

C. INSERCIONES

1

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO ESTEVEZ BOERO

Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley por el que se modifican las modalidades de financiamiento del Régimen Nacional de Previsión y del Fondo Nacional de la Vivienda y se derogan los regímenes jubilatorios deferenciales

Señor presidente:

El dictamen de mayoría plantea modificaciones respecto del financiamiento del Régimen Nacional de Previsión. Sus primeros artículos le asignan a él los recursos que tradicionalmente han financiado el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI). Las explicaciones de los funcionarios que expusieron durante el trabajo de las comisiones respectivas indican que se busca una mayor practicidad al unificar el origen de los fondos refiriéndolos a la masa salarial. También evalúa el Ejecutivo como beneficioso el hecho de que los mayores requerimientos financieros del sistema con motivo de los pagos del aguinaldo en junio y diciembre de cada año encuentren su correlato con una mayor recaudación producto de que también la masa salarial se incrementa en esos períodos con motivo del pago del aguinaldo al personal en actividad.

Se ha afirmado que, del análisis histórico de las cifras, resultan equivalentes los montos recaudados por el FONAVI con los provenientes de la comercialización de combustibles líquidos en la proporción que se le asigna al sistema. También se ha afirmado que mayores éxitos en la lucha contra la evasión previsional beneficiarán plenamente al sistema nacional de previsión.

A la luz de la experiencia de nuestro país y de otros países, la vinculación de los recursos para previsión con la masa salarial resulta negativa por el desarrollo constante de la disminución de la proporcionalidad entre trabajadores activos y pasivos. La experiencia y los estudios sobre la materia indican la conveniencia de perseguir la desvinculación de los recursos destinados a la previsión con relación con la masa salarial. Por otra parte, las posibilidades reales de evasión y, en muchos casos, la difícil ejecución de las deudas y retenciones previsionales ante la inestabilidad de las fuentes de trabajo son realidades que abundan la fundamentación contraria al intercambio de la fuente de recursos entre el FONAVI y el sistema nacional de previsión.

El argumento de la articulación del medio aguinaldo es sumamente endeble, ya que en todos existe la convicción de que el equipo económico ha de insistir con el espaciamiento de los mismos. Se ha expresado que se trata de un simple cambio de cifras casi equivalentes y beneficioso para ambas partes. Pensamos que no es así y que resultará perjudicial para ambas finalidades. Es necesario señalar que no se le asigna al FONAVI el mismo porcentaje que se le asignaba al sistema de previsión y pierde tres puntos porcentuales: del 45 % se baja al 42 %. Hubiera sido conveniente que se estipulara alguna cláusula que garantizara que los fondos destinados al FONAVI no

disminuyeran por debajo de determinados límites. Algunas opiniones han señalado que se habría postergado y alterado el ritmo de los pagos con el objeto de acumular recursos financieros a fin de derivarlos hacia "Rentas generales". Esta afirmación se vería confirmada por el dictado del decreto 1.199/91, que para los fondos del FONAVI para que sean utilizados por la Tesorería.

Aumenta aún más nuestra preocupación al leer la Carta de Intención elevada al Fondo Monetario Internacional, que expresa la aceptación de los condicionamientos que nos imponen los organismos financieros internacionales, porque plantea que las modificaciones en los programas de viviendas del FONAVI producirán un excedente financiero de 200 millones de dólares. Además se plantea que los fondos no utilizados se transferirán a la Tesorería nacional. La aceptación de estos condicionamientos por parte del gobierno nacional producirá una disminución de las obras realizadas a través del FONAVI, con el solo objeto de generar excedentes líquidos que vayan a financiar a la Tesorería en el esfuerzo por llegar a los 4.900 millones de dólares de superávit fiscal primario prometido. Prometido para pegar deuda externa. Menos viviendas para la familia argentina y más intereses para los banqueros del exterior y los tenedores de Bonos Externos. Creemos que estas medidas son codeterminantes de la degradación del nivel de vida de los argentinos, que es la cara que asume el ajuste económico impuesto por los organismos financieros internacionales y aplicado por el equipo económico.

Las modificaciones en el impuesto a los combustibles, además de incorporar como gravado al gas natural distribuido por redes, recayendo sobre los presupuestos familiares en forma directa, producen el blanqueo de una situación sumamente irregular como es la de haber utilizado un decreto, el 2.733/90, para modificar el componente impositivo de los combustibles regido por leyes específicas.

En estas modificaciones aparece como beneficiaria la Tesorería nacional; nuevamente el esfuerzo se dirige a formar ese superávit de 4.900 millones de dólares que requiere el Fondo Monetario Internacional.

También se plantea la elevación de dos puntos del impuesto al valor agregado y se justifica expresando que se derivarán a financiar al sistema de previsión. Es otra vuelta de tuerca incrementando la carga impositiva más regresiva, que golpea más duramente a nuestros sectores populares, y que ha sido aconsejada por nuestros acreedores. La encontramos en la Carta de Intención y en la opinión de los técnicos de ese organismo en ocasión de la visita de Vito Tanzi el pasado mes de mayo (ver "Ámbito Financiero" del 14-5-91, página 8). La elevación del IVA determina que se incrementen las rentas de la Tesorería porque, si bien se afirma que las sumas irán al sistema de previsión, es cierto que les permite liberar recursos en otras áreas y que se destinarán en definitiva a pagar deuda externa.

Siempre que se plantea el incremento de los impuestos, se utiliza como excusa a algún sector carente o debilitado. Hoy son los jubilados, ayer los docentes. Pero no se tuvo en cuenta el interés inmediato de los jubilados cuando se les quitaron en forma arbitraria e injusta 30 millones de dólares mensuales, o sea 360 millones de dólares anuales, al derivar hacia las tarifas telefónicas el impuesto respectivo. Lo que dejaron de percibir los jubilados lo comenzaron a percibir las empresas que se reparten el monopolio telefónico en la Argentina. Tampoco se pensó en el interés de los jubilados cuando se les quitaron 230 millones de dólares anuales al derivar los recursos del "impuesto sobre ventas, compra, cambio o permuta de divisas" al Fondo Educativo.

Tampoco consideramos positivo que se les autorice a las provincias a gravar con el impuesto de los ingresos brutos, que es un impuesto indirecto que recae sobre los consumidores, la totalidad del precio de los combustibles, y no como era hasta ahora solamente sobre la bonificación que percibe el expendedor. Las sumas son importantes y generarán grandes recursos para las arcas provinciales, pero a costa de la población en general.

En suma, vemos que detrás del publicitado aumento a los jubilados se encuentra un incremento importante de los impuestos indirectos: combustibles, gas por redes, ingresos brutos sobre combustibles e IVA, que son los más injustos y regresivos y que le permitirá al gobierno liberar fondos para pagar la deuda externa. También se reducirá el plan de construcción de viviendas populares para liberar fondos para pagar deuda externa. En definitiva, no es en beneficio de los jubilados que se perjudica al conjunto de los sectores populares de nuestro país, sino en beneficio de los acreedores externos y de los sectores del privilegio que receptan el desgajamiento del Estado impulsado por los planes de ajuste del FMI y del Banco Mundial.

También informo a la Honorable Cámara que nos pronunciaremos en contra del proyecto que se ha acordado en principio con respecto a las jubilaciones de privilegio porque entendemos que un motivo ético nos lleva a pensar que corresponde disponer su cese desde la fecha de sanción de la norma, junto con la creación de una comisión bicameral que determine qué razones justifican la existencia de sistemas especiales. Lo que no podemos aceptar es la elaboración de proyectos que determinen hasta cuándo corresponde hacer durar o no un determinado privilegio. O bien el privilegio es justo y se mantiene, o bien es arbitrario y entonces se lo suprime. Conceder un plazo de gracia para continuar acordando beneficios previsionales de privilegio basados justamente en una ley cuya derogación se propone por razones de justicia, equidad y fundamentalmente por razones morales, deviene no sólo contradictorio con los principios propuestos, sino también incongruente para el cumplimiento de los fines que inspiran la decisión adoptada. Con mayor razón aún, cuando la prórroga de tales privilegios involucra los derechos de los mismos legisladores que votan su derogación.

La postergación de la derogación de los privilegios al 31-12-91 implica admitir la posibilidad de incluir a los actuales legisladores en tales beneficios extraordinarios.

Estaremos reiterando el criticado adagio "hacer lo que digo pero no lo que hago".

La situación extremadamente crítica que vive la República, la más grave desde la organización nacional, obliga a los legisladores a dejar de lado sus situaciones particulares para posibilitar con su ejemplo la reconstrucción de la credibilidad del pueblo en las instituciones de la República, realidad histórica que no elegimos, que nos toca al igual que a los integrantes de las fuerzas armadas que por su jerarquía, en los momentos de máximo peligro, no deben vacilar en ofrendar su vida.

Con relación al artículo 12 del proyecto en análisis, creemos que el Parlamento debe legislar sobre el restablecimiento de los regímenes especiales que sólo pueden estar motivados por razones de reconocimiento de tareas riesgosas, penosas, peligrosas e insalubres y en atención a discapacidades personales que deparan un agotamiento prematuro en la fuerza de trabajo humano. Estas razones deben ser atendibles para consagrar beneficios que en materia previsional contemplen las peculiaridades de las tareas, procurando —aunque muchas veces no lo logre— compensar con un descanso anticipado el mayor esfuerzo realizado. Este no es un privilegio, sino un justo beneficio para reparar parcialmente la desigualdad que genera el trabajo penoso, riesgoso e insalubre para quien lo desempeña.

Estas son pues las únicas pautas que entendemos deberían estar expresamente consignadas en el artículo 12, debiendo la comisión bicameral expedirse al respecto en el plazo fijado.

Por otro lado, con respecto a los derechos adquiridos, creo que hay que estudiarlos con prudencia y racionalidad, pero entendemos que no pueden ser intocables porque su existencia deriva de un principio de derecho que debe articularse con otros principios y básicamente con uno jerárquicamente superior que es el de la igualdad ante la ley.

Corresponde señalar que el haber previsional resultante de un régimen privilegiado debe ser revisado y su monto reajustado de acuerdo con las pautas prescritas en la ley 18.037.

Este debe ser el modo de cálculo del haber y todo monto superior resultante de un régimen privilegiado debe ser reducido. Doctrinaria y jurisprudencialmente se reconoce que el beneficiario de jubilación o pensión no tiene un derecho irrevocablemente adquirido inmutable en el tiempo con relación a su haber previsional. Ya en 1921 la Corte Suprema de Justicia ("La Ley", tomo 9, página 304) sostuvo la posibilidad de que una ley posterior modifique el cálculo de un haber previsional y esta modificación, inspirada en un imperativo de justicia social e igualdad, debe operar inmediatamente para adecuar los haberes de privilegio al sistema común y general.

Esta modificación no afecta de ningún modo derechos adquiridos, ni es siquiera retroactiva. Tal carácter lo tendría si dispusiéramos el reajuste del haber de privilegio percibido con anterioridad y, por consiguiente, el beneficiario debería reintegrar las sumas cobradas en exceso.

Por el contrario, estamos proponiendo el reajuste de los haberes para el futuro y creemos que es imperioso disponerlo en el presente texto legal.

Tampoco creemos que las jubilaciones concedidas en mérito a regímenes de privilegio constituyan derechos inmutables y vitalicios oponibles a toda modificación legislativa posterior.

Las leyes pueden ser retroactivas y modificar situaciones nacidas al amparo de leyes anteriores, que se derogan por considerarse injustas y que son hoy contrarias a la conciencia colectiva.

Las leyes previsionales son leyes que nacen del impulso del progreso social que, basadas en la solidaridad, confieren un resguardo contra la contingencia de la vejez. Este instrumento básico de la política social contribuye a cimentar una sociedad más justa y solidaria, donde cada miembro no quede librado a su suerte frente a la vejez. Este propósito queda totalmente desnaturalizado con la creación de regímenes de privilegio que, poco a poco, fueron socavando la ética del sistema previsional. Unos deben trabajar treinta años, aportar por lo menos quince y cumplir cincuenta o cincuenta y cinco años de edad. Otros, se acogen a una jubilación con sólo días de trabajo, con menor edad ni sus años de aportes. Un estado de derecho se construye sobre un orden justo y éste no puede darse sino en la igualdad de derechos de todos sus miembros. Los legisladores, responsables de concretar como representantes del pueblo este estado de derecho, no podemos aceptar, avalar ni consolidar la vigencia de beneficios privilegiados cuyo sostén económico recae en el esfuerzo de toda la comunidad.

Esos beneficios no pueden ponerse fuera de la vigencia de la ley que les dio origen. Derogada la norma, el privilegio que ella concedió debe cesar pues la primera razón de ser de nuestro estado de derecho es la consolidación de la justicia, propósito consagrado en la Constitución Nacional, cuyo Preámbulo consagra el propósito de "afianzar la justicia". La justicia sólo se afianza con el respeto a la garantía de igualdad y, si el presupuesto

de una jubilación es el trabajo, el aporte y la edad, éstos deben ser iguales para todos los que trabajan en relación de dependencia, percibiendo su salario del Tesoro nacional, provincial o municipal o del ámbito privado.

Las únicas excepciones deben provenir de tareas riesgosas, peligrosas o insalubres, tal como hemos expuesto.

El orden jurídico no puede consentir la inmutabilidad de derechos contrarios a la garantía de igualdad que consagra nuestra Constitución Nacional en su artículo 16.

Los privilegios individuales, aun adquiridos legalmente, no son irrevocables frente a nuevas leyes de orden público que se inspiran en propósitos sociales superiores. La potestad legislativa no puede detenerse irreflexivamente ante los derechos adquiridos. Este concepto, cuestionado ampliamente por la doctrina nacional y extranjera, ha sido abandonado en la reforma de la ley 17.711. El límite no está en el carácter de un derecho adquirido o no sino en la Constitución Nacional. No hay derecho al privilegio y, por lo tanto, no hay derecho adquirido al privilegio.

Como legisladores no podemos admitir la consagración de derechos que la conciencia social hoy rechaza como injustos, bajo el pretexto de derechos adquiridos, tutelando en definitiva el goce vitalicio de acreencias individuales a costa de la desigualdad y el esfuerzo económico de la mayoría, cuyos porcentajes también se ven afectados.

El estatuto legal del privilegio no puede ser avalado por representantes del pueblo conscientes de que una sociedad con privilegios es una sociedad que está profundizando su segregación, su polarización, destruyendo los lazos, los elementos de solidaridad social que aún subsisten y que históricamente sustentaron los principios que nutren la seguridad social.

2

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO MARTINEZ MARQUEZ

Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley por el que se modifican las modalidades de financiamiento del Régimen Nacional de Previsión y del Fondo Nacional de la Vivienda y se derogan los regímenes jubilatorios deferenciales

Señor presidente:

Aunque no tenía previsto hacer uso de la palabra en el tratamiento de esta cuestión del financiamiento del sistema previsional, ya que estimaba suficiente lo aportado por el miembro informante de mi bloque, a esta hora —las 6 de la mañana—, cuando ya llevamos 14 horas de deliberaciones, debo necesariamente intervenir, aunque como lo anticipé en su momento sea a través de una inserción en el Diario de Sesiones.

Lo hago consciente que quizá pese a formar parte mi discurso del cúmulo de páginas amarillentas que nadie leerá; pero también lo hago cargado por la emotividad de sentirme agredido por quien debería ser el más respetuoso de la indispensable independencia y buena relación entre los poderes del Estado.

Es así, señor presidente, que hace más de 24 horas el señor presidente de la Nación ha anunciado pública-

mente que vetará la ley que aún no ha sancionado el Parlamento, en una actitud que desmerece su investidura y enturbia la natural disposición del mismo a facilitar en esta hora aciaga de la República el funcionamiento de la administración nacional.

Como es entendible, no es posible hacer caso omiso de esta amenaza presidencial, no obstante lo cual y aun evaluando las delicadas implicancias que la situación plantea he decidido seguir adelante en lo que debe considerarse no un enfrentamiento con el Poder Ejecutivo nacional sino más bien una actitud en defensa del sistema, por encima de las protervas interpretaciones de autodefensa de intereses sectoriales, ni mucho menos actitudes de corte corporativo.

No voy a abundar en la historiografía que permite diagnosticar la criticidad del sistema previsional.

Ya en numerosos debates he detallado la verdadera retahíla de calamidades que constituyen los factores etiológicos del deterioro estructural del mismo. Es por ello que no abundaré sobre el tema y me limitaré a enumerar rápidamente las causas de dicho deterioro, que para hacerlo más didáctico clasificaré en fortuitas y provocadas.

Causas fortuitas: pueden considerarse los decrecientes índices de natalidad y escaso crecimiento vegetativo poblacional de nuestro país, lo que unido a la cada vez creciente edad promedio de vida ha producido un envejecimiento de nuestra pirámide poblacional que se ha ido —estadigráficamente hablando— haciendo cada vez más cuadrangular.

No puede desecharse entre estas causas fortuitas y no deseadas la recesión de la última década, con un crecimiento paralelo del trabajo informal y en negro, que ha excluido una inmensa masa laboral del sistema previsional.

Causas provocadas: tienen responsables perfectamente individualizados que en su oportunidad he denunciado en este Congreso, por lo que me limitaré a enunciarlos escuetamente:

—El reconocimiento de servicios con declaración jurada por periodos de inactividad forzosa y prescripción liberatoria (en dos oportunidades).

—La creación del fondo compensador, que licuó las deudas del Estado con el sistema.

—La emisión de los bonos de la seguridad social por 10.000 millones de pesos en 1947, rescatados a valores históricos de 1970.

—Las bonificaciones militares con 10 años de retroactividad por el decreto reservado 2.123, que significaron el 40 % del costo total de la previsionalidad de todo un año.

—La incorporación masiva de los autónomos al sistema sin período previo de capitalización.

—La creación del PAMI, que succionó y succiona el 10 % del total de los ingresos genuinos del sistema.

—La moratoria de 1978.

—La generalización del IVA de Martínez de Hoz, con la eliminación de la contribución patronal.

En fin, señor presidente, todo esto es historia antigua que por ser pretérita no es menos veraz ni menos incidental.

Lo cierto es que ya no es postergable el abocamiento a la cuestión y en verdad entreví ciertamente esperando con el advenimiento de este gobierno que emprendiera la quijotesca tarea de derribar los invisibles molinos de viento que impiden resolver la gravosa situación de nuestra clase pasiva.

Esto ha sido una decepción.

Antes al contrario, *ab initio* advinimos a un embate frontal a la problemática, de la mano del crismado pontificio de De Estrada y accedimos presurosos a todo

cuanto solicitó. Aceptamos una moratoria increíble que más que una moratoria se pareció a una verdadera condonación de deudas previsionales. Se creó por ley el Instituto Nacional de Previsión Social pero no cumplió con ella, ya que no constituyó la Comisión de Saneamiento Previsional que la misma instituye en su artículo 23, hipertrofiando la organización sin resultado a la vista.

Se sancionó la Ley Penal Tributaria y Previsional, insuperable instrumento correctivo para desarticular la evasión y elusión, y aun contó con el bagaje de instrumentos terapéuticos con la ley 23.449, de contralor sindical de la evasión previsional, que nunca se dignó reglamentar.

Señor presidente: en estos momentos en que se intenta dar una magra solución preculatoria y se encubre el verdadero problema con amenazas presidenciales o con cortinas de humo que la pirroteca argumental crea a través de la derogación de los regímenes especiales, aumentando torpemente la ya desmesurada carga emocional de la opinión pública, no puedo dejar de expresar lo que realmente creo.

Creo que la conducción económica pretende deteriorar al máximo el sistema para poder enajenar sus restos con mecanismos alternativos que eludan la responsabilidad del Estado ante un sector que como ninguno merece la solidaridad necesaria. Lo creo porque no advierto ningún atisbo de intencionalidad ni vocación por eliminar o controlar al menos el factor etiológico "master", que es la evasión. Veintidós mil (22.000) actas en todo el país sin ejecutar son más que una prueba.

Para terminar, séame permitido anecdotizar mi exposición. Hace algunos años se realizó en esta Capital Federal un encuentro ecuménico de la gerontología. Un distinguido expositor latinoamericano decía: "Cuando tenía 40 años de edad el promedio de vida de la población en mi país era de 55 años. Cuando tuve 50 años de edad dicho promedio ascendió a 65. Ahora tengo 60 años de edad y me informan que el tiempo promedio de vida es de 75 años. Yo sinceramente no tengo apuro en morir, pero pediría que los estadígrafos me informen cuándo voy a morir".

En fin, señor presidente, sería bueno tomar estas anécdotas en serio y preguntarnos cómo vamos a hacer vivir a nuestros jubilados en sus últimos años de vida.

Finalmente, no puedo silenciar que este incremento de 300.000 australes no es algo; aun siendo muy permissivos, diríamos que es la mitad de algo, y si la mitad de algo es poco, sin lugar a dudas, señor presidente, la mitad de poco es nada.

3

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO ZAMBIANCHI

Opinión del señor diputado acerca del proyecto de ley por el que se modifican las modalidades de financiamiento del Régimen Nacional de Previsión y del Fondo Nacional de la Vivienda y se derogan los regímenes jubilatorios diferenciales.

INTRODUCCIÓN

Durante la semana pasada, el país se vio saturado por la noticia de que: "El Congreso se opone, o no

le interesa que se otorgue un aumento de 300 mil australes a los jubilados. Que por eso no trata el proyecto".

Sinceramente nos alarma tanta simplicidad, parcialidad y desconocimiento del tema, evidenciados hasta tomar como palabra santa las equivocadas afirmaciones de un sector del oficialismo, ajeno al Congreso.

En primer lugar debemos señalar por un principio elemental de justicia que este proyecto sólo contempla

la situación de los jubilados nacionales e ignora el drama de los jubilados provinciales y de los que no tienen cobertura social, habiendo trabajado toda su vida útil.

En segundo término debemos destacar que son los propios jubilados nacionales los que a través de sus respectivas organizaciones se han manifestado en contra de este proyecto, porque:

1.—De ningún modo atiende las mínimas necesidades para su subsistencia.

2.—No están de acuerdo con el aumento del IVA, que terminan pagando todos los asalariados.

3.—Tampoco están de acuerdo con la afectación de los recursos del FONAVI, que además de brindar techo a los pobres, da trabajo a los desocupados.

4.—Se sienten agraviados por el gobierno, al pretender usarlos como carnada o justificativo para blanquear o modificar medidas impositivas que nada tienen que ver con el sistema previsional.

Como complemento a estas consideraciones sectoriales, tenemos que consignar que en la sociedad argentina existe la sensación generalizada —sin que esto signifique una acusación exclusiva a las actuales autoridades— que el país carece de una adecuada infraestructura social para combatir la pobreza estructural y acudir en ayuda de las familias que sufren necesidades básicas insatisfechas (NBI).

Por eso es importante y trascendente este debate que le debemos a la sociedad, para que objetivamente y sin sectarismos de ninguna especie analicemos la situación social argentina y comencemos a brindar soluciones concretas para que la gente viva mejor.

Mensaje 1.044 y proyecto de ley del Poder Ejecutivo, modificando las modalidades de financiamiento del Régimen Nacional de Previsión y del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI)

1. Situación social

El 28 de diciembre de 1989, ante el inminente vencimiento de la ley que amparaba el Programa Alimentario Nacional, esta Honorable Cámara sancionó la ley 23.767, de Políticas Sociales Comunitarias, para continuar atendiendo a las familias con necesidades básicas insatisfechas (NBI), ante las extremas carencias que sufrían de alimentación, salud y abrigo.

En marzo de 1990 se la reglamenta por decreto 583 y en abril de 1990 por decreto 631, se declara formalmente el estado de emergencia alimentaria, sanitaria, asistencial, habitacional y administrativa, en toda la esfera de acción del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación, a quien se le asigne la responsabilidad de arbitrar medios y formular proposiciones para cumplir la acción.

Lamentablemente estas normas, que contaban con la aprobación casi unánime de los bloques parlamentarios para combatir los flagelos que castigaban a la pobreza estructural, no pasaron de buenas intenciones.

La ley se mantiene incumplida hasta la fecha, pese a los múltiples trámites y gestiones ante el ministerio competente y autoridades provinciales, que culminan

con la presentación del proyecto de resolución pertinente registrado bajo expediente 4.187/90 D, publicado en boletines de Trámite Parlamentario N° 155/90 y Asuntos Entrados N° 41, punto 6.3245 del 4 de diciembre de 1990, no lográndose su tratamiento en comisión pese a nota reglamentaria reclamándolo del 17 de junio de 1991 (Artículo 91, RHCD).

Es oportuno destacar que el incumplimiento de esta ley, no resulta un caso aislado, ya que son muchas las leyes incumplidas o que se cumplen mal, lo cual motiva lógicamente que las políticas implementadas no tengan éxito.

Lo gravísimo en estos casos es que sin alimentación, sin salud y sin techo, no se puede vivir. Ya no se trata de vivir mejor, sino de mantener la vida.

Al fracaso de la ley de políticas sociales comunitarias se suma el irregular y deficiente funcionamiento de los servicios del plan materno infantil, comedores infantiles y escolares, y el abandono de los hospitales públicos por incumplimiento de la Ley de Seguro Nacional de Salud.

Como si todo esto fuera poco, nos encontramos ahora tratando este proyecto que afecta el financiamiento de las obras fundamentales de desarrollo urbano, infraestructuras de servicios sanitarios y de saneamiento ambiental en general.

Sintética y objetivamente se percibe como primera conclusión parcial la necesidad y urgencia de que esta Cámara verifique sobre el terreno, en la práctica diaria, que sus actos legislativos se cumplan y consigan los objetivos fijados en la oportunidad deseada. Se deben vigorizar sus facultades de control.

En caso contrario, las leyes que sancionemos carecerán de significación y dependerán de la buena o mala voluntad del funcionario de turno.

II. Análisis del proyecto

El proyecto en consideración, por el alcance y significación de sus previsiones, afecta a dos de los grandes y afligentes problemas sociales argentinos, hasta el punto de presentarlos como si se enfrentaran o disputaran los únicos medios que posibilitarían superar las críticas situaciones de emergencia grave que ambos padecen.

Por la extrema gravedad, complejidad y grado de postergación de estos acuciantes temas, como por lo justiciero de las demandas sectoriales y por considerar que existen otras soluciones más justas y eficientes, los miembros de las comisiones de Presupuesto y Hacienda, de Previsión Social y de Vivienda del Bloque de la UCR procedieron a agotar medidas de recopilación de antecedentes, reunión de información, escucharon a todos los sectores de interés y a funcionarios nacionales, provinciales y municipales.

El debate de la situación global conformada y el estudio de la documentación oficial obtenida han producido como primera conclusión que no se cuenta con datos suficientes ni con información fidedigna, y que además existen versiones oficiales sectoriales contradictorias o no coincidentes.

Lo expuesto nos permite apreciar un preocupante grado de improvisación y de confusión, donde se mezclan temas en forma parcial sin estudiarlos en profundidad y que especialistas en temas previsionales o de presu-

puesto, pretenden manejar aspectos específicos de viviendas, considerando prioritariamente potenciales ingresos.

Aunque puedan, no deben simplificar al máximo asuntos tan importantes, que requieren exhaustivos tratamientos individuales, y tampoco introducir modificaciones a políticas y reordenamientos administrativos en marcha, con compromisos internacionales, conforme se explicitará más adelante.

Por lo expuesto, desde la Comisión de Vivienda formularemos los análisis y propuestas específicas del área, destacando que compartimos los fundamentos y proposiciones que desde el bloque de la UCR producen las comisiones de Previsión Social y de Presupuesto y Hacienda, en cuanto a la solución del problema integral del sistema previsional y sus fuentes de financiamiento.

Al respecto, sólo nos resta resaltar la poca y mala información que se proporciona a los sectores interesados y al público en general, en cuanto a la actuación del Honorable Congreso de la Nación para aportar leyes que le permitan al Poder Ejecutivo nacional cumplir con sus responsabilidades de solucionar las difíciles situaciones que viven los trabajadores pasivos.

III. Crisis del régimen previsional argentino:

El sistema nacional de previsión social se encuentra en estado de emergencia económica desde el año 1986, declarada por decreto 2.196 y subsiguientes, por insuficiencia de los aportes patronales y de los trabajadores para su financiamiento, y por ello se sancionó la ley 23.549 asignándole fondos adicionales mediante la aplicación de impuestos a las facturaciones telefónicas y a los combustibles y al gas.

El 1º de septiembre de 1989 se sanciona la ley 23.696, de reforma del Estado, y seguidamente la ley 23.697, de emergencia económica, por intermedio de las cuales se le asignan al Poder Ejecutivo nacional amplísimas facultades, casi en el límite de la suma del poder público, para que pueda atender legítimamente y con la celeridad debida las distintas situaciones de emergencia que se afrontaban.

Desde entonces el Poder Ejecutivo cuenta con inusuales atribuciones administrativas, laborales, previsionales, de distribución de impuestos, de disponer bienes del Estado, privatizar, dar concesiones en empresas públicas, etcétera.

En forma específica se sanciona el 28 de diciembre la ley 23.769, creando el Instituto Nacional de Previsión Social, con amplios objetivos y claras delimitaciones de responsabilidades y facultades para la reformulación del sistema, vigorizar sus fuentes de ingresos, combatir las evasiones de aportes y mejorar las prestaciones. Además se les brinda capacidad de decisión a los trabajadores y jubilados al asignarles mayoría propia en su directorio (6 sobre 5):

Este organismo competente se complementa el 7 de febrero de 1990, con la sanción de la ley 23.977, de régimen penal tributario, que crea nuevas figuras delictivas que incluyen a profesionales y funcionarios, con penas severas que llegan hasta la aplicación de prisión.

Por todo ello podemos afirmar que no es por falta de legislación que los problemas no se resuelven, y

tampoco se debe a que no se brindó participación activa y capacidad de decisión a los representantes de los trabajadores y jubilados.

Si los funcionarios no cumplen con sus responsabilidades y si los representantes de los trabajadores no luchan por sus banderas gremiales, negocian a sus espaldas y no dan respuestas a sus representados cuando están dadas las condiciones para hacerlo las culpas no son del Honorable Congreso Nacional.

Por último, señalamos que los cuestionados decretos 2.733/90 y 1.757/90, interrumpiendo el ingreso de fondos adicionales seguros y su reemplazo por otros de irregular percepción, habrían sido la causal del desfinanciamiento que produjo la crisis coyuntural del sistema previsional. (El ex secretario de Estado Santiago de Estrada lo ha denunciado reiteradamente y lo indica como causal de su renuncia al cargo, sin que se lo desmienta públicamente.)

IV. Crisis del Fondo Nacional de la Vivienda:

En el área de la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental, en el año 1986 comienza a hacer crisis el sistema de financiamiento del FONAVI como consecuencia de la extraordinaria morosidad en los aportes al fondo de las provincias, municipalidades y empresas privadas, y al escaso recupero de las inversiones por cobro de cuotas.

Consecuentemente se demoraron obras, algunas se paralizaron y otras entraron en situación irregular, lo cual permitió evidenciar deficiencias estructurales y operativas que permitieron diagnosticar la necesidad de reformular el sistema para aumentar la producción de obras y aprovechar al máximo sus fuentes potenciales de financiamiento.

Con esa finalidad se dispusieron importantes reordenamientos administrativos, auditorías varias, la revisión de bases generales y técnicas, la caracterización y costos de nuevas viviendas, ajustadas pautas de distribución, requerimientos de ahorro previo, más adecuados programas financieros, etcétera.

Se iniciaba entonces un plan de transición en distintos tramos y con la participación de diversos funcionarios, actuales y anteriores, reuniendo esfuerzos de todos los sectores de interés, y se logró la participación y luego los apoyos técnicos y financieros de la banca mundial.

Resulta fácilmente comprensible que para lograr estos tipos de apoyos internacionales se deben demostrar extraordinarios esfuerzos y suma seriedad y responsabilidad en las innumerables y arduas negociaciones que se debieron realizar.

Se concretó de ese modo un aceptable "estado de situación de las jurisdicciones (provincias y municipios)" y el gobierno, asistido por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), procede a imponer un marco normativo más eficiente, austero y realista, y fija como requisito indispensable para acogerse a los préstamos, la firma por parte de cada jurisdicción de un "convenio de participación", que las obliga a:

—Contar con un programa financiero aprobado por la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental.

—Acreditar cumplimiento, en término de los aportes al FONAVI.

—Haber suscrito el plan de regularización de deuda existente ante el FONAVI.

—Acreditar el cumplimiento de ahorro previo por los solicitantes de viviendas según resolución 120/88.

—Acreditar estar cumplimentando los niveles de recueros (cobranza de cuotas).

A partir de ese documento las programaciones de obras de viviendas y de infraestructuras de servicios pueden tener acceso a tres fuentes de financiamiento:

1) FONAVI -, 2) FONAVI - BIRF y 3) FONAVI - BID.

Las bases generales reglamentarias de contratación y bases técnicas generales para acogerse al financiamiento del BIRF están dadas en la resolución SVOA 130/88, y para los que aún no han cumplido con sus requisitos, pueden recibir financiamiento cumpliendo similares bases contenidas en la resolución SVOA 813/88 (FONAVI).

En esta verdadera etapa de transición se debe destacar que las actuales autoridades que reemplazaron a las del anterior gobierno respetaron los compromisos internacionales y dieron continuidad a las gestiones en marcha.

En ese marco se reprogramaron los planes de desarrollo urbano, equipamiento social y viviendas y respectivas financiaciones para el período 1989-1992, con la garantía de seguras recaudaciones por los convenios firmados con las provincias y por la duplicación de sus capacidades financieras con los préstamos de los bancos citados.

Avalando lo expuesto se dictó la resolución SVOA 705 del 19 de diciembre de 1988, distribuyendo los cupos de obras a asignar anualmente a cada jurisdicción, en especial para el ejercicio 1989, la que posteriormente no fue cumplimentada.

El 30 de mayo de 1990 se dicta la resolución SVOA 71, disponiendo el archivo de los proyectos en trámite de solicitud de financiamiento, invocando la necesidad de ajustar las operatorias al convenio de préstamo con el BIRF (más de 70.000 viviendas).

Resulta oportuno destacar aquí que la sospecha de que lo realmente perseguido sería dejar sin efecto trámites iniciados por los radicales, fue dejada de lado y se aceptaron las reglas de juego, como forma contundente de colaborar y ratificar lo acordado con la banca mundial.

También debemos resaltar la colaboración de los institutos provinciales de vivienda, que participaron activamente en la reformulación de las operatorias FONAVI, de las empresas y organizaciones intermedias, que renegociaron contratos y acreencias, y de los sindicatos, que pusieron lo suyo para mantener las fuentes de trabajo. Todos ayudaron para mejorar las posibilidades financieras y normalizar obras.

V. Antecedentes y situación convenios-préstamo con BIRF y BID

El primer convenio-préstamo se concreta con el BID, a través de los contratos 203/IC-AR y 514/OC-AR, por

montos de 120 y de dos millones de dólares, respectivamente, suscrito entre la Nación Argentina y el BID que fuera ratificado por decreto 2.454 del 28 de diciembre de 1986, que además lo declara de interés nacional a los fines del artículo 48 de la ley 16.432, incorporado a la ley 11.672, por la importancia de las obras: Programa global de desarrollo urbano y de sus subprogramas:

—De financiamiento de obras de infraestructuras y equipamiento urbano.

—De asistencia técnica y componente de refuerzo institucional a la SVOA.

Este programa reportó al país importantísimas obras de infraestructura de servicio y saneamiento ambiental, que cuando hablamos de la peste del cólera debemos recordar.

Con relación específica a los planes de construcción de viviendas, el 16 de noviembre de 1988 se firma el convenio-préstamo 2.997/AR, entre la República Argentina y el BIRF, por un monto de 300 millones de dólares, para la construcción del primer proyecto del sector vivienda, que también fue declarado de interés nacional y aprobado por decreto 1.675 del 16 de noviembre de 1988.

Por estos contratos los recursos del FONAVI pasan a integrar las cuentas especiales 516, 517 y 518, como aval y contrapartida nacional para la atención del 50 % del costo de la obra, que es requisito indispensable para que el BIRF y el BID financien el 50 % restante.

Debe destacarse que las cláusulas contractuales obligan a la República Argentina a informar previamente y obtener aprobación para modificar las leyes o fuentes de recursos FONAVI, entre otras obligaciones expresamente consignadas.

Nos preocupa que no se haya observado este requisito, como también que no se haya cumplido con la casi totalidad de los acuerdos adoptados durante la misión del BIRF de septiembre de 1990 que se reclamaron en nueva misión y ayuda memoria del 7 de marzo de 1991.

No nos extraña el reclamo que formulan sobre las dificultades que tuvieron para obtener información adecuada para apreciar el estado de avance del proyecto, porque nosotros lo constatamos, pero nos alarma que los informes del 2º semestre y del 4º trimestre de 1990 hayan sido rechazados por merecer la calificación de que ambos carecen de información adecuada y confiable.

El tema que debe merecer nuestra principal preocupación se refiere a la desviación indebida de fondos del FONAVI, sin información a los entes internacionales, que reconocen los siguientes antecedentes:

—Decreto 36/90 cuando se produce la expropiación del ahorro privado y su canje por Bonex, se afecta una partida del BIRF depositada temporariamente por SVOA de 181.000 dólares.

—Decreto 225/90 que afecta el 10 % de todas las cuentas especiales y motivó la transferencia a la Tesorería de la Nación de A 220.000.000.000 entre el 1º de enero al 21 de septiembre de 1990, en que se deja sin efecto por decreto 1.852, sin que aún fueran restituidos.

—Decreto 1.199, del 25 de junio de 1991, que convierte al FONAVI en cuenta subsidiaria de la cuenta Fondo Unificado de las Cuentas del Gobierno Nacional o/Subsecretaría de Hacienda, habilitada en el Banco Nación Argentina.

—Resolución 1.554 del 3 de julio de 1991 del ministro de Salud y Acción Social de la Nación que dispone la abstención de la SVOA de disponer de la suma de un billón de australes.

Resulta importante destacar los considerandos del decreto 1.852/90.

En resumen, como consecuencia del incumplimiento de los compromisos administrativos y financieros comentado, los convenios-préstamos firmados con el BIRF y el BID se encuentran en graves riesgos de paralizar sus operatorias por la posible suspensión de afectación de recursos por dichos entes internacionales.

En este estado de cosas se presenta el proyecto en tratamiento, modificando las leyes del FONAVI y sus fuentes de recursos, desconociendo lo acordado en los convenios con el BIRF y el BID, que en articulado similar establecen que "queda suspendido el derecho del prestatario a hacer retiros de la cuenta del préstamo si las leyes del FONAVI o las resoluciones sobre programas del FONAVI fueran anuladas, derogadas, sustituidas o declaradas sin efecto en todo o en parte, o modificadas de manera tal que, a juicio razonable del Banco, afecte adversamente la ejecución del programa".

VI. Situación general de obras

Sobre la base de un déficit de viviendas estimado en 3.000.000 de unidades, según información de la Subsecretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental, y de un crecimiento vegetativo de 125.000 viviendas por año, se estima que las necesidades de viviendas sociales para los que tienen capacidad limitada de pago, con trabajo estable y que no tengan otra posibilidad de obtención, alcanzarían a 62.500 unidades.

Según información del FONAVI, las viviendas terminadas por año serían las siguientes:

Año 1987	37.880
" 1988	38.708
" 1989	25.196
" 1990	24.481
" 1991	27.434

(al 31 de enero de 1991) marcado optimismo. Se anuncia terminar en total al 31 de diciembre de 1991: 46.363 viviendas.

VII. Situación financiera del FONAVI

Estado de cumplimiento de aportes al FONAVI:

1. Provinciales y municipales (24 distritos) de mayo/84 a mayo/91: (australes, mayo 1991).

Aportes teóricos: 20.102.024.705.170; aportes reales: 6.641.016.336.807; diferencia: 13.461.008.368.363.

Deuda administración central (TGN) al 14 de junio de 1991: A 720.427.408.398; saldo decreto 225/90 (S/E decreto 1.852/90): A 220.000.000.000.

2. Promedio ingreso cuatro meses 1991 (enero a abril); 90 millones de dólares. 360 millones de dólares total.

VIII. Diagnóstico y propuestas

Por todo lo expuesto, consideramos que el proyecto presentado según el despacho de mayoría no logrará los fines perseguidos y que en la práctica producirá efectos contrario o no deseados, tales como:

1. No brindar respuestas ciertas y duraderas al problema del financiamiento del sistema previsional, y además, postergará el inicio de soluciones de fondo, definitivas e igualitarias en todo el país.

2. Procede a utilizar fondos federales como paliativo de la crisis coyuntural del régimen previsional nacional, e ignora el drama de los jubilados provinciales y de los mayores de 65 años sin cobertura previsional.

3. Crea incertidumbre en el sector y la posible paralización o postergación de importantes obras de desarrollo urbano, equipamiento social y viviendas, programadas y comprometidas legalmente para el período 1990-1992. (Incluye 50.000 viviendas.)

Concretamente, destacamos que se van a introducir modificaciones a políticas implementadas en el área de la Subsecretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental, con plena ejecución y participación de todos los sectores de interés, sometidas a severos reordenamientos administrativos, operativos y financieros, que cuentan con el apoyo técnico y financiero de la banca mundial (BIRF y BID), que está demostrando sus bondades.

Las interferencias sobre la marcha comprometerían las posibilidades de éxito final, vulnerar acuerdos con la banca internacional y motivarían necesarias reprogramaciones de obras y formas de pagos convenidas, que podrían afectar derechos adquiridos por terceros.

Las obras de vivienda ayudan a satisfacer dos necesidades fundamentales: dar techo al pobre que no la puede construir solo, y brindar trabajo al desocupado.

Es poco lo que podríamos decir de los beneficios de servicios elementales como las redes de agua potables, cloacas, desagües pluviales, calles, luz eléctrica, y ni qué hablar de los equipamientos sociales de salas de primeros auxilios, escuelas, guarderías, etcétera.

Todo esto estamos poniendo en peligro.

Finalmente expresamos que estamos intimamente convencidos de que todos los sectores deben ser solidarios en la búsqueda de soluciones dignas y permanentes, ante la crítica situación de emergencia económica y financiera que sufren los trabajadores pasivos, incluyendo a todos: a los nacionales, provinciales, municipales y a los que no tienen cobertura previsional (mayores de 65 años, que han trabajado toda la vida útil).

En ese sentido y con carácter de aportes extraordinarios, todos los organismos públicos, todas las cuentas especiales, deben colaborar. Nadie puede hacerse el desentendido. Entre todos será fácil.

En el caso del FONAVI, creemos que se puede aportar:

1. Con la suma de 90 millones de dólares que faltan restituir al FONAVI, del importe indebidamente afectado según la resolución del Ministerio de Salud y Acción Social 1.551/91, acorde con el decreto del Poder Ejecutivo nacional 1.199/91.

2. Las recaudaciones totales correspondientes a los aportes al FONAVI del 5 % sobre los sueldos anuales complementarios.

3. Los excedentes de recaudación mensual del FONAVI, de 90 millones de dólares a ingresar durante los meses de julio a diciembre, inclusive, de 1991.

Todo ello, sin afectar sus ingresos establecidos y los nuevos aportes aumentados a empleadores y autónomos (título I).

Con lo expuesto no deseamos demostrar que somos buenos; lo que tratamos es de ser lo más justos y solidarios posible.

4

INSERCIONES SOLICITADAS POR EL SEÑOR DIPUTADO BAGLINI

a) Versión taquigráfica de la reunión celebrada por las comisiones de Presupuesto y Hacienda y de Energía y Combustibles el 28 de febrero de 1991.

—En Buenos Aires, a los 28 días del mes de febrero de 1991, a la hora 12 y 25:

Sr. Presidente (Matzkin).—Vamos a dar comienzo a la reunión conjunta de las comisiones de Presupuesto y Hacienda y de Energía y Combustibles con el objeto de iniciar el tratamiento del expediente 57-P. E.-90, que contiene el mensaje 2.694 y proyecto de ley mediante el cual se establece un nuevo régimen de imposición de los combustibles líquidos y otros derivados de hidrocarburos, en sustitución del actualmente vigente.

Los señores diputados ya han expresado en otras oportunidades la importancia y dimensión que tiene este tema. Probablemente no podamos agotar su tratamiento en el día de hoy, no sólo porque son muchas las cuestiones a debatir y muchos los sectores interesados en participar —aparte de los señores diputados—, sino a su vez porque tenemos limitado nuestro tiempo de trabajo en función de que después de esta reunión tenemos prevista una reunión conjunta de Presupuesto y Hacienda con las comisiones de Educación y de Legislación del Trabajo para tratar el tema de los convenios colectivos de los docentes, y posteriormente está prevista una sesión en la Cámara.

Hemos invitado y se encuentran presentes en esta reunión los señores subsecretarios de Combustibles, doctor Prol, de Finanzas Públicas, doctor Carlos Tacchi y de Seguridad Social, doctor Sultheff. Salvo mejor opinión de los señores diputados, vamos a iniciar el tratamiento de este proyecto con una exposición de carácter global y general a cargo del subsecretario de Combustibles y quizá podamos llegar a tratar lo que se puede denominar la primera parte de este impuesto, relacionada con el origen de los recursos y su conformación. Dejaremos para una segunda oportunidad el tratamiento de lo que es la distribución de los recursos. Este sistema nos va a permitir tener cierto orden en el tratamiento de este proyecto.

Si los diputados están de acuerdo, vamos a comenzar el tratamiento, para lo cual cedo la palabra al doctor Prol, quien nos va a ilustrar sobre las cuestiones generales de este proyecto.

Sr. Prol.—Señor presidente: me voy a referir muy brevemente a los aspectos puntuales del proyecto, así

como también a la política global que está desarrollando el gobierno nacional en materia de hidrocarburos.

En este sentido, cabe señalar que estamos aquí reunidos para considerar el proyecto de ley que el Poder Ejecutivo remitiera al Congreso de la Nación, por el cual se modifica el régimen tributario sobre hidrocarburos líquidos, además de otras cuestiones vinculadas con el régimen impositivo del sector eléctrico, que fuera motivo de una ardua discusión en el seno del Poder Ejecutivo a la luz de un proceso que está en plena ejecución y que, como ustedes saben, está siendo objeto de un debate tanto en el Parlamento como en el seno de la sociedad. Me refiero al proceso de desregulación del sector de hidrocarburos, que está legislado a través de la ley de reforma del Estado y de tres decretos específicos para el sector, que oportunamente fueron aprobados por el Poder Ejecutivo a fin de reglamentar toda la política que venimos ejecutando en esta materia.

Como los señores diputados saben el proceso de desregulación de los hidrocarburos líquidos está vinculado a dos metas: en primer lugar, la obtención de un segmento de libre disponibilidad del orden de los ocho millones de metros cúbicos de crudo en función de la reconversión de los contratos de producción. En segundo término, se había fijado como fecha tope la del 1º de enero del corriente año. Así, ello se iba a aplicar cuando se obtuviera una de las dos metas con anterioridad.

Por ello, habida cuenta de que el proceso de reconversión de los contratos de producción —si bien contó con algunos éxitos importantes— no logró alcanzar en el mes de diciembre el objetivo de los ocho millones de metros cúbicos, la desregulación operó por la llegada de la fecha del 1º de enero del presente año.

Por otra parte, es oportuno mencionar que el proceso de desregulación es un proceso integral que va desde la exploración hasta la producción, el transporte, la refinación, la comercialización y que culmina con la entrega al consumidor final, en condiciones competitivas de productos y precios fijados en un marco de absoluta libertad. Este es el objetivo de la legislación vigente y, por ello, consideramos necesario ordenar todos los dispositivos vinculados con esta estructura que, de alguna manera, estuvo incidiendo en este proceso.

Por esos motivos entendimos que era necesario modificar el aspecto impositivo por la forma en que estaba

legislado al 31 de diciembre. Así, el Poder Ejecutivo, a través de un trabajo interdisciplinario —en esto tenían que ver la entonces Subsecretaría de Energía, la Subsecretaría de Finanzas Públicas y la Subsecretaría de Hacienda—, analizó en profundidad esta cuestión. Pero tengo que pedir disculpas porque recién a fines del mes pasado arribamos a la elaboración de un proyecto que sería elevado a la consideración del Honorable Congreso de la Nación.

Este es el proyecto motivo de consideración por parte de esta comisión.

En razón de la necesidad de afrontar el proceso desregulatorio en marcha, el 19 de enero el Poder Ejecutivo sancionó un decreto de necesidad y urgencia —el 2.733— que prácticamente reproduce el proyecto oportunamente enviado al Congreso, con algunas variaciones que no modifican el sentido general de la norma.

Las características del proyecto, desde el punto de vista energético-sectorial propiamente dicho, son las siguientes. Ante un proceso de liberación de los precios finales era absolutamente imprescindible dar certidumbre en lo referente a los aspectos impositivos. Las técnicas de imposición utilizadas con anterioridad implican técnicas complejas, con imposiciones superpuestas, con modalidades de cálculo distintas que habían sido motivo de reclamo por parte de las jurisdicciones interesadas en su percepción y distribución, por lo que se hizo necesario sustituirlas por un sistema más claro que diera certidumbre al sector productor, ofreciendo un panorama de incidencia en los costos finales al público.

Nos ha tocado vivir momentos conflictivos y problemáticos. Por lo tanto, hemos decidido ratificar el rumbo transitado por el gobierno nacional que ha sido fijado a partir del 19 de enero y, si bien se han sumado factores adicionales de incertidumbre, nos mantendremos firmes porque estamos convencidos de que no se alterarán las normas de funcionamiento del mercado.

El proceso de desregulación está orientado a producir una vinculación con el mercado internacional de forma tal que en el mediano plazo se refleje en la estructura de costos y precios internos la estructura de costos y precios del mercado internacional.

Era necesario eliminar los elementos distorsionantes que pudieran incidir en forma negativa desde el punto de vista de las inversiones y del consumo.

La propuesta del Poder Ejecutivo consiste en la fijación de un impuesto de suma fija diferencial para cada tipo de producto, que sea ajustable mediante un sistema previsto en el decreto, conforme a los índices inflacionarios. A su vez, el Poder Ejecutivo tiene la facultad adicional de incrementar o disminuir en un 25 por ciento el monto determinado a fin de poder utilizarlo como elemento de política económica según la evolución de las políticas a seguir y de la coyuntura.

La determinación de los montos que corresponden a cada uno de los combustibles constituye un problema de técnica energética, de política energética que tiende a que paulatinamente se equilibren y se propicien los alineamientos de los precios internos a los internacionales, mediante un desarrollo gradual y progresivo. Esto es así ya que nuestro mercado actualmente está regu-

lado y estamos pasando a conformar una realidad absolutamente nueva.

Está hoy aquí presente gente que trabaja en la Subsecretaría de Finanzas Públicas —quienes han sido consultados— ya que no estamos transmitiéndoles nuestra perspectiva sectorial. Con respecto a la distribución, este aspecto tampoco lo hemos analizado nosotros en forma exclusiva.

Lo que sí fue tema de análisis y consideración central es la permanente y acuciante necesidad de incrementar los ingresos fiscales, y en este sentido los señores diputados deberán recordar la experiencia del anterior gobierno y del actual en la materia.

De manera tal que uno de los objetivos que se ha pretendido alcanzar mediante este proyecto que hemos enviado al Congreso, ha sido el de mantener la masa de recaudación obtenida en el mes de septiembre del año pasado —que era del orden de los 17 o 18 billones de australes— al tipo de cambio imperante en aquel momento, lo que arrojaría una cifra global de aproximadamente 3 mil millones de dólares anuales.

Desde el punto de vista fiscal, éste es un requisito cuyo cumplimiento nos fue solicitado en virtud de la situación imperante en la Tesorería y por la que veníamos atravesando. No obstante, resulta claro que el objetivo final del proceso de desregulación apunta a lograr una disminución en el componente tributario de los combustibles. Eso se logrará con el transcurso del tiempo y a medida que a través de la política fiscal se vayan obteniendo los resultados esperados, en el sentido de poder efectuar una sustitución mediante otras imposiciones más racionales desde el punto de vista económico-social.

En otro orden de cosas, el decreto refleja una distribución respecto de la cual han sido consultados los sectores que manejan la estructura presupuestaria. Dicha distribución tiende a dar solución a los requerimientos más importantes. Sin perjuicio de ello, el tema será motivo de análisis por parte del Parlamento.

También quisiera señalar que a través de esta legislación estamos tratando de introducir aspectos de certidumbre para las jurisdicciones distintas de la nacional que se encuentren involucradas en la recaudación. Al mismo tiempo, son contemplados algunos aspectos novedosos en materia de coparticipación de estas recaudaciones que, como ustedes saben, en el pasado se regían por otras normas que habían sido motivo de conversaciones entre la Nación y las provincias. Ahora, estas disposiciones serán más claras y transparentes, a fin de que las provincias puedan disponer de recursos más genuinos en esta materia.

Nos hallamos atravesando los primeros sesenta días en el país de un proceso de desregulación que, a mi juicio, no ha sido debidamente profundizado por la sociedad argentina. La significación de este proceso radica en el hecho de que se trata de llevar a un importante sector de la economía nacional hacia la aplicación de reglas de mercado en forma paulatina, y esto no es algo que pueda ser obtenido con facilidad. Las pautas de comportamiento de todos los sectores que en la Argentina se encuentran muy vinculados a las contrataciones con el Estado —en este caso, el 99 por ciento de la actividad se regía a través de estas contrataciones— hacen difícil la existencia de una etapa

do transición que no registre dificultades. De todos modos, yo diría que ese tránsito ha sido excepcionalmente suave, ya que las experiencias internacionales de los países en los que tuvo lugar este proceso —aun en el caso de aquellos que no son productores de hidrocarburos sino refinadores, razón por la cual lo hacen en menor medida que el nuestro— indican que fue más dramático. Por consiguiente, yo diría que la experiencia que estamos recogiendo es muy positiva.

Estamos muy cerca de obtener un mercado libre de disponibilidad —me refiero a los 8 millones de metros cúbicos— y el sistema permitirá colocar en cabeza de los productores el riesgo correspondiente.

Estamos trabajando arduamente en lo relativo al sistema de transporte, que permitirá un acceso abierto a los productores. Este sistema sigue estando en manos del Estado y ha sido diseñado y perfeccionado en función de sus exclusivos intereses. Por lo tanto, el sistema será abierto a los distintos sectores en actividad a tarifas internacionales.

Nuestro objetivo es convertirnos definitivamente en un país exportador de sus excedentes de crudo y derivados, lo que en un tiempo no muy lejano permitirá a los sectores privados de producción dar respuesta a sus legítimos reclamos de mayor rentabilidad, al margen de sus relaciones con el Estado y de sus discusiones y negociaciones contractuales con empresas estatales.

Sólo la aparición de un mercado de colocación de nuestro excedente de crudo y derivados —mercado natural que no será precisamente el mercado de los países del mundo desarrollado sino que se vinculará con los mercados vecinos geográficamente— permitirá que el sector privado pueda resolver sus problemas de rentabilidad en condiciones de mercado. Estamos trabajando duramente en este sentido, y ustedes habrán sido testigos de la polémica desatada en los últimos días a fin de dar a la empresa estatal un perfil adecuado al esquema desregulatorio.

Confirme a la ley en vigencia relativa a los procesos de desregulación, la empresa estatal de hidrocarburos ha sido convertida en una empresa de derecho comercial sujeta a los lineamientos del mercado. Esto implica un amplio proceso de transformación que será consultado al Parlamento oportunamente.

Se ha trabajado con un programa de transformación y no existe una disposición relativa a la venta de activos, como se ha dicho. El Congreso tendrá la participación que le corresponde; enviaremos todo lo que sea necesario a fin de que sea disuelto antes de adoptar un curso de acción determinado.

Hemos dado a la empresa estatal un perfil competitivo en el mercado que sin duda redundará en una mayor transparencia en su accionar. Será una empresa con dividendos a repartir a través de la decisión de los accionistas. Esto se traducirá en la capacidad de poder atacar otro tipo de problemas que el país ha venido postergando y que preocupan a los legisladores.

Es imposible que una empresa como YPF no dé disposiciones interesantes ya que con el nivel de facturación que maneja, cualquier empresa tendría recursos como para asignar a sus problemas prioritarios.

Además, estamos asistiendo a una durísima batalla entre los distintos componentes privados del sector de

hidrocarburos a fin de obtener márgenes rentables, razonables y equilibrados. Esto también se ha visto reflejado en la prensa.

Ya contamos con acuerdos entre productores y vendedores y la discusión acerca de la distribución está llegando a un punto de equilibrio en el marco de las reglas de juego del mercado, donde el Estado no está interviniendo para señalar u orientar esta distribución.

Finalmente, y también como producto de este proceso de transformación y desregulación, estamos trabajando en la redefinición del rol de la ex Secretaría de Energía —hoy Subsecretaría de Combustibles— para dotarla de un perfil mucho más técnico y sustraerla de la toma de todas aquellas decisiones que no le competen y que sí le deben competir a los distintos actores del sector privado. Esta medida tiende, precisamente, a eliminar todos los aspectos de arbitrariedad y falta de transparencia que han caracterizado durante muchísimos años a este sector, situación que es necesario revertir. En este sentido, estamos trabajando en los marcos regulatorios para toda la actividad, tanto de hidrocarburos líquidos como gaseosos, de manera de ir perfilando organismos transparentes, con participación de la sociedad y del Parlamento, que generen reglas de juego claras para la actividad y eviten, en consecuencia, el manejo arbitrario por parte del gobernante de turno.

En definitiva, en los próximos meses tendremos un rediseño de nuestra competencia, que será mucho menor y más restringida de la que hemos tenido históricamente, de manera tal de ser coherentes con este esquema de desregulación.

Estas son, sintéticamente, las ideas que queríamos transmitirles.

Sr. Presidente (Matzkin). — Muchas gracias, señor subsecretario. A continuación, los señores diputados harán las consideraciones o preguntas que consideren convenientes, en relación a este aspecto del proyecto que nos ocupa.

Sr. Kraemer. — La empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales carga con una deuda externa voluminosa cuyo monto nadie conoce exactamente pero se calcula en alrededor de los 5 mil millones de dólares. Con respecto a este tema, la ley 22.974 establece la recomposición patrimonial de YPF en relación con la deuda externa y el artículo 32 de la ley 23.526 establece un mecanismo para la recomposición patrimonial de la empresa que se valía de parte de los impuestos a los combustibles.

Con esta nueva estructura impositiva, me pregunto si este mecanismo de recomposición patrimonial de YPF se va a seguir llevando a cabo, o si el Estado —a través del Tesoro nacional— tiene previsto hacerse cargo de la deuda externa de la empresa.

Sr. Prol. — Este es un tema que está siendo objeto de análisis. En un contexto mucho más global —el de la deuda en su conjunto—, nosotros tenemos un punto de vista al respecto que aún no está consensuado. No creemos que sea por esta vía por donde se debe recomponer esa deuda. Si fuera posible, queremos eliminar elementos impositivos tendientes a resolver este tipo de cuestiones; sería de nuestro agrado poder hacerlo.

Entendemos que existen otras soluciones, que en su oportunidad las someteremos a la consideración del Honorable Congreso. Además, esto fue analizado por el anterior equipo económico y también está siendo estudiado en estos momentos. Por ello le pido que me dé un tiempo para poder acercarle una respuesta sobre la globalidad de la deuda.

Sr. Fontela. — Señor presidente: voy a dejar de lado toda consideración relacionada con la política energética del actual gobierno y su vinculación con la política económica que ha implementado, dado que tendremos otra reunión con los señores gobernadores y con los ministros de Economía de las provincias; pero voy a aprovechar la visita de los funcionarios para aclarar algunas de sus afirmaciones.

En este sentido, hemos escuchado que uno de los objetivos de la política de desregulación es el de sustituir un importante gravamen —creo que representa el 4 por ciento del PIB— por otro de mayor razonabilidad. Por lo tanto, la pregunta elemental es cuál es ese gravamen, porque en esta comisión tenemos inconvenientes para "inventar" nuevos impuestos o para descubrir sectores que puedan aportar esos nuevos impuestos.

Además, se mencionó que otro de los objetivos es el de la colocación de crudo y otros recursos energéticos en países vecinos. En consecuencia, me gustaría saber cuál es el aumento de las reservas que apoyaría una política de esta naturaleza.

Por otra parte, se mencionó —ésta no es una pregunta sino una afirmación que me reservo para otra oportunidad, ya que la considero muy sorprendente— que YPF dará dividendos que podrán ser percibidos por los accionistas. Simplemente espero que se logre la concreción de ese propósito.

Asimismo, el señor funcionario indicó que la renta petrolera llegó a un punto de equilibrio; pero entiendo que habrá querido decir en su distribución. Por lo tanto, sería importante que nos explique cómo será la distribución y a dónde irá a parar la renta petrolera, si es que dispone de datos al respecto. Formulo esta pregunta porque sabemos que hubo formas de distribución visibles o invisibles.

Por otro lado, me preocupó una afirmación que hizo el señor subsecretario al final de su intervención, en el sentido de que se piensa transferir al sector privado decisiones que le corresponden. Me gustaría saber cuáles son esas decisiones, máxime si tenemos en cuenta que éste es un recurso que la Argentina no tiene en abundancia y que, por lo tanto, podríamos ver afectado nuestro nivel de reservas.

Finalmente debo señalar que me molestó el comentario en el sentido de que se transferirán esas decisiones eliminando el criterio del gobernante de turno. Digo esto porque el criterio del gobernante de turno es el mismo que sustenta el pueblo que le dio un mandato, que le dio una legitimidad y que le fijó una política que es su obligación tratar de cumplir.

Y yo no conozco ningún procedimiento democrático participativo para que las empresas privadas interpreten y sean los vehículos eficientes para eliminar los criterios de turno. Durante la época de los gobiernos militares ya tuvimos oportunidad de apreciar criterios

de turno, y sabíamos de qué origen eran. Esos criterios eran de interés propio de las empresas circunscritas al área energética.

Por eso, reitero: ¿cuáles son esos gravámenes que en un futuro cercano podrían permitir la recaudación de miles de millones de dólares por año? ¿Cuál es el aumento de recursos de reservas que garantiza una política de exportación? ¿Cuál es la distribución de la renta petrolera en el marco de la política del actual gobierno? Finalmente, ¿qué significa la transferencia de decisiones al sector privado?

Sr. Prol. — Trataré de ser breve, pues estos temas pueden constituir el objeto de una larga discusión.

En primer término, con relación a la sustitución impositiva, lo que nosotros estamos diciendo es que en un mediano plazo —por lo menos, de dos años— debemos tender a generar una situación impositiva más equánime, más distributiva y más razonable desde el punto de vista económico y que afecte en menor medida a los insumos sustantivos de la estructura productiva, como ocurre en muchos países del mundo.

En cuanto a las fuentes impositivas, no quiero entrar a profundizar en el análisis de las mismas. Por otra parte, reconozco que las urgencias, a veces, son enemigas de la racionalidad. En este sentido, rescato lo manifestado por el señor diputado proponente en el sentido de que en esta materia tenemos necesidad de utilizar la imaginación para la creación de nuevos impuestos. Además, a medida que se normalice la economía obtendremos la administración tributaria eficiente que necesitamos para lograr recursos de otras fuentes. De esta forma, no le estaremos quitando importantes recursos al Estado para darles otros destinos, sino para otorgarles una orientación más racional y acorde con la estructura productiva.

Sr. Fontela. — ¿Me permite una interrupción, doctor Prol, con la venia de la Presidencia?

Sr. Prol. — Sí, señor diputado.

Sr. Presidente (Matzkin). — Para una interrupción, tiene la palabra el señor diputado Fontela.

Sr. Fontela. — A partir de las respuestas suministradas por el doctor Prol, quisiera saber si no se tiene idea acerca de qué combustible va a sustituir este impuesto. Por otra parte, ¿no se sabe qué sector será gravado a mediano plazo? ¿Se hace una afirmación de esta gravedad y generalidad y no se tiene idea acerca de qué cosa se gravará?

Sr. Presidente (Matzkin). — Continúa en el uso de la palabra el doctor Prol.

Sr. Prol. — Se tiene idea, señor diputado, pero la gente encargada de esa área específica —que obviamente no es la mía— le suministrará la información que usted requiere en materia de política tributaria.

Sr. Presidente (Matzkin). — Señor diputado Fontela: usted sabe cuál es el procedimiento.

Está en uso de la palabra el señor diputado Baglini, pero previamente el señor diputado Puricelli quiere hacer una aclaración.

Sr. Puricelli. — Si mal no recuerdo, el artículo 20 prevé disponer la desafectación de hasta el 5 por ciento de la recaudación de los fondos creados por los incisos

b) y c) de la ley vigente. El fondo de infraestructura creado por el inciso c) destina un 40 por ciento de sus ingresos para el fondo de desarrollo eléctrico. Teniendo en cuenta que en el término de dos años se podrían buscar mecanismos de recambio al impuesto a los combustibles, esta medida podría llevar a una sensible disminución de los fondos de las provincias, quizá los únicos con los cuales se puede trabajar y mejorar la infraestructura provincial. Por estas razones la sustitución del impuesto a los combustibles prevista en el artículo 20 me estaría preocupando.

Sr. Presidente (Matzkin). — Quiero aclarar al señor diputado Puricelli que su preocupación está relacionada con un tema vinculado a lo que hemos denominado la segunda parte del estudio o análisis de este proyecto, que es la del destino de los fondos, sus usos y sus tiempos. Habíamos acordado que dentro de lo posible íbamos a hablar del sistema en general en esta reunión y en una próxima nos referiríamos al tema de la distribución.

Sr. Puricelli. — No estoy hablando de la distribución. Simplemente hacía referencia a esta facultad del Poder Ejecutivo de desafectar los fondos previstos por los artículos b) y c).

No estoy entrando en la naturaleza de la distribución. Simplemente estoy manifestando mi preocupación por lo que establece el artículo 20 de este proyecto, ya que si la orientación política es que en un mediano plazo se modifique el impuesto a los combustibles por impuestos mejores si otorgamos facultades al Poder Ejecutivo para que desafecte los fondos de infraestructura provinciales, la situación económica de las provincias se verá perjudicada.

Sr. Prol. — En materia de explotación y de reservas por primera vez el país cuenta con una evaluación de las reservas existentes certificada por un organismo de reconocida competencia internacional.

Esa documentación está a disposición de los señores diputados, dado que es sumamente útil, no sólo para demostrar cuál es el estado actual de existencias de reservas, sino también para poder evaluar la política que se ha seguido en los últimos años.

Sr. Fontela. — Según tengo entendido las reservas alcanzarían para 10 años.

Sr. Prol. — Evidentemente tenemos que tratar de revertir esta situación, para lo cual tenemos que poner en práctica mecanismos de generación de oportunidades, a fin de que se puedan invertir los capitales necesarios —que son cuantiosos— que nos permitan colocar nuestros saldos en mercados distintos al interno.

Por lo tanto, cuando hablamos de exportaciones a mercados vecinos, nos estamos refiriendo a cuotas mínimas y no a la posibilidad de convertirnos en un importante exportador. Ello será posible mejorando los niveles de producción, la performance de la empresa estatal y liberándola de algunas de las regulaciones que existen en la actualidad.

Alemás, cabe señalar que hablamos de cuotas pequeñas porque —como ustedes saben— no se puede acceder a un mercado de un día para el otro. Por el

contrario, ello se logra a través de un lento proceso, como el que estamos poniendo en práctica con Chile y Uruguay. El caso de Brasil es algo que está más lejos de nuestras posibilidades, porque se trata de un mercado muy importante; aunque podemos ir introduciéndonos marginalmente.

Sr. Quesada. — Con respecto al tema de las reservas quiero aclarar que según nuestros datos —me refiero a los publicados en el año 1989— teníamos 344 millones de metros cúbicos de petróleo y 744 mil millones de metros cúbicos de gas. Pero de acuerdo con la auditoría de Grafino and Cline los valores serían los siguientes: 265 millones de metros cúbicos de petróleo y 585 mil millones de metros cúbicos de gas. Esto quiere decir que en petróleo se registra una disminución del 23 por ciento respecto de los valores del año 1989, mientras que la caída de las reservas de gas natural sería del 27,82 por ciento.

Por lo tanto, me gustaría saber cómo se comparan los datos brindados por esa consultora —de los que surge una disminución de nuestras reservas— con la resolución que usted firmó, por la que se da por finalizado con lo que en su momento la administración Dromi definió como una correcta política del gobierno anterior. Me refiero al plan Houston que, básicamente, estaba destinado a la búsqueda de nuevas reservas.

Entonces, cuando observamos que la curva de producción —al margen de la recesión que en estos momentos enfrenta el país y de la política de entrega de las áreas marginales y de reconversión de los contratos— se junta con la curva de reservas —que se encuentra aproximadamente en los 10 años—, cabe preguntarse por qué firmó una resolución que daba por finalizado el plan Houston. Asimismo, quiero saber cuál es el criterio con el que se va a definir la política de exploración, cuando uno de nuestros más graves problemas es el de la incorporación de reservas.

Sr. Prol. — Probablemente la lectura aislada de la resolución de una idea equivocada de este tema. Digo esto porque por una cuestión administrativa tuvimos que clausurar formalmente un plan que había cumplido con las etapas que se le habían fijado. Ello no quiere decir que no estemos prontos a lanzar un plan similar y más amplio que nos permita recomponer el horizonte de reservas que tanto nos preocupa. Seguramente muy pronto van a recibir una respuesta de nuestra parte, ya que estamos trabajando a full sobre esta cuestión.

Esto es una formalidad, continuaremos con algo que llevará otro nombre pero los lineamientos generales van a ser rescatados.

Hemos retomado esta gran iniciativa del gobierno anterior porque la creemos positiva y consideramos que debe ser perfeccionada en sus lineamientos para recomponer la situación a la que usted hacía referencia con respecto al informe de la consultora aludida.

Vamos a lanzar una nueva política enmarcada dentro de estos lineamientos, con este antecedente, utilizando todas las ventajas que el plan Houston tiene.

Sr. Fontela. — De todas maneras no hay un aumento de reserva que haga pensar que vamos a poder exportar.

Sr. Prol. — Sucede que fácilmente no se pasa de ser un país que tiene autoabastecimiento a un país exportador cuando se arrastran tantos problemas. En consecuencia, la decisión política es generar todos los instrumentos tendientes a ser un país altamente exportador en la medida de lo posible. No vamos a ser un gran país exportador, pero sí uno que tenga buenos saldos exportables.

Sr. Quesada. — Advierto que la cuestión central es el tema impositivo, pero es una magnífica oportunidad para hablar con el responsable del área y comprometerlo para que en algún momento se haga presente en la Comisión de Energía y Combustibles para debatir estos temas.

Sr. Pontela. — ¿Qué puede decirnos con respecto a la distribución de las rentas petroleras y la transferencia de decisiones en esta área el sector privado?

Sr. Prol. — En materia de renta creemos que es importante saber de dónde partimos, si la distribución de la renta petrolera previa a la desregulación era equitativa o no. Evidentemente la renta petrolera se distribuía sobre bases distintas a las que se van a utilizar de ahora en más para realizar la distribución.

Se distribuía sobre la base de contratos de negociaciones con el sector público, de donde cada productor obtenía ciertas ventajas. Se distribuía sobre la base de una relación con una empresa petrolera estatal totalmente deprimente, casi un organismo público. Ahora esta distribución se va a empezar a hacer a través de un marco legal y reglamentario, fijado por el gobierno nacional, y esto es irrenunciable.

No hablaba de renunciar a esto, pero se va a discutir en un contexto de intereses privados de empresarios, refinadores, transportistas, sobre la base de un marco regulatorio que tienda a reflejar los costos de oportunidad internacionales en la medida de lo posible. No podemos pretender reflejar las condiciones imperantes en mercados ya avanzados en este procedimiento. Esto nos va a llevar un tiempo, pero va a empezar a reflejar el interés de los distintos sectores que estén presentes en esta actividad.

De hecho en los próximos días u horas es posible que conozcamos un preacuerdo entre los sectores de productores, de refinadores, logrado en un marco de libre discusión que va a dar una primera respuesta a estas cuestiones que se planteaban. De cualquier manera, el gobierno va a hacer un seguimiento de la evolución de estas circunstancias para ir adoptando todos aquellos cursos de acción que nos permitan reforzar la competitividad y eliminar todas aquellas cosas que en definitiva perjudiquen al Estado y a los consumidores.

En materia de decisiones, yo me refería a aquellas que son de carácter arbitrario. Estoy haciendo alusión al hecho de que el excesivo intervencionismo hace que algunas decisiones elementales —como por ejemplo, la de abrir o no una estación de servicio, la de colocar o no un volumen exportable de un determinado producto o subproducto en el mercado cuando no hay condiciones que indiquen que no se debe exportar habiendo saldos exportables— dependan de la firma de un funcionario. Sin dudas, este excesivo intervencionismo genera algunas cuestiones poco claras y transparentes que deseamos evitar. Me refiero a aspectos respecto de los

cuales creo que la mayor parte de los argentinos estamos convencidos de que un funcionario no puede decidir. Pero sí se deben adoptar decisiones acerca de las políticas de fondo. Y esto es algo irrenunciable en un sector en el que la inversión y la maduración de los proyectos es a largo plazo. No obstante, existe toda una parafernalia administrativa que se traduce en un elevado grado de intervencionismo en un sector que no lo requiere.

Sr. Presidente (Matzkin). — Tiene la palabra el señor diputado Baglini.

Sr. Baglini. — Señor presidente: obviamente, la importancia del tema que estamos considerando seguramente hará que esta comisión celebre una serie de reuniones adicionales sobre la materia. Por eso, en el día de hoy vamos a tratar de orientar la futura tarea del cuerpo y no vamos a hablar de algunas cosas.

No hablaremos de la distribución porque creemos que el gobierno necesitará tiempo para saber cuál será la distribución final, porque cuando uno lee los diarios, después de eliminar los fondos específicos para hacer una unidad de caja y se dice lo que se hará con el peaje, entonces se llega a la conclusión de que los números no están claros para el gobierno. El tema de la distribución constituye una de las grandes ramas de este cuerpo normativo que debemos instituir con posterioridad a la existencia de una situación de ilegalidad manifiesta que nos preocupa.

Sí diremos, en cambio, que indudablemente el tema que estamos analizando reviste tal importancia que hasta pone en juego el prestigio internacional del país, ya que el diseño de una política petrolera compromete decisiones de largo plazo que no permiten la existencia de oscilaciones que luego evidencien ante la comunidad internacional una falta de confiabilidad en cuanto a la estabilidad de las decisiones que son adoptadas en el país. De manera tal que tendremos que hacer algunas consultas a fin de darle certeza a una legislación que está manipulando el segundo impuesto, en cuanto a su envergadura, dentro de la estructura tributaria argentina.

Aquí estamos hablando de inversiones que —según el tipo de cambio que se desee tomar— arrojarán valores que oscilarán entre los 2.200 y los 2.300 millones de dólares.

También estamos hablando de la participación de sectores interesados que tienen una incidencia muy importante en el nivel de la actividad económica de la Nación, tanto en lo concerniente a la explotación como a la exploración, refinación, transporte y comercialización.

Estamos hablando de un sujeto que ha sido bastante olvidado por parte del gobierno, pero que todavía existe en la Argentina y que se llama usuario.

Por otra parte, nos estamos refiriendo a un severo conflicto que a lo largo de muchos años no ha sido resuelto en el orden federal económico, es decir, en la distribución de recursos entre la Nación y las provincias.

Estamos hablando del sistema previsional, que indudablemente ve en la actualidad una fuente de recursos respecto de los cuales no sabemos —y ésta es una de las inquietudes que tendremos que plantear en el curso de las reuniones que celebremos en el futuro— en qué

medida vienen a cubrir o a subsanar la desaparición de impuestos con destino específico que venía a alentar esta finalidad de alto contenido social.

Estamos hablando de un tema que a algunas provincias —las productoras de petróleo— las tiene poco menos que en ascuas, que es la vinculación de este problema, en el marco de un sistema desregulado, con la participación de las regalías que les corresponden a dichas provincias productoras, tema que a nuestro juicio se encuentra en un cono de sombra absoluto.

Estamos hablando también, sin duda, de la necesidad de contar con algunas informaciones que nos permitan comparar si la situación a la que vamos a arribar después de la desregulación mantiene el status quo entre cada uno de los participantes en la distribución de la renta o si, por el contrario, se altera significativamente. Como representantes de las provincias tenemos la preocupación de que el consolidado de fondos que reciban las provincias resulte perjudicial, en el sentido de que los ingresos de las provincias sean inferiores a partir de esta normativa.

Vamos a hablar además de un tema que es el motivo inicial de esta reunión y en el cual debemos ser lo suficientemente explícitos. Me estoy refiriendo a las alternativas de política energética e impositiva que fueron analizadas por el Poder Ejecutivo para arribar a esta propuesta. ¿Cuáles son las razones de política energética y de política impositiva de esta propuesta, cuáles fueron las alternativas analizadas y descartadas y por qué en cada caso?

Quiero destacar un tema que me parece central: estamos en el medio de una ilegalidad de procedimiento manifiesta. Desconozco y me gustaría saber cómo es posible que de una ley convenio entre la Nación y las provincias, que tenía fondos específicos y cuyo objetivo era obtener recaudación desde recursos ampliamente conectados con la materia vial y energética, hayamos pasado a un decreto inconsulto sin participación suficiente de las provincias que ya no llena fondos específicos sino que descarga grandes proporciones a "Rentas generales". El señor subsecretario ha hablado de necesidad y urgencia de dictar un decreto porque el Poder Ejecutivo llegó al consenso sobre el mecanismo y la estructura en los días finales de diciembre. El Trámite Parlamentario N° 170 contiene un proyecto que ingresó a la Honorable Cámara en la noche del miércoles 26 de diciembre, a cuatro días de la finalización del año. A los cuatro días se dicta el decreto, hablando de necesidad y urgencia. ¿Cuál es la necesidad y urgencia cuando ya existían dos decretos del Poder Ejecutivo de agosto y septiembre de 1989 y desde entonces veníamos desarrollando el cronograma de la desregulación acordando siempre el día 1° de enero de 1991 como iniciación de la misma?

Se ha hablado de la necesidad de certidumbre del sistema impositivo. Creo que es necesario notificar a los señores subsecretarios que aquí se ha dado una situación probablemente irregular. No sólo no hay sustitución del sistema impositivo por ley —no hay otra alternativa en la Constitución— sino que por primera vez en la historia de este gobierno existe un *gentleman agreement* con efecto tributario. Entre el 1° de enero y el 7 de enero —fecha en que aparece publicado el decreto— hubo un acuerdo de caballeros que modificó los sistemas

de distribución de impuestos en la Argentina sin norma legal suficiente porque, aun interpretando que el decreto era de necesidad y urgencia, todavía no estaba publicado.

Entonces, ¿cuál es la certidumbre que busca el Poder Ejecutivo si apela a ese procedimiento en un tema de tanta "sensibilidad e importancia"? ¿De qué certidumbre hablamos si las provincias no saben nada sobre el régimen de regalías? Por ello las provincias se preguntan quién va a pagar las regalías; ¿las van a pagar los concesionarios privados? Algunos dicen que no quieren pagar el 12 por ciento sino el 5, 7 u. 8 por ciento.

Por esa razón esto crea mucha incertidumbre en mi provincia, porque este tema constituye el 32 por ciento de sus ingresos.

Además, debo señalar que no tenemos ninguna respuesta sobre cuál es la participación del Estado en el diseño de distribución de la renta petrolera. Digo esto porque el señor subsecretario ha manifestado que se están produciendo felices encuentros entre los productores y los refinadores; pero aparentemente el Estado es un simple contemplador de cómo arreglan los terceros el tema de la renta petrolera, porque no existe la obligación de informar a la Subsecretaría de Energía, ni la empresa tiene la obligación de decir cuánto costará el fuel oil.

Por otra parte, el señor subsecretario habló de un marco regulatorio, cuando en realidad no existe. Asimismo, por intermedio de este proyecto se le otorga al Poder Ejecutivo la posibilidad de determinar las características técnicas de los productos, en un mercado que todos los días le agrega solvente a las naftas y, como le baja el octanaje, le incorpora plomo para que los motores no pistoncen; esto lo hacen conocidas empresas del sector.

Por estos motivos, deseo saber cuál es la participación del Estado en la renta petrolera, cuál es el mecanismo de regulación y control y hacia qué sistema de protección del usuario vamos. También quiero que me explique cuáles son los beneficios de la desregulación; en este sentido quiero que para la semana próxima me acerque un cuadro bien determinado, tomando como datos un litro de nafta súper, un litro de nafta común y un litro de gas oil a valores constantes, a fin de saber cómo es la distribución para cada sector antes y después de la desregulación.

Cuando digo antes y después no le admito que me diga que empezamos respetando la base de septiembre del 90, porque la base de recaudación de septiembre del 90 es un queso agujereado, porque ya en el mismo tránsito de la desregulación, desde el comienzo de la desregulación, en agosto-septiembre del 89 hasta ahora, la masa impositiva ha ido decayendo y los precios al público han aumentado, y hemos tenido este IVA que no puedo dejar de ponderarse porque incide en toda la distribución posterior.

Lo que queremos tener son cuadros absolutamente claros. ¿Qué pasaba con la 17.597 en la distribución? Tomamos un mismo precio de referencia. ¿Qué pasaba cuando empezó la ley de emergencia económica? ¿Qué pasa con el decreto que hoy tendríamos que ratificar clandestinamente a través de esta ley? Y, ¿qué pasa cuando el Poder Ejecutivo ha hecho uso de uno de

los artículos de esta ley que todavía no hemos sancionado, manejando el 50 por ciento de los fondos que autoriza el artículo 20?

Todas estas hipótesis tienen que ser comparadas. Tengo un número que puede estar equivocado. Este número está sacado sobre el precio de la nafta súper de 1990. Lo que reciben mientras tanto las provincias, sumando vialidad, energía y coparticipación es alrededor de 843, sobre ese litro de nafta, y con la última modificación —y el artículo 20— van a recibir 390. Si este numerito es verdad, estamos en menos de la mitad.

Pero quiero tener otro cuadro para la semana que viene que nos compare el efecto en los precios de la desregulación, porque se ha hablado de sus beneficios. Se practica la desregulación con presencia del Estado —a través de una empresa estatal eficiente— para que los demás no aumenten los precios cuando les conviene sino que lo hagan al nivel de la empresa estatal, pero cuando quieren comprar producto se encuentran con que los precios del petróleo son los del mercado y no los de la empresa estatal.

Una de las premisas que se cuestiona es cuáles son los beneficios de la desregulación, si en materia de precios en octubre de 1989, cuando no teníamos desregulación, la nafta común estaba en un precio al público por galón de 1,28 dólar y estamos el 1-1-91 en 2,72 dólares; si en octubre del 89 el gas oil por galón costaba 80 centavos de dólar y el 1º de enero costaba 1,64, más del doble. Y simultáneamente a esto la carga impositiva ha disminuido su participación. Además, si uno toma los precios de los Estados Unidos se encuentra con que el gas oil cuesta 1,49 cuando aquí cuesta 1,64.

¿Cuál es el beneficio de la desregulación? Otra de las preguntas que queríamos hacer es cuáles son las razones de política energética y de política impositiva que han llevado a esto. ¿Cuál es la razón de política energética para que hayan impuestos fijos y no *ad valorem*? ¿Cuáles son los beneficios tributarios o impositivos que nos llevan a tener mecanismos de indexación que se alejen de los precios internacionales?

Porque curiosamente venimos escuchando que la desregulación comprende como uno de sus objetivos fundamentales la alineación de los precios internos e internacionales de los productos. Pero resulta que la carga tributaria se separa de los precios internacionales.

Cuando uno habla de precios internacionales habla de dólares. Cuando uno habla de carga tributaria habla de índices de ajuste, como por ejemplo el índice de precios al consumidor. Y esto, en un país caracterizado por sufrir una elevada inestabilidad cambiaria —donde es altamente probable que haya largos períodos en los que se produzca una revaluación del dólar, y mucho más ahora que tenemos un dólar atrasado— puede implicar que porcentualmente la carga tributaria pierda participación respecto de un producto o subproducto que está alineado con los precios internacionales.

Por consiguiente, queremos dejar planteadas estas inquietudes, que además se encuentran fundadas en la sospecha de que lamentablemente no disponemos de un

marco de desregulación que esté conduciendo a un mercado más competitivo, sino cada vez más oligopólico. Por ende, tenemos la sospecha de que perderá participación respecto de la carga tributaria en el futuro.

Todos observamos que la masa a recaudar será insuficiente para la cobertura de los impuestos que fueron desapareciendo en el camino, desde aquel primer decreto de la "era Granillo" que eliminó el impuesto al petróleo, cuya tasa era del 10 por ciento y que ahora ha bajado a valores infinitesimales, pasando por la desaparición de los impuestos al gas industrial, que antes estaba alcanzado.

También quisiéramos recibir, en el curso de la semana próxima, alguna explicación puntual respecto de las razones que sustentan este mecanismo sui generis de adhesión que contempla la ley, que para nosotros constituye un chantaje de alta calidad obligando a las provincias a renunciar a créditos que fueron reconocidos por este impuesto.

Señor presidente: en virtud de lo expuesto precedentemente, creo que lo más efectivo es realizar un pedido ante la mesa de esta comisión a fin de que en el seno de la misma se celebre una reunión de la que participen no solamente los señores diputados que integran ambas comisiones, sino también un determinado número de representantes correspondientes a entidades que deben ser invitadas. En tal sentido, se me ocurre que es imprescindible la participación de la Organización Federal de Productores de Hidrocarburos, del Consejo Federal Val, del Consejo Federal de Energía Eléctrica, del SUPE y del conjunto de cada uno de los interesados en cuanto a la consideración de las cuestiones relacionadas con el esquema petrolero. Debemos esmenar a todos estos sectores, a fin de que la tarea de la comisión sea fructífera en cuanto a lo que nos parece que es lo más importante y que empezó violándose en el procedimiento elegido para implantar la norma. Aquí, lo significativo es la certidumbre jurídica de un régimen de larga duración que pueda fomentar la inversión y, ser una regla de juego clara para el Estado nacional, las provincias y los sectores interesados.

Sr. Presidente (Matzkin). — Me parece que la propuesta formulada por el señor diputado Baglini es razonable en el sentido de ordenar el trabajo de la comisión vinculado al desarrollo del tema en consideración. De todos modos, quisiera informar a los señores diputados que integran este cuerpo que la presidencia del mismo en cierta forma se ha anticipado al pedido del señor diputado preopinante, ya que para la reunión de la próxima semana se ha invitado a participar a los gobernadores de provincias, a fin de que concurren personalmente o que envíen a sus representantes. Nos ha parecido importante contar con la presencia de los señores gobernadores en virtud de que los distintos consejos federales están integrados por funcionarios provinciales.

Sin perjuicio de que estos organismos pudieran participar, nos ha parecido adecuado que los propios gobernadores vengán o envíen representantes a esta comisión para debatir este tema, en razón de que el mismo interesa a las provincias en forma global, más allá de algunas reparticiones específicas. En la Comi-

sión de Presupuesto, habitualmente los diputados delegan en la conducción de la comisión las iniciativas vinculadas a invitaciones y participaciones de los distintos sectores. En consecuencia, tendríamos que acordar este tema con la conducción de la Comisión de Energía y Combustibles, si los señores diputados están de acuerdo con esta metodología de trabajo.

Tiene la palabra el señor diputado Osovnikar.

Sr. Osovnikar. — Quería hacer una pregunta al subsecretario de Combustibles respecto de la resolución de esa secretaría. No comprendo cómo con una resolución de la Subsecretaría de Combustibles se ha anulado un decreto del Poder Ejecutivo. ¿No le parece que es ilegal que con la resolución 38 de la Subsecretaría se anule el decreto 1.443, relacionado con el plan Comodoro Rivadavia y Houston? No se puede dar por finalizado un decreto con una resolución.

Sr. Prol. — Hay un pequeño error. Se trata simplemente de un trámite formal. El decreto prevé el desarrollo del plan en distintas etapas, cuyo cumplimiento estaba agotado. La resolución da por cumplidas las etapas; no invalida ni anula nada.

Sr. Osovnikar. — Se está anulando un plan de explotación que lleva como mínimo cinco años, cuando hay contratos firmados hace un año.

Sr. Prol. — Repito que no se anula, sino que se dan por cumplidas las etapas previstas en el plan; todos los contratos firmados continúan en su ejecución.

Lo que estaba previsto en el decreto se ha cumplido y ahora entramos en un nuevo plan. Todo lo que se haya ejecutado en función del decreto está vigente. Simplemente el plan, tal como estaba pensado, ha llegado a su culminación.

Sr. Osovnikar. — A nuestro entender no es así.

Sr. Prol. — Me parece que se trata de una mala lectura de la resolución, cuestión que con toda seguridad podremos clarificar.

Sr. Osovnikar. — En ese caso, necesitaríamos que usted nos aclare las implicancias de esa resolución.

Pasando a otro tema, me gustaría saber en qué situación queda el pacto federal que se firmó entre Nación y las provincias, a partir de esta desregulación. Aparentemente este pacto federal de participación entre la Nación y las provincias quedará anulado, según la forma en que se está llevando a cabo este proceso desregulatorio.

Sr. Prol. — Esto va a ser objeto de análisis. Estamos convencidos de que los grandes beneficiarios de este proceso van a ser, precisamente, las provincias. El crecimiento de la actividad va a ser sustancial.

Hemos adoptado muchas medidas que no están siendo consideradas en esta reunión. Por ejemplo, hemos entregado a las provincias áreas que no eran de interés para el Estado nacional. Estamos en condiciones de demostrar que los beneficios del proceso desregulatorio van a ser integrales, incluyendo a las jurisdicciones provinciales, que podrán ser atendidas en forma especial, ya que se trata de recursos situados en ellas.

Por ello considero que el pacto —no sé si en toda su letra, pero sí en su espíritu— será cumplido.

Sr. Osovnikar. — Sin embargo, como tenemos muchas dudas al respecto, necesitamos que nos explicité más el tema.

Sr. Presidente (Matzkin). — Agradeciéndole la presencia a los señores funcionarios que hoy nos visitan, invito a los señores diputados a pasar a cuarto intermedio hasta el próximo miércoles, oportunidad en la que concurrirán los señores gobernadores.

—A la hora 13 y 50 se pasa a cuarto intermedio.

b) Versión taquigráfica de la reunión celebrada por las comisiones de Presupuesto y Hacienda y de Energía y Combustibles el 6 de marzo de 1991.

—En Buenos Aires, a los seis días del mes de marzo de 1991, a la hora 11 y 54:

Sr. Presidente (Matzkin). — Vamos a continuar con la reunión conjunta de las comisiones de Energía y Combustibles y de Presupuesto y Hacienda. El tema en tratamiento es el mensaje del Poder Ejecutivo 1.694 y proyecto de ley por el cual se establece un nuevo régimen de imposición a los combustibles líquidos y otros combustibles derivados de hidrocarburos, en sustitución del impuesto actualmente vigente.

Para la sesión de hoy —tal cual lo habíamos anticipado— han sido invitados los gobernadores u otros representantes de las provincias, a los cuales agradecemos su presencia. Se encuentra en la sala el señor gobernador de la provincia de Buenos Aires, doctor Cafiero; el señor gobernador de la provincia de Entre Ríos, Jorge Busti; el señor gobernador de la provincia del Chubut, Fernando Cosentino; el señor ministro de Obras y Servicios Públicos de la provincia de La Pampa, Oscar Negroto; el señor secretario de Hacienda y Finanzas de la provincia de San Juan, doctor Héctor Márquez; el señor ministro de Hacienda y Finanzas de la provincia de Corrientes, Juan Carlos Zubieta; y el señor subsecretario de Obras y Servicios Públicos de la provincia de Santa Fe, ingeniero Enrique Goldberg. Si hay algún otro representante de alguna provincia, le agradecería que nos ayude a identificarlo.

Hemos hecho llegar con anterioridad a las provincias una copia del proyecto del Poder Ejecutivo, para que tuvieran conocimiento del mismo.

En primer lugar, como hacemos habitualmente, vamos a conocer la opinión de los invitados acerca del tema que tenemos en cuestión. Sin más preámbulos, y si los señores diputados no tienen ninguna objeción, vamos a dar comienzo a esta reunión.

Daré el uso de la palabra al señor gobernador de la provincia de Buenos Aires, doctor Cafiero, invitándolo a que exprese su punto de vista. Quiero informar que se encuentra presente el Director General de Rentas de la provincia del Neuquén, doctor Algranati.

Sr. Cafiero. — Señor presidente, señores diputados: estoy muy complacido de encontrarme nuevamente con ustedes. El tema en discusión es extremada y sustancialmente importante y decisivo para las finanzas provinciales. El impuesto a los combustibles ha pasado ser uno de los tributos más importantes del sistema na-

cional y, por ende, también del sistema provincial. Celebro que el Poder Ejecutivo haya dejado enmendar su criterio actual por el que simplemente a través de un decreto se modificara una ley convenio en virtud de la cual hasta este momento se venían tejiendo las relaciones entre las provincias y la Nación en materia de recaudación y distribución de este impuesto.

A nuestro juicio este decreto es violatorio no sólo de la ley convenio que regía —creo que era la 17.397— sino que al mismo tiempo exigía, o exige, mientras esté en vigencia, una ratificación por ley de un decreto del Poder Ejecutivo.

Esto no ha ocurrido nunca en los anales de las relaciones legales, formales o institucionales entre las provincias y el Estado nacional. Por esta razón, celebro que se discuta este proyecto de ley en el Parlamento y que el Poder Ejecutivo nacional haya modificado su criterio.

Confío en que el Congreso de la Nación dé una rápida respuesta y un rápido tratamiento a este tema de singular importancia para la vida de las provincias.

Los señores legisladores no ignoran que el impuesto a los combustibles es uno de los impuestos llamados indirectos y que según la Constitución Nacional en sus artículos 4º y 67 se trata de un impuesto donde existen poderes concurrentes entre la Nación y las provincias. De manera que creemos llegado el momento de regular por ley esta situación y en este caso nos permitimos hacer algunas observaciones sobre el proyecto de ley en consideración por parte de esta comisión.

Quiénes gobernamos la provincia de Buenos Aires —tal vez no es éste el momento de debatir la cuestión que he denunciado, en cuanto a que se trata de una provincia fiscalmente discriminada— deseamos que se restauro en este decreto el flujo tradicional de los recursos generados a través de este impuesto. Este flujo tradicional asigna a la Nación el 70 por ciento de los recursos recaudados y a las provincias el 30 por ciento. Esto es así si se toman los parámetros que las leyes 23.548, de coparticipación federal, y 23.549, de impuesto a los combustibles, han determinado en sus respectivas imposiciones.

Pero además de sostener que debe respetarse ese flujo tradicional, la provincia de Buenos Aires hace hincapié en que la distribución secundaria de este recurso, atento a su naturaleza y origen —se trata de un impuesto devolutivo dado que el carácter de distributivo ya está fijado por los coeficientes de la ley de coparticipación federal—, se haga de conformidad al consumo de combustible en cada uno de los distritos del país.

Asimismo, la provincia de Buenos Aires sostiene que el destino de este impuesto sea libremente confiado a las administraciones provinciales. Somos nosotros los gobernadores; somos nosotros las administraciones ejecutivas o somos nosotros los estados federales, los que debemos tener la potestad de distribuir conforme a nuestras necesidades los recursos que se recauden a través de este impuesto.

También sostenemos que no se debe privar a los estados federales de la imposición a través del impuesto a los ingresos brutos —o como se denomine en otras

jurisdicciones provinciales— porque ésta es una materia ya legislada por nuestros códigos fiscales y porque al haberse liberado el precio de los combustibles no estamos obligados a gravar simplemente el margen de que disponen los expendedores de combustibles sino que legalmente —por lo menos éste es el caso de la provincia de Buenos Aires— estamos obligados a gravar el monto total de la venta con nuestros impuestos o tasas de ingresos brutos.

Finalmente, nos parece que es poco oportuna y poco afortunada la disposición del proyecto de ley que establece como condición la necesidad de que las provincias renuncien a los juicios que tienen con la Nación en esta materia. Esta es una cuestión en la que el Poder Ejecutivo no debe interferir. Tenemos que ser respetuosos de la justicia y de la independencia del Poder Judicial, y mal se nos puede compeler a abandonar nuestros derechos en homenaje a una ley que —repito— tiene que ser estrictamente equitativa y ajustada a los principios federales que establece nuestra Constitución Nacional.

Sr. Presidente (Matzkin).— Comunico a los señores diputados que la idea era invitar a los señores gobernadores, o bien a sus representantes, a realizar su exposición —tal como lo acaba de hacer el gobernador de la provincia de Buenos Aires— y posteriormente dar lugar a que los señores diputados puedan formular las preguntas que estimen convenientes.

Tiene la palabra el señor gobernador de la provincia de Entre Ríos, doctor Jorge Busti.

Sr. Busti.— Señor presidente, señores diputados: realmente nos sentimos muy satisfechos por la invitación que nos ha hecho llegar la comisión a fin de que nos hagamos presentes en esta oportunidad.

Creemos que el tema de los fondos viales es fundamental para las provincias argentinas y que su eliminación lleva a la destrucción de la red caminera, sobre todo de la red caminera de salida de producción. Venimos expresando esta preocupación desde hace muchos meses; en otras palabras, entendemos que habría que cambiar esta política del gobierno nacional que, a nuestro juicio, es realmente equivocada, ya que el ahorro que iba a obtener no tiene correlato con la destrucción de la totalidad de la red caminera.

Por otra parte, entendemos que será en el marco de esta comisión donde se va a producir la reforma que las provincias en su conjunto necesitan. No obstante, como está vigente el decreto 2.733, por el cual se establece en su artículo 10 una distribución de un 85,23 por ciento para la Nación y de un 14,77 por ciento para las provincias —lo cual significa dejar prácticamente sin recursos a las provincias para atender la red caminera—, nosotros solicitaríamos a esta comisión que mientras se lleva a cabo el tratamiento de este tema, sugiera al Poder Ejecutivo nacional modificar este artículo 10 del decreto 2.733 con el objeto de volver a la distribución que establece la ley 17.597. Según dicha ley, se establece un 77,28 por ciento para la Nación y un 22,72 por ciento para las provincias. De esta manera, estaríamos evitando provocar un daño mayor a la red caminera nacional.

Se trata de una cuestión que todos vemos a diario, ya que se traduce en la queja y el sentir de los produc-

tores y transportistas, como así también de todos aquellos que utilizan los caminos en actividades referidas a la producción.

Además, y de acuerdo con lo manifestado por el doctor Cafiero, quiero destacar que nuestra provincia considera que de ninguna manera las provincias argentinas pueden dejar de lado —en función de esta ley— los legítimos juicios que tienen contra la Nación, ya que a nuestro criterio los reclamos que ellas realizan son totalmente justos.

En síntesis, y reiterando lo expuesto, consideramos que el marco que brinda esta comisión es el apropiado para dar al país la legislación que necesita con respecto a este tema; no obstante, mientras tanto entendemos que sería conveniente sugerir al Poder Ejecutivo nacional la modificación del artículo 10 del decreto 2733 a fin de no producir mayores daños a la situación por la que atravesamos en estos momentos.

Sr. Presidente (Matzkin). — Tiene la palabra el señor diputado López.

Sr. López. (J. A.). — Señor presidente: muy brevemente quiero dejar constancia de que hace unos momentos nos ha llegado un fax con una documentación de la gobernación de la provincia de Mendoza, con lo cual —de alguna manera— se hace presente con su opinión respecto a este importante tema que estamos discutiendo. Solicito a la comisión que se proceda a ingresar dicha documentación y que se la inserte a fin de que sea tenida en cuenta durante el tratamiento de esta cuestión.

Sr. Presidente (Matzkin). — Se procederá conforme a lo manifestado por el señor diputado López.

Tiene la palabra el señor gobernador de la provincia del Chubut, doctor Fernando Cosentino.

Sr. Cosentino. — Señor presidente, señores diputados: quiero manifestar mi acuerdo con las expresiones vertidas por los gobernadores de las distintas provincias, en el sentido de que tenemos hoy la posibilidad de dar nuestra opinión acerca de un impuesto de gran trascendencia, sobre todo para las provincias que cuentan con importantes redes carreteras; también esta cuestión es de fundamental trascendencia para aquellas provincias que prácticamente deben eliminar la posibilidad de solucionar sus problemas a través de los sistemas de peaje, por ejemplo, ya que en ellas el sostenimiento de las vialidades provinciales se constituye en una necesidad imperiosa.

Compartimos la necesidad de que sean restaurados los porcentajes tradicionales con los cuales ha sido distribuido este impuesto, es decir, un 70 por ciento dentro de los márgenes de la Nación y un 30 por ciento para las provincias, porcentaje que está destinado a fondos específicos. Pretendemos también que los sistemas de coparticipación sean los que se instrumentan a través de las vialidades provinciales, que son los sistemas equitativos y razonables y los que también van a dar mayor transparencia y aplicación definitiva en este impuesto.

Asimismo, dejamos constancia de que no compartimos el planteo del Poder Ejecutivo en lo que se refiere al renunciamento de los juicios que llevan adelante las provincias con respecto a este impuesto, en parti-

cular en los tiempos pasados, y no coincidimos con la idea del gobierno de la provincia de Buenos Aires en lo que respecta a la coparticipación del impuesto. Entendemos que ésta debe ser llevada a cabo de acuerdo con lo que los organismos viales provinciales determinan en función de los fondos específicos de desarrollo porque entendemos que de esa forma las provincias patagónicas, fundamentalmente, estamos recuperando un impuesto que es muy caro a la producción efectiva y al aporte significativo que hacemos al país a través de la producción de hidrocarburos.

Sr. Presidente (Matzkin). — Invitamos a expresar su punto de vista al señor representante del gobernador de la provincia de La Pampa, ministro de Obras y Servicios Públicos de dicha provincia, contador Oscar Negroto.

Sr. Negroto. — Señor presidente, señores diputados, señores gobernadores: en representación de la provincia de La Pampa agradezco la oportunidad que se ha dado a las provincias para expresar en este ámbito —que es el que corresponde— cuál es su opinión sobre el impuesto a los combustibles.

Los gobernadores que me han precedido en el uso de la palabra han sido lo suficientemente claros y explícitos y han fijado una posición compartida por la provincia de La Pampa en cuatro aspectos fundamentales. El primero de ellos es que tenemos que volver a los niveles históricos en cuanto a los porcentajes de 70 por ciento para la Nación y 30 por ciento para las provincias. Coincido con el señor gobernador de la provincia de Entre Ríos en el sentido de que mientras el Parlamento no se expida sobre este asunto debemos restablecer el statu quo vigente anteriormente, por cuanto todo este tiempo las vialidades provinciales están sufriendo el deterioro que significa en su financiamiento el mantenimiento de su red caminera. Por no tener los recursos necesarios, en mi provincia la red caminera tiene que ser atendida con fondos de "Rentas generales", y ustedes saben muy bien cuáles han sido los niveles de coparticipación de los últimos meses.

Estoy de acuerdo con el señor gobernador de la provincia del Chubut en cuanto a que el régimen de coparticipación tiene que ser el régimen de coparticipación vial, atendiendo a las necesidades de nuestras provincias. Estos aspectos marcan lo más importante en cuanto a fondos de combustibles.

Comparto la posición expresada por los tres gobernadores que me han precedido en el uso de la palabra con respecto a que las provincias no deben renunciar a los juicios que tienen legítimamente emprendidos contra la Nación.

Sr. Presidente (Matzkin). — Tiene la palabra el doctor Héctor Gabriel Márquez, quien como secretario de Hacienda y Finanzas, ha venido en representación del gobernador de la provincia de San Juan.

Sr. Márquez. — Señor presidente, señores diputados: la posición del gobierno de San Juan —para ser breve en la exposición— adhiere en términos generales a las expresiones vertidas por los señores gobernadores que me han precedido en el uso de la palabra, muy especialmente en cuanto a la forma crítica de analizar el proyecto del Poder Ejecutivo. En tal sentido, me voy a adherir en nombre de la provincia que repre-

sento, a las manifestaciones que hemos escuchado. Asimismo quiero dejar en claro que la posición del gobierno de San Juan está condensada en un proyecto de ley que ha sido ingresado en el día de ayer a esta Cámara bajo el número de expediente 5.416-D-90 y que estimo que por los carriles normales será debidamente considerado.

Sr. Presidente (Matzkin). — Tiene la palabra el señor subsecretario de Obras y Servicios Públicos de la provincia de Santa Fe, ingeniero Goldberg.

Sr. Goldberg. — Señor presidente, señores legisladores: es poco lo que en nombre de la provincia de Santa Fe pueda agregar a lo que tan lúcidamente ha sido expuesto por los gobernadores y delegados que me han precedido en el uso de la palabra. Básicamente queremos ratificar los conceptos expuestos en el sentido de que la provincia se solidariza con el resto de los gobiernos provinciales en lo que hace a los grandes cursos políticos fijados aquí. Particularmente nos interesa resaltar que adherimos a la irrenunciabilidad de los juicios que las provincias tienen en marcha con respecto al tema de la coparticipación.

Asimismo queremos adherirnos a la propuesta de que de esta comisión salga una iniciativa para propiciar la modificación del artículo 10 del decreto 2.733 en función del retorno —hasta tanto tenga sanción definitiva la ley que se está discutiendo— a los niveles anteriores de coparticipación.

Es todo lo que puedo decir hasta el momento. Tenemos conocimiento de que ha ingresado a la comisión un proyecto de ley presentado por el señor diputado Beltrán, proyecto al cual en principio adherimos.

Sr. Presidente (Matzkin). — Invitamos a hacer uso de la palabra al señor representante de la provincia del Neuquén.

Sr. Algranati. — Señor presidente, señores legisladores, señores gobernadores y representantes de los gobiernos provinciales: la provincia del Neuquén también adhiere en términos generales a lo que se ha expuesto hasta el presente, queriendo resaltar fundamentalmente la necesidad de no renunciar a los excedentes de combustibles que se encuentran pendientes a favor de la provincia.

Del mismo modo, consideramos que la facultad del Poder Ejecutivo para ajustar los valores básicos contenidos en los artículos 4º y 5º de los proyectos de ley es excesiva porque constituyen una actitud discrecional.

Entendemos que tampoco podemos atar a las provincias respecto de la imposición sobre los ingresos brutos. Consideramos que es demasiado perjudicial para las mismas tener que gravar el impuesto sobre las diferencias entre los precios de venta y de compra y que manteniendo al actual régimen no están modificando el esquema tributario sino que éste viene de afuera hacia adentro.

Además, pensamos que es necesario que las provincias tengan participación directa en la fiscalización del impuesto nacional y que esto no sea sólo materia del Estado nacional en cabeza de la DGI.

Por último, adherimos al régimen de distribución de la coparticipación vial, tal como lo señalara el gobernador de la provincia del Chubut.

Asimismo, hay un tema de menor importancia pero que no quisiera dejar olvidado, y es el referido a la periodicidad y oportunidad de las transferencias hacia las provincias —creo que es una comisión contenida en el proyecto y a la rigidez que tienen los coeficientes atribuidos en materia de seguridad social, que están referidos a un momento del año 1987 y que con el transcurso del tiempo podrían marcar inequidades manifestadas, es decir, podrían quedar desactualizados.

Sr. Presidente (Matzkin). — A continuación vamos a conocer la opinión del representante de la provincia de Corrientes. Se trata del señor Zubieta, que es el ministro de Hacienda y Finanzas de dicha provincia.

Sr. Zubieta. — Señor presidente, señores diputados, señores gobernadores, funcionarios: la provincia de Corrientes coincide con la mayoría de las apreciaciones vertidas por quienes me antecedieron en el uso de la palabra —no podía ser de otra manera—, ya que se deben recuperar los fondos viales a fin de encarar inmediatamente la recuperación de la red vial que, como sabemos, sufre un gravísimo deterioro y está a punto de colapsar en la mayoría de las provincias. Como bien dijo quien me antecedió en el uso de la palabra, los estados provinciales han debido atender estas erogaciones con recursos de "Rentas generales"; ello se debe a la magnitud de la inversión vial frente a lo escaso de los recursos de coparticipación.

También queremos expresar aquí nuestra satisfacción por el carril que toma este tratamiento, pues rectifica una situación que considerábamos grave, como es la del decreto que está todavía vigente. Por esta razón pedimos que, mientras se analice la ley, sea modificado el decreto en su parte específica respecto a mantener, mientras tanto, la situación anterior al mismo.

Debemos recuperar los fondos especiales o específicos del camino según el criterio que se venía manejando en su ámbito específico, que es el vial.

También queremos manifestar que la provincia de Corrientes no acepta el criterio de suspender los juicios por excedentes a los combustibles. Consideramos que no podemos aceptar esa condición bajo ningún punto de vista.

Por otra parte, mantenemos el criterio de la independencia de las provincias para determinar el impuesto a los ingresos brutos, porque —como bien dijo el gobernador de la provincia de Buenos Aires— al desaparecer el precio oficial de venta quedan comprendidos en los impuestos a los ingresos brutos en la mayoría de las jurisdicciones, por lo cual defendemos la independencia de cada jurisdicción para aplicarlos si así lo estiman convenientes; o sea que de ninguna manera una provincia crea un nuevo gravamen.

Sr. Presidente (Matzkin). — Luego de haber escuchado las exposiciones de todos los gobernadores o sus representantes damos lugar a las preguntas de los señores diputados.

Tiene la palabra el señor diputado Baglini.

Sr. Baglini. — Señor presidente: la semana pasada hemos adelantado nuestra primera opinión acerca del régimen. En esa oportunidad habíamos marcado dos temas trascendentales. Uno de ellos hace a la consideración general del régimen en cuanto entendemos que

varios de estos mecanismos han tenido una desregulación petrolera que consolida un oligopolio y no promueve la competencia.

En segundo lugar nos referíamos a una serie de temas relativos al interés de las provincias, lo que ha motivado; junto con la inquietud de algunos señores diputados de otros bloques, esta convocatoria a los señores gobernadores.

En primer término, creo que es indispensable que la comisión recoja la inquietud de la reforma transitoria del régimen mientras se produce el análisis que requerirá además de la participación de otros sectores interesados. En tal sentido, propondríamos dos vías de acción legislativa. Primero, y si hay consenso en el seno de la comisión, solicitaríamos la remisión inmediata del tema al señor ministro de Economía —dado que no contamos con la presencia de los funcionarios del Poder Ejecutivo— a fin de que se produzca en forma inminente la reforma del decreto 2.733, en lo que respecta a la distribución entre Nación y provincias. Segundo, solicitaríamos la presentación de un proyecto de resolución de la misma entidad —lo cual deberá efectuarse a través de la mesa de la comisión— por el que se solicite el ingreso y tratamiento sobre tablas en la sesión de la fecha de este asunto.

Por otra parte, deseamos hacer algunas preguntas, sobre todo teniendo en cuenta que en esta oportunidad están presentes tanto provincias petroleras como provincias no productoras de petróleo, en orden a algunos de los temas que si bien hoy están pendientes aún no se han abordado. De parte de las provincias petroleras, nos gustaría contar con una descripción del estado actual del mecanismo de liquidación de las regalías, así como también de todo aquello conectado con el tema de los combustibles. Además, de parte de todas las provincias nos gustaría conocer el avance —si es que lo hubo— de los mecanismos que en su momento se pusieron en el tapete, como el vinculado con la empresa federal de energía en lo concerniente a la titularidad de los recursos energéticos.

Por otro lado, en la ley existe una disposición que implica una adhesión retroactiva de las provincias a la legislación, así como también una puesta en vigencia retroactiva de la ley para las provincias. Con respecto al tema de la adhesión, se han planteado dos puntos. Por un lado, la renuncia virtualmente coactiva a los juicios pendientes, que fueron transadas el 15 de marzo de 1990, con relación al excedente de los combustibles. Por el otro, debo destacar que la adhesión implica la reforma del régimen de los ingresos brutos en forma retroactiva al día 1º de enero.

Nos gustaría escuchar alguna opinión con respecto a qué es lo que está pasando con el tema de los ingresos brutos en las provincias, porque tenemos entendido que hay provincias que efectivamente están aplicando la legislación, a la vez que cobrando a otras provincias en las que el impuesto estaría vigente desde el día 1º de enero; asimismo, no están llevando a cabo inspecciones respecto de los sujetos y se está afrontando —en consecuencia— una difícilísima situación en la que existe la probabilidad de que se den las siguientes posibilidades, en caso de mantenerse la situación actual

Por un lado, si se sanciona la norma con efecto retroactivo al 1º de enero, es posible que se origine un conflicto con las jurisdicciones provinciales que efectivamente han cobrado el impuesto y que tendrán que restituirlo, si es que este mecanismo del impuesto —tal como está redactado— resulta incompatible con el sistema de ingresos brutos de las jurisdicciones provinciales. Por otro lado, en caso de producirse una situación distinta en las provincias que efectivamente no han estado cobrando el impuesto, lo que se originaría sería una masa de deudas por parte de los sectores que intervienen en la transferencia de combustibles, lo cual con toda seguridad traerá aparejadas otras dificultades.

Además, y con relación a este punto, los números que nosotros tenemos en nuestro poder —los que nos gustaría que fueran ratificados o rectificadas por las distintas provincias— indican que serían mucho más importantes los ingresos que provienen de los ingresos brutos, que la participación que tendrían las provincias en virtud del actual régimen de combustibles, tal como lo está proponiendo el Poder Ejecutivo nacional. En otras palabras, los fondos petroleros y energéticos que quedan para las provincias, teniendo en cuenta el régimen actual y el decreto que ya ha estado en vigencia —que se apropia del 50 por ciento de los fondos, tal como está contenido en las cláusulas de la ley—, indican que lo que recauda el ingreso bruto de una provincia o del conjunto de las provincias sería superior al ingreso de los combustibles derivados de la distribución primaria y secundaria que se establece en el proyecto.

En consecuencia, creo que este tema requiere una elucidación mayor; por lo tanto, dejaremos abierta la posibilidad de que los gobernadores y representantes de las distintas provincias nos hagan llegar al seno de la comisión los análisis numéricos y otros detalles que crean importantes. No obstante, también podrán hacer algún comentario respecto de este tema en esta oportunidad.

En forma sintética quería expresar estos puntos a fin de proponer dos carriles de acción. Por un lado, y con respecto a lo que ha sido hoy el planteo unánime de las provincias, la necesidad de producir una rectificación mientras la comisión llega a un resultado final, a fin de no ahondar en los efectos negativos que ya se están produciendo sobre el sistema vial de las provincias. Y por el otro lado, la necesidad de ampliar los comentarios en cuanto al mecanismo de adhesión y sus efectos sobre el sistema de ingresos brutos.

Sr. Presidente (Matzkin). — Si algún representante de las provincias quiere hacer algún comentario sobre las apreciaciones del señor diputado Baglini, lo puede hacer verbalmente o, de lo contrario, enviar documentación ampliatoria sobre los puntos de vista ya expresados.

Tiene la palabra el señor diputado Cortese.

Sr. Cortese. — Existe un tema que fue introducido por el señor gobernador de la provincia de Buenos Aires y el señor ministro de la provincia de Corrientes, que no constituye, en definitiva, tema de discusión de esta comisión, pero sobre el cual nuestro silencio podría generar expectativas y creo que merece al menos un análisis posterior.

Se habla de lo que significa el restablecimiento en las jurisdicciones provinciales del impuesto sobre ingresos brutos a partir de la base económica cuantitativa del total de las negociaciones de compraventa de combustibles, habida cuenta que ha desaparecido el precio único en esas jurisdicciones y en todo el país que era lo que limitaba que la base económica ya no fuese el total sino la diferencia entre el precio de adquisición y el precio de venta. Esto no es para ser incorporado como una verdad absoluta sino que debe ser analizado seriamente en términos de lo que pudieran constituir reclamos de doble imposición, habida cuenta de que lo que está tributándose como consecuencia del impuesto, en este proyecto es sobre negociaciones de compraventa o transferencias a título gratuito, y lo que estaría gravándose también serían negociaciones de estas características.

Creo que no hay certeza de que se pueda adherir a esta ley, participar por esta ley y además participar sobre este otro concepto, creyendo que es una verdad absoluta sino que deberá ser llevado a los ámbitos judiciales que corresponda.

Sr. Cafiero. — Como tuve oportunidad de subrayar, la facultad de imponer tributos a los combustibles es una facultad concurrente entre la Nación y las provincias. De ninguna manera configura un caso de doble imposición. La aplicación automática del impuesto a partir del día en que se liberó el precio está exigida por nuestras respectivas leyes provinciales. No podríamos alejar de cobrar impuestos en las condiciones en que nos encontramos.

Sr. Presidente (Matzkin). — Deseo recordar que en la reunión de la semana próxima vamos a contar con otra serie de invitados, entre los cuales va a estar un representante de la Comisión Federal de Impuestos, que tiene jurisdicción sobre el tema en cuestión y dadas sus características técnicas nos podrá ofrecer alguna opinión sobre este asunto. Por estas razones vamos a solicitarle expresamente que venga con una opinión formada sobre este tema para que nos ayude a tener una visión más clara.

No habiendo más señores diputados para hacer uso de la palabra, vamos a pasar a cuarto intermedio hasta el miércoles de la semana próxima a las 10.

—Es la hora 12 y 35.

*) Versión taquigráfica de la reunión celebrada por las comisiones de Presupuesto y Hacienda y de Energía y Combustibles el 13 de marzo de 1991.

—En Buenos Aires, a los trece días del mes de marzo de 1991, a la hora 11 y 30:

Sr. Presidente (Matzkin). — Señores diputados: vamos a continuar la reunión conjunta de las comisiones de Presupuesto y Hacienda y de Energía y Combustibles convocada a fin de considerar el mensaje 2.694 remitido por el Poder Ejecutivo, mensaje que contiene un proyecto de ley por el cual se establece un régimen de imposición a los combustibles líquidos y otros derivados de hidrocarburos, en sustitución del actualmente vigente. Tal como había sido programado, hemos invitado a participar de esta reunión a representantes de

distintas entidades vinculadas a este tema. Dichas entidades son: la Comisión Federal de Impuestos, la Cámara de Empresas Petroleras, la Federación de Exportadores de Combustibles, el Instituto Argentino del Petróleo, el Instituto General Mosconi, el Instituto Petroquímico Argentino y la Confederación de Entidades de Hidrocarburos y Afines.

Invitamos a hacer uso de la palabra en primer término a los doctores Cabanillas, Casas y Bulit Goffi, y al licenciado D'Arcamón, en representación de la Comisión Federal de Impuestos.

Sr. Casas. — Señor presidente: el doctor Bulit Goffi y yo integramos la asesoría jurídica de la Comisión Federal de Impuestos, y las inquietudes que exponemos se van a ceñir a algunos aspectos técnicos del proyecto y del actual régimen instaurado por vía de decreto —creo que sería interesante que posteriormente los señores diputados escucharan la palabra de quienes integran la asesoría financiera de la comisión, a fin de conocer algunas cifras aportadas por el Consejo Vial Federal y por algunas jurisdicciones provinciales—, otras consideraciones acerca del mérito, oportunidad o conveniencia de los tratamientos singulares escapen obviamente a la competencia específica de la comisión.

En su primera reunión del año, convocada especialmente como consecuencia del dictado del decreto 2733 de 1990, la Comisión Federal de Impuestos fue receptáculo de una serie de inquietudes vinculadas con la modificación del régimen de coparticipación de fondos viales y de recursos que tienen distintas afectaciones y que provienen de los hidrocarburos líquidos, derivados del petróleo y, actualmente, también del gas natural.

En este sentido, la primera inquietud es que este decreto si bien establece un mecanismo de coparticipación —o sea que distribuye fondos con las provincias—, en definitiva, hasta que haya purgado algún tipo de deficiencias y sea ratificado por el Parlamento, obteniendo la adhesión de las Legislaturas provinciales, obliga a hacer un análisis a través de una disposición marco plenamente vigente por reconducción. Me refiero a la ley 23.548, que es la ley de coparticipación federal de impuestos.

En consecuencia, a través de esta primera reunión realizada en el mes de febrero se dio lugar a una nota remitida a la Comisión de Presupuesto y Hacienda el día 28 de febrero, haciéndose particular hincapié en la necesidad de que quedaran purgadas algunas deficiencias de orden formal que padece el decreto. Me refiero al hecho de que tendría que ser elevado al rango de ley, requiriendo el marco general de una ley-convenio y la ratificación por vía de las Legislaturas provinciales correspondientes, teniendo entonces que remitirse el trámite general a la ley de coparticipación federal.

Los recursos requeridos en función de la sanción de esta ley fueron coparticipados a las provincias en su distribución primaria, y en su distribución secundaria entre las jurisdicciones locales, conforme las prescripciones de la ley 23.548. Esto es así en razón de que la regla general es que todo recurso de naturaleza tributaria que se establezca —salvo las excepciones contempladas por la ley— está sujeto al mecanismo de coparti-

cipación federal de esta ley de coparticipación marco, que actúa como telón de fondo.

A su vez, si el Congreso tomara su participación activa ratificando el régimen y estableciendo el mismo mecanismo, esto quedaría sancionado sobre la base de una previsión especial de la ley 23.548, en tanto no son distribuíbles, entre otros, los recursos que estén sujetos a sistemas especiales de coparticipación.

Pero mientras no se cumpla esta etapa de sanción de la nueva ley de coparticipación específicamente de estos recursos, seguirá jugando la norma general que es la ley 23.548.

Estas reuniones nos dan el antecedente de que el Congreso tiene la intención de imprimir tratamiento al mensaje del Poder Ejecutivo remitido días antes de la sanción del decreto por vía del mensaje 2.694 que, en líneas generales, contiene las mismas previsiones que el decreto actualmente vigente.

De todos modos, hay que hacer notar que el texto del decreto —éste es otro aspecto que nos despierta inquietudes en relación con el excedente del impuesto a los combustibles, excedente del fondo de combustibles que se distribuye por la ley 23.548— por lo menos ha bajado los decibeles del proyecto de ley. En el proyecto de ley se produce directamente una renuncia de parte de las provincias a aquellos fondos a los cuales podrían acceder como consecuencia de la existencia de excedentes del fondo de combustibles.

Prácticamente, durante todo este año en reuniones del comité ejecutivo y del plenario el asunto ha sido incluido en el orden del día por inquietud de las provincias. Se intentaba estimar cuál era el excedente, pero se han escuchado reproches y reclamos de parte de las provincias, porque más allá de haber llegado a un acuerdo con el gobierno nacional y más allá de los juicios iniciados a la Nación en la Corte no se ha dado un cumplimiento efectivo a la medida.

Desde el punto de vista técnico, la comisión aspira esencialmente a que se dé satisfacción a la ley marco en materia de coparticipación federal, que es la ley 23.548.

Si se hace excepción de los mecanismos de distribución, que se siga el procedimiento contemplado en el artículo 2º, es decir, instaurando otro sistema de coparticipación a través del mecanismo formal de la ley convenio, que requiere el dictado de una norma legal por parte del Congreso y que deberá estar sujeta a la ratificación de las jurisdicciones provinciales. Esta es fundamentalmente nuestra inquietud desde el punto de vista jurídico.

Desde el punto de vista financiero, el licenciado D'Arcan va a hacer algunas consideraciones que son el resultado de las inquietudes de las provincias en función de una sensible reducción que éstas observan, tanto en los términos del decreto como en los del proyecto del Poder Ejecutivo, en importes efectivos de asignación de recursos a las provincias en la recaudación de este gravamen.

Sr. D'Arcan. — Señor presidente: quiero manifestar la preocupación de la Comisión Federal de Impuestos respecto a la modificación de la distribución primaria del producido de este tributo. Bajo el supuesto que mencionara el doctor Casás para que este tributo no ingrese a la masa coparticipable —es decir, establecer un nue-

vo régimen de coparticipación—, queremos manifestar que tanto el decreto 2.733 como el proyecto del Poder Ejecutivo que figura en el Trámite Parlamentario N° 170, discriminan claramente contra las provincias al reducir notablemente su participación en la distribución primaria.

El antecedente inmediato de este impuesto es la disposición contenida en la ley 23.548 y la ley 23.549, ambas referidas al impuesto que grava a los combustibles y que prevén un régimen de coparticipación tanto para aquel destinado a la seguridad social como para los excedentes.

De ambas disposiciones legales surge una distribución primaria del 70 por ciento para la Nación y aproximadamente el 30 por ciento para las provincias. Tal como está redactado el decreto 2.733, está asegurando a la Nación casi un 86 por ciento y a las provincias el 14 por ciento.

Esta es nuestra preocupación y quisiéramos que los señores diputados la tengan en cuenta al momento de establecer un nuevo régimen.

Sr. Presidente (Matzkin). — Tiene la palabra el señor diputado Baglini.

Sr. Baglini. — La Comisión Federal de Impuestos seguramente ha tenido oportunidad de interpretar más de una vez el juego de normas de los artículos 2º y 3º de la ley 23.548. Según la interpretación que pueda haber dado la comisión, ¿en qué momento queda establecido el sistema particular de coparticipación al que hace referencia la ley y que significaría la excepción al régimen general de la ley 23.548? ¿Es al momento en que el Congreso sanciona este régimen o cuando se produce la adhesión de las legislaturas provinciales?

En segundo lugar, me gustaría saber si hay estimaciones en concreto —al margen de lo que se ha citado como inquietud de las provincias en las actas de la Comisión Federal de Impuestos— respecto de los excedentes de combustibles transados por el convenio del 15 de marzo de 1990 entre el Estado nacional y las provincias. Es decir, ¿hay aporte de alguna provincia ante proyectos de liquidaciones en algunos de los jueces que fueran interpuestos, o tareas internas de la Comisión Federal que hayan determinado montos posibles de deuda, de manera de tener alguna idea más precisa sobre la entidad económica que estaría comprendida en esta suerte de renuncia coactiva que se está impulsando en el proyecto de ley sobre este punto?

Sr. Casás. — Voy a contestar la primera pregunta y dejaré que el licenciado D'Arcan responda la segunda. Para contestar la primera pregunta me permitiría leer el artículo 2º de la ley 23.548 y la excepción contenida en su inciso b). El artículo 2º dice así: "La masa de fondos a distribuir estará integrada por el producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse con las siguientes excepciones...", y el inciso b) dice: "b) Aquellos cuya distribución entre la Nación y las provincias esté prevista o se provea en otros sistemas o regímenes especiales de coparticipación".

Es conveniente recordar que, como regla general, se determina que todo es coparticipable. Esto implica una modificación del temperamento establecido en la ley

22.221 y sus modificatorias, que rigiera hasta el 31 de diciembre de 1984. Deseo ser sincero en este sentido.

Parecería que el mecanismo de los regímenes especiales de coparticipación queda perfeccionado a través de la adhesión de las legislaturas provinciales. Sin perjuicio de ello, la ley que dicta el Congreso de la Nación —que será una norma de naturaleza federal, en virtud de que es dictada por el Parlamento nacional— fuera de la competencia que le asigna el inciso 11 del artículo 67 de la Constitución Nacional podría prever una fecha de entrada en vigencia. A mi juicio, quedarían disipadas todas las dudas si esta disposición estableciera una fecha de entrada en vigencia del régimen a partir del 1º de enero de 1991. De esta forma, por un lado, se evitarían todas las posibles dudas, y por el otro, no quedaría en manos del intérprete la posibilidad de tratar de desentrañar la inteligencia del precepto.

Lo que sí es importante tener en cuenta —más allá de las discusiones teóricas que se pueden haber suscitado al respecto— es que el actual decreto 2.733 se haya dictado sobre la base de un fundamento de necesidad o urgencia o la existencia de una grave anomalía. En tal sentido, el artículo 67 de nuestra Carta Magna establece que sólo el Congreso de la Nación fija las contribuciones. Pero en el caso que nos ocupa nos hallamos ante una situación de mayor gravedad, pues estamos en presencia de normas que no tienen suprallegalidad debido a que poseen un *status* diferente porque, obviamente, importan una especie de consenso entre la Nación y las legislaturas provinciales.

Estas leyes-acuerdos se inician con la ley de unificación de los impuestos internos y no poseen una jerarquía de suprallegalidad.

Creo que de esta forma hemos dado respuesta a la primera pregunta que se nos ha formulado. Por consiguiente, solicito a la Presidencia que a continuación otorgue el uso de la palabra al licenciado D'Arcamón.

Sr. Presidente (Matzkin). — Tiene la palabra el licenciado D'Arcamón.

Sr. D'Arcamón. — Con relación a lo manifestado por el señor diputado Baglini respecto de la deuda que existiría por las disposiciones que establece la ley 23.548, en cuanto al excedente del impuesto a los combustibles, cabe señalar que las provincias inician un juicio a la Nación en función de dos resoluciones generales interpretativas de la Comisión Federal de Impuestos que objetaban básicamente la detracción de recursos coparticipados para atender los servicios financieros internos de YPF y la integración del Fondo Nacional de Infraestructura del Transporte.

Esta situación dio origen, en marzo de 1990, a la celebración de un acuerdo entre la Nación y las provincias —representada la primera por el ministro de Economía de la Nación y las segundas por los fiscales de Estado—, a fin de establecer el monto de esas deudas.

A la Comisión Federal de Impuestos se le otorgó un plazo de sesenta días para expedirse, se dispuso de la información suministrada por la Secretaría de Hacienda. Y en cuanto a la deuda, el monto de la misma ascendía —a valores del mes de junio— aproximadamente a 29 millones de dólares, equivalentes a unos 180 mil millones de australes.

Cabe puntualizar que ésta no es una deuda pura de la Nación, ya que la participación de esta última es del 42 por ciento, en tanto que la de las provincias asciende al 58 por ciento restante. Lo que ha ocurrido es que posteriormente la Nación no cumplió con el convenio y siguió efectuando detracciones para la atención de los intereses externos de YPF y para la integración del Fondo Nacional de Infraestructura del Transporte.

Por su parte, la Comisión Federal de Impuestos ha obtenido el visto bueno para revisar nuevamente las declaraciones juradas hasta los meses de enero o febrero del corriente año, a fin de poder establecer cuál es el monto de estas detracciones.

Hemos realizado una estimación a valores del mes de diciembre de 1990, y la deuda total —no sólo por el período del acuerdo sino incorporando también la del ejercicio 1990— asciende a 2 billones 700 mil millones de australes.

Sr. Baglini. — Coparticipable...

Sr. D'Arcamón. — Exactamente.

Quisiera hacer una aclaración adicional. Por el mayor conocimiento que la Comisión Federal ha tomado sobre este tema tan específico del impuesto a los combustibles hemos observado que hay otras detracciones que ha estado efectuando la Nación y que no se corresponden con las autorizaciones derivadas de la ley-convenio 17.597, de la cual se originó este impuesto a los combustibles. Esto es importante cuantificarlo.

Un aspecto muy serio de esta cuestión lo constituye la compensación de regalías petroleras que se abonan a las provincias, compensación que la petrolera estatal ha estado haciendo del impuesto a los combustibles. No hemos encontrado disposición legal que la faculte a hacerlo.

Vamos a realizar una cuantificación del monto de estas detracciones. Hay algunas estimaciones, pero como no nos consta su seriedad, preferimos no mencionarlas.

Sr. Baglini. — En relación con este asunto quisiera acotar que hace casi un año presenté un proyecto de pedido de informes sobre la compensación que hace la petrolera estatal en el tema de los solventes. Aunque el pedido fue despachado por esta comisión, la Subsecretaría de Energía aún no ha dado respuesta.

Sr. Presidente (Matzkin). — Si rastreamos la existencia de autorizaciones legales tal vez podamos encontrarlas en algunas leyes de presupuesto, por las cuales creo que se autorizó a descontar la deuda de YPF del impuesto a los combustibles.

Sr. Baglini. — En este tema no hay ninguna autorización en ninguna ley de presupuesto. Se hace ocultamente.

Sr. Presidente (Matzkin). — No me refiero a los solventes sino al descuento por parte de YPF de regalías. Es el tema de la deuda...

Sr. Casas. — Aquí cabe hacer una pequeña acotación. A pesar de que esta cuestión genera una inquietud constante en las jurisdicciones provinciales la Comisión Federal de Impuestos no pudo avanzar al respecto debido a la actitud continuaz del ex subsecretario de Finanzas Públicas, doctor Cuella, quien no contestó nuestros innumerables requerimientos. La única respuesta que ob-

tuvimos —después de reiterados pedidos— señalaba qué normas invocaban los responsables para hacer compensaciones, a lo cual explicamos que lo que se requería no era qué normas invocaban los responsables sino cuál era el sustento legal por el que tales compensaciones eran consentidas por la DGI, organismo que tenía a su cargo la aplicación, percepción y fiscalización del tributo. Al respecto no hemos tenido respuesta hasta la fecha, aun cuando las primeras notas datan de junio o julio del año pasado. Por ello al nuevo ministro de Economía le hemos hecho saber que nuestra esperanza en el sentido de contar de aquí en adelante con una fluida comunicación, a fin de que podamos cerrar el cuadro de situación también en este punto. Si las compensaciones no tienen sustento, la masa coparticipable aumentaría sensiblemente, pues en el fondo a los combustibles hay excedente.

Sr. Presidente (Matzkin). — Agradecemos la presencia de los señores representantes de la Comisión Federal de Impuestos, e invitamos a hacer uso de la palabra a los señores Scalone, Díaz y Petrela, por la Cámara de Empresas Petroleras.

Sr. Petrela. — Señor presidente: agradecemos la invitación a participar en esta reunión.

Sin embargo, el tema específico que hoy tratamos no cae bajo la órbita puntual de nuestro sector, ya que nuestras empresas están dedicadas a la exploración y explotación de hidrocarburos. De todos modos, como queremos hacer una breve referencia sobre un aspecto en particular, lo doy la palabra al doctor Scalone.

Sr. Presidente (Matzkin). — Quisiera que los señores Scalone, Díaz y Petrela nos especificaran a qué empresas representaban.

Sr. Petrela. — Nuestras empresas se dedican exclusivamente a tareas de campo. Me refiero a aquellas tareas de exploración y explotación que no involucran el proceso de refinación, comercialización, etcétera.

Sr. Scalone. — Pertenezco a la comisión tributaria de la Cámara y, justamente, por las características de las empresas que aglutina, la Cámara no se expedirá respecto de los aspectos generales del impuesto a los combustibles que afecta, lógicamente, a los productos derivados de los hidrocarburos.

Nos referiremos a un aspecto puntual que afecta a las empresas de nuestro sector relativo a la forma en que el impuesto a los combustibles alcanza a los consumos de combustibles, que nosotros denominamos sintéticamente consumos en yacimiento, pero que la ley denomina en forma general consumos de combustibles producidos en el proceso de elaboración de los combustibles.

En el artículo 1º, inciso b), del proyecto que está en tratamiento dentro de la configuración del hecho imponible so grava —específicamente en el inciso b)— a los consumos propios por parte de los responsables de los productos a que alude el inciso a). En este inciso, se expresa textualmente: "...excepto los utilizados específicamente como combustibles en los procesos de elaboración de esos productos". Es decir, que se hace una excepción.

El planteo formulado por las empresas adheridas a la Cámara es que existe una discriminación entre aquellas

empresas dedicadas a la misma actividad de producción de petróleo crudo y gas natural, por cuanto aquellas empresas que se dedican a esta actividad —y que están integradas a la elaboración de todos los productos derivados, como por ejemplo la refinación y comercialización de las naftas y sus derivados— aparecen expresamente excluidas de la gravabilidad de los consumos en los procesos de producción de petróleo crudo y gas natural debido a su actividad en yacimientos, y son responsables por el solo hecho de ser formalmente responsables del impuesto a los combustibles sobre los productos finales.

Evidentemente, las empresas que no presentan ese grado de integración —y que se limitan a la producción de petróleo crudo y gas natural— no resisten la característica de responsables, no quedando encuadradas dentro de la normativa general definida en el inciso b). Además, tampoco se encuadran en las excepciones previstas para los consumos de combustibles en el proceso de elaboración.

Quiero señalar que nuestra interpretación es que esta exclusión tal vez puede haberse producido debido a cierta inadvertencia en oportunidad de la redacción del inciso, por cuanto no vemos razones que justifiquen o que hagan justificable una discriminación respecto de la gravabilidad o no de consumos en yacimientos de combustibles utilizados por empresas dedicadas exactamente a la misma actividad, por el solo hecho de que algunas empresas son contribuyentes del impuesto a los combustibles y otras, por la naturaleza de su actividad, no lo son.

Quiero remarcar que la ley convenio 17.597 —que antes de ser derogada contaba con una antigüedad considerable, que supera los 20 años—, pacíficamente ha venido manteniendo una exención estipulada en su artículo 11 para todos los consumos de combustibles utilizados en el proceso de elaboración de esos productos.

Nuestra interpretación es que la fundamentación de la exención de estos consumos se debe, desde su origen, a la posible intención del legislador de evitar el fenómeno del impuesto sobre impuesto, con su correspondiente incidencia sobre los costos de los productos. Ello porque si bien el impuesto sobre los combustibles nunca fue un impuesto *ad valorem*, cabe consignar que los valores unitarios que se establecen para los productos tienen como base necesaria de referenciación el precio del producto; por lo tanto, alguna relación *ad valorem* implícita tiene que existir al momento de la fijación, al margen de la decisión estratégica que se adopte a ese respecto.

Por ende, la exención del impuesto sobre los combustibles para los consumos que se utilicen para la producción de combustible propio tendría como sentido no generar un factor de costo —diría yo para ser más claro— al establecer un impuesto sobre un producto que a su vez va a estar gravado por el mismo impuesto.

Esta pudo haber sido una de las razones que justificaron en su origen el artículo 11 de la ley 17.597. Lo que plantea nuestra cámara en esta oportunidad es simplemente el restablecimiento de esa situación que no hacía diferencia entre los productores, restituyendo la equidad al volver a establecer la exención para los

productores de crudo y gas natural que no sean responsables del impuesto a los combustibles.

Sr. Presidente (Matzkin). — A los fines de ubicarnos en el problema, quisiera saber qué tipo de uso hacen ustedes del combustible propio, y cuál es la importancia del tema.

Sr. Scalone. — No se trata de combustibles propios sino de aquellos utilizados en el proceso de producción de combustible, en este caso petróleo crudo y gas natural, que en las compañías como la nuestra que no tienen producción de producto final, son adquiridos a YPF o a compañías privadas.

Sr. Baglini. — ¿Cuáles son esos combustibles?

Sr. Scalone. — El combustible que se utiliza normalmente es el gasoil, en los vehículos afectados a esa producción y en las plantas y equipos, fundamentalmente, en los de perforación de pozos.

Sr. Presidente (Matzkin). — ¿Es un hecho significativo para vuestra actividad estar o no gravados? Aparentemente no lo es.

Sr. Scalone. — Probablemente no lo sea; lo que nosotros venimos a plantear aquí es un factor de discriminación entre compañías, con lo cual se distorsionan los costos relativos entre ellas. Por lo tanto, solicitamos la igualación en esta situación.

Sr. Presidente (Matzkin). — Tomamos nota de ello.

Sr. Baglini. — Por lo que he entendido, ustedes quieren volver a la redacción que tenía el decreto 2.733 dejando de lado lo que establece el proyecto de ley.

Sr. Scalone. — Quiero aclarar que tanto el decreto 2.733 como el proyecto de ley contienen el mismo defecto —entre comillas— que marcamos. Queremos que se vuelva al régimen de la ley 17.597.

Sr. Baglini. — El decreto establecía "excepto los utilizados exclusivamente como combustible en los procesos de producción y/o elaboración"; el proyecto de ley habla solamente de "procesos de elaboración". Es decir que hay una diferencia sustancial entre el decreto y el proyecto de ley.

Ustedes no han hecho ningún comentario sobre lo que a nosotros nos parece que es una limitación sustancial que consolida una suerte de oligopolio impositivo de la ley en cuanto a la dificultad para aparecer como sujeto pasivo y responsable del gravamen, que está limitado al caso de empresas que refinan, importen o comercialicen combustibles y demás, con una doble acotación: tienen que estar inscritas —según el artículo 2º del proyecto— como responsables del impuesto a los combustibles con anterioridad al 31 de octubre de 1990, y además tener determinado volumen de ventas.

Quisiera algún comentario sobre esto porque me parece que cualquier empresa de vuestra cámara —utilizando un mecanismo que en mi provincia se usa mucho, que es el contrato de elaboración a maquila o a *façon*— podría encargar a una refinería la destilación para obtener subproductos del petróleo y mentar una red de concesionarios de estaciones de servicio. Esto podría ser posible de no mediar el artículo 2º del proyecto que a mi juicio agrega una seria dificultad en el movimiento impositivo de éste tipo de contratos.

Ya se ha hablado y discutido acerca de esto. Por consiguiente, nos gustaría poder escuchar algún comentario con relación a esta cuestión.

En segundo lugar, me agradaría poder escuchar alguna apreciación de carácter económico acerca de los efectos que ustedes han notado en la desregulación. En tal sentido, sabemos que han existido algunas discusiones entre la cámara a la que ustedes representan y las refinadoras acerca de los márgenes de distribución de la renta petrolera, la que ha sido redistribuida a raíz de la desregulación.

Sr. Scalone. — Lamento tener que excusarme ante el señor diputado Baglini y el resto de los miembros de esta comisión, ya que con relación a los problemas específicos de las empresas refinadoras y comercializadoras no tenemos representación como para poder emitir una opinión al respecto.

Y en lo concerniente al efecto de la desregulación de la imposición, como nosotros somos miembros de la comisión tributaria de la Cámara de Empresas Petroleras no podemos efectuar un comentario en este momento, lo que no significa una imposibilidad para realizar los aportes por escrito o verbales que la comisión considera convenientes.

Sr. Baglini. — Sin perjuicio de lo interesante que resulta esta participación desde el punto de vista impositivo, creo que debemos tener en cuenta que esta Honorable Cámara está considerando la cuestión a partir del trabajo de dos comisiones: la de Presupuesto y Hacienda, cuya preocupación central está referida a la distribución del impuesto y los mecanismos que deben adoptarse a raíz de la desregulación, y la de Energía y Combustibles, cuyo objetivo es absolutamente distinto. Pero además se encuentran sometidos a discusión los dos aspectos que hemos señalado oportunamente y que hacen a las características económicas que adquiere la desregulación por un lado, y a la circunstancia de determinar si efectivamente estamos promoviendo o no un sistema de amplia competencia que puede derivar en hechos favorables para el consumidor por el otro.

En virtud de lo expuesto precedentemente, solicito que esta inquietud que he planteado sea trasladada a la Cámara de Empresas Petroleras, a fin de que esta comisión —que seguirá considerando esta cuestión— pueda disponer de un aporte concreto en la materia.

Sr. Scalone. — Lo haremos, señor diputado, y suministraremos nuestros comentarios a la mayor brevedad posible.

Sr. Presidente (Matzkin). — Si ningún señor diputado desea formular nuevos comentarios, sólo nos restaría agradecer la presencia de los representantes de la Cámara de Empresas Petroleras.

A continuación, y en representación de la Federación de Expendedores de Combustibles, hará uso de la palabra su presidente, el doctor Roberto Scali, quien se encuentra acompañado por la doctora Rosario Sica y por los doctores Miguel Bonillo y Juan Carlos Fernández.

Tiene la palabra el doctor Scali.

Sr. Scali. — Señor presidente, señores diputados: en primer término y en nombre de la Federación de Ex-

pendedores de Combustibles deseo agradecer a esta comisión la posibilidad que nos ha otorgado en el sentido de poder participar en la discusión de este tema.

En segundo lugar, quisiera señalar que si bien nuestro sector ha venido discutiendo los distintos aspectos suscitados hasta el 31 de diciembre de 1990, determinando los puntos en común que teníamos respecto del tema de la desregulación petrolera, creemos que ésta es la oportunidad propicia para plantear nuestra inquietud con relación a una cuestión muy puntual, que es la impositiva.

Concretamente, a partir de la firma por parte del señor presidente de la Nación del decreto 1.293/89, se define una modalidad acerca de cómo se deberían hacer los aportes por parte de las refinadoras, y en este caso, de los propietarios de las estaciones de servicio privadas.

Lógicamente, en ese momento y como consecuencia de la grave situación que aquejaba al país, las compañías petroleras fueron experimentando una reducción en forma permanente en cuanto al plazo de pago sobre el impuesto —a pesar de que dichas reducciones ya se habían verificado en otras épocas y gobiernos—, que sabemos que constituye un elevado componente sobre el valor final de venta al público.

Sin embargo, ese decreto según el cual el expendedor debía entregar a la compañía petrolera dos cheques —uno, a la orden del Banco Nación, por el cual pagaba el componente impositivo, y otro, por el costo básico del producto— no tuvo vigencia —ni tampoco se dio al tema tratamiento parlamentario—, pues la DGI ha ido postergando su aplicación mediante resoluciones internas. Creemos que de esa manera, y dada la gran recaudación que producen los combustibles, se podría paliar en forma permanente la difícil situación de caja por la que atraviesa la Tesorería. Por otro lado, también se terminaría con los casos de inequidad que afectan primordialmente a nuestro sector, que hoy está actuando como recaudador gratuito de impuestos. Actualmente, el componente impositivo del valor de los combustibles está tocando, en promedio, el 60 por ciento. Nosotros lo pagamos anticipadamente, contra carta de camión, y no percibimos comisión alguna por esa gestión; en cambio, los bancos de plaza que realizan la gestión de cobro de impuestos, para luego transferirlos a la DGI, perciben por ello importantes comisiones. Nosotros no sólo corremos con los riesgos de pérdidas, robos, etcétera, sino que además soportamos una situación de inequidad. ¿Cuál es esa inequidad? Que a las estaciones de servicio que son propiedad de determinadas compañías petroleras se les permita retener esas sumas millonarias, con lo cual se crean privilegios que distorsionan el mercado y contradicen totalmente los fines del decreto de desregulación, en el cual se habla de una "sana y leal competencia". De esto, tenemos un ejemplo claro: el caso del Automóvil Club Argentino, que por un contrato que data de muchos años y finaliza, creo, en el año 2001, paga los combustibles a la compañía estatal a un plazo que hoy es de ocho días, y con mejores condiciones de compra. Esto distorsiona el mercado y puede llevar a que este tránsito por los caminos de la desregulación termine como la experiencia no muy lejana de nuestra hermana

República de Chile, donde las estaciones que explotaban expendedores privados quedaron en manos de compañías multinacionales, que durante el tiempo de una pequeña luna de miel —un año, diría yo— se fueron apropiando de las bocas de expendio y creando oligopolios. El decreto de desregulación dice que esto no es permitido, y critica la transferencia de renta y la existencia de oligopolios.

Además del tema del impuesto —sobre el cual el doctor Bonillo podrá después aportar algunos datos técnicos— quisiera incursionar, si el señor presidente lo permite, en la cuestión del decreto de desregulación petrolera, y explicar por qué consideramos que el decreto 1.293 firmado por el presidente Menem debería entrar ya en vigencia, o bien convertirse en un proyecto con estado parlamentario y ser sancionado como ley. Creemos que de esa forma el Estado terminará con una situación de inequidad y podrá solucionar rápidamente sus afligentes problemas de caja. En su defecto, estamos que debe reconocerse a los expendedores de combustibles la gestión de cobro que realizan o, mejor dicho, el pago anticipado que hacen a las compañías petroleras, las cuales en tiempos no muy lejanos han llegado a retener esas sumas durante 40 días, hoy reducidos a 14 días, obteniendo ganancias fabulosas. Es por eso que podemos encontrar esas estaciones bien iluminadas, como las que hay en la avenida Nueve de Julio, y con diez o doce islas. Lógicamente, las demás están en una situación de total desventaja, situación que pretende solucionar el decreto 1.212, de desregulación petrolera.

En relación con lo expresado en el artículo 10 respecto de permitir el pago a 30 días, insistimos en que nos oponemos terminantemente a esta medida. Esto es así porque consideramos que tanto el Ministerio de Economía como los señores legisladores estarían cometiendo un error garrafal al sostener esto ya que se estarían otorgando privilegios cuando, por otro lado, nos estamos manejando con un mercado liberado entre comillas puesto que lo único que se puede estipular libremente es el precio del crudo.

En lo que se refiere a los precios, todavía recibimos precios sugeridos y en caso de que alguien se salga de las bandas puestas por las compañías petroleras puede recibir sanciones. Evidentemente, se trata de una liberación a la criolla.

Por otro lado, quiero poner énfasis en el hecho de que de permitirse los 30 días seguiríamos tolerando las inequidades y los privilegios.

Nosotros no queremos avanzar sobre otros sectores; queremos que se reconozca la gestión del empresario exportador de combustibles ya que hoy, económicamente, a pesar de que se inició un nuevo marco petrolero seguimos afrontando una serie de graves problemas en relación con nuestra rentabilidad, mientras que las compañías petroleras reconocidas a partir del 1º de enero de 1991 han presentado elevados incrementos en sus ganancias.

Hemos escuchado preguntas de señores diputados relativas a la desregulación petrolera. La desregulación petrolera significará un avance desde el punto de vista de que va a permitir el desarrollo, la ocupación de mano de obra desocupada y el desarrollo de industrias afines al mercado de la industria petrolera. Pero es

necesario que el petróleo que tenemos bajo el suelo reporte beneficios para los 35 millones de argentinos; en este sentido, es importante que contemos con la capacidad y con el *timing* político necesario para aplicarlo al crecimiento del país.

Entendemos que el petróleo debe servir para ayudar a la Argentina a despegar del agobio económico que hoy padece. Por eso sostenemos que este tránsito hacia la desregulación debe ser lo más ordenado posible y lo menos traumático posible, a fin de que la liberación realmente se cumpla.

Existen expendedores de combustible que quieren fijar sus precios para determinar su rentabilidad y no lo pueden hacer. Incluso hay colegas que han sido sancionados en forma indirecta por las compañías petroleras que abastecen los productos, aumentando los precios.

Nosotros soportamos una gran presión impositiva, y constituimos uno de los sectores de difícil o imposible evasión dado el profundo control de las distintas compañías petroleras. Además, lamentablemente, hemos sufrido distintas superposiciones de impuestos que han repercutido sobre el precio final del combustible.

Entendemos que la desregulación debe apuntar al progreso del país aunque, lógicamente, quien invierte pretendo lograr una rentabilidad justa. En el caso del último eslabón de la cadena —me refiero a los expendedores de combustible— la liberación de precios debe permitir una rentabilidad acorde en el capital invertido, además de la obtención de una ganancia digna. Entonces, las compañías petroleras no pueden continuar fijando los marcos como lo están haciendo.

Pongo énfasis en estos temas porque sucede que papá Estado fija los precios de compra y de venta, pero las compañías petroleras, a su vez, dictan precios sugeridos, fijando así la rentabilidad que debemos percibir los expendedores de combustible.

Sr. Bonillo. — Como asesor legal de la Federación de Expendedores de Combustibles de la República Argentina voy a precisar dos o tres aspectos del proyecto de ley en tratamiento y procuraré brindar algunos parámetros de la realidad que el proyecto trata de normatizar a efectos de tener una acabada comprensión de la situación.

El señor Scali, presidente de la FECPRA, ha expuesto sobre el motivo económico que se encuentra en juego en este proyecto, que a mi juicio es el meollo de la situación. El motivo económico de este proyecto radica en que actualmente los impuestos a los combustibles —excluyendo el IVA— están en el orden del 60 por ciento de su valor para las naftas súper y común, aproximadamente en el 20 por ciento de su valor para el gasoil, y en un 5 por ciento de su precio de venta para el querosene. Me refiero a los combustibles de uso domiciliario o de uso al menudeo.

Si extrapolamos la cifra de la carga impositiva de cada uno de esos productos con los consumos que registra el país a través de las distintas bocas de expendio, obtenemos los valores dinerarios en juego que se están tratando de reglamentar a través de este proyecto. Una idea nos la da el diario "La Nación" del día de

ayer donde destaca que en concepto de impuesto a los combustibles en la primera semana de marzo ingresaron 576 mil millones de australes, equivalente a 60 millones de dólares. Incluso en el Trámite Parlamentario N° 43 figuran cifras parciales emitidas por la Secretaría de Energía y que corresponden a los tres primeros meses de consumo de combustible durante el año; allí dice que el monto recaudado en concepto de impuesto a los combustibles está en el orden de los 180 millones de dólares por mes.

El artículo 10 del proyecto establece que el impuesto se liquidará e ingresará mensualmente sobre la base de declaraciones juradas presentadas por los responsables. Históricamente, el procedimiento establecido por la ley 17.597 consistía en que el día 20 de cada mes las empresas petroleras presentaban en la DGI una declaración jurada de lo que habían vendido a través de sus estaciones de servicio entre el día 19 y el 28, 30 o 31 del mes anterior, según el caso. En base a esa declaración jurada se hacía el depósito a favor de la Secretaría de Hacienda. De manera que por los combustibles vendidos el día 19 se retenía el importe del impuesto durante 50 días, y por los combustibles vendidos hasta el día 30 del mes anterior se habían retenido esos 180 millones de dólares durante 20 días. La declaración jurada se reajustaba mensualmente por lo que en más o en menos se hubiera registrado entre el mes anterior y el siguiente.

La conclusión es la siguiente: las estaciones de servicio —salvo el privilegio que goza el Automóvil Club Argentino— pagan el combustible mediante el sistema que técnicamente se denomina "contra culata de camión": cuando el camión de combustible llega a la estación de servicio el propietario de ella tiene que pagar todo salvo el 6 por ciento de renta que tiene. De manera que el dueño de la estación de servicio lo anticipa a la compañía petrolera el monto del impuesto, el cual es retenido por ésta entre 20 y 50 días, monto que según cifras oficiales ronda los 180 millones de dólares.

Esto sistema puede haber obedecido a distintas circunstancias. Lo cierto es que existiendo precios fijos para los combustibles —como ocurría hasta el 1° de enero de este año— se podría justificar ese sistema, pero desde el dictado del decreto 1.212 que estableció la libertad de precios en materia de combustibles crudos y de compra y venta de los mismos, y teniendo en cuenta que las empresas petroleras son propietarias en forma indirecta de una indeterminada cantidad de estaciones de servicio, retener en su poder ese dinero implica una gracia o facilidad que atenta contra la leal y transparente competencia. Concretamente, la empresa Shell tiene 200 estaciones de servicio y al poder contar con esta gracia financiera para ingresar el impuesto tiene la posibilidad de brindar servicios de tipo financiero a sus clientes, como es operar con medios de crédito —llámese tarjeta de crédito o lo que sea—, lo cual no puede hacer el propietario de una estación de servicio privada que tiene que pagar el combustible por anticipado y obtener un pequeño margen de utilidad.

Es además que esta situación de privilegio y este manejo de fondos que son públicos durante este período

do de tiempo —que puede haber sido normal en épocas de estabilidad— parecería ser desatinada y atentar contra la libre competencia.

El Poder Ejecutivo nacional pretendió normar esta situación a través del dictado del decreto 1.293, del mes de noviembre de 1989. En tal sentido, se determinó que los propietarios de las estaciones de servicio debían efectuar los pagos de los combustibles mediante tres cheques: uno, por el precio del combustible y a favor de la empresa petrolera; otro, por el impuesto interno de la ley 17.597, y el último, por el impuesto a los jubilados, determinado por la ley 23.549. Los cheques debían ser librados a la orden del Banco de la Nación Argentina.

Lamentablemente, esta disposición —que debía ser de aplicación a partir del primer día hábil después de su publicación en el Boletín Oficial— nunca entró en vigencia, ya que por sucesivas modificaciones de la Dirección General Impositiva no lo pudo hacer y se prorrogó en el tiempo.

Por eso aún el artículo 1º del proyecto en consideración se complementa con lo dispuesto por el artículo 2º de la iniciativa al definir a los sujetos pasivos del impuesto. En tal sentido, el artículo 20 establece, en sus dos primeros párrafos, lo siguiente: "Son sujetos pasivos del impuesto creado por esta ley, las empresas que refinan, importen o comercialicen combustibles líquidos y otros derivados de hidrocarburos en todas sus formas."

"En el caso de empresas comercializadoras de los productos mencionados en el párrafo anterior deberán estar inscritas como contribuyentes del impuesto a los combustibles con anterioridad al 31 de octubre de 1990 y haber comercializado durante el período que abarca desde el 1º de julio de 1990 hasta el 31 de diciembre de 1990 no menos de 100.000 metros cúbicos de productos gravados".

De manera tal que los beneficiarios finales del impuesto serán los que hasta ahora fueron beneficiarios del tributo, ya que ninguna estación de servicio se puede dejar de inscribir al impuesto porque no estaba inscrita antes, y estos volúmenes...

Sr. Baglini. — ¿Me permite una interrupción, doctor Bonillo, con la venia de la Presidencia?

Sr. Bonillo. — Sí, señor diputado.

Sr. Presidente (Matzkin). — Para una interrupción, tiene la palabra el señor diputado Baglini.

Sr. Baglini. — Quisiera saber por qué se habla de 100 mil metros cúbicos.

Sr. Bonillo. — Eso habría que preguntárselo al autor de la norma, señor diputado. Y quedan cinco empresas petroleras que tienen inversiones en la calle, que en este momento son las áreas de comercialización.

De todos modos, reitero que en mi opinión resultará difícil, inclusive, que este tributo se integre a los treinta días, por cuanto un simple trámite administrativo-contable consistente en la elaboración de una declaración jurada permitirá determinar la cantidad de productos que se vendió en el mes anterior, la que nos obligará a volver al término de cincuenta días que teníamos hace un año, sólo que de un año a esta parte no teníamos información.

Lo que sí nos preocupa con relación a este tema es la posibilidad de fluctuar con estos fondos en el mercado financiero que se les otorga a los titulares de las estaciones de servicio. Creemos que de esta forma se estaría atentando contra la sana competencia. De modo tal que para nosotros el agravio se centra en estos aspectos.

También quisiera referirme a una cuestión en forma superficial, pues considero que se trata, en mayor medida, de una materia de opinión de la Comisión Federal de Impuestos —que ha estado presente en el curso de esta reunión— que de nosotros, ya que en definitiva somos representantes de un sector privado.

El segundo de los aspectos tiene que ver con la participación de este tipo de impuestos, y lo menciono porque a partir de la desregulación —es decir, a partir del momento en que se privó a los combustibles de un precio fijo y uniforme de venta en todo el país— algunas legislaturas comenzaron a gravar con el impuesto a los ingresos brutos el precio total de venta al público. En este sentido, existe concretamente un problema entre la Capital Federal y la provincia de Buenos Aires —problema que esperamos se solucione—. Efectivamente, del texto de la ley no surge la prohibición para las provincias de gravar con ingresos brutos el precio final de venta de los combustibles. En este momento en la provincia de Buenos Aires los combustibles tienen un costo de casi un 3 por ciento más que en la Capital, ya que la provincia ha comenzado a gravar con el impuesto a los ingresos brutos el precio final de venta, cosa que la Capital no ha hecho. Esta situación origina distorsiones, sobre todo porque los negocios de una y otra jurisdicción pueden estar separados apenas por unos metros de distancia, lo cual hace que la convivencia comercial sea prácticamente imposible. El incremento en el caso del impuesto a los ingresos brutos en la provincia de Buenos Aires implica un 1.400 por ciento más que en el mes de diciembre, por el simple hecho de haberse liberado el precio a los combustibles.

Sr. Baglini. — Usted dice que por una cuestión de metros se distorsiona la competencia. Pero, ¿cómo se distorsiona si el precio es libre?

Sr. Bonillo. — El precio es libre, pero el costo impositivo se traslada al precio. Es lo razonable. En estos momentos el expendedor de combustibles tiene una rentabilidad que no llega al 7 por ciento del precio de venta. Si lo gravan el precio total de venta con un 2,5 por ciento, ciertamente tendrá que trasladar eso 2,5 por ciento al precio de venta al público para poder mantener su negocio, pagar los impuestos y los sueldos, y sobrevivir. En cambio, el señor que tiene su comercio a 500 metros, cruzando la General Paz, no tiene ese problema pues en la ciudad de Buenos Aires no se tributa igual.

Sra. Sicca. — Sobre 100 mil metros cúbicos de nafta extra vendida, la tributación sobre costo básico —como corresponde— sería de un millón 49 mil australes; en cambio, sobre precio final pasaría a ser de 15 millones 207 mil australes. Los señores diputados comprenderán cuál es la incidencia.

Sr. Baglini. — Por un lado, me gustaría que nos dieran alguna precisión más acerca de la relación entre los

expendedores y las refinadoras. Según lo que hemos escuchado aquí, parece que además de la banda cambiaria que fija día a día el Banco Central, señalando por ejemplo un piso de 9.360 y un techo de 10.000 australes, hemos descubierto otra banda: la de los combustibles. Sólo que en este caso se fija 0.390 y 0.390, y eso es lo que se cobra la nafta súper en la Capital Federal, porque el precio indicativo no puede ser violado sin sufrir sanciones, tal como lo ha dicho el señor Scali. Quisiera tener alguna precisión más al respecto ya que no tengo muy en claro cuáles son las características de la relación contractual entre las empresas refinadoras y los expendedores. ¿Cuál es la duración de los contratos? ¿Qué ha pasado con ellos en estos últimos tiempos? ¿Qué libertad tienen ustedes para cambiar de camiseta —es decir, de marca de combustible—? ¿Cuándo van a tener —si es que la van a tener alguna vez, o si ya la tienen, o la han dejado de tener— la propiedad de las estaciones de servicio? Todo esto hace fundamentalmente a lo que es un mercado de competencia, según nosotros entendemos la competencia.

Además de eso, quiero saber qué ha ocurrido desde el minuto en que se inició la desregulación en adelante: ¿mejoraron su margen, continúan con el mismo o está más deteriorado debido a la situación semicaótica de los impuestos provinciales? Pregunto esto ya que queremos saber quién se queda con la parte del león de la desregulación petrolera.

Sr. Scali. —Creo que la pregunta es muy oportuna. A veces sucede que los legisladores están alocados a trabajar acerca de distintos tópicos de gran importancia que, quizás, resultan más trascendentes que el tratamiento en particular de la situación del expendedor, aunque sea un tema fundamental.

En esta oportunidad dije que estábamos presenciando una liberación a la criolla. Nosotros entendemos que el país todavía no estaba preparado para tal cambio, y digo esto en razón de que en muchos países del mundo que cuentan con economías estables y con gobiernos fortalecidos —con un tránsito de años en una vida democrática— recién luego de 3 o 4 años de analizar el tema lograron producir la desregulación petrolera, o algo parecido.

En la Argentina nos manejamos con contratos o con cartas de adhesión con las distintas compañías como Shell, Esso, YPF, Isaura o Puma. Estas cartas de adhesión obligan a que el expendedor se maneje con determinada compañía.

Los contratos que se firman son realmente leoninos y, prácticamente, implican la firma de un certificado de defunción de la pequeña o mediana empresa que se somete a las pautas de estas cartas de adhesión. Todos los puntos están a favor de la destiladora. Si uno quiere vender la propiedad o el fondo de comercio tiene que ofrecer la prioridad número uno a la compañía petrolera, además de pagar una indemnización previa a la entrega del negocio o, incluso, hay prioridades en los casos de compra.

Lo mismo sucede en el caso de YPF. Se hablaba de que se iba a aceptar el cambio de colores, y entendíamos que la liberación tenía que ser total. En este sen-

tido, en el decreto nos han adjudicado la titularidad de la boca, pero el artículo 15 transmite un criterio negativo al sostener que podrán gozar de la libertad de elegir el cambio de color aquellos expendedores cuyo contrato en vigencia con distintas compañías petroleras haya llegado a su vencimiento.

Por ejemplo, si en julio de 1989 un expendedor firmó un contrato con Shell o con YPF por un plazo de 10 años, recién el contrato vence en 1999. Entonces, frente a un nuevo marco de política petrolera, ese expendedor no entra en esta liberación total porque el artículo 15 estipula que se trata de convenios de partes, no permitiendo al expendedor la libertad de poder elegir entre YPF, Shell o Puma; tiene que esperar hasta 1999 para hacerlo.

Nosotros advertimos contradicciones. Aceptamos la desregulación y el libre juego en el mercado —y esto lo digo claramente—. Aceptamos la regla general que el gobierno está transmitiendo, pero sin condiciones que impliquen privilegios.

Queremos que nos permitan elegir a la compañía petrolera que nos ofrezca mejores condiciones de precios, mejor calidad y que nos dé la posibilidad de transmitir al usuario estos beneficios. Creo que a esto apunta el decreto 1.212, pero la redacción del artículo 15 impide que se cumpla una verdadera liberación y que los expendedores puedan elegir una potencial destiladora.

Debemos tener en cuenta también determinadas normas técnicas y reglamentaciones emanadas directamente de la Secretaría de Energía. La reglamentación 174 establece el control de la temperatura volumétrica y de los precintos, y esto es para brindar transparencia al mercado.

El decreto 1.212 es una norma que nada tiene que ver con la libertad de mercado, por el contrario, favorece el control del público usuario, elimina la instalación de precintos —aunque ahora los transportes que hacen las petroleras llevan el precinto—, y elimina el reconocimiento volumétrico por pérdida de volumen, al estacionero. La destilación de combustible genera elevadas temperaturas; entonces, cuando un camión baja ese combustible con una temperatura de 30 grados al tanque de la estación de servicio, se produce la fusión de termo y aquél se contrae, porque la temperatura del suelo oscila entre 13 y 15 grados. De manera que si compramos 20 mil litros, solamente recibimos 19.200. Esto estaba reconocido en la reglamentación 174, que fue elaborada en forma conjunta y fue uno de los primeros trabajos serios realizados entre la Secretaría de Energía, las petroleras y los expendedores de combustibles. Lamentablemente esa norma fue eliminada y consideramos que con ello se ha provocado una nueva inequidad a nuestro sector.

Hoy en día cuando YPF recibe un pedido de 10 mil litros manda el combustible con una factura por 10 mil litros y no reconoce la merma por temperatura. Cuando YPF hace una transferencia a determinada compañía petrolera privada toma los parámetros establecidos por las normas IRAM, que equivale a una temperatura de 15 grados centígrados. Pero si yo compro 10 mil litros y pago por ello, me tienen que entre-

gar 10 mil litros. Es como si fuera a una tienda a comprar un metro de tela y el tendero me quitara unos centímetros.

Este es uno de los hechos puntuales que hemos denunciado ante la Secretaría de Energía. Se han creado comisiones de trabajo para aclarar estos puntos que conspiran contra el sector y que representan privilegios que queremos que desaparezcan definitivamente.

Pienso que es fundamental la tarea de los señores legisladores en algunos puntos que deberían debatirse profundamente. Así como el tema impositivo es fundamental, también lo son aquellos que hacen a la seguridad del pueblo en general.

Volviendo al tema de los precios, las compañías petroleras establecen los llamados "precios sugeridos", que remarcen en forma permanente cuando se producen incrementos de precios. Lamentablemente, muchos colegas, ante el elevado costo del flete, han trasladado al precio final ese costo, y las compañías petroleras, a través del encarecimiento del producto a esos expendedores están generando una sanción encubierta.

Respondiendo a la pregunta formulada por el señor diputado, considero que a partir del 1º de enero la situación económica de los expendedores se ha deteriorado enormemente. Ponemos a disposición de la Comisión de Presupuesto y Hacienda los estudios de rentabilidad que son de vital importancia para saber cómo es la distribución de la torta en materia de precios de los combustibles.

En este momento, estimamos que nuestra rentabilidad es del 7 o 7,4 por ciento bruto, pues incluye impuestos, salarios, tarifas eléctricas y demás. De acuerdo con nuestro estudio de rentabilidad, nuestras empresas deberían tener una utilidad del 20 por ciento para que sea acorde con el capital invertido y se puedan pagar salarios dignos.

Los salarios que se pagan en este momento son los más bajos de plaza. Precisamente, una de las críticas que nos hacía el sindicato que agrupa a nuestros operarios, en una discusión de paritarias realizada en febrero, era que ellos pensaban que los empresarios nos íbamos a poner los pantalones largos de modo de lograr un punto más para poder pagarles mejor. Les comento que el salario promedio de los operarios oscila entre 1.900.000 y 2.000.000 de australes, y ellos tienen la pesada carga de cuidar nuestra empresa y dar un buen servicio al usuario.

Por eso contestando la pregunta del señor diputado, le digo que nuestra rentabilidad prácticamente es deficitaria; estamos trabajando a pérdida. El único subsidio que teníamos —debemos ser honestos— era cuando había algún incremento tarifario, lo cual nos permitía contar con un parche para tapar los distintos desfases porque los ingresos que teníamos no eran genuinos.

Se han producido disminuciones de precios desde que se inició la liberación de precios. Nosotros estamos licuando nuestro capital de trabajo. Si se compraron 50 mil litros de combustible y posteriormente se registraron rebajas en el gas-oil que oscilan entre el 3 y el 6 por ciento, entonces tuvimos una importante pérdida de nuestro capital de trabajo.

Nosotros consideramos que el Parlamento nacional es el ámbito adecuado para la canalización de las inquietudes

de nuestro sector. Y en cuanto al gran crecimiento experimentado por las ganancias, debemos decir que la renta petrolera ha crecido, especialmente a partir del comienzo de la desregulación petrolera en el mes de diciembre de 1990.

Sr. Presidente (Matzkin). — Créo que el análisis que se hizo acerca del artículo 10 del proyecto en consideración ha sido totalmente paralizado. Dicho artículo hace referencia a lo que debe ser considerado como un período fiscal, ya que todos los impuestos lo tienen. En este caso —al igual que en el del IVA— se trata de un período mensual; en cambio, en otros tributos, podemos hablar de períodos anuales, tal como sucede con el impuesto a las ganancias o con el impuesto sobre los activos. Por su parte, la forma en que debe efectivizarse el pago constituye otro aspecto diferente.

De manera tal que la ley 11.683 —de Procedimientos Tributarios— faculta al Poder Ejecutivo nacional para establecer sistemas o regímenes de anticipos, y esto es lo que sucede en la práctica, inclusive en el caso de los combustibles. Si la información de que dispongo es correcta, tengo entendido que existen pagos semanales del impuesto a los combustibles, y hasta llegaron a comentarnos que hay hasta dos pagos semanales de dicho tributo como anticipo de la declaración mensual.

Evidentemente, si las cosas son de esta forma el anticipo tiende a evitar la concreción de maniobras financieras de carácter especulativo.

De todos modos, tengo entendido que el Poder Ejecutivo nacional se encuentra al tanto acerca de estas cuestiones, y por medio de los mecanismos de anticipos se trata de minimizar las posibilidades de que se efectúe una utilización financiera con recursos de esta naturaleza.

Sr. Budño. — Pido la palabra.

Sr. Presidente (Matzkin). — Tiene la palabra el señor diputado Budño.

Sr. Budño. — Señor presidente: el doctor Scali ha formulado algunas apreciaciones —a mi juicio, de gravedad— con relación a la operatoria de las compañías petroleras y las destiladoras.

Personalmente, me cuesta admitir en un mismo plano de análisis crítico la existencia de empresas petroleras multinacionales con la de compañías nacionales, como en el caso de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, por ejemplo.

Por consiguiente, me gustaría solicitar al doctor Scali que realice una apreciación más puntual y acabada con el objeto de determinar si la conducta de YPF es similar a la de las empresas multinacionales. Formulo este pedido porque parecería que cuando se habla de destiladoras y de compañías petroleras se pone en la misma bolsa a la que debería constituir el precio testigo del sistema de desregulación. Por otra parte, de acuerdo a las manifestaciones del doctor Scali, parecería que son otras las que de alguna forma vulneran el espíritu de la desregulación.

Sr. Scali. — Señor diputado: voy a hacer referencia a un punto que ya abordé anteriormente.

Como usted sabe, YPF tiene un contrato con el Automóvil Club Argentino —contrato que viene de antigua data—, que vencerá en el año 2001. Con relación

a este tema, quisiera aclarar que no pretendo atribuir responsabilidades a la gestión del actual directorio del ACA.

El contrato al que estoy haciendo referencia —que se encuentra en vigencia en el mercado desde hace más de treinta o cuarenta años— se vincula precisamente con una de las finalidades de la tarea del ACA, que es la detener acceso a aquellas zonas o regiones que no revisten interés para las compañías petroleras privadas. Estas últimas atienden a un pequeño radio que comprende a Bahía Blanca, la Capital Federal, las provincias de Buenos Aires y de Mendoza y el norte de Córdoba. De manera tal que a través de la presencia del ACA se procuraba en cierta forma mostrar el color de la empresa estatal en los confines de la República.

El ACA, como ustedes saben, es una entidad sin fines de lucro a la cual se le ha dado, graciosamente, este contrato. Y no sé si este caso no habría que desmenuzarlo un poco más, porque cuando se sancionó la ley de emergencia YPF no era todavía una sociedad anónima y estaba dentro de ese paquete. No entendemos por qué ese contrato no puede quedar sin efecto, a fin de que se termine con una gracia financiera que permite seguir inaugurando estaciones deservicio, tal como ocurrió en Anillaco o en Río Gallegos, donde YPF ya tiene cuatro estaciones. Esto es diluir más la torta en lugares en los que YPF ya tiene una presencia. Por ejemplo, uno de los roles que debía cumplir el ACA era el de señalizar las rutas. Antes todos conocíamos los muñequitos; ahora, eso quedó sin efecto y se busca mejorar las rutas por medio del sistema de peaje u otra forma de privatización. Es decir que el ACA abandonó una función que podía cumplir con facilidad aplicando los beneficios que obtenía en ciertas épocas pagando los combustibles con hasta 30 días de plazo, y que aún obtiene, abonando a ocho días y con descuentos de precios.

Así es como se distorsiona el mercado: creando una competencia desleal para los mismos operadores que también trabajan con la sigla YPF, operadores que compran los combustibles a los precios que fija YPF y están obligados a venderlos al precio que YPF les sugiere. El ACA anuncia que vende el combustible 150 australes más barato para los socios; pero en realidad esto no es sólo para los socios sino para cualquiera que vaya a cargar. Además, esto de los ocho días le permite vender con todas las tarjetas de plástico que hay en la Argentina, y bien sabemos que en la gravedad de la situación argentina todo el mundo busca "patear" sus obligaciones para treinta o cuarenta días después.

Por otro lado, esta inequidad puede desencadenar lo que nuestro sector teme —temor que nos induce precisamente a hacer esta denuncia—: que las estaciones oficiales de Shell o de Esso, ante la alternativa de perder mercado, salgan a trabajar, por ejemplo, con el sistema del *self-service* para vender el combustible más barato. Eso pondrá a nuestro sector —que hoy tiene una rentabilidad de menos del 7 por ciento— en un estado de indefensión económica. Estamos en medio de las estaciones oficiales del ACA y las estaciones oficiales de las petroleras privadas, y nuestro negocio va a ir cayendo en participación porque el usuario,

debido a la realidad económica, irá a cargar con el que le ofrezca mejor precio.

Eso no es sana y leal competencia. Queremos reglas claras. Estamos de acuerdo con la sana y leal competencia; lo hemos dicho en Economía y en la Subsecretaría de Energía. Pero también queremos igualdad de condiciones. Aquí existe una situación de privilegio, incluso por la forma como se paga el impuesto. En un mercado en el que el valor de la plata cambia en 24 horas esas compañías, que son propiedad de multinacionales, tienen privilegios que nosotros no tenemos.

Sr. González (A. I.). — Quisiera hacer referencia a dos cuestiones.

Ustedes han hablado de las cartas de adhesión que se están firmando con las compañías petroleras. Creo que sería interesante que en esta Cámara contáramos —guardándose la debida reserva en cuanto a identidades— con copias de todos los contratos tipo que se firmen con todas las compañías —esto último, a fin de que la nuestra no sea interpretada como una actitud discriminatoria.

También se ha mencionado aquí una nota de fecha 12 de mayo de 1988 dirigida al subsecretario de Combustibles, cuyo punto 3º señala "la necesidad de imponer la prohibición de todo tipo de comercialización que no se realice a través de bocas de expendio..."; y luego hace referencia al tema de las distribuidoras. ¿Podríamos tener una noción del volumen del mercado y de los valores que pueden comercializarse a través de la intermediación de distribuidoras?

Sr. Scall. — Es un volumen bastante significativo que muchas veces ha generado distorsiones en el mercado. Ha ocurrido que el producto se ha facturado en una determinada planta por un precio que traslucía las mejores condiciones de compra ofrecidas por la destiladora.

Un ejemplo de esto lo encontramos en la situación producida al sur del río Colorado. Como allí había precios diferenciales, los volúmenes destinados se incrementaban de forma tal que daba la sensación de que en Capital Federal y el Gran Buenos Aires no se producían operaciones.

Quería decir algo respecto de las cartas de adhesión. En el contrato de YPF existe una cláusula —es una de las últimas— que estipula que el empresario expendedor de combustible está obligado a vender sus productos a precios fijados por la compañía petrolera. Es decir que la compañía, a través del contrato o de la carta de adhesión, pretende imponer un precio de venta. Por eso, los expendedores nos hemos reunido a fin de elaborar nuestras pautas de rentabilidad, así como ellos elaboraron las suyas.

Si en este entorno de liberación del mercado no hallamos una respuesta favorable haremos lo posible para definir nuestros lineamientos a fin de ponerlos en práctica en todo el país.

Sr. Baglini. — ¿Existen estimaciones respecto de la duración promedio de los contratos de adhesión? ¿Se han producido renegociaciones masivas en los meses anteriores de la desregulación que indiquen los promedios de duración de los contratos?

Sr. Bonillo. — El sistema de bocas de expendio del país es de una naturaleza casi feudal, sobre todo a

partir del año 1971 cuando la resolución 125 de la Secretaría de Energía reglamenta la comercialización de hidrocarburos.

Las bocas de expendio autorizadas para el funcionamiento de estaciones de servicio deben ser asignadas a las empresas petroleras titulares de siglas. No se le otorga una estación de servicio a cualquiera sino a quienes están en el mercado; le otorgan la boca y la autorización para su funcionamiento, y luego la empresa petrolera puede aceptar que el expendedor privado mediante un convenio edifique la estación de servicio y la haga funcionar.

Fue tal la eclosión de estaciones de servicio en el año 1971 que de acuerdo a los márgenes de utilidad que el Estado consideraba convenientes en relación con los precios fijados para los combustibles se llegó a la conclusión de que no había relación entre el dinero que había que invertir para montar una estación de servicio y la renta mensual que se alcanzaba. Esto hizo que el sistema se agotara en sí mismo.

Como consecuencia de ello, la Secretaría de Energía y el Ministerio de Obras y Servicios Públicos dictaron resoluciones tendientes a no habilitar más estaciones de servicio, salvo en casos de desabastecimiento o de real necesidad.

Esta norma hace que en el país existan aproximadamente 5.600 estaciones de servicio en este momento, y que el promedio de ventas unitario por estación de servicio sea de aproximadamente cien mil litros de combustible. Lo cierto es que esto es fluctuante y tiene movilidad.

La resolución 125 de la Secretaría de Energía, en su punto 14.3 dice que tiene que mediar un acuerdo entre el expendedor de combustible o quien opera la estación de servicio y la empresa petrolera, por el cual el expendedor se obligue a mantenerla abastecida y en funcionamiento. Esta circunstancia obligaba a que las empresas petroleras cíclicamente fueran renovando sus contratos, y lo hacían por plazos promedio de diez años, con opción de prórroga a favor de las empresas petroleras.

Dado que las condiciones más importantes del contrato —que son la rentabilidad y las características que tiene que reunir la estación de servicio, horarios de apertura y cierre, etcétera—, estaban reglamentadas por el Estado y ni siquiera se podía cambiar de color la estación —no es casualidad que todas estuvieran pintadas del mismo color y permanecieran abiertas día y noche— el contrato no tenía la menor importancia y los expendedores eran cautivos de las empresas petroleras: no podían cambiar de color ni operar con otra empresa.

Esa suma de obligaciones que asumía el expendedor con una empresa petrolera implicaba mantenerla abastecida, salvo caso de fuerza mayor. El período del contrato era de diez años con opción a otros diez, usualmente. Los señores diputados podrán apreciar las cláusulas del contrato, pues les haremos llegar un modelo.

El decreto 1.212/89 implica un corte de esta situación; es como barajar y dar de nuevo. El artículo 15 del decreto establece que los viejos contratos continúan

vigentes y que la libertad sólo puede ser para aquellas estaciones de servicio cuyos contratos hayan vencido y puedan renegociar con otra sigla. Pero para que los señores diputados tengan una idea, en los tres meses y medio que llevamos de desregulamiento, nadie pudo cambiar de color.

Concretamente, de atenernos a la normativa vigente, se podrían abrir estaciones de servicio en cualquier lado, siempre que las normas provinciales y municipales lo permitan. Este es el motivo por el que se ha pensado en solicitar formalmente —hasta que se aclare la situación— una medida de no innovar en la materia durante un período de tres años, a efectos de observar cómo evoluciona el mercado y si es conveniente para el país la apertura indiscriminada de bocas de expendio, porque en un mercado libre esto debería originar un incremento en los precios.

Sr. Presidente (Matzkin). — Agradecemos la presencia de la Federación de Expendedores de Combustible de la República Argentina.

Tiene la palabra el señor Carlos Manuel García, representante de la Confederación de Entidades de Hidrocarburos.

Sr. García. — Señor presidente: voy a hacer uso de la palabra como presidente de la Asociación de Estaciones de Servicio, como secretario de la Confederación, y como miembro del Encuentro Nacional de Expendedores, que reúne a las cinco mil estaciones de servicio de la República Argentina. Voy a transmitir cuál es nuestro pensamiento y qué gestiones hemos hecho en esta pseudodesregulación que ha practicado el gobierno nacional.

Desde un principio cuando nuestro sector conoció que el gobierno iba a instrumentar una desregulación en la actividad petrolera, nos preocupamos e interesamos. Nos interesamos porque nuestro sector siempre pensó en la libertad; y nos preocupamos porque teníamos dudas sobre cómo se iba a implementar esa libertad.

Fue así que tratamos por todos los medios de buscar experiencias practicadas en otras partes del mundo. Un grupo de expendedores —en el que participé— se trasladó a Europa, para analizar las desregulaciones practicadas en países del Mercado Común Europeo, tales como Italia, Francia, y especialmente España, un país en pleno proceso de desregulación. En España, la firma Cinsa era la que comercializaba la totalidad de los combustibles que dependían del Estado, y a partir de la desregulación surgieron otras empresas petroleras, pertenecientes al Mercado Común Europeo y también a otros países del mundo.

En España la desregulación tuvo lugar a través de un decreto que hemos traído y que hicimos llegar a las distintas autoridades —entre ellas, el Parlamento— a fin de que constituya una guía del proceso de desregulación que se podría llegar a practicar en el país.

Al amparo de ese decreto, las estaciones de servicio pasaron a ser en España clientes de las compañías petroleras tal como debe funcionar una economía de mercado. En ese país yo tuve oportunidad de ver cómo la Repsol y la Petronor se disputaban una boca de expendio, ofreciendo mejores condiciones para el operador. Y en definitiva, estas mejores condiciones ofrecidas al operador son, en realidad, las únicas que se trasladan

al único beneficiario que existe en una economía de mercado, que es la comunidad.

Esos beneficios tenían implícito el plazo para el pago del combustible o la posibilidad de implementar el uso de tarjetas de crédito. En España, al igual que en el resto de Europa, no existe el pago de contado, ya que todo el trabajo se realiza mediante la utilización de tarjetas de crédito, inclusive en el caso de las estaciones de servicio. No hay estación de servicio que no tenga tarjetas de crédito, lo que es imposible practicar en nuestro país.

Cuando en diciembre de 1989 el gobierno nacional decidió desregular la actividad a través del decreto 1.212, realmente sorprendió a la totalidad del sector. Esto se debió a que nos hallábamos en presencia de la desregulación de un sistema hegemónico que se iba a implantar y cuyas consecuencias iban a ser, en definitiva, perjudiciales para todos los argentinos.

Por un lado, el decreto 1.212 establece que el gobierno propiciará una libre y leal competencia en beneficio de la comunidad. Esto, en lo concerniente a los enunciados de la norma. Y por el otro, en lo que hace al contenido del decreto, se verifica una contradicción absoluta.

Existen resoluciones de carácter técnico, como la 174, que establece cuáles son las temperaturas a las que deben salir los combustibles de las plantas de destilación. Y los argentinos —esto lo dije en varias oportunidades— íbamos a volver a cargar nafta caliente, y lo estamos haciendo actualmente.

En 1989, el sector, después de una larga lucha consiguió el dictado de la resolución 174, que establece la temperatura de carga del combustible de acuerdo a una norma internacional. Pero el decreto 1.212 derogó inexplicablemente esta resolución, junto con una serie de decretos y resoluciones económicas que a mi juicio eran justos. Consecuentemente, hoy nos hallamos ante los surtidores con la nafta caliente.

El grave perjuicio que la situación planteada precedentemente ocasiona a la Nación respecto de los 12.000 millones de litros que se comercializan en el país, supera los 200 millones de dólares anuales. Se trata de datos fidedignos que la confederación a la que represento pone a disposición de esta comisión junto con todos los estudios pertinentes.

Por otro lado, el decreto también establece que una vez extinguidos sus contratos las estaciones de servicio podrán hacer uso de la libertad de contratar. Esos contratos, sin embargo, tienen en algunos casos una vigencia de hasta quince años; es decir que aquí la economía de mercado es una ilusión. Si no hay libertad de compra, la economía de mercado no existe. Todos lo sabemos. Hoy el expendedor está ligado a la compañía petrolera por contratos suscritos en otras condiciones y en otros tiempos. Desde que se establece la desregulación, un nuevo sistema impera en el país y, por lo tanto —como lo ha dicho el presidente de la República—, todos debemos estar en igualdad de condiciones. Los expendedores estamos a merced de las compañías petroleras, que nos indican el precio de compra y nos sugieren fuertemente el precio de venta; quien se salga de esos carriles es pasible de sanciones económicas. Al mismo tiempo, todos sabemos que hay estaciones de servicio

de compañías petroleras que, con la excusa del *self-service* —que no es tal, pues son atendidas por operarios de la misma compañía—, venden el producto a precios que varían, en las mismas bocas y con los mismos colores, en más de 200 australes. Esto está comprobado en el área de la Capital Federal y el Gran Buenos Aires. Allí tampoco rige la economía de mercado sino la hegemonía de un sistema perverso que está perjudicando al sector expendedor y también al usuario.

Durante estos sesenta días de desregulación hemos asistido al accionar en bloque de las compañías petroleras: aumentan el combustible el 30 por ciento y lo rebajan el dos; lo aumentan el 15 por ciento y lo rebajan el uno. Esto no puede ser. La sana competencia significa que cada compañía petrolera debe tratar con el expendedor en absoluta libertad o intento captar la mayor cantidad de bocas posibles a fin de tener presencia en el mercado. Y las bocas de expendio pueden captarse solamente ofreciendo mejor precio y mejores condiciones, todo lo cual no existe en este momento.

Con respecto a los beneficios que tienen ciertas instituciones, tenemos el ejemplo del ACA, al que la compañía YPF otorga prebendas y que no paga ciertos impuestos. Esto implica una competencia desleal para nuestro sector, que debe pagar el producto contra cédula de camión. Hace tiempo que venimos denunciando esta situación, en la cual treinta y cinco millones de argentinos nos encontramos subsidiando a un sector selecto. Si de aquí en más vamos a trabajar en una economía libre tendremos que hacerlo según las reglas precisas que impone un mercado desregulado.

A grandes rasgos esto es lo que ha resultado de este decreto 1.212, al cual consideramos perverso para nuestro sector y para toda la comunidad.

Sr. Presidente (Matzkin). — Tiene la palabra el señor diputado Parrilli.

Sr. Parrilli. — Quisiera saber cuál es la propuesta de ustedes con respecto a la titularidad de las estaciones de servicio y bocas de expendio. ¿Debería ser libre la instalación de estaciones de servicio y la contratación entre el expendedor y las empresas que hoy destilan en la Argentina, ¿O debería haber algún marco regulatorio con respecto a esto?

Sr. García. — Nosotros pensamos que dentro del marco de una desregulación y de una economía de mercado la instalación de estaciones de servicio debe, por lo menos, estar ajustada a normas técnicas y de seguridad, cosa que hemos afirmado en reiteradas oportunidades.

La Secretaría de Energía ha prometido que se dictarían normas técnicas para instalación. Me refiero a las dimensiones del terreno, la ubicación geográfica, el tipo de construcción, etcétera, pero el decreto 1.212 no establece nada de esto. Es más, propicia que la propia compañía petrolera instale un surtidor entrente de mi estación de servicio, a bajo costo pero con gran riesgo para la población, ya que pueden instalarlo muy cerca de su casa, y esto a nadie le gusta.

Se ha desregulado una de las principales actividades económicas del país mediante un decreto que ni siquiera ha sido consultado con el Parlamento.

Sr. Parrilli. — Quería conocer la propuesta de ustedes respecto de este tema. Además de los aspectos téc-

nicos y de seguridad que deberían establecerse a través de la Secretaría de Energía en relación con las estaciones de servicio, me gustaría conocer la opinión de ustedes respecto de si debería existir alguna otra regulación, como existe actualmente. Digo esto porque se estipula un límite respecto de la cantidad de estaciones de servicio.

No se puede instalar de forma totalmente libre una estación de servicio. Una vez fijadas las condiciones técnicas y de seguridad, una persona puede instalarla, contratando libremente con cualquier destilería y expendiendo el combustible. Entonces, quisiera saber si ustedes sostienen este criterio o, en caso contrario, cuál sostienen.

Sr. García. — Obviamente, dentro de un marco de desregulación no podemos hablar de regulación.

Estamos convencidos de que el legislador debe ampliar el criterio con respecto a cuántas bocas de expendio son realmente necesarias para atender normalmente el parque automotor. En este sentido, en países de Europa —precisamente en España— se ha desregulado y se ha estimado que era posible que se instalaran las bocas de expendio que uno quisiera, pero teniendo en cuenta que esta instalación se produzca allí donde sea necesario. Esto es nuestro criterio.

No se pueden instalar estaciones de servicio porque sí. La economía del país no apunta a ello.

Sr. Baglini. — Me da la sensación de que piden que se desregule un poquito y se regule otro tanto.

Sr. García. — No es así. Nosotros estamos muy lejos de Europa y ellos lo han establecido. No podemos ser más papistas que el Papa.

Sr. Baglini. — La sensación que tenemos en la comisión es que nos están pidiendo que se desregule un poco, pero siempre y cuando no afecte el negocio de los interesados. Cuando se lo afecta, entonces tendrá que tomarse medidas para regular.

Entonces, estamos entrando en un terreno donde se dice que si se desregula vamos a tener 700 estaciones de servicio. Pero yo no creo que alguien sea tan audaz como para instalar una estación de servicio con un foquito de 60 watts en un lugar donde hay otras que están bien atendidas y tienen luz de mercurio. No creo que se pueda llegar a ese extremo, por eso pienso que está mal partir del argumento que acabo de escuchar respecto a que hay que desregular un poco pero no tanto.

Sr. García. — No es así. Tal como está redactado el decreto 1.212 y por la forma en que se ha desregulado la actividad, hay muchos más perjuicios que los que usted acaba de enunciar. Los expendedores están regulados dentro de un sistema desregulado. No sé si usted leyó el decreto y comparte mi opinión. Nosotros aceptaríamos, dentro de una libertad total de mercado, que bajo normas técnicas puedan instalarse estaciones de servicio, pero que nosotros podamos contratar libremente con quien queramos, con quien nos haga la mejor oferta, esté funcionando en el país o no. Porque parece que si alguien quiere venir a la Argentina a vender combustible no puede hacerlo porque no tiene bocas de expendio con quienes operar.

Dentro de un marco desregulado donde no puedo comprar a quien me ofrece las mejores condiciones, pongamos las estaciones de servicio de acuerdo a las normas técnicas que deben regir en el sector.

Sr. Presidente (Matzkin). — Agradecemos la presencia de la Confederación de Entidades de Hidrocarburos.

Invitamos a hacer uso de la palabra al Instituto Petroquímico Argentino, representado por su presidente, ingeniero Cavanna, y su secretario, ingeniero Fumagalli.

Sr. Cavanna. — Señor presidente, señores legisladores: en primer lugar queremos agradecer la invitación para poder exponer nuestros puntos de vista sobre el proyecto de ley relativo al gravamen a los combustibles que nos han hecho llegar.

Este proyecto, al cual apoyamos en los aspectos afines a nuestra incumbencia específica —la materia petroquímica—, ha venido a llevar un vacío legislativo que se ha originado en la ley de emergencia económica, que ha dado lugar a distintas discusiones sobre la imposición o no de la materia prima petroquímica, que finalmente terminaron con el establecimiento de un gravamen cero para dicha materia prima.

En este caso la figura de la exención avanza mucho más y recoge una experiencia internacional impositiva respecto al tratamiento de las materias primas utilizadas por el sector petroquímico.

Entrando ya sobre el proyecto, nos interesa particularmente el caso de los solventes. Se distingue específicamente a los hidrocarburos provenientes de la industria petrolera, puesto que existen solventes provenientes de la industria petroquímica, que entendemos que en este caso no serán objeto de imposición.

Por otra parte, existiría un problema —que no sé si es oportuno plantearlo en este lugar— respecto a los hidrocarburos derivados del gas natural. Los hidrocarburos de gas natural usados como materia prima petroquímica deberían tributar el impuesto al valor agregado del 13 por ciento, y no del 25 por ciento. Estamos discutiendo con Gas del Estado que la eventualidad de imponer al etano una tasa del 25 por ciento en concepto de impuesto al valor agregado, en lugar del 13 por ciento, ocasionaría perjuicios con relación a la recuperación del IVA, puesto que gran parte de los productos petroquímicos están destinados a la exportación.

En líneas generales esta es la posición del Instituto Petroquímico Argentino, que ve con agrado, aunque no sea de su incumbencia específica, el hecho de que no se haya gravado el consumo industrial de gas natural, manteniendo una ventaja comparativa por la dotación que tiene el país de este recurso natural.

Sr. Fumagalli. — Señor presidente: con relación al tema de los solventes hay que efectuar una distinción entre aquellos que se producen por destilación primaria en refinerías y los que mediante la utilización de hidrocarburos como materia prima generan productos de mayor valor agregado y de mayor especificidad. Inclusive, se podría llegar a incurrir en una confusión en el caso de algunos productos que son hidrocarburos —como el benceno, el tolueno y el ciclohexano, por ejemplo— pero que reconocen la necesidad de inversiones y de una

agregación de valor que los distinga claramente de aquellos hidrocarburos obtenidos por destilación primaria del petróleo.

En este sentido, creo que en el artículo 7º del proyecto que estamos considerando se determina que el Poder Ejecutivo nacional será el encargado de definir una especificación técnica de los productos, entre los que se incluye a los solventes. Llegado el caso, realmente no sé cuál sería la forma de efectuar estas aclaraciones a fin de evitar posibles confusiones.

Sr. Presidente (Matzkin). — Si ustedes se encuentran en condiciones de aportarnos elementos de carácter técnico, nosotros gustosamente recibiríamos las opiniones que nos puedan hacer llegar al seno de esta comisión y, en especial a la de Energía y Combustibles.

Sr. Fumagalli. — El Instituto Petroquímico Argentino preparará un trabajo escrito sobre esta materia, y lo remitirá a ambas comisiones.

Sr. Presidente (Matzkin). — Si ningún señor diputado desea hacer uso de la palabra, sólo nos restaría agradecer la presencia de los representantes del Instituto Petroquímico Argentino.

Habiéndose cumplido el objetivo de la presente sesión conjunta de las comisiones de Energía y Combustibles y de Presupuesto y Hacienda, queda levantada la reunión.

—Es la hora 13 y 28.

d) Nota de la Federación Argentina de Graduados en Ciencias Económicas.

Señor presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, doctor Jorge R. Matzkin.

S/D.

De nuestra consideración:

Ref: Ley 11.683, artículo 44 y siguientes.
Clausura ley 23.905.

Reiteramos lo expuesto en la audiencia del día 12 de febrero de 1991 en relación con el tema de la clausura, como sanción por infracciones administrativas.

Nos permitimos dejar por escrito nuestras argumentaciones, que por el escaso tiempo no hemos tenido oportunidad de exponer.

El artículo 44 de la Ley 11.683 dispone que: "Sin perjuicio de la multa prevista en el artículo 43 se clausurarán... los establecimientos...".

Dicho artículo 43, sanciona pecuniariamente la infracción genérica de deberes formales "tendientes a determinar la obligación tributaria" o a "verificar y fiscalizar el cumplimiento que de ella hagan los responsables" con multas desde \$ 1.093.397 al máximo de \$ 10.946.201 desde el 1º de enero de 1991 (R.G. 3.259).

En forma inmediata, el artículo 44 fija la sanción de clausura de tres a diez días, es decir que se penaliza dos veces la misma infracción administrativa violándose el principio *non bis in idem*.

Por otra parte, la Ley Penal Tributaria 23.771 por su artículo 1º agrega la prisión de un mes a tres años, por la no emisión de facturas y señala en su artículo 5º la

prisión de 15 días a un año si no se inscribiere como contribuyente o responsable de impuestos.

La ley 23.905 (B.O. 18-2-91) modificó el artículo 44, reduciendo los anteriores seis casos a tres incisos, que detallamos:

1º Por no emitir facturas o comprobantes de sus ventas, locaciones o prestaciones.

2º Por no llevar registraciones o anotaciones de sus adquisiciones de bienes o servicios o de sus ventas, locaciones o prestaciones o si las llevaran, las mismas no reúnen los requisitos exigidos por la DGI.

3º Por no inscribirse como contribuyente o responsable, cuando estuvieren obligados a ello, salvo que mediare error de hecho o de derecho.

Hay consenso doctrinario que es pertinente la ley 11.683 cuando se refiere a infracciones formales donde no se establece la culpabilidad del autor y el perjuicio fiscal, ya que de lo contrario se encuadra en la Ley Penal Tributaria.

Cuando se dictó la norma del artículo 44 (ley 23.314, B.O. 8-5-86), como lo señalan C. M. Giuliani Fongroue y S. C. Navarrine (*Procedimiento Tributario*, 4ª edición, año 1989, página 270), nuestra legislación se apartaba de la europea que sanciona estas violaciones cuando se configure un delito de resultados y no de peligro.

Esta crítica justificada se disminuye al dictarse la ley 23.771 que penaliza con la prisión (artículos 1º y 5º) determinadas violaciones, pero sin motivo que lo justifique se mantiene lo establecido en el artículo 44 que establece la clausura juntamente con el artículo 43 que fija multas.

La existencia de la ley 23.771 que penaliza con prisión, por ejemplo, la no emisión de facturas (artículo 1º) al requerirse como condición la culpabilidad y perjuicio fiscal, hace resaltar la excesiva y desproporcionada sanción para una infracción administrativa formal.

Es decir que la emisión de facturas sin cumplir con los requisitos fijados por la DGI sin culpa y sin perjuicio fiscal será sancionada con la clausura. Nos preguntamos, ¿los jueces aplicarían esta norma irrazonable?

La sanción del artículo 44 ha sido analizada por el Juzgado Federal de Neuquén (causa Mickey S. A. del 30 de agosto de 1990) en relación al inciso 1º, es decir por la no emisión de facturas.

En esta causa se resolvió declarar la inconstitucionalidad del inciso 1º mencionado, por implicar la privación de derechos esenciales como lo son el de trabajar, ejercer industria lícita o comerciar.

Cita el fallo los artículos 14, 17 y 28 de la Constitución Nacional.

Lamentablemente este Juzgado no ha sido escuchado por el Congreso Nacional, el que ha reiterado en la ley 23.905 dicho inciso 1º del artículo 44.

Como lo hemos expresado en la audiencia de la Comisión de Presupuesto y Hacienda del día 12 de febrero de 1991, sin que estemos conformes con la Ley Penal Tributaria cuya suspensión hemos pedido, entendemos que es suficiente sanción la multa del artículo 43 para una infracción formal.

Los tres incisos del artículo 44 son contravenciones administrativas que deben ser adecuadamente sancionadas con penalidades razonables.

La existencia de las penalidades fijadas por la ley 23.771 en sus artículos 1º y 5º son suficientes para el caso de perjuicio fiscal y culpa del contribuyente.

Por ello pedimos la derogación del régimen de clausura fijado por la ley 11.683 en sus artículos 44 y siguientes.

Para mayor abundamiento agregamos a la presente una copia del fallo en la causa mencionada.

Con tal motivo, saludamos a ustedes atentamente.

5

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO MARTINEZ RAYMONDA

Propuesta de derogación de los llamados regímenes jubilatorios especiales

Artículo 1º — Derógase toda norma atinente al régimen de jubilaciones y pensiones nacional o de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires que hubiere establecido disposiciones distintas de las fijadas en el régimen común aplicable a las generalidad de los afiliados y beneficiados (en razón del ejercicio de un cargo político —electivo o por designación— y sólo por ello) que constituya un privilegio.

Art. 2º — Créase una comisión integrada por cinco (5) senadores y cinco (5) diputados designados de conformidad con el reglamento de las respectivas Cámaras, que deberá quedar constituida dentro del plazo de 10 días de la promulgación de la presente ley.

Dicha comisión examinará todos los demás regímenes previsionales que establezcan normas diferenciales emitiendo el dictamen que corresponda sobre su derogación, modificación o mantenimiento para someterlo a decisión del Congreso Nacional.

La comisión deberá expedirse en el plazo de sesenta (60) días. Si vencido el mismo no hubiera examinado la totalidad de los regímenes emitirá el despacho sobre los que hubiera tratado y solicitará para los restantes la prórroga correspondiente que podrá ser otorgada por resolución conjunta de ambos presidentes de Cámara por otros treinta días.

Art. 3º — Declárase sin efecto el decreto 1.324/01, en todo lo que es materia legislativa.

Art. 4º — Comuníquese al Poder Ejecutivo.