

Documento de Trabajo No.24

Criterios para tratamiento de paquete fiscal en Cámara de Diputados¹

Resumen Ejecutivo

1.- El proyecto de 'Ley de medidas fiscales paliativas y relevantes', luego de obtener media sanción en la Cámara de Diputados, obtuvo aprobación en general y modificaciones en la votación en particular en el Senado, entre ellas eliminación de capítulos referidos a impuestos sobre Bienes Personales y a las Ganancias.

2.- Según el mecanismo establecido por el art.81 de la Constitución Nacional, dado que el proyecto fue *'objeto de adiciones o correcciones por la Cámara revisora'*, debe considerarse en la Cámara de origen. La postura del oficialismo es que, en lo referido a los dos impuestos mencionados, Diputados apruebe el texto original, postura que ha recibido objeciones, bajo el argumento de que Cámara originaria no puede insistir con artículos rechazados por Cámara revisora, como ocurre con los artículos en cuestión.

3.- La postura contraria a la consideración del texto original está basada en el principio de 'voluntad afirmativa' de ambas Cámaras. Aplicado a este caso, implica que los artículos referidos a ambos impuestos no cuentan con 'voluntad afirmativa' del Senado y, entonces, no pueden ser considerados en Diputados.

4.- La postura favorable a la consideración del texto original expuesta en el presente documento está basada en la interpretación restrictiva del concepto de rechazo postulado por el art.81 de la Constitución Nacional, que debería considerarse para el rechazo total de un proyecto por la Cámara revisora, y no al rechazo de artículos, capítulos o títulos, que debería considerarse como 'corrección' del proyecto.

5.- En un paquete fiscal como el propuesto en el proyecto bajo análisis, los artículos se encuentran interrelacionados entre sí, dado que existen distintas combinaciones de impuestos para lograr un mismo resultado fiscal. Concretamente, en este caso, Diputados propuso una combinación con menos impuesto a los Bienes Personales y más impuesto a las Ganancias, mientras que el Senado propone la combinación inversa. La postura contraria a la consideración del texto original da entonces, en este contexto, una preferencia por la postura del Senado, potestad que la Constitución Nacional no le confiere y, por lo tanto, implica forzar el argumento de doble 'voluntad afirmativa'.

6.- Adicionalmente, en el presente documento de trabajo se presentan dos situaciones en las que la postura contraria entra en contradicción, algo que no ocurre con la postura favorable expuesta aquí.

7.- De esta manera, la **Cámara de Diputados está en condiciones de considerar el texto original referido a los impuestos a los Bienes Personales y a las Ganancias.**

¹ Junio de 2024. Instituto de Economía Política e Instituto de Derecho Privado, Insight 21, Universidad Siglo 21. Esta versión: 24/6/2024.

I.- El problema a resolver

El Poder Ejecutivo Nacional envió a la Cámara de Diputados de la Nación (17.04.2024) el proyecto de 'Ley de medidas fiscales paliativas y relevantes'. Incluye un conjunto de medidas tributarias, entre las cuales se encuentra la reducción de alícuota del Impuesto sobre los Bienes Personales y la restitución del Impuesto a las Ganancias a la denominada cuarta categoría.

Sobre lo primero, el texto de elevación plantea que *'el Título III del presente proyecto incluye modificaciones al impuesto sobre los bienes personales necesarias para normalizar la carga tributaria sobre los contribuyentes argentinos y asegurar la recaudación del impuesto al patrimonio en justa medida'*. Agrega, al respecto, que *'resulta evidente que un tributo patrimonial cuya alícuota máxima actual alcanza el 2,25% resulta excesivo a la luz de las garantías constitucionales de capacidad contributiva y no confiscatoriedad que rigen nuestro sistema fiscal, ya que en muchos casos implicaría la absorción de una parte sustancial de la renta de los activos gravados e, incluso, podría resultar en la pérdida paulatina del capital productor de renta'*.

Sobre lo segundo, el texto de elevación plantea que *'el Título V del proyecto refiere a la modificación del impuesto a los ingresos personales en relación a las rentas de cuarta categoría. En este punto, el proyecto tiene por fin recomponer los ingresos fiscales eliminados entre agosto y diciembre de 2023, específicamente en lo referido al impuesto que recae sobre los ingresos personales de los contribuyentes con mayor capacidad contributiva'*. Agrega, al respecto, que *'el presente proyecto tiene por fin reestablecer el equilibrio dentro del esquema de la Ley del Impuesto a las Ganancias, incorporando dentro del impuesto a los ingresos a aquellos sujetos que evidencian una capacidad contributiva suficiente para ser alcanzados por el tributo, respetando la progresividad que es el principio rector de dicha norma'*, y que *'se propone modificar la Ley del Impuesto a las Ganancias para alcanzar, a través de alícuotas progresivas, una carga tributaria que permitirá al Estado recomponer los ingresos perdidos por la política fiscal adoptada en forma previa a diciembre de 2023 sin dejar de lado los elementos rectores del tributo en cuestión: la valoración de capacidad contributiva de cada contribuyente en particular y la progresividad del impuesto a los ingresos para que, mientras mayor sea el resultado económico de un contribuyente, mayor sea su contribución'*.

El proyecto de Ley obtuvo media sanción de la Cámara de Diputados (29.04.2024) y fue enviado, por lo tanto, al Senado de la Nación para su revisión, donde obtuvo aprobación en general y modificaciones en la votación en particular (13.06.2024), entre ellas la eliminación de los capítulos referidos al Impuesto sobre los Bienes Personales y al Impuesto a las Ganancias.

Según el mecanismo establecido por el art.81 de la Constitución Nacional, dado que el proyecto fue *'objeto de adiciones o correcciones por la Cámara revisora'*, debe considerarse en la Cámara de origen (en este caso, la Cámara de Diputados), donde podrá

*'por mayoría absoluta de los presentes aprobar el proyecto con las adiciones o correcciones introducidas o insistir en la redacción originaria, a menos que las adiciones o correcciones las haya realizado la revisora por dos terceras partes de los presentes'*².

La postura del oficialismo es que, en lo referido a los dos impuestos mencionados, acorde al texto del art.81 de la Constitución Nacional (CN), la Cámara de Diputados apruebe el texto original, postura que ha recibido objeciones, bajo el argumento de que la Cámara originaria no puede insistir con artículos rechazados por la Cámara revisora, como ocurre con los artículos vinculados a dichos impuestos.

II.- La argumentación contraria a la posibilidad de votación del texto original

Quien ha expuesto públicamente, con mayor nivel de detalle, la argumentación contraria a la votación del texto original referido a los impuestos sobre los bienes personales y a las ganancias, es el Dr. Andrés Gil Domínguez³. El núcleo de su argumentación es el siguiente:

'En un sistema bicameral federal el elemento central del proceso de formación y sanción de las leyes es la voluntad afirmativa mediante la cual se aprueba un proyecto de ley. Solo la concurrencia afirmativa de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores puede transformar un proyecto de ley en una ley sancionada por el Congreso. La voluntad afirmativa de la Cámara de origen se manifiesta aprobando o rechazando, en general, un proyecto de ley, como así también, aprobando o rechazando artículos, capítulos o títulos en particular. Es tan nítida la diferencia constitucional en el ámbito del trámite parlamentario entre aprobar y rechazar que cuando la Cámara de origen rechaza parcialmente artículos, capítulos o títulos, el proyecto que se remite a la Cámara revisora para su tratamiento solo contiene lo aprobado y desecha lo rechazado. Si lo que fue rechazado no "viaja" desde la Cámara de origen porque carece de voluntad afirmativa, lo

² Artículo 81.- Ningún proyecto de ley desechado totalmente por una de las Cámaras podrá repetirse en las sesiones de aquel año. Ninguna de las Cámaras puede desechar totalmente un proyecto que hubiera tenido origen en ella y luego hubiese sido adicionado o enmendado por la Cámara revisora. Si el proyecto fuere objeto de adiciones o correcciones por la Cámara revisora, deberá indicarse el resultado de la votación a fin de establecer si tales adiciones o correcciones fueron realizadas por mayoría absoluta de los presentes o por las dos terceras partes de los presentes. La Cámara de origen podrá por mayoría absoluta de los presentes aprobar el proyecto con las adiciones o correcciones introducidas o insistir en la redacción originaria, a menos que las adiciones o correcciones las haya realizado la revisora por dos terceras partes de los presentes. En este último caso, el proyecto pasará al Poder Ejecutivo con las adiciones o correcciones de la Cámara revisora, salvo que la Cámara de origen insista en su redacción originaria con el voto de las dos terceras partes de los presentes. La Cámara de origen no podrá introducir nuevas adiciones o correcciones a las realizadas por la Cámara revisora'.

³ Expuesto en:

<https://www.infobae.com/opinion/2024/06/22/paquete-fiscal-diputados-no-puede-insistir-con-lo-rechazado-por-el-senado/?outputType=amp-type>

que es rechazado por la Cámara revisora, por el mismo motivo, no puede “volver”. La voluntad afirmativa de la Cámara revisora se manifiesta aprobando o bien aprobando con adiciones o correcciones el texto remitido por la Cámara de origen. Nunca un rechazo parcial de la Cámara revisora puede ser asemejado a una aprobación con adiciones o correcciones por cuanto carece de voluntad afirmativa. El art. 81 habla por un lado de “proyecto desechado totalmente por una de las Cámaras” y por el otro de “aprobar el proyecto con las adiciones o correcciones”. A qué se asemeja más el rechazo parcial de la Cámara revisora: ¿al concepto de rechazo (desechado) como una especie dentro del género o a la aprobación con adiciones y correcciones que requiere de una voluntad afirmativa que un rechazo lógicamente nunca habilita? Las acciones de corrección y adición son procesos de modificación constructivos que buscan mejorar o ajustar un proyecto de ley, mientras que el rechazo parcial, implica una negativa que bajo ningún punto de vista puede encajar en el universo de los sentidos emergente de las mejoras o ajustes’.

Agrega lo siguiente: ‘¿Qué puede hacer la Cámara de origen si la Cámara revisora aprueba un proyecto de ley con correcciones o adiciones? Aceptar la versión de la Cámara revisora o bien insistir con la redacción original reuniendo la misma mayoría que se obtuvo en la Cámara revisora cuando se aprobaron las correcciones y adiciones. No puede insistir respecto de los tramos normativas que fueron rechazados o no tratados por la Cámara revisora. Cuando el art. 81 se refiere al rechazo total de un proyecto de ley por una de las Cámaras se refiere al género (total) que incluye a la especie (parcial). De lo contrario, el rechazo parcial se convertiría en aprobación, no aceptar lo ofrecido se transformaría en mejorar lo existente o agregar a lo propuesto y el juego de la bicameralidad afirmativa discurriría hacia los confines de lo evanescente’.

Y que: ‘El proyecto de ley “Medidas fiscales paliativas y relevantes” (ley de reforma fiscal) fue aprobado por la Cámara de Diputados como Cámara de origen. La Cámara de Senadores como Cámara revisora rechazó los títulos III-Bienes Personales (por 37 votos negativos contra 31 votos afirmativos) y V-Impuesto a las Ganancias (por 41 votos negativos contra 31 votos afirmativos). En el mensaje de comunicación a la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores no incorporó los títulos rechazados ni consignó ninguna votación realizada, con lo cual es razonable inferir que para dicho órgano los títulos rechazados no constituyen una adición o corrección basada en su voluntad afirmativa’.

De esta manera, partiendo de la premisa de que la sanción de una Ley requiere 'voluntad afirmativa' de ambas Cámaras, la argumentación concluye que el rechazo, por parte del Senado de la Nación, de los títulos III y V, referidos a los impuestos sobre los bienes personales y a las ganancias, invalida la consideración del texto original de dichos títulos por parte de la Cámara de Diputados. Evidentemente, Gil Domínguez sostiene una

concepción amplia de la noción de rechazo, a la que incluso extiende a rechazos “tácitos”, por ejemplo, por haber sido eliminada una norma por una comisión de la CR.

III.- La argumentación a favor de la posibilidad de votación del texto original

Para saber si Diputados puede o no insistir en el texto que ella aprobó es necesario, en primer lugar, distinguir según la Constitución, lo que cuenta como rechazo y lo que cuenta como modificación, o quizás sea mejor decir que en verdad lo que importa es delimitar las fronteras que existen entre modificación y rechazo. Para abordar esta cuestión conviene repasar las reglas de la Constitución Nacional al respecto: (a) la regla del art. 81 CN indica que un proyecto de ley rechazado totalmente por una de las Cámaras no puede volver a repetirse en las sesiones de aquel año; (b) el art. 82 CN indica que la voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente, excluyéndose, en todos los casos, la sanción tácita o ficta; (c) el art. 81 CN permite la insistencia en caso de adiciones o correcciones por la Cámara revisora.

En primer lugar, es necesario considerar que la CN habilita la insistencia de la Cámara de Origen (CO) en caso de adiciones o correcciones formuladas por la Cámara Revisora (CR), pero no hay una norma expresa que prohíba la insistencia ante el rechazo de una parte del texto. Es decir, si existe una prohibición de insistencia ante el rechazo esta surge de modo implícito, no explícito, de la CN.

En segundo lugar, la regla de la primera oración del art. 81 CN tiene un marco muy particular: proyectos de ley que son desechados totalmente. Esta situación (este supuesto de hecho) implica, por un lado, un proyecto de ley, y por el otro, que ha sido desechado de modo total. La consecuencia que la CN atribuye a esta situación es que este proyecto de ley no puede volverse a tratar. Se trata de una solución excepcional: sólo los proyectos de ley y sólo si han sido desechados totalmente no pueden volver a tratarse. Esto permite entender que la solución de la primera oración del art. 81 CN es una solución excepcional. Las excepciones, en el Derecho, no pueden ser aplicadas extensivamente, no pueden ser aplicadas por analogía y, en resumen, deben ser interpretadas restrictivamente. Esto quiere decir que, entonces, esta regla de no insistencia en el rechazo solo puede ser aplicada con relación a proyectos de ley que son desechados completos, en un todo.

Esto confirma que el rechazo, como categoría limitativa de la interacción entre Cámaras, debe interpretarse de modo restrictivo, no de modo analógico (tal como lo hace Gil Domínguez), y que, ante la duda, debe entenderse la intervención de la CR como corrección y no como rechazo.

De esta manera, partiendo de la premisa de que el rechazo contemplado en el art. 81 CN debe ser interpretado de manera restrictiva, la argumentación concluye que el rechazo, por parte del Senado de la Nación, de los títulos III y V, referidos a los impuestos sobre los bienes personales y a las ganancias, debe ser interpretado como una corrección al

proyecto original y, por lo tanto, no invalida la consideración del texto original de dichos títulos por parte de la Cámara de Diputados.

IV.- Implicancias de ambas argumentaciones

Denominando a la argumentación de la sección II 'argumento negativo', en el sentido de que niega la posibilidad de que la Cámara de Diputados (en este caso, Cámara de Origen) pueda votar el texto original de los títulos III (Impuesto sobre los Bienes Personales) y V (Impuesto a las Ganancias), dado el rechazo de dichos títulos por parte del Senado (en este caso, Cámara Revisora), y a la argumentación de la sección III, 'argumento positivo', en el sentido de que permite dicha posibilidad, conviene analizar de qué manera funciona cada uno de estos argumentos ante distintas situaciones relevantes.

a.- Artículos interrelacionados

Una primera situación relevante es la de artículos interrelacionados, como ocurre en cualquier 'paquete fiscal'. Si ambas Cámaras aprueban el correspondiente proyecto de Ley, pero difieren en su composición de ajustes tributarios, cualquier cambio que realice en ese sentido la Cámara Revisora, para modificar dicha composición de ajustes, aun cuando esta modificación sea expresada mediante la eliminación de ciertos artículos, capítulos o títulos, debería interpretarse, naturalmente, como una corrección al proyecto original. En otras palabras, la eliminación de artículos, capítulos o títulos, en este caso, no estaría rechazando nada sustancial (a fin de cuentas, existe acuerdo en legislar un paquete fiscal y, por eso, la aprobación en general en ambas Cámaras), sino que sólo estaría modificando la composición del ajuste tributario y, por lo tanto, estaría realizando una 'corrección' al proyecto original.

Es lo que ocurre con el proyecto de Ley 'Medidas fiscales paliativas y relevantes', que incluye, como cualquier paquete fiscal, un conjunto de medidas tributarias complementarias. Concretamente, considerando los tributos en cuestión, esto es, el Impuesto sobre los Bienes Personales (IBP) y el Impuesto a las Ganancias (IG), la Cámara de Diputados, como Cámara Originaria, creyó conveniente una reducción de la alícuota del IBP (reduce la recaudación tributaria) y una extensión del IG a los ingresos de cuarta categoría (incrementa la recaudación tributaria), y así quedó expresado en el proyecto de Ley con media sanción en dicha Cámara, mientras que el Senado de la Nación, como Cámara Revisora, creyó conveniente no reducir la alícuota del IBP y no extender el IG a los ingresos de cuarta categoría, cuestión que quedó reflejada en la eliminación de los artículos correspondientes del proyecto de Ley con media sanción en dicha Cámara.

De esta manera, la diferencia de criterio entre ambas Cámaras quedó reflejada en la eliminación de artículos por parte del Senado, pero se trata claramente de una modificación de la composición de tributos propuesta por Diputados. Pretender que, en la diferencia de criterios entre el Senado y la Cámara de Diputados sobre cómo estructurar la composición

del ajuste tributario dentro de un proyecto de Ley aprobado en general por ambas Cámaras debería prevalecer la postura del Senado sólo por el hecho de haber introducido modificaciones al proyecto original mediante el acto de eliminar artículos, cuando la CN no le confiere dicha potestad, implica forzar el argumento sobre la 'voluntad afirmativa' que sostiene el 'argumento negativo'.

Por el contrario, el 'argumento positivo', al plantear que el rechazo de artículos por parte de la CR debe ser interpretado siempre de manera restrictiva, como corrección del proyecto de Ley, es consistente con la situación considerada, donde el Senado corrige el mix de tributos propuesto por Diputados mediante el acto de eliminar los artículos correspondientes y, por lo tanto, en esencia, está realizando una corrección al proyecto original, aun cuando lo esté expresando mediante un rechazo de los artículos correspondientes.

b.- Texto equivalente a eliminación de artículos

Una segunda situación surge de poner a prueba la coherencia de ambos argumentos ante casos en que la Cámara Revisora, estando de acuerdo con la Cámara Originaria en la cuestión legislada, expresado a través de la aprobación en general, pero en desacuerdo sobre algunos de los componentes de la propuesta realizada por la Cámara Originaria, lo expresa de dos maneras alternativas con resultado equivalente: eliminar artículos versus modificarlos. La coherencia interna de cada argumento debería implicar el mismo resultado para situaciones equivalentes.

Supóngase el siguiente texto aprobado por Cámara Originaria, partiendo de una situación original, donde ingresos de cuarta categoría no tributan el impuesto: 'los ingresos de cuarta categoría tributarán una alícuota del Impuesto a las Ganancias del 35%'.

Supónganse dos decisiones alternativas de la Cámara Revisora (a) eliminar el texto propuesto por la Cámara Originaria, (b) modificar el texto, redactándolo de la siguiente manera: 'los ingresos de cuarta categoría tributarán una alícuota del Impuesto a las Ganancias del 0%'. Nótese que ambas alternativas hipotéticas se construyeron de un modo que su resultado es equivalente: en ambos casos, ingresos de cuarta categoría no tributan Impuesto a las Ganancias.

Según el 'argumento negativo', si la Cámara Revisora optara por la opción (a), la Cámara Originaria no podría insistir con el texto original, mientras que si optara por la opción (b), con resultado equivalente, la Cámara de Origen sí tendría potestad para insistir con el texto original. Se trata de dos resultados totalmente distintos para dos situaciones equivalentes, lo que implica una contradicción.

Por su parte, el 'argumento positivo', al plantear la interpretación restrictiva del rechazo, daría la misma respuesta ante ambas opciones: la Cámara Originaria puede insistir con su texto original, con los requisitos de cantidad de votos establecidos por art.81 CN.

c.- Corrección de textos sin doble 'voluntad afirmativa'

Una tercera situación hipotética es que ambas Cámaras difieran en el sentido de una reforma tributaria, con, por ejemplo, la Cámara Originaria proponiendo un incremento de impuestos y la Cámara Revisora proponiendo una reducción de impuestos. Si la Cámara Originaria otorgara media sanción a un texto que incrementa impuestos y la Cámara Revisora, luego de aprobar en general, cambiara el texto de incremento de impuestos por uno de reducción, el 'argumento negativo' plantearía que la Cámara Originaria puede insistir con el texto original, a pesar de que no tendrá 'voluntad afirmativa' por parte de la Cámara Revisora, que no aprueba un incremento de impuestos. Se trata de una inconsistencia interna del argumento, ya que está basado en la necesidad de voluntad afirmativa de ambas Cámaras y, sin embargo, estará habilitando una consideración de texto original que no respeta el principio de la doble 'voluntad afirmativa'. Se trata de una inconsistencia interna que no tiene el 'argumento positivo', ya que no está basado en el principio de doble 'voluntad afirmativa'.

V.- Conclusiones

1.- En el proceso legislativo del proyecto de Ley 'Medidas fiscales paliativas y relevantes', la Cámara de Diputados tiene la potestad legal de someter a votación el texto original para los Títulos III (Impuesto sobre los Bienes Personales) y V (Impuesto a las Ganancias) ya que:

a.- Lo establecido por el art.81 CN sobre el rechazo de un proyecto de Ley, dado su carácter excepcional vinculado al rechazo total de un proyecto de Ley, por principio del Derecho, debería ser interpretado en términos restrictivos, no aplicando al rechazo de artículos, capítulos o títulos.

b.- La interpretación alternativa, de que un rechazo de artículos, capítulos o títulos implica ausencia de doble 'voluntad afirmativa' y, por lo tanto, no permite insistencia de la Cámara Originaria sobre el texto original, genera contradicciones lógicas cuando (i) se consideran artículos interrelacionados, como ocurre en cualquier paquete fiscal, incluyendo el del proyecto de Ley bajo análisis, (i) se consideran situaciones hipotéticas con diferencias de criterio entre Cámaras que pueden ser expresados, por la Cámara Revisora, a través de eliminación de artículos o, alternativamente, a través de textos equivalentes a dicha eliminación, (ii) se consideran situaciones de criterios opuestos entre Cámaras expresados a través de textos alternativos, que implican 'correcciones' desde cualquier interpretación del texto constitucional pero carecen de doble 'voluntad afirmativa'.

2.- Lo argumentado en el punto 1 podría extenderse, como criterio general, a través de resolución conjunta de la Presidencia de ambas Cámaras.

Documento elaborado por
el **Instituto de Economía Política** y el **Instituto de Derecho Privado**,
miembros del *'think tank'* **Insight 21**, de la **Universidad Siglo 21**

Directores:

Dr. Gastón Utrera (IEP)

Dr. Martín Juárez Ferrer (IDP)