



SENADO DE LA NACIÓN

## **Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos**

### **INFORME TÉCNICO N°6**

**Expediente: N° S.400/08**

**Iniciador: Senador Adolfo Rodriguez Saa y otros**

**Extracto: Proyecto de Ley implementando un procedimiento para la distribución de los recursos asignados al Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias que no fueran aplicados durante el ejercicio financiero anterior.**

**Ingreso a la C.F.I.: 12/03/2008.**

#### **1. COMPETENCIA DE LA COMISION DE COPARTICIPACION 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° S. 400/08, el cual propicia básicamente:

- 1) Un procedimiento para distribuir los montos de Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a Provincias no distribuidos en ejercicios anteriores.
- 2) Modificaciones a la Ley N° 24.156 de Administración Financiera.

El reglamento interno del Senado de la Nación en su artículo N° 83° establece que: *“...Corresponde a la comisión de Coparticipación Federal de Impuestos: dictaminar sobre lo relativo al régimen de coparticipación de impuestos, a regímenes impositivos que afecten recursos coparticipables, acerca de lo normado por el Art. 75 inciso 2 de la Constitución*

*Nacional y todo otro asunto vinculado a la coparticipación federal de impuestos.”*

Teniendo en cuenta que el Proyecto de Ley propiciado por el Senador Rodriguez Saa, propone un procedimiento para reglamentar el mecanismo de distribución del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional, creado por el inciso d) del artículo 3º de la Ley – Convenio N° 23.548, corresponde, la intervención de esta Comisión, ello, sin perjuicio de las competencias específicas que corresponden a otros organismos.

## **2. CONTENIDO DEL PROYECTO**

El artículo 1º del proyecto de Ley establece que:

*“La Contaduría General de la Nación, al cierre de cada ejercicio financiero y dentro de los noventa días subsiguientes, deberá:*

- a) Determinar las sumas no aplicadas del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias creado por el artículo 3º de la Ley Convenio N° 23.548 y sus complementarias;*
- b) Librar el pago a favor de las provincias, en concepto de “Sobrantes del Fondo de Aportes del Tesoro nacional a las provincias de Ejercicios Anteriores”.*

A su vez, el artículo 2º del proyecto establece que la suma no aplicada del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias *“...será distribuida entre la totalidad de las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, conforme al criterio de distribución dispuesto en la Ley Convenio N° 23.548, de manera independiente y adicional a las distribuciones corrientes que se realicen por el régimen de Coparticipación Federal de Impuestos”.*

El artículo 3º del proyecto propone una modificación al artículo 21 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera por el cual excluye como recursos del ejercicio (del presupuesto vigente) a:

*“los saldos no aplicados del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias creado por la Ley Convenio N° 23.548 y sus complementarias...”*

Por su parte, el artículo 4° del proyecto bajo análisis sustituye la actual redacción del artículo 95 de la Ley 24.156 que establece el plazo de presentación y el contenido de la Cuenta de Inversión, agregando como apartado f) de dicho artículo el siguiente:

*“...f) Informe del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias que indique:*

- 1) El monto total asignado por el artículo 3° inciso c) de la Ley Convenio N° 23.548 y sus complementarias.*
- 2) Las sumas efectivamente aplicadas conforme lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 5° de la misma Ley.*
- 3) Las sumas libradas a favor de las provincias, en concepto de Sobrantes del Fondo de Aportes del Tesoro nacional a las Provincias de Ejercicios Anteriores.”*

Finalmente el proyecto de Ley en su artículo 5° contiene una Disposición Transitoria que establece un mecanismo para que la Contaduría General de la Nación, al cierre del Ejercicio Financiero correspondiente al de entrada en vigencia de este proyecto de Ley, determine las sumas no aplicadas de los Fondos ATN de los últimos cinco ejercicios financieros anteriores.

Dicho esto, corresponde analizar el contenido del presente proyecto de Ley de conformidad al marco legislativo vigente.

### **1) Procedimiento de determinación y distribución de Fondos ATN.**

Los artículos 1° y 2° del proyecto, establecen un procedimiento de determinación y reparto de los Fondos ATN no distribuidos en ejercicios financieros anteriores a favor del conjunto de provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sobre la base

de los criterios de distribución vigentes de la Ley Convenio 23.548.

Si bien, el proyecto no lo define con precisión, podría interpretarse que el criterio a adoptar para distribuir estos Fondos ATN surgiría de aplicar los índices establecidos por el inciso c) del artículo 3° y el artículo 4° de la Ley Convenio N° 23.548 asignados al conjunto de provincias con el agregado de los coeficientes de distribución asignados por el régimen a Tierra del Fuego y la CABA.

Si consideramos que el criterio de distribución vigente del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias, creado por el inciso d) del artículo 3° de la Ley N° 23.548, determina como causas de asignación de dichos fondos a situaciones de de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales, surge con claridad que generar un mecanismo de distribución sobre la base de los índices de distribución al conjunto de provincias y la CABA, sin considerar los extremos que establece la norma vigente, implica una modificación lisa y llana al artículo 5° de la Ley Convenio N° 23.548.

Respecto de la procedencia de la modificación contenida en el proyecto de Ley del Senador Rodriguez Saa, resulta pertinente recordar:

- a) La naturaleza de la Ley Convenio, en la cual se instrumenta el régimen de distribución de la renta federal vigente;
- b) Los requisitos que debe cumplir la misma y;
- c) Su proceso de formación.

La Ley-Convenio, como su nombre lo expresa, requiere de la existencia de "convenios o acuerdos previos" cuyos signatarios – en este caso - son los múltiples partícipes que forman parte del régimen distributivo de la renta federal, esto es Nación, conjunto de provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Estos convenios, en su esencia son, acuerdos políticos suscriptos por el Presidente de la Nación, los Gobernadores provinciales y el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Para su validez, requieren de la adhesión de cada una de las jurisdicciones provinciales y la CABA a través de una Ley emanada de los poderes legislativos locales; juntamente, con una Ley del Congreso de la Nación que completa el proceso de formación de esta Ley, que plasma la voluntad de las múltiples partes contratantes.

Consecuentemente, esta Ley Convenio, por su naturaleza y por la metodología que requiere su proceso de formación, no puede ser modificada, ni reglamentada en forma unilateral por ningún partícipe del régimen o parte contratante, razón por la cual, el proyecto de Ley que propicia la modificación del régimen de coparticipación vigente de la Ley-Convenio N° 23.548, mediante la modificación de los criterios de distribución establecidos en el artículo 5° de la Ley Convenio 23.548, adolece de cuestiones esenciales previas, eso es, la existencia de los convenios políticos suscriptos por los representantes de los poderes ejecutivos de los múltiples partícipes del régimen, y la aprobación de las jurisdicciones intervinientes por medio de leyes locales.

No obstante lo expresado, corresponde recordar que con relación al mecanismo de distribución de los Fondos ATN, la Comisión Federal de Impuestos, en uso de las atribuciones asignadas por inciso e) del artículo artículo 11 de la Ley 23.548, dictó las Resoluciones Generales Interpretativas N° 27 /02 y 34/06, estableciendo que el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional las Provincias previsto por los artículos 3°, inciso d) y 5° de la Ley – Convenio N° 23.548, sus complementarias y modificatorias:

- a) tiene por únicos destinatario a las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires;
- b) la finalidad es la de atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires;
- c) debe preverse presupuestariamente en jurisdicción del Ministerio del Interior;
- d) el Ministerio del Interior es la única autoridad nacional facultada para su asignación;
- e) el Ministerio del Interior debe informar trimestralmente a las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sobre la situación de los fondos, indicando los criterios seguidos para su asignación;
- f) se integra financieramente con el uno por ciento (1%) de la masa coparticipable prevista por la Ley Convenio 23.548, sus complementarias y modificatorias, con un dos por ciento (2%) del producido de la Ley de Impuesto a las Ganancias, con la suma fija de veinte millones de pesos (\$ 20.000.000) —en estos dos últimos conceptos conforme el texto del artículo 104 de la ley del Impuesto a las Ganancias como un "refuerzo de la Cuenta Especial 550 Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias"—, y con el uno por ciento (1%) del noventa por ciento (90%) del producido del Impuesto a los Bienes Personales;
- g) el Gobierno Federal no podrá girar suma alguna que supere el monto resultante de la aplicación de los recursos de dicho Fondo de conformidad a lo dispuesto por el artículo 3º, inciso d), salvo que resulte de asignaciones específicas de recursos coparticipables o créditos del Tesoro Nacional como los descriptos, destinados a incrementar la integración del mismo;
- h) dada su fuente de financiamiento, no podría darse otro destino que el previsto expresamente por la ley convenio N° 23.548, sus complementarias y modificatorias (al menos sin la concurrencia de la voluntad expresada por las Legislaturas Provinciales, único modo de proveer a su modificación), ni el de

las leyes que efectuaron las asignaciones específicas al mismo, sin modificación de éstas con los requisitos del artículo 75, inciso 3° de la Constitución Nacional;

i) para el supuesto de no distribuirse el total del Fondo en el ejercicio de que se trate, el remanente debe ser trasladado al ejercicio siguiente pero siempre como reserva del mismo, **salvo que, por las leyes que corresponda, se resolviera expresamente que todos los recursos asignados deben ser distribuidos en el ejercicio en que se integran;**

j) los recursos de este Fondo se encuentran absoluta y claramente diferenciados en su naturaleza de aquellos que el Congreso puede disponer en el Presupuesto Nacional como subsidios a las Provincias en los términos del artículo 75, inciso 9° de la Constitución Nacional;

k) para modificar el régimen y destino del uno por ciento (1%) de la masa de recursos coparticipables de la ley convenio 23.548, asignada a integrar el Fondo bajo análisis, se requiere una modificación de aquélla; asimismo, y de igual forma para lo que hace a los recursos que la integran como asignación específica del producido del impuesto a las ganancias o del impuesto a los bienes personales, se requiere de una ley especial en los términos del artículo 75, inciso 3 de la Constitución Nacional."

## 2) Modificaciones a la Ley de Administración Financiera N° 24.156

El artículo 3° propicia la sustitución del artículo 21 de la ley 24.156 por un texto que excluye en forma expresa del presupuesto de recursos de la Nación, los saldos no aplicados del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias creado por la ley Convenio 23.548 y sus complementarias.

Esta exclusión tiene por objeto impedir que la Nación incorpore en el cálculo de recursos del presupuesto vigente, los saldos financieros no asignados en el presupuesto corriente y los

remanentes de ejercicios anteriores, preservando la naturaleza de los mismos para que se apliquen de conformidad al objeto por el cual fueron creados, esto es con destino al conjunto de provincias y la CABA bajo las condiciones que establece el artículo 5º de la Ley Nº 23.548.

Nótese que el inciso i) de la RGI Nº 34/06 de la CFI, hace mención expresa a la situación que se plantea en la actualidad al expresar:

*“.....para el supuesto de de no distribuirse el total del Fondo en el ejercicio de que se trate, el remanente debe ser trasladado al ejercicio siguiente pero siempre como reserva del mismo, salvo que, por las leyes que corresponda, se resolviera expresamente que todos los recursos asignados deben ser distribuidos en el ejercicio en que se integran..”*

Por su parte el artículo 4º del proyecto al sustituir el texto del artículo 95º de la Ley 24.156 establece que la cuenta de inversión que debe presentarse al Congreso Nacional antes del 30 de junio de cada año contendrá como información, entre otra, un informe del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias que indique:

- 1) El monto total asignado por el artículo 3º inciso c) de la Ley Convenio Nº 23.548 y sus complementarias.
- 2) Las sumas efectivamente aplicadas conforme lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 5º de la misma Ley.
- 3) Las sumas libradas a favor de las provincias, en concepto de Sobrantes del Fondo de Aportes del Tesoro nacional a las Provincias de Ejercicios Anteriores.”

Este mecanismo de información al parlamento tiene por objeto poner a disposición de los destinatarios de la Cuenta de Inversión, información precisa respecto del producido del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias y su distribución a los verdaderos destinatarios de este fondo, esto es, el conjunto de provincias adheridas al régimen y la CABA.



### 3. CONCLUSIONES FINALES

Teniendo en cuenta que:

- a) El proyecto de Ley impulsado bajo el Expediente N° 400/08, establece un procedimiento de distribución de los Fondos de Aportes del Tesoro Nacional no asignados en ejercicios anteriores.
- b) Que dicho procedimiento constituye una modificación lisa y llana a los términos del artículo 5° de la Ley N° 23.548 al establecer criterios de reparto distintos a los determinados en la norma vigente.
- c) Que la naturaleza, los requisitos y el proceso de formación de la Ley Convenio - que plasma el régimen de distribución de la renta federal - no admite modificaciones, reglamentaciones ni interpretaciones de ningún partícipe, salvo, los mecanismos específicos que permiten plasmar la voluntad de las múltiples partes contratantes y modificar dicho dispositivo legal.
- d) Que el organismo que si tiene la facultad de interpretar y reglamentar el régimen de distribución de la Ley Convenio N° 23.548 es la Comisión Federal de Impuestos de conformidad con los términos del artículo 11 de la mencionada Ley.
- e) Que en tal sentido, el mecanismo de asignación de los Fondos de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias, no distribuidos en ejercicios fiscales anteriores, se encuentra reglamentado Resolución N° 34 de la Comisión Federal de Impuestos del 30/05/2006.
- f) Que dicha Resolución se refiere específicamente al tratamiento que debe dispensarse a los remanentes no distribuidos de Fondos de Aportes del tesoro Nacional a las provincias.
- g) Que el organismo responsable de controlar el régimen de distribución de la Ley - Convenio N° 23.548, es la propia Comisión Federal de Impuestos, de conformidad

a lo establecido en inciso b) del artículo 11 de la Ley – Convenio N° 23.548.

- h) Que la asignación de los Fondos de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias se encuentra en la jurisdicción Ministerio del Interior, por lo tanto, el control de la ejecución de esos fondos es propia de los organismos de control creados a tal fin.

El proyecto de Ley traído a análisis, en la parte que implica modificar y/o reglamentar el régimen vigente de la Ley Convenio N° 23.548 adolece de requisitos necesarios para instrumentar dichas modificaciones, por lo tanto no resulta procedente en los términos en los cuales se encuentra planteado.

Si proceden, los artículos 3° y 4° del proyecto que impulsan modificaciones a la Ley N° 24.156 de Administración Financiera.

No obstante lo expresado, hay que tener en cuenta que al margen de las atribuciones que tiene la Comisión Federal de Impuestos para controlar la distribución del régimen de distribución, la asignación de los Fondos de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias se encuentra en la jurisdicción Ministerio del Interior, por lo tanto, el control de la ejecución de esos fondos es propia de los organismos de control creados a tal fin.

***Cr. Alejandro Caridad***  
***Asesor Senadora Nacional***  
**RIOFRIO MARINA RAQUEL**