

El Senado y Cámara de Diputados sancionan con fuerza de

Ley

Modificación Ley de Impuesto a las Ganancias, texto ordenado en 2019
Eximición del gravamen a los ingresos percibidos en concepto de Adicional por
Zona Desfavorable

Artículo 1: Inclúyase en el artículo 26 de la Ley de Impuesto a las Ganancias, texto ordenado en 2019 el inciso “y bis)”, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“Los ingresos percibidos en concepto de adicional o bonificación por Zona Desfavorable y/o cualquiera fuere la denominación asignada, percibidos con los salarios o haberes para los sujetos alcanzados por los incisos a), b) y c) del artículo 82 de la presente ley.”

Artículo 2: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

FUNDAMENTOS

Señora Presidenta:

El objetivo de la presente ley es eximir del gravamen que impone la Ley de Impuesto a las Ganancias, texto ordenado en 2019, a los ingresos adicionales o bonificaciones que perciban los trabajadores y las trabajadoras en relación de dependencia y/o jubilados, en sus salarios o haberes previsionales en concepto de Adicional por Zona Desfavorable (AZD) o similares.

A los efectos de esta ley deberá entenderse por Adicionales por Zona Desfavorable (AZD) toda aquella bonificación que cobren los trabajadores y las trabajadoras en relación de dependencia que esté relacionado en forma directa con el lugar geográfico en que se realice la prestación laboral, cualquiera sea su denominación (ej.: zona desfavorable, zona patagónica, zona inhóspita, zona rural, zona fría, etc.)

Conforme lo establecido por leyes nacionales, provinciales, ordenanzas municipales y los distintos convenios colectivos de trabajo homologados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, que regulan la actividad laboral en nuestro país, se reconoce un AZD, inhóspita, fría, patagónica, etc. dependiendo del convenio o actividad en cuestión.

Dicho adicional percibido en concepto de zona es un derecho otorgado a los trabajadores y las trabajadoras para paliar el costo de vida y las condiciones económico-sociales y de desarrollo propios de la zona geográfica donde desempeña la labor. Teniendo en cuenta que, en zonas desfavorables, inhóspitas, frías, etc. el costo de vida es mucho más elevado que en zonas con mayor y mejor conectividad y desarrollo.

La Constitución de la Nación Argentina sostiene en su artículo 14 bis que: *“El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática reconocida por la simple inscripción en un registro especial.”*

Dicho artículo, según explican Bellorini y Mammarelli, *“...importa para los trabajadores una garantía tutelar contra todo tipo de discriminación arbitraria basada en razones de sexo, religión o raza pero no así en cuando la distinción se sustenta en ciertas pautas objetivas por el caso mayor eficiencia, laboriosidad, contracción al trabajo pero por sobre todas éstas cuando el diferente tratamiento salarial está basado en el bien común, es decir fundadas en la recomposición de las condiciones desfavorables de labor y vida que deben soportar los trabajadores ubicados en zonas inhóspitas donde la posibilidad de afianzarse resulta dificultosa y alejada de toda facilidad en el acceso a los bienes y servicios presentes en los grandes centros urbanos.”*

En ese orden agregan: *“...el denominado AZD importa sin dudas un concepto salarial –por ende de naturaleza alimentario–, pero cuyo ingresos bajo ningún concepto debiera –razonablemente– ser considerado ganancia susceptible de ser gravada en el Impuesto a las Ganancias. Además siendo que el AZD importa la recomposición y búsqueda de igualdad de trato entre los trabajadores que llevan adelante su labor en una “zona favorable” y aquéllos que lo hacen en “zona desfavorable” jamás podría constituir una manifestación concreta de riqueza y menos sostenerse ciertamente a que sea susceptible de ser gravado en el impuesto a las Ganancias.”*

Difícilmente podamos cumplir con la premisa que el constituyente impone en el artículo antemencionado de *“igual remuneración por igual tarea”*, si un trabajador o una trabajadora que desarrolla su actividad en una zona donde el costo de vida es mayor y cobra un adicional para afrontar esa realidad, recibe por parte del Estado una carga impositiva igual a la de un trabajador que desarrolla la misma prestación laboral en un centro urbano donde los bienes y servicios resultan económicamente más accesibles.

Así las cosas, aquel adicional que apunta a reparar la desigualdad que enfrentan los trabajadores y las trabajadoras de zonas inhóspitas se ve avasallado por la presión impositiva del Estado, generando de esta forma una desigualdad que no se condice con lo expresado por el constituyente en nuestra Carta Magna.

La concreción misma del AZD implica el ejercicio pleno del principio de igualdad instruido por la manda constitucional, resultando la zona geográfica en la que se desempeña la labor la pauta objetiva y razonable de la distinción permitida por la ley. Basta doctrina indica que *“es el factor geográfico la causal objetiva que importa la discriminación y búsqueda de la igualdad salarial”*. Así lo ha resuelto uniformemente la jurisprudencia aplicable al fijar que *“el reconocimiento de un plus o adicional zonal otorgado a trabajadores que prestan servicios en lugares inhóspitos, a más de cien kilómetros de la ciudad más próxima y en condiciones en que no tienen acceso al conjunto de facilidades que sí brinda por ejemplo la capital federal impide asimilar –por desiguales– las condiciones de vida de ambos lugares”*

Profundizando sobre el principio de igualdad, fue la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación quien a través de sus digestos estableció que ella *“..radica en consagrar un trato igualitario a quienes se hallan en igualdad de circunstancias..”* en tanto *“..la recta interpretación de la garantía de igualdad asigna al legislador la facultad de contemplar en forma distinta situaciones que considere diferentes, con tal de que la discriminación no sea arbitraria ni importe ilegítima persecución o indebido privilegio de personas o de grupo de personas..”*

Explican los autores citados previamente que *“No se trata de igualdad por igualdad misma, sino de igual trato entre iguales en similares pautas comparativas y cuya garantía constitucional en el contrato de trabajo significa: igual remuneración por igual tarea de acuerdo lo establece el artículo 14 bis de la Constitución Nacional. Dicho principio constitucional en rigor importa el hilo conductor de todos los demás presupuestos normativos que garantizan la justicia en la remuneración o “retribución justa” acorde y equitativa a la labor del trabajador como así la satisfacción de sus necesidades y grupo familiar*

(suficiencia del salario). De allí que la intangibilidad del salario como así la conmutatividad del mismo importan la garantía a la certeza a que el mismo no esté sujeto a alteraciones irrazonables en su composición real o poder de compra por factores exógenos como podría ser la distorsión inflacionaria o la inhóspita región geográfica donde lleve adelante el trabajador su labor.”

En este sentido, nadie puede desconocer que en los últimos años nuestra economía ha sufrido una aceleración en el proceso inflacionario sin precedentes en las últimas décadas. Esta situación, sumada al factor geográfico de las zonas en las que se cobra el AZD ha recortado y disminuido el salario de los trabajadores y trabajadoras en forma abismal, por lo que resulta necesariamente urgente tomar una medida concreta a través de la cual los trabajadores y las trabajadoras de estas zonas obtengan una recomposición de su poder adquisitivo.

Es una realidad innegable que el costo de vida de los trabajadores y las trabajadoras, tanto públicos como privados, residentes en zonas desfavorables, rurales, patagónicas, inhóspitas, frías o cualquiera fuere la designación asignada para el cobro de este plus, es mucho más elevado que el de un trabajador o trabajadora de otra zona. El objetivo es paliar los altos costos de acceso a los productos de mayor necesidad que llegan por transporte terrestre y requieren de una cadena de comercialización que encarece los valores en las zonas indicadas.

Siendo el objetivo fundamental de este proyecto que los trabajadores y las trabajadoras en relación de dependencia o jubilados y jubiladas no paguen impuesto a las ganancias sobre los AZD, el legislador podría optar por dos caminos, estos serían la eximición de estos conceptos del gravamen (Atr. 26 Ley de Impuesto a las Ganancias, texto ordenado en 2019) o bien darle la posibilidad al dependiente de deducir estos montos al momento de realizar la liquidación del impuesto.

Para incluir en el régimen de deducciones los ingresos obtenidos por AZD sería necesario modificar el artículo 30° de la ley en cuestión, pero consideramos que eso sería un error legislativo ya que, en el caso particular, estamos hablando de un ingreso adicional por las condiciones geográficas, climáticas, económicas y sociales del lugar donde se desarrolla la actividad laboral y no de un gasto.

Parte de la doctrina entiende que el cobro de un AZD debe ser entendido como la diferencia monetaria que compensa los mayores *“gastos necesarios para obtenerla (la ganancia) o, en su caso, mantener y conservar la fuente”*, tal como reza el artículo 23 de la ley en cuestión al momento de establecer el mecanismo para calcular la Ganancia Neta.

Creemos en este caso que el concepto doctrinario no es acertado, o al menos no es aplicable a los trabajadores y las trabajadoras en relación de dependencia, ya que el legislador no utiliza esa fórmula para referirse a los sujetos incluidos en los incisos a), b) y c) del artículo 82 de la ley de marras, quienes solo poseen su fuerza de trabajo y la trocan a cambio de una remuneración, sino a aquellas personas que ejercen el comercio.

En este sentido, podríamos decir sin equivocarnos que mientras los ingresos son susceptibles de exención, los gastos serán susceptibles de

deducción, es por ello que se propone la incorporación de un inciso en el artículo 26° (Exenciones) y no en el artículo 30° (deducciones)

La modificación aquí impulsada, en busca de una correcta técnica legislativa, propone incorporar el inciso *y bis*) en el artículo 26 de la norma en cuestión, a continuación del inciso *y*) que grafica una situación por demás similar a la que se intenta subsanar con esta modificación, eximiendo del gravamen al “*salario que perciban los trabajadores en relación de dependencia en concepto de suplementos particular, indicados en el artículo 57 de la ley 19.101, correspondientes al personal en actividad militar*”, particularmente en lo que refiere al inciso 3° del artículo mencionado de esta Ley para el Personal Militar (Ley N° 19.101)

Para tal propuesta, contamos también con el precedente del Estado Nacional, que, mediante el Dto. 368/2004 que modifica la Ley N° 24.714 ampliando los topes para el cobro de las Asignaciones Familiares a los trabajadores y las trabajadoras en relación de dependencia, beneficiarios de ART y beneficiarios de la Prestación por Desempleo, y elimina el promedio semestral para el cobro de las mismas, el que quedará sujeto a la remuneración mensual percibida por el trabajador o trabajadora descontando para ello, entre otros conceptos, el AZD.

El impuesto a las ganancias debe grabar justamente las ganancias y no aquellos conceptos percibidos adicionales para paliar condiciones desfavorables, en este caso por “zona” o el lugar donde se desarrolle la actividad o bien las condiciones climáticas imperantes en ese lugar. Es a través de la aprobación de este proyecto que se evitará el contrasentido que se genera entre reconocer una necesidad al trabajador y repararla mediante el pago de un AZD, y grabar ese concepto con el impuesto.

Así las cosas, cobrar el AZD no constituye en un aumento en las ganancias netas de las trabajadoras y los trabajadores, sino el mantenimiento del poder adquisitivo respecto de otras regiones del país, por lo que eximir del gravamen esta parte de las remuneraciones constituye un verdadero imperativo del principio de igualdad y un profundo acto de justicia social.

Debe tenerse en cuenta que este proyecto de Ley es la actualización y adecuación del proyecto 2409/D/2016 *IMPUESTOS A LAS GANANCIAS - LEY 20628 - MODIFICACION DEL ARTICULO 20, SOBRE EXIMICION DEL GRAVAMEN A LOS INGRESOS PERCIBIDOS EN CONCEPTO DE ADICIONAL O BONIFICACION POR ZONA DESFAVORABLE*, de mi autoría, presentado ante esta Cámara en fecha 5 de mayo de 2016, por lo que podría entenderse como una representación, ya que si bien hay una adecuación del texto normativo, no hay modificación alguna en la motivación y espíritu del mismo.

Por todo lo brevemente aquí expuesto es que solicito a mis pares la aprobación del siguiente proyecto de ley.