24.447-, cuando no se hayan presentado dichas declaraciones juradas o resulten impugnables las presentadas, la

[Handwritten signature]
M.E. y P.
170

[Handwritten signature]



ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS, entidad autárquica en el ámbito del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION, procederá a determinar de oficio la materia imponible y a liquidar el gravamen correspondiente, sea en forma directa, por conocimiento cierto de dicha materia, sea mediante estimación, si los elementos conocidos sólo permiten presumir la existencia y magnitud de aquélla.

La determinación de oficio se realizará mediante el procedimiento dispuesto por la Ley N° 18.820 y sus normas reglamentarias y complementarias.

ARTICULO 3°.- Cuando la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS carezca de los elementos necesarios para establecer la existencia y cuantificación de la obligación tributaria de la Seguridad Social, por falta de suministro de los mismos o por resultar insuficientes o inválidos los aportados, podrá efectuar la estimación de oficio, la cual se fundará en los hechos y circunstancias ciertos y/o en indicios comprobados que, por su vinculación o conexión con lo que las leyes respectivas prevén como hecho imponible, permitan inducir en el caso particular la existencia y medida de dicha obligación tributaria.

ARTICULO 4°.- En materia de Seguridad Social, se presumirá, salvo prueba en contrario, que la prestación personal que se efectúa a través de un trabajo para un tercero se realiza en virtud de un contrato laboral pactado -expresa o tácitamente- por las partes.

ARTICULO 5°.- A los efectos de lo dispuesto en el artículo anterior, podrá tomarse como presunción general que:

- a) La fecha de ingreso del trabajador es anterior a la alegada por el empleador, cuando éste último no haya cumplido con la debida registración del alta de la

[Handwritten signature]
M.E. y P.
170

[Handwritten signature]

El Poder Ejecutivo
Nacional

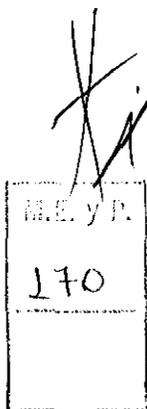


relación laboral en los términos que fijan las normas legales y reglamentarias. En tal caso, se podrán tomar indicios que permitan inferir la fecha de inicio de la relación laboral.

- b) Los asociados a cooperativas de trabajo son empleados en relación de dependencia, de quien utilice sus servicios para la consecución del objetivo principal de su propia actividad.
- c) La cantidad de trabajadores declarados o el monto de la remuneración imponible consignados por el empleador son insuficientes, cuando dichas declaraciones no se comparezcan con la realidad de la actividad desarrollada. A dichos fines, la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS podrá efectuar la determinación en función de índices que pueda obtener, tales como el consumo de gas o de energía eléctrica, la adquisición de materias primas o envases, el monto de los servicios de transporte utilizados, el valor del total del activo propio o ajeno o de alguna parte del mismo, el tipo de obra ejecutada, la superficie explotada y nivel de tecnificación y, en general, el tiempo de ejecución y las características de la explotación o actividad.

Los indicios enumerados en el párrafo precedente de este inciso son meramente enunciativos y su empleo deberá realizarse en forma combinada y uniforme, y aplicarse proyectando datos del mismo contribuyente de ejercicios anteriores o de terceros, cuando se acredite fundadamente que desarrollan una actividad similar.

- d) En el caso de trabajadores comprendidos en Convenios Colectivos de Trabajo o agrupados bajo otra normativa dictada por la entidad que regule la relación



Handwritten signature and initials below the stamp.



laboral, la remuneración es la establecida por el Convenio o la normativa que corresponda, proporcionalmente a la cantidad de horas o días trabajados, de acuerdo con la actividad o especialidad desempeñada.

ARTICULO 6º.- A los fines de lo dispuesto en este Título, la determinación de los tributos efectuada por la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS sobre la base de las estimaciones e índices señalados u otros que sean técnicamente aceptables, es legal y correcta, sin perjuicio del derecho del contribuyente o responsable a probar lo contrario. Esta probanza deberá fundarse en comprobantes fehacientes y concretos, careciendo de virtualidad toda apreciación o fundamentación de carácter general o basada en hechos generales.

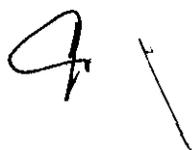
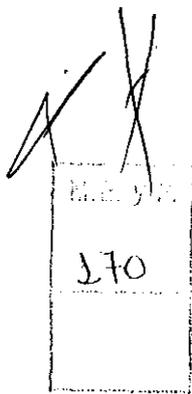
ARTICULO 7º.- Cuando por las circunstancias del caso sea imposible la identificación de los trabajadores ocupados, excepcionalmente la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS podrá implementar la determinación en forma global del total de aportes y contribuciones omitidos.

Los ingresos -totales o parciales- que se produzcan respecto de la deuda así determinada, sólo podrán ser imputados por el empleador a cuenta de contribuciones patronales, al momento de presentar las declaraciones juradas determinativas -originales o rectificativas- en las que se individualice a los trabajadores involucrados en la determinación.

TITULO III

DE LA CONTRATACION DE COOPERATIVAS DE TRABAJO. SOLIDARIDAD

ARTICULO 8º.- En los casos en que no sea de aplicación la presunción indicada en el Artículo 5º, inciso b), las empresas que contraten a cooperativas de trabajo serán





solidariamente responsables de las obligaciones que, para con el SISTEMA UNICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL, se hayan devengado por parte de los asociados de dichas cooperativas durante los períodos comprendidos en la respectiva contratación, hasta el monto facturado por la cooperativa.

TITULO IV

AGENTES DE INFORMACION, DE RETENCION Y PERCEPCION DE LOS RECURSOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL. SANCIONES

ARTICULO 9º.- El incumplimiento a los requerimientos dispuestos por la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS a presentar las declaraciones juradas informativas -originales o rectificativas- previstas en los regímenes de información propia del contribuyente o responsable, o de información de terceros, respecto de los Recursos de la Seguridad Social, será sancionado con las multas previstas en el Artículo incorporado a continuación del Artículo 39 de la Ley N° 11.683, texto ordenado en 1998 y sus modificaciones.

ARTICULO 10.- Los sujetos obligados a actuar como agentes de retención o percepción en los regímenes establecidos para el ingreso de las obligaciones correspondientes al SISTEMA UNICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL -excluidos los empleadores por la obligación de retener e ingresar los aportes de sus trabajadores dependientes- serán pasibles de las sanciones establecidas en los Artículos 45 y 48 de la Ley N° 11.683, texto ordenado en 1998 y sus modificaciones, cuando incurran en las conductas tipificadas en los mencionados artículos.

ARTICULO 11.- Las multas indicadas en los DOS (2) artículos precedentes se aplicarán siguiendo el procedimiento vigente en la ADMINISTRACION FEDERAL DE

[Handwritten signature]
M.E. y F.
170

[Handwritten signature]



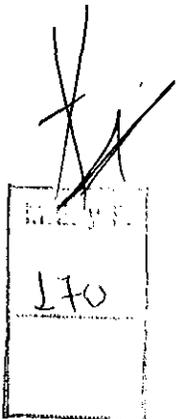
INGRESOS PUBLICOS para la imposición de las sanciones contempladas por las Leyes N° 17.250 y sus modificaciones y N° 22.161, correspondiente a las infracciones cometidas por los empleadores y trabajadores autónomos, relativas a los Recursos de la Seguridad Social.

ARTICULO 12.- La impugnación que realicen los obligados contra las actas de infracción que determinen las multas a que se refieren los Artículos 9° y 10, tramitarán por el procedimiento previsto en el Artículo 11 y concordantes de la Ley N° 18.820 y Artículo 11 de la Ley N° 21.864, modificada por la Ley N° 23.659 y, en su caso, el Artículo 39 bis del Decreto-Ley N° 1.285 de fecha 4 de febrero de 1958, modificado por la Ley N° 24.463.

ARTICULO 13.- Sustitúyese el Artículo 9° de la Ley N° 24.769 y sus modificaciones, por el siguiente:

"ARTICULO 9°.- Será reprimido con prisión de DOS (2) a SEIS (6) años el empleador que no depositare total o parcialmente, dentro de los DIEZ (10) días hábiles administrativos de vencido el plazo de ingreso, el importe de los aportes retenidos a sus dependientes, siempre que el monto no ingresado superase la suma de PESOS CINCO MIL (\$ 5.000.-) por cada mes.

Idéntica sanción tendrá el agente de retención o percepción de los Recursos de la Seguridad Social que no depositare total o parcialmente, dentro de los DIEZ (10) días hábiles administrativos de vencido el plazo de ingreso, el importe retenido o percibido, siempre que el monto no ingresado superase la suma de PESOS DIEZ MIL (\$10.000.-) por cada mes."



Handwritten signature and initials.



TITULO V

DE LA APELACION JUDICIAL DE LAS DETERMINACIONES DE DEUDA DE LOS
RECURSOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

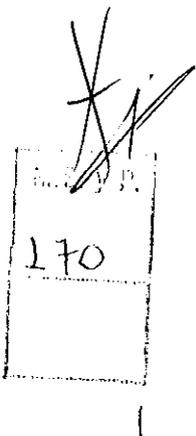
ARTICULO 14.- Sustitúyese el Artículo 9º de la Ley N° 23.473, modificado por la Ley N° 24.463, por el siguiente:

“ARTICULO 9º.- Los recursos contenciosos-administrativos enumerados en los incisos b), c), y d), del Artículo 39 bis del Decreto-Ley N° 1.285/58 deberán presentarse con firma de letrado y con expresión de agravios ante el mismo organismo administrativo que dictó la medida y dentro de los TREINTA (30) días de notificada.”

TITULO VI

DEL REGIMEN ESPECIAL DE SEGURIDAD SOCIAL PARA EMPLEADOS DEL
SERVICIO DOMESTICO. TRATAMIENTO EN EL IMPUESTO A LAS GANANCIAS

ARTICULO 15.- El Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico instituido por el Título XVIII de la Ley N° 25.239 es de aplicación obligatoria para aquellos sujetos que prestan servicio dentro de la vida doméstica y que no importen para el dador de trabajo lucro o beneficio económico, en los términos previstos en la referida norma, sea que dichos sujetos encuadren como empleados en relación de dependencia -de conformidad con lo estipulado por el Estatuto del Personal del Servicio Doméstico, aprobado por el Decreto-Ley N° 326 de fecha 14 de enero de 1956 y su reglamentación- o como trabajadores





-regulado por la Ley del citado gravamen, texto ordenado en 1997 y sus modificaciones-, las personas de existencia visible y las sucesiones indivisas -ambas residentes en el país- que revistan el carácter de dadores de trabajo con relación al Personal del Servicio Doméstico, podrán deducir de la ganancia bruta gravada de fuente argentina del año fiscal, cualquiera sea la fuente de ganancia, el total de los importes abonados en el período fiscal:

- a) A los trabajadores domésticos en concepto de contraprestación por los servicios prestados.
- b) Para cancelar las contribuciones patronales indicadas en el Artículo 3º del Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico, aprobado por el Artículo 21 de la Ley N° 25.239.

La deducción prevista en el presente artículo tendrá el carácter de deducción general y se imputará de acuerdo con el procedimiento establecido por el Artículo 31 de la Reglamentación de la Ley del referido impuesto para la compensación de quebrantos del ejercicio.

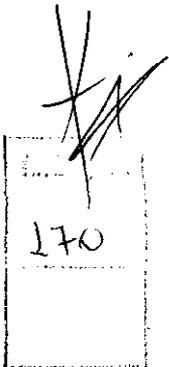
Fijase como importe máximo a deducir por los conceptos anteriormente indicados la suma equivalente a la de la ganancia no imponible anual, definida en el inciso a) del Artículo 23 de la Ley del gravamen.

En todo lo no dispuesto en este artículo será de aplicación las normas establecidas por la Ley del mencionado impuesto y por su Reglamentación.

TITULO VII

DISPOSICIONES GENERALES

ARTICULO 17.- Las disposiciones legales y reglamentarias atinentes a los Recursos





de la Seguridad Social mantendrán su plena vigencia, en la medida que no se contradigan u opongan con las contenidas en la presente ley.

ARTICULO 18.- Comuníquese al PODER EJECUTIVO NACIONAL.



Dr. ALBERTO A. FERNANDEZ
JEFE DE GABINETE
DE MINISTROS



ROBERTO LAVAGNA
MINISTRO DE ECONOMIA y PRODUCCION

170