

Resolución de Plenario N° 94/2004

Buenos Aires, 18 de Marzo de 2004

VISTO:

La Resolución General Interpretativa N° 33 dictada por el Comité Ejecutivo el 28 de Noviembre de 2002 y

CONSIDERANDO:

I) Que, con fecha 20 de Marzo de 2003 el representante titular de la Nación interpuso recurso de revisión contra la mencionada resolución (ver fs.68/71), emitiendo opinión la Asesoría Jurídica el 22 de Abril de 2003, mediante dictamen 13/03, en cuanto a que el remedio procesal fue deducido en tiempo y forma.

Que, asimismo, se señaló allí que correspondía dar a publicidad en forma oficial la admisión del recurso, con expresa mención del efecto suspensivo hasta tanto se expidiera en definitiva esta Comisión en Plenario de Representantes.

Que a fs. 74 se agrega el edicto publicado en el Boletín Oficial con fecha 2/05/03, en donde se acredita el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 22 del Reglamento Interno de esta Comisión.

Que ha emitido el dictamen correspondiente la Asesoría Jurídica respecto del recurso de revisión interpuesto.

II) Que en su presentación la recurrente expresa, en lo sustancial, a título de agravios:

1) En primer lugar que *"...es necesario remontarse al origen de lo que está modificando la Ley 25.570. ... se refiere al acuerdo de la Ley 25.235 del Compromiso Federal dónde se establece ... la suma única y global que operaba como piso y techo para las transferencias a provincias. Esto significa, que cuando el nivel de transferencias que surge de acuerdo a la recaudación verificada es inferior a dichos importes, el Gobierno Nacional garantiza el mismo, aportando desde el presupuesto nacional, los importes faltantes.*

Por el mismo, para el año 2000 se acordó la suma mensual de \$1.350 millones, para la totalidad de los regímenes.

De hecho, durante ese período integrando la suma de los \$1.350 millones, para la composición relativa de los montos que corresponden para cada uno de los

regímenes, se consideran los montos establecidos por la Ley 24.049 y sus modificaciones. De esta forma se efectuaron todas las transferencias y con la salvedad de la diferencia de interpretación que surgiera con las garantías de la Ley 24.464 referidas al Fondo Nacional de la Vivienda, el resto de las transferencias fue convalidado por las partes.

Con el "Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal" del 17 de noviembre del 2000 ratificado por la Ley N° 25.400, se establece el monto fijo que correspondería en concepto de transferencias para los años 2001 y 2002 en \$ 1.364 millones mensuales. Al igual que en el período 2000, en la composición relativa de cómo integra cada uno de los regímenes la suma total mensual fijada, se consideraron también los correspondientes a la Ley 24.049."

2) Señala luego que *"Posteriormente, se introduce una modificación a este acuerdo, con la Segunda Adenda al Compromiso aprobado por la Ley 25.400, firmadas durante el mes de Noviembre de 2001 donde se establece que:*

ARTICULO 3° - A partir del 1° de Enero de 2002, las transferencias correspondientes a los conceptos enunciados en el Art. 6° del "Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal" se reducirán en la misma proporción en que disminuyan los créditos presupuestarios destinados al pago de haberes previsionales y salarios correspondientes al Sector Público Nacional por aplicación del artículo 34 de la Ley N° 24.156, reformado por Ley N° 25.453. Esta reducción no podrá superar el 13%.

Es decir, que a partir de enero del 2002 el monto acordado de \$1.364 millones mensuales resulta alcanzado con la reducción del 13% que se había aplicado a los haberes del sector público nacional. Se acuerda que en todos los casos, el monto acordado tiene el carácter de piso y de techo: es decir que si no se alcanzan los mínimos el Gobierno Nacional se compromete a pagar la garantía que fuese necesaria en caso de que el nivel de transferencias que surjan de acuerdo a los niveles de recaudación no alcanzare el monto señalado.

En este sentido, durante los meses que estuvo vigente este acuerdo, la reducción del 13% de la suma fija se tradujo en reducciones proporcionales a todas las transferencias que se incluía en la Suma Fija vigente desde Enero del 2000, entre ellas como una más, se redujo en tal porcentaje también a las transferencias de la Ley 24.049 que fueron sujetas a la reducción del 13%.

Las jurisdicciones resultan compensadas por esta reducción en dos formas:

- 1. Para las provincias que registran deudas, el Gobierno Nacional, asumía la responsabilidad de reprogramar los compromisos, de forma tal de reducir el costo fiscal de la misma en los presupuestos provinciales,*

2. Para aquellas jurisdicciones que no presentaban problemas de deuda, y para que no se encontraran en desventajas con las jurisdicciones del punto 1, se acordó que el Gobierno Nacional les pagaría con fondos del Presupuesto Nacional, las sumas correspondientes a las detracciones por la aplicación del 13%. En dicho cálculo también se computa la reducción de las transferencias de la Ley 24.049. Tanto es así que en el presupuesto para el año 2003 se contemplan expresamente las sumas fijas para las provincias de: San Luis, La Pampa, Santa Fe, Santiago del Estero y Santa Cruz."

3) A todo ello agrega que *"Finalmente, un nuevo acuerdo firmado el 27 de febrero de 2002 y ratificado por la Ley 25.570, deja sin vigencia las sumas fijas garantizadas correspondientes a las transferencias de regímenes de distribución de recursos coparticipables, los que como se desarrolló, en todos los casos se incluye los montos de la Ley 24.049. Así en su artículo segundo dice:*

ARTICULO 2º - Déjase sin efecto todas las garantías establecidas con anterioridad sobre 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".

Por otro lado, por el artículo tercero, deja sin efecto las cláusulas relativas a la reducción del 13% que habían sido aplicables para los meses de enero y febrero del año 2002.

ARTICULO 4º - El artículo 3º de la "SEGUNDA ADDENDA DEL COMPROMISO FEDERAL POR EL CRECIMIENTO Y LA DISCIPLINA FISCAL" ratificada por el artículo 2º del Decreto N° 1.584 de fecha 5 de diciembre de 2001, no será de aplicación a lo establecido en los artículos 1, 2 y 3 del "ACUERDO NACION-PROVINCIAS SOBRE RELACION FINANCIERA Y BASES DE UN REGIMEN DE COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS".

4) Luego de reseñar estos hechos concluye en que *"Con todo lo expuesto, se puede señalar que no resulta lógico ni fundamentado afirmar que dentro de las garantías que a partir de la presente norma no tienen efecto, se exceptúan las de la Ley 24.049. Tal afirmación no constituye una interpretación razonable y armónica del acuerdo que las partes celebraron y que posteriormente fue ratificado por ley de la Nación; sino que por el contrario, significa, que mediante una interpretación "creativa" se hace decir a la norma algo que no se desprende de su redacción. Siguiendo el criterio interpretativo del Comité en los*

considerandos de la resolución impugnada cuando se dice que lo que no está expresado literalmente en la norma no está acordado, para el caso de que hubiera existido un total acuerdo de las partes para excluir la garantía de la Ley 24.049 cuando se dice "Déjense sin efecto **todas las garantías establecidas con anterioridad...**" debería haberse mencionado literalmente tal exclusión. (La negrita corresponde al recurrente).

5) A ello agrega que "En cuanto al antepenúltimo de los considerandos de la resolución en cuestión, niego que el Gobierno Nacional haya emitido o ejecutado acto alguno, contrario a lo acordado con los gobiernos provinciales, del que pueda nacer alguna obligación o implique resignar algún derecho. Tanto es así que a partir de la vigencia de la derogación de todas las garantías establecidas en la Ley 25.570, el Gobierno Nacional no giró sumas adicionales en carácter de pago de garantía de la Ley 24.049 en ningún caso. Distinto sería si es que en algún período desde la vigencia de la Ley 24.049 en el que por la evolución de la recaudación no se hayan alcanzado los montos mínimos establecidos en la Ley 24.049, el Gobierno Nacional hubiese pagado en uno o más periodos, y ahora pretenda desconocer dicha norma."

6) Finalmente, respecto del considerando de la RGI alusivo al quinto párrafo del artículo 75, inciso 2 de la Constitución Nacional¹ manifiesta que "Resulta oportuno expresar las reservas respecto de la competencia de esta Comisión para efectuar el control de constitucionalidad que de hecho está ejerciendo respecto del texto y del espíritu de la Ley 25.570, en tanto excede la competencia que le corresponde a este organismo dada la norma de su creación la Ley 23.548, a la vez que violenta un principio de separación de poderes que constituye la base de nuestro sistema republicano de gobierno."

Que, por todo lo expuesto solicita que "Se haga lugar al presente recurso de revisión contra la resolución general interpretativa N° 33/02 y se deje la misma sin efecto."

Que en cuanto a los agravios expuestos y enumerados **1), 2), 3) y 4)** (que la recurrente presenta como una suerte de conclusión lógica de los tres anteriores) esta Comisión entiende que:

- a) los hechos reseñados no hacen sino demostrar, como bien lo señala en su dictamen la Asesoría Jurídica, constituye un agravio al régimen de coparticipación federal sustentado-entre otras normas en el Acuerdo del 12 de Agosto de 1992- el pretender dejar sin efecto los compromisos allí adquiridos por el Gobierno Federal y las Provincias respecto de la

¹ Artículo 75 – Corresponde al Congreso: ...2 (...)No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso.

transferencia de servicios y sus fuentes de financiamiento. En efecto, dicho Acuerdo, que ha sido prorrogado hasta la fecha por voluntad de los firmantes, expresa inequívocamente que el sistema de garantías de transferencia de recursos coparticipables instituido a partir de esa fecha en forma complementaria al del artículo 7 de la ley convenio 23.548, es neto de las transferencias derivadas de las leyes 24.049, 24.061 y del Decreto 964/92. Que sea neto debe interpretarse claramente como excluyendo expresamente dichas transferencias y su garantía derivadas de aquellas normas. Tal interpretación resulta acorde con la aceptación por parte de las Provincias firmantes del Acuerdo de 1992, en orden a admitir - en tales condiciones - la transferencia de servicios según su cláusula Séptima.

- b) Por otra parte, las garantías de transferencia de recursos coparticipables acordadas posteriormente en los diversos pactos y compromisos que -como un único plexo normativo- complementaron y/o modificaron el régimen de la ley convenio 23.548 junto con el Acuerdo de 1992, no tienen porqué incluir lo que la primera de ellas excluyó expresamente, salvo que ello surgiera claramente de la voluntad fehaciente de los firmantes. Baste señalar, por otra parte, si de la voluntad del Gobierno Federal se trata, que las normas federales ratificadoras y complementarias (vgr. normas de prórroga) de tales pactos y acuerdos posteriores al de 1992, no modificaron en este aspecto la ley 24.130, ratificatoria de este.
- c) Si ello no bastara, cabe preguntarse puntualmente si del hecho de la detracción de los recursos coparticipables correspondientes a las Provincias, - por imperio de la ley 24.049- como fuente de financiamiento inicial mas no exclusiva de los servicios transferidos, cabe concluir que dicho régimen de transferencias y su financiamiento se encuentra entre los que la ley 25.570 denomina *"...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"*.
- d) La respuesta a criterio de esta Comisión es negativa en tanto resulta claro que no se trata del régimen general ni de un régimen especial de recaudación y distribución de recursos coparticipables.

Es evidente que no se trata del primero ya que ni siquiera se trata de una asignación específica dado que, de ser así, ello debió expresarse en la propia ley 24.049.

Por lo mismo tampoco es un régimen especial de recaudación y distribución de recursos coparticipables, sino, por el contrario, de una decisión unilateral del Gobierno Federal, convalidada por leyes de adhesión provinciales a la ley 24.049, por la cual el financiamiento de los servicios transferidos se efectuaría mediante la recurrencia a dos fuentes: una aportada por las Provincias con **recursos de su propiedad** (ya que otra cosa son los

recursos coparticipables después del cálculo de la distribución secundaria en el régimen de la ley convenio 23.548) dados los supuestos de la ley y otra del **Tesoro Nacional** dados otros determinados extremos de la misma norma.

- e) En definitiva, no era necesario-como reclama la recurrente – que los firmantes del Acuerdo ratificado por la ley 25.570 aclararan expresamente lo que no era necesario aclarar pues nada justifica incluir al régimen de financiamiento de los servicios transferidos en el marco de la ley 24.049, complementarias y modificatorias, dentro de los regímenes general o especiales de recaudación y distribución de recursos coparticipables.

Que con relación al agravio que se identifica como **5)** esta Comisión considera con la Asesoría Jurídica que *“...sus argumentos no contestan el fundamento del considerando que atacan. Ello es así por cuanto no contesta en el recurso porqué no efectuó “...la retención presecundaria en forma inmediata, sin esperar que el incremento de la recaudación de los gravámenes a que se refiere la Ley 23.548 para 1992 respecto del promedio mensual anualizado del período abril-diciembre de 1991 sea superior al monto mencionado en el primer párrafo del artículo 14.” como lo pide el Considerando de la RGI N° 33 atacado. Afirmar que “no giró sumas adicionales en carácter de pago de garantía de la Ley 24.049 en ningún caso” como lo hace, no nos parece explicación suficiente que refute el considerando en cuestión.”* (La cita del dictamen es textual).

Que, finalmente, respecto del agravio que se identifica con el **6)** cabe señalar, como también lo expresa el dictamen la Asesoría Jurídica, en cuanto que el ejercicio de sus atribuciones por parte de esta Comisión supone el sometimiento al ordenamiento jurídico vigente y aplicable a la materia sometida a su competencia (en el caso la ley 25.570 y el Acuerdo que ratifica, según Resolución General Interpretativa 29 que se encuentra firme). Dicho ordenamiento no es otro que el “orden jurídico federal” cuya expresión superior es la Constitución Nacional, la que se encuentra obligada a aplicar toda vez que ello corresponda dado el ejercicio de jurisdicción administrativa que le compete.

Que, por ello, habiendo sido oída la Asesoría Jurídica y en uso de las atribuciones establecidas por la ley convenio 23.548 en su artículo 12, el Reglamento Interno en sus artículos 22 y 24 y la Ordenanza Procesal en sus artículos 22 y 24,

La Comisión Federal de Impuestos RESUELVE:

ARTICULO 1°: No hacer lugar al recurso de revisión interpuesto por la representación de la Nación contra la Resolución General Interpretativa N° 33 del Comité Ejecutivo, de fecha 28 de Noviembre de 2002, en mérito a los considerandos de la presente.

ARTICULO 2°: Confirmar, en consecuencia, la resolución mencionada, en cuanto decide: interpretar con alcance general que la garantía del artículo 15 de la Ley 24.049 sobre transferencia de servicios nacionales a las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no es de aquéllas a las que se refiere el artículo 4°, primer párrafo, del "Acuerdo Nación-Provincias sobre relación financiera y bases de un régimen de coparticipación federal de impuestos" del 27 de Febrero de 2002 y el artículo 2° de la Ley 25.570 (ratificatoria de dicho compromiso), hallándose plenamente vigente.

ARTICULO 3°: Notifíquese esta Resolución a la recurrente y a todos los demás fiscos adheridos.

ARTICULO 4°: Publíquese y difúndase de conformidad a lo establecido en el artículo 24 del Reglamento Interno de esta Comisión.

ARTICULO 5°: Fecho lo anterior, archívese.

Firmado: Lic. Mariela O. MIÑO –Secretaría. Administrativa
Lic. Miguel A. RIOJA - PRESIDENTE.