

REPUBLICA ARGENTINA

# DIARIO DE SESIONES

## CAMARA DE SENADORES DE LA NACION

72ª REUNIÓN — 29ª SESIÓN ORDINARIA — 20/21 DE NOVIEMBRE DE 1996

Presidencia del señor vicepresidente de la Nación,  
doctor CARLOS F. RUCKAUF

y del presidente provisional del Honorable Senado,  
doctor EDUARDO MENEM

Secretarios: doctor EDGARDO R. PIUZZI y doctora MATILDE DEL VALLE GUERRERO

Prosecretarios: señor MARIO L. PONTAQUARTO y doctor DONALDO A. DIB

### PRESENTES:

AGUIRRE LANARI, Juan R.  
AGÜNDEZ, Jorge A.  
ALASINO, Augusto  
ALMIRÓN, Carlos H.  
AVELÍN, Alfredo  
BAUZÁ, Eduardo  
BERHONGARAY, Antonio T.  
BITTEL, Deolindo F.  
BRANDA, Ricardo A.  
BRAVO, Leopoldo  
CABANA, Fernando V.  
CAFIERO, Antonio F.  
CANTARERO, Emilio M.  
COSTANZO, Remo J.  
DE LA ROSA, Carlos L.  
DE LA SOTA, José M.  
FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, Cristina E.  
FERNÁNDEZ MEIJIDE, Graciela  
FIGUEROA, José O.  
GAGLIARDI, Edgardo J.  
GALVÁN, Raúl A.  
GENOUD, José  
GIOJA, José L.  
LEÓN, Luis A.  
LÓPEZ, Alcides H.  
LOSADA, Mario A.  
LUDUEÑA, Felipe E.  
MAC KARTHY, César  
MAGLIETTI, Alberto Ramón  
MANFREDOTTI, Carlos  
MARANGUELLO, Pedro C.  
MARTÍNEZ ALMUDEVAR, Enrique M.  
MASSAT, Jorge  
MAYA, Héctor M.  
MELGAREJO, Juan I.  
MENECHINI, Javier R.

MENEM, Eduardo  
MIRANDA, Julián  
MOREAU, Leopoldo R. G.  
OUDIN, Ernesto R.  
PARDO, Angel F.  
QUINZIO, Bernardo P.  
REUTEMANN, Carlos A.  
RIVAS, Olijela del Valle  
ROMERO FERIS, José A.  
SÁEZ, José M.  
SALA, Osvaldo R.  
SALUM, Humberto E.  
SAN MILLÁN, Julio A.  
SAPAG, Felipe R.  
SOLANA, Jorge D.  
STORANI, Conrado H.  
TELL, Alberto M.  
ULLOA, Roberto Augusto  
USANDIZAGA, Horacio  
VAQUIR, Omar M.  
VERNA, Carlos A.  
VILLARROEL, Pedro G.  
VILLAYERDE, Jorge A.  
YOMA, Jorge R.  
ZALAZAR, Horacio A.

### AUSENTES, CON AVISO:

BAUM, Daniel  
HUMADA, Julio C.  
OYARZÚN, Juan C.  
PEÑA de LÓPEZ, Ana M.  
PRETO, Ruggero

### POR ENFERMEDAD:

VACA, Eduardo P.

### POR SUSPENSION:

ANGELOZ, Eduardo C.

## SUMARIO

1. Manifestaciones en minoría. (Pág. 6898.)
2. Por invitación del señor vicepresidente de la Nación el señor senador por Tierra del Fuego, don Carlos Manfredotti, procede al izamiento de la bandera nacional en el mástil del recinto. (Pág. 6898.)
3. Asuntos entrados:
  - I. Comunicaciones de la Presidencia. (Pág. 6898.)
  - II. Mensaje del Poder Ejecutivo por el que se solicita acuerdo para promover al grado inmediato superior de la Fuerza Aérea a don Jorge Alberto López. (P.E.-714/96.) (Pág. 6899.)
  - III. Mensaje del Poder Ejecutivo por el que se solicita acuerdo para la promoción al grado inmediato superior de personal militar superior de la Fuerza Aérea. (P.E.-715/96.) (Pág. 6899.)
  - IV. Mensaje del Poder Ejecutivo por el que se solicita acuerdo para la promoción al grado inmediato superior de personal militar superior de la Fuerza Aérea. (P.E.-716/96.) (Pág. 6899.)
  - V. Mensaje del Poder Ejecutivo por el que se solicita acuerdo para la promoción al grado inmediato superior de oficiales jefes de la Fuerza Armada. (P.E.-717/96.) (Pág. 6899.)
  - VI. Mensaje del Poder Ejecutivo por el que se solicita acuerdo para la promoción al grado inmediato superior de oficiales superiores de la Fuerza Armada. (P.E.-718/96.) (Pág. 6900.)
  - VII. Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo por el que se aprueba la Convención Interamericana contra la Corrupción, suscripta en Caracas, Venezuela. (P.E.-678/96.) (Pág. 6900.)
  - VIII. Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo por el que se aprueba el Acuerdo entre la Argentina y Chile para la Supresión de la Legalización Consular en Venias y Autorizaciones de Viajes de Menores de Edad, suscrito en Buenos Aires. (P.E.-679/96.) (Pág. 6906.)
  - IX. Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo por el que se aprueba el Acuerdo de Cooperación Científica y Técnica entre la Argentina y Marruecos, suscrito en Rabat, Marruecos. (P.E.-680/96.) (Pág. 6907.)
  - X. Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo por el que se aprueba el Acuerdo de Sede entre la Argentina y

la Unión Latina, suscrito en París, Francia. (P.E.-681/96.) (Pág. 6908.)

- XI. Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo por el que se establece que el feriado nacional del 10 de junio se traslade, con carácter de excepción y por única vez, al viernes 13 de junio de 1997. (P.E.-4.708/96.) (Pág. 6909.)
- XII. Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo por el que se prórroga el plazo acordado al Estado nacional para la cancelación de las deudas y obligaciones originadas por el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento. (P.E.-724/96.) (Página 6910.)
- XIII. Comunicaciones de la Presidencia de la Nación. (Pág. 6910.)
- XIV. Proyecto de ley en revisión por el que se modifica la ley 23.737, sobre Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico. (C.D.-97/96.) (Pág. 6911.)
- XV. Proyecto de ley en revisión por el que se modifica la ley 17.671 (Registro Nacional de las Personas) respecto de la eximición de tasas y amnistía. (C.D.-98/96.) (Pág. 6916.)
- XVI. Proyecto de ley en revisión por el que se modifica la ley 24.241 (Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones) respecto del otorgamiento de cobertura previsional a trabajadores excluidos del mercado laboral (C.D.-99/96.) (Pág. 6916.)
- XVII. Proyecto de ley en revisión por el que se dispone que el Servicio Oficial de Radiodifusión (SOR) emita un microprograma dedicado a la prevención del abuso sexual de niños (C.D.-100/96.) (Pág. 6917.)
- XVIII. Proyecto de ley en revisión por el que se crea el Museo, Biblioteca y Archivo del Trabajo y del Movimiento Obrero Argentino. (C.D.-101/96.) (Pág. 6917.)
- XIX. Proyecto de ley en revisión sobre Régimen Nacional de Préstamo Oficial de Obras de Arte. (C.D.-102/96.) (Página 6918.)
- XX. Proyecto de ley en revisión sobre régimen de facilidades de pago para deudas previsionales impositivas de las empresas de servicios integradas por ex agentes de YPF. (C.D.-103/96.) (Pág. 6918.)
- XXI. Proyecto de ley en revisión por el que se modifica la ley 24.240 (Defensa del Consumidor) respecto de los denominados costos adicionales en opera-

el juicio político que se le sigue a la doctora Beatriz Celia Marino (S.-2.478/96). (Pág. 7098.)

CXCVIII. Proyecto de resolución del señor senador Quinzio y otros señores senadores por el que se tiene por presentada en legal tiempo y forma la contestación del traslado de la acusación y se dispone la suspensión del procedimiento en el juicio político seguido al doctor Mario Tamburrino Seguí (S.-2.479/96). (Pág. 7098.)

4. Lectura y aprobación, con modificaciones, del plan de labor para la sesión de la fecha. (Pág. 7099.)
5. Consideración del dictamen de la Comisión de Presupuesto y Hacienda en el mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo por el que se modifican las leyes de Procedimiento Tributario, de impuestos al Valor Agregado, a las Ganancias e Internos (P.E.-706/96). Se aprueba con modificaciones. (Pág. 7101.)
6. Por indicación de la Presidencia se pasa a cuarto intermedio para pasar a sesión especial. (Página 7140.)
7. Manifestaciones de varios señores senadores sobre dos proyectos. Se levanta la sesión por falta de quórum. (Pág. 7141.)
8. Apéndice:
  - I. Sanción del Honorable Senado. (Pág. 7143.)
  - II. Inserciones. (Pág. 7145.)

— En Buenos Aires, a las 17 del miércoles 20 de noviembre de 1996:

# 1

## MANIFESTACIONES EN MINORIA

Sr. Avelín. — Pido la palabra.

Sr. Presidente. — Tiene la palabra el señor senador por San Juan.

Sr. Avelín. — Señor presidente: como de costumbre solicito que se llame durante diez minutos más para ver si comenzamos la sesión; transcurrido dicho lapso, que se pase lista. Ello a efectos de acelerar el inicio de esta reunión.

Sr. Presidente. — La Presidencia informa que ha hecho llamar a los bloques, pero ante la ausencia de tantos señores senadores me parece atinada su propuesta.

Se va a llamar durante diez minutos más; luego se pasará lista y en caso de no haber quórum, levantaré la sesión.

— Son las 17 y 2.

— A las 17 y 15:

Sr. Presidente. — La sesión está abierta.

# 2

## IZAMIENTO DE LA BANDERA NACIONAL

Sr. Presidente. — Invito al señor senador por Tierra del Fuego del Partido Justicialista, don Carlos Manfredotti, a izar la bandera y a los presentes a ponerse de pie.

— Puestos de pie los presentes, el señor senador Manfredotti procede a izar la bandera nacional en el mástil del recinto. (Aplausos.)

# 3

## ASUNTOS ENTRADOS

Sr. Presidente. — Por Secretaría se va a dar cuenta de los asuntos entrados desde la última sesión, cuya nómina se hizo llegar oportunamente a los señores senadores. Este es el momento en que pueden hacer las observaciones que estimen pertinentes.

Sr. Secretario (Piuzzi). — (Lee)

— La nómina de los asuntos entrados, con las observaciones formuladas, es la siguiente:

# I

## Comunicaciones de la Presidencia

Decreto del 18 de octubre de 1996 por el que se autoriza al señor senador de la Sota a viajar a la ciudad de Washington, Estados Unidos de América, entre el 18 de octubre y el 3 de noviembre inclusive del corriente año, para participar de una serie de entrevistas con legisladores, candidatos y funcionarios del Partido Demócrata y del Partido Republicano (D.P.-764/96).

— Decreto del 30 de octubre de 1996 por el que se designa como miembros titulares de la Comisión Bicameral del Mercosur conforme ley 24.109 y delegados ante la Comisión Parlamentaria prevista en el Tratado aprobado por ley 23.981 a los señores senadores Oudín, Alasino, Bauzá, de la Sota, Maranguello, Rivas, Losada y Usandizaga; y en representación del bloque justicialista, como miembros alternos, a los señores senadores Humada, Maya y San Millán (D.P.-770/96).

— Decreto del 13 de noviembre de 1996 por el que se acepta la donación de varias obras de arte de artistas plásticos, efectuada por la ciudadana Nilda Graciela Guberville (D.P.-803/96).

— Decreto de la misma fecha por el que se acepta la donación efectuada por la ciudadana Carmen L. Casco de una producción pictórica de su autoría (D.P.-804/96).

— Decreto del 19 de noviembre de 1996 por el que se designa al señor senador Quinzio como integrante de la Comisión de Presupuesto y Hacienda mientras dure la licencia del señor senador Vaca (D.P.-817/96). (A sus antecedentes.)

Me viene a la memoria que la semana pasada hicimos este mismo trámite con la incorporación del proyecto de resolución del senador Agúndez por el que se solicitaba la aprobación del reglamento aduanero para poner en marcha la zona franca de Justo Daract, en San Luis, al cual —como dije— dimos ingreso parlamentario a través de este procedimiento. En efecto, el tema toma estado parlamentario cuando nosotros lo pedimos, el cuerpo lo ingresa y lo vota. Este es el trámite que utilizamos; y no solamente en este caso sino que en otras ocasiones también hemos procedido así. Por eso me parece que es estrictamente reglamentario.

**Sr. Presidente.** — De todos modos, no es el momento de tratar reglamentariamente el tema.

Tiene la palabra el señor senador presidente del bloque radical.

**Sr. Genoud.** — Señor presidente: quiero avalar otro planteo formulado por el señor senador Losada en su exposición.

Esta iniciativa debió haber sido girada a la Comisión de Derechos y Garantías porque en uno de los últimos artículos del proyecto que vamos a analizar se contempla la figura de la presunción de connivencia por parte del consumidor que no exhibe el ticket o la factura en los comercios.

Esto va a dar lugar —y no hay en esto una profecía apocalíptica— una serie de planteos de personas que van a participar de las transacciones comerciales habituales, que van a ir a un quiosco o a un comercio y no van a tener el ticket. Puede tratarse de ancianos, niños o de personas analfabetas que van a ser pasibles de fuertes multas, situación que sin lugar a dudas afecta los derechos y garantías individuales.

Se trata de temas que van a caer en la justicia, señor presidente, cuestiones que van a tener que analizar hasta el ombudsman; de tal modo que creo hubiera sido procedente en su oportunidad haber girado esta iniciativa a la Comisión que preside el señor senador por Misiones, de nuestro bloque.

**Sr. Presidente.** — Esta es una cuestión que seguramente se planteará cuando se discuta el tema.

Si no se hace más uso de la palabra, se va a votar el plan de labor propuesto por el presidente del bloque justicialista consistente en considerar en primer lugar el orden del día 1611, en segundo lugar el 1524, en tercer lugar puertos patagónicos, en cuarto lugar adopción y luego el plan de labor tal como estaba pactado.

—La votación resulta afirmativa.

**Sr. Presidente.** — Queda aprobado el plan de labor. Se deja constancia de que la aprobación de los temas sobre reembolsos de las exportaciones por puertos patagónicos y la postergación de la preferencia sobre la cuestión de privilegio planteada por el señor senador Figueroa obtuvieron la mayoría de dos tercios.

## 5

### MODIFICACION IMPOSITIVA

**Sr. Presidente.** — Corresponde considerar el dictamen de la Comisión de Presupuesto y Hacienda en el mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo por el que se modifican las leyes de Procedimiento Tributario, de impuestos al Valor Agregado, a las Ganancias e Internos. Se aconseja aprobar otro proyecto de ley. (Orden del Día N° 1.611.)

Por Secretaría se dará lectura.

**Sr. Secretario (Piuze).** — (Lee)

#### Dictamen de comisión

#### Honorable Senado:

Vuestra Comisión de Presupuesto y Hacienda ha considerado el Mensaje 1.290/96 y proyecto de ley (P.E.-706), modificando las Leyes de Procedimiento Tributario, de Impuesto al Valor Agregado, de Impuesto a las Ganancias y de Impuestos Internos, a fin de autorizar a la Dirección General Impositiva a implementar una serie de normas tendientes al cumplimiento de las obligaciones fiscales; y, por las razones que dará el miembro informante os aconseja la sanción del siguiente:

#### PROYECTO DE LEY

#### El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1° — Reemplázase el primer párrafo del artículo 43 de la ley 11.683 (texto ordenado en 1978) y sus modificaciones por el siguiente:

Artículo 43: Serán sancionados con multas de \$ 150 a \$ 2.500 las violaciones a las disposiciones de esta ley, de las respectivas leyes tributarias, de los decretos reglamentarios dictados por el Poder Ejecutivo nacional y de las resoluciones e instrucciones dictadas por el director general, que establezcan o requieran el cumplimiento de deberes formales tendientes a determinar la obligación tributaria, a verificar y fiscalizar el cumplimiento que de ella hagan los responsables. Estas multas son acumulables con la del artículo anterior.

Art. 2° — Modifícase el artículo 44 de la ley 11.683 (texto ordenado en 1978) y sus modificaciones, por el siguiente:

Artículo 44: Serán sancionados con multa de \$ 300 a \$ 30.000 y clausura de 3 a 10 días del establecimiento, local, oficina, recinto comercial, industrial, agropecuario o de prestación de servicios

siempre que el valor de los bienes y servicios de que se trate exceda de \$ 10 (diez), quienes:

1. No entregaren o no emitieren factura o comprobantes equivalentes por una o más operaciones comerciales, industriales, agropecuarias o de prestación de servicios que realicen en las formas, requisitos y condiciones que establezca la Dirección General;

2. No llevaren registraciones o anotaciones de sus adquisiciones de bienes o servicios o de sus ventas, locaciones o prestaciones;

3. Encarguen o transporten comercialmente mercaderías, aunque no sean de su propiedad, sin el respaldo documental que exige la Dirección General;

4. No se encontraren inscriptos como contribuyentes o responsables ante la Dirección General cuando estuvieren obligados a hacerlo.

El mínimo y el máximo de las sanciones de multa y clausura se duplicarán cuando se cometa otra infracción de las previstas en este artículo dentro de los dos años desde que se detectó la anterior.

Sin perjuicio de las sanciones de multa y clausura, y cuando sea pertinente, también se podrá aplicar la suspensión en el uso de matrícula, licencia o inscripción registral que disposiciones exigen para el ejercicio de determinadas actividades, por el mismo término que dure la sanción de clausura.

Art. 3º — Modifícase el primer artículo agregado a continuación del artículo 44 de la ley 11.683 (texto ordenado en 1978) y sus modificaciones, por el siguiente:

Artículo...: Los hechos u omisiones que den lugar a la multa y clausura, y en su caso, a la suspensión de matrícula o de registro habilitante, deberán ser objeto de un acta de comprobación en la cual los funcionarios fiscales dejarán constancia de todas las circunstancias relativas a los mismos, a su prueba y a su encuadramiento legal, conteniendo, además, una citación para que el responsable, munido de las pruebas de que intente valerse, comparezca a una audiencia para su defensa que se fijará para una fecha no anterior a los 5 (cinco) días ni superior a los 15 (quince) días. El acta deberá ser firmada por los actuantes y notificada al responsable o representante legal del mismo. En caso de no hallarse presente este último en el acto del escrito, se notificará el acta labrada en el domicilio fiscal por los medios establecidos en el artículo 100.

El juez administrativo se pronunciará una vez terminada la audiencia o en un plazo no mayor a los 2 (dos) días.

Art. 4º — Modifícase el último párrafo del artículo 52 de la ley 11.683 (texto ordenado en 1978) y sus modificaciones, por el siguiente:

En los supuestos del artículo agregado a continuación del 42 y del artículo 43, el juez administrativo podrá reducir a su mínimo legal o eximir de sanción, cuando a su juicio la infracción no revistiere gravedad.

Art. 5º — Incorpórase como primer artículo a continuación del artículo 52 de la ley 11.683 (texto ordenado en 1978) y sus modificaciones, el siguiente:

Artículo...: Si en la primera oportunidad de defensa en la sustanciación de un sumario por infracción al artículo 43 o en la audiencia que marca el artículo 44 de la presente ley, el titular o representante legal reconociere la materialidad de la infracción cometida, las sanciones se reducirán, por única vez, al mínimo legal.

La resolución que al efecto se dicte será inapelable.

Art. 6º — Incorpórase como inciso f) del artículo 41 de la ley 11.683:

f) Clausurar preventivamente un establecimiento, cuando el funcionario autorizado por la Dirección General detecte prima facie el incumplimiento de algunos de los hechos u omisiones previstas en el artículo 44 de esta ley y exista un grave perjuicio al fisco o el responsable registre antecedentes por haber cometido la misma infracción en un período no superior a un año desde que se detectó la anterior.

Art. 7º — Incorpórase al artículo 10 *in fine* de la ley 11.683 (texto ordenado en 1978) y sus modificaciones, la siguiente expresión:

..., salvo que se tratare de la clausura preventiva prevista por el inciso f) del artículo 41 y de las resoluciones que se dicten en virtud del artículo agregado a continuación del artículo 52 de esta ley.

Art. 8º — Modifícase el segundo párrafo del artículo 73 de la ley 11.683 (texto ordenado en 1978) y sus modificaciones, por el siguiente:

El acta labrada que disponga la sustanciación del sumario, indicada en los supuestos de las infracciones del artículo 43, será notificada al presunto infractor, acordándole cinco (5) días para que presente su defensa y ofrezca las pruebas que hagan a su derecho.

Art. 9º — Incorpórase el artículo 77 de la ley 11.683 (texto ordenado en 1978) y sus modificaciones, cuyo texto será el siguiente:

#### DE LA CLAUSURA PREVENTIVA

Artículo 77: La clausura preventiva que disponga la Dirección General en ejercicio de sus atribuciones deberá ser comunicada de inmediato al juez federal o en lo Penal Económico, según corresponda, para que éste, previa audiencia con el responsable resuelva dejarla sin efecto en razón de no comprobarse los extremos requeridos por el artículo 41 inciso f); o mantenerla hasta tanto el responsable regularice la situación que originó la medida preventiva.

Sin perjuicio de lo que el juez resuelva, la Dirección General continuará la tramitación de la pertinente instancia administrativa.

A los efectos del cómputo de una eventual sanción de clausura del artículo 44, por cada día de clausura corresponderá un día de clausura preventiva.

Art. 10. — Modifícase el artículo agregado a continuación del artículo 78, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo ...: Las sanciones de multa y clausura, y la de suspensión de matrícula e inscripción en el respectivo registro, cuando proceda, serán recurribles dentro de los cinco (5) días por apelación administrativa ante los funcionarios superiores que designe la Dirección General.

La resolución de estos últimos causa ejecutoria, correspondiendo que sin otra sustanciación, la Dirección proceda a la ejecución de dichas sanciones, por los medios y en las formas que para cada caso autoriza la presente ley.

Art. 11. — Incorpórase como segundo artículo agregado a continuación del artículo 78 de la ley 11.683 (texto ordenado en 1978) y sus modificaciones, el siguiente:

Artículo ...: La resolución a que se refiere el último párrafo del artículo anterior, será recurrible por recurso de apelación, otorgado en todos los casos con efecto devolutivo, ante los juzgados en lo penal económico de la Capital Federal y juzgados federales en el resto del territorio de la República.

El escrito del recurso deberá ser interpuesto y fundado en sede administrativa, dentro de los cinco (5) días de notificada la resolución.

Verificado el cumplimiento de los requisitos formales, dentro de las veinticuatro (24) horas de formulada la apelación deberán elevarse las piezas pertinentes al juez competente con arreglo a las previsiones del Código de Procedimiento Penal de la Nación (ley 23.984), que será de aplicación subsidiaria, en tanto no se oponga a la presente ley.

La decisión del juez será inapelable.

Art. 12. — Modifícase el artículo 80 de la ley 11.683 (texto ordenado en 1978) y sus modificaciones, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 80: Interpuesto el recurso de reconsideración, el juez administrativo dictará resolución dentro de los veinte (20) días y la notificará al interesado con todos los fundamentos en la forma dispuesta por el artículo 100.

Art. 13. — Incorpórase como artículo agregado a continuación del artículo 19 de la ley 11.683 (texto ordenado en 1978) y sus modificaciones, el siguiente:

#### *Responsabilidad del consumidor final*

Artículo ...: Los consumidores finales de bienes y servicios, o quienes según las leyes tributarias deben recibir ese tratamiento, estarán obligados a exigir la entrega de facturas o comprobantes que documenten sus operaciones.

La obligación señalada incluye la de conservarlos en su poder y exhibirlos a los inspectores de la Dirección General Impositiva que pudieran requerirlos en el momento de la operación o a la salida del

establecimiento, local, oficina, recinto o puesto de ventas donde se hubieran celebrado las mencionadas transacciones. El incumplimiento de esta obligación será sancionado según los términos del primer párrafo del artículo 43 de esta ley.

La sanción a quien haya incumplido el deber de emitir facturas o comprobantes equivalentes será un requisito previo para que recaiga sanción al consumidor final por la misma omisión.

Art. 14. — Incorpórase a continuación del artículo 40 de la ley 11.683 (texto ordenado en 1978) y sus modificaciones, el siguiente:

Artículo ...: Facúltase a la Dirección General a condicionar el cómputo de deducciones, créditos fiscales y demás efectos tributarios de interés del contribuyente y/o responsable a la utilización de determinados medios de pago u otras formas de comprobación de las operaciones, en cuyo caso los contribuyentes que no utilicen tales medios o formas de comprobación quedarán obligados a acreditar la veracidad de las operaciones para poder computar a su favor los conceptos indicados.

Art. 15. — Suspéndase la aplicación del inciso c) del artículo 2° de la ley 20.680, en materia de infracciones a los deberes formales previstos en la ley 11.683 (texto ordenado en 1978) y sus modificaciones.

Art. 16. — Derógase el punto 4 del artículo 29 de la ley 24.073.

Art. 17. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

De conformidad con el artículo 120 del Reglamento de la Honorable Cámara de Senadores el presente dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la Comisión, 20 de noviembre de 1996.

Carlos A. Verna. — Ricardo A. Branda.  
— César Mac Karthy. — Bernardo P. Quinzio. — Jorge J. Massat. — Augusto Alasino. — Emilio M. Cantarero. — José L. Gioja. — Héctor M. Maya. — Jorge A. Villaverde. — José O. Figueroa.

En disidencia parcial:

José A. Romero Feris.

#### ANTECEDENTE

#### Mensaje del Poder Ejecutivo nacional

Buenos Aires, 12 de noviembre de 1996

Al Honorable Congreso de la Nación:

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad con el objeto de someter a su consideración un proyecto de ley que tiene por fin la modificación de las leyes de Procedimiento Tributario, de Impuesto al Valor Agregado, de Impuesto a las Ganancias y de Impuestos Internos. El objetivo es autorizar a la Dirección General Impositiva organismo dependiente del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos para establecer la utilización de medios de pago y de otras formas de comprobación de las operaciones, a fin de asegurar el correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales y evitar las maniobras tendientes a eludirlas.

Asimismo, las reformas propuestas están ordenadas a sancionar a los contribuyentes que violen las normas que regulan a la relación tributaria, para que haya una justa diferencia entre la situación de quienes observan las reglas y los infractores.

La evasión ha alcanzado límites críticos y ese estado de cosas afecta a la comunidad en general, por su repercusión inmediata en el orden económico financiero del Estado nacional y en el plano de las convicciones ciudadanas sobre la equidad de los impuestos.

Existe un reclamo generalizado para que el Estado nacional renueve decididamente su acción de prevención y sancione a los infractores, obrando con razonable rigor mediante los instrumentos legales necesarios.

La amplia experiencia ganada por los organismos recaudadores indica que los medios propuestos en el proyecto de ley resultan indispensables para combatir la evasión.

En lo que atañe específicamente a la facturación, el proyecto amplía el número de posibles hipótesis de infracción al régimen de la misma y mejora sensiblemente las posibilidades de acción de la Dirección General Impositiva organismo dependiente del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

Se propone introducir en la legislación vigente las siguientes innovaciones:

a) Las sanciones concurrentes de clausura y multa para los casos de infracción al régimen de facturación y registración de operaciones. En el primer supuesto la multa se calcula sobre la base de un porcentaje del precio de los bienes y servicios involucrados en la omisión.

b) Se establece un importe mínimo para el valor de los bienes y servicios, por debajo del cual no se aplicarán sanciones de multa y clausura. Ello para evitar un tratamiento demasiado riguroso respecto de los contribuyentes que poseen un bajo nivel de capacidad contributiva.

c) La posibilidad de que los infractores puedan reconocer voluntariamente su responsabilidad por los hechos imputados y obtener de esa forma una importante reducción de las sanciones a que fueran acreedores.

d) La simplificación del régimen recursivo, dentro de los límites que garantizan el derecho de defensa de los contribuyentes y la ecuanimidad de las decisiones que en esta materia debe adoptar la Dirección General Impositiva organismo dependiente del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

e) La extensión de la responsabilidad jurídica a los consumidores finales de bienes y servicios estableciendo la obligación de los mencionados consumidores finales de exigir la entrega de la factura. Dicha obligación se justifica por la necesidad de que todos los habitantes de la Nación colaboren para la recaudación de los impuestos, responsabilizando a todos los sujetos que, activa y pasivamente, participan del hecho de la no facturación.

f) La incorporación de una medida preventiva de clausura para los casos en que la prosecución de la actividad del responsable implique un riesgo inminente de incrementar el perjuicio fiscal derivado de su acción, repercutiendo también sobre los demás contribuyentes, en cuanto ella importa una violación flagrante a las reglas de la libre competencia.

Se considera que con estas modificaciones que se propician y con otras relativas a la legislación penal tributaria que se encuentran en proceso de gestación, la Dirección General Impositiva organismo dependiente del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos se encontrará debidamente dotada y respaldada para llevar a cabo la difícil y urgente tarea de mejorar substancialmente el comportamiento de la recaudación fiscal de los próximos períodos.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

CARLOS S. MENEM.

Jorge A. Rodríguez. — Roque B. Fernández.

#### PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados,...*

Artículo 1º — Modifícase la ley 11.683, (T.O. 1978) y sus modificatorias, en la forma que se indica:

a) Se incorpora a continuación del artículo 40 el siguiente:

Artículo...: Facúltase a la Dirección General Impositiva organismo dependiente del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos a condicionar el cómputo de deducciones, créditos fiscales y demás efectos tributarios de interés del contribuyente y/o responsable, a la utilización de determinados medios de pago u otras formas de comprobación de las operaciones.

b) Se sustituye el artículo 44 incorporado por la ley 23.905, artículo 19, punto 2, por el siguiente:

Artículo 44: Será sancionado con multa y clausura de su establecimiento, local, oficina, recinto comercial, industrial, agropecuario o de prestación de servicios, en la forma que establece el párrafo segundo del presente:

- a) Quien no emitiera factura o comprobante equivalente de una o más operaciones, en la forma y con los requisitos que establezca la Dirección General Impositiva organismo dependiente del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos;
- b) Quien procediere al traslado o entrega comercial de mercaderías de su propiedad o propiedad de terceros, sin el respaldo documental que exija la Dirección General Impositiva organismo dependiente del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (facturas, remitos, guías o similares);
- c) Quien encargue el transporte de mercadería propia o de terceros (cargador) sin la documentación requerida en el párrafo anterior.

La multa y clausura serán establecidas:

- a) En diez (10) a veinte (20) tantos del precio de las mercaderías o servicios de que se trate y en tres (3) a diez (10) días de clausura, respectivamente, en la primera oportunidad;

- b) De veinte (20) a treinta (30) tantos y de diez (10) a veinte (20) días de clausura, en la segunda;
- c) De treinta (30) a cuarenta (40) tantos y de veinte (20) a treinta (30) días, en la tercera y siguientes.

Sin perjuicio de la multa y clausura previstas en el párrafo anterior, los infractores podrán ser suspendidos por tres (3) a diez (10) días, o de diez (10) a veinte (20) días, o de veinte (20) a treinta (30) días, según se trate de la primera infracción o de sus sucesivas reiteraciones en el uso de la matrícula, licencia o inscripción registral que las disposiciones exijan para el ejercicio de su actividad.

- c) Agrégase como primer artículo a continuación del artículo 44, el siguiente:

Artículo. ... Será sancionado con la clausura a que se refiere el artículo anterior y con multa de pesos quinientos (\$ 500) a pesos veinte mil (\$ 20.000), quien no llevare registraciones o anotaciones documentadas de sus operaciones comerciales, industriales, agropecuarias o de prestación de servicios, incluyendo las relativas a la adquisición de bienes y servicios destinados a las mismas: o lo hiciere en infracción a las normas establecidas por la Dirección General Impositiva organismo dependiente del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

Respecto de las infracciones contempladas en este artículo y en el anterior artículo 44, no son aplicables las multas del artículo 43.

- d) Agrégase como segundo artículo a continuación del artículo 44, el siguiente:

Artículo. ... Sin perjuicio de las multas que correspondieren por el régimen de la ley 17.250, serán igualmente sancionados con la clausura del artículo 44, quienes incurrieren en la falta de inscripción o de denuncia de trabajadores previstos por la misma.

- e) En el primer artículo agregado a continuación del artículo 44 por la ley 23.314 (artículo 14), modificado por la ley 23.658 (artículo 34, punto 6), se sustituye la expresión "que den lugar a la clausura de un establecimiento" por la de "que den lugar a la clausura, multa —o en su caso— suspensión en la matrícula, licencias o registros habilitantes previstas en los artículos anteriores".

- f) Agrégase como tercer artículo a continuación del artículo 44, el siguiente:

Artículo. ... Los consumidores finales de bienes y servicios, o quienes según las leyes tributarias deban recibir ese tratamiento, estarán obligados a exigir la entrega de las facturas o comprobantes que documenten sus transacciones.

La obligación señalada incluye la de conservarlos en su poder y exhibirlos a los inspectores de la Dirección General Impositiva organismo dependiente del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos que pudieren requerirlos en el momento de la operación o en las adyacencias del establecimiento, local, oficina, recinto comercial o puesto de ventas donde se hubieran celebrado las mencionadas transacciones.

- g) Agrégase como cuarto artículo a continuación del artículo 44, el siguiente:

Artículo. ... El incumplimiento del deber de exigir, conservar o exhibir la factura o comprobante a que se refiere el artículo anterior, se sancionará con la multa del artículo 43, sin perjuicio de las demás responsabilidades legales que pudieren caber a los infractores.

El juzgamiento de la infracción se ajustará a las disposiciones del artículo 72 y serán admisibles los recursos de los artículos 78, incisos a) y b).

- h) Derógase el artículo agregado a continuación del artículo 44 por el artículo 29, punto 4 de la ley 24.073;

- i) Agrégase como último párrafo del artículo 52, el siguiente:

No se aplicarán las sanciones previstas en el artículo 44 y en los dos siguientes incorporados a su continuación por la presente ley, cuando el valor de los bienes y servicios de que se tratare no exceda de pesos diez (\$ 10).

- j) Agrégase como primer artículo a continuación del artículo 52, el siguiente:

Artículo. ... Si en el acta labrada en el momento de verificarse los hechos u omisiones previstos en el artículo 44 y en los dos siguientes que esta ley agrega a su continuación, el titular o su representante legal reconocieren su responsabilidad y se sometieren irrevocablemente a las sanciones previstas en ellos, estas últimas se reducirán a su mínimo legal.

La reiteración de la infracción dará lugar a que el mínimo legal se establezca con arreglo a la escala prevista en el tercer párrafo del artículo 44;

- k) Agrégase como segundo artículo a continuación del artículo 52, el siguiente:

Artículo. ... Quienes no se sometan a la sanción en la forma indicada en el artículo precedente, quedarán sujetos al régimen general del artículo 44 y al procedimiento del artículo agregado a continuación de éste por la ley 23.314 (artículo 14) modificada por la ley 23.658 (artículo 34, punto 6).

El rechazo aludido no perjudica las opciones formalizadas con anterioridad ni las que se realizaren en el futuro por otras infracciones distintas, ni modifica el cómputo de los días de clausura, inhabilitación e importe de las multas a que se refiere el artículo anterior.

- l) Agréganse como últimos párrafos del artículo 72, los siguientes:

Las sanciones de clausura y multa a que se refieren los artículos 44 y el primero y segundo artículos incorporados a continuación del mismo, se aplicarán con arreglo al procedimiento establecido por el artículo agregado a continuación del artículo 44 por la ley 23.314 (artículo 14), modificada por la ley 23.658 (artículo 34, punto 6).

Las suspensiones en la matrícula, licencia o registros habilitantes serán comunicadas por la Dirección General Impositiva organismo dependiente del



Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos a los organismos que tengan a su cargo el otorgamiento o control de los mismos y se harán efectivas dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes.

II) Sustitúyese el artículo agregado por la ley 23.905 (artículo 19, punto 5) a continuación del artículo 78, por el siguiente:

Artículo. . . : Las sanciones de clausura, multa —o en su caso— suspensión en la matrícula, licencia o registro a que se refiere el artículo 44 y el primero y segundo artículos incorporados a su continuación por la presente ley, serán recurribles dentro de los cinco (5) días por apelación administrativa ante los funcionarios superiores que designe el director general.

La resolución de estos últimos causa ejecutoria, correspondiendo que sin otra sustanciación, la Dirección proceda a la ejecución de dichas sanciones, por los medios y en las formas que para cada caso autoriza la presente ley.

m) Agrégase como segundo artículo a continuación del artículo 78, el siguiente:

Artículo. . . : La resolución a que se refiere el último párrafo del artículo anterior, será recurrible por recurso de apelación, otorgado sólo con efecto devolutivo, ante los Juzgados en lo Penal Económico de la Capital Federal y Juzgados Federales en el resto del territorio de la República Argentina.

El recurso deberá ser interpuesto y fundado en sede administrativa, dentro de los cinco (5) días de notificada dicha resolución.

Verificado el cumplimiento de los requisitos formales, dentro de las veinticuatro (24) horas de formulada la apelación deberán elevarse las piezas pertinentes al juez competente con arreglo a las previsiones del artículo 507 del Código Procesal Penal de la Nación.

Son aplicables los artículos 588 y 589 del Código precitado y la decisión del juez será inapelable.

n) Agrégase como primer artículo a continuación del artículo 109, el siguiente:

Artículo. . . : Cuando en el acto de la inspección se reúna semiplena prueba acerca de la comisión de alguno de los hechos u omisiones a que se refieren el artículo 44 y el segundo artículo incorporado a su continuación; y existan indicios razonables en el sentido de que los responsables persistirán en su actitud, la Dirección ejercerá su poder de policía para hacer cesar esa situación y evitar nuevos perjuicios a la recaudación fiscal y al resto de los contribuyentes que actúan en el mercado de los mismos bienes y servicios.

Para ese fin procederá a la clausura preventiva del establecimiento, local, oficina o recinto comercial de que se trate, o en su caso a la suspensión preventiva en el uso de la matrícula, licencia o inscripción registral de que se trate dando cuenta de la medida, dentro de las setenta y dos (72) horas al

juez federal o al juez en lo penal económico competente para que éste, previa citación al presunto infractor, disponga mantenerla o dejarla sin efecto, esto último por acto fundado en la inexistencia de los riesgos que se hubiera tratado de prevenir.

La clausura y la suspensión preventivas de este artículo no obstarán a la prosecución de la causa administrativa según su estado.

ñ) Agrégase como segundo artículo a continuación del artículo 109, el siguiente:

Artículo. . . : La clausura y suspensión preventivas a que se refiere el artículo anterior se mantendrán hasta que el juez, una vez recibidas las seguridades que estime pertinentes de parte del presunto responsable, estime que han desaparecido las causas que hubieran motivado la medida y ordene la reapertura del establecimiento, local, oficina o recinto comercial o puesto de venta afectados o deje sin efecto la suspensión aludida.

o) Agrégase como tercer artículo a continuación del artículo 109, el siguiente:

Artículo. . . : La orden judicial de reapertura a que se refiere el artículo anterior consignará la intimación del juez al responsable para que de allí en más se ajuste a las normas legales sobre emisión de las facturas y comprobantes de sus operaciones, bajo apercibimiento de incurrir en desobediencia.

En su caso, el proceso por esta infracción no constituirá cuestión prejudicial respecto de la sanción administrativa del artículo 44.

p) Agrégase como cuarto artículo a continuación del artículo 109, el siguiente:

Artículo. . . : Los días de clausura preventiva serán computados hasta su concurrencia, en la relación de uno (1) a uno (1), con los días de la clausura administrativa del artículo 44.

q) Agrégase como último párrafo del artículo 10, el siguiente:

Los funcionarios que designe el director general estarán habilitados para efectivizar las clausuras y suspensiones previstas en los puntos j) y n) de la presente ley, sin necesidad de sustanciación previa ni del dictamen jurídico a que se refiere la última parte del párrafo anterior.

Art. 2º — Modifícase la Ley del Impuesto al Valor Agregado, texto según ley 23.349 y sus modificatorias de la siguiente forma:

Incorpórase como último párrafo del artículo 11 el siguiente:

A los efectos dispuestos en los párrafos precedentes, la Dirección General Impositiva organismo dependiente del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos podrá supeditar la procedencia del cómputo del crédito fiscal del impuesto que provenga de facturas o documentos equivalentes al cumplimiento de los requisitos que establezca respecto de los medios de pago u otras formas de comprobación de las operaciones.

Art. 3° — Modifícase la Ley del Impuesto a las Ganancias (texto ordenado 1986) y sus modificatorias de la siguiente forma:

Incorpórase a continuación del artículo 40 el siguiente:

Procedencia de deducción de gastos:

Artículo. ... La Dirección General Impositiva organismo dependiente del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos podrá supeditar la procedencia de la deducción de los gastos que admite esta ley al cumplimiento de los requisitos que establezca respecto de los medios de pago u otras formas de comprobación de dichas erogaciones.

Art. 4° — Modifícase la Ley de Impuestos Internos texto según ley 24.674 de la siguiente forma:

Incorpórase a continuación del artículo 8° el siguiente:

Artículo. ... En la fabricación o comercialización de los bienes sujetos al tributo, cuando esta ley prevé el cómputo como pago a cuenta del impuesto correspondiente a otra etapa, la Dirección General Impositiva organismo dependiente del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos podrá supeditar su procedencia al cumplimiento de los requisitos que establezca respecto de los medios de pago u otras formas de comprobación de las operaciones.

Art. 5° — Queda facultada la Dirección General Impositiva organismo dependiente del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos con arreglo a las atribuciones del artículo 7° de la ley 11.683 (texto ordenado 1978) y sus modificatorias, para dictar la reglamentación de las normas sustituidas, modificadas e incorporadas por la presente ley.

Art. 6° — La presente ley regirá a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 7° — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

CARLOS S. MENEM.

Jorge A. Rodríguez. — Roque B. Fernández.

**Sr. Presidente.** — En consideración en general.

Tiene la palabra el señor senador por La Pampa, presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda.

**Sr. Verna.** — (Lee) "Señor presidente: tenemos en consideración un proyecto de ley originado en el Poder Ejecutivo, cuyo propósito principal es modificar algunos aspectos del régimen de sanciones referidas a infracciones tipificadas en la ley 11.683, de procedimiento tributario, en particular en lo referente a la clausura.

En general, el objetivo del proyecto es readecuar los procedimientos sobre la base de la experiencia ganada en los órdenes administrativo y judicial, sin perder de vista la necesidad de preservar instrumentos que sean ejemplificadores

en la corrección de conductas de carácter netamente antisocial pero que, muy probablemente, se han visto desjerarquizados en la práctica tanto por defectos en la instrumentación de las normas como por la forma en que tales normas han sido aplicadas.

Somos conscientes de la significación que la aplicación de la sanción de clausura tiene en el ejercicio de una actividad económica. Pero es precisamente esa significación la que al mismo tiempo nos impulsa a insistir en su vigencia. Ocurre, señor presidente, que aún no ha ganado en toda su dimensión en la conciencia colectiva el alcance del daño causado por la evasión tributaria. En otros órdenes — como por ejemplo en el sanitario — admitimos sin discusión la práctica de la clausura, aun en forma automática, porque nos resulta evidente el riesgo sobre la salud y sobre la vida de las personas. Pero en el orden tributario parece que no evaluamos con la misma intensidad el riesgo de la evasión, cuando sus consecuencias pueden ser igualmente inminentes y dañosas en ese mismo orden y en otros de semejante importancia, ya que el escamoteo al tesoro público puede implicar desatención de la salud y de otras necesidades sociales perentorias.

La figura de la clausura por infracciones a las leyes tributarias tiene aplicación desde el 24 de mayo de 1986. Está contemplada en el artículo 44 de la ley 11.683 y fue introducida por el artículo 13 de la ley 23.314, modificado luego por el artículo 34, punto 5, de la ley 23.658.

El texto vigente del artículo 44 tiene su redacción aprobada por el artículo 19, punto 2, de la ley 23.905, que rige desde el 19 de febrero de 1991 y está complementado por cinco artículos agregados a continuación por las leyes 23.314 — modificada posteriormente por la 23.658 —, 23.905 y 24.073. Todos ellos forman parte del título I, capítulo VII, de la ley de procedimientos, referido a los intereses, ilícitos y sanciones. Uno de esos artículos complementarios — el incorporado en el artículo 29, punto 4, de la ley 24.073 — establece inclusive la clausura automática para los casos de reincidencia.

La sanción de clausura no enerva la aplicación de las multas previstas en el artículo 43 por infracción a los deberes formales, que actualmente oscilan entre 169 y 1.690 pesos, que se elevan a una escala de 2.500 a 45.000 para los incumplimientos referidos a regímenes generales de información de terceros.

Las causas que según las normas vigentes hacen aplicable la clausura son: no emitir fac-

turas o comprobantes de ventas, locaciones o prestaciones de servicios; no llevar registraciones o anotaciones de las adquisiciones o ventas, o no inscribirse como contribuyente o responsable estando obligado a hacerlo.

Asimismo, dentro del procedimiento y en lo referido al ejercicio de la defensa por parte del contribuyente, son de aplicación los artículos 72 a 79, vinculados a la sustanciación de sumarios, en particular el primer artículo incorporado a continuación del 78 por el artículo 19, punto 5, de la ley 23.905, que permite el recurso contra la clausura ante los juzgados en lo penal económico de la Capital Federal y los juzgados federales en el resto del país al solo efecto devolutivo; es decir que no suspende la ejecución de la medida.

El proyecto de ley del Poder Ejecutivo se compone, en su parte dispositiva, de seis artículos. Los cuatro primeros contienen las modificaciones que se proponen sucesivamente para la ley 11.683 y para las leyes de impuestos al valor agregado, a las ganancias e internos. El artículo 5º del proyecto del Poder Ejecutivo faculta a la Dirección General Impositiva para reglamentar tales modificaciones y el artículo 6º fija la vigencia de la ley a partir del día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial.

En el artículo 1º, a través de diferentes incisos, se proyectan las modificaciones a la ley 11.683. Mi análisis del articulado dejará de lado inicialmente el inciso a), al que me referiré al tratar los artículos 2º, 3º y 4º. En el inciso b) se sustituye el texto del artículo 44, unificando las sanciones de clausura y multa para las siguientes infracciones: no emitir factura o comprobante equivalente por una o más operaciones; trasladar o entregar mercadería de propiedad del responsable o de terceros sin el respaldo documental exigido por la Dirección General Impositiva, y encargar el transporte de mercaderías propias o de terceros sin dicha documentación.

Se establece además una escala para las multas y el término de la clausura. Para las multas la escala se gradúa en tres escalones, de diez a cuarenta veces el precio de las mercaderías o servicios de que se trate para la primera, segunda, tercera y siguientes oportunidades. Para la clausura, la escala también se compone de tres escalones, y oscila entre los tres y los treinta días, en iguales ocasiones.

Asimismo se prevé una sanción adicional para los contribuyentes del sector de las carnes y de los granos, consistente en la suspensión de la matrícula o inscripción, lo cual persigue el fin de

evitar la elusión efectiva de la sanción de clausura en razón de que esas actividades, con tales habilitaciones, pueden ser ejecutadas en otros establecimientos.

El inciso c) incorpora un primer artículo a continuación del 44, recién comentado, en el que se prevén las sanciones de clausura y multa para quienes no lleven registraciones o anotaciones documentadas de sus operaciones, o las lleven en infracción a las normas establecidas. En este caso, las multas se gradúan con diferentes criterios al no existir un valor específico en juego, y van de los quinientos a los veinte mil pesos.

En un segundo párrafo se establece que tanto en los casos del artículo anterior como en los contemplados por este artículo, no son aplicables las multas del artículo 43, que fija con carácter general, las multas por infracción a los deberes formales que antes se comentaban, lógicamente para evitar la duplicación de sanciones de análogo carácter.

El inciso d) agrega un segundo artículo a continuación del artículo 44, contemplando sanciones vinculadas con infracciones a leyes previsionales, que habitualmente se relacionan estrechamente con el cumplimiento de leyes tributarias, particularmente con la de impuesto a las ganancias. En tal sentido, se establece la sanción de clausura, instituida en el artículo 44, para quienes omitieran la inscripción o denuncia de los trabajadores.

El inciso e) adecua la redacción del primer artículo agregado a continuación del artículo 44 por el artículo 14 de la ley 23.314, luego modificado por el artículo 34, apartado 6, de la ley 23.658, actualmente vigente. Este artículo fija el procedimiento para efectuar la clausura, por lo que, con la modificación del presente proyecto, ahora debe hacerse referencia al procedimiento por hechos que den lugar a la clausura, multa o suspensión en la matrícula o registros habilitantes.

Seguidamente, el inciso f) agrega como tercer artículo, a continuación del artículo 44, la incorporación de una figura de responsabilidad referida a una categoría de sujetos que, en nuestra legislación, no se hallan incluidos en las relaciones con el fisco que establecen las leyes tributarias. Se trata de instrumentar la obligación de los consumidores finales de bienes y servicios de exigir la entrega de facturas o comprobantes de sus transacciones, y de conservarlos en su poder para exhibirlos, de serles requeridos por inspectores de la Dirección General Impositiva en el

momento de la operación o en las adyacencias del establecimiento. De ser aprobada esta disposición, ello no significaría una invención de la legislación argentina, dado que análogas disposiciones se encuentran vigentes en Chile, Bolivia, Perú, Uruguay, y existen variantes en varios países europeos, como Italia, en donde la facultad de exigir la factura se extiende hasta los doscientos metros del local en el cual se concretó la operación.

Está en la lógica de la relación tributaria que, dado el carácter coactivo de los impuestos, sustentado en el poder o imperio del Estado, la compulsión es el método universalmente utilizado para tratar de hacer cumplir las leyes tributarias. Si bien en una primera visión parecería excesivo incluir en este ámbito a quienes como los consumidores, no están directamente involucrados en esa relación creada entre el fisco y los contribuyentes, esto es solamente en apariencia, ya que sabemos que, conforme lo enseña la teoría tributaria, en los impuestos indirectos, y en especial en los impuestos al consumo, los consumidores son caracterizados como contribuyentes de facto en virtud de que si bien no son los responsables designados por la ley para ingresar el tributo, son los que soportan la carga tributaria como resultado del "efecto de traslación".

Por consiguiente, consideramos que resulta procedente comprometer a los consumidores por ser de hecho partícipes del circuito tributario, porque les atañe el destino de esa carga de impuestos que otros manipulan por ellos y por el interés social implícito, que constituye un bien superior a salvaguardar. Además, una norma como la propuesta servirá de respaldo para aquellos casos en que, por distintas razones, el consumidor se siente desalentado para exigir los comprobantes.

El inciso g) agrega un cuarto artículo a continuación del artículo 44 de la ley 11.683, en el que se establece una sanción de multa, remitiéndose a la del artículo 43 antes comentado para los casos de incumplimiento de lo requerido en el artículo anterior.

A través del inciso h) se deroga el tercer artículo agregado a continuación del 44 por el artículo 29, punto 4, de la ley 24.073, informalmente numerado como 44.2.1, que autoriza la denominada "clausura automática" por tres a diez días para los casos de reincidencia en la omisión de emitir factura o para los casos en que la emisión no se hiciera con los comprobantes habitualmente utilizados y siempre que el acta

de comprobación sea suscrita en forma voluntaria por el adquirente.

Seguidamente, el inciso i) incorpora un último párrafo al artículo 52. Este artículo contempla la eximición y reducción de sanciones para los casos de omisión del pago de impuestos y de defraudación al fisco previstos en los artículos 45 y 46 cuando el contribuyente se allana a la pretensión fiscal. Y en el último párrafo autoriza al juez administrativo a eximir de sanción cuando a su juicio la infracción no revistiese gravedad. Con la presente modificación se dispone que no son de aplicación las sanciones de multa y clausura introducidas por este proyecto cuando el valor de los bienes y servicios involucrados no exceda de diez pesos.

A través del inciso j) se agrega un artículo a continuación del 52 que acabo de comentar, cuyo contenido complementa lo dispuesto en dicho artículo 52, mediante la reducción al mínimo de las sanciones de multa, clausura y suspensión en la matrícula cuando los contribuyentes reconozcan su responsabilidad y se sometan a las sanciones.

A continuación, el inciso k) agrega un segundo artículo a continuación del citado artículo 52, conforme al cual la falta de sometimiento a las sanciones deja la cuestión sujeta al régimen sancionatorio general y no perjudica las opciones de aceptación de sanciones que los responsables hubieran formalizado anteriormente o las que pudieren realizar en el futuro.

A través del inciso l) se agrega un último párrafo al artículo 52. Este artículo forma parte del Título I, Capítulo X, de la ley 11.683, que contiene el procedimiento para la sustanciación de los sumarios y declara que son objeto de sumario los hechos reprimidos por las sanciones establecidas en los artículos 43, 45, 46 y 47, fijando cuáles son los requisitos.

El nuevo párrafo que se agrega es aclaratorio y, en cierto modo, redundante, ya que se refiere al procedimiento sumarial para las sanciones de clausura, multa y suspensión en la matrícula y por las infracciones a las leyes previsionales incorporadas en este proyecto en los artículos 44 y en los dos nuevos siguientes, procedimiento establecido en el actualmente vigente primer artículo, incorporado a continuación del 44, cuyo texto es objeto de adecuación en el inciso e) del presente artículo 1º.

El inciso ll) sustituye el texto del artículo agregado a continuación del artículo 78 por el 19, punto 5, de la ley 23.905, que, dentro del procedimiento sumarial para los casos de clausura,

permite el recurso de apelación ante los juzgados en lo Penal Económico de la Capital Federal y los juzgados federales en el resto del país, al solo efecto devolutivo, detallando los requisitos y previendo que los jueces, en caso de advertir que la sanción puede causar daño irreparable, pueden otorgar al recurso el carácter de suspensivo.

En realidad, este artículo reemplazado, usualmente numerado 78.1, a través del inciso *m)* pasa a ser el segundo artículo a continuación del 78, aunque eliminando la posibilidad de que los jueces otorguen al recurso el carácter de suspensivo.

Volviendo al mencionado inciso *ll)*, el nuevo primer artículo a continuación del 78 establece el recurso contra las sanciones ante los funcionarios superiores que designe el director general, cuya resolución causará ejecutoria, dando lugar a la aplicación inmediata de las sanciones.

El inciso *m)* agrega un segundo artículo a continuación del 78, por el cual se otorga el recurso de apelación, luego del recurso seguido por la vía administrativa, al solo efecto devolutivo ante los juzgados en lo Penal Económico de la Capital y los juzgados federales en el resto del país.

En el inciso *n)* se agrega un primer artículo a continuación del artículo 109, dentro del Título Primero, Capítulo Trece, de Disposiciones Varias. Este nuevo artículo establece la clausura preventiva para el caso en que se reúna semi-plena prueba de la comisión de los hechos objeto de sanciones a las que se refiere el presente proyecto y existan indicios razonables de que los responsables persistirán en tal actitud. En este caso, la Dirección deberá dar cuenta de la medida al juez federal o en lo Penal Económico, quien, habiendo escuchado al presunto infractor, podrá mantenerla o dejarla sin efecto.

A través del inciso *ñ)* se agrega un segundo artículo a continuación del artículo 109 que dispone que la clausura preventiva se mantendrá hasta tanto el juez estime que han desaparecido las causas que la hubieran motivado y ordene la reapertura del establecimiento.

En el inciso *o)*, siempre del primer artículo, se incorpora un tercer artículo a continuación del 109, aclaratorio del anterior, conforme al cual la orden judicial de reapertura consignará la intimación al responsable de ajustarse a las normas legales de emisión de factura y comprobantes, bajo apercibimiento de incurrir en desobediencia. Asimismo, establece que este proceso no constituirá una cuestión prejudicial para la sanción administrativa del artículo 44.

Seguidamente, el inciso *p)* incorpora un cuarto artículo a continuación del artículo 109 que dispone que el término de la clausura será computado día por día con los días de clausura establecidos en el nuevo artículo 44.

Y, finalmente, y siempre referido al primer artículo, el inciso *q)* agrega un último párrafo al artículo 10, que forma parte del Título Primero, Capítulo Primero, de la ley 11.683, referido a la competencia y organización de la Dirección General Impositiva. Este artículo faculta al Poder Ejecutivo a determinar qué funcionarios, además de los subdirectores generales, pueden sustituir al director general como juez administrativo.

El nuevo párrafo faculta al director general para habilitar a los funcionarios que efectivizarán las sanciones de clausuras y suspensiones, aunque se ha deslizado un error en el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo, tanto en los incisos que se citan como en referirlos a la presente ley, la de este proyecto, cuando la ley a la que debe referirse es la que se está modificando, es decir, la ley 11.683.

El dictamen emitido por la Comisión de Presupuesto y Hacienda recepta, en términos generales, el contenido del proyecto del Poder Ejecutivo, pero adoptando una forma diferente, de manera de acoplar las nuevas figuras sancionatorias y los procedimientos que las acompañan a las ya existentes en la ley de procedimientos vigente, habida cuenta de que se trata de materia análoga referida a infracciones al cumplimiento de deberes formales. De esta manera, se procura evitar duplicaciones y redundancias, que conspiran contra la claridad de las normas. Además, se ha reducido la magnitud de algunas sanciones por considerar que constituyen un gravamen excesivo que, como lo demuestra la experiencia, luego las tornan inaplicables, particularmente en el orden judicial, en el que adquiere un peso ponderable el concepto de razonabilidad terminando por desjerarquizar el instrumento.

A través del artículo 1º del dictamen se modifica el artículo 43 de la ley 11.683, que establece las sanciones por el incumplimiento de los deberes formales —como al comienzo he comentado—, reemplazando su primer párrafo al efecto de actualizar la escala de multas a la moneda actual y fijándolos en 150 a 2.500 pesos.

El artículo 2º modifica el artículo 44, que actualmente establece la clausura, en forma análoga a la del proyecto enviado por el Poder Ejecutivo, contemplando las sanciones de multas,

clausura y suspensión en la matrícula o inscripción en el registro, pero independizando su monto y duración de los precios de las mercaderías o servicios, ya que muchas de las infracciones formales adquieren un carácter general, que no es específico para determinadas operaciones, o el valor de determinada operación no necesariamente cuantifica la gravedad de la infracción.

En lo referente a las multas, se propone una escala de 300 pesos a 30.000 pesos y el término de la clausura se unifica en un rango de tres a diez días, lo que se considera suficiente sanción, ya que cualquiera sea su término, el tipo de sanción es suficientemente ejemplificador y, por otra parte, un término excesivamente prolongado contraviene el interés recaudatorio del Fisco.

Por otra parte, se prevé la duplicación del mínimo y del máximo de ambas sanciones, en caso de reincidencia dentro de un término de dos años.

Mediante el artículo 3º se modifica el primer artículo incorporado a continuación del artículo 44, en igual sentido que en el artículo 1º, inciso e), del proyecto del Poder Ejecutivo, con una variación en los términos para que el juez administrativo cite a la audiencia y para que se pronuncie luego de concluida.

A través del artículo 4º se modifica el último párrafo del artículo 52, siguiendo la idea del inciso i) del artículo 1º del proyecto del Poder Ejecutivo, aunque en un sentido diferente, facultando a reducir las sanciones al mínimo legal para la infracciones contempladas en el artículo agregado a continuación del artículo 42 y en el artículo 43, cuando a criterio del juez administrativo la infracción no revistiera gravedad.

El texto del Poder Ejecutivo se basaba en que el valor de los bienes y servicios no excediera de diez pesos. Pero, como ya he expresado, en la mayor parte de los casos de infracciones formales no existen valores de tales especies a los cuales remitirse, o no son representativos de la gravedad de la infracción.

Seguidamente, el artículo 5º agrega un primer artículo a continuación del artículo 52, equivalente al artículo 1º, inciso j), del proyecto del Poder Ejecutivo, por el que se reducen las sanciones del artículo 44 al mínimo legal en los casos de reconocimiento de la responsabilidad, difiriendo en la redacción, con el agregado de que la resolución será inapelable.

El artículo 6º, por la vía del agregado de un inciso —el f)— al artículo 41, se corresponde

con el inciso n) del artículo 1º del proyecto del Poder Ejecutivo, referido a la clausura preventiva.

En el dictamen se ha optado por incluir la facultad dentro del artículo 41, que contiene las facultades de la Dirección General Impositiva en materia de verificación y fiscalización, en lugar de crear un nuevo artículo.

En el texto del Poder Ejecutivo se admite la clausura preventiva bajo la condición de "que existan indicios razonables de que los responsables persistirán en su actitud", en tanto que en la redacción del dictamen, el requisito es "que exista un grave perjuicio al Fisco o cuando el responsable haya cometido la misma infracción en un período no superior a un año". Se entiende que, en cualquier caso, la clausura preventiva, al menos en la primera oportunidad, responderá a situaciones límite, como, al solo título de ejemplo, no llevar registraciones o no tener facturas impresas.

Continúo refiriéndome al dictamen. El artículo 7º se relaciona con el inciso q) del artículo 1º del proyecto del Poder Ejecutivo, en el cual se agrega un último párrafo al artículo 10 de la ley de procedimiento.

El artículo vigente faculta al Poder Ejecutivo a designar funcionarios para reemplazar como jueces administrativos al director general y a los subdirectores generales, debiendo existir dictamen jurídico previo a toda resolución en caso de que no sean abogados.

En el agregado del Poder Ejecutivo se determina que tales funcionarios podrán efectivizar la sanción de clausura y de multa concurrente sin necesidad de sustanciación previa ni dictamen jurídico.

En el dictamen se ha optado por establecer que quedan exceptuados del requisito del dictamen jurídico previo los casos de la clausura preventiva y de reducción de las sanciones al mínimo legal, no quedando incluida en la excepción las sanciones establecidas en el artículo 44.

A través del artículo 8º se modifica el segundo párrafo del artículo 73, lo que no está previsto en el proyecto del Poder Ejecutivo.

El artículo 73, que inicia el capítulo referido a los sumarios, establece los plazos para que los infractores formulen sus descargos. La modificación del dictamen propone reducir de quince a cinco días el plazo para las infracciones contempladas en el artículo 43, referido a las sanciones por incumplimiento de los deberes formales, con el propósito de activar el procedimiento.

Mediante el artículo 9º del dictamen se incorpora un artículo con el número 77, que ocupa el vacío que dejara el texto derogado por el artículo 19 de la ley 23.771. Este nuevo texto se correlaciona con lo dispuesto en los incisos *m)* y *p)* del artículo 1º del proyecto del Poder Ejecutivo en lo atinente al procedimiento posterior a la clausura preventiva, siguiendo un criterio análogo.

En el artículo 10 del dictamen se modifica el artículo agregado a continuación del artículo 78 en forma correspondiente con el inciso *ll)* del artículo 1º del proyecto del Poder Ejecutivo, respecto de admitir el recurso contra las sanciones de multa, clausura y suspensión en la matrícula ante los funcionarios superiores que designe la dirección general, con lo cual se refuerza la posibilidad de que las sanciones sean conveniente y prudentemente evaluadas.

A continuación, el artículo 11 reitera el inciso *m)* del texto del Poder Ejecutivo sobre el recurso de apelación en sede judicial.

Seguidamente, el artículo 12 modifica el artículo 80, no contemplando en el texto del Poder Ejecutivo, reduciendo de sesenta a veinte días el plazo para que el juez administrativo dicte resolución en la sustanciación de los recursos de reconsideración, con el objeto de agilizar el procedimiento.

El artículo 13 incorpora un nuevo artículo a continuación del artículo 19, dentro del capítulo que legisla sobre los sujetos de los deberes impositivos, introduciendo la figura de la responsabilidad del consumidor final en forma análoga al inciso *f)* del artículo 1º del proyecto del Poder Ejecutivo, cuyos fundamentos ya hemos desarrollado.

Una variante importante que introduce el dictamen es que a los incumplimientos de la obligación por parte de los consumidores les caben las sanciones del artículo 43, o sea, multas graduables entre 150 y 2.500 pesos, pero además se establece el requisito previo de que debe haber correspondido sanción al emisor de la factura o comprobante.

El contenido del artículo 14 está relacionado con lo propuesto en los artículos 1º, inciso *a)*, 2º, 3º y 4º del proyecto del Poder Ejecutivo, y se inserta con el propósito de asegurar la comprobación de las operaciones que realizan los contribuyentes y responsables.

En esencia, a través de tales disposiciones el proyecto del Poder Ejecutivo propone facultar a la Dirección General Impositiva a condicionar el cómputo de las deducciones en el impuesto a las ganancias, de los créditos fiscales en el impuesto

al valor agregado o del pago a cuenta en los impuestos internos a la utilización de determinados medios de pago u otras formas de comprobación de las operaciones.

Con ello se pretende reforzar los instrumentos de comprobación de las operaciones, ya que en los hechos se han detectado operaciones en las que se han utilizado distintos mecanismos de adulteración del respaldo documental, como emisores de facturas sin actividad comprobable, facturas duplicadas o fotocopiadas con procedimientos de alta resolución, etcétera.

En el dictamen se ha receptado lo proyectado por el Poder Ejecutivo en el inciso *a)* del artículo 1º, pero dejando a los contribuyentes y responsables la alternativa de que puedan utilizar otros medios de pago o formas de comprobación de las operaciones distintos de los que determine la dirección general, pero quedando obligados a probar la veracidad de las operaciones con el fin de poder computar las deducciones y demás conceptos a su favor.

Se ha considerado innecesario incluir las disposiciones de los artículos 2º, 3º y 4º del proyecto del Poder Ejecutivo, ya que la ley 11.683 comprende a todos los impuestos cuya recaudación esté a cargo de la Dirección General Impositiva.

En el artículo 15 se suspende la aplicación del inciso *c)* del artículo 2º de la ley 20.680, conocida como "ley de abastecimiento", única disposición subsistente y utilizada en los operativos de fiscalización de la Dirección General Impositiva. Esta suspensión se refiere únicamente a lo relativo a las infracciones a los deberes formales previstas en la ley de procedimiento tributario.

Finalmente, mediante el artículo 16, de igual forma que en el inciso *h)* del artículo 1º del proyecto del Poder Ejecutivo, se deroga la disposición referida a la clausura automática.

Volviendo a lo esencial del proyecto que estamos considerando, pretendemos con estas disposiciones dar una señal de la intención y predisposición del poder legislador de otorgar una aplicación útil al interés social de una figura sancionatoria como la clausura, cuyos antecedentes la califican en forma contradictoria en el concepto general y en el campo de la jurisprudencia.

Sin embargo, su destino futuro transitará seguramente por dos andariveles. Por un lado, la acción del gobierno en desarrollar el mensaje adecuado para que no solamente entendamos sino que comprendamos el daño que para todos significa no dar cumplimiento a las leyes tributa-

rias y el menoscabo moral que deben causar las transgresiones en las personas que las cometen. Asimismo, el prestigio de la institución de la clausura dependerá de su empleo prudente por el organismo de aplicación, para lo cual cuenta con suficiente experiencia como para no repetir errores.

Pero, por otro lado, también creemos que, habida cuenta de la razonabilidad de la sanción aplicada por la autoridad administrativa en cada caso, quienes tengan la potestad jurisdiccional construyan, sobre la base de la intención del legislador y, por supuesto, dentro del marco constitucional, la estructura de pensamiento jurídico que dé cabida a la gravedad e inmediatez del daño que las conductas que se intenta sancionar causan en el orden social.

Por los fundamentos que dejo expresados, solicito a esta Honorable Cámara dé sanción al presente proyecto de ley, conforme al dictamen presentado.

**Sr. López.** — Pido la palabra.

**Sr. Presidente.** — Tiene la palabra el señor senador por Entre Ríos de la Unión Cívica Radical.

**Sr. López.** — Señor presidente: uno escucha la palabra del miembro informante de la mayoría y pareciera que estas sanciones de clausura y toda la normativa de la ley prácticamente ya estaban en la legislación argentina y que, aparte, van a ser benignas, inocuas, de alguna manera fáciles de digerir por los responsables del pago de las contribuciones.

Una de las principales virtudes que debe tener el legislador cuando legisla, cuando cambia normas, sobre todo cuando cambia normas referidas nada más ni nada menos que a los tributos que pagan los contribuyentes, debe ser la prudencia y ver en qué clima económico, social y político se dictan esas normas.

Hace escasos días una asamblea de contribuyentes, de pequeños y medianos comerciantes y productores, sesionó en mi ciudad ante la posibilidad de que se inspeccionasen sus comercios.

En esa sesión, habida cuenta de la caída de las ventas, habida cuenta del desempleo, que trae caída de ventas y caída de la actividad económica, habida cuenta de la falta de créditos accesibles, de las altas tasas de interés, de la falta de toda política de promoción, al término de la asamblea, más de cuatrocientos comerciantes decidieron dirigirse a la DGI a efectos de clausurarla. Pusieron una faja que decía que se clausuraba la Dirección General Impositiva. Esto ocurrió en Concordia, quince días atrás. Luego, el

referido procedimiento se repitió —según creo— en la provincia de Santa Fe.

Ese es el clima que rodea al dictado de esta norma; y la intención clara del Poder Ejecutivo, al proponerla, ha sido la de crear un clima de temor para que la gente redoble su capacidad contributiva y pague impuestos que ya no está en condiciones de hacerlo, considerando la actividad actual de las economías regionales.

Hace dos años, tuve oportunidad de concurrir a otra asamblea en la ciudad de Urdinarrain, en el Departamento Gualaguaychú, provincia de Entre Ríos. Allí también se consideraron dos artículos no derogados de la ley de abastecimiento, que son los únicos que quedan vigentes y que utiliza la DGI.

Es de destacar que la Dirección General Impositiva no emplea los procedimientos dispuestos por la Ley de Procedimientos Tributarios, sino que se vale de la Ley de Abastecimiento —que impide, prácticamente, todo recurso judicial por parte de los afectados— para clausurar los comercios.

En la entrada del pueblo de Urdinarrain, los ciudadanos se habían atrincherado —digamos— con el propósito de impedir el ingreso de los inspectores de la DGI.

¿Por qué pasa esto en el país? ¿Es que son tan malos los contribuyentes argentinos? ¿Son peores que en otros lugares del mundo?

Creo que la situación obedece a dos motivos. Uno de ellos se vincula con la alta presión tributaria argentina. Y digo que la presión tributaria es alta no en relación con los valores sino con la actividad económica que tiene el país, sobre todo si consideramos a las economías regionales.

Esta situación hace que resulte imposible, en algunos casos, tributar los valores que se están exigiendo en los momentos de emergencia económica y crisis social que estamos viviendo.

El otro motivo se relaciona con una encuesta publicada por los diarios en estos días, que indica que el contribuyente cree que se malgastan los recursos, que hay una dilapidación de ellos; considera que los recursos que él tributa no son destinados a las finalidades previstas, que se pierden en los caminos de la burocracia y que de ninguna manera vuelven a la gente a través de los servicios que ella necesita: salud, justicia, educación, aspectos todos ellos que requieren recursos de manera urgente.

La ciudadanía no ve tampoco la aplicación de sanciones ejemplificadoras a los grandes contribuyentes que no cumplen con sus obligaciones tributarias.



Recuerden ustedes, señor presidente y señores senadores, que el reclamo producido en Urdinarrain, también se dio en la provincia de Buenos Aires y en muchas ciudades del país.

En la referida asamblea, los comerciantes, los pequeños y medianos empresarios, los productores agropecuarios, decían que a ellos se los sancionaba, se clausuraban sus establecimientos, se les iniciaban las acciones judiciales para lograr el cobro de los tributos, mientras que los grandes contribuyentes —y en esa época, hacía pocos días que había surgido a la luz el caso "Macri"— no recibían las sanciones ejemplificadoras que se consideraban necesarias, como señal de que se estaba aplicando la ley de modo equitativo e igualitario y, sobre todo, con más rigor para aquel que debía pagar más y no lo hacía.

No recuerdo bien si lo he leído en los fundamentos del dictamen de mayoría o si me lo comentó alguno de sus firmantes o, incluso, si lo he visto en los diarios, pero tengo conocimiento de que se dice que la gente que tiene a su cargo la ejecución de las disposiciones legales se ha comprometido a sancionar a los grandes contribuyentes que no cumplan con sus obligaciones; esto es reconocer, prácticamente, que hasta la fecha no se ha procedido de ese modo.

En este marco se habrá de dictar esta norma que, evidentemente, mejora la situación pero lo hace en contra del contribuyente y a favor de la punición, mediante la posibilidad de clausura de los comercios.

Además, está el tema de la responsabilidad del propio consumidor por no tener en su bolsillo o por no exigir la entrega de la factura en el momento en que va a adquirir alguna mercadería, en oportunidad de transportarla.

Por otra parte, se llega a la suspensión de la matrícula de profesionales que de alguna manera no cumplimenten las normas pertinentes. Ustedes saben que se trata de profesiones que están muy sobrecargadas porque se han ido delegando funciones, por ejemplo, en los escribanos, en los abogados y en los contadores, haciéndolos responsables de deberes formales que —reitero— recargan sus tareas en beneficio del erario y sin ninguna contraprestación.

**Sr. Verna.** — ¿Me permite una interrupción?

**Sr. Presidente.** — El señor senador por La Pampa solicita una interrupción.

**Sr. López.** — Cómo no.

**Sr. Presidente.** — Para una interrupción, tiene la palabra el señor senador por La Pampa.

**Sr. Verna.** — Señor presidente: he pedido el uso de la palabra para recordar que la cuestión de la matrícula también incluye a los matarifes y a quienes venden granos, que se presume están evadiendo una suma superior a los 800 millones de dólares anuales en nuestro país.

**Sr. López.** — Está bien; es válida la referencia.

**Sr. Maya.** — ¿Me permite una interrupción?

**Sr. Presidente.** — El señor senador por Entre Ríos solicita una interrupción. ¿La concede?

**Sr. López.** — Cómo no.

Seguramente querrá hacer mención al tema de Urdinarrain.

**Sr. Presidente.** — Para una interrupción, tiene la palabra el señor senador por Entre Ríos.

**Sr. Maya.** — Señor presidente: para no caer exclusivamente en el tema de Urdinarrain, tengo una gran tentación de hacer una pregunta al señor senador porque durante el gobierno radical no recuerdo una sola sanción a un gran contribuyente que haya sido objeto de la verificación de la DGI. O sea que éste es un mal histórico. De cualquier manera, no lo justifico.

Pero en el tema de Urdinarrain —que conozco, por lo menos, tanto como el señor senador, porque es un asunto familiar—, él no ignorará que estamos en presencia de una de las localidades con una gran actividad económica similar a la de zonas aledañas de donde él viene. Tal es el caso de San Salvador, donde los índices de desocupación son sumamente bajos por la gran actividad vinculada con el desarrollo e impulso agrícola-ganadero de los últimos tiempos.

Tampoco ignorará que la resistencia planteada en aquella oportunidad por los comerciantes tuvo una base de agitación esencialmente política.

Otra de las cosas que sería bueno reconocer —porque si el señor senador conoce el medio, y estoy seguro de que es así, no lo puede ignorar— es el hecho de que por lo menos el 50 por ciento de la actividad económica vinculada al agro es absoluta y totalmente informal y en negro. Y dadas las dimensiones que está cobrando esta actividad, el objetivo del operativo de la DGI fue fundamentalmente no clausurar sino lograr la registración de los actores económicos que históricamente trabajaron en negro y que en la actualidad lo siguen haciendo.

Esto es de conocimiento público porque en la vida diaria es difícil encontrar gente perteneciente a la actividad económica de la zona que entregue comprobantes ya que nadie está ins-

cripto. Y esto también ocurre en muchas localidades del interior vinculadas a esta actividad.

Creo que es bueno reconocerlo y es algo que no puede estar ausente del diagnóstico del señor senador porque, si no, estaríamos faltando a la verdad o elaborando una estructura sobre bases que no son ciertas.

**Sr. Presidente.** — Continúa en el uso de la palabra el señor senador por Entre Ríos de la Unión Cívica Radical.

**Sr. López.** — No era eso precisamente lo que decían en la asamblea los pequeños comerciantes, industriales y productores agropecuarios de Urdinarrain. Creo que el señor senador Maya estuvo presente. Yo también lo estuve.

Pero lo cierto es que a 30 o 40 kilómetros de allí sí se produjeron clausuras. En Urdinarrain, no; porque la gente se atrincheró e hizo llegar la protesta hasta la Capital Federal. Incluso, tuvimos oportunidad de presentar proyectos en la Cámara de Diputados pidiendo la derogación de esos dos artículos que no se derogaron de la ley de abastecimiento.

Basavilbaso es una ciudad totalmente deprimida en el aspecto económico, con un alto porcentaje de desocupación producto del levantamiento del ferrocarril, que sintió el sacudón de las políticas implementadas luego de 1989. Además, es una localidad tradicionalmente en manos del justicialismo, aunque dicho partido pierde las últimas elecciones. Y allí sí se clausuraron pequeños comercios.

Esto quiere decir que se apuntó al pequeño, al más chico de los comerciantes del interior de las economías regionales. En este clima se pretende aprobar el proyecto. Por eso, digo que la prudencia exigiría que no lo hiciésemos hoy y que volviese a ser estudiado por la Comisión de Derechos y Garantías.

Así, todos los partidos políticos con representación en esta Cámara tendríamos oportunidad de hacer un estudio más concienzudo del tema.

(Lee): "En el proyecto se establece el efecto devolutivo del recurso judicial que se interpone contra la resolución que impone la clausura administrativa. Esta norma proyectada bien puede tacharse de inconstitucional. En el caso 'Dumit Carlos c/Instituto Nacional de Vitivinicultura', fallado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación el 8 de noviembre de 1972, se estableció que el artículo 28, segunda parte, de la ley 14.478, que prescribía que el recurso que se dedujere contra la resolución del Instituto Nacional de Vitivinicultura, que dispone que la clausura o suspensión de un establecimiento se

concedería al solo efecto devolutivo, era inconstitucional.

"La doctrina que emana de ese pronunciamiento es perfectamente aplicable a esta disposición que se pretende sancionar.

"Ello es así, por un lado, porque allí se consideró que la sanción de clausura reviste naturaleza penal. En consecuencia, la obligación de cumplirla, aunque se encuentre judicialmente recurrida, viola la presunción de inocencia, en la medida en que el estado de inocencia que debe presumirse por parte del imputado impide satisfacer anticipadamente la presunción punitiva del Estado, como ocurre si se obliga a cumplimentar la clausura.

"Por otra parte, no purga la inconstitucionalidad el efecto suspensivo que se atribuye al recurso a interponer en sede administrativa. En ese caso, refiriéndose al tema, la Corte dijo que la doctrina según la cual es válida la actuación de órganos administrativos con facultades jurisdiccionales no supone la posibilidad de un otorgamiento incondicional de tales atribuciones. La actividad de esos órganos se encuentra sometida a limitaciones de jerarquía constitucional que no es lícito transgredir, entre las que figura, ante todo, la que obliga a que el pronunciamiento jurisdiccional emanado de órganos administrativos quede sujeto a control judicial suficiente.

"En la norma proyectada no se ve satisfecha dicha doctrina, que reconoce como primer precedente el conocido caso 'Fernández Arias c/ Poggio'. Esto es así porque el remedio judicial apto no resulta idóneo para cumplimentar la garantía de revisión judicial suficiente si su interposición no es apta para impedir el cumplimiento de la sanción. En este sentido, es necesario reparar que no nos encontramos frente a una situación comparable con otras muchas que podemos hallar en nuestra legislación referidas a la obligatoriedad de depósitos previos como requisito para el acceso a la revisión judicial. Ese recaudo, cuya validez ha sido reconocida por la Corte desde el caso 'Cine Callao', está impuesto para cuestiones de estricto contenido patrimonial y administrativo y responde al principio *solve et repete*. Aun así deben dejarse de lado determinadas circunstancias excepcionalmente gravosas para el administrado.

"En el caso de la sanción de clausura a que se refiere el proyecto, su naturaleza penal lo coloca en un terreno diferente, en el cual debe asegurarse la plena vigencia de las garantías que rodean a los procesos destinados a la punición."

¿Por qué es una pena? Porque cuando el inspector, sin intervención de ningún órgano jurisdiccional, administrativo y mucho menos judicial, cree que se ha cometido una infracción y pone la faja de clausura, está causando un agravio que va más allá del aspecto económico del responsable del pago o del contribuyente. En efecto, lo afecta en otros valores.

La buena doctrina indica que en todo caso la sanción que debe imponer el Estado debe ser del mismo tipo que la falta cometida, es decir, de carácter pecuniario, no debiendo afectar otros valores que hacen al establecimiento, a su imagen y al valor moral de años de actividad comercial, que afectarán aun el valor llave del comercio.

La sanción de clausura preventiva es una sanción penal y por eso no debe dejarse en manos de los funcionarios que detectan las infracciones.

No ignoro que existen normas que lo autorizan. Pero eso no quiere decir que esté de acuerdo, que sea de buena doctrina ni que tengamos que avanzar sobre esas medidas en este clima social y político económico.

"Es cierto que en el fallo 'Mickey S.A.' del 5 de noviembre de 1991, la Corte Suprema declaró la validez constitucional del inciso 1° del artículo 44 de la ley 11.683 en virtud del cual se había clausurado un establecimiento de la ciudad del Neuquén por una infracción formal.

"Sin embargo, entiendo que en dicho fallo se examinó la razonabilidad de la disposición desde el punto de vista del principio de proporcionalidad, estableciéndose que la sanción de clausura no resultaba exorbitante y por lo tanto no era irrazonable la norma que la establecía.

"En el caso 'Martínez' se examinó el tema desde la óptica de la dogmática penal. Por lo tanto ni en esos ni en algún otro pronunciamiento estuvo en juego la cuestión que aquí se plantea como sustento de la inconstitucionalidad que reprochamos al proyecto en este aspecto.

"No omito que en una última reforma de la ley 11.683 también se atribuyó efecto devolutivo al recurso judicial; empero, destaco que la misma norma reconoció a los jueces a dar a aquél efecto suspensivo a pedido de parte, cuando advirtieran que el cumplimiento de la sanción podía implicar un desmedido gravamen al contribuyente. Y en este sentido la experiencia demuestra que todos los jueces de primera instancia en lo penal económico concedieron ese efecto, bastando para ello el pedido del interesado.

"Asimismo, la clausura administrativa automática que hubo con anterioridad en los hechos nunca se aplicó porque exigía la constatación simultánea de dos infracciones o la reincidencia; prueba de lo expuesto es que la DGI acudió a una forzada interpretación de la única norma de la ley de abastecimiento que continúa vigente para aplicar clausuras. Empero, hoy vuelve sobre el tema con esta reforma como consecuencia del fracaso judicial que experimentó aquella actividad: la inmensa mayoría de los recursos de amparo deducidos por los contribuyentes fueron acogidos, a punto tal que se tornó práctica común designar oficial de justicia ad hoc para el levantamiento de la clausura a los letrados intervinientes en su defensa.

"A todo lo expuesto pueden agregarse dos consideraciones de carácter doctrinario; una de ellas, el carácter infamante que cabe reconocer a la sanción de clausura: la difusión que alcanza a través de la colocación de fajas de grandes tamaños y notables colores genera un daño adicional sobre la imagen comercial, circunstancia que exige un particular cuidado en el mantenimiento de las garantías constitucionales a que debe sujetarse el procedimiento que conduce a su aplicación. La otra, que la más moderna tendencia en materia tributaria pregona que la incidencia de una sanción en el patrimonio del contribuyente debe limitarse sólo a aquello que redunde en 'favor del Estado', es decir no debe ir en desmedro de la actividad económica particular del interesado ni de la actividad económica general, toda vez que estas últimas resultan perjudicadas por la imposibilidad de operar excediendo los límites del favor del Estado antes aludido. Aunque se reconozca a los organismos verificadores y fiscalizadores esta facultad — cuestión que en sí misma es discutible —, su aplicación exige también la plena vigencia de aquellas garantías.

"En cuanto a la exhibición de facturas o comprobantes, este aspecto del proyecto también merece reparos. Aunque se admita la existencia de un deber de colaboración como parte del de contribución, ello no puede conducir a la idea plasmada en el proyecto de obligar a toda la población a llevar adelante una tarea fiscalizadora como se hace a través de una indebida delegación transestructural de las facultades que son propias del Estado, es decir una delegación de las facultades 'hacia afuera' del aparato burocrático.

"Es cierto que normas análogas existen en otras naciones como Chile e Italia, pero también

reconocen precisiones de las que carece el proyecto en examen.

"Nos preguntamos: ¿hasta qué lugar está obligado el consumidor final a conservar la factura? ¿Qué quiere decir 'a la salida' del establecimiento, local, etcétera? ¿Cómo se resolverá el alcance espacial de esta obligación en los numerosos casos de duda que pueden presentarse, como por ejemplo en un kiosco, en ventas autorizadas en lugares abiertos, como en una plaza o en la vía pública?

"Además, ¿qué haremos con los menores de edad que celebran transacciones comerciales cotidianas que pueden revestir valores de cierta consideración? ¿Derivaremos la discusión a la inimputabilidad?

"Esta norma, como lo diría alguna doctrina española, puede calificarse de propagandística. Es irrealizable su aplicación práctica y sólo se dirige a crear en la ciudadanía un estado de temor en el intento de mejorar por esa vía la recaudación, cuando ello es responsabilidad del órgano que ejerce las facultades de fiscalización, verificación y recaudación y de la capacidad y responsabilidad de quienes los dirigen para instrumentar sistemas idóneos a tal fin".

Señor presidente: al empezar la sesión el presidente de mi bloque y el presidente de la Comisión de Derechos y Garantías hicieron objeciones reglamentarias que hago mías. El señor senador Losada pedía que el proyecto fuera girado a comisión para que pudiera ser examinado en su seno.

Nosotros hacíamos notar que todas las encuestas realizadas señalan que la principal causa por la que no se contribuye en niveles aceptables en el país es porque la gente visualiza la dilapidación de los recursos. También hacíamos notar que faltan sanciones ejemplificadoras para los grandes contribuyentes que incumplen.

Por estas razones nos vamos a oponer a la sanción del presente proyecto y solicitamos que vuelva a comisión.

**Sr. Presidente.** — Tiene la palabra el señor senador por Corrientes del Partido Autonomista.

**Sr. Romero Feris.** — (*Lée*): "Señor presidente: en nombre del bloque autonomista voy a referirme a este proyecto de ley por el cual se introducen diversas modificaciones a la ley de procedimiento tributario en sus aspectos punitivos y tendientes a reforzar las atribuciones de la Dirección General Impositiva en sus facultades represivas.

Según dice el mensaje del Poder Ejecutivo nacional, el fundamento esencial es autorizar a

dicho organismo a adoptar diversas medidas a fin de asegurar el correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales y evitar las maniobras tendientes a eludirlas.

Más adelante sigue diciendo que la evasión ha alcanzado límites críticos y ese estado de cosas afecta a la comunidad en general, por su repercusión inmediata en el orden económico-financiero del Estado nacional y en el plano de las convicciones ciudadanas sobre la equidad de los impuestos.

Sin duda la materia tributaria encierra una enorme complejidad de factores que, si bien afectan principalmente lo económico, no dejan de influir en otros aspectos de la conducta ciudadana, generando actitudes de rechazo en relación con las normas tributarias.

Una reciente encuesta ha mostrado la posibilidad de un cambio en las conductas de evasión y marginación frente a los impuestos en relación directa con el conocimiento del destino productivo del gasto público.

Permanentemente desde el Estado se están sancionando normas punitivas. Cada vez más se procura amedrentar —diría yo— a los posibles contribuyentes con sanciones siempre crecientes y con resultados casi imperceptibles. Pasaron sin pena ni gloria el tanquecito, el sabueso y el peine informático. La evasión, en cambio, parece estabilizarse y afianzarse, surgiendo una especie de movimiento solidario entre los pequeños comerciantes y productores en rechazo de la intervención de la Dirección General Impositiva. Ejemplo de ello lo constituyen los recientes episodios de Capitán Bermúdez en la provincia de Santa Fe, los de tiempo atrás en la ciudad de Pergamino y otros casos más.

A mi criterio esto ocurre por cuanto las normas que se sancionan y enmiendan permanentemente se hallan dirigidas a castigar a pequeños comerciantes e industriales o prestadores de servicios mediante la amenaza de la clausura, procedimiento que se adoptó valiéndose de la llamada ley de abastecimiento, concebida y aplicada en función de una ideología absolutamente opuesta a los principios de mercado que se declaman como en plena vigencia.

Permítaseme recordar que a poco de asumir el primer mandato de este gobierno, a mediados de 1989, se sancionaron las leyes de reforma del Estado y de emergencia económica. Esta última, la 23.697, aprobada el 1º de septiembre de 1989, contenía un capítulo de Régimen Penal Tributario y Previsional, cuyos artículos 64 a 70 establecían penas de prisión desde quince días

hasta seis años, incrementables hasta en un tercio en determinadas situaciones por el incumplimiento de las leyes de esa naturaleza.

Desde entonces a la fecha se han ido sucediendo reforma tras reforma para incrementar las facultades punitivas del organismo recaudador, a la vez que para extremar las exigencias a los contribuyentes, tanto en materia formal como en la información a brindar a dicho ente fiscal.

En cada ocasión se repitió el debate sustancial que subyace en este tipo de leyes: el derecho constitucional a la defensa. Nadie puede ser penado sin juicio previo, y si violentamos ese derecho fundamentalísimo estaremos sentando uno de los peores antecedentes en materia legislativa, que no por ello ha de ser el primero. Decimos esto muy a nuestro pesar.

Pero aun cuando por razones de número llegase a alcanzar el status de legalidad, nunca podrá obtener el de la legitimidad que es anterior y previo, y correrá la suerte de otras tantas normas que, enfatizando el carácter recaudador, terminan descartadas por la sanción de inconstitucionalidad que le aplican los tribunales en lo penal económico.

Reflexionemos brevemente acerca de cuáles han sido los resultados obtenidos hasta el presente con tanta legislación represora. En más de siete años, las condenas con pérdida de la libertad individual se pueden contar con los dedos de una mano. Entonces, preguntémonos por la verdadera razón de la ineficacia del organismo tributario. ¿Significa acaso que durante siete años estuvieron vigentes leyes totalmente inoperantes? Realmente, ello no habla bien del gobierno como conjunto de los tres poderes del Estado, con un Congreso de la Nación que sanciona leyes que el Poder Ejecutivo no puede hacer cumplir y, en su caso, con un Poder Judicial que las descalifica en su aplicación concreta.

El 12 de junio próximo pasado estuvo en este Congreso de la Nación, invitado —como otros distinguidos tributaristas— por la Comisión Especial de Coparticipación Federal, el doctor Raúl Cuello, quien ha sido por más de 35 años profesor de finanzas públicas y ocupó el cargo de director general de la Dirección General Impositiva y de secretario de Ingresos Públicos. En esa oportunidad, su brillante y concisa exposición me dejó atónito.

Por ello, voy a leer algunas de las cifras que brindó el doctor Cuello en materia de administración tributaria. En el padrón del impuesto a las ganancias, la Dirección General Impositiva

tiene registrados a 2.430.000 contribuyentes. El año pasado presentaron su declaración anual 1.150.000, de los cuales sólo 724.000 determinaban impuesto y entre estos últimos había muchos que habían concretado el ingreso con anterioridad. Es decir que 1.280.000 contribuyentes omitieron cumplir con las complejísticas normas que se fueron dictando. Recordemos que cada intimación automática requiere un costo del orden de los 5 pesos, por lo cual dicho requerimiento demandó un costo de 6 millones de pesos y sus resultados no nos han sido comunicados.

Se está exigiendo a los contribuyentes una cuantiosa información cuyo uso posterior permanece en la incógnita. Así, el doctor Cuello no vaciló en afirmar que se está convirtiendo a la Dirección General Impositiva en un inmenso buzón.

Otro dato a tener en cuenta es que 250.000 contribuyentes, en el denominado sistema "Dosmil", aportan el 94 por ciento de la recaudación. Esto nos lleva a pensar si estamos obrando acertadamente en cuanto a los sistemas de control y verificación.

Se ha convertido en un hecho público y notorio la evasión en la comercialización de carnes, que involucra a toda la cadena que va desde el productor del ganado —las más de las veces obligado porque, de lo contrario, no vende— hasta el faenador, el transportista, el distribuidor y la venta mayorista y minorista. En esta inmensa cadena comercial se evaden 700 millones de pesos. Esto lo han dicho el ministro de Justicia y el secretario de Agricultura y Ganadería. Nuevamente nos preguntamos si éste era un hecho desconocido o, más bien, si de tan conocido era considerado intocable.

Ahora se conoce que también en el rubro cereales la evasión es de varios cientos de millones. ¿De qué modo explicar a la gente que, con tanta ley penal y con tantos requisitos y exigencias documentales que permiten clausurar un negocio porque en las boletas no se ha consignado un dato ínfimo, han pasado delante de los ojos de las autoridades impositivas evasiones en estos rubros por más de mil millones de pesos?

Otros datos que aportó el doctor Cuello en aquella ocasión fueron los porcentuales de evasión respecto del impuesto al valor agregado en distintos ramos de la actividad. Así, en el sector primario, comprensivo de la agricultura, la ganadería y la pesca, se estiman en el 72 por ciento; en minería, en el 60 por ciento; en la construcción, nada menos que en el 78 por ciento; en servicios comunales, sociales y personales, casi en

el 80 por ciento. Y los demás sectores ofrecen cifras que van entre el 29 y el 51 por ciento.

Estas cifras, y otras más de similar naturaleza, nos llevan a concluir que parece poco probable que este proyecto de ley que estamos examinando sea una solución razonable para los problemas de recaudación del organismo.

Las sanciones propuestas, sumadas a la facultad que se piensa acordar al funcionario de la DGI para la clausura preventiva de un establecimiento cuando detecte *prima facie* —según lo dice la norma— el incumplimiento de alguno de los hechos u omisiones tales como la no emisión de facturas, o su no entrega, la falta de una contabilidad de sus operaciones o la no inscripción como contribuyente, introducen la discrecionalidad en el procedimiento y dejan al simple criterio del funcionario actuante la aplicación de una pena que, como dije anteriormente, excede el marco de nuestra Constitución.

No altera este concepto el hecho de que la norma proyecte restringir esta facultad a la circunstancia de "siempre que exista un grave perjuicio al fisco" porque la ley no define esta circunstancia, y aun cuando lo hiciera no por ello dejaría de violentar el derecho constitucional a la propia defensa.

Considero, señor presidente, que sería mucho más positivo para el país que también en esta materia se respetasen los derechos y garantías que sabiamente establecieron nuestros constituyentes en 1853, y que significaron un capítulo intocable en la reciente reforma de 1994.

Una clausura dispuesta por un juez de la Nación, a través de un procedimiento sumario o sumarísimo, tiene un valor ético para la sociedad mucho más trascendente que la simple acción de uno o más funcionarios sujetos a la presión del momento, y no siempre capacitados técnica y jurídicamente para actuar y discernir sobre los alcances de la medida que se proponen aplicar. No significa esto desmerecer a muchísimos funcionarios de carrera; por el contrario, muchos de ellos merecen nuestro reconocimiento, pero tengo presente, señor presidente, que a la DGI se le transfirieron varios miles de empleados de empresas públicas y otros organismos.

Como afirmé poco antes, con dos mil o tres mil inspectores diseminados por todo el país se piensa controlar un universo de 2.500.000 contribuyentes personales, a los que se deben sumar unas 250.000 empresas. Entiendo que este camino que consiste, como en otros aspectos de la política económica, en hacer recaer

sobre la última expresión de una gran cadena de evasión las penas corporales, es ineficiente.

De igual modo, imponer al comprador o consumidor una sanción punitiva como cómplice del delito tributario no resulta oportuna. Considero que es una idea valiosa, pero aplicable luego de un proceso de educación que este proyecto no prevé en absoluto. Seguramente, el comprador adoptaría espontáneamente una actitud de colaboración si viera que con ella contribuye a la solución real de los problemas, pero la gente ha llegado a un alto grado de escepticismo en esta materia. El simple hecho de que después de más de siete años en ejercicio de esta administración se descubre que por una denominada "aduana paralela" ingresaron al país miles de millones de dólares en mercaderías de contrabando, arruinando a millares de pequeños productores y comerciantes, no exalta propiamente el patriotismo de la gente.

Lo mismo ocurre con la evasión experimentada, por cientos de millones de pesos, en los ramos de la carne y de los cereales, como ya he mencionado anteriormente.

No creo que la gente quiera ver a alguien preso, como se sostiene desde algún sector. Considero que lo que demanda es justicia, en todos los órdenes, entre los que se incluye el tributario. Los porcentajes de las cifras de evasión que le proporcionado señalan que deben replantearse muchas cuestiones en materia de administración tributaria.

Se volverá a repetir que no se proponen otras soluciones, pero no es cierto. Aquellas que se plantean no son consideradas, como no lo fueron antes, cuando una conducción económica llena de soberbia descalificaba toda crítica mientras dirigía los asuntos de la Nación a este estado de cosas: a un temible déficit fiscal, a una tremenda desocupación, a un endeudamiento externo creciente, a la asfixia del interior del país por el continuo drenaje de fondos para financiar del conglomerado que rodea a esta Capital Federal, a una creciente marginalidad, a la falta de atención cada vez mayor de los jubilados y pensionados —siendo la situación en la que se encuentra el PAMI la muestra más evidente— y a muchas consecuencias negativas sobre las que volveremos a ocuparnos cuando tratemos el próximo presupuesto de la Nación.

Quiero significar que tampoco son considerados ahora nuestras propuestas, cuando vemos repetirse recetas ineficaces que probablemente sólo consigan aumentar el clima de malhumor que ha invadido a los habitantes de nuestro país.

Y se trata de un malhumor justificado, si nos atenemos a la penosa situación por la que atraviesan millones de argentinos, que apenas obtienen un ingreso mínimo por sus actividades, en tanto que el número de desocupados y subocupados se mantiene en las cifras más altas de la historia.

Tampoco nos dejamos llevar por los rimbombantes anuncios según los cuales la Argentina ha retomado una vigorosa senda de crecimiento. Hoy, el producto bruto es netamente inferior al de 1994 considerando el mismo período —en no menos del 2 por ciento—, lo que implica una reducción superior del ingreso per cápita.

Por otra parte, el llamado efecto “tequila”, que pasó desapercibido en otros países latinoamericanos como Chile y Colombia, y que apenas produjo una baja temporal de la actividad económica de reducida significación en otros países como Brasil y Uruguay, signó profundamente nuestra economía y demostró con claridad evidente su debilidad estructural.

Señor presidente: considero que, siendo correcto adecuar las penalidades tributarias a las circunstancias imperantes, ello debe efectuarse con sujeción estricta a nuestros principios constitucionales. Por tal razón voy a votar negativamente este proyecto en general, y rechazaré en el tratamiento en particular las normas propuestas que he señalado como contrarias a los derechos y garantías fundamentales de nuestra Carta Magna; también pediré que la vigencia de la responsabilidad del consumidor final se difiera hasta tanto no se realicen las campañas educativas a las que he aludido anteriormente en mi exposición.

**Sr. Presidente.** — Tiene la palabra el señor senador por Corrientes, del Partido Liberal.

**Sr. Aguirre Lanari.** — Señor presidente: otra vez estamos ante un tema que parece recurrente, como es el caso de las sucesivas reformas que venimos votando a través de los años en materia impositiva y, particularmente, en un intento que, desde ya, cuenta con justificadas críticas en lo que se refiere al procedimiento de que se intenta valer el fisco para aumentar una recaudación que, indiscutiblemente, a nadie conforma.

Quiero adelantar que no me siento conforme con el trámite que se ha impreso a este asunto que hoy está en debate. Se trató de un trámite que hizo que hace tres días nos enteráramos por los diarios de que hoy se trataría este asunto y, lo que es peor, el dictamen definitivo lo conocimos recién a última hora del día de ayer. En consecuencia, ello ha hecho que nos abocáramos a un

estudio excesivamente apresurado que, sin duda alguna, no es beneficioso para el acierto de nuestras decisiones. Es decir, seguimos con una política que rechazo y que consiste en que, bajo el pretexto de necesidad y urgencia, nos veamos compelidos a estudiar apresuradamente asuntos de gran trascendencia sin la meditación necesaria que debe acompañar nuestra labor.

No creo que una demora hubiera de perjudicar la sanción final. Sin embargo, somos comprensivos porque —no sólo en este gobierno sino también en el que lo antecedió— se nos solicitó esa actitud a los legisladores. Y aquí estamos. No obstante ello, dejamos planteada nuestra disconformidad en el sentido de que este procedimiento no sea recurrente y, por ende, nos permita cumplir nuestra labor con mayor eficacia y responsabilidad, máxime cuando, como en este caso —y he aquí mi discrepancia fundamental—, se afectan garantías constitucionales, tal como se ha puesto de manifiesto por parte de los oradores preopinantes. De allí, entonces, mi oposición a este tipo de normas que sin duda alguna, no benefician la seguridad jurídica del país.

Básicamente, este proyecto busca aumentar las facultades de control por parte de las autoridades y agravar las sanciones para el caso en que se advierta o se presuma la existencia de anomalías.

Es evidente, señor presidente, que la evasión fiscal existe, y a combatirla tiende el proyecto en consideración. Pero este tema de la evasión fiscal, que en las últimas semanas y meses ha alcanzado una repercusión espectacular con motivo del famoso caso de la aduana paralela, nos induce a suponer que, evidentemente, han existido fallas en la aplicación de normas, que nos obligan a ser muy cautos en esta ocasión.

Nadie puede estar en contra de que se busquen los remedios adecuados para combatir la evasión, pero creo que uno de los elementos que más ayudan para la solución definitiva de este problema es la existencia de una conciencia ciudadana que esté persuadida de que el contribuyente debe cumplir tanto como debe hacerlo el poder público frente a la aplicación exitosa de aquellos fondos que le son entregados por parte del pueblo contribuyente.

En el mensaje del Poder Ejecutivo se establece, básicamente, la decisión de luchar contra la evasión tributaria que, todos sabemos, o por lo menos así nos lo indican, alcanza niveles altísimos; y se dice también que se busca una equidad en materia tributaria que, por otra

parte, está marcada inexorablemente por el artículo 4º de nuestra Ley Fundamental.

Sin embargo, yo no sé si no estamos atacando esa equidad con algunas disposiciones que ya han sido criticadas y a las que voy a sumar también mi punto de vista.

Nosotros reconocemos que existe una alta evasión, así como también que es necesario recaudar fondos para así contribuir a la estabilidad, que es esencial en todo país organizado. Pero, a mi juicio, esto no significa que vengamos a solucionar esta requisitoria apelando a ciertos remedios que, como bien se dice a veces, son peores que la enfermedad.

Es plausible el objetivo de recaudar con la mayor eficiencia, pero ello no autoriza a que el legislador brinde instrumentos en detrimento de otros valores, que también tenemos la obligación de resguardar.

Es decir que hay que encontrar un equilibrio entre el afán recaudatorio, propio de todo gobierno, la equidad tributaria, que recién hemos invocado, y las garantías necesarias para los contribuyentes, a fin de evitar firmar así un cheque en blanco, que estaría notoriamente en contra de lo que establece el artículo 29 de la Constitución Nacional.

La presión impositiva se ha venido acentuando en los últimos años y, sin embargo, no hemos podido adecuarnos ni encontrar una solución definitiva al déficit fiscal, contra el cual todos proclaman una lucha sacrosanta, pero aún sigue azotando nuestras cuentas públicas.

Y todo ello se ha venido dando en detrimento de aquello que los legisladores del interior estamos más obligados a resguardar, es decir, el conjunto de las pequeñas y medianas empresas, que constituyen la expresión económica de las provincias, que fueron las más afectadas por esta recurrente y acentuada presión impositiva, que hizo que las economías regionales fueran pródigas en aumentar la desocupación que las aflige.

Ninguno de los que estamos aquí sentados podemos propiciar la evasión, ni mucho menos justificarla o resguardarla. Lo que estamos haciendo es expresar una preocupación, para evitar un extremo límite que afecta a las pequeñas y medianas empresas.

Con respecto a este punto, quiero referirme precisamente a una prolongada entrevista que hace dos días mantuve en mi provincia con los miembros de la Asociación de la Producción, Industria y Comercio de Corrientes. En esa ocasión me hicieron entrega en mano de una nota

de la que, si bien no leeré íntegramente, me voy a permitir citar un párrafo sustancial, porque es expresivo y demuestra la preocupación, casi diría la angustia, con la que los firmantes se refieren al proyecto que estamos considerando.

La parte esencial dice así: (Lee) "En lo que respecta a intentar otorgar facultades de clausura a inspectores y funcionarios de la DGI, quienes arbitrariamente y sin tener conocimiento cabal o contemplación de la situación económica de la empresa en cuestión, podrían efectuar la misma, lo vemos como un claro intento de avasallamiento de los derechos y libertades de los comercios y empresas, pero queremos que quede claro que no nos oponemos a la clausura con causa justificada, luego de que se determinó en forma fehaciente la falta cometida, no podemos oponernos al principio de la prueba comprobada y la sanción aplicada, pero sí nos oponemos a la inversión de dichos principios, además de plantear la inconstitucionalidad de dicha medida, tema por todos conocido, lo que planteamos, es la falta de seriedad al intentar imponer esta medida en un estado en el cual se han comprobado innumerables casos de corrupción y con serias deficiencias de sus sistemas de control, donde lo único eficiente aparentemente es culpar a los empresarios y al comercio de los desórdenes de la dirigencia, partiendo de la premisa de ser considerados permanentemente evasores. Hoy no necesitamos dar ejemplos, simplemente con la lectura diaria de los periódicos, nos encontramos con sobrados casos; en un estado donde muchos funcionarios, carecen de equidad y donde vale exclusivamente la astucia para engañar al sufrido pueblo argentino, hablar de la posibilidad de que los inspectores de la DGI, puedan clausurar comercios y/o empresas, es sencillamente generar una nueva fuente de ingresos 'paralela', para el enriquecimiento de los deshonestos y se estará cada vez más lejos de lograr el objetivo buscado de aumentar la recaudación..."

No voy a seguir leyendo los siguientes párrafos de esta nota, pero sí quiero dejar constancia de que además hay otras quejas y angustias que me fueron transmitidas en el referido encuentro, traduciendo problemas que en general afectan a los pequeños comercios en casi todo el país. Ellos me expusieron la situación por la que están atravesando: la de que tributan impuestos, que afrontan cargas sociales y una serie de gastos que surgen naturalmente de su existencia pública, de cara a la sociedad y al Estado; y encuentran que sus márgenes son cada vez más estrechos, afrontando una competencia que va minando de a poco su economía y los lleva con



creciente y alarmante repetición a tener que cerrar sus puertas, frente a competidores tales como los supermercados, que actúan legalmente, pero en particular, frente al comercio ambulante y clandestino que se desenvuelve al margen de la ley. No parece encontrarse remedios para este último caso, contra el cual sí deberían extremarse los esfuerzos y la actividad de los organismos encargados de recaudar los tributos correspondientes.

Quiero remarcar lo que estos pequeños comercios del interior del país significan, como otras entidades de servicios, en materia de creación y de subsistencia de empleos.

Corresponde tener en cuenta sus inquietudes y reclamos. Como acabo de leer, y recordando parcialmente la nota que me enviaron, no propician la evasión sino, simplemente tratan de no quedar expuestos a la arbitrariedad que puedan encontrar en la actuación de funcionarios que aplican sanciones, recurribles ante otros funcionarios igualmente administrativos y sin que el recurso que se interponga tenga carácter suspensivo.

Cuando pueda arbitrase finalmente una resolución judicial que rectifique eventualmente la sanción anterior —esa sanción de tipo administrativo— la debilitada economía de esas empresas quizá no pueda superar el trance y nos encontraremos con una nueva causa de desempleo.

Reitero, señor presidente, que ni estas empresas ni el legislador que habla pueden propiciar la evasión. Sólo se solicita el resguardo jurídico de un tratamiento equitativo y que el control para los evasores se aplique antes que nadie a quienes públicamente, como el comercio clandestino, muestran su desprecio por la ley.

No es fácil, por las circunstancias a las que me referí anteriormente, ordenar una exposición concienzuda del proyecto que estamos tratando.

En el mensaje de elevación del proyecto de ley del Poder Ejecutivo se resumen las principales innovaciones que trae la iniciativa y que han sido también destacadas por el señor miembro informante. Por esta razón, no voy a referirme en detalle a este asunto porque ya es de suficiente conocimiento por parte de la Honorable Cámara. Pero de la lectura del proyecto surgen evidentemente facultades excesivas para la Dirección General Impositiva que atentan contra la equidad y los derechos individuales a que hemos hecho referencia.

Se impone a los consumidores finales de bienes y servicios la obligación de entrega de

facturas o comprobantes de las transacciones que lleven a cabo, conservando en su poder esa documentación y exhibiéndola a los inspectores fiscales, sancionando con multas la infracción a esta carga.

La ineficiencia de la Dirección General Impositiva para fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias pretende ser paliada mediante esta peculiar obligación que se traslada a los consumidores, que son precisamente quienes solventan el sistema fiscal con sus erogaciones tributarias.

De esta manera se consagra una verdadera carga pública, haciéndonos partícipes de la tarea de fiscalización impuesta al Estado. Esta carga pública se derrama sobre todos los consumidores en forma indiscriminada y no se justifica de ninguna manera, porque va a ser una fuente pública de conflictos callejeros cuando los inspectores puedan, eventualmente y muy posiblemente, hacer uso y abuso de la discrecional atribución de que se los inviste.

En este sentido quiero leer parte de una nota que me ha sido entregada por una benemérita institución que todos conocemos: Acción del Consumidor —ADELCO—, con la cual se me ha hecho llegar una presentación que esa entidad dirigió el 8 de septiembre al señor director de la Dirección General Impositiva. Dicen: "El comerciante que evade IVA retiene para sí, generalmente, el 21 por ciento que le ha abonado el consumidor, evade impuestos a las ganancias al no quedar registrada la operación, mientras que el consumidor, si acepta que no se la den, o distraído no la pide, generalmente no saca ningún provecho de esa actitud. ADELCO sabe además que un consumidor que tiene un problema no se puede defender si no tiene la factura".

Solicitan que "... se revea la multa para el consumidor, y en el caso de que se decidiera aplicarla, que la misma fuera solamente un porcentaje del valor de la compra o del servicio, y que la forma de hacerlo y el trato que reciba el mismo no permitiera abusos".

Al entrar en el tratamiento en particular del proyecto en consideración voy a proponer alguna modificación que dé respuesta a esta legítima inquietud, que sé que sin duda alguna interesa a todos los señores senadores.

En este sentido quiero hacer justicia, porque el dictamen que finalmente se nos hizo conocer ayer traduce una inquietud y un sentido de responsabilidad por parte de la comisión, ya que se morigeró el texto originariamente remitido por

el Poder Ejecutivo, por ejemplo al no penar al consumidor final, buscándolo en las adyacencias del lugar donde presuntamente no se le entregó el comprobante o, lo que también se impone en el dictamen, que la sanción al consumidor exija que previamente haya sido comprobada y sancionada la responsabilidad del comerciante.

También me parece loable la modificación que se ha hecho en materia de multas, buscándose montos más equilibrados. Es evidente que esto mejora el proyecto, excesivamente riguroso, que se proponía originariamente. Pero preocupa también la innovación de que sin perjuicio de la multa y clausura los infractores podrán ser suspendidos en el uso de la licencia, matrícula o inscripción registral necesarias para el ejercicio de su actividad por el tiempo que dure la clausura.

Esta novedad, evidentemente, puede producir perjuicios que, a mi entender, no guardan proporcionalidad con la infracción que se pretende castigar.

Como hemos visto, las sanciones de multa, clausura y suspensión de la matrícula pueden apelarse administrativamente ante los funcionarios que designe la propia Dirección General Impositiva.

Lo que se resuelva en sede administrativa aparece directamente ejecutable al solo efecto devolutivo. Y esta forma de conceder la defensa o el recurso puede conducir en los hechos a la frustración de los derechos de propiedad y de defensa en juicio.

Las sanciones de clausura, multa o suspensión de licencia o matrícula configuran limitaciones a los derechos de propiedad y de trabajo y es un exceso que su aplicación y ejecución se limiten al área administrativa, sin que exista un control interórganos.

La inexistencia de ese control interórganos fomenta la arbitrariedad y la injusticia, privando de legitimidad al sistema fiscal.

Si bien las decisiones administrativas son susceptibles de un recurso de apelación ante el Poder Judicial, se insiste en que su concesión lo sea al solo efecto devolutivo. Ello hará que en la generalidad de los casos la apelación se torne abstracta e ilusoria, ya que se habrá efectivizado la sanción.

Al respecto, señor presidente, quiero recordar una carta de lectores publicada el 12 del corriente mes en el diario "La Nación", del conocido tributarista Horacio García Belsunce, quien dice en una parte: "... la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha admitido la validez de las penas administrativas en tanto sean revisables

(apelables) ante el Poder Judicial antes de hacerse efectivas (efecto suspensivo y no devolutivo) (caso Dumit vs. Instituto de Vitivinicultura y fallos posteriores)...". Continúa diciendo: "... de no seguirse el procedimiento señalado..." (anteriormente, en otros acápites de la carta) "... el régimen resultará violatorio del derecho de defensa y del derecho de acceso a la jurisdicción judicial e importará el ejercicio por el Poder Ejecutivo de facultades judiciales en oposición a la prohibición del artículo 109 de la Constitución Nacional".

Además, finalmente, señor presidente, debemos tener en consideración las obligaciones que hemos asumido internacionalmente a través de tratados internacionales sobre derechos humanos, que han sido incorporados con jerarquía constitucional por el artículo 75, inciso 22 de la Constitución.

Voy a leer el artículo 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que establece: "Toda persona tiene derecho en condiciones de plena igualdad a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial para la determinación de sus derechos y obligaciones".

El artículo 8º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, denominada Pacto de San José de Costa Rica, expresa que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez independiente e imparcial en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier carácter.

Estas normas, señor presidente, son ley para nuestro país y los legisladores estamos obligados a conformarnos a ellas.

La eficacia del sistema fiscal, que es un objetivo que nadie puede discutir y al que nadie puede dejar de aspirar, no debe llevarnos a extremos irrazonables.

Esta eficacia no puede de ninguna manera vulnerar las garantías tutelares de derechos como los que acabamos de recordar. Y nadie puede exponer al Estado argentino a sanciones de índole internacional.

Por ello, sin dejar de reconocer que el dictamen de comisión mejora con muy buen criterio y muy buena inclinación el proyecto originario, no dejo de reiterar que, a mi juicio, vulnera garantías constitucionales que no podemos soslayar, sobre todo las que conciernen al sector más desprotegido de la empresa. Me re-

fiero al sector al que están más ligadas nuestras economías regionales, que son aquellas a las que debemos responder con prioridad en nuestra actuación legislativa.

Digo esto ya que al consagrar esa posibilidad de recurso judicial luego de decisiones omnímodas de los funcionarios administrativos en dos instancias, al consagrar solamente el efecto devolutivo, estamos propiciando la creación de situaciones que pueden ser el límite en la extendida economía de las empresas afectadas.

Por estas razones, señor presidente, reconociendo la necesidad en la que está incurso nuestro deber como legisladores de la Nación de buscar recursos, procedimientos, arbitrios, que combatan la evasión de la que mucho se habla y que, sin duda alguna, existe, sin embargo no puedo prestar mi conformidad con disposiciones que a mi juicio son claramente lesivas de garantías constitucionales que estamos obligados a respetar.

En oportunidad de la consideración en particular, voy a reiterar mi oposición a las medidas que se propician e, incluso, voy a proponer algunas modificaciones.

**Sr. Presidente.** — Tiene la palabra el señor senador por Salta del Partido Renovador.

**Sr. Ulloa.** — Señor presidente: el problema más grave que tiene el Estado en este momento es el déficit fiscal. Existen erogaciones no controladas y recursos escasos porque la actividad económica es baja y como consecuencia de una tremenda evasión.

Esto es parte de una realidad. De manera que, con reservas y con dudas, apoyaré este proyecto.

Esta es una iniciativa que, sola, no creo que tenga mucha eficacia, si no logramos instalar en el país una cultura del contribuyente. Y la cultura del contribuyente se hace cuando realmente hay un sistema tributario simple, fácil de cumplir y de llevar a cabo; cuando hay un contralor — porque evidentemente la naturaleza humana hace que si alguien puede tener ventaja, la tenga; en consecuencia, necesita el contralor; por eso apoyo esta medida— y cuando existe la convicción de que los recursos que se aportan van al destino buscado del bien común.

Desgraciadamente, acontecimientos que son por todos conocidos hacen dudar sobre el destino de los fondos cuando se ven situaciones como las que hemos vivido: caso aduana paralela, etcétera.

Pero si no instalamos esa cultura del contribuyente, de poco va a valer esta iniciativa.

Además, de la lectura rápida del dictamen —confieso, señor presidente, que ha sido así porque hemos tenido poco tiempo disponible para su análisis—, pareciera que nuevamente volvemos a ocuparnos de los “chicos”.

Porque, ¿quiénes son los que incumplen las obligaciones formales? El pequeño empresario, el pequeño contribuyente. El gran contribuyente tiene toda la estructura necesaria, todos los organismos administrativos y jurídicos para no quedar en falso y busca otros caminos para evadir. Esa es la realidad.

Este proyecto de ley incrementa las sanciones para el incumplimiento de las obligaciones formales y crea una nueva obligación al consumidor final, que considero que tiene como objetivo amedrentar un poco y crear la sensación de que se debe exigir la boleta, lo que a mi entender no va a ser eficaz. Además, nos vamos a encontrar con que será inaplicable. Supongamos que un chico o un empleado va a comprar algo y no pide la boleta. ¿Van a cobrarle una multa a ese muchacho que a lo mejor gana 200 o 300 pesos? El responsable es el que hizo la compra y no la empresa que mandó a comprar, según surgiría del proyecto.

De todos modos, esa exigencia quizás pueda contribuir a que nos acostumbremos a pedir la boleta. En Chile, por ejemplo, he visto que dan boleta hasta cuando se compra el diario. Pero eso es fruto de una campaña que viene de hace mucho tiempo.

Por otra parte, me preocupa que una misma infracción tenga tres sanciones: multa, clausura y suspensión de la matrícula. No sé si esto tendrá andamio en la Justicia ya que ha habido jurisprudencia que se ha pronunciado en contra de esas situaciones. De todas maneras, se trata de un intento de agravar las sanciones, con lo que puede ser que se tenga éxito.

Asimismo, se acotan los plazos para la presentación de recursos. Reducir a cinco días el plazo para la presentación de un recurso puede ser inequitativo. Por ejemplo, hay casos en que las empresas tienen su actividad principal a mil kilómetros del centro administrativo. Entonces, juntar en cinco días todos los elementos para comprobar que no se estaba en falta puede ser muy dificultoso. Además, así no se incrementa demasiado la capacidad de la DGI para ejercer su función.

Otro tema que me preocupa es el de la clausura preventiva. El hecho de que un funcionario tenga en sus manos la posibilidad de ir a un comercio y clausurarlo, no parece justo. Com-

prendo, acepto y creo que es necesario que se clausure cuando hay una falta evidente. Pero la clausura por suposición o por indicios de que puede haber un daño al fisco puede ser muy arbitraria y no tener reparación posible, ya que el daño infligido tanto a la empresa como a las personas será demasiado grande.

Al respecto, estaríamos excediéndonos y quiero dejar sentada mi oposición a la clausura preventiva, que reiteraré en la discusión en particular. Estoy de acuerdo en que en algunos casos hay que clausurar y perseguir al evasor, pero no en aplicar preventivamente una sanción irreparable. Y digo irreparable porque el monto de una multa se puede recuperar o conseguir su reintegro en caso de que haya sido mal aplicada, pero la clausura genera un daño demasiado grande a una empresa.

Hay otro aspecto impracticable y que en muchos casos no tiene equidad. Me refiero a la pretensión de obligar a utilizar determinados medios de pago para poder comprobar fehacientemente el gasto. Me explican que es para el caso de grandes operaciones de granos, por citar una posibilidad.

Por ejemplo, quien cargue gasoil y pague con tarjeta o con un cheque, no tendrá problemas. En cambio, si pagase en efectivo, tendrá que demostrar que efectivamente cargó gasoil, porque la norma no prevé ningún límite. No dice "a partir de mil o de quinientos pesos", sino que toda compra que sea pagada en efectivo está condicionada a ser aceptada por la DGI si no se hizo con determinados medios de pago que, según la explicación que oficiosamente me han dado, son tarjeta de crédito o cheque. Esto no es realista ni práctico y va a ocasionar problemas.

Señor presidente: como decía anteriormente, voy a apoyar la sanción de este proyecto. Y lo voy a hacer porque necesitamos superar la tremenda coyuntura por la que estamos pasando debido a la evasión —que no tiene límites— y al déficit —que nos está consumiendo—, todo lo cual puede hacer fracasar este enorme esfuerzo que hemos hecho los argentinos por cambiar nuestra estructura o actividad económica.

Lo hago no sólo como un acto legislativo; casi diría que es un acto de fe. Porque solamente como un acto de fe es que podemos aprobar este proyecto antes de tener pruebas de que existe una verdadera vocación de perseguir la evasión grande, la que realmente hace daño. Por supuesto, la pequeña evasión sumada también hace mucho daño. La arena es sólo un granito pero hay montañas de arena.

Necesitamos, para que se cree la cultura del contribuyente o de la contribución, que exista verdaderamente la vocación de ser equitativos con todos.

**Sr. Presidente.** — Tiene la palabra la señora senadora por la Capital.

**Sra. Fernández Meijide.** — Señor presidente: hace pocos días en el diario "La Nación" apareció una encuesta hecha por Nueva Mayoría en la que se interrogaba a la población acerca de si estaba dispuesta a pagar los impuestos, con una penalidad o de otra manera.

El ochenta por ciento dijo que estaba dispuesta a pagar en tanto supiera que el Estado usaría más eficazmente el dinero recaudado.

Yo escuché aquí hacer mención —y estoy totalmente de acuerdo— a la necesidad de una cultura del contribuyente. Todos sabemos cómo se hace la cultura del contribuyente; es nada más y nada menos que la cultura del ciudadano. Tiene que ver con el tema de los derechos, obligaciones y garantías, así como también con la disposición que tenga el Estado para cumplir con sus obligaciones.

Sé que lo que voy a decir lamentablemente no va a servir de mucho para evitar que este proyecto sea sancionado. Y digo esto porque es una ley que tiende a cubrir una falencia que se estuvo prolongando por años.

A nuestro criterio este proyecto es inconstitucional ya que ataca el artículo 19 de nuestra Constitución Nacional —como se manifestó en este recinto— además de alguna convención internacional, como el Pacto de San José de Costa Rica.

¿Por qué? Porque el artículo 19 de nuestra Constitución pone límites al Estado en su injerencia frente a comportamientos individuales, en la medida en que éstos no perjudiquen concretamente a terceros.

Este proyecto de ley que estamos tratando —varios señores senadores se han expresado al respecto; voy a hacer un resumen porque han habido argumentos de sobra— hace que la sanción de clausura tenga numerosos efectos colaterales negativos —esto va se ha dicho y yo lo vuelvo a sostener— que afectan el desarrollo económico del sujeto pasivo, a sus empleados y a la imagen comercial de aquel que ve cerrado su negocio. Mucho disgusto para pequeños y medianos empresarios.

Hoy por hoy, con el actual grado de incumplimiento tributario, pensamos que la clausura no sólo es ineficaz sino que va a traer un efecto in-

verso al deseado porque va a disminuir la actividad económica. ¿Se imaginan a un ferretero o a una persona que venda medias o toallas, que tenga su negocio cerrado? Por supuesto que en estos casos también se verán afectados los empleados, si es que todavía les queda alguno.

La sanción de clausura en general afecta masivamente la actividad económica minorista, sobre todo en un sistema como el nuestro en el cual, hasta que no se pruebe lo contrario, todavía se padece de una alta recesión.

Hasta ahora nunca vi que se clausurara un estadio de fútbol —y tengo entendido que hay bastante evasión de impuestos en esos clubes—; no vi que se clausurara nunca un supermercado y tampoco a las empresas relacionadas con los *containers*, porque como tienen una oficinita muy pequeña, aunque la cierren, se llevan la computadora con los *diskettes* a otro lado y siguen trabajando. Tampoco vi que se cierren las grandes empresas —por ejemplo, los grandes vendedores de carnes y demás, como se señalaba hoy aquí—, que no evaden porque omitan exigencias formales, sino que lo hacen de otra manera.

Una de las grandes deudas que tiene la democracia es el establecimiento de un pacto fiscal entre la gente y el Estado, a fin de crear una cultura tributaria. Esto no lo hicimos cuando había posibilidades, es decir, en la época de las vacas gordas, que es cuando se pueden hacer estas cosas. Pero para eso hay que tener disposición de atender a las necesidades de las mujeres y de los hombres de un país y hacerles sentir que los impuestos que pagan tienen sentido porque tienen que ver con la devolución de recursos en educación, en salud, en justicia, en seguridad. En fin, no necesito decir a ustedes qué es lo que cada uno quiere para su vida cotidiana.

Con este tipo de leyes se consolida este sistema tributario que tenemos, que es asimétrico, regresivo y, por lo tanto, injusto.

Todos sabemos que en el orden jurídico la coerción siempre debe tener el carácter de último recurso. Si se prevé un aumento de la penalidad —como se propone en este proyecto—, la sanción va a otorgar a la recaudación un carácter confiscatorio. Seguramente éstos van a ser los argumentos que use la gente que recurra contra esta norma, si es que resulta aprobada.

La severidad de las sanciones que va más allá de penas correctivas para incursionar en el campo represivo, más el recorte de las garantías del debido proceso objetivo y el derecho a la defensa, hacen que este proyecto acuerde facultades exorbitantes a la administración fiscal y dé

la posibilidad de aplicación de sanciones sin juzgamiento previo.

Mediante la incriminación al consumidor se pretende confrontarlo con el negociante. Vamos a exigir a un niño que va a hacer las compras que mantenga en sus manos la boleta y que no se asuste cuando un inspector de la DGI —y quién sabe quién va a inspeccionar a ese inspector de la DGI, porque vamos a tener que hacer una cadena de inspectores— le pida la boleta a una persona anciana o a alguien con alguna discapacidad que tiene el problema de subir y bajar los escalones en nuestras ciudades, tan llenas de barreras arquitectónicas. Es decir, le vamos a estorbar la vida a la gente porque este Estado fue ineficaz para crear un sistema impositivo que se cumpliera y, sobre todo, que cumplieran los grandes empresarios, que son los grandes evasores y los que, seguramente, provocan los grandes agujeros en la recaudación fiscal.

Como vamos a atentar contra los derechos y garantía de los individuos si se promulga esta ley, seremos muy liberales, como de costumbre, admitiendo las leyes del mercado, y nada liberales en la defensa de los derechos individuales y sus garantías. Sé que con esto no voy a impedir la sanción de este proyecto, pero quiero que conste para la posteridad en el Diario de Sesiones que me opuse. Que quede eso bien claro.

Por otro lado, también me voy a oponer porque la forma de entrada de este proyecto quebró todas las reglas del Reglamento de este cuerpo. Resulta que queremos modificar ese Reglamento. ¿Para qué? ¿Por qué no lo suprimimos? Si con esta iniciativa hay peligro de que se afecten los derechos y garantías de las personas, ¿para qué existe la Comisión de Derechos y Garantías? En todas las sesiones en que sea necesario constituyamos esta Cámara en la comisión que corresponda, según cada caso. Esto es lo que estamos haciendo, y para ello no necesitamos que el Reglamento contenga esos aspectos. Tampoco necesitamos que el Reglamento diga que un dictamen debe estar impreso siete días antes del momento de su tratamiento.

Suprimamos eso y, entonces, será un Reglamento mucho más sencillo. Pero, ciudadano: como sigamos rompiendo las reglas acordadas entre nosotros, acá y en el país, sin someternos a ellas y, por lo tanto, perdiendo el derecho de hacerlas cumplir, vamos a romper el sistema, lo vamos a debilitar y un día no va a servir para nada, ni siquiera para mantener las reglas de convivencia entre nosotros.

Por todas estas razones, más las que se dieron acá y que no voy a repetir, voy a votar en contra de este proyecto de ley.

**Sr. Presidente.** — Tiene la palabra el señor senador por San Juan de la Cruzada Renovadora.

**Sr. Avelín.** — Señor presidente...

**Sr. Verna.** — ¿Me permite una interrupción, señor presidente?

**Sr. Presidente.** — El señor senador por La Pampa le solicita una interrupción. ¿Se la concede?

**Sr. Avelín.** — Sí.

**Sr. Presidente.** — Para una interrupción, tiene la palabra el señor senador por La Pampa.

**Sr. Verna.** — Señor presidente: para considerar este tema oportunamente se aprobó una preferencia con despacho y el Reglamento prevé que cuando se trata de preferencia con despacho el texto del dictamen debe estar impreso y repartido sobre las bancas y en ningún lado señala que ello debe ser con siete días de anticipación.

Además, cuando se tratan los asuntos entrados es el momento de formular las peticiones para girar los distintos temas a las comisiones a las que serán oportunamente derivados. Este proyecto de ley fue tratado únicamente por la Comisión de Presupuesto y Hacienda porque allí fue girado y ningún senador hizo observación alguna oportunamente.

**Sr. Presidente.** — Continúa en el uso de la palabra el señor senador por San Juan de la Cruzada Renovadora.

**Sr. Avelín.** — Quisiera tener la claridad y el poder de síntesis suficientes para reflejar este momento de la vida económica y social por que atraviesa nuestro país.

La instrumentación de este proyecto de ley tiene, indudablemente, un objetivo: el control de los evasores. Pero, ¿dónde están los evasores? ¿Dónde están realmente los delincuentes y corruptos que están disgregando la vida del país y provocan la falta de credibilidad de millones de argentinos? ¿Vamos a juntar monedas para justificar esta ley o hay que ir directamente al lugar donde está realmente ese nido, ese pulpo, ese monopolio que concentra el poder económico y que evade permanentemente, imposibilitando el desarrollo del país y la acumulación del dinero que le pertenece al Estado por el sacrificio del pueblo para que el desarrollo económico armónico pueda llevar plenitud, felicidad, trabajo y creatividad a los argentinos?

En este momento de tanta desocupación, pobreza y marginación, ¿vamos a clausurar los "bo-

liches" y los bares de las villas y de los lugares alejados? ¿Cuántos van a cerrar sus puertas? De esos "boliches" están comiendo mal y viviendo mal muchas familias.

En consecuencia, yo creo que esta ley no es oportuna para este momento de tanta pobreza y desocupación. En efecto, creo que esta ley va a perjudicar la tranquilidad económica y espiritual de millones de argentinos. La posibilidad de que un inspector le exija la factura a quien acaba de hacer una compra va a generar mayores problemas debido a la violencia a que se ve sometido nuestro pueblo como consecuencia de la falta de trabajo, de la disminución del poder adquisitivo y de las situaciones de pobreza que se están viviendo.

Por lo tanto, señor presidente, creo que no debemos tratar de recoger monedas en los "boliches", obligando a cerrar a los pequeños almacenes de barrio, que ya ni siquiera existen debido a los grandes hipermercados que controlan la vida económica del país e imposibilitan la existencia de miles y miles de pequeños y medianos comerciantes.

Reitero que considero absolutamente inoportuno este proyecto. Lo que debemos hacer es determinar dónde están los delincuentes y colocarlos en el lugar que les corresponde, dando el ejemplo en el procedimiento y en la conducta a fin de que el pueblo pueda volver a creer en sus instituciones. Debemos determinar quiénes son estos pulpos, estos corruptos que no sabemos dónde están ni cuáles son sus nombres, porque hasta ahora nadie ha sido detenido, nadie está preso, y el pueblo sigue descreyendo y desconfiando de la contextura que pueda tener este proyecto de ley.

Por todas estas razones, creo que la presente iniciativa no tendrá resultado alguno. Lo que sí dará resultado es la formación de conciencia en nuestro pueblo y el ejemplo de conducta ciudadana, responsabilidad y honestidad en la función pública para que de esa manera desaparezcan y sean sepultados definitivamente estos hombres que muchas veces manejan instituciones y cometen estos actos de corrupción.

Sé que el presidente Menem está preocupado por el problema de la corrupción, e incluso ha concurrido a la aduana con motivo de haberse detectado esta evasión por tres mil millones de dólares. ¿Cuántas cosas se pudieron haber hecho en nuestro país con esa cantidad de dinero que se ha evadido? ¿Cuántas fábricas, talleres, usinas hidroeléctricas y caminos se pudieron haber construido con ese dinero evadido por estos de-

lincentes y corruptos que permanentemente hablan en nombre de la Patria, para después sepultarla, en nombre de la Justicia para clavar la injusticia, y en nombre de la moral para ser inmorales?

Debemos encerrar a todos ellos para que, con el ejemplo de ese encierro y de la conducta honesta del gobierno, el pueblo vuelva a creer en sus instituciones y las leyes puedan ser respetadas el día de mañana.

— Ocupa la Presidencia el señor presidente provisional del Honorable Senado, senador Eduardo Menem.

**Sr. Presidente (Menem).** — Tiene la palabra el señor senador por Santiago del Estero.

**Sr. Meneghini.** — Señor presidente: voy a tratar de ser breve porque así me lo permite el debate, dado que salvo el señor senador Verna, miembro informante de la Comisión, todos los demás señores senadores que han hecho uso de la palabra han coincidido en manifestar su rechazo — si bien algunos votarán a favor — al contexto legal de esta norma que seguramente se sancionará esta noche y, fundamentalmente, a la finalidad que ella persigue.

En este sentido, voy a dar expresamente mi voto en contra en general, y en el momento de la consideración en particular voy a explicitar las serias y profundas diferencias que tenemos.

Quiero hacer también una aclaración, porque no quiero que se me interprete en el sentido de que estoy a favor de la evasión. Lo que sucede es que pongo en serias dudas la dimensión cualitativa y cuantitativa de esa evasión. No sé si combatirla es hoy el objetivo fundamental de la política económica, o si se tiende fundamentalmente al restablecimiento del equilibrio fiscal que se ha perdido, uno de los requisitos fundamentales para el mantenimiento del plan económico en vigencia.

No creo que la evasión sea la causa exclusiva y excluyente de la falta de estabilidad presupuestaria que estamos padeciendo desde hace algunos años y en forma cada vez más aguda. Creo que la ley 24.241, que creó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, ya empezó a generar ese problema, a través de la transferencia que determinó de los ingresos previsionales desde el sector estatal al sector privado, a las famosas AFJP. Considero que esa supresión de los aportes patronales, sin prever su reemplazo, constituye otro agujero negro en materia presupuestaria.

Por otra parte, aquí se ha hablado de la “aduana paralela”, mencionemos entonces algunos de los efectos que ha provocado. Se afirma que el contrabando ha provocado el cierre de 150 mil pequeñas y medianas empresas y que más de 500 mil obreros quedasen en la calle. Me pregunto cuánto significan esas cifras en términos de recaudación de IVA y cuánto en concepto de contribuciones previsionales.

Es cierto que hemos sufrido el llamado “efecto tequila”, con la consiguiente caída del PBI, el cual ha tenido una variación porcentual entre el primer trimestre de 1995 y el de 1996 del orden del 5,4 por ciento. Ello también ha representado una caída en las ventas, en el tráfico comercial y, por lo tanto, en la recaudación impositiva.

Es cierto que la Nación ha realizado diversos esfuerzos para tratar de restablecer el equilibrio perdido: se han firmado los llamados pactos fiscales, que han significado una reducción de más de 12 mil millones de pesos en los últimos cuatro años para las arcas provinciales, se ha subido la alícuota del IVA del 18 al 21 por ciento e, incluso, se han llegado a reducir los salarios familiares. Pero, aun así, no se ha podido lograr el equilibrio fiscal.

Entonces, quiero saber por qué pretendemos sancionar hoy, antes de fin de año, una ley como la que estamos considerando, cuando no podemos negar que en función del monto los grandes perjudicados van a ser los pequeños comerciantes.

Por otra parte, no podemos negar que estamos asignando a la DGI facultades casi policiales, permitiéndole la clausura provisional de establecimientos. De esa forma se causarán daños irreparables, como se ha manifestado. Además, dicho organismo — me atrevo a afirmarlo porque he formado parte de él — no se encuentra hoy en condiciones de realizar los operativos que va a requerir el gobierno.

Creo que tenemos que poner el acento en restablecer la confianza de la gente. Debemos empezar por sancionar una ley que prevea un presupuesto equilibrado, con una real reducción de los gastos y, fundamentalmente, tratar de restablecer el equilibrio impositivo haciendo pagar a los que más tienen. Tenemos que terminar con el sistema regresivo existente, concentrado en un impuesto al consumo como el IVA con una alta tasa del 21 por ciento, tasa que no se registra en ningún país del mundo, por lo menos con la generalidad que aquí posee, abarcando a todos los alimentos y, especialmente, a la vestimenta.

Por eso, señor presidente, y por las consideraciones que vertiremos en el tratamiento en particular, vamos a votar en contra de este proyecto.

Pero antes de finalizar mi exposición quiero manifestar que hemos tenido reuniones con las cámaras de comercio de cada una de nuestras provincias y ciudades, así como con la Cámara de Comercio e Industria, que las nuclea a todas y que ha remitido a este cuerpo su opinión, tal como obra en el expediente S.-292/96, en un dictamen de las comisiones de Asuntos Penales y Regímenes Carcelarios y de Presupuesto y Hacienda. Entonces, a los efectos de no extender más este debate, solicito la inserción de ese texto enviado por la Cámara de Comercio e Industria.

**Sr. Presidente (Menem).** — Oportunamente se va a someter a votación la inserción solicitada.

Tiene la palabra el señor senador por Formosa.

**Sr. Maglietti.** — Señor presidente: estamos tratando un proyecto de ley que, con justa razón, fue sumamente criticado por los distintos senadores de la oposición dadas las graves falencias que presenta y que, además, como ha ocurrido con tantos otros que hemos tenido la desgracia de tratar en este cuerpo, incurre en flagrantes violaciones a los derechos establecidos en la Constitución Nacional. Violaciones que para este gobierno es una práctica llevar a cabo en cuanto tema es considerado.

Todas las leyes que hemos sancionado últimamente, en mayor o menor medida, han establecido disposiciones violatorias de los derechos constitucionales, y hoy, con este proyecto en consideración, volvemos a dar otro mal paso. Un mal paso, señor presidente, que no debería ocurrir cuando hay un gobierno democrático, porque la democracia implica el respeto a la división de los poderes y la existencia de una Constitución que debería ser cumplida y no ser letra muerta. Pero, desgraciadamente, para este gobierno parece que la Constitución es letra muerta porque, de una u otra manera, ya sea por decretos de necesidad y urgencia dictados por el Poder Ejecutivo o por leyes que sanciona este Parlamento, se la viola en forma flagrante; encima, tenemos la desgracia de tener un Poder Judicial que no es independiente y que está sujeto a las necesidades políticas del gobierno, tal como lo han dicho el gobernador Duhalde y el propio ministro de Justicia, doctor Jassán. De modo tal que este gobierno no respeta ni reconoce esa división de poderes que debería existir y que, en consecuencia, ha llevado a que ten-

gamos un Poder Judicial que ante la opinión pública no tiene ninguna credibilidad.

La encuestadora Gallup realizó un estudio en el que determinó que el Poder Judicial tenía un consenso del 58 por ciento, que ahora bajó al 18 por ciento y que, seguramente, seguirá bajando hasta alcanzar un 11 o 12 por ciento. Ello no hace más que demostrar que éste debe ser el país donde la gente menos confianza tiene en el Poder Judicial.

No obstante esta realidad, nos encontramos abocados al tratamiento de un proyecto de ley agravante para los argentinos, agravante para los pequeños y medianos productores, que el gobierno, por todos los medios posibles, pareciera querer ver desaparecidos del mapa para que únicamente queden los grandes capitales y las grandes corporaciones. Un gobierno, señor presidente, que, efectivamente, gobierna para esas grandes corporaciones y grandes capitales y da la espalda al pueblo trabajador, a las pequeñas y medianas empresas y a las economías regionales. ¿Y cuál es la consecuencia de esa política? Que estamos sufriendo el drama de ser el país que tiene uno de los índices de desocupación más elevados del mundo: 18 por ciento más 15 por ciento de subocupados. Estos índices demuestran que la miseria y la pobreza se han entronizado con fuerza dentro del país. Y, según un informe del Banco Mundial, tardaremos 28 años para que el índice de desocupados baje a un 8 por ciento, siempre y cuando alcancemos una tasa de crecimiento del 5 por ciento anual.

Todo esto es demasiado triste, señor presidente. Pero más triste me puse ayer cuando leí en el "Clarín" que el Banco Mundial le daba órdenes al gobierno argentino, como si nosotros fuéramos sus empleados o una agencia de aquella institución y estuviésemos obligados a satisfacer sus directivas, desapareciendo así todo el orgullo que debíamos tener los argentinos por ser un país independiente y no sometido a los intereses de estos organismos internacionales que, en definitiva, hacen el juego a las grandes potencias, capitales y corporaciones, que hoy están aquí en el país para dominar, ejercer e imponer su poder, influir en el gobierno y traernos una tremenda corrupción. Pero, desgraciadamente, ellos son totalmente impunes.

¿Cuál es el fin de esta ley? Castigar al pequeño comerciante; a ese pobre hombre que ya no puede vivir, que apenas gana para alimentar a su familia y al que ahora se le quiere clausurar el negocio, que mañana tendrá que cerrar y, así, pasará a ser también un desocupado más, juntamente con uno o dos empleados que tenga.



¡Qué proyecto de ley maravilloso, señor presidente! Yo les pondría una medalla a todos los legisladores que vayan a votar favorablemente esta iniciativa; pero la medalla a la tristeza nacional, la medalla que les puede colgar un hombre pobre, humilde, que apenas vive de su bolichito y que según este proyecto es un degenerado, un corrupto, un delincuente y al que hay que caerle con todo el peso de la ley, clausurarle el negocio, ponerle una multa y, si todavía podemos, aplicarle las sanciones más drásticas, porque se ha transformado en el enemigo público número uno del Estado.

¡Qué barbaridad, señor presidente! ¡Realmente dan ganas de llorar! Y digo esto, porque evidentemente este proyecto ha traído preocupación a los humildes, a los trabajadores y a los pequeños y medianos empresarios y comerciantes.

Desgraciadamente volverán las clausuras. Y los señores legisladores verán que en todos esos pueblos de Buenos Aires y del Interior, y también del resto de las provincias, en donde reina una pobreza nunca vista, empezará a nacer la rebelión y la gente sacará a cascotazos a los inspectores.

Este gobierno, en lugar de pretender clausurar los negocios de los pequeños comerciantes, tendría que modificar las leyes impositivas y rebajar las tasas, para que estén al alcance de los pequeños y medianos productores, y no como ahora, que la gente se encuentra en la disyuntiva de pagar los impuestos o comer.

Por lo tanto, lógicamente, entre una y otra alternativa, el pequeño y mediano comerciante decide continuar comiendo hasta que llegue la Dirección General Impositiva, le clausure el negocio, lo eche a la calle, vuelva a ser un desocupado y, en consecuencia, tenga que ver cómo hace para vivir él y su familia.

Entonces, en tal situación, tal vez vaya a uno de esos lugares en donde el gobernador de la provincia de Buenos Aires da de comer con los 700 millones de pesos que se le regalan para su campaña política, o bien concurra a esos sitios en donde dan de comer a la gente que no tiene ocupación.

Como se puede apreciar, se está preparando el camino para las elecciones, a fin de que, como todos los años, se repita la gran dádiva del país para comprar los votos, como se hace al llenar con cincuenta mil personas un estadio, gastando millones de pesos.

Pero este estadio lo podría llenar cualquier partido político, si tuviese los recursos econó-

micos con que cuenta el señor Duhalde, ya que está utilizando todos los medios del Estado para hacer un acto político y llevar así a cincuenta mil personas.

Estos son hechos ilícitos, a los que los hombres demócratas tendríamos que acostumbrarnos a repudiar y no a aplaudir, porque esto no es democracia sino su negación.

—Varios señores senadores hablan a la vez.

**Sr. Presidente (Menem).** — Ruego a los señores senadores no interrumpir al orador.

**Sr. Maglietti.** — Yo concedo todas las interrupciones que quieran.

**Sr. Presidente (Menem).** — Señor senador: no le han solicitado una interrupción. De todas maneras, le ruego que se ajuste al tema, porque estamos considerando un proyecto de ley impositivo.

**Sr. Maglietti.** — Exactamente. Voy a continuar con el tema.

**Sr. Maya.** — Se le sale la cadena.

**Sr. Maglietti.** — No me he desviado del tema. Lo que pasa es que estoy relatando cosas que suceden.

Señor presidente: fíjese que bastaron los anuncios para que cundiera la alarma. Los comerciantes están muy alertados y yo creo que no van a tolerar más arbitrariedades. La señal es clara. Los pequeños y medianos contribuyentes están ahogados por la recesión, por la presión tributaria y por la falta de crédito o por créditos usurarios. En efecto, sabemos que las tasas de los créditos para los pequeños y medianos empresarios no bajan del 18 por ciento anual —incluso llegan al 60 por ciento anual para los giros en descubierto—, mientras que las de las grandes corporaciones y empresas oscilan entre el 8 y el 10 por ciento anual, sea porque son socias o dueñas de algún banco. De esa manera consiguen créditos a tasas razonables. En cambio, las pequeñas y medianas empresas son esquilmas por los bancos.

Ante esta situación, el gobierno tendría que tomar medidas para ponerles techo a esas tasas. Porque así como existe un techo para las tasas pasivas, que es del 6 por ciento aproximadamente, también tendría que fijarse uno para las tasas activas no superior al 12 por ciento anual. Pero nada hace el gobierno al respecto y, entonces, los bancos abusan y ganan los millones que quieren en perjuicio, lógicamente, del pueblo y de las pequeñas y medianas empresas.

Yo creo que la sociedad no soporta más este modelo. Creo que el descontento se está extendiendo por todo el país, como una mancha de aceite. Considero que esta ley quiere infundir terror; quiere que los argentinos, por miedo, se inscriban y paguen sus impuestos. Pero no tiene que ser así, porque todos los argentinos, sobre todo los pequeños y medianos propietarios, los pequeños y medianos empresarios y comerciantes, tienen interés en pagar sus impuestos y no en evadirlos. Lo que pasa es que no pueden pagarlos. Aquí los dueños de las PYMES quieren estar al día. ¿Qué interés pueden tener en estar evadiendo? Ninguno. La mayor parte de los pequeños y medianos empresarios quieren estar al día con sus impuestos. No es cierto que el pueblo argentino tenga conciencia de evasión. Por el contrario, el argentino está preocupado porque quiere pagar; y se preocupa más cuando ve que no puede pagar. Y se preocupa muchísimo más cuando ve que la deuda se le acrecienta y en cualquier momento deberá cerrar el negocio y quedarse en la calle, tanto él como sus empleados. Entonces, no se trata de una cuestión de mala fe ni de una actitud negativa.

La clausura de negocios va a traer más desocupación. En efecto, cuando clausuren a los pobres y chicos negocios que hoy todavía funcionan se va a crear más desocupación y pobreza.

¿Por qué ocurre esto? Porque, repito, las acción se dirige hacia los pequeños y medianos productores, comerciantes e industriales. ¿Por qué no se dirige esa acción hacia las grandes empresas y corporaciones, dado que está demostrado en la práctica que son las que realmente evaden enormes cantidades de dinero? Distintos senadores han hablado al respecto y han demostrado la forma gravísima en que esquilman las arcas del Estado y cómo se benefician. Además, yo voy a traer algunos ejemplos para que podamos ubicarnos en el tema.

Vamos a empezar con la cuestión del contrabando. Según informaciones de los diarios, el país se perjudicó por este hecho en por lo menos 3 mil millones de dólares.

**Sr. Presidente (Menem).** — Le piden una interrupción, señor senador.

**Sr. Maglietti.** — Sí, con gusto la concedo.

**Sr. Presidente (Menem).** — Para una interrupción, tiene la palabra el señor senador por Buenos Aires.

**Sr. Villaverde.** — Señor presidente, pido que el señor senador que está en el uso de la palabra se atenga a hablar del tema que está en trata-

miento. Recién no lo quise interrumpir y lo dejé hablar, pero me parece que se está excediendo...

**Sr. Maya.** — Se le salió la cadena.

**Sr. Villaverde.** — Más que salirse la cadena...

Le pido respeto y decoro cuando hable de mi provincia y que no utilice ni la diatriba ni la injuria ni la calumnia. Al decir de nuestro presidente, esto es como las monedas falsas: las fabrican los delincuentes y después las hacen circular las personas honestas. Entonces, no voy a permitir que se siga hablando en estos términos. Además, que el legislador se dedique a hablar de lo que debe hablar y que termine de injuriar.

**Sr. Presidente (Menem).** — Continúa en el uso de la palabra el señor senador por Formosa.

**Sr. Maglietti.** — Por intermedio del señor presidente con toda tranquilidad le voy a decir al señor senador que no he injuriado a nadie y que no he pronunciado una sola diatriba. Simplemente me he limitado a relatar hechos que están en todos los diarios y que no tienen, bajo ningún punto de vista, el propósito de agraviar a los señores senadores, a quienes respeto y considero hombres correctos, que están legislando, luchando y trabajando a la par de todos los que estamos aquí.

Estamos exponiendo el problema de la evasión, que está estrechamente ligado al de la recaudación y, en consecuencia, a las medidas que el gobierno quiere adoptar a través de esta ley, para evitar la evasión y obtener mayor recaudación.

En consecuencia, me estoy refiriendo específicamente a esos temas y voy a explicar por qué no necesitamos leyes de esta clase y por qué motivos tenemos mucha evasión y poca recaudación. De manera que estoy en el tema. Cuando he hecho referencia política, ha sido política. No he agraviado a ninguna persona. Si hay alguien que se sintió agraviado, le pido que me lo diga que con muchísimo gusto le voy a pedir todas las disculpas del caso, porque no quiero agraviar a nadie.

Puedo seguir dentro de mi énfasis, puedo ser un poco eufórico en cuanto a mis manifestaciones, pero jamás voy a tener la intención de agraviar a nadie.

Continúo, señor presidente. Casualmente estábamos hablando —para no perder la ilación— del tema de la evasión, que está estrechamente ligado a nuestro problema. Si el conflicto del contrabando implica tres mil millones de pesos

de evasión, se da cuenta de que no necesitamos leyes como ésta para clausurar negocios y aplicar multas para recaudar más.

Si analizamos el problema del oro, vemos que a través de reembolsos y de exportaciones falsas el país se ha perjudicado en sumas, según los diarios, de los 100 millones —según algunos— y hasta de 500 millones —según otros—; vemos que por este lado hay que encauzar la recaudación.

Si analizamos los reintegros de miles de millones que se están pagando indebidamente en el país, vemos los productos que salen y que vuelven nuevamente para que se pague reintegro. Tenemos que analizar esos hechos, que son gravísimos para el país. Y así muchas cosas relacionadas con los grandes capitales que manejan de una manera determinada sus intereses, pero que evidentemente son los que más están evadiendo y perjudicando al pueblo.

Por eso necesitamos normas dirigidas a esos grandes contribuyentes. Por ejemplo, los grandes supermercados. Bien decía la señora senadora Fernández Meijide, que están vendiendo artículos de contrabando, según dicen los diarios. Pero no vi ningún supermercado clausurado y sancionado.

En otro diario vi una lista de grandes comercios que venden productos de contrabando. Pero no he escuchado ni leído que se les aplicara alguna sanción.

También quiero denunciar públicamente un hecho gravísimo; tan grave que se trata de cientos de millones de pesos, lo que perjudica al país de una manera extraordinaria y respecto del cual desgraciadamente, no se toma ninguna medida. Les voy a dar algunos ejemplos.

En materia de automotores, en el año 1980 teníamos 4 millones de unidades que consumían 6 millones y medio de combustible. Resulta que ahora tenemos 6 millones y medio de automotores y seguimos consumiendo más o menos 6 millones de combustibles. ¿Les parece que 4 millones de vehículos pueden consumir lo mismo que 6,5 millones de automotores? Eso es absolutamente imposible.

**Sr. Genoud.** — ¿Me permite una interrupción, señor senador?

**Sr. Presidente (Menem).** — Le piden una interrupción, señor senador. ¿La concede?

**Sr. Maglietti.** — Sí, señor presidente.

**Sr. Presidente (Menem).** — Para una interrupción tiene la palabra el señor senador por Mendoza.

**Sr. Genoud.** — Señor presidente: lamento que se haya extendido el debate sobre este tema.

He pedido a los senadores de mi bandera que, sin renunciar al derecho de exponer sus ideas, lo hagan sucintamente a los efectos de que podamos cumplir con la sesión especial que también pidió nuestro bloque. Pero se ha superado ya el horario previsto para la sesión, que era las 20 horas.

Por ello, solicito el acuerdo de los integrantes de todas las bancadas de este Senado a fin de pasar a cuarto intermedio con el objeto de comenzar la sesión especial y debatir el tema del PAMI, con el compromiso de que, concluida la referida sesión especial, continuaremos con el tratamiento del tema que hoy estamos abordando hasta su votación.

Ese es el compromiso de nuestro bloque, señor presidente, sin perjuicio de señalar con relación al expediente que estamos tratando que hablarán tres oradores y que no se extenderán más de cinco minutos cada uno, según me lo han señalado.

**Sr. Presidente (Menem).** — Tiene la palabra el señor senador por Entre Ríos.

**Sr. Alasino.** — Señor presidente: colaboramos señalando que de nuestro bloque ningún orador más hará uso de la palabra. Solamente, solicitaremos la inserción de los discursos en el Diario de Sesiones, escucharemos a los senadores de la Unión Cívica Radical que están anotados, procederemos a votar la iniciativa e, inmediatamente, empezaremos con la sesión especial.

Creo que de esa forma en quince minutos más podríamos concluir con la consideración del proyecto de ley que nos ocupa y a las 20 y 30 estaríamos dando inicio a la sesión especial.

**Sr. Presidente (Menem).** — Tiene la palabra el señor senador por Mendoza.

**Sr. Genoud.** — Señor presidente: como tantas veces he dicho, nuestra condición de bloque minoritario nos obliga a aceptar este criterio, de tal modo que sugeriría a los restantes oradores de todas las bancadas que procuremos ser lo más sintéticos posible a efectos de dar paso a la sesión especial que ya ha sido resuelta por la Presidencia, y tratar así un tema que hoy en día conlleva la máxima expectativa de la opinión pública; como es la situación en el PAMI.

**Sr. Presidente (Menem).** — Prosigue en el uso de la palabra el señor senador por Formosa, de la Unión Cívica Radical.

**Sr. Maglietti.** — Voy a dar un ejemplo en materia de combustibles para determinar la gravísima evasión existente.

En 1993 las empresas petroleras pagaron 2.058 millones de pesos en concepto de impuestos; en 1994 pagaron 2.207 millones; en 1995 pagaron 1.710 millones; en el primer trimestre de 1996, pagaron 433 millones. Haciendo una proyección, la cifra total del corriente año estará en los 1.700 millones de pesos.

Eso significa que, a pesar de que el país produce cada día más, a pesar de que en el país hay cada día más automotores, a pesar de que en el país debería ser cada día más elevado el consumo, tenemos que las empresas petroleras cada día pagan menos impuestos.

He aquí la gravedad del hecho. La Dirección General Impositiva tendría que apuntar todos sus cañones hacia estas empresas petroleras a fin de que paguen los impuestos que correspondan, que suman millones, millones y millones de pesos.

También interpreto que la Dirección General Impositiva, en virtud de las leyes que se aprobarán aquí, de acuerdo con el criterio de la mayoría y a pesar de nuestra oposición, tendrá la oportunidad de aplicarlas y efectuar las clausuras correspondientes en todos los casos en que no cumplan con las disposiciones legales.

El hecho que menciono es gravísimo. Por eso me atrevo a denunciarlo públicamente y espero que mis expresiones tengan el eco correspondiente.

Podemos realizar otra comparación. En materia de cubiertas, subió en el país en los últimos cinco años el 71 por ciento; en automotores, el 73 por ciento y en combustibles, nada más que el 17 por ciento.

En materia de combustibles, señor presidente, existe un agujero negro donde miles de millones de pesos están en juego. Al respecto, la Dirección General Impositiva debe tomar medida porque se está perjudicando al Estado en una suma extraordinariamente elevada. Es allí donde debe ponerse el dedo a fin de que se termine con esta situación.

Además, los bancos prestaron 65 mil millones de pesos y en concepto de impuestos han rendido nada más que mil millones de pesos. Si tenemos en cuenta que el interés anual mínimo que cobran es de 18 por ciento y que el máximo llega al 60 por ciento anual, la suma de 1.000 millones que los bancos están pagando se puede decir que es ridícula. Así, señor presidente, podemos decir que en nuestro país los bancos se están quedando con miles de millones de pesos que corresponden a la Nación. Ahí también

debe dirigir su acción la Dirección General Impositiva.

Yo espero, señor presidente, porque hasta ahora nunca lo he visto, que la DGI clausure un banco. Pareciera que los bancos son los privilegiados, tienen coronita, no se los toca. Sin embargo, la DGI encara su acción hacia los pequeños y medianos comerciantes.

Para ser breve, señor presidente, dado lo que han manifestado anteriormente algunos señores legisladores, sólo quiero leer parte de un artículo del señor Roberto Cachanosky publicado en "La Nación" el 25 de agosto de 1996. Se trata de un excelente artículo donde desmiente esta pretensión. Dice así: "En definitiva, la elevada carga tributaria, lo costoso y complejo de cumplir con el sistema impositivo, el despilfarro del gasto público, la inseguridad jurídica derivada de los permanentes cambios en las alícuotas impositivas y la tradición de la falta de respeto de los derechos de propiedad hacen dudar de que una legislación penal más severa vaya a resolver los problemas de la evasión. Con este sistema tributario y un control más estricto difícilmente se logre un blanqueo de la economía por la sencilla razón de que este sistema tributario es, en la práctica, impagable para buena parte de la sociedad. El camino más conveniente para bajar la tasa de evasión pasa por, primero, simplificar el sistema, bajar las alícuotas de los impuestos, asignar eficientemente el gasto público y, entonces sí, ser más exigentes en el control de la evasión; de lo contrario, se podrán llenar las cárceles de evasores, pero el problema seguirá intacto".

Este artículo, señor presidente, viene ilustrado con un gráfico sobre la presión tributaria ejercida sobre una persona que gana 60.000 pesos anuales, está casado y tiene dos hijos. El trabaja la mitad del año para sí mismo y la otra mitad para pagar impuestos. Fíjese usted, señor presidente, que este buen señor que gana 60.000 pesos tiene una carga tributaria del 48,5 por ciento, según datos obtenidos de "La Nación", que todos ustedes saben es un diario responsable de lo que escribe; en consecuencia, sus datos tienen que ser correctos.

Entonces, señor presidente, este análisis que hace "La Nación" es muy grave e importante. En primer lugar, se afirma que la carga tributaria es elevada; se afirma que el sistema tributario es complejo; que hay un despilfarro del gasto público; que hay inseguridad por los continuos cambios de alícuota que impone la DGI. Dice que con ese sistema tributario no se logrará que en la práctica realmente pueda dar resultado

porque se torna impagable para un gran sector de la sociedad.

Indica que el camino para evitar la evasión es simplificar el sistema; bajar la alícuota de los impuestos, especialmente para los pequeños y medianos empresarios — para las PYMES —; evitar la corrupción y el despilfarro; entonces, se podrá ser más exigente en el control de la evasión.

De lo contrario, señor presidente, el problema será cada vez más grave porque evidentemente los pequeños y medianos comerciantes e industriales — las PYMES, como se denominan — estarán en una situación cada día más difícil.

Con el enorme contrabando que ingresa al país, con la apertura indiscriminada de mercaderías, con la competencia que ha producido esos productos, con la carestía de los créditos y con una serie de imposibilidades con que hoy se encuentran las pequeñas y medianas empresas, su situación es cada día peor y, en consecuencia, van desapareciendo de a poco. Y ellas son, señor presidente, las que crean fuentes de trabajo.

Antes de que asumiera el actual gobierno las pequeñas y medianas empresas daban trabajo a no menos del 84 por ciento de los trabajadores. Ese porcentaje era similar al de los países europeos, donde el 80 por ciento del trabajo es dado por ese tipo de empresas. A su vez, en los Estados Unidos es del 76 por ciento. Y obsérvese que los Estados Unidos es un país desarrollado y rico. No obstante, tienen un organismo especial para promocionar a las pequeñas y medianas empresas con un fondo de 14 mil millones de dólares. Dicho apoyo se da a través de créditos, subsidios y toda una serie de elementos que tienden a su promoción. Y se lo hace así porque saben que es ese tipo de empresas el que genera fuentes de trabajo.

**Sr. Branda.** — Solicito una interrupción.

**Sr. Presidente (Menem).** — El señor senador por Formosa le solicita una interrupción. ¿Se la concede?

**Sr. Maglietti.** — Sí, señor presidente.

**Sr. Presidente (Menem).** — Para una interrupción, tiene la palabra el señor senador por Formosa.

**Sr. Branda.** — Señor presidente: solicito que el señor senador que está haciendo uso de la palabra trate de redondear su exposición porque debemos tratar un tema interesante y conflictivo que toda la sociedad está esperando, respecto del cual ha pedido una sesión especial el señor senador Moreau, la que hemos aceptado como

bloque mayoritario. En consecuencia, le pido por favor que redondee.

**Sr. Presidente (Menem).** — Continúa en el uso de la palabra el señor senador por Formosa.

**Sr. Maglietti.** — Dado que mi tiempo para exponer ha expirado, con lo cual no tengo derecho a continuar haciendo uso de la palabra, voy a terminar diciendo lo siguiente.

El tema en discusión también es tan importante como el del PAMI porque con esto se juega el destino de medio país. ¿Por qué? Porque hay 4 millones de desocupados, 3 millones de subocupados y miles de pequeños y medianos empresarios y comerciantes que hoy están sufriendo las consecuencias de la situación y que tienen el temor de que en el día de mañana les pueda ser aplicada esta ley. Todos están sufriendo en el país: los pequeños y medianos comerciantes, los desocupados y, por lógica, también la gente del PAMI por las arbitrariedades que se están cometiendo allí, razón por la cual considero que es necesario entrar a debatir ese tema tan fundamental.

Con estas palabras dejo terminada mi exposición.

**Sr. Presidente (Menem).** — Tiene la palabra el señor senador por La Pampa.

**Sr. Berhongaray.** — Señor presidente: en virtud de las consideraciones expuestas aquí y que dieran lugar a la citación a una sesión especial, voy a solicitar la inserción de las palabras que pensaba pronunciar.

No quiero restar tiempo, por lo que simplemente voy a hacer un pequeño comentario. En el texto cuya inserción solicito se proponen algunas políticas alternativas y cuestiones concretas que fundamentan nuestra oposición al proyecto en consideración. También se hacen aportes para solucionar la evasión y un análisis de la política de incriminación que en materia tributaria se ha seguido en el nuestro y en otros países.

— Varios señores senadores hablan entre sí.

**Sr. Presidente (Menem).** — Ruego a los señores senadores respetar al orador en el uso de la palabra.

Continúa en el uso de la palabra el señor senador por La Pampa.

**Sr. Berhongaray.** — Señor presidente: entonces, teniendo en cuenta la urgencia del tema del PAMI, solicito la inserción de mi discurso en el Diario de Sesiones.

**Sr. Presidente (Menem).** — Oportunamente se someterá a votación su solicitud de inserción.

Tiene la palabra el señor senador por Misiones de la Unión Cívica Radical.

**Sr. Losada.** — Señor presidente: en la misma línea de lo que se acaba de plantear y siendo solidario con el tema que se va a discutir de inmediato, también voy a ser absolutamente breve en mi exposición.

En primer lugar, quiero expresar la disconformidad por no haber tenido la Comisión de Derechos y Garantías la posibilidad de discutir en su seno un tema de tanta entidad y que tanto hace a los derechos de los individuos. En efecto, se afectan los derechos individuales. Me preocupa que el Reglamento sea usado en función de urgencias. Creo que sería más útil no tener reglamento, porque si lo tenemos para no usarlo es una ficción hablar de él.

Con lo que se está decidiendo se afectarán los derechos y fundamentalmente la privacidad de los individuos. Me pregunto qué va a ocurrir, desde el punto de vista práctico, cuando un joven menor de edad concurra a un comercio y exija el cumplimiento de la factura. ¿Qué va a pasar cuando se habla de que puede ser detenido en el local o en sus adyacencias? ¿Qué es adyacencia? ¿La vereda, una cuadra o doscientos metros? Esta es una definición peligrosísima.

Estamos entrando en la intimidad de la gente. Vamos a sancionar al consumidor porque no pudimos con el comerciante. Y lo más grave es que como no se pudo con los poderosos se está rebuscando a los pequeños, porque esta ley es la demostración de la incapacidad del gobierno para controlar a los grandes evasores. Entonces el camino fácil —entre comillas— es castigar al pequeño comerciante y al usuario.

Considero que éste es un hecho desgraciado que muestra la impotencia de un gobierno para luchar contra los verdaderos intereses de quienes realmente evaden en la República Argentina.

**Sr. Presidente (Menem).** — Tiene la palabra el señor senador por el Chaco.

**Sr. León.** — Señor presidente: no creo que a esta altura pueda mi humildad aportar algo más a este debate. Sería repetir muchas de las cosas que aquí se dijeron.

Considero que esta ley puede servir o no según como se la aplique. Tiene una relación muy especial entre la economía y la política. Y voy a terminar con una imagen.

En el año 46 el general Perón juntó a mil inspectores en la Plaza de los Dos Congresos para poner en marcha, con toda la presión que signifi-

caba su victoria, la ley contra el agio y la especulación. Es decir que había una actitud política que prestigiaba, dentro de la propia sociedad, la aplicación de una ley que creaba cierta rigurosidad.

Todos sabemos que esa actitud se diluyó. Por lo tanto voy a terminar diciendo que también era importante que este tema fuera a la Comisión de Comercio, porque el consumidor ya tenía sus derechos a través de la ley de defensa del consumidor, y ahora pareciera que lo que era un derecho podría, con una interpretación no ideal, transformarse casi en la pérdida de sus derechos y merecer un castigo. Adhiero totalmente y estamos de acuerdo en que hay que recaudar más. Considero que el radicalismo buscó siempre el equilibrio en este tipo de leyes. Ojalá tenga éxito el gobierno.

Tuve oportunidad de hablar en Pekín con el señor Silvani y le manifesté que el problema argentino radica en elaborar una actitud intelectual, cultural y de convencimiento al servicio de esta recaudación que estamos reclamando.

Para finalizar, prefiero que recaudemos mucho para no seguir endeudando al país.

**Sr. Presidente (Menem).** — Tiene la palabra el señor senador por Entre Ríos bloque Justicialista.

**Sr. Alasino.** — Señor presidente: de acuerdo con el compromiso que hemos asumido minutos antes, no voy a hacer uso de la palabra.

Simplemente me voy a limitar a solicitar una inserción vinculada con las diferencias entre el dictamen de comisión y el proyecto original del Poder Ejecutivo a los efectos de establecer con precisión cuáles son las características del proyecto que vamos a votar y expresar algunas consideraciones que desde nuestro punto de vista justifican la clausura preventiva.

Voy a acompañar también algunos fundamentos acerca de la constitucionalidad de la clausura, particularmente la disidencia parcial del voto de los doctores Petracchi y Belluscio en el caso Mickey, el cual fue analizado en esta sesión y que creo que da consistencia al proyecto.

**Sr. Presidente (Menem).** — Tiene la palabra el señor senador por Mendoza.

**Sr. Genoud.** — Señor presidente: conforme han expuesto coincidentemente todos los integrantes de nuestra bancada, anunciamos nuestro voto negativo tanto en general como en particular. No vamos a hacer uso de la palabra en la votación en particular a efectos de acelerar el trámite, dejando constancia de que en cada artículo votamos negativamente, y respecto de los

cuales deberán ser tenidas en cuenta las consideraciones que en el debate han hecho los senadores de nuestro bloque, además de las inserciones solicitadas y que seguramente se van a votar acto seguido.

**Sr. Presidente (Menem).** — Tiene la palabra el señor senador por Formosa.

**Sr. Maglietti.** — Señor presidente: dadas las manifestaciones del señor presidente de nuestro bloque, solicito la inserción de las modificaciones propuestas que obran en Secretaría.

**Sr. Presidente (Menem).** — Ha quedado agotada la lista de expositores.

En primer término se van a votar las inserciones solicitadas. Los que estén por la afirmativa, sírvanse así indicarlo.

— La votación resulta afirmativa.

**Sr. Presidente (Menem).** — Se procederá en consecuencia<sup>1</sup>.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar en general el proyecto de referencia.

— La votación resulta afirmativa.

**Sr. Presidente (Menem).** — En consideración en particular.

— Se enuncia el artículo 1º.

**Sr. Maglietti.** — Pido la palabra.

**Sr. Presidente (Menem).** — Tiene la palabra el señor senador por Formosa.

**Sr. Maglietti.** — Señor presidente: para actuar como corresponde, solicito que se lea por Secretaría el artículo propuesto por mí y el contenido en el dictamen.

— Manifestaciones en la bancada justicialista.

**Sr. Maglietti.** — Prometo no abrir la boca, señor presidente. Solamente hay que leer los artículos del despacho y las modificaciones que propongo.

**Sr. De la Sota.** — Pido la palabra.

**Sr. Presidente (Menem).** — Tiene la palabra el señor senador por Córdoba.

**Sr. De la Sota.** — Señor presidente: quiero proponer una pequeñísima modificación al artículo 1º, tendiente a eliminar del texto los términos "e instrucciones". Mi propuesta consiste en que quede "... de las respectivas leyes tribu-

tarias, de los decretos reglamentarios dictados por el Poder Ejecutivo nacional y de las resoluciones dictadas por el director general".

Propongo esta modificación porque las instrucciones que emanan del director general de la DGI no son de aplicación obligatoria para los contribuyentes; sólo son utilizadas por el organismo a los fines de marcar pautas de acción para el personal de la DGI ante determinados temas o casos, pero no son aplicables a los contribuyentes, es decir, a los terceros.

Por lo expuesto me permito solicitar a la Comisión que se eliminen las palabras "e instrucciones", toda vez que — como dije — hay jurisprudencia respecto de que esas instrucciones emanadas de la DGI no pueden causar estado respecto de los contribuyentes y sólo hacen al orden interno de los empleados de dicha Dirección.

**Sr. Presidente (Menem).** — Tiene la palabra el señor miembro informante, senador por La Pampa.

**Sr. Verna.** — Señor presidente: vamos a aceptar la modificación propuesta por el senador por Córdoba y, aunque no haya sido leída, vamos a rechazar la modificación que proponga el senador Maglietti.

**Sr. Maglietti.** — Señor presidente: solamente solicito que se lean mis modificaciones, sabiendo de antemano que la amable conducta del bloque de senadores justicialistas va a implicar votar en contra, para poder "satisfacer mi vanidad". Además formulo este pedido a efectos de que queden asentadas mis propuestas en el Diario de Sesiones, para cuando el tema se estudie en la Cámara de Diputados.

**Sr. Presidente (Menem).** — Señor senador Maglietti: respetuosamente le quiero hacer esta reflexión. Usted pidió su inserción, o sea que sus propuestas ya están insertas en el Diario de Sesiones, por lo que considero innecesario que en cada caso se tengan que leer. De lo contrario, qué objeto tiene haber pedido la inserción que ha sido aceptada por el cuerpo.

Si usted insiste, voy a someter su pedido a consideración del cuerpo, pero creo que habiéndose autorizado la inserción es innecesario que se repita lo que usted propone en ella porque ya está asegurado que va a figurar en el Diario de Sesiones.

Tiene la palabra el señor senador por Formosa.

**Sr. Maglietti.** — Señor presidente: realmente, no es que quiera que se lea sino que reglamentariamente, cuando se va a votar, corresponde que

<sup>1</sup> Ver el Apéndice.

los señores senadores analicen y elijan el texto que consideren más conveniente. Si no se lee la propuesta que hago, aunque se la vote en contra, no se sabrá qué se va a votar. No es que insista porque quiera, sino porque es lo que corresponde reglamentariamente.

**Sr. Presidente (Menem).** — Si hay asentimiento, se dará lectura a la propuesta de modificación formulada por el señor senador por Formosa.

—Asentimiento.

**Sr. Presidente (Menem).** — Por Secretaría se dará lectura a la propuesta de modificación al artículo 1º formulada por el señor senador por Formosa.

**Sr. Secretario (PiuZZi).** — (*Lee*) “Artículo 1º: Modifícase el artículo 43 de la ley 11.683 (texto ordenado 1978) y sus modificaciones, por el siguiente: ‘Serán reprimidos con multas de \$ 169 a \$ 1.690 los infractores a las disposiciones de esta ley y de las respectivas leyes tributarias que establezcan o requieran el cumplimiento de deberes formales tendientes a determinar la obligación tributaria o a verificar y fiscalizar el cumplimiento que de ella hagan los responsables.’”

**Sr. Presidente (Menem).** — Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 1º con la modificación propuesta por el señor senador por Córdoba y aceptada por la comisión.

—La votación resulta afirmativa.

—Se enuncia el artículo 2º.

**Sr. Verna.** — Pido la palabra.

**Sr. Presidente (Menem).** — Tiene la palabra el señor senador por La Pampa.

**Sr. Verna.** — Solicito que el segundo párrafo del artículo 2º, por el que se modifica el artículo 44 de la ley 11.683, quede redactado de la siguiente manera: “Serán sancionados con multa de \$ 300 a \$ 30.000 y clausura de 3 a 10 días del establecimiento, local, oficina, recinto comercial, industrial, agropecuario o de prestación de servicios, siempre que el valor de los bienes y/o servicios...”. Esto es porque, de lo contrario, podría prestarse a confusión si una factura es solamente por servicios o solamente por bienes. De esta manera, queda abarcado que sea por bienes y servicios, sólo por bienes o sólo por servicios.

**Sr. Presidente (Menem).** — A continuación, por Secretaría se dará lectura a la propuesta de modificación formulada por el señor senador por Formosa.

**Sr. Secretario (PiuZZi).** — (*Lee*) “Artículo 2º: Modifícase el artículo 44 de la ley 11.683 (texto ordenado 1978) y sus modificaciones, por el siguiente: ‘Sin perjuicio de la multa prevista en el artículo 43, se podrán clausurar por tres días corridos los establecimientos comerciales, industriales, agropecuarios o de servicios cuyos responsables incurran en algunos de los hechos u omisiones siguientes: 1. No emitan facturas o comprobantes por una o más operaciones comerciales, industriales, agropecuarias o de prestación de servicios que realicen en las formas, requisitos y condiciones que establezca la Dirección General; 2. No lleven registros o anotaciones de sus adquisiciones de bienes o servicios o de sus ventas, locaciones o prestaciones; 3. No se encontraren inscriptos como contribuyentes o responsables ante la Dirección General cuando estuvieron obligados a hacerlo.’”

“La clausura prevista en este artículo sólo podrá ser dispuesta por el juez competente a requerimiento de la Dirección General cuando se haya detectado fehacientemente el incumplimiento de alguno de los hechos u omisiones previstos en este artículo, exista un grave perjuicio al fisco y el responsable registre antecedentes por haber cometido la misma infracción en un período no superior a un año desde que se detectó la anterior’.”

**Sr. Presidente (Menem).** — Tiene la palabra el señor senador por La Pampa.

**Sr. Verna.** — La comisión va a mantener el texto de este artículo con la modificación propuesta anteriormente por quien habla.

**Sr. Presidente (Menem).** — Si ningún señor senador hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 2º con la modificación propuesta por el señor senador por La Pampa.

—La votación resulta afirmativa.

—Se enuncia el artículo 3º.

**Sr. Verna.** — Pido la palabra.

**Sr. Presidente (Menem).** — Tiene la palabra el señor senador por La Pampa.

**Sr. Verna.** — La primera parte del segundo párrafo de este artículo dice: “Los hechos u omisiones que den lugar a la multa y clausura, y en su caso, a la suspensión de matrícula...” Ahí debe agregarse: “..., licencia”. Es decir, junto con la matrícula se debe incluir la licencia.

**Sr. Presidente (Menem).** — Por Secretaría se dará lectura a la propuesta del señor senador por Formosa.



**Sr. Secretario (PiuZZi).** — (Lee) “Artículo 3°: Modifícase el primer artículo agregado a continuación del artículo 44 de la ley 11.683 (texto ordenado en 1978) y sus modificaciones, por el siguiente: Los hechos u omisiones que den lugar a la multa y clausura, deberán ser objeto de un acta de comprobación en la cual los funcionarios fiscales dejarán constancia de todas las circunstancias relativas a los mismos, a su prueba y a su encuadramiento legal, conteniendo, además, una citación para que el responsable, munido de las pruebas de que intente valerse, comparezca a una audiencia para su defensa que se fijará para una fecha no anterior a los 5 días ni superior a los 15 días. El acta deberá ser firmada por los actuantes y notificada al responsable o representante legal del mismo. En caso de no hallarse presente este último en el acto del escrito, se notificará el acta labrada en el domicilio fiscal por los medios establecidos en el artículo 100. El juez administrativo se pronunciará una vez terminada la audiencia o en un plazo no mayor a los 2 días”.

**Sr. Presidente (Menem).** — Tiene la palabra el señor senador por La Pampa.

**Sr. Verna.** — No se acepta la modificación propuesta por el señor senador por Formosa. Simplemente se mantiene el agregado de la palabra “licencia”, tal como lo hemos propuesto.

**Sr. Presidente (Menem).** — Se va a votar el artículo 3°, con la modificación propuesta por el señor senador por La Pampa.

— La votación resulta afirmativa.

— Se enuncian y aprueban los artículos 4° y 5°.

— Se enuncia el artículo 6°.

**Sr. Presidente (Menem).** — Por Secretaría se dará lectura a la propuesta del señor senador por Formosa.

**Sr. Secretario (PiuZZi).** — Se propone su rechazo.

**Sr. Yoma.** — ¿Y la fundamentación?

**Sr. Secretario (PiuZZi).** — Dice solamente: “Se propone su rechazo”.

**Sr. Yoma.** — Solicito que se fundamente el rechazo.

**Sr. Presidente (Menem).** — Ruego a los señores senadores no hacer peticiones inoficiosas.

Tiene la palabra el señor senador por Formosa.

**Sr. Maglietti.** — Señor presidente: ruego que no se lea la propuesta para el artículo 6° dado que al decir que se propone su rechazo simple-

mente se lo hace a modo de indicación, puesto que luego iba a dar los fundamentos desde mi banca, al igual que en los artículos 7° y 9°. Por lo tanto, solicito que se dé lectura únicamente cuando se llegue a los artículos 10 y 11. No realizo la fundamentación dada la premura que existe para tratar la sesión especial sobre el PAMI.

**Sr. Presidente (Menem).** — Correcto.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 6°.

— La votación resulta afirmativa.

— Se enuncian y aprueban los artículos 7° y 9°.

— Se enuncia el artículo 10.

**Sr. Presidente (Menem).** — Tiene la palabra el señor senador por La Pampa.

**Sr. Verna.** — Señor presidente: en el mismo sentido en que lo hemos hecho en el anterior artículo que hemos corregido, donde dice: “Las sanciones de multa y clausura, y la de suspensión de matrícula...” debe agregarse a continuación: “, licencia” y luego continúa con la misma redacción.

**Sr. De la Sota.** — Pido la palabra.

**Sr. Presidente (Menem).** — Tiene la palabra el señor senador por Córdoba.

**Sr. De la Sota.** — Señor presidente: voy a proponer un agregado. En el texto del proyecto que venimos considerando, se han acortado los plazos tanto para la audiencia de defensa como para la resolución del juez administrativo, siendo el de este último caso un plazo taxativo de dos días. Pero en el artículo 10 se establece que las sanciones que venimos estableciendo son apelables administrativamente ante los funcionarios que designe la Dirección General, no fijándose plazo para que ellos resuelvan la apelación administrativa, y dejándose expedita la vía contenciosa para el contribuyente.

Señor presidente: pienso que es necesario también fijar un plazo. Por eso me permito sugerir al presidente de la comisión que considere la posibilidad de agregar, a continuación del primer párrafo, el siguiente texto: “...quienes deberán expedirse en un plazo no mayor a los diez días”.

De tal forma que la primera parte del artículo en consideración quedaría redactada de la siguiente manera: “Las sanciones de multa y clausura, y la de suspensión de la matrícula, licencia e inscripción en el respectivo registro, cuando proceda, serán recurribles dentro de los cinco (5)

días por apelación administrativa ante los funcionarios superiores que designe la Dirección General, quienes deberán expedirse en un plazo no mayor a los diez (10) días”.

Creo que es una garantía para el contribuyente, que es lógico que la incluyamos en el artículo en tratamiento.

**Sr. Presidente (Menem).** — Tiene la palabra el señor senador por Entre Ríos.

**Sr. Maya.** — Señor presidente: si se agrega ese párrafo, quiero saber: cuál es la pena. Es decir, me parece que de acuerdo con la modificación que se propone está implícito que queda sin efecto la medida aplicada. Pero creo que habría que fijar el apercibimiento, o sea, que en caso de que el funcionario superior no cumpla con la previsión establecida debe tener una sanción, que debe estar especificada.

**Sr. Presidente (Menem).** — Tiene la palabra el señor senador por La Pampa.

**Sr. Verna.** — Señor presidente: el código de Procedimientos Administrativos que funciona como norma supletoria fija, para quien recurre, el plazo de treinta días. Lo que ha sugerido el señor senador por Córdoba y que aceptamos, es que se reduzca ese plazo de treinta a diez días.

Lo que propone el señor senador por Entre Ríos es que en caso de que no haya contestación por parte de la autoridad recurrida, se confirme lo que ha decidido la Administración. Esto está establecido en el código de Procedimientos Administrativos.

**Sr. Presidente (Menem).** — Por Secretaría se dará lectura a la propuesta formulada por el señor senador por Formosa.

**Sr. Secretario (Piuze).** — (*Lee*) “Modifícase el artículo agregado a continuación del artículo 78 de la ley 11.683 (t.o. 1978), el que quedará redactado de la siguiente forma: ‘Las sanciones de multa y clausura, serán recurribles dentro de los 5 días por apelación administrativa ante los funcionarios superiores que designe la Dirección General. La resolución de estos últimos no causa ejecutoria.’”

**Sr. Presidente (Menem).** — Tiene la palabra el señor senador por La Pampa.

**Sr. Verna.** — Señor presidente: sólo aceptaremos la modificación que hemos señalado oportunamente, la propuesta por el señor senador de la Sota.

**Sr. Presidente (Menem).** — Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 10, con las modificaciones propuestas y aceptadas por el señor senador por la Pampa.

—La votación resulta afirmativa.

—Se enuncia el artículo 11:

**Sr. Maglietti.** — Pido la palabra.

**Sr. Presidente (Menem).** — Por Secretaría se leerá la propuesta formulada por el señor senador por Formosa. En consideración, tiene la palabra el señor senador por Formosa.

**Sr. Maglietti.** — Pido que por Secretaría se lea el artículo 11, con la modificación que he propuesto oportunamente.

**Sr. Presidente (Menem).** — Por Secretaría se dará lectura.

**Sr. Secretario (Piuze).** — “Artículo 11. — Incorporase como segundo artículo agregado a continuación del artículo 78 de la Ley 11.683 (t.o. 1978) y sus modificaciones el siguiente: ‘La resolución a que se refiere el artículo anterior será recurrible por recurso de apelación, otorgado en todos los casos con efecto suspensivo, ante los juzgados en lo penal económico de la Capital Federal y juzgados federales en el resto del territorio de la República. El escrito del recurso deberá ser interpuesto y fundado en sede administrativa, dentro de los cinco días de notificada la resolución. Verificado el cumplimiento de los requisitos formales, dentro de las veinticuatro horas de formulada la apelación deberán elevarse las piezas pertinentes al juez competente con arreglo a las previsiones del Código de Procedimiento Penal de la Nación (Ley 23.984). La decisión del juez será apelable.’”

**Sr. Presidente (Menem).** — Tiene la palabra el señor senador por La Pampa.

**Sr. Verna.** — No aceptamos la modificación propuesta.

**Sr. Presidente (Menem).** — Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 11 tal como figura en el dictamen de comisión.

—La votación resulta afirmativa.

—Se enuncia y aprueba el artículo 12.

—Se enuncia el artículo 13.

**Sr. Verna.** — Pido la palabra.

**Sr. Presidente (Menem).** — Tiene la palabra el señor senador por La Pampa.

**Sr. Verna.** — Señor presidente: habida cuenta de que, reiteradamente, se ha señalado la posibilidad de que a un comprador de buena fe no se le entregue la factura por desconocimiento, porque es un analfabeto o porque es un menor de edad, propondremos un agregado a este artículo.

En el dictamen de comisión dice en el segundo párrafo: “El incumplimiento de esta obli-

gación será sancionado según los términos del primer párrafo del artículo 43 de esta ley".

Proponemos que continúe de la siguiente forma: "La actitud del consumidor deberá revelar connivencia o complacencia con el obligado a emitir o entregar la factura o comprobante".

Finalmente, el último párrafo del artículo 13 dice: "La sanción a quien haya incumplido el deber de emitir..." y continúa el párrafo. Proponemos que a continuación de "emitir" se agregue la expresión "o entregar" porque no solamente se prevé la no emisión de facturas sino también lo referido a la entrega. Entonces, el párrafo quedaría de la siguiente forma: "La sanción a quien haya incumplido el deber de emitir o entregar facturas o comprobantes equivalentes será un requisito previo para que recaiga sanción al consumidor final por la misma omisión".

**Sr. Presidente (Menem).** — Tiene la palabra el señor senador por Corrientes.

**Sr. Aguirre Lanari.** — Señor presidente: dentro del párrafo que ha señalado el señor senador por La Pampa — que es mejorado —, voy a proponer, de acuerdo con lo que expuse en mi exposición en general, una modificación que es producto de una inquietud que me hizo llegar Adelco.

Concretamente, que se agregue el siguiente párrafo: "El incumplimiento de esta obligación será sancionado con una multa igual al triple del impuesto evadido". Esta frase iría en lugar del párrafo que dice: "El incumplimiento de esta obligación será sancionado según los términos del primer párrafo del artículo 43 de esta ley."

Creo que fue suficientemente explícito respecto a la inquietud de esta institución en el sentido de que la sanción fuera proporcionada a la infracción cometida. No quiero cansar a la Cámara, pero tengo algunos ejemplos que muestran que lo que estoy proponiendo es equitativo.

En síntesis, la propuesta es que la parte del artículo 13 que dice: "El incumplimiento de esta obligación será sancionado según los términos del primer párrafo del artículo 43 de esta ley" sea reemplazada por lo siguiente: "El incumplimiento de esta obligación serán sancionado con una multa igual al triple del impuesto evadido". Esto es para que la sanción sea proporcionada a la infracción cometida.

**Sr. Presidente (Menem).** — Tiene la palabra la señora senadora por la Capital.

**Sra. Fernández Meijide.** — A pesar de que no voy a votar por la afirmativa, deseo hacer una sugerencia. Por un lado, existe buen ánimo del

tema de los menores, los incapaces y demás, pero se deja al arbitrio tan subjetivo de un inspector de la DGI que decida si la persona tenía complacencia en la no entrega de la boleta. Me imagino al inspector preguntándole al menor: "¿Querías que te entregaran la boleta?, ¿no querías?, ¿le dijiste que no, le dijiste que sí?, ¿se la exige?" Realmente, creo que habría que encontrar otra forma si es que quieren poner esa idea. Por ejemplo, "menores no" o "personas mayores de determinada edad no", o algo así. Pero una ley no puede ser tan vaga porque se presta a todo tipo de arbitrariedad y termina no siendo aplicable.

**Sr. Presidente (Menem).** — Tiene la palabra el señor senador por La Pampa.

**Sr. Verna.** — No aceptaremos la propuesta hecha por el senador por Corrientes y mantendremos el criterio de la Comisión, porque el proyecto del Poder Ejecutivo ya fue modificado en cuanto a que las penalizaciones fueran proporcionales respecto a la facturación. Por esa razón, no la aceptaremos.

En cuanto a la consideración de la señora senadora por la Capital, debo decir que lo único que hace el inspector es un acta de constatación y, en el caso de los menores, todos sabemos que ella no puede ser hecha, es decir que para esta hipótesis no se aplica.

Además, quiero señalar que el inspector no aplica ninguna sanción, dado que ello es facultad de los jueces administrativos, que en este caso son los jefes regionales de la Dirección General Impositiva.

**Sr. Alasino.** — Que se vote.

**Sr. Presidente (Menem).** — Se va a votar el artículo 13, con la modificación propuesta por el señor miembro informante.

— La votación resulta afirmativa.

— Se enuncian y aprueban los artículos 14 a 16.

— El artículo 17 es de forma.

**Sr. Presidente (Menem).** — Queda sancionado el proyecto de ley.<sup>1</sup> Se comunicará a la Honorable Cámara de Diputados.

## 6

### CUARTO INTERMEDIO

**Sr. Presidente (Menem).** — Pasamos a cuarto intermedio en esta sesión, habida cuenta de que

<sup>1</sup> Ver el Apéndice.