

PROYECTO DE LEY

REDUCCIÓN PROGRESIVA DE LOS DERECHOS A LA EXPORTACIÓN AGRÍCOLA, HASTA SU ELIMINACIÓN DEFINITIVA.

*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina
sancionan con fuerza de ley:*

Artículo 1.- El objetivo de la presente ley es establecer un plan quinquenal de reducción progresiva de los Derechos a la Exportación agrícola, hasta su eliminación definitiva.

A los efectos de amortiguar el impacto fiscal de la medida, establézcase un mecanismo de otorgamiento de créditos fiscales que permitan a los productores utilizarlos para aplicarlos a inversiones de producción y/o a la cancelación de tributos nacionales.

Artículo 2.- Fijase una reducción gradual del veinte por ciento (20%) anual en las alícuotas de Derechos de Exportación de las mercaderías agrícolas comprendidas en todas las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común Del Mercosur.

El esquema de rebaja gradual de alícuotas establecido en el párrafo anterior se aplicará tomando como base de cálculo el primer año hasta tanto se llegue a 0 (cero) en el quinto año de implementación en todas las posiciones arancelarias alcanzadas.

Artículo 3.- A los fines previstos en el presente régimen mientras se encuentre vigente el calendario de rebajas dispuestos en el artículo 1, los sujetos obligados (productores y otros asimilables) sufrirán la aplicación plena de los Derechos de Exportación por la totalidad de las alícuotas, siendo compensados por la AGENCIA DE RECAUDACION Y CONTROL ADUANERO con la emisión de certificados de crédito fiscal por el margen anual correspondiente al calendario dispuesto en el artículo precedente.

Artículo 4.- La AGENCIA DE RECAUDACION Y CONTROL ADUANERO deberá reflejar el impacto de los montos correspondientes a los créditos fiscales de cada contribuyente en la Billetera Electrónica del organismo recaudador.

Artículo 5.- Los certificados de crédito fiscal autorizados en la presente ley podrán utilizarse para:

- a) La adquisición de productos y servicios para aplicarlos a inversiones de producción agropecuaria, a proveedores de esos productos y servicios siempre que estén inscriptos fiscalmente como tales en la AGENCIA DE RECAUDACION Y CONTROL ADUANERO.
- b) El pago parcial o total de los tributos nacionales:
 - 1) Impuesto al Valor Agregado en hasta un treinta por ciento (30%) del saldo mensual determinado pudiendo distribuir el monto con un límite de 6 (SEIS) meses por año calendario; e
 - 2) Impuesto a las Ganancias hasta el cincuenta por ciento (50%) del monto anual determinado, pudiendo distribuir el monto con un límite de tres (3) años fiscales consecutivos.

Artículo 6.- Los certificados de crédito fiscal autorizados en la presente ley podrán ser transferibles entre particulares hasta tres (3) veces, y podrán ser aplicados a la compra de bienes de capital y/o el pago de servicios críticos de la cadena de valor agropecuaria. La última cesión solo se admitirá para el pago de tributos nacionales.

Artículo 7.- Los certificados de crédito fiscal creados por la presente ley tendrán el carácter de títulos ejecutivos, pudiendo ser negociados en los mercados a través del mecanismo que determinará la reglamentación.

Artículo 8.- Los certificados de crédito tendrán una validez de diez (10) ejercicios fiscales para el pago de tributos nacionales o de CIENTO OCHENTA (180) días para la compra de productos y servicios agropecuarios, este último prorrogable por igual plazo por el Poder Ejecutivo Nacional.

Artículo 9.- Invitase a las Provincias a adherir a la presente ley mediante la suscripción de convenios que permitan aplicar los créditos fiscales a tributos provinciales.

Artículo 10.- La autoridad de aplicación del presente régimen será el MINISTERIO DE ECONOMIA, que dictará las normas reglamentarias que fueran necesarias para su puesta en marcha, cumplimiento y supervisión.

Artículo 11.- Derogar Art. 755 del Código Aduanero - Ley N° 22.415

Artículo 12.- De forma.



Oscar Agust Carreño
Diputado Nacional por Córdoba

COFIRMANTES:
Miguel Ángel Pichetto
Emilio Monzó
Florencio Randazzo
Fernando Carbajal
Nicolás Massot
Danya Tavela
Francisco Morchio
Margarita Stolbizer

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

Por el presente, vengo a proponer establecer un plan quinquenal de reducción progresiva de los Derechos a la Exportación agrícola, hasta su eliminación definitiva.

Pero a los efectos de amortiguar el impacto de la medida y que sea viable fiscalmente, propongo otorgar créditos fiscales que permitan a los productores utilizarlos para aplicarlos a inversiones de producción y al pago de tributos nacionales.

En concreto, se propone una reducción del veinte por ciento (20%) anual en las alícuotas de Derechos de Exportación de las mercaderías agrícolas comprendidas en todas las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común Del Mercosur.

Dicho esquema, se aplicará tomando como base de cálculo el primer año hasta tanto se llegue a 0 (cero) en el quinto año de implementación en todas las posiciones arancelarias alcanzadas.

Durante esa etapa de rebajas anuales propongo que los sujetos obligados (productores y otros asimilables) continúen abonando los derechos de exportación por la totalidad de las alícuotas, pero que sean inmediatamente compensados por la AGENCIA DE RECAUDACION Y CONTROL ADUANERO con la emisión de certificados de crédito fiscal por el margen anual correspondiente al calendario de rebajas que se propone. Dicho crédito debería reflejarse en la Billetera Electrónica del contribuyente, quien podría utilizarlo para:

- a) La adquisición de productos y servicios para aplicarlos a inversiones de producción agropecuaria, a proveedores de esos productos y servicios siempre que estén inscriptos fiscalmente como tales en la AGENCIA DE RECAUDACION Y CONTROL ADUANERO
- b) El pago parcial o total de los tributos nacionales:

- 1) Impuesto al Valor Agregado en hasta un treinta por ciento del saldo mensual determinado pudiendo distribuir el monto con un límite de seis (6) meses por año calendario; y
- 2) Impuesto a las Ganancias hasta el cincuenta por ciento (50%) del monto anual determinado, pudiendo distribuir el monto con un límite de tres (3) años fiscales consecutivos.

Se propone que los certificados de crédito fiscal puedan ser transferibles entre particulares para que revistan mayor utilidad a los productores pero además para intentar dar mayor dinamismo a la economía ligada al campo. Dichas transferencias se deberían realizar para la compra de bienes de capital y/o el pago de servicios críticos de la cadena de valor agropecuaria.

Los certificados de crédito fiscal serían títulos ejecutivos y por tal podrían ser negociados en los mercados.

Se invita a las Provincias a adherir a la presente ley mediante la suscripción de convenios que permitan aplicar los créditos fiscales a tributos provinciales.

Por último, a los efectos de evitar que el Poder Ejecutivo disponga nuevas retenciones agropecuarias en el futuro se propone la derogación del Art. 755 del Código Aduanero. Para el caso de otro tipo de retenciones vigentes y que estén justificadas en dicha norma, deberá el Poder Ejecutivo requerir al Congreso Nacional emita la legislación correspondiente y este valorar si corresponde o no la continuidad de tal tributo.

En relación al tema de fondo, destaco que el origen normativo moderno de las retenciones deviene de lo dispuesto por el artículo 755 del Código Aduanero el cual fue aprobado en el año 1981 a través de la Ley 22.415 por la última dictadura militar.

Dicho artículo dispone: "1. En las condiciones previstas en este código y en las leyes que fueren aplicables, el Poder Ejecutivo podrá: a) gravar con derecho de exportación la exportación para consumo de mercadería que no estuviere gravada con este tributo; b) desgravar del derecho de exportación la exportación para consumo de mercadería gravada con este tributo; y c) modificar el derecho de exportación establecido. 2. Salvo lo que dispusieren leyes especiales, las facultades

otorgadas en el apartado 1 únicamente podrán ejercerse con el objeto de cumplir alguna de las siguientes finalidades: a) asegurar el máximo posible de valor agregado en el país con el fin de obtener un adecuado ingreso para el trabajo nacional; b) ejecutar la política monetaria, cambiaria o de comercio exterior; c) promover, proteger o conservar las actividades nacionales productivas de bienes o servicios, así como dichos bienes y servicios, los recursos naturales o las especies animales o vegetales; d) estabilizar los precios internos a niveles convenientes o mantener un volumen de ofertas adecuado a las necesidades de abastecimiento del mercado interno; e) atender las necesidades de las finanzas públicas."

Las retenciones son impuestos y podríamos afirmar que respecto de ellas no cabe la delegación legislativa, sino que es imprescindible la intervención del Congreso de la Nación.

Desde el vamos nuestro país, a través de su constitución, y en el ejercicio de su potestad normativa tributaria recepta el principio de reserva de ley, en tanto y en cuanto establece que solo el Congreso impone las contribuciones que forman parte de los ingresos y componen el Tesoro Nacional (art. 17 C.N.) y proscribiendo de dicha facultad a la acción del Poder Ejecutivo (conf. Art 99 C.N. atribuciones presidente).

Por su parte, tal lo prescribe el plexo constitucional, impera el principio de legalidad rígido u ortodoxo, en el cual la ley formal (aquella sancionada por el Poder Legislativo), debe contener todos los elementos esenciales del tributo, abarcando la descripción de los presupuestos de hecho, en sus cuatro aspectos estructurales material, personal, temporal, espacial; como aquellos elementos cuantitativos base de cálculo y alícuota, exenciones y otros beneficios, mecanismos determinativos, ilícitos y sanciones. Dicho en de otro modo, todos los elementos que hacen al tributo deben estar previamente fijados por ley, y el Fisco solo podrá exigir el pago del tributo, en tanto y en cuanto, respecto de un sujeto, se configuren tales supuestos. A la vez, el actuar de la Administración debe estar sujeto a las directivas legales.

Este principio básico y fundamental del Estado de Derecho (ningún tributo puede ser establecido o impuesto sin el consentimiento de los representantes de la Nación) es la expresión del más antiguo principio político de la autoimposición o del

consentimiento de los impuestos cuyo origen se remonta a la Edad Media. Indudablemente, ello asegura a los ciudadanos un límite claro al poder tributario del Estado, a la vez que lo resguarda de cualquier actuar arbitrario y desmedido.

Con la reforma constitucional de 1994, en su nueva redacción en el art. 75, el propio poder constituyente originario utilizó las palabras derechos e impuestos como sinónimos, vale decir, que los derechos de exportación son impuestos.

La jurisprudencia y la doctrina en forma abundante, han concluido que se trata de un verdadero impuesto y que por ello constitucionalmente solo podrían ser fijados o graduados por una Ley del Congreso.

Lo cierto es que desde el siglo XIX a la actualidad, los diversos gobiernos han echado mano de esta herramienta. El porcentaje de retención ha sido graduado en función del contexto y de la política de turno. De todos modos, ello es anecdótico, puesto que el debate debería versar sobre el déficit en materia legislativa respecto a este tema.

Dicho déficit debe paliarse mediante una Ley del Congreso que determine un esquema de retenciones que sea de carácter permanente y no responda a la coyuntura económica y/o al enemigo de turno. Dicho marco, además de respetar los preceptos constitucionales, brindaría un marco de seguridad jurídica al sector afectado.

Desde su nacimiento, el sector agropecuario nacional ha resistido la aplicación de este tributo y mantenía la esperanza de su completa eliminación. Pero lo cierto es que en el proyecto de Presupuesto 2025 que el PEN remitió a este H. Congreso Nacional el pasado 15 de septiembre, se prevé su continuidad en el ejercicio del año entrante, y hasta una estimación de recaudación que generó muchas dudas que espero sean aclaradas técnicamente cuando el Ministro de Economía acuda a las reuniones de comisiones.

Cierto es que es cuestionado por muchos productores y juristas el cobro de este tributo de la manera que se hace, habiendo sido impuesto por normas de jerarquía inferior a una ley. Se ha dicho en reiterados planteos que tales normativas resultan violatorias del principio de reserva legal, ya que a tenor de lo que disponen los artículos 4, 9, 17, 75 inc. 1º, y 99 inc. 3º de la Constitución Nacional, resulta claro

que es este Poder Legislativo el único poder del Estado investido de la potestad de establecer los derechos de exportación.

La discusión parte de que en el Código Aduanero (Ley N° 22.415), es el Congreso el que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de gravar, desgravar y, en general, modificar los derechos de exportación en lo agropecuario. Y que lo propio sucede con las leyes N° 25.561 y N° 26.217 en relación de hidrocarburos, gas licuado de petróleo e hidrocarburos gaseosos.

Este Congreso debe dar esta discusión de manera seria y urgente a los efectos de que el productor agrícola cuente con mayores incentivos para invertir y producir en las próximas campañas, y que ello coadyuve a sacar el país de la recesión económica que hace años vivimos los argentinos.

Para dar esa discusión debemos recordar que el artículo 76 de nuestra Constitución Nacional prohíbe la delegación de potestades legislativas en el Poder Ejecutivo, con ciertas excepciones no del todo clara, lo que motiva frondosas controversias judiciales.

A ellos se suma cuestionamientos de confiscatoriedad y el reclamo que se hace respecto de que la movilidad de alícuotas es el resultado de un exceso en el ejercicio de las facultades delegadas, ya que modifica en su sustancia la estructura de la tributación sobre las exportaciones, dado que la legislación sólo contempla la aplicación de una alícuota única y fija sobre el valor de la mercadería exportada. Incluso se han hecho planteos de que exportaciones con destino a países miembros del Mercosur serían violatorias del Tratado de Asunción.

Si bien el sujeto legalmente obligado al pago del impuesto que nos ocupa es la persona física o jurídica que vende el bien al exterior, las retenciones afectan principalmente a los productores locales, que son pequeños y medianos productores que generan puestos de trabajo a lo largo y ancho del país, generan dólares genuinos que son invertidos en gran medida en economías regionales y en inversión productiva. Ello es así porque las empresas exportadoras trasladan el costo del impuesto al precio que pagan a los productores.

Dados los efectos negativos sobre la producción y la inversión, en los últimos años se han formulado varias propuestas para reducir o eliminar los derechos de

exportación, las que nunca prosperan por razones políticas y fiscales. Es por ello que vengo a proponer salir del laberinto por arriba en este tema.

Por los motivos expuestos, pido a mis pares me acompañen con la aprobación de este proyecto de ley.



Oscar Agust Carreño
Diputado Nacional por Córdoba

COFIRMANTES:

Miguel Ángel Pichetto

Emilio Monzó

Florencio Randazzo

Fernando Carbajal

Nicolás Massot

Danya Tavela

Francisco Morchio

Margarita Stolbizer