

Proyecto de ley

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina,...

RECURSOS DEL IMPUESTO SOBRE LOS COMBUSTIBLES LÍQUIDOS Y AL DIÓXIDO DE CARBONO

CAPÍTULO I

DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS

Artículo 1º.- Sustitúyese el artículo 19 del Capítulo IV del Título III de la Ley 23.966, texto ordenado en 1998 y sus modificaciones, por el siguiente:

"ARTÍCULO 19.- El producido del impuesto establecido en el Capítulo I de este Título y, para el caso de los productos indicados en los incisos a), b), c), d), e), f), g), h) e i) de la tabla obrante en el primer párrafo del artículo 11, el producido del impuesto establecido en el Capítulo II, se distribuirá de la siguiente manera:

- a) Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) - Ley 21.581: QUINCE CON SIETE CENTÉSIMOS POR CIENTO (15,07%).
- b) Provincias: VEINTE CON OCHENTA CENTÉSIMOS POR CIENTO (20,80%).
- c) Sistema Único de Seguridad Social, para ser destinado a la atención de las obligaciones previsionales nacionales: VEINTIOCHO CON SESENTA Y NUEVE CENTÉSIMOS POR CIENTO (28,69%).
- d) Fideicomiso de Infraestructura Hídrica - Decreto 1381/2001: CUATRO CON TREINTA Y UN CENTÉSIMOS POR CIENTO (4,31%).
- e) Fideicomiso de Infraestructura de Transporte - Decreto 976/2001: VEINTIOCHO CON CINCUENTA Y OCHO CENTÉSIMOS POR CIENTO (28,58%).
- f) Compensación Transporte Público - Decreto 652/2002: DOS CON CINCUENTA Y CINCO CENTÉSIMOS POR CIENTO (2,55%)."



Artículo 2º.- Sustitúyese el artículo 20 del Capítulo IV del Título III de la Ley 23.966, texto ordenado en 1998 y sus modificaciones, por el siguiente:

"ARTÍCULO 20.- Los fondos que corresponden a las provincias según lo previsto en el artículo anterior se distribuirán entre ellas de la siguiente manera:

a) El OCHENTA POR CIENTO (80%), por acreditación directa en las cuentas de los organismos de vialidad de las provincias, conforme a los porcentajes de coparticipación vial que fije el Consejo Vial Federal de acuerdo con el artículo 23 del Decreto Ley 505/1958.

b) El QUINCE POR CIENTO (15%), a las provincias conforme a los porcentajes previstos en el artículo 3º, inciso c), y en el artículo 4º de la Ley 23.548, con afectación específica a obras de infraestructura de energía eléctrica y/u obras públicas.

c) El CINCO POR CIENTO (5%), al Fondo Especial de Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI), para las finalidades establecidas en el artículo 33 de la Ley 15.336. El Consejo Federal de la Energía Eléctrica distribuirá los fondos conforme a los índices repartidores vigentes o a los que determine en el futuro."

CAPÍTULO II

EJECUCIÓN EFECTIVA DE LOS RECURSOS AFECTADOS

Artículo 3º.- Ámbito de aplicación. Las disposiciones de este capítulo se aplican a: a) los recursos asignados por el artículo 19 de la Ley 23.966 al Fideicomiso de Infraestructura Hídrica; b) los recursos asignados al Fideicomiso de Infraestructura de Transporte que, conforme a la normativa vigente, correspondan a infraestructura vial y al Sistema Vial Integrado (SISVIAL); y c) las rentas, frutos, intereses y demás rendimientos producidos por esos recursos.

Artículo 4º.- Intangibilidad. Los recursos comprendidos en el artículo 3º conservan su afectación específica, exclusiva e irrevocable. No podrán ser desafectados, reasignados, compensados, prestados, transferidos al Tesoro Nacional o a rentas generales, ni utilizados transitoriamente para finalidades distintas de las previstas en sus normas de creación. Su



registración en el resultado fiscal no altera su destino ni autoriza su retención o indisponibilidad. Los rendimientos financieros quedan sujetos a la misma afectación que el capital.

Artículo 5°.- Plan anual. La autoridad de aplicación deberá publicar, antes del 30 de noviembre de cada año, un Plan Anual de Inversión y Ejecución para el ejercicio siguiente. El plan individualizará cada obra o intervención, su localización, organismo ejecutor y beneficiario, presupuesto total, fuente de financiamiento, procedimiento de contratación, estado administrativo, metas físicas, cronograma financiero trimestral, saldo inicial disponible y reservas de liquidez u obligaciones financieras existentes. Para el primer ejercicio alcanzado por esta ley, el plan deberá publicarse dentro de los sesenta (60) días corridos desde su entrada en vigencia.

Artículo 6°.- Información pública. La autoridad de aplicación publicará mensualmente, en formato abierto y reutilizable, la recaudación percibida, los saldos disponibles y sus inversiones, los importes comprometidos, devengados y pagados, el avance físico y financiero de las obras y las reservas u obligaciones que se invoquen para excluir recursos de la transferencia prevista en el artículo 8°. La información deberá permitir identificar la fecha de percepción y la antigüedad de cada saldo.

Artículo 7°.- Concepto de ejecución. A los efectos de esta ley, se considera ejecutado un recurso cuando se encuentre pagado o devengado por una obligación exigible originada en una obra certificada, un bien entregado, un servicio efectivamente prestado, un hito contractual cumplido o un anticipo financiero legalmente abonado y debidamente garantizado. No constituyen ejecución la inclusión de una obra en el presupuesto o en un plan, la reserva interna de crédito, el inicio de un procedimiento de contratación, la transferencia entre cuentas del Sector Público Nacional ni la inversión transitoria de la liquidez.

Artículo 8°.- Transferencia automática por falta de ejecución. Al cierre de cada trimestre calendario, los recursos comprendidos en el artículo 3° que hayan sido percibidos con una antigüedad superior a doce (12) meses y no registren ejecución en los términos del artículo 7° deberán ser transferidos, dentro de los quince (15) días hábiles, de la siguiente manera:



a) Los correspondientes al Fideicomiso de Infraestructura Hídrica, a las provincias según los porcentajes previstos en el artículo 3°, inciso c), y en el artículo 4° de la Ley 23.548, mediante acreditación directa en cuentas específicas de los organismos provinciales competentes. Los recursos conservarán exclusivamente los destinos establecidos por el Decreto 1381/2001 y sus modificaciones.

b) Los correspondientes a infraestructura vial y al SISVIAL, a los organismos de vialidad de las provincias según los porcentajes de coparticipación vial que fije el Consejo Vial Federal conforme al artículo 23 del Decreto Ley 505/1958, con afectación exclusiva a construcción, conservación, rehabilitación, mejora y seguridad de la red vial.

Para determinar la antigüedad, los importes ejecutados se imputarán en primer término a los recursos de percepción más antigua.

La presente ley constituye instrucción suficiente, automática e irrevocable al organismo recaudador, al fiduciario y a toda entidad que administre los recursos. La transferencia no requerirá convenio, adhesión, autorización, cupo presupuestario ni acto administrativo adicional.

Quedan excluidos del cálculo únicamente los importes destinados a reservas de liquidez exigidas por la normativa vigente y los afectados a obligaciones contractuales o financieras exigibles, previamente contraídas para las finalidades previstas en el artículo 3°. Las exclusiones deberán encontrarse individualizadas y publicadas conforme al artículo 6° y no podrán superar, en conjunto, el DIEZ POR CIENTO (10%) de los recursos percibidos en el ejercicio. La existencia de un procedimiento de contratación pendiente no habilita la exclusión.

El incumplimiento del plazo previsto en este artículo devengará intereses a favor de las jurisdicciones acreedoras, a la tasa que establezca la reglamentación, la que no podrá ser inferior a la aplicable a los créditos del Estado nacional en mora, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles y penales que correspondan.

Artículo 9°.- Aplicación provincial. Los recursos transferidos conforme al artículo 8° conservarán en la jurisdicción receptora la afectación específica establecida por esta ley y no podrán ser aplicados a finalidades distintas.



Cada provincia determinará, conforme a su derecho público, los mecanismos de administración, ejecución, publicidad y control. Las jurisdicciones receptoras remitirán trimestralmente a la autoridad de aplicación la información necesaria para acreditar el destino de los recursos y el avance físico y financiero de las obras.

Artículo 10°.- Información al Congreso. Dentro de los treinta (30) días corridos posteriores al cierre de cada trimestre, la autoridad de aplicación remitirá a las comisiones competentes de ambas Cámaras del Congreso de la Nación un informe sobre la recaudación, administración, ejecución y transferencia de los recursos comprendidos en esta ley.

El informe deberá individualizar los recursos alcanzados por el artículo 8°, los importes transferidos a cada jurisdicción, las exclusiones aplicadas y las causas de cualquier incumplimiento o demora.

Artículo 11.- Continuidad de la afectación. La transformación, sustitución, extinción, disolución o liquidación total o parcial de los fideicomisos, sistemas, fondos, cuentas o subcuentas comprendidos en esta ley no alterará la afectación legal de los recursos ni permitirá su ingreso al Tesoro Nacional o a rentas generales. El Poder Ejecutivo nacional deberá establecer, dentro de los treinta (30) días corridos, el mecanismo sucesor y las cuentas específicas que aseguren la continuidad de la recaudación, ejecución y control. Vencido ese plazo sin que el mecanismo se encuentre operativo, los saldos disponibles no afectados a obligaciones exigibles serán transferidos automáticamente conforme al artículo 8°.

Artículo 12.- Previsiones presupuestarias. El Poder Ejecutivo nacional deberá incluir en el proyecto de ley de presupuesto general de cada ejercicio la identificación separada de los flujos, saldos y aplicaciones de los recursos comprendidos en esta ley, así como los créditos presupuestarios necesarios para su ejecución.

La omisión o insuficiencia de previsiones presupuestarias, las cuotas de compromiso o devengado y cualquier otra limitación administrativa no podrán suspender, condicionar ni demorar las transferencias automáticas establecidas en el artículo 8°.



CAPÍTULO III

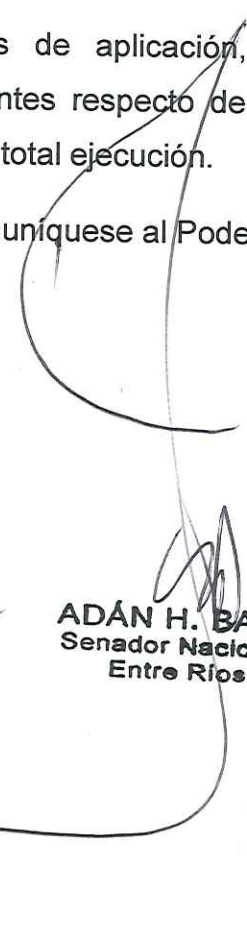
DISPOSICIONES FINALES

Artículo 13.- Reglamentación. El Poder Ejecutivo nacional reglamentará la presente ley dentro de los sesenta (60) días corridos desde su publicación. La falta de reglamentación no suspenderá su vigencia ni la operatividad de las obligaciones, prohibiciones y transferencias automáticas que establece.

Artículo 14.- Vigencia temporal. Las asignaciones específicas y el régimen de distribución establecidos por esta ley regirán hasta el 31 de diciembre de 2035, inclusive, de conformidad con el artículo 75, inciso 3, de la Constitución Nacional. Su prórroga deberá disponerse mediante una ley especial aprobada con la mayoría allí prevista.

Las obligaciones de aplicación, transferencia, información y control continuarán vigentes respecto de los recursos percibidos durante dicho período hasta su total ejecución.

Artículo 15.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.


ADÁN H. BAHL
Senador Nacional
Entre Ríos



FUNDAMENTOS

Señora Presidenta:

El presente proyecto de ley propone dos decisiones complementarias. La primera consiste en federalizar una porción del producido de los impuestos sobre los combustibles que actualmente corresponde al Tesoro Nacional y dirigirla, de manera automática y con criterios objetivos, a las vialidades provinciales. La segunda procura asegurar que los recursos que permanecen bajo administración nacional con afectación específica a infraestructura vial e hídrica se conviertan efectivamente en obras dentro de un plazo verificable.

Ambos propósitos responden a un mismo principio: los recursos recaudados para financiar infraestructura no pueden quedar inmovilizados mientras las provincias afrontan el deterioro de sus caminos, el incremento de los costos de conservación y las consecuencias económicas y sociales de una red vial insuficiente. El federalismo fiscal no se agota en reconocer competencias; exige que los recursos acompañen las responsabilidades que las jurisdicciones ejercen y las necesidades que deben atender.

El artículo 19 del Título III de la Ley 23.966 distribuye actualmente el producido comprendido en ese régimen entre el Tesoro Nacional, el Fondo Nacional de la Vivienda, las provincias, el Sistema Único de Seguridad Social, el Fideicomiso de Infraestructura Hídrica, el Fideicomiso de Infraestructura de Transporte y el régimen de compensación del transporte público. Dentro de ese esquema, el Tesoro Nacional recibe el diez con cuarenta por ciento (10,40 %) y las provincias otro diez con cuarenta por ciento (10,40 %).

El proyecto elimina la participación del Tesoro Nacional y eleva la correspondiente a las provincias al veinte con ochenta por ciento (20,80 %), sin modificar las restantes afectaciones. No crea un tributo, no aumenta alícuotas ni altera los hechos imponibles, los sujetos o las bases de cálculo. El producido continúa distribuyéndose íntegramente y la fuente de los recursos adicionales queda expresamente identificada: los mismos diez con cuarenta (10,40) puntos porcentuales que hasta ahora se destinan al Tesoro Nacional sin una finalidad sectorial específica.



La modificación propuesta al artículo 20 ha sido diseñada para que la totalidad de ese incremento se destine a los organismos provinciales de vialidad, sin reducir los recursos que actualmente corresponden a infraestructura eléctrica, obras públicas y al Fondo Especial de Desarrollo Eléctrico del Interior.

Bajo el régimen vigente, del diez con cuarenta por ciento (10,40 %) asignado a las provincias, el sesenta por ciento (60 %) se acredita a las vialidades provinciales, lo que representa el seis con veinticuatro por ciento (6,24 %) del producido total; el treinta por ciento (30 %) equivale al tres con doce por ciento (3,12 %) y el diez por ciento (10 %) restante al uno con cuatro por ciento (1,04 %).

Con la reforma, el veinte con ochenta por ciento (20,80 %) correspondiente a las provincias se distribuirá en un ochenta por ciento (80 %) para las vialidades, un quince por ciento (15 %) para infraestructura de energía eléctrica u obras públicas y un cinco por ciento (5 %) para el Fondo Especial de Desarrollo Eléctrico del Interior. Medidos sobre el producido total, esos destinos representarán el dieciséis con sesenta y cuatro por ciento (16,64 %), el tres con doce por ciento (3,12 %) y el uno con cuatro por ciento (1,04 %), respectivamente. De este modo, los dos últimos mantienen exactamente su participación actual y el incremento de diez con cuarenta (10,40) puntos se dirige íntegramente a la construcción, conservación, rehabilitación, mejora y seguridad de los caminos.

La acreditación directa a los organismos provinciales de vialidad y la utilización de los porcentajes que fija el Consejo Vial Federal aseguran un reparto regido por parámetros preexistentes y vinculados con las necesidades del sistema vial. No se crean cupos discrecionales ni mecanismos sujetos a la negociación bilateral con el Poder Ejecutivo nacional.

Esta participación provincial debe distinguirse del Fideicomiso de Infraestructura de Transporte creado por el Decreto 976/2001 y sus modificatorios. Ese fideicomiso no financia únicamente rutas: integra distintos subsistemas vinculados con la infraestructura vial y con el transporte automotor y ferroviario. El proyecto mantiene intacto el veintiocho con cincuenta y ocho por ciento (28,58 %) que le asigna el artículo 19 y no



altera los recursos correspondientes al transporte público automotor ni al sistema ferroviario.

El capítulo II se limita, dentro de ese fideicomiso, a los recursos que conforme a la normativa vigente correspondan a infraestructura vial y al Sistema Vial Integrado (SISVIAL). A ellos se añaden los asignados al Fideicomiso de Infraestructura Hídrica y los rendimientos producidos por ambos grupos de recursos. Esta delimitación evita confundir circuitos y finalidades diferentes: una cosa es la transferencia provincial directa regulada por los artículos 19 y 20, y otra es la porción vial o hídrica que permanece inicialmente bajo administración nacional y sólo se transfiere cuando no registra ejecución efectiva durante el plazo establecido.

El proyecto no cuestiona la existencia de instrumentos fiduciarios ni desconoce que pueden contribuir a ordenar y dar continuidad al financiamiento de políticas públicas. Lo que impide es que la estructura fiduciaria transforme una afectación legal en una mera inmovilización contable o en una fuente permanente de colocaciones financieras desvinculadas de las obras que justificaron la recaudación.

Por esa razón se consagra expresamente la intangibilidad de los recursos y de sus rendimientos. No podrán ser desafectados, reasignados, compensados, prestados, transferidos al Tesoro Nacional o a rentas generales, ni utilizados transitoriamente para finalidades distintas. Su registración en el resultado fiscal no modifica su destino jurídico ni habilita su retención.

Una afectación específica tampoco se cumple con la sola inclusión de una obra en el presupuesto, la formulación de un plan, la reserva interna de un crédito o el inicio indefinido de un procedimiento de contratación. La finalidad legal se satisface cuando existe una aplicación concreta del recurso. Por ello, el artículo 7º considera ejecución el pago o el devengamiento de una obligación exigible originada en una obra certificada, un bien entregado, un servicio efectivamente prestado, un hito contractual cumplido o un anticipo legalmente abonado y debidamente garantizado.

Para que esa regla pueda verificarse, la iniciativa exige un Plan Anual de Inversión y Ejecución y la publicación mensual de información en formato abierto y reutilizable. Deberán conocerse la recaudación, los saldos



disponibles, sus inversiones, los importes comprometidos, devengados y pagados, el avance físico y financiero de las obras y las reservas u obligaciones invocadas para excluir determinados recursos de la transferencia. La identificación de la fecha de percepción y de la antigüedad de cada saldo permitirá controlar objetivamente el cumplimiento del plazo legal.

La regla central puede resumirse en una fórmula sencilla: ejecutar o transferir. Al cierre de cada trimestre, los recursos alcanzados que tengan más de doce meses de antigüedad y no registren ejecución comprobable deberán ser transferidos dentro de los quince días hábiles. La imputación de las aplicaciones a los recursos más antiguos evita que movimientos posteriores o nuevas recaudaciones oculten la permanencia de saldos inmovilizados.

Los recursos del Fideicomiso de Infraestructura Hídrica se distribuirán entre las provincias conforme a los coeficientes objetivos previstos en la Ley 23.548 y conservarán los destinos establecidos por su normativa específica. Los correspondientes a infraestructura vial y al SISVIAL serán acreditados directamente a los organismos provinciales de vialidad según los porcentajes fijados por el Consejo Vial Federal, con afectación exclusiva a la construcción, conservación, rehabilitación, mejora y seguridad de la red vial.

La transferencia de los recursos no supone la transferencia de rutas nacionales, competencias o servicios a las provincias, ni libera al Estado nacional de las responsabilidades que le corresponden sobre la red vial nacional. Se trata de una consecuencia frente a la falta de ejecución de recursos específicamente afectados: si la administración nacional no los convierte en obras dentro de un plazo razonable, deberán llegar a las jurisdicciones provinciales para ser aplicados a la misma finalidad pública.

El mecanismo respeta los compromisos válidamente asumidos. Se excluyen las reservas de liquidez exigidas por la normativa vigente y los importes afectados a obligaciones contractuales o financieras exigibles, previamente contraídas para las finalidades comprendidas en el proyecto. Esto incluye, cuando corresponda, obligaciones exigibles derivadas de obras, contratos o concesiones. Pero una licitación pendiente, una reserva



administrativa genérica, una mera previsión futura o una inversión transitoria de liquidez no bastarán para impedir la transferencia. Toda exclusión deberá estar individualizada y publicada, de modo que pueda conocerse su causa, monto y vinculación con una obligación concreta. Para que la excepción no absorba la regla, las exclusiones no podrán superar en conjunto el diez por ciento (10 %) de los recursos percibidos en el ejercicio. Y como la transferencia automática carecería de eficacia si su incumplimiento no tuviera consecuencia alguna, la mora devengará intereses a favor de las jurisdicciones acreedoras, sin perjuicio de las responsabilidades que correspondan a los funcionarios intervinientes.

La automaticidad constituye una garantía esencial. La propia ley será instrucción suficiente para el organismo recaudador, el fiduciario y cualquier entidad administradora. La transferencia no dependerá de convenios, adhesiones, cupos presupuestarios, autorizaciones ni actos administrativos posteriores. Se evita así que un derecho objetivo de las provincias quede sujeto a decisiones discrecionales o se convierta en una herramienta de negociación política.

Una vez recibidos los fondos, las provincias deberán conservar su afectación específica. Al mismo tiempo, el proyecto respeta plenamente sus autonomías: cada jurisdicción determinará, conforme a su propio derecho público, los mecanismos de administración, ejecución, publicidad y control. La obligación de informar trimestralmente el destino de los recursos y el avance físico y financiero de las obras permite verificar el cumplimiento de la afectación sin regular la organización administrativa ni sustituir a los organismos de control provinciales.

La autoridad de aplicación también deberá informar trimestralmente a las comisiones competentes de ambas Cámaras del Congreso. El informe individualizará los recursos alcanzados por la transferencia, los importes remitidos a cada jurisdicción, las exclusiones aplicadas y las razones de cualquier demora o incumplimiento. Esta obligación fortalece el control parlamentario sin alterar ni superponer las competencias que el ordenamiento vigente atribuye a los órganos de control nacionales y provinciales.



La continuidad de la afectación tampoco puede quedar condicionada por la subsistencia de una determinada estructura administrativa. La transformación, sustitución, extinción, disolución o liquidación de los fideicomisos, fondos, cuentas o subcuentas no autorizará el ingreso de los recursos al Tesoro Nacional o a rentas generales. El mecanismo sucesor deberá mantener cuentas específicas y asegurar la continuidad de la recaudación, ejecución y control. Si no se encuentra operativo dentro de los treinta días, los saldos disponibles no afectados a obligaciones exigibles se transferirán automáticamente conforme al régimen previsto.

Asimismo, el Poder Ejecutivo nacional deberá identificar separadamente en el proyecto de ley de presupuesto los flujos, saldos y aplicaciones de estos recursos e incluir los créditos necesarios para su ejecución. La omisión o insuficiencia de una previsión presupuestaria, las cuotas administrativas de compromiso o devengado y otras limitaciones internas no podrán ser invocadas para suspender o demorar una transferencia que la ley establece como automática.

Desde el punto de vista fiscal, la iniciativa no aumenta la presión tributaria ni crea una obligación sin fuente de financiamiento. Reasigna una porción expresamente determinada de la recaudación existente y ordena la aplicación de fondos que ya cuentan con afectación específica. El monto adicional destinado a las provincias será exactamente equivalente a la participación del diez con cuarenta por ciento (10,40 %) que se suprime al Tesoro Nacional.

Para provincias productivas como Entre Ríos, la cuestión tiene una dimensión concreta. Los caminos provinciales y rurales conectan la producción con los corredores nacionales, los puertos, los centros industriales y los mercados; también garantizan el acceso cotidiano a escuelas, centros de salud y localidades. Cuando esos caminos se deterioran, aumentan los costos logísticos, se reduce la competitividad, se afecta la seguridad vial y se profundizan las desigualdades territoriales. Fortalecer a las vialidades provinciales no constituye una concesión: es una inversión federal en producción, integración y seguridad.

La iniciativa se encuadra en los artículos 1°, 75, incisos 2°, 3° y 8°, 121, 122 y concordantes de la Constitución Nacional. Por establecer y modificar

Senado de la Nación



asignaciones específicas de recursos coparticipables, se fija una vigencia determinada hasta el 31 de diciembre de 2035 y corresponde su aprobación mediante una ley especial, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. Las obligaciones de aplicación, transferencia, información y control continuarán respecto de los recursos percibidos durante ese período hasta su total ejecución.

El país necesita rutas transitables, obras hídricas concluidas y reglas capaces de convertir la recaudación afectada en infraestructura efectiva. Fortalecer a las provincias y exigir a la Nación que ejecute los recursos que administra no son objetivos contradictorios: son las dos dimensiones de un federalismo responsable, basado en transferencias automáticas, destinos claros, información pública y control institucional.

Por las razones expuestas, solicito a mis pares la aprobación del presente proyecto de ley.

ADÁN H. BAHL
Senador Nacional
Entre Ríos