



SENADO DE LA NACIÓN

Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos
INFORME TÉCNICO N°11.

Análisis Expediente: N° 523/09

Iniciador: Senador Rossi, Carlos

Extracto: “Rossi: reproduce el proyecto de Ley incorporando a la masa prevista en la Ley 23.548 – Coparticipación Federal – el impuesto al cheque y las retenciones a las exportaciones agropecuarias.

Ingreso a Comisión de C.F.I.: 17/03/2009

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° 523/09, que propicia incorporar a la masa de recursos a distribuir establecida en el artículo 2° de la Ley 23.548 el producido:

1. del Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios y otras operatorias
2. de los derechos de exportación de determinados productos agropecuarios de conformidad a lo dispuesto por el Decreto PEN N° 310/02 y sus normas complementarias.

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 propiciado por el Senador Nacional Carlos Rossi propone modificaciones al artículo 2° de la Ley Convenio N° 23.548, corresponde la intervención de esta comisión.

2. Contenido del Proyecto

El artículo 1° del proyecto de Ley establece:

“...Incorporase a la masa de fondos a distribuir prevista en el artículo 2° de la Ley 23.548 a los siguientes impuestos:

- a) Aquellos incluidos en el artículo 1° de la Ley 25.413; y*
- b) Los comprendidos como derechos de exportación (D.E.) para las distintas posiciones arancelarias de la nomenclatura común del Mercosur, que se refieren a productos de origen agropecuario, originados con el decreto N° 310/02 y sus normas complementarias. ...”*

El artículo 2° de la Ley Convenio N° 23.54° define la masa de recursos a distribuir entre la Nación y el Conjunto de provincias (luego se incorpora la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) como el producido de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse, expresando en forma taxativa a las excepciones, según se expone a continuación:

“..... La masa de fondos a distribuir estará integrada por el producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse, con las siguientes excepciones:

- a) Derechos de importación y exportación previstos en el artículo 4° de la Constitución Nacional;*
- b) Aquellos cuya distribución, entre la Nación y las provincias, esté prevista o se prevea en otros sistemas o regímenes especiales de coparticipación;*
- c) Los impuestos y contribuciones nacionales con afectación específica a propósitos o destinos determinados, vigentes al momento de la promulgación de esta ley, con su actual estructura, plazo de vigencia y destino. Cumplido el objeto de creación de estos impuestos afectados, si los gravámenes continuaran en vigencia se incorporarán al sistema de distribución de esta ley;*
- d) Los impuestos y contribuciones nacionales cuyo producido se afecte a la realización de inversiones, servicios, obras y al fomento de actividades, que se declaren de interés nacional por acuerdo entre la Nación y las provincias. Dicha afectación deberá decidirse por ley del Congreso Nacional con adhesión de las Legislaturas Provinciales y tendrá duración limitada.*

Cumplido el objeto de creación de estos impuestos afectados, si los gravámenes continuaran en vigencia se incorporarán al sistema de distribución de esta ley....”

Por su parte, la denominada “Ley de Competitividad”, N°25.413, sancionada y promulgada el 24/03/2001, creó el “Impuesto sobre los Débitos y Créditos en Cuentas Bancarias y otras operatorias”.

En su origen, la totalidad del producido de este tributo – de conformidad a lo establecido por su artículo 3° - fue destinado a un Fondo de Emergencia cuya administración, a cargo del Poder Ejecutivo Nacional, se aplicaba a:

1. Preservar el crédito público y,
2. Recuperar la competitividad de la economía, otorgándole preferencia, a la actividad de las pequeñas y medianas empresas.

La afectación específica a favor de la Nación de este impuesto indirecto coparticipable, se dispuso de conformidad a los términos del inciso 3 del artículo 75 de la Constitución Nacional que autoriza al Congreso de la Nación a establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables bajo las siguientes condiciones:

1. Por tiempo determinado.
2. Cuando una Ley especial del Congreso de la Nación determine la asignación específica, y
3. Aprobación con mayoría absoluta de la totalidad de ambos miembros de cada cámara.

Posteriormente, a instancias del artículo 5° de la Ley N° 25.570, que ratifica el "Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos" celebrado entre el Estado Nacional, los Estados Provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el 27 de febrero de 2002, se sustituye el artículo 3° de la Ley N° 25.413 que en su origen creaba el Fondo de Emergencia y establece que:

“...El SETENTA POR CIENTO (70%) de este impuesto ingresará al Tesoro Nacional y lo administrará el PODER EJECUTIVO NACIONAL con destino a la atención de los gastos que ocasione la emergencia pública.....”

El 30 % restante del producido de este impuesto, se distribuye entre Nación, el conjunto de provincias y la CABA, por el régimen de coparticipación vigente de la Ley Convenio N°23.548, según lo estableció el artículo 1° del mencionado “Acuerdo Nación-Provincias sobre relación financiera y bases de un régimen de coparticipación federal de impuestos”.

Finalmente, el artículo 6° de la Ley N° 26.180 del 20/12/2006 destinó el producido de este impuesto a contribuir a consolidar la sustentabilidad del programa fiscal y económico.

La vigencia temporal, que caracteriza este tipo de afectaciones específicas o detracciones previas a la masa a distribuir por el régimen de coparticipación vigente de la Ley convenio N° 23.548, hizo que tanto el impuesto como su afectación específica, vengan prorrogándose en forma sucesiva desde su creación.

El proyecto de Ley impulsado por el Senador Carlos Rossi, por una parte incorpora a la masa el producido de la afectación específica de un tributo coparticipable como lo es el “Impuesto a los Débitos y Créditos bancarios y otras operatorias”, cuya vigencia fue prorrogada días atrás hasta el 31/12/2010 con las mayorías necesarias requeridas a tal fin, razón por la cual habría que analizar cuando puede el Congreso Nacional volver a impulsar el trámite legislativo referido a esta materia, la cual por otra parte, comprometería la estructura de recursos del Presupuesto Nacional del año 2010 recientemente aprobado.

A su vez, el inciso b) del proyecto de Ley incorpora a la masa de recursos a distribuir a los Derechos de Exportación de determinados productos agropecuarios incluidos en el Decreto N° 310/02.

Corresponde analizar ahora, la naturaleza de los derechos de exportación, y determinar si los mismos son susceptibles de integrar el régimen de distribución de la renta federal.

El artículo 4° de la Constitución Nacional expresa que:

“El Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional, formado del producto de derechos de importación y exportación ...”

Del texto de este artículo, surge con claridad que los derechos de importación y exportación, llamados también impuestos aduaneros, constituyen **recursos propios del Tesoro Nacional no coparticipables**.

No obstante lo expresado anteriormente, es importante tener en cuenta la distinción que hace la Constitución Nacional **entre los derechos de importación y exportación y, las contribuciones directas e indirectas**.

En efecto, los incisos 1 y 2 del artículo 75° de la Constitución Nacional – al enumerar las atribuciones del Congreso de la Nación - hace una clasificación de los impuestos aduaneros y las contribuciones directas e indirectas respectivamente, tratando cada especie de tributo por separado.

Al tratar las contribuciones directas e indirectas las define como tributos coparticipables, mientras que a los derechos de importación y exportación no los define como tributos susceptibles de integrar la masa de recursos a distribuir entre los partícipes del régimen de distribución de la renta federal.

Dilucidada esta cuestión, corresponde ahora analizar la naturaleza de la Ley – Convenio - instrumento en el cual se plasma el régimen de coparticipación de la renta federal vigente – y examinar las atribuciones que tiene el Congreso de la Nación para impulsar modificaciones a la Ley convenio que establece el mecanismo de distribución de los recursos tributarios coparticipables entre los signatarios del régimen.

La Ley - Convenio, como su nombre lo expresa, requiere de la existencia de “convenios o acuerdos previos” cuyos signatarios son los múltiples partícipes beneficiarios del régimen distributivo de la renta federal.

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 que estos convenios tengan plena validez, requieren de la adhesión de cada una de las jurisdicciones provinciales y la CABA a través de una Ley emanada de las legislaturas locales, juntamente con una Ley del Congreso de la Nación, que perfeccione la voluntad de las múltiples partes contratantes, dando nacimiento a esta figura denominada Ley -Convenio.

Las leyes convenio, por su naturaleza y por la metodología que requiere su proceso de formación, no pueden ser modificadas, ni reglamentadas en forma unilateral por ningún partícipe del régimen, razón por la cual, **el proyecto de Ley que propicia la modificación del régimen de coparticipación vigente de la Ley – Convenio N° 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.**

3. Conclusión Final

Teniendo en cuenta el ordenamiento constitucional vigente, que establece que los impuestos aduaneros o derechos de exportación son recursos propios de la Nación no coparticipables - todo ello sin perjuicio de las facultades discrecionales de la Nación de Coparticipar un recurso tributario propio como lo es el caso del Decreto PEN 206/09 - y la naturaleza de las Leyes - Convenio que no admiten modificaciones unilaterales por parte de ningún partícipe del régimen, se concluye que no es posible continuar con el tratamiento del presente proyecto de Ley. Con relación a la incorporación a la masa a distribuir del producido del “Impuesto a los débitos y créditos bancarios y otras

operatorias”, habiéndose expresado recientemente el Congreso de la Nación y prorrogando la vigencia tanto de la contribución como la de su producido, habrá que dilucidar cuando puede el Congreso tratar nuevamente esta materia para eventualmente dejar sin efecto la afectación específica establecida en el marco del inciso 3 del artículo 75 de la Constitución Nacional.

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