

SESIONES ORDINARIAS
2008
ORDEN DEL DIA N° 1327

**COMISION DE PRESUPUESTO
Y HACIENDA**

Impreso el día 25 de noviembre de 2008

Término del artículo 113: 4 de diciembre de 2008

SUMARIO: **Ley 26.028**, de impuesto sobre las transferencias o importaciones de gasoil u otros combustibles líquidos. Modificación. **Rossi (A. O.), Marconato, Cantero Gutiérrez y Vaca Narvaja**. (6.352-D.-2008.)

I. Dictamen de mayoría.

II. Dictamen de minoría.

I

Dictamen de mayoría

Honorable Cámara:

La Comisión de Presupuesto y Hacienda ha tomado en consideración el proyecto de ley de los señores diputados Rossi (A. O.), Marconato, Cantero Gutiérrez y Vaca Narvaja, por el cual se modifica la ley 26.028, de impuesto sobre las transferencias o importaciones de gasoil u otros combustibles líquidos, modificación de la alícuota del gravamen; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja su sanción.

Sala de la comisión, 19 de noviembre de 2008.

Gustavo A. Marconato. – María G. De la Rosa. – María J. Acosta. – Rosana A. Bertone. – Lía F. Bianco. – José L. Brillo. – Alberto Cantero Gutiérrez. – María A. Carmona. – Jorge A. Cejas. – Luis F. J. Cigogna. – María C. Cremer de Busti. – Juan C. Gioja. – Griselda N. Herrera. – Beatriz L. Korenfeld. – Antonio A. M. Morante. – Carlos J. Moreno. – Juan M. Pais. – Beatriz L. Rojks de Alperovich. – Carlos D. Snopek. – Gerónimo Vargas Aignasse. – Mariano F. West.

En disidencia total:

Juan C. Morán. – José A. Pérez. – María F. Reyes.

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1° – Modifícase el artículo 5° de la ley 26.028 modificada por la ley 26.325, el que queda redactado de la siguiente manera:

Artículo 5°: La alícuota del impuesto será del veintidós por ciento (22 %).

Art. 2° – Modifícase el artículo 12 de la ley 26.028 modificada por la ley 26.325, el que queda redactado de la siguiente manera:

Artículo 12: La alícuota fijada por el artículo 5° de la presente ley será afectada:

- a) El veinte con veinte centésimos por ciento (20,20 %) en forma exclusiva y específica al fideicomiso constituido conforme a lo establecido por el título II del decreto 976 del 31 de julio de 2001, con las reformas que le introdujeran los decretos 652 del 19 de abril de 2002 y 301 del 10 de marzo de 2004, y otras normas reglamentarias y complementarias vigentes a la fecha de sanción de esta ley;
- b) Uno con ochenta centésimos por ciento (1,80 %) de la alícuota para compensaciones tarifarias al sistema de servicio público de transporte automotor de pasajeros de áreas urbanas y suburbanas bajo jurisdicción municipal y provincial, con excepción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Área Metropolitana Buenos Aires.

Art. 3° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Agustín O. Rossi. – Alberto Cantero Gutiérrez. – Gustavo A. Marconato. – Patricia Vaca Narvaja.

FUNDAMENTOS DE LA DISIDENCIA TOTAL
DE LOS SEÑORES DIPUTADOS JUAN C.
MORAN Y JOSE A. PEREZ Y DE LA SEÑORA
DIPUTADA MARIA F. REYES

Señor presidente:

El proyecto de referencia propone una vez más el aumento de la alícuota del impuesto al gasoil, que en caso de aprobarse pasará del 21 % al 22 %. Este aumento servirá para incrementar el Fondo Fiduciario de Infraestructura de Transporte, y tiene como objetivo destinar una mayor proporción de los recursos a subsidiar a las empresas del autotransporte de pasajeros del interior del país.

Conviene tener presente que hace exactamente un año se aprobó en esta Cámara un proyecto de ley que modificó la alícuota del impuesto al gasoil del 20,2 % al 21 %, en función de la necesidad de atender los requerimientos de recursos por parte de las empresas del interior del país, y hoy nuevamente estamos analizando un nuevo incremento de la alícuota, justificado básicamente por las mismas razones, que tienen que ver con que las empresas del interior de país quedaron rezagadas con relación a las que brindan el servicio en la región del AMBA, al haber tenido que afrontar el incremento en los haberes de los trabajadores del sector sin aumentar las tarifas y sin recibir mayores subsidios.

A los efectos de contextualizar las razones que llevan a contar con la necesidad de plantear la obtención de recursos adicionales, hay que recordar que las sucesivas alteraciones que desde el Ejecutivo se realizaron sobre el destino de los fondos, llevaron a que se modificaran las prioridades que se habían originalmente establecido al momento de aprobación de la ley, terminando ello afectando a los beneficiarios del interior del país, tal como se hizo por ejemplo a través del decreto 678/06, que implementa el denominado régimen de compensaciones complementarias, con el objeto expreso de “compensar los incrementos de costos incurridos por las empresas de servicios de transporte público de pasajeros por automotor de carácter urbano y suburbano bajo que prestan servicios en la región del AMBA.”

Dentro de las justificaciones de esta medida se considera que “...las permissionarias sometidas a la jurisdicción del AMBA se ven particularmente afectadas, en razón del incremento de costos, de la permanencia inalterada desde el año 2001 de los cuadros tarifarios vigentes y de los costos regulatorios sensiblemente superiores a los de igual naturaleza ejecutados en otras jurisdicciones...”, por lo que ello representa “una adecuada herramienta para limitar el impacto sobre las tarifas de los incrementos de costos que ha experimentado el sector atento a la urgencia resulta una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes”. Por lo que es el propio Ejecutivo a

través del dictado del citado decreto el que tiende a profundizar las inequidades existentes en la distribución de los recursos, con un claro sesgo centralista de la medida. La posterior modificación de la alícuota del impuesto, realizada a través de la ley 26.325, tendió a atenuar esta situación.

La discrecionalidad y la falta de publicidad en el uso de los fondos públicos han sido la constante de los últimos años, además en el caso particular del Fondo Fiduciario de Infraestructura de Transporte se observa que el otorgamiento de subsidios estuvo direccionado a empresas ferroviarias y corredores viales que registraron altos grados de incumplimiento con relación a las obligaciones que habían contraído en los contratos de adjudicación, por lo tanto se termina beneficiando con subsidios a empresas que suministran un deficiente servicio (como es el caso de las empresas ferroviarias) y a otras que tuvieron altos niveles de rentabilidad e incumplimiento de las obligaciones contractuales.

Por lo tanto se observa que no existen mecanismos de control de la contraprestación exigida por los subsidios, ni de la calidad de los servicios prestados por el transporte público, a la vez que se carece de una metodología clara para la evaluación de las variaciones en los costos afrontados por las empresas beneficiarias, del mismo modo que no se especifica cuál será el criterio de distribución del patrimonio fideicomitido.

Además por el decreto 98/2007 se extendió la vigencia de las sucesivas alteraciones al marco legal que regula a este fondo fiduciario hasta la finalización de la emergencia pública. Con esta norma se facultó a la Secretaría de Transporte a modificar los parámetros que sirven de base para la determinación de los subsidios a las tarifas sustituyendo la variable pasajeros por parque móvil afectado a la prestación del servicio de dichas jurisdicciones y modificando los porcentajes de cada parámetro, por lo que se continúa promoviendo la discrecionalidad por parte de la Secretaría de Transporte para la distribución de los recursos.

Este fondo que se conforma con la recaudación del impuesto al gasoil, representa uno de los recursos extrapresupuestarios más importantes del presupuesto nacional, con un crecimiento significativo en los últimos años, que pasó de 578 millones de pesos en 2004 a alrededor de 6 mil millones para 2009 (según proyección establecida en el proyecto de presupuesto).

El hecho destacable es que este importante incremento de las erogaciones no pudo ser cubierto en los últimos años por la recaudación del impuesto al gasoil, por lo que se requirieron continuos aportes del Tesoro nacional para poder sostener el mismo, estimándose que para 2009, en función de los datos incorporados en la ley de presupuesto, alcanzará cerca de los \$ 3 mil millones.

Asimismo la experiencia de los últimos años muestra que a lo largo del año el fondo se transforma en

insuficiente, por lo que por imperio de los superpoderes el jefe de Gabinete termina realizando reasignaciones presupuestarias a favor de este fondo fiduciario, que para el año en curso se instrumentó a través de las decisiones administrativas 310 y 11, por un monto total de 400 millones de pesos.

Estas medidas estuvieron complementadas a través del dictado del DNU 1.856 por el que se asignaron 753 millones de pesos adicionales al fondo, lo que representó un incremento del 20 % con relación al crédito asignado originalmente.

En función de ello se considera que independientemente de que habría que avanzar en una legislación específica que regule el funcionamiento de los fondos fiduciarios, no existen justificativos para continuar en la actualidad con este tipo de mecanismo, dadas las irregularidades existentes en su funcionamiento y el manejo poco transparente de la información, ya que no existe un conocimiento acabado respecto a quiénes son los beneficiarios efectivos de estos recursos públicos.

En tal sentido se considera que a efectos de avanzar en una mayor transparencia de los subsidios que se otorgan al sector privado, los mismos deberían ser incorporados dentro de las partidas de gastos corrientes asignados en el presupuesto nacional, y por lo tanto estar englobadas dentro de los criterios que sean compatibles con la del resto de los gastos públicos.

Conviene tener presente que estos instrumentos de política se constituyeron como figuras extrapresupuestarias ajenas a la normativa que rige la administración financiera del Estado. Si bien en el año 2002 se dispuso la inclusión de los flujos financieros de los fondos fiduciarios en la ley de presupuesto, esta incorporación tiene alcances meramente informativos y muy limitados, por lo que, tal como lo venimos sosteniendo desde hace varios años, los mismos presentan debilidades en su administración y control financiero-contable, con opacidad informativa y discrecionalidad en el manejo de los mismos. Según informes de la Auditoría General de la Nación (AGN), no se encuentra prevista la obligación de que sus estados contables sean auditados externamente, ni que sean publicados de manera periódica.

En conclusión, y sin entrar a considerar la necesidad de avanzar en el desarrollo de una política integral de transporte, la que estuvo ausente en nuestro país en los últimos años, nuestra disidencia sobre este proyecto de ley se refiere a la existencia cuestionable de los fondos fiduciarios, y en especial del Fondo de Infraestructura de Transporte, ya que significaron una deformación de su propia esencia, transformándose en manejos poco claros, discrecionales y poco confiables.

En atención a las argumentaciones expuestas se presenta la disidencia total al proyecto de ley de

modificación del impuesto al gasoil, tramitado por el expediente de referencia.

Adrián Pérez. – Juan C. Morán. – María F. Reyes.

INFORME

Honorable Cámara:

La Comisión de Presupuesto y Hacienda, al analizar el proyecto de los señores diputados Rossi (A. O.), Marconato, Cantero Gutiérrez y Vaca Narvaja, considera que las razones expuestas en los fundamentos resultan suficientemente amplias, en consecuencia estima que corresponde su aprobación.

Gustavo A. Marconato.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

En 2003 el Poder Ejecutivo nacional remitió a este Honorable Congreso de la Nación Argentina un proyecto de ley tendiente a convertir la tasa sobre el gasoil en un impuesto y que ampliaba su espectro o ámbito de aplicación, aunque conservaba la forma y modo de utilización del gasto a través de un fondo fiduciario que establecía las garantías necesarias.

Recordamos que esta tasa —que se convirtió en impuesto mediante la ley 26.028— en su distribución tenía una aplicación de aproximadamente la mitad con destino al sistema integrado vial —el denominado Sisvial—; la otra mitad correspondía al sistema integrado de transporte, el Sistrans. Una parte del Sistrans se utilizaba para la compensación al transporte, particularmente en los esquemas de peaje. La ley 25.414 faculta al Poder Ejecutivo a crear tasas de afectación específica para el desarrollo de proyectos de infraestructura, como consecuencia de ello y por decreto 976/01 se creó el fideicomiso de la tasa al gasoil, incluyéndose por decreto 652/02 en dicho fideicomiso el sistema de servicio público de transporte automotor de pasajeros de aéreas urbanas y suburbanas.

El fundamento de tal inclusión fue la situación de emergencia en la que se encontraba y encuentra el sistema de transporte terrestre en la República Argentina, resultando necesario incluir al transporte de pasajeros dentro de los destinos del fideicomiso, con la exclusiva finalidad de compensar los desfasajes tarifarios ocasionados por el impacto de la devaluación del peso en la estructura de costos, evitando que los mayores costos y el encarecimiento de insumos básicos generen la necesidad de una adecuación tarifaria en desmedro de la golpeada situación económica que atraviesan los usuarios del sistema público de transporte de pasajeros.

Es decir, que del espíritu de las normas aplicables, el fideicomiso no fue concebido en beneficio de intereses particulares, por el contrario fue constituido en beneficio de derechos colectivos, como lo es el de los usuarios de dicho sistema, con la finalidad de mantener no sólo el precio de las tarifas, sino un adecuado nivel de calidad y seguridad de los servicios conforme a las pautas que brindan los plexos contractuales y reglamentarios vigentes.

En el marco del proceso de recuperación salarial que se viene registrando en el país, hay una situación que permanentemente deben enfrentar las empresas del transporte automotor de pasajeros: los justos reclamos salariales de sus trabajadores con su inconveniente, evitar el traslado de los aumentos salariales a las tarifas de sus servicios.

Revisando el registro de noticias de los medios de varias provincias argentinas, sólo en los últimos meses, se puede observar que el aumento del pasaje del transporte público de pasajeros, está en el debate de muchísimas ciudades del país, que deben atender el constante reclamo empresarial de un acomodo de precios. Tal ajuste permitiría poder hacer frente al pedido de aumento salarial y/o a las inversiones para mantener el servicio. Citando algunos ejemplos, las siguientes ciudades recientemente han incrementado el precio del pasaje en colectivo o están estudiando la posibilidad de hacerlo: Rafaela (Santa Fe), Trelew (Chubut), Resistencia (Chaco), Córdoba (Córdoba), Rosario (Santa Fe), S.S.Jujuy (Jujuy), Bariloche (Río Negro), San Luis (San Luis), Paraná (Entre Ríos), Corrientes (Corrientes), Posadas (Misiones), Formosa (Formosa), Santa Fe (Santa Fe), Mar del Plata (Buenos Aires).

Como en su oportunidad se ha fundamentado a efectos de aprobar el proyecto que hoy es la ley 26.325, con esta situación como escenario, cabe cuestionarse si es viable un aumento adicional de la alícuota afectándola con exclusividad al transporte urbano de pasajeros del interior. En principio parece lógico mejorar la posibilidad de que los habitantes del interior de la Argentina –tan extensa, tan aplazada, tan heterogénea– puedan comunicarse. Considerando también que, con este aumento de una alícuota del impuesto del veintiún por ciento (21 %) al veintidós por ciento (22 %) que propiciamos –canalizando lo recaudado totalmente a compensaciones tarifarias al sistema de servicio público de transporte automotor de pasajeros de áreas urbanas y suburbanas bajo jurisdicción municipal y provincial, con excepción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el área metropolitana Buenos Aires–, contribuimos a moderar los costos del transporte y, por lo tanto, a evitar sucesivos aumentos de la tarifas de los pasajes de transporte público de pasajeros.

Cabe destacar –una vez más– que dicha suba no es en vano debido a que, si los empresarios del transporte se ven obligados a aumentar las tarifas

con el objeto de atender los reclamos salariales de sus trabajadores, dicha situación implicaría un perjuicio contra el esfuerzo del gobierno nacional y de los trabajadores de todo el país para controlar el aumento de precios.

Una de las principales inquietudes que surge a partir de este proyecto, es el efecto que tendría en el precio del litro de gasoil. Sin embargo, acerca de este punto, el estudio del impacto del aumento de la alícuota sobre el precio del gasoil, ha concluido que tal incremento no debería por ningún motivo superar \$ 0,01324 aproximadamente. Entonces, como primera aproximación en base a los valores vigentes del precio del gasoil, con el aumento de la alícuota del 21 % al 22 %, el precio final del gas oil al público aumentaría aproximadamente \$ 0,01324; que no es una variación significativa para el precio promedio de venta actual al público. En el cuadro siguiente se detallan los precios del gasoil de venta al público para algunas ciudades referentes del país comparando las dos alternativas de precios, con la alícuota del 21 % y con su incremento al 22 %.

Ejemplos en algunas ciudades del país	Precio Promedio Ponderado actual	Precio estimado con aumento de la alícuota
Rosario	2,420427	2,433662
Santa Fe	2,56428	2,577515
Capital Federal	1,979	1,992235
Córdoba	2,3752	2,388435
Mendoza	2,3624538	2,3756888

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Energía de la Nación.

La experiencia recogida a lo largo de todo el tiempo de implementación de esta política pública, desde la sanción de la ley 26.028, hace necesaria esta modificación para lograr mayor equilibrio distributivo de esta herramienta fiscal y social, debido a que, lamentablemente, la distribución de la alícuota diseñada por la ley 26.325 no alcanza a cubrir cabalmente las necesidades del interior del país. Por ello, para atenuar ese desequilibrio es que el aumento que proponemos se aplique totalmente a lo destinado al interior del país (conf. artículo 12, inciso b) sin perjudicar en nada las asignaciones del artículo 12 inciso a).

Por todos los motivos expuestos, señor presidente, es que solicito la aprobación de mis pares del presente proyecto.

Agustín O. Rossi. – Alberto Cantero Gutiérrez. – Gustavo A. Marconato. – Patricia Vaca Narvaja.

II

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión de Presupuesto y Hacienda ha tomado en consideración el expediente de los señores diputados Rossi, Agustín Oscar, Marconato,

Gustavo Angel, Cantero Gutiérrez, Alberto, Vaca Narvaja, Patricia sobre participación federal en la recaudación del impuesto al gasoil, ley 26.028 y modificatoria ley 26.325; modificación de los artículos 5° (alicuota del 22 %) y 12 (afectación de los recursos), y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja la sanción del siguiente

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1° – Modifícase el artículo 12 de la ley 26.028 el que queda redactado de la siguiente manera:

Artículo 12: la alícuota fijada por el artículo 5° de la presente ley será afectada:

- a) El diecinueve por ciento (19 %) en forma exclusiva y específica al fideicomiso constituido conforme a lo establecido por el título II del decreto 976 del 31 de julio de 2001, con las reformas que le introdujeran los decretos 652 del 19 de abril de 2002 y 301 del 10 de marzo de 2004, y otras normas reglamentarias y complementarias vigentes a la fecha de sanción de esta ley;
- b) El dos por ciento (2 %) de la alícuota para compensaciones tarifarias al sistema de servicio público de transporte automotor de pasajeros de áreas urbanas y suburbanas bajo jurisdicción municipal y provincial, con excepción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el área metropolitana Buenos Aires.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de la comisión 19 de noviembre de 2008

*Miguel A. Giubergia. – Laura G. Montero.
– Margarita B. Beveraggi. – Genaro A.
Collantes. – Silvia B. Lemos. –
Heriberto A. Martínez Oddone. – Laura
J. Sesma.*

INFORME

Honorable Cámara:

No estamos de acuerdo en aumentar la presión tributaria sobre los contribuyentes, tal como plantea el proyecto traído en estudio, por el cual, se modifica el artículo 5° de la ley 26.028 modificada por la ley 23.325, elevando la alícuota vigente del 21 % al 22 %.

Pero si consideramos apropiado modificar la afectación de la citada alícuota, elevando al dos por ciento (2 %) para compensaciones tarifarias al sistema de servicio público de transporte automotor de pasajeros de áreas urbanas y suburbanas bajo jurisdicción municipal y provincial, con excepción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el área metropolitana Buenos Aires, y disminuyendo al diecinueve por ciento (19 %) en forma exclusiva y específica al fideicomiso constituido conforme a lo establecido por el título 11 del decreto 976 del 31 de julio de 2001, con las reformas que le introdujeran los decretos 652 del 19 de abril de 2002 y 301 del 10 de marzo de 2004, y otras normas reglamentarias y complementarias vigentes, a diferencia de lo que establece la ley 26.028 que fija el 0,80 % y el 20,20 % respectivamente y del proyecto del dictamen de la mayoría que los fija en 1,80 % y 20,20 % en uno y otro caso.

*Miguel A. Giubergia. – Laura G. Montero.
– Margarita B. Beveraggi. – Silvia B.
Lemos. – Heriberto A. Martínez Oddone.
– Laura J. Sesma.*

