

SESIONES ORDINARIAS

2006

ORDEN DEL DIA N° 552

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

Impreso el día 12 de julio de 2006

Término del artículo 113: 21 de julio de 2006

SUMARIO: **Resolución** por la que se establece que en el dictado del decreto 2.703/02 el Poder Ejecutivo actuó dentro del marco de las facultades delegadas por la ley 25.561. (158-P.E.-2002 y 60-S.-2006.)

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 P.E.-158/02, a través del cual tramita el decreto 2.703/02; 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 2.703/2002, actuó dentro del marco de las facultades delegadas por la ley 25.561.

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

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

De conformidad con el reglamento, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 16 de diciembre de 2004.

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

INFORME

Honorable Congreso:

I. El decreto 2.703/02

Fíjase un límite máximo para la libre disponibilidad de las divisas provenientes de la exportación de petróleo crudo, gas natural y gases licuados.

Fue dictado el 27-12-2002 por el Poder Ejecutivo nacional, en ejercicio de las facultades delegadas por la ley 25.561, según surge de sus considerandos.

El artículo 5° del decreto 1.606/01 derogó el decreto 530 del 27 de marzo de 1991, que dejaba sin efecto la obligatoriedad del ingreso y negociación en el mercado de cambios de las divisas provenientes de la exportación de productos, restableciendo la vigencia del artículo 1° del decreto 2.581, del 10 de abril de 1964, y del artículo 10 del decreto 1.555, del 4 de setiembre de 1986.

El artículo 1° del decreto 1.638/01 establece el modo en que debe cumplirse con la obligación de ingresar y negociar esas divisas.

El artículo 2° del decreto 1.638/01 faculta al Banco Central de la República Argentina a conceder excepciones a esa obligación, y el artículo 3° de la precitada norma dispone que no estarán obligadas al ingreso de las divisas las actividades que tengan una exención especial para ello otorgada por ley, por contrato con el Estado nacional o por decretos de fecha anterior a esa norma y en la medida de tal exención.

Las normas jurídicas que eximían de ingresar y negociar en el mercado de cambios las divisas pro-

cedentes de las exportaciones de petróleos crudos, gas natural y/o gases licuados que se encontraban en vigencia con anterioridad al dictado del decreto 530/91 perdieron efecto como consecuencia de lo dispuesto por este último.

Al derogarse el artículo 9° de la ley 24.144, el decreto ley 4.611/58, ratificado por la ley 14.467 –fuente de la delegación legislativa que permitió el dictado del decreto 530/91–, no resultaba posible crear, por medio de un decreto ordinario como el 1.638/01, excepciones al régimen establecido por el decreto 1.606/01, por revestir éste rango legislativo.

No obstante, el artículo 2° de la ley 25.561 acordó al Poder Ejecutivo nacional facultades para dictar regulaciones cambiarias.

Resulta conveniente fijar un límite máximo para la libre disponibilidad de las divisas provenientes de la exportación de petróleos crudos, gas natural y gases licuados.

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 2.703/02, éste se enmarca en el artículo 1° de la ley 25.561, en cuanto declaró la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera 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 el 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 aquéllas hiciera 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 Poder 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 expuesto, y habiendo dado cumplimiento a la intervención prevista en el artículo 20 de la ley 25.561, se aconseja la aprobación del presente dictamen.

Ernesto R. Sanz.

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 158-P.E./02, a través del cual tramita el decreto 2.703/02; 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 2.703/2002, actuó conforme a la delegación prevista en el artículo 2° de la ley 25.561.

2. Que en relación a lo normado por el decreto 2.703/02, debe rechazarse, toda vez que crea un privilegio sectorial en perjuicio del resto de la comunidad; las inversiones se verán restringidas ante la alta fuga de divisas al exterior.

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

De conformidad con el reglamento, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 16 de diciembre de 2004.

María A. González.

INFORME

Honorable Congreso:

Entendemos que si bien el Poder Ejecutivo nacional en el dictado del decreto 2.703/02 ha actuado dentro del marco de las facultades delegadas por el Poder Legislativo en la ley 25.561 (artículo 2°), debe rechazarse el contenido del mismo, en donde no es más que una muestra del privilegio del que dispone el oligopolio de las empresas de hidrocarburos.

Sin perjuicio de ello, entendemos que la función de esta Comisión Bicameral de Seguimiento de las Facultades Delegadas no debe limitarse solamente a si el Poder Ejecutivo nacional actuó o no actuó dentro de las facultades delegadas, sino que además debe analizar si lo normado en ejercicio de dichas facultades delegadas respeta la legalidad de nuestro sistema constitucional.

Como dijimos, el decreto en análisis es una muestra más del privilegio del que dispone el oligopolio de las empresas de hidrocarburos en nuestro país. No existe en la Argentina ningún otro sector exportador —a excepción del sector minero— que tenga este tipo de beneficios respecto de la liquidación de sus exportaciones.

A efectos del análisis, resulta interesante conocer los antecedentes del presente decreto y cuáles fueron las decisiones tomadas respecto de la liquidación de las divisas obtenidas por exportaciones desde el Poder Ejecutivo nacional en los últimos cuarenta años.

En el año 1964 el gobierno del doctor Arturo Illia, debido a la necesidad de dictar medidas tendientes a evitar el distorsionamiento del mercado de divisas y proteger el valor de la moneda, dictó el decreto 2.581/64, por el cual en su artículo 1° se declaró la obligatoriedad de liquidar la totalidad de las divisas provenientes de las exportaciones en el mercado único de cambios.

El artículo 10 del decreto 1.555/86, dictado por el entonces presidente Alfonsín, condiciona el reintegro de impuestos a los exportadores a que el ingreso de las divisas generadas por las operaciones de exportación sea depositado en una cuenta bancaria de una entidad financiera sujeta a fiscalización del Banco Central.

En 1989, y mediante el decreto 1.589/89, artículo 5°, el Poder Ejecutivo deja sin efecto los reintegros o reembolsos que beneficiaban a las exportaciones y elimina la obligación de las empresas petroleras que exporten hidrocarburos de liquidar el total de las divisas en el ámbito interno, otorgando a los exportadores la libre disponibilidad del 70 % de las divisas generadas por exportaciones de petróleo crudo o derivados.

En ese momento este sector y el minero eran los únicos que contaban con esta prerrogativa, ya que para los restantes existía la obligatoriedad del ingreso de divisas por exportación.

En 1991, el Poder Ejecutivo, con la firma del presidente Menem y su ministro Cavallo, dictan el decreto 530/91, por el cual se eliminan totalmente la obligación de ingresar las divisas provenientes de las exportaciones a todos los sectores de la economía y la condición previa de esa liquidación para acceder a los beneficios de devolución de tributos que corresponden a las operaciones de exportación.

Se dejan sin efecto el artículo 1° del decreto 2.581/64 y el artículo 10 del decreto 1.555/86.

En medio de la crisis financiera y política que desembocaría en la caída de su gobierno, el presidente Fernando de la Rúa, el 1° de diciembre de 2001, junto a su ministro Domingo Cavallo, firma en primer lugar el decreto 1.570/01 y algunos días después el decreto 1.606/2001, por los que se deja sin efecto el decreto 530/01 de Menem restableciendo el sistema vigente hasta principios de la década del 90, que implicaba la obligatoriedad de ingresar las divisas por exportación, y se restituye la validez del artículo 1° del decreto 2.581/64 y del artículo 10 del decreto 1.555/86.

Pocos días más tarde, el 11 de diciembre de 2001, perfeccionan la mencionada norma con el dictado del decreto 1.638/01, mediante el cual se considerará cumplida la norma mediante el ingreso de las divisas originadas por exportaciones y su depósito en una entidad sujeta a la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias del Banco Central de la República Argentina.

El 27 de diciembre de 2002, el presidente Duhalde emite el decreto 2.703/02, por el cual se deja sin efecto el decreto 1.606/01, estableciendo que los exportadores gozarán de la libre disponibilidad del 70 % de las divisas producidas por exportaciones estando obligados a depositar en el país solamente el 30 % de lo obtenido por tal concepto.

El decreto 417/03, de fecha 27 de febrero de 2003 (presidente Duhalde), otorga la libre disponibilidad del total de las divisas provenientes de exportaciones a las empresas mineras que hubieran obtenido la estabilidad cambiaria mediante la ley 24.196 y durante la vigencia del decreto 530/91, no quedando obligadas al ingreso de ningún porcentaje de divisas para obtener el pago a los exportadores de las devoluciones previstas en aquella norma.

María A. González.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

Resulta difícil entender las razones que motivaron el presente decreto. Fue emitido en diciembre de 2002, luego de la sanción de la ley 25.561, de emergencia económica, financiera y social, cuando la Argentina enfrentaba gravísimos problemas de liquidez y reservas, los efectos profundizaban la crisis social y el aumento de la pobreza e indigencia alcanzaba niveles inéditos.

Seguramente se explica teniendo en cuenta el extraordinario poder de las petroleras y la permeabilidad (complicidad) del gobierno de Duhalde para otorgar este tipo de privilegios en el marco descrito.

Mediante el artículo 1° del decreto 2.703/02 se otorga la libre disponibilidad de las divisas de los productos nombrados, o de cualquier otro hidrocarburo, lo que significa autorizar a las petroleras a “fugar”

divisas al exterior, cuando la crisis energética hace imprescindible aumentar las inversiones en el país, tanto para tareas de exploración como de expansión de infraestructura. Contradiciendo, de esta manera, las políticas difundidas por el gobierno en materia de emergencia energética y la concreción de nuevas inversiones necesarias para su superación.

No obstante, a esto se suma que los hidrocarburos son recursos escasos en nuestro país y que nuestras reservas se han reducido continuamente, sobre todo a partir de la desregulación de los 90, debido al crecimiento indiscriminado de la explotación destinada a la exportación.

Por lo tanto, mediante este decreto se continúa alimentando a un mercado sin regulación alguna y con la posibilidad de obtener altísimas rentas en dólares, a precios internacionales y bajos costos, de las que no se exigirá siquiera que sean invertidas en el país, contradiciéndose el gobierno entre el discurso y los hechos.

Artículo 3º: Este artículo da muestra, una vez más, de los privilegios que el gobierno concede al oligopolio petrolero. Mediante éste se beneficia claramente a las empresas haciendo efectivo el pago de impuestos y retenciones sobre el porcentaje no disponible, es decir, éstos se liquidan sobre el total de las divisas y se pagan del 30 % que queda en el país.

Por lo tanto, se agrava aún más la implementación de este decreto, porque no solamente las inversiones se verán restringidas ante la alta "fuga" de divisas al exterior, sino que también, a su vez, los impuestos serán pagados del porcentaje que queda en el país, reduciéndose aún más las divisas libres para una posible inversión (nota: la articulación del pago de impuestos y retenciones debería al menos ser sobre el monto de libre disponibilidad otorgado a las empresas y no al revés como lo dispone este decreto).

Previo al dictado del decreto 2.703/02 el Poder Ejecutivo, para el caso de las exportaciones de hidrocarburos y derivados, solicitó la opinión de la Procuración del Tesoro para que se expidiera sobre el tratamiento a aplicar, esto es el decreto 1.589/89 o, en su defecto, el decreto 1.606/01.

Como antecedentes la Procuración tomó como base las posiciones sustentadas por los servicios jurídicos del Banco Central y del Ministerio de Economía, que coincidieron en que el decreto 1.606/01 es una norma de alcance general y posterior al decreto 1.589/89 que rige la actividad petrolera, por lo que corresponde su aplicación a todas las exportaciones, sin distinción de sectores.

En este contexto la posición de la Procuración era que como el régimen especial establecido por el artículo 5º del decreto 1.589/89 era incompatible con la normativa general (decreto 1.606/01), el mismo está tácitamente derogado por éste.

Asimismo consideró que en situaciones de emergencia económica declarada por ley (como la ley

de emergencia económica 25.561), los derechos de los particulares padecen limitaciones especiales, tal como se señaló para el caso de la petición que en igual sentido realizaron las empresas del sector minero.

Atento a todas estas consideraciones, la Procuración del Tesoro dictaminó que la excepción en el artículo 5º del decreto 1.589/89 no se encontraba vigente y carecía de operatividad frente al régimen cambiario establecido por los decretos 1.606/01 y 60/02.

Al respecto, el Poder Ejecutivo no sólo no tomó en cuenta el dictamen del procurador, sino que además, por el contrario, dictó el decreto 2.703/02, por el que se continúa privilegiando a las petroleras, al permitirles mantener la libre disponibilidad del 70 % de las divisas para las exportaciones de petróleo y derivados.

A ello hay que agregarle que los deficientes mecanismos de control del volumen exportado, principalmente del que se realiza a través de los ductos, dejan un importante margen de discrecionalidad y maniobrabilidad de la información que suministran las petroleras –sin controles efectivos de la Secretaría de Energía–, que termina, en última instancia, siempre beneficiando a este sector.

Debe tenerse en cuenta que tal disponibilidad de divisas se aplica también para el caso de las ventas que se realizan en el mercado interno entre los productores y fraccionadores de petróleo.

Por todo lo expuesto, se recomienda rechazar el presente decreto.

María A. González.

Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires, 27 de diciembre de 2002.

Al Honorable Congreso de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad comunicando el dictado del decreto 2.703 del 27 de diciembre de 2002.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 2.704

EDUARDO A. DUHALDE.

Alfredo N. Atanasof. – Roberto Lavagna.

Buenos Aires, 27 de diciembre de 2002.

VISTO los decretos 1.606 del 5 de diciembre de 2001 y 1.638 del 11 de diciembre de 2001, y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 5º del decreto 1.606/01 derogó el decreto 530 del 27 de marzo de 1991, que dejaba sin efecto la obligatoriedad del ingreso y negociación en el mercado de cambios de las divisas provenientes de la exportación de productos, restableciendo

la vigencia del artículo 1° del decreto 2.581, del 10 de abril de 1964, y del artículo 10 del decreto 1.555, del 4 de setiembre de 1986.

Que el artículo 1° del decreto 1.638/01 estableció el modo en que debe cumplirse con la obligación de ingresar y negociar esas divisas.

Que, además de los supuestos en que el artículo 2° del decreto 1.638/01 faculta al Banco Central de la República Argentina a conceder excepciones a esa obligación, el artículo 3° de la precitada norma dispone que no estarán obligadas al ingreso de las divisas las actividades que tengan una exención especial para ello otorgada por ley, por contrato con el Estado nacional o por decretos de fecha anterior a esa norma y en la medida de tal exención.

Que las normas jurídicas que eximían de ingresar y negociar en el mercado de cambios las divisas procedentes de las exportaciones de petróleos crudos, gas natural y/o gases licuados que se encontraban en vigencia con anterioridad al dictado del decreto 530/91 perdieron efecto como consecuencia de lo dispuesto por este último.

Que, por otro lado, al derogar el artículo 9° de la ley 24.144 el decreto ley 4.611/58, ratificado por la ley 14.467 –fuente de la delegación legislativa que permitió el dictado del decreto 530/91–, no resultaba posible crear, por medio de un decreto ordinario como el 1.638/01, excepciones al régimen establecido por el decreto 1.606/01, por revestir éste rango legislativo.

Que, no obstante, el artículo 2° de la ley 25.561 acordó al Poder Ejecutivo nacional facultades para dictar regulaciones cambiarías.

Que la conveniencia de desarrollar una sana política en materia de hidrocarburos aconseja permitir la libre disponibilidad de una parte de las divisas provenientes de la exportación de esos productos, compatibilizando el disfrute de esa exención con el régimen jurídico actualmente vigente en materia de retenciones y tributos.

Que resulta conveniente fijar un límite máximo para la libre disponibilidad de las divisas provenientes de la exportación de petróleos crudos, gas natural y gases licuados.

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 ejercicio de las facultades previstas en el artículo 99, inciso 1, de la Constitución Nacional y el artículo 2° de la ley 25.561.

Por ello,

El presidente de la Nación Argentina

DECRETA:

Artículo 1° – Los productores de petróleos crudos, gas natural y gases licuados deberán ingresar a partir de la fecha de entrada en vigencia del pre-

sente decreto, como mínimo, el treinta por ciento (30 %) de las divisas provenientes de la exportación de petróleo crudo de libre disponibilidad o de sus derivados, gozando de la libre disponibilidad del porcentaje restante. El porcentaje de libre disponibilidad de divisas regirá para toda exportación de petróleo crudo de libre disponibilidad o para la exportación de derivados provenientes del procesamiento de petróleos crudos de libre disponibilidad.

Art. 2° – El porcentaje de las divisas no comprendido en la libre disponibilidad queda sujeto a lo dispuesto por el artículo 1° del decreto 1.638/01.

Art. 3° – Lo dispuesto por el presente decreto es sin perjuicio del régimen jurídico que regula las retenciones y/o tributos, los que deberán liquidarse sobre el total de la operación y hacerse efectivos sobre el porcentaje de las divisas no comprendido en la libre disponibilidad.

Art. 4° – El presente decreto comenzará a regir a partir del día siguiente a la fecha de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 5° – Dése cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

Art. 6° – Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto 2.703

EDUARDO A. DUHALDE.

Alfredo N. Atanasof. – Roberto Lavagna.

ANTECEDENTE

(Orden del Día N° 321/06)

Buenos Aires, 10 mayo de 2006.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Tengo el agrado de dirigirme al señor presidente, a fin de comunicarle que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el 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 2.703/2002, actuó dentro del marco de las facultades delegadas por la ley 25.561.

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

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

Saludo a usted muy atentamente.

MARCELO E. LÓPEZ ARIAS.

Juan J. Canals.