

SESIONES ORDINARIAS

2005

ORDEN DEL DIA N° 2205

COMISION BICAMERAL DE SEGUIMIENTO DE LAS FACULTADES DELEGADAS AL PODER EJECUTIVO NACIONAL (LEY 25.561)

Impreso el día 29 de abril de 2004

Término del artículo 113: 10 de mayo de 2005

SUMARIO: Decreto 746/03. Resolución estableciendo que el Poder Ejecutivo actuó para el dictado del mismo en el marco de las facultades que oportunamente se le delegaran por ley 25.561. (15-P.E.-2003.)

I. Dictamen de mayoría.

II. Dictamen de minoría.

I

Dictamen de mayoría

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral de Seguimiento de las Facultades Delegadas al Poder Ejecutivo Nacional (ley 25.561) ha considerado el expediente 15-P.E.-03, a través del cual tramita el decreto 746/03 del 28 de marzo de 2003 (mensaje 747/03 del 28/3/03) mediante el cual se deroga el artículo 52 del decreto 1.387/01 sobre modificación del artículo 823 del Código Civil sobre compensación de créditos de los particulares provenientes de títulos de la deuda pública; y, por las razones que se expresan en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, se aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Que el Poder Ejecutivo nacional en el dictado del decreto 746/03 del 28 de marzo de 2003, actuó dentro del marco de la emergencia pública declarada por el artículo 1º de la ley 25.561, aunque no ejerció puntualmente ninguna de las facultades delegadas por dicha ley.

2. Que en consecuencia corresponde el archivo del expediente en relación a la competencia de seguimiento de las facultades delegadas.

3. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional, a la Auditoría General de la Nación y a la Sindicatura General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.

Sala de la comisión, 31 de marzo de 2005.

María S. Leonelli. – María L. Leguizamón. – Jorge M. Capitanich. – Mirian B. Curletti. – Marcelo E. López Arias. – Ernesto R. Sanz. – Hugo D. Toledo. – Mabel H. Müller.

INFORME

Honorable Congreso:

I) *El decreto 746/03*

Reducción general del impuesto al trabajo. Derógetse el artículo 52 del decreto 1.387/2001 que establece que a partir del 1/4/2003, los responsables del IVA podrán computar como crédito fiscal del gravamen las contribuciones patronales, sobre la nómina salarial. Excepción a determinados sectores.

El artículo 52 del decreto 1.387/01 establece que a partir del 1º de abril de 2003, las contribuciones patronales sobre la nómina salarial establecidas en el artículo 2º del decreto 814 de fecha 20 de junio de 2001 y sus modificaciones y en el artículo 4º de la ley 24.700 o, en su caso, las que se encuentren vigentes a dicha fecha, podrán ser computadas como crédito fiscal en el impuesto al valor agregado, en el monto que excede al que corresponda considerar como tal de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 4º del mencionado decreto 814/01.

Mediante la medida dispuesta se generaliza, confiriéndole asimismo continuidad y permanencia, el tratamiento similar que les fuera otorgado a diver-

sos sectores de la economía hasta el 31 de marzo de 2003 o, en su caso, hasta el 31 de diciembre de 2003, medidas tomadas dentro del marco de la ley 25.414.

La experiencia recogida hasta la fecha ha demostrado que la aplicación de dichas compensaciones, sin perjuicio del elevado costo fiscal que significan en desmedro del equilibrio de las cuentas públicas, tanto en el orden nacional como provincial, originaron un desborde en la administración de los tributos afectados que dificulta sobremanera su fiscalización y el correcto seguimiento del producido de los mismos, ya que el entrecruzamiento entre determinaciones y créditos fiscales de distintos conceptos que nada tienen que ver entre sí, no sólo producen los señalados efectos no deseados sino que, en la mayoría de los casos, desvirtúan la naturaleza de los gravámenes involucrados así como también la estructura técnica de los mismos.

Resulta importante destacar que el ya referido desequilibrio fiscal originado por las medidas adoptadas oportunamente, se vio agravado por los acontecimientos que son de público conocimiento y que derivaron en una situación de emergencia económica, social, administrativa, financiera y cambiaria que hizo necesaria la sanción de la ley 25.561 a efectos de que el gobierno nacional pudiera abordar satisfactoriamente las contingencias derivadas de la misma, motivo por el cual se hace necesario en esta instancia sanear el sistema tributado, constituyendo un importantísimo aporte a dicho fin la eliminación de todas aquellas disposiciones referidas al sistema de la seguridad social que no estén comprendidas en el cuerpo normativo atinente al régimen previsional, sobre todo teniendo en cuenta que muchas de esas medidas fueron dictadas en un escenario macroeconómico totalmente distinto al de hoy, que ha sufrido un profundo cambio a raíz de las políticas instrumentadas por la actual administración, lo cual lleva a replantear aquellas decisiones adoptadas en un entorno de características muy diferentes.

Sin perjuicio de lo expuesto hay sectores de la economía nacional que se encuentran atravesando una crisis terminal, producto de la marcada baja de la actividad productiva y de un fuerte incremento en la presión tributaria, la cual fuera mitigada por diversas medidas fiscales transitorias y que al vencimiento de las mismas se tornará imposible la continuidad empresaria.

El caso puntual de los medios de comunicación, éstos no estaban alcanzados por el impuesto al valor agregado, circunstancia que se modificó con la generalización del tributo para todo el sector a partir de la sanción de la ley 25.063.

Respecto del transporte de carga, uno de sus principales insumos, el gasoil, fue alcanzado con una tasa de asignación específica a través del decreto 802 del 15 de junio de 2001 y sus complementarios,

decretos 976 del 31 de julio de 2001, 1.377 del 1º de noviembre de 2001 y 652 del 19 de abril de 2002.

Por tales razones se estima oportuno exceptuar a dichos sectores, por un plazo mínimo y acotado, de la medida que se adopta por el presente decreto, de manera tal que el Poder Ejecutivo nacional pueda estudiar con mayor profundidad la problemática de los mismos a fin de encontrar una solución alternativa.

La situación señalada configura una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, resultando de toda urgencia y necesidad el dictado del presente decreto.

II) *Sustento en la ley 25.561*

La ley 25.561, al recurrir a la delegación de facultades en el Poder Ejecutivo, se inscribe dentro de las herramientas de gobierno que nuestra Constitución Nacional prevé para momentos de emergencia. Es así como la delegación debe tener por finalidad última la superación de la emergencia en la que fue dispuesta y para ello el Parlamento le brinda al Poder Ejecutivo las habilitaciones legales necesarias.

En el caso del decreto 248/03, el mismo se enmarca en el artículo 1º de la ley 25.561, en cuanto declaró la emergencia pública en materia social, económica, administrativa y cambiaria.

Es de destacar, para futuras experiencias, que las bases de la delegación dispuestas en la ley 25.561 presentan una laxitud considerable, siendo preferible –a los efectos de un seguimiento más eficaz y una menor discrecionalidad por parte del administrador– que el Parlamento actúe con mayor precisión al momento de definir el marco dentro del cual puede ejercerse válidamente la facultad delegada.

III) *Intervención de la comisión bicameral ley 25.561 - Artículo 20*

Como en toda delegación, quien tiene el poder de delegar también tiene la facultad de reservarse el control sobre el ejercicio de las competencias delegadas. En caso de las facultades delegadas por la ley de emergencia, el Parlamento se reservó y ratificó para sí la potestad de control frente al ejercicio que de aquellas hiciere el Poder Ejecutivo. Para ello, en la ley 25.561 se previó la creación de una comisión de seguimiento, asignándosele la función de controlar, verificar y dictaminar sobre todo lo actuado por el Poder Ejecutivo.

No obstante ello, es de destacar que la función de control es inherente al sistema republicano de gobierno y que se trata de una función innata del Poder Legislativo que, por designio constitucional, ejerce el control externo del sector público.

Si corresponde el control parlamentario cuando se trata del ejercicio de facultades propias del Po-

der Ejecutivo (control externo del sector público), mucho más aún debe considerarse procedente y necesario el control parlamentario del ejercicio realizado por el Poder Ejecutivo de facultades que no le son propias. Tal es el caso de las facultades delegadas por la ley 25.561.

Por todo lo antes expuesto, habiendo dado cumplimiento a la intervención prevista en artículo 20 de la ley 25.561, de la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Facultades Delegadas al Poder Ejecutivo Nacional, se aconseja la aprobación del presente dictamen.

María S. Leonelli.

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 28 de marzo de 2003.

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad comunicando el dictado del decreto 746 del 28 de marzo de 2003.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 747

EDUARDO A. DUHALDE.

Alfredo N. Atanasof. – Roberto Lavagna.

Buenos Aires, 28 de marzo de 2003.

VISTO el decreto 1.387 de fecha 1º de noviembre de 2001 y sus modificaciones, y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 52 de la norma citada en el visto establece que a partir del 1º de abril de 2003, las contribuciones patronales sobre la nómina salarial establecidas en el artículo 2º del decreto 814 de fecha 20 de junio de 2001 y sus modificaciones y en el artículo 4º de la ley 24.700 o, en su caso, las que se encuentren vigentes a dicha fecha, podrán ser computadas como crédito fiscal en el impuesto al valor agregado, en el monto que exceda al que corresponda considerar como tal de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 4º del mencionado decreto 814/01.

Que mediante la medida dispuesta se generaliza, confiriéndole asimismo continuidad y permanencia, el tratamiento similar que les fuera otorgado a diversos sectores de la economía hasta el 31 de marzo de 2003 o, en su caso, hasta el 31 de diciembre de 2003, medidas tomadas dentro del marco de la ley 25.414.

Que la experiencia recogida hasta la fecha ha demostrado que la aplicación de dichas compensaciones, sin perjuicio del elevado costo fiscal que significan en desmedro del equilibrio de las cuentas públicas, tanto en el orden nacional como provincial, originaron un desborde en la administración de

los tributos afectados que dificulta sobremanera su fiscalización y el correcto seguimiento del producido de los mismos, ya que el entrecruzamiento entre determinaciones y créditos fiscales de distintos conceptos que nada tienen que ver entre sí, no sólo producen los señalados efectos no deseados sino que, en la mayoría de los casos, desvirtúan la naturaleza de lo gravámenes involucrados así como también la estructura técnica de los mismos.

Que por otra parte, resulta importante destacar que el ya referido desequilibrio fiscal originado por medidas adoptadas oportunamente, se vio agravado por los acontecimientos que son de público conocimiento y que derivaron en una situación de emergencia económica, social, administrativa, financiera y cambiaria que hizo necesaria la sanción de la ley 25.561 a efectos de que el gobierno nacional pudiera abordar satisfactoriamente las contingencias derivadas de la misma, motivo por el cual se hace necesario en esta instancia sanear el sistema tributario, constituyendo un importantísimo aporte a dicho fin la eliminación de todas aquellas disposiciones referidas al sistema de la seguridad social que no estén comprendidas en el cuerpo normativo atinente al régimen previsional, sobre todo teniendo en cuenta que muchas de esas medidas fueron dictadas en un escenario macroeconómico totalmente distinto al de hoy, que ha sufrido un profundo cambio a raíz de las políticas instrumentadas por la actual administración, lo cual lleva a replantear aquellas decisiones adoptadas en un entorno de características muy diferentes.

Que sin perjuicio de lo expuesto hay sectores de la economía nacional que se encuentran atravesando una crisis terminal, producto de la marcada baja de la actividad productiva y de un fuerte incremento en la presión tributaria, la cual fuera mitigada por diversas medidas fiscales transitorias y que al vencimiento de las mismas se tornará imposible la continuidad empresaria.

Que en el caso puntual de los medios de comunicación, éstos no estaban alcanzados por el impuesto al valor agregado, circunstancia que se modificó con la generalización del tributo para todo el sector a partir de la sanción de la ley 25.063.

Que respecto del transporte de carga, uno de sus principales insumos, el gasoil, fue alcanzado con una tasa de asignación específica a través del decreto 802 del 15 de junio de 2001 y sus complementarios, decretos 976 del 31 de julio de 2001, 1.377 del 1º de noviembre de 2001 y 652 del 19 de abril de 2002.

Que por tales razones se estima oportuno exceptuar a dichos sectores, por un plazo mínimo y acotado, de la medida que se adopta por el presente decreto, de manera tal que el Poder Ejecutivo nacional pueda estudiar con mayor profundidad la problemática de los mismos a fin de encontrar una solución alternativa.

Que la situación señalada configura una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, resultando de toda urgencia y necesidad el dictado del presente decreto.

Que la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Economía ha tomado la intervención que le compete.

Que el presente decreto se dicta en uso de las facultades conferidas por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional.

Por ello,

El presidente de la Nación Argentina, en acuerdo general de ministros

DECRETA:

Artículo 1º – Derógase a partir del 1º de abril de 2003, inclusive, el artículo 52 del decreto 1.387 de fecha 1º de noviembre de 2001.

Art. 2º – Exceptúase de la aplicación de lo dispuesto en el artículo precedente, hasta el 31 de julio de 2003, a las empresas de servicios de radio-difusión de televisión abierta, de servicios complementarios de radiodifusión de televisión por cable y satelital, empresas editoras de diarios y revistas y de distribuidores representantes de editoriales de dichos bienes y a las empresas de transporte automotor de cargas y de radiodifusión sonora.

Art. 3º – Las disposiciones del presente decreto entrarán en vigencia el día de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 4º – Dése cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

Art. 5º – Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 746

EDUARDO A. DUHALDE.

Alfredo A. Atanasof. – Roberto Lavagna. – Aníbal D. Fernández. – José H. Jaunarena. – María N. Doga. – Ginés M. González García. – Carlos F. Ruckauf. – Graciela Giannettasio. – Juan J. Alvarez.

II

Dictamen de minoría

Honorable Congreso:

La Comisión Bicameral de Seguimiento de las Facultades Delegadas al Poder Ejecutivo Nacional (ley 25.561) ha considerado el expediente P.E.-15/03, a través del cual tramita el decreto 746/03; y por las razones que dará el miembro informante, os aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación
RESUELVEN

1. Que el Poder Ejecutivo nacional, en el dictado del decreto 746/2003, no actuó dentro del marco de las facultades delegadas por la ley 25.561.

2. Que la presente resolución no analiza el ejercicio que de las atribuciones del artículo 99, inciso 3 de la Constitución Nacional, hiciera el Poder Ejecutivo Nacional al dictar el decreto 746/2003, por no tratarse de poderes delegados sino de facultades propias del Congreso que deben ser sometidas por mandato constitucional a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, pendiente aún de creación. No obstante lo cual, de ser competente, correspondería declarar la nulidad del decreto por haber actuado el Poder Ejecutivo en violación a la delegación efectuada por la ley 25.561.

3. Que corresponde el archivo de los expedientes en relación con la competencia de seguimiento de las facultades delegadas.

4. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional, a la Sindicatura General de la Nación y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.

Sala de la comisión, 31 de marzo de 2005.

María A. González.

INFORME

Honorable Congreso:

Entendemos que el Poder Ejecutivo nacional no ha actuado, en este caso, dentro del marco de las facultades delegadas por el Poder Legislativo en las leyes 25.561 y 25.790.

El artículo 1º de la ley 25.561 no delega facultad legislativa alguna en el Poder Ejecutivo. Este artículo, en cumplimiento de lo ordenado en el artículo 76 de la Constitución Nacional, se limita a definir cuáles son las bases de la delegación de facultades legislativas, que procederá a realizar en otros artículos de la ley. El artículo 1º de la ley 25.561 delinea cuáles son las materias de administración nacional que se encuentran en emergencia, mas no dispone delegación alguna.

El artículo 76 de la Constitución Nacional es una norma de carácter prohibitivo. Prohíbe la delegación de facultades legislativas en el Ejecutivo nacional de manera clara e inconfundible. Como principio, pues, la delegación de facultades legislativas es inconducente. Luego, la norma establece las excepciones al principio. De tal manera la interpretación de estas excepciones es, por su propia naturaleza, restrictiva. Así, las delegaciones de facultades legislativas han de ser realizadas por el Congreso Nacional, sentando cuáles serán las bases de las dele-

gaciones –lo cual se halla cumplimentado en el artículo 1º de la ley 25.561– y de manera expresa y taxativa.

Una intelección que pretendiera que el artículo 1º constituye una delegación de facultades legislativas, resultaría, entonces, inconstitucional porque admitiría que ha sido intención del legislador generalizar la delegación de sus potestades, lo cual le está vedado de modo terminante por el artículo 76 de la Constitución Nacional. Pero, además, resultaría francamente incongruente con el contenido de la ley que establece delegaciones expresas en sus artículos 2º, 9º, 11, 13 y 15. ¿Qué coherencia puede tener una delegación expresa cuando la misma ya ha sido realizada en forma genérica?

En función de todo lo anterior, no cabe sino concluir que el Poder Ejecutivo nacional sólo puede emitir actos de naturaleza legislativa con fundamento en la delegación de facultades parlamentarias, cuando lo hace dentro del marco taxativo de lo dispuesto en los artículos 2º, 9º, 11, 13 y 15 de la ley 25.561, ya mencionados, y del artículo 4º de la ley 25.790, con las limitaciones y condiciones que éste impone.

Debemos poner de resalto que la doctrina jurídica nacional y comparada, así como la jurisprudencia de todos los tribunales nacionales –y la de todos los tribunales republicanos del mundo– es absolutamente pacífica en cuanto a que las delegaciones de poderes legislativos al Poder Ejecutivo, cuando son admitidas, debe ser realizada de forma expresa, taxativa y excepcional.

Nos encontramos aquí, pues, en presencia del ejercicio espurio, por parte del Poder Ejecutivo, de una facultad legislativa que el Congreso de la Nación no delegó.

En relación a lo dispuesto por el decreto en cuestión, que derogó el 1º de abril de 2003, un régimen especial que permitía considerar a los aportes patronales como pago a cuenta del IVA, establecido por artículo 52 de una norma ómnibus (decreto 1.387/2001), promulgada en noviembre de 2001.

Las reformas efectuadas por Cavallo a los sistemas tributario y de seguridad social tienen un ses-

go claramente regresivo, fomentando el desfinanciamiento de la seguridad social e incrementando el peso de los impuestos indirectos. El artículo derogado por el decreto de referencia es un claro ejemplo.

Además, las buenas normas tributarias desaconsejan la utilización de un tributo como pago a cuenta de otro, porque el complejizar el control fomenta la elusión.

Por ello, en cuanto a la derogación dispuesta por el decreto bajo análisis, estamos de acuerdo, aunque ésta es sólo una de las diversas normas aprobadas en el período mencionado que debieran ser derogadas, pero entendemos que lo regulado en él no fue expresamente delegado en la ley 25.561.

Volviendo al pretendido fundamento del decreto en cuestión en lo dispuesto por el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, cabe señalar que esta comisión bicameral de seguimiento de los poderes delegados carece de competencia para abocarse a su estudio.

Los decretos que, con fundamento –real o aparente– en el artículo 99, inciso 3, de la Carta Fundamental, dicte el Poder Ejecutivo nacional deben ser evaluados por la comisión bicameral cuya creación ordena dicho artículo.

El hecho que, por las razones políticas que fueran, el Poder Legislativo haya elegido hacer caso omiso de la obligación republicana en que se encuentra de dar cumplimiento a los mandatos constitucionales, instrumentando la creación de dicha comisión bicameral, en modo alguno autoriza a extender la competencia que la ley le asigna a esta comisión.

Corresponde, en cambio, que tras diez años de alzamiento por omisión contra la Constitución Nacional, el Honorable Congreso se decida, de una buena y santa vez, a abandonar el rumbo de la componenda de conveniencia con el Poder Ejecutivo y cree la comisión bicameral que constitucionalmente corresponde.

María A. González.