

CATALOGADO

34190

1695



LA LEY NACIONAL DE EMERGENCIA ECONOMICA
Y LAS PROVINCIAS

Análisis del Proyecto de Ley de Emergen-
cia Económica

NA121
N111

2704

280

Buenos Aires
24 de Julio de 1989

PROYECTO DE LEY NACIONAL DE EMERGENCIA ECONOMICA. REPERCUSION DE LAS
NORMAS PROYECTADAS SOBRE LOS ESTADOS PROVINCIALES.

El presente Informe fué encomendado por los Sres. Ministros de Economía y representantes provinciales reunidos en el CFI, el día jueves 20 ppto. en últimas horas de la tarde, con la premura del caso.

Ha sido elaborado sobre una versión del Proyecto de Ley que nos fuera facilitado en esa misma reunión, aclaración atinente si se tiene en cuenta que, según los medios periodísticos, existen a la fecha cinco versiones distintas de tal proyecto, sin que se cuente aún (al menos en nuestro conocimiento) con una versión oficial .

La premura ya apuntada ha obligado, por un lado, a efectuar una revisión expeditiva de un Proyecto que merituaría un examen de mayor profundidad, y por otro, a tratar en dictamen por separado, de especialistas en distintos temas, algunos artículos, de lo que se informa en el texto del presente.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que este Informe no contiene una opinión axiológica sobre lo proyectado, dando por sentado el acierto de la política económica escogida y que se refleja en las normas propuestas, limitándose a señalar aquellos aspectos de las mismas que han de tener, de sancionarse tal Proyecto, una repercusión de mayor o menor importancia, según el caso, sobre los Estados provinciales.

BUENOS AIRES, 24 de julio de 1989.-

Dr. Ricardo L. Zoroza
ASESOR

I N D I C E

- INTRODUCCION		Pág. 1
- Cap. I	Poder de policía de emergencia del Estado	" 4
- Cap. II	Suspensión de subsidios y subvenciones	" 5
- Cap. III	Reforma de la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina	" 8
- Cap. IV	Suspensión de los regímenes de promoción industrial	" 9
- Cap. V	Suspensión de los regímenes de promoción minera	" 10
- Cap. VI	Régimen de inversiones extranjeras	" 10
- Cap. VII	Reintegros, reembolsos y devolución de tributos	" 11
- Cap. VIII	Suspensión del régimen de compra nacional	" 12
- Cap. IX	Régimen presupuestario de emergencia	" 12
- Cap. X	Impuestos internos	" 12
- Cap. XI	Fondos con destino específico	" 13
- Cap. XII	Impuesto a la transferencia de combustibles líquidos derivados del petróleo	" 15
- Cap. XIII	Regalías petrolíferas y gasíferas	" 15
- Cap. XIV	Modificación de la Ley 23.664	" 16
- Cap. XV	Régimen de compensación de créditos y deudas de particulares con el Estado nacional y cancelación de sus saldos netos	" 16
- Cap. XVI	Régimen de compensación de créditos y deudas del Sector Público y cancelación de sus saldos netos	" 17
- Cap. XVII	Deuda pública interna	" 18
- Cap. XVIII	Mercado de capitales	" 19
- Cap. XIX	Obligaciones del BCRA con contratistas del BHN. Títulos de Reactivación Inmobiliaria	" 20
- Cap. XX	Función pública	" 21
- Cap. XXI	Sociedades comerciales	" 23

- Cap. XXII a XXVI		Pág. 24
- ANEXOS		" 25
- Anexo 1	Suspensión de los regímenes de promoción industrial	" 26
- Anexo 2	Suspensión de los regímenes de promoción minera	" 31
- Anexo 3	Modificación impuesto a la transferencia de combustibles líquidos derivados del petróleo y destino de los fondos	" 33
- Anexo 4	Reintegros, reembolsos y devolución de tributos	" 38
- Anexo 5	Regalías petrolíferas y gasíferas	" 40
- Anexo 6	Aspectos impositivos	" 42

CAPITULO I: Poder de policía de emergencia del EstadoArtículo 1º

El hecho de que la ley proyectada exprese que las graves circunstancias económicas y sociales generadoras de peligro colectivo son padecidas por el país en su conjunto, implica un reconocimiento de que esa situación comprende a todas y cada una de las provincias argentinas; por lo que, en tanto el Gobierno nacional ha estimado necesario emplear poderes de policía de emergencia para revertir tal situación, se crea el precedente y sustento suficiente para que cada uno de los gobiernos provinciales, dentro de las competencias que son propias de su autonomía, considere a su vez la necesidad y conveniencia del dictado de similares normas de emergencia, en ejercicio del citado poder de policía.

CAPITULO II: Suspensión de subsidios y subvenciones

Artículo 2°

El artículo proyectado no define lo que debe entenderse por subsidio o subvención a los fines de la ley; tal vez hubiere sido necesaria esa definición dada la muy amplia gama que el instituto tiene en su interpretación legislativa y doctrinaria. Al respecto dice Dromi. (Der. Adm., Económico, Bs. As., Astrea, II-161) que "las clasificaciones que se han dado de la subvención están plenamente acordes con los diversos conceptos que se han arbitrado para definirla; por ello no puede extrañar que, habiendo multitud de definiciones, las clasificaciones se prolonguen y diversifiquen ad infinitum".

Pero resulta indudable que al hablar el artículo de una suspensión que ha de aplicarle "con caracter general" y sobre "subsidios, subvenciones y todo otro compromiso del mismo caracter que, directa o indirectamente, afecten los recursos...", se le ha querido dar un caracter sumamente amplio, que involucra expresamente a las "tarifas o precios diferenciales" que estuvieren otorgados por las empresas de servicios públicos.

Respecto de los intereses provinciales, sin considerar aspectos estrictamente puntuales que escapan a este análisis, cabe señalar que con la norma proyectada se han de afectar las medidas de fomento económico y social que se encuentran vigentes en favor de determinadas actividades, ya fuere en razón de su naturaleza (vg. sociedades cooperativas) o de su localización - (vg. áreas de frontera).

Sin perjuicio de que los legisladores representantes de los Estados provinciales (Senado) analicen aquellas supresiones que pueden tener un interés "vital" para sus propias jurisdicciones, a fin de lograr su salvada en el articulado de la ley a sancionarse, se debe tener presente que ésta crea un mecanismo de salvaguarda a través de actos administrativos expresos que el Poder Ejecutivo podrá adoptar, como excepción a la suspensión genérica, con acuerdo general de ministros.

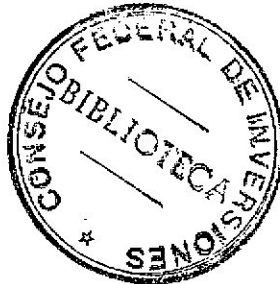
Parece útil, a los efectos del párrafo anterior, y dentro de la

generalidad con que el concepto de subsidio o subvención tiene en la norma proyectada, enunciar las principales medidas que en nuestra legislación podrían llegar a ser encuadradas dentro del concepto formal amplio de la subvención (directa inmediata, directa mediata, e indirecta; cf. FIGUEIRA LOURO, "Las subvenciones y los planes de inversión", Madrid, REVL, N°123, 1962; DROMI, op. cit., II-159 y 164).

- Franquicias aduaneras
- liberación o disminución de impuestos o tasas
- asistencia financiera diferencial
- avales estatales sin cargo o con cargos disminuidos
- premios estímulo
- asesoramientos técnicos gratuitos
- colaboración tecnológica sin cargo
- entregas de especies sin cargo o con precios diferenciales
- prestación de servicios económicos de sostén
- servicios públicos sin cargo o con tarifas diferenciales
- protección económica a ciertas actividades productivas (sacándolas de las formas de competencia abierta)
- realización de obras de infraestructura sin contribución de mejoras u otras formas retributivas
- propaganda en el exterior de productos de origen nacional
- precios mínimos fijados con anterioridad a la producción
- apoyo a las actividades cooperativas
- etc.

Aunque en el listado anterior, que peca por escueto, aparezcan medios de fomento genéricos, que algún autor pudiera considerar fuera de la subvención o subsidio, no hay duda que dentro de la latitud conceptual con que, según hemos comentado más arriba, se ha proyectado este artículo 2° de la ley de emergencia económica, los efectos de esas medidas entran en la categoría directa o indirecta de las subvenciones, máxime que tal como lo señala el texto mismo de ese artículo, se trata de compromisos que seguramente "directa o indirectamente afecten los recursos del Tesoro Nacio

nal y/o las cuentas del balance del Banco Central de la República Argentina y/o la ecuación económico-financiera de las empresas de servicios públicos de cualquier naturaleza, en especial cuando estas facturen tarifas o precios diferenciales".



CAPITULO III: Reforma de la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina.

Artículo 3°

Nada cabe observar respecto de la intención expresada en el proyecto respecto de producir un nuevo texto de carta orgánica del BCRA, en cuanto al interés provincial. Si, en cambio, puede señalarse desde esa misma óptica que debiera existir un marcado interés de las provincias en lograr una mayor participación (actual, en la proyectada comisión reformadora -aunque su integración por los presidentes de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas cámaras legislativas pueda considerarse suficiente, y posterior, en el Directorio y en las autoridades de los Institutos que se propician).

Estimamos que han de estar frescos en la memoria de los señores representantes de las provincias el impacto que ciertas medidas del BCRA, mediante simples circulares o comunicados telefónicos, tuvieron y tienen sobre las economías regionales, como para que el tema, desde la óptica aludida, les sea indiferente.

En cuanto a las directivas emanadas del artículo proyectado para la nueva Carta orgánica, es de particular relieve, a los fines de este Informe, la contenida en su inciso b), al prohibir al BCRA la financiación directa o indirecta, en favor tanto del Estado nacional como de los Estados provinciales. Se llama la atención de los Sres. representantes provinciales sobre este aspecto, sin por ello se abra aquí juicio de una medida que indudablemente es coherente con la política económica, y la subsecuente disciplina fiscal y monetaria, que inspira y se procura a través del conjunto del articulado propuesto para su sanción. Queda, en el artículo en examen, abierta la puerta para que los requerimientos provinciales puedan ser satisfechos por vía de excepción autorizada por el P.E.N., en Acuerdo general de ministros, en el contexto del gasto explicitado en la ley de Presupuesto Nacional. De sancionarse el artículo en examen según el proyecto, los representantes provinciales deberán, pues, extremar las previsiones, particulares para cada provincia y generales para todas las jurisdicciones (vg. para casos de catástrofes u otros imprevistos), en el momento de la discusión del proyecto de Presupuesto nacional.

CAPITULO IV: Suspensión de los regímenes de promoción industrial

ARTICULOS 4° á 9°

Este articulado es, en verdad, un corolario del ya comentado artículo 2° del Proyecto. Puede interpretarse incluso, como una limitación específica, para el caso de los regímenes de promoción industrial, de la suspensión de subvenciones que, con carácter general, prevé aquél artículo.

No hay duda que, de sancionarse estas normas así proyectadas, su efecto sobre las provincias que han logrado en los últimos tiempos importantes desarrollos industriales al calor de regímenes especiales de fomento será de importancia, debiendo aquilatarse en cada caso el impacto, lo que escapa a los límites y objeto de este análisis expeditivo. Escapan también de su objeto las razones políticas y de oportunidad que ha tenido el P.E.N. para proponer la sanción de tales restricciones.

Pero no hay duda que, siendo los territorios provinciales, y su población, los más directamente afectados por las medidas a tomarse, se debiera exigir una muy adecuada representación directa -y no ya a través de las comisiones del H. Congreso- en la Comisión que prevé el art.9° para preparar y elevar un proyecto de ley de promoción industrial. Debe tenerse en cuenta tanto la experiencia que las distintas provincias tienen en el tema, incluido el Territorio Nacional de la Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur, como el apoyo técnico que es dable al respecto en el Consejo Federal de Inversiones que éstas integran.

Por lo demás, compartimos lo expresado por DROMI (op.cit., I-155), en el sentido de que "la participación en el Congreso no basta; los gobiernos de provincia deben estar presentes también en las decisiones del más alto nivel ejecutivo y en todo el proceso del desarrollo local y regional".

Ver, además, dictamen técnico en anexo 1.

CAPITULO V: Suspensión de los regímenes de promoción minera

Artículos 10° á 13°

Son, en principio, válidas aquí las reflexiones vertidas respecto del Capítulo IV (régimen de promoción industrial) de la ley proyectada, sin perjuicio de adjuntar su dictamen por separado (ver anexo 2.)

CAPITULO VI: Régimen de inversiones extranjeras

ARTICULOS 14° á 17°

Sin comentarios

CAPITULO VII: Reintegros, reembolsos y devolución de tributos

Artículo 18° á 20°

Se acompaña, en ANEXO, dictamen técnico por separado.

CAPITULO VIII: Suspensión del régimen de compra nacionalArtículo 21°

Fuera del eventual impacto sobre algunos productos de inci-
dencia o relevancia en las economías provinciales o regionales, que pudie-
ran resultar afectados por la disminución de la preferencia en compras y
contrataciones de bienes, nada cabe observar, desde la óptica de este in-
forme, respecto de la norma proyectada.

CAPITULO IX: Régimen presupuestario de emergenciaArtículo 22°

Sin comentarios.

CAPITULO X: Impuestos internosArtículo 25°

Lo proyectado en este artículo es objeto de dictamen por sepa-
rado. (ver Anexo 6).

CAPITULO XI: Fondos con destino específicoArtículo 26°

Lo proyectado, faculta al P.E.N. a desafectar parcial y temporariamente (en dos escatones, del 50% el primero por 180 días, y de 20% el segundo, desde abril y hasta el 31-12-90), el destino específico de fondos previstos en las siguientes leyes:

a) Ley 15.336: de Régimen de la Energía eléctrica y creación del Consejo Federal de la Energía, Fondo Nacional de la Energía y Fondo Especial de Desarrollo Eléctrico del Interior.

Se afectan con lo proyectado los recursos específicos previstos por la Ley 15.336 para dichos Fondos, siendo de particular relieve para los fines de este Informe que, con ello, resultarían disminuídas las posibilidades de aportes y préstamos a las provincias para sus planes de electrificación, y los préstamos a municipalidades, cooperativas y consorcios de usuarios para obras de primer establecimiento, construcción y ampliación de centrales, redes de distribución y obras complementarias, amén de los préstamos a empresas privadas de servicios públicos de electricidad.

b) Ley 17.575: de reestructuración de los organismos de previsión social nacionales(1)

c) Ley 17.597: de impuesto a la transferencia de combustibles líquidos derivados del petróleo y creación del Fondo de los Combustibles.

El tema es considerado en dictamen por separado.

d) Ley: 19.287: de creación del Fondo Nacional de Grandes Obras Eléctricas. A los fines de este informe, se disminuirían las posibilidades financieras de los organismos estatales provinciales a cargo de la ejecución o administración de una obra que prevea recursos de ese origen.

(1) Es probable que la mención sea errónea, y se haya querido referir a la Ley 17.574 (Complejo Chocón Cerros Colorados)