

RESISTENCIA,

31 MAY 2023

DICTAMEN N°

274

Ref.: E5-2023-3844-Ae. S/ Solicitud aplicación Resolución Nro. 1345/18 para la liquidación y pago del Fondo Estímulo Productivo, creado por Ley 2398-I. -Ministerio de Producción, Industria y Empleo-.

//- CALIA DE ESTADO

A la

SUBSECRETARIA DE POLITICA ECONOMICA

MINISTERIO DE PLANIFICACION, ECONOMIA E INFRAESTRUCTURA

Arriba la presente actuación electrónica, remitida con **diecisiete (17) e-partes** -excluida la presente-, a requerimiento del Subsecretario de Política Económica dependiente del Ministerio de Planificación, Economía e Infraestructura, en razón de, estimar el mismo, que la aplicación de las disposiciones de la Resolución Nro. 1345/18 a los fines de la determinación de la base para el cálculo y posterior liquidación y pago del Fondo Estímulo Productivo creado por Ley 2398-I, afecta el patrimonio del Estado y los recursos de Tesorería General, por lo que considera que resulta necesaria la intervención de esta Fiscalía de Estado

Antecedentes:

La presente actuación se inicia a **e-parte 1** con Nota de la Dirección de Bosques dirigida a la Unidad de Planificación Sectorial del Ministerio de Producción, Industria y Empleo, informando con relación a la recaudación de la Tarifa sustitutiva de los Convenios de "Corresponsabilidad Gremial Forestal" y "Foresto Industrial" en los que la Dirección de Bosques actúa como agente de recaudación. Hace saber, que durante los meses de Julio a Diciembre de 2.022, el total recaudado asciende a la suma de Pesos Cuatrocientos Sesenta y Tres Millones Cincuenta y Tres Mil Trescientos Cuarenta y Dos (\$ 463.053.342,00).

A **e-parte 9**, obra Nota del Departamento de Planificación y Evaluación del Ministerio de Producción, Industria y Empleo dirigida a la Subsecretaría de Coordinación Presupuestaria y Financiera del mismo Ministerio, en cumplimiento de la Resolución N° 249/16, modificada por Resolución N°1345/18, ambas del ex Ministro de Producción y remitiendo informe -obrante a **e-parte 2**, sobre recursos de origen provincial que han ingresado al presupuesto de la Jurisdicción 05, de julio a diciembre de 2022, determinándose allí el 80% estipulado en el quinto párrafo del Artículo 3° de la citada Resolución Ministerial. Hace saber, también, que a efectos de determinar la base de cálculo para la liquidación del fondo estímulo productivo, de conformidad a lo establecido en los párrafos segundo y quinto del artículo 3°, a la suma descripta en el párrafo anterior, habrá que adicionar el once por ciento (11%) de las sumas informadas por el Director de Bosques, en e-parte 2 (\$ 50.935.867,62), considerando a su vez lo estipulado en el último párrafo del citado artículo 3° de la Resolución N° 249/16 del ex M.P., modificada por Resolución N°1345/18 del ex M.P. **Concluyen indicando (en cuadro in fine), que el cálculo aproximado teniendo en cuenta "la base de cálculo excluyendo los recursos 11267 y 12952 dividido por la cantidad de agentes que perciben el F.E.P. -621 agentes, dato aproximado-", arroja un estimativo de \$ 390.965,97.- por cada agente para los meses de abril a septiembre de 2.023.**

A **e-partes 10, 11 y 12**, se incorporan copias de la Ley 2398-I y de las Resoluciones Nros. 249/16 y su modificatoria Nro. 1345/18.

A **e-parte 13**, se agrega Dictamen Nro. 299, de fecha 12 de abril de 2.021, de la Asesoría General de Gobierno, sugiriendo que "los recursos, producto de la recaudación efectuada por ATP en virtud de la aplicación de lo dispuesto por el Art. 1 de la Ley 3144-I y transferida al Ministerio de Producción, Industria y Empleo con la finalidad de implementar lo

dispuesto en el Art. 26 de la Ley 7149, no deben ser considerados a los fines de obtener la base de cálculo del Fondo Estímulo Productivo, por no encuadrarse en las disposiciones del Art. 3 de la Resolución Nro. 294/16 modificado por Resolución Nro. 1345/18".

A **e-parte 14**, el Ministro de Producción, Industria y Empleo gira las actuaciones a la Subsecretaría de Coordinación Presupuestaria y Financiera, poniendo en conocimiento la cifra que arroja el cálculo del Fondo Estímulo Productivo a liquidarse a partir del mes de abril de 2.023 y haciendo saber que tal erogación generará un impacto en la programación presupuestaria dado que la misma es afrontada con recursos del Tesoro Provincial.

A **e-parte 15**, obra intervención del Sr. Subsecretario de Política Económica, quien luego de un análisis de la normativa reglamentaria de la Ley 2398-I, resalta que "la consideración dentro del semestre solo del mes de mayor recaudación distorsiona la naturaliza del Fondo Estímulo Productivo" toda vez que de esa manera "cualquier recaudación excepcional o extraordinaria generará una base de cálculo no representativa de los demás meses bajo consideración". Y, remarca, que "al establecer como límite inferior el FEP del mes inmediato anterior, no permite ajustes a la baja por lo que se rompe el incentivo a esfuerzos recaudatorios".

A **e-parte 16**, obra Dictamen del Sr. Asesor General de Gobierno, quien considera que en primer lugar debe tenerse presente que -la Resolución Nro. 1345/18, reglamentaria de la Ley 2398-I, es un instrumento legal que se encuentra vigente.

No obstante -visto lo expresado a e-parte 14 sumado a lo manifestado a e-parte 15,- considera, que resultan argumentos válidos que deberían ser atendidos por las autoridades jurisdiccionales respectivas, poniendo especial atención en la afectación del erario provincial que ocasionaría la aplicación de dicha resolución en los términos actuales".

En tal sentido concluye que debería evaluarse la posibilidad de actualizar los términos de la Resolución Nro. 1345/18, respetando la naturaleza del fondo creado ori Ley 1398-I y evitando que dicho beneficio se desvirtúe.

A **e-parte 17**, obra nueva intervención del Sr. Subsecretario de Política Económica, quien luego de analizar lo dictaminado por el Sr. Asesor General de Gobierno a **e-parte 16**, manifiesta lo siguiente: 1) En primer lugar, se considera que se está violando el espíritu de la Ley N° 2398-I, que en su artículo 1° establece que la distribución del Fondo Estímulo Productivo se realizará sobre el 80% de lo recaudado. Actualmente, conforme lo establecido por la Resolución N° 1345/18 que reglamenta la ley mencionada precedentemente, se establece que la base de cálculo para la liquidación será el 80% de todos los recursos en el mes del semestre que se produzca la mayor recaudación. Si la distribución de lo recaudado en un semestre se realiza tomando como base el mes de mayor recaudación, se estaría distribuyendo entre los trabajadores mucho más del 80% de lo recaudado. 2) Asimismo, en dicha resolución también se establece que en ningún mes posterior puede distribuirse un monto inferior al último. Es decir, que, si la recaudación resulta inferior en el siguiente semestre, siempre se va a distribuir el mejor mes del semestre anterior. Y eso vuelve a violar la ley, porque se está repartiendo mucho más del 80%.

Concluye que, teniendo en cuenta lo expuesto, entiende que la medida afecta el patrimonio del estado y los recursos de la Tesorería General, por lo que considera necesaria la intervención de la Fiscalía de Estado al respecto.

Análisis jurídico de la cuestión:

Cabe referir que mediante **Art. 1° de la Ley 2398-I**, se establece a partir del 1 de junio de 2015, **una asignación mensual especial denominada Fondo Estímulo Productivo, para el personal de planta permanente del Ministerio de Producción, sus dependencias y entes descentralizados que dependan funcionalmente de este, la cual será reflejo del ochenta por ciento (80%) de todos los recursos, que se recauden por cualquier concepto y naturaleza, entre otros; habilitaciones, multas, permisos e inspecciones, que competan a ese Ministerio o a sus dependencias y que a la fecha tengan una determinada asignación o finalidad especial.**

En su **Art. 2°** se dispone que, **el monto a percibir por el citado beneficio será mensual, remunerativo y no bonificable, variable de acuerdo con la recaudación**

obtenida y su liquidación especial deberá efectuarse conjuntamente con los haberes mensuales de los agentes, utilizándose los procedimientos aplicables para liquidar los haberes del personal de la Administración Pública Provincial, contemplándose los descuentos de ley.

En el Art. 6º se establece que la autoridad de aplicación y fiscalización de lo establecido en dicha ley, será el titular del Ministerio de Producción.

Mediante Resolución Nro. 249/16 se procedió a reglamentar la referida ley y, con posterioridad, se procedió al dictado de la Resolución Nro. 1345/18 la que en su Art. 1º dispuso: "Modificar el Artículo 3º de la Resolución N° 249 de fecha 11 de marzo de 2016 del Ministerio de Producción, el que quedó redactado como se indica seguidamente:

"ARTICULO 3º: Establécese que el Departamento de Planificación y Presupuesto dependiente de la Unidad de Planificación Sectorial deberá elaborar al final de cada semestre calendario un informe acerca de los recursos de origen provincial que ingresan al presupuesto de la Jurisdicción 05 (Ministerio de Producción) en cada mes. Para ello, habrá de considerar los recursos de fuente 11 producto de habilitaciones, multas, permisos, inspecciones, regalías, recupero de préstamos, entre otros, incorporados al presupuesto en los períodos comprendidos de enero a junio y de julio a diciembre.

Asimismo, deberá agregar a dicho informe el once por ciento (11%) de los recursos recaudados por la Dirección de Bosques, provenientes de los Convenios de Corresponsabilidad Gremial Forestal y de Corresponsabilidad Gremial Foresto-Industrial, en su carácter de agente de retención, conforme a los artículos 14 y 15 de la Ley N° 26377, convenio homologado por Resolución N° 7/10 de la Secretaría de Seguridad Social de la Nación y conforme a los artículos 14 y 15 de la Ley N° 26377, convenio homologado por Resolución N° 42/15 de la Secretaría de Seguridad Social de la Nación, respectivamente. Esta información será suministrada por la Dirección de Bosques a la Unidad de Planificación Sectorial y suscripta bajo exclusiva responsabilidad por el Subsecretario de Recursos Naturales y el Director de Bosques.

Dichos informes, habrán de ser remitidos a la Unidad de Recursos Humanos, en los meses de abril (informando allí la recaudación de los meses de julio a diciembre del año calendario inmediato anterior) y octubre (informando la recaudación de los meses de enero a junio del año en curso).

Se establece que la base de cálculo para la liquidación del Fondo Estímulo Productivo será el 80% de todos los recursos consignados en el primer párrafo del presente Artículo, en el mes del semestre en que se produzca la mayor recaudación, más los conceptos detallados en el segundo párrafo del presente Artículo, en el porcentaje allí establecido aplicado a la totalidad de recursos que ingresen al presupuesto, o a las cuentas bancarias de la Dirección de Bosques (puntos 3.1 y 3.2) en cada semestre informado.

La Base de Cálculo que surja de los informes atinentes a la recaudación del segundo semestre del año calendario inmediato anterior, será de aplicación para los meses de abril a septiembre del año en curso.

La Base de Cálculo que surja de los informes atinentes a la recaudación del primer semestre del año en curso, será de aplicación para los meses de octubre, noviembre y diciembre del año en curso y de enero, febrero y marzo del año calendario siguiente.

La Unidad de Recursos Humanos, por su parte, elaborará el listado de agentes de planta permanente en condiciones de percibir el Fondo Estímulo Productivo y, con dicho informe y los atinentes a recursos recaudados, calculará y propondrá el monto mensual del Fondo Estímulo Productivo individual, como reflejo de la recaudación y que no podrá ser inferior a la remuneración que percibe el agente de la administración pública correspondiente al apartado d), grupo 4 del Escalafón General -Ley N° 196-A (Antes Ley N° 1276) (t.v.), ni menor al Fondo Estímulo Productivo individual del semestre anterior."

En lo que hace al objeto de la presente consulta, se advierte que por Ley 2398-I, se crea una asignación "remunerativa y no bonificable" denominada "Fondo Estímulo Productivo", la que corresponde sea liquidada y abonada mensualmente a los agentes que reúnan los requisitos exigidos para su percepción y de carácter variable de acuerdo con la recaudación obtenida, la que será el reflejo del ochenta por ciento (80%) de

todos los recursos que se recauden por cualquier concepto y naturaleza, realizando para ello una enumeración -no taxativa- de los mismos.

Del análisis de la normativa reglamentaria -acotada a la intervención requerida-, se advierte que tanto por vía de la Resolución 294/16 como por Resolución 1345/18, se establecieron disposiciones que *prima facie* vendrían a desvirtuar el espíritu de la ley de creación del beneficio, así como de la finalidad para la que habría sido creada, la referida asignación mensual, la que como se remarcará tenía carácter variable de acuerdo con la recaudación obtenida.

En tal sentido resulta forzoso admitir que habría existido de parte de la autoridad de aplicación y de fiscalización un exceso en el ejercicio de la facultad reglamentaria al establecer -a través de las Resoluciones Nros. 294/16 y 1345/18- a favor de los agentes beneficiarios ciertos privilegios que no surgen expresamente del texto de la Ley ni podrían siquiera llegar a ser inferidos llevando a cabo una interpretación amplia de sus términos.

Puntualmente, se observa que con el dictado de la Resolución Nro. 294/16, se habría garantizado a la totalidad de los agentes una suma mínima mensual la que no podía ser inferior a la remuneración que percibe el agente de la administración pública correspondiente al apartado d), grupo 4 del Escalafón General Ley N° 1276 (t.v.). Privilegio, que fue ampliado, mediante la modificación introducida al art. 3 por Resolución Nro. 1345/18, que dispuso que el "mínimo mensual garantizado" tampoco debía ser menor al "fondo estímulo productivo individual del semestre anterior".

También aparece como cuestionable que por vía reglamentaria se hubiere establecido que a los fines de la determinación de la base para el cálculo de la referida "asignación especial mensual variable", se debiera tomar el importe correspondiente al mes de mayor recaudación del último semestre previo a su percepción.

Ello, también implica desvirtuar no solo la naturaleza del beneficio sino también el espíritu y alcance de la ley de su creación, que expresamente dispuso que debía ser el "reflejo" de la recaudación.

Conclusión:

En tal hermenéutica, en principio, se comparten las razones que esgrime a **e-parte 15** el Sr. Subsecretario de Política Económica dependiente del Ministerio de Planificación, Economía e Infraestructura en cuanto que, con la introducción -vía reglamentaria- de un tope mínimo garantizado a cada agente se estaría contrariando la normativa de su creación que dispuso -en su artículo 2º-, que el monto -mensual- del Fondo Estímulo Productivo variaría de acuerdo con la recaudación obtenida -siendo de estimar que, se estaría refiriendo a la recaudación correspondiente al mes anterior a su devengamiento-.

No obstante, también resulta acertado lo manifestado por el Sr. Asesor General de Gobierno en cuanto que, la Resolución Nro. 1345/18, modificatoria de la Resolución Nro. 294/16, se encuentra vigente a la fecha y viene siendo el instrumento legal reglamentario de la Ley 2398-I que se utiliza tanto a los fines de la determinación de la base para el cálculo del Fondo Estímulo Productivo como para la liquidación y pago del Fondo Estímulo Productivo individual de cada agente con derecho a percibirlo. Lo que, además, viene sucediendo de manera ininterrumpida desde el 21 de noviembre de 2018, fecha de su dictado por parte del ex Ministro de la Producción, Sr. Marcelo José Repetto.

En consecuencia, a tenor de la solución que se propicia conforme dictamen del Sr. Asesor General de Gobierno obrante a **e-parte 16-**, correspondería previo a todo trámite, darse intervención al actual Ministro de la Producción Industria y Empleo, en su calidad de autoridad de aplicación y fiscalización conforme lo normado en el art. 6º de la Ley 2398-I -antes Ley 7709-, a fin de que en el ejercicio de facultades que le son propias dicte el acto administrativo que estime corresponder.

Sin perjuicio de ello, independientemente de cual sea en definitiva la decisión que se adopte, no puede dejar de soslayarse que la normativa aplicable vigente a la fecha si bien resulta cuestionable conforme los fundamentos ya esgrimidos -básicamente por considerarse que la misma desvirtúa la naturaleza de la asignación

mensual especial variable, lo que podría llevar a que se termine distribuyendo entre los trabajadores mucho más del 80% de lo recaudado, correspondería que la hipótesis alegada se encuentre configurada fehacientemente sin que pudieren llegar a existir dudas al respecto en el caso en particular.

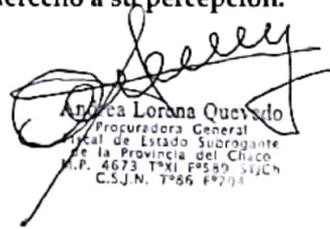
Ello, dado que, lo sostenido, no surge evidente ni suficientemente acreditado a tenor de las constancias de la presente actuación electrónica (donde no obran incorporados los antecedentes que permitan su cotejo).

Por último, si bien no formó parte de la presente consulta no puede dejar de advertirse -para la eventualidad-, que el "cálculo aproximado" correspondiente al Fondo Estímulo Productivo Individual que conforme planilla de liquidación -obrante a e-parte 2-, arroja la suma de Pesos Trescientos Noventa Mil Novecientos Sesenta y Cinco con Noventa y siete Centavos (\$ 390.965,97.-) no se ajustaría a los lineamientos del art. 3º de la Resolución Nro. 1345/18, por lo que se sugiere -de corresponder- sea rectificado.

En tal sentido se entiende que la base para el cálculo (excluyendo los recursos Nros. 11267 y 12592), estaría conformada -en el caso particular-, con: a) el 80% de \$ 191.853.998,54.-, es decir la suma de \$ 153.483.198.- y, b) 11% de lo recaudado en concepto de C.C.G. es decir \$ 50.935.867,62.- Lo que arroja un total de \$ 204.419.066,54.- Dicho importe dividido por el número estimativo de agentes, esto es 621, arrojaría la cifra de \$ 329.177,24.-

Sin perjuicio de ello, conforme lo normado por el Art. 1º de la Ley 2398-I, a los fines de un correcto cálculo del Fondo Estímulo Productivo Individual correspondería, determinar con exactitud, el número de agentes de planta permanente del Ministerio de Producción, sus dependencias y entes descentralizados que dependan funcionalmente de este con derecho a su percepción.

Oficie de atento dictamen.



Andrea Lorana Quevedo
Procuradora General
Fiscal de Estado Subrogante
de la Provincia del Chaco
M.P. 4673 T.XI F.589 01/Ch
C.S.J.N. 7986 F.2794