



SENADO DE LA NACIÓN

Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos
INFORME TÉCNICO N°4.

Análisis Expediente: N° 3232/08

Iniciador: Senador Rubén Giustiniani

Extracto: Proyecto de Ley sobre cumplimiento de las garantías constitucionales de Coparticipación Federal de Impuestos.

Ingreso a la Comisión de C.F.I.: 18/09/2008.

1. Competencia de la Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos.

Corresponde analizar en primer lugar, si procede la intervención de la Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos en el proyecto de Ley que se tramita bajo expediente N° 3232/08, que establece un procedimiento para distribuir:

“... la diferencia entre la garantía establecida por el artículo 7° de la Ley Convenio N° 23.548 y los valores efectivamente percibidos desde el mes de mayo de 2002...”.

Consecuentemente, y teniendo en cuenta lo dispuesto por artículo N° 83 del reglamento interno de este Senado, y **sin perjuicio de las facultades específicas asignadas a otros organismos por el régimen legal de distribución de los recursos coparticipables vigente**, corresponde la intervención de la Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos, toda vez, que el proyecto de Ley reglamenta e interpreta determinados aspectos de la Ley convenio N° 23.548.

2. Contenido del Proyecto

El artículo 1º del proyecto expresa:

“...El Estado Nacional cancelara a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el monto resultante de la diferencia entre la garantía establecida por el artículo 7º de la Ley 23.548 y los valores efectivamente percibidos desde el mes de mayo de 2002...”

Por su parte el artículo 2º del proyecto, designa a la Comisión Federal de Impuestos, como el organismo responsable para determinar las diferencias a que hace mención el artículo 1º.

El artículo 3º del proyecto establece un plazo máximo de 180 días para que la Comisión Federal de Impuestos, en su carácter de organismo de aplicación determine el monto a cancelar al conjunto de provincias y a la CABA.

El artículo 4º, define en forma taxativa cada uno de los tributos que deben considerarse a los efectos de determinar los “recursos tributarios nacionales de la administración central” tal, como los define el artículo 7º de la Ley 23.548.

La cláusula de garantía establecida en la Ley 23.548.

La Ley Convenio N° 23.548, estableció un dispositivo por el cual garantiza al conjunto de provincias – a las que se suma luego la Ciudad Autónoma de Buenos Aires - el 34%, como piso mínimo de distribución, respecto de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la administración central.

En efecto, el artículo 7º de la Ley N° 23.548 establece:

“..El monto a distribuir a las Provincias, no podrá ser inferior al treinta y cuatro por ciento (34 %) de la recaudación de los

recursos tributarios nacionales de la Administración central, tengan o no el carácter de distribuible por esta ley..”

A su vez, el artículo 20° determina el mecanismo de control para hacer operativa dicha cláusula de garantía del siguiente modo:

“A los efectos del art. 7° de la presente ley, la Contaduría General de la Nación determinará antes del 15 de febrero del año siguiente, si se ha distribuido un monto equivalente al porcentual garantizado por el mecanismo del mencionado artículo, en función de la recaudación efectiva del ejercicio fiscal, vencido.

En caso de resultar inferior, el ajuste respectivo deberá ser liquidado y pagado a las Provincias antes del 30 de abril del mismo año, en función de los porcentuales de distribución previstos en el art. 3°, inc. c) y art. 4° de la presente ley.

Teniendo en cuenta las particularidades que presenta la cláusula de garantía del artículo 7° de la Ley 23.548, y los términos contenidos en el proyecto de Ley bajo analizado, corresponde dilucidar los siguientes aspectos:

- a) Vigencia de la cláusula de garantía establecida en el artículo 7° de la Ley 23.548, toda vez que el Acuerdo Federal suscripto entre la Nación, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el 27/02/2002 incluyó un dispositivo tendiente a dejar sin efecto todo tipo de garantías (vigente con anterioridad a la fecha de su promulgación) establecidas en la Ley 23.548 y sus modificatorias.
- b) Cual es el órgano habilitado para dictar normas interpretativas y/o reglamentarias de la Ley convenio N° 23.548, y en su caso, cual es el proceso válido

para producir modificaciones al régimen de distribución vigente, a la luz del artículo 4° del proyecto del Senador Giustiniani, que define taxativamente los tributos que deben considerarse a los efectos de determinar los "recursos tributarios nacionales de la administración central", como lo define el artículo 7° de la Ley. 23.548 (denominador de la relación)

- c) Metodología de cálculo del piso de garantía del 34 % que establece el artículo 7°.
- d) Organismos encargados de controlar el cumplimiento del régimen de garantía del artículo 7° de la Ley 23.548.

a) Vigencia de la cláusula de garantía establecida en el artículo 7° de la Ley 23.548

El Acuerdo Federal suscripto entre la Nación, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el 27/02/2002, incluyó un dispositivo tendiente a dejar sin efecto todo tipo de garantía de recursos coparticipables existentes con anterioridad a su entrada en vigencia, entre ellas, en principio, incluyó la garantía prevista en el artículo 7° de la Ley 23.548.

En efecto, la Ley N° 25570 que ratifica dicho acuerdo, en su artículo 2° estableció:

".....Déjanse sin efecto todas las garantías establecidas con anterioridad sobre los niveles a transferir por el GOBIERNO NACIONAL correspondientes a los regímenes de distribución de recursos nacionales coparticipables comprendidos en los artículos 1, 2 y 3 del "ACUERDO NACION-PROVINCIAS SOBRE RELACION FINANCIERA Y BASES DE UN REGIMEN DE COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS".

De los textos de los artículos 1º, 2º y 3º del mencionado acuerdo, surge que el único régimen de distribución a que se refieren es el de la Ley 23.548, razón por la cual en principio correspondería interpretar que la cláusula de garantía del artículo 7 de la Ley 23.548 fue dejada sin efecto por el artículo 2º de la Ley 23.548.

No obstante lo expresado, cabe tener presente lo resuelto por la CSJN en consonancia con lo expresado por la Procuración General de la Nación en la acción de amparo iniciada por el Gobierno de la Provincia de Salta contra el Estado Nacional exigiendo el cumplimiento de la garantía del artículo 15 de la Ley 24.049 de Transferencia de Servicios Nacionales. En dicha acción de amparo, el Estado Nacional, como sujeto demandado, sostuvo que *“...quedaron sin efecto todas las garantías establecidas con anterioridad sobre los niveles a transferir por el gobierno nacional correspondientes a los regímenes de distribución de recursos nacionales coparticipables comprendidos en sus artículos uno, dos y tres (art. 2 de la citada ley); ello es así, pues las garantías allí mencionadas son distintas de las del art. 15 de la ley 24.049.”*

Sin embargo, **la Corte Suprema de Justicia de la Nación**, desechó tal argumento y afirmó que **la** derogación sólo alcanzó a las garantías sobre niveles máximos y mínimos de transferencia asumidos por la demandada (Estado Nacional) en el "Compromiso Federal" del 6 de diciembre de 1999 y en el "Compromiso federal para el crecimiento y la disciplina fiscal" del 17 y 20 de noviembre de 2000.

Consecuentemente, teniendo en cuenta la postura adoptada por la CSJN en el caso citado, todo pareciera indicar que la derogación no alcanza a la garantía del artículo 7º de la Ley 23.548, la cual estaría vigente a la fecha.

b) Organismos habilitados para dictar normas interpretativas y/o reglamentarias de la Ley convenio N° 23.548

El artículo 4° del Proyecto presentado por el Senador Giustinianni, define en forma taxativa a los “tributos y contribuciones” que deben quedar comprendidos en el concepto “Recursos tributarios nacionales de la Administración Central”, con el objeto de establecer con claridad el denominador de la relación que deberá determinar el porcentaje resultante de lo distribuido a las provincias por el régimen de la Ley 23.548 y los tributos recaudados por la Nación.

Al respecto, cabe recordar que la naturaleza de la Ley Convenio vigente de distribución de recursos coparticipables, no admite modificaciones, reglamentaciones, ni interpretaciones unilaterales de las partes.

Las facultades reglamentarias e interpretativas del régimen vigente de la renta federal, se encuentra asignadas por el inciso e) del artículo 11 la Ley N° 23.548 a la Comisión Federal de Impuestos, organismo integrado por todas las jurisdicciones signatarias del régimen, el cual se expide al respecto por las Resoluciones Generales Interpretativas, que son de cumplimiento obligatorio para las partes.

c) Metodología de cálculo del piso mínimo a distribuir del 34 %

El procedimiento de cálculo en principio no debería dar lugar a dudas, ya que en el numerador debe consignarse el monto total distribuido a las provincias por el régimen de la ley 23.548 y en el denominador los “recursos tributarios nacionales de la

administración central", la resultante de esta relación debería superar el 34 % que establece la Ley convenio.

No obstante lo expresado, sería prudente, determinar con precisión que recursos tributarios nacionales, distribuibles o no integran el denominador de la relación.

Al respecto, nótese que el proyecto del Senador Giustiniani al integrar los "recursos tributarios de la administración central" incluye los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social mientras que la información elaborada por la Contaduría General de la Nación, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 23.548 no considera este concepto.

d) Organismos encargados de controlar el cumplimiento del régimen de garantía del artículo 7° de la Ley 23.548.

El organismo responsable de controlar el efectivo cumplimiento de la cláusula de garantía del artículo 7°, como así también de la correcta distribución efectuada a los partícipes del régimen es la Comisión Federal de Impuestos, en orden a las atribuciones conferidas por el artículo 11 de la Ley 23.548.

Consecuentemente, resulta atinada la propuesta efectuada en el artículo 2° del proyecto que designa a la CFI como organismo de aplicación de la Ley, con la responsabilidad de determinar la diferencia entre la garantía establecida por el artículo 7° de la Ley 23.548 y los valores efectivamente percibidos desde el mes de Mayo de 2002.

Es oportuno tener en cuenta que el artículo 20 de la Ley 23.548 al establecer que la: "..... la Contaduría General de la Nación determinará antes del 15 de febrero del año siguiente, si se ha distribuido un monto equivalente al porcentual garantizado por el mecanismo del mencionado artículo, en

función de la recaudación efectiva del ejercicio fiscal, vencido..”, estableció en este órgano la responsabilidad de determinar el cumplimiento de la régimen de garantía y el mecanismo que hace operativo este régimen en caso de no alcanzarse el piso mínimo de distribución al establecer que:

“...En caso de resultar inferior, el ajuste respectivo deberá ser liquidado y pagado a las Provincias antes del 30 de abril del mismo año, en función de los porcentuales de distribución previstos en el art. 3º, inc. c) y art. 4º de la presente ley...”

Cabe hacer notar que, anualmente el Ministerio de Economía y producción de la Nación, remite a la Comisión Federal de Impuestos, en su carácter de organismo responsable del control de distribución del régimen, y en los plazos del artículo 20 de la Ley 23.548, información generada por la Contaduría General de la Nación que determina el porcentaje a que alude el artículo 7º de la Ley 23.548.

3. Conclusiones preliminares

El proyecto de Ley propuesto por el Senador Rubén Giustiniani, está referido a un dispositivo previsto en la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, que presenta cuestiones puntuales que requieren ser dilucidadas en forma previa a emitir un informe técnico definitivo que pueda aportar mayor claridad a los Senadores miembros de esta Comisión.

Consecuentemente, se sugiere:

Continuar en este ámbito con el análisis del tema, con el objeto de receptor aportes que permitan arribar a mejores conclusiones, para lo cual podría evaluarse la alternativa de requerir de la Comisión Federal de Impuestos, en su carácter de organismo responsable del control del régimen de

distribución, asesor en temas de su especialidad y consultivo en la elaboración de todo proyecto de legislación tributaria nacional (incisos b), c), e) f) e i) del artículo 11 de la Ley 23.548) información vinculada a los temas que se plantean en el presente informe técnico como así también aquellas cuestiones puntuales que los señores asesores y/o los propios Senadores consideren de interés.

Cr. Alejandro Caridad
Asesor Senadora Nacional
RIOFRIO MARINA RAQUEL