



SENADO DE LA NACIÓN

Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos
INFORME TÉCNICO N°9.

Análisis Expediente: N° 1919/09

Iniciador: Senador Roy Nikisch

Extracto: Proyecto de Ley modificando la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos Ley N° 23.548.

Ingreso a la Comisión de C.F.I.: 07/07/2009.

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° 1919/09, que establece un procedimiento para aplicar las diferencias no distribuidas que pudieran corresponder al conjunto de provincias, originadas en el artículo 7° de la Ley 23.548 desde enero de 2002 a la actualidad, como pago a cuenta del capital de la Deuda Pública que las provincias mantienen con el Estado Nacional, en las cancelaciones cuyos vencimientos operen a partir del 01 de enero de 2012.

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.”*

Consecuentemente, y teniendo en cuenta que el proyecto de Ley impulsa modificaciones sustantivas sobre determinados aspectos de la Ley convenio N° 23.548, corresponde la intervención de esta Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos.

2. Contenido del Proyecto

El artículo 1° del proyecto expresa:

“.....De conformidad a lo establecido por la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos de Recursos Fiscales Ley 23.548, en su artículo 7° 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, tengas o no el carácter de distribuibles por esta ley.....”

Mientras que el artículo 2° del proyecto establece que:

“...Las provincias adheridas computarán los montos no transferidos por la Nación, conforme los índices de distribución establecidos en el artículo 7° de dicha Ley, como pago a cuenta del servicio de la deuda Pública que cada una de ellas mantenga con el Estado Nacional...”

Por parte el artículo 3° del proyecto establece que:

“El monto resultante de la diferencia entre la garantía establecida por el artículo 7° de la Ley 23.548 y los valores efectivamente percibidos por las jurisdicciones provinciales desde Enero de 2002 a la actualidad, serán aplicados por la Nación conforme lo establecido en el artículo 4° de la ley 23.548, como pago a cuenta del Capital de la Deuda Pública que las provincias mantienen con el Estado Nacional en las cancelaciones cuyos vencimientos operen a partir del 10 de Enero de 2012..”

Básicamente, el proyecto de Ley en su artículo 1° replica las disposiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 23.548 y establece – en los artículos 2° y 3° - un mecanismo de compensación de deudas del conjunto de Provincias con el Estado Nacional, mediante un procedimiento que surge de aplicar las diferencias que pudieran existir entre los recursos efectivamente transferidos por el régimen de la Ley 23.548 y el piso del 34 % establecido por el artículo 7° de esta Ley, también denominado “cláusula de garantía”.

Previo a entrar de lleno en el análisis del proyecto de Ley impulsado por el Senador Nikisch, corresponde referirse a la cláusula de garantía establecida en el artículo 7° de la Ley N° 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) un piso mínimo de distribución por el régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, del 34 % respecto de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la administración central.

El artículo 7° de la Ley N° 23.548 dispone:

“..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. 3º, inc. c) y art. 4º de la presente ley.

Surge con claridad que los artículos 7º y 20º de la Ley 23.548 garantizan al conjunto de provincias un piso de distribución por el régimen de Coparticipación Federal no inferior al 34% del total de los recursos tributarios recaudados por la Administración Central, a la vez que establece un mecanismo de control para asegurar el cumplimiento de dicha cláusula sobre la base de información que debe generar la Contaduría General de la Nación.

Con relación al proyecto de Ley bajo análisis y sin perjuicio de otras cuestiones no menos importantes relativas a la cláusula de garantía, ya analizadas en el informe técnico N° 4/08 como lo son: la vigencia de dicha cláusula de garantía del artículo 7º de la Ley 23.548, la metodología de cálculo para determinar el piso mínimo a distribuir del 34 % y el o los organismos específicos encargados de controlar el cumplimiento de este dispositivo, se advierte que el proyecto de Ley en su artículo 1º ratifica las disposiciones contenidas por el artículo 7º de la Ley 23.548 lo cual aparece como inconducente toda vez que:

1. Replicar las disposiciones establecidas por una norma vigente no altera el marco legal aplicable,
2. Una Ley Nacional que adolezca de los acuerdos previos necesarios para formalizar el complejo proceso de la Ley Convenio no puede modificar el régimen vigente en forma unilateral.

Por otra parte, los artículos 3º y 4º del proyecto de Ley determinan un destino específico (cancelación de la deuda pública), a las diferencias que pudieran existir entre los montos distribuidos por el régimen de la Ley 23.548 y los que hubieran correspondido en caso de haberse considerado la cláusula de garantía del artículo 7º de dicha Ley.

Al respecto, cabe expresar que el régimen de Coparticipación Federal de Impuestos de la Ley 23.548 distribuye recursos que revisten el carácter de libre disponibilidad para sus partícipes, sea que los mismos se repartan de conformidad a lo dispuesto en los artículos 3º y 4º de esta Ley o que surjan de las disposiciones contenidas en sus artículos 7º y 20º de la misma norma.

Consecuentemente, determinar un destino específico a los montos que pudieran distribuirse por aplicación de la cláusula de garantía constituye una modificación lisa y

llana de la Ley Convenio, la cual no es conducente por las mismas consideraciones efectuadas con relación al proceso de formación de las leyes convenios.

Sin perjuicio de lo señalado, cabe agregar que de conformidad a lo dispuesto por el inciso b) del artículo 11 de la Ley 23.548 y el artículo 20 de la misma Ley los organismos que tiene a su cargo el control del cumplimiento de la cláusula de garantía son la Contaduría General de la Nación y la Comisión Federal de Impuestos.

3. Conclusiones

El proyecto de Ley propuesto por el Senador Roy Niskich, adolece que cuestiones formales que impedirían su tráfico legislativo toda vez que propone modificaciones unilaterales al régimen vigente de la Ley Convenio N° 23.548, no obstante lo cual es oportuno destacar que el propio régimen de distribución vigente, prevé mecanismos de control que permiten determinar y distribuir las diferencias que pudieren existir entre el piso establecido por el artículo 7° de la Ley 23.548 y las transferencias efectivamente percibidas por las provincias.

No obstante lo expresado, se recomienda la lectura del Informe técnico N° 4/2008 referido al Expediente N° 3232/08 que analiza en profundidad la vigencia y aplicación del régimen de garantía del artículo 7° de la Ley Convenio N° 23.548.

Cr. Alejandro Gabriel Caridad
Asesor Comisión de Coparticipación
Federal de Impuestos



SENADO DE LA NACIÓN

Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos

ANEXO AL INFORME TECNICO N° 9

Análisis Expediente: N° 1919/09

Iniciador: Senador Roy Nikisch

Extracto: Proyecto de Ley modificando la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos Ley N° 23.548.

Ingreso a la Comisión de C.F.I.: 07/07/2009.

Aporte presentado por el Sr. Asesor Marcelino Abdala (Senador Basualdo)

Con fecha 27 de Noviembre de 2009 el Sr. Asesor del Senador Basualdo deja a consideración del cuerpo de asesores la incorporación del siguiente artículo con el fin de viabilizar el curso del proyecto impulsado por el Senador Roy Niskish:

“...Se invita a las provincias a adherir al presente proyecto, la cual servirá de acuerdo previo necesario para la promulgación de la presente ley...”

Corresponde incorporar esta sugerencia para ser tenida en cuenta por los Senadores miembros, en caso de continuar con el trámite que corresponda a este proyecto de Ley.

No obstante lo expresado, debe considerarse que en la medida que el proyecto de Ley bajo análisis implique una modificación a la Ley Convenio N° 23.548 y de conformidad al ordenamiento legal vigente, correspondería observar el trámite del complejo proceso de formación de las leyes convenios que se inicia con un “acuerdo previo” suscripto por las máximas autoridades de los Poderes Ejecutivos de la República, su ingreso al Congreso de la Nación a través de la Cámara de Senadores, tratamiento y dictamen de la Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos (reunida con los Senadores miembros que la integran), sanción de la Ley que ratifique los acuerdos bases con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara y posterior aprobación de las provincias mediante Leyes locales de adhesión a la Ley que ratifica los acuerdos previos o acuerdos base.

Por otra parte y en relación al artículo propuesto, se sugiere revisar el mecanismo mediante el cual, las adhesiones provinciales harían las veces de “acuerdos previos” habida cuenta que tal como se encuentra redactado pareciera haber un problema en la secuencia del proceso de formación de este instrumento legal.

Finalmente, se recuerda que los informes técnicos elaborados en el ámbito de las reuniones de asesores realizadas por la Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos, como las sugerencias recibidas en el tratamiento de los respectivos expedientes, constituyen herramientas de naturaleza técnica que tienen la finalidad de contribuir y facilitar la labor de los Senadores miembros de esta Comisión, como así también la de aquellos Senadores que impulsan proyectos de Ley en esta materia.

Cr. Alejandro Caridad
Asesor Comisión de Coparticipación
Federal de Impuestos