

REPUBLICA ARGENTINA

DIARIO DE SESIONES

CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION

50ª REUNION — 2da. SESION EXTRAORDINARIA. — DICIEMBRE 11 DE 1996

Presidencia de los señores diputados Alberto Reinaldo Pierri,
Rafael Manuel Pascual, Carlos Ernesto Soria y José Gabriel Dumón

Secretarios: doctores Esther H. Arandía de Pérez Pardo.

Enrique Horacio Picado y Ariel Puebla

Prosecretarios: doctor Juan Estrada y señor Juan Carlos Stavale

DIPUTADOS PRESENTES:

ABALOVICH, Eduardo Antonio
ABÁN, Gloria del S.
ABASTO, Angel Leonidas
ABIHAGGLE, Carlos Enrique
ACEVEDO, Sergio Edgardo
ADAIME, Felipe Teófilo
ALARCIA, Martha Carmen
ALESSANDRO, Darío Pedro
ALSOGARAY, Alvaro Carlos
ALTERACH, Miguel Angel
ALVAREZ, Carlos Alberto
ALVAREZ, Carlos Raúl
ALVAREZ ECHAGUE, Raúl Angel
ALVAREZ GARCÍA, Normando Miguel
ALLENDE, Alfredo Estanislao
ARAMBURU, Guillermo Raúl
ARIAS, César
ATANASOFF, Alfredo Néstor
AVILA, Eduardo Carlos
AYALA, Susana Beatriz
AYETZ, Liliana
BALESTRINI, Miguel Alberto
BALTER, Carlos Mario
BANZAS DE MOREAU, María del C.
BARBERIS, Edgardo Angel
BARRIONUEVO, Eduardo Ernesto
BARRIOS, Luis Américo
BARRIOS ARRECHEA, Ricardo Alfredo
BAYLAC, Juan Pablo
BECCERRA, Carlos Armando
BENEDETTI, Jorge E.
BENZI, María Cristina de los Angeles
BIZZOTTO, Ileana
BONINO, Miguel Angel
BONOMI, Silvia Mónica
BORDA, Osvaldo
BORDENAVE, Marcela Antonia
BORDIN, Hugo Antonio
BORTOLOZZI DE BOGADO, Adriana R.
BORTOS, Oraldo Norvel
BRUNELLI, Naldo Raúl Adalberto
BULACIO, Rafael Alberta
BULLRICH, Patricia
CABALLERO MARTÍN, Carlos Aurelio
CABIRÓN, Juan Carlos
CAFFERATA NORES, José Ignacio
CAPIERO, Juan Pablo
CAILLET, Carmen del Rosario
CALLABA, Aníbal

CAMAÑO, Eduardo Oscar
CÁMARA, Mario Angel
CAMBARERI, Fortunato Rafael
CARBAJAL, Arnoldo Dante
CARCA, Elisa Beatriz
CARDOSO, Marta Elena
CARRARA, Emilio Eduardo
CARRIÓ, Elisa María Avelina
CASARI de ALARCIA, Leonor
CASTILLO, José Luis
CASTILLO, Oscar Aníbal
CASTRO, Carlos José
CEBALLOS de MARÍN, Fani Azucena
CLOSS, Ramón Alberto
CORCHUELO BLASCO, José Manuel
CRUCHAGA, Melchor René
CHICA, Juan José
Das NEVES, Mario
DELIA, Roberto Antonio
DEL FABRO, Lillian del Carmen
DELLEPIANE, Carlos Francisco
DÍAZ LOZANO, Julio César
DÍAZ MARTÍNEZ, Jorge Raúl
DIGÓN, Roberto Secundino
DOMINA, Esteban Alberto
DOMÍNGUEZ, Dolores Carmen
DOMÍNGUEZ, Lorenzo Sebastián
DRAGICEVIC, Carmen Nilda
DRISALDI, María Rita
DUFOU, Pedro Alfredo
DUMÓN, José Gabriel
ESTEVEZ BOERO, Guillermo Emilio
ESTRADA, Arnoldo D.
FADEL, Mario Nalib
FABRISSIN, Carlos Alberto
FAYAD, Victor Manuel Federico
FERNÁNDEZ, Alberto Manuel
FERNÁNDEZ de COMBES, Elsa A.
FIGUEROA, Pedro Octavio
FLORES, Rafael Horacio
FRAGOSO, Francisco Ulises
FUNES, Carlos Delcio
GABRIELLI, Rodolfo Federico
GALANTE, Pedro Jorge Roque
GALMARINI, Fernando Nicolás
GARAY, Nicolás Alfredo
GARRE, Nilda Celia
GATTI, Héctor Angel
GAZIA, Rodolfo Mauricio
GIANNI, Gloria María Cristina
GIMÉNEZ, Ramón Francisco

GOLPE, Carlos Horacio
GOLLY, Eduardo Ceferino
GÓMEZ DIEZ, Ricardo
GONZALEZ, Antonio Erman
GONZALEZ, María Luisa
GONZALEZ GAVIOLA, Juan Horacio
GOSI, María Virginia
GORINI, Floreal Edmundo
GRANADOS, Dulce
GUDIÑO, Hermelinda Amalia
GUEVARA, Cristina
GUTIÉRREZ, Diana Bárbara
GUTIÉRREZ, Gustavo Eduardo
GUZMÁN, María Cristina
HAQUIM, Carlos Guillermo
HERRERA, Alberto
ILLIA, Martín Arturo
IRRAZÁBAL, Liliانا María del Carmen
ISEQUILLA, Amalia
JAUNARENA, José Horacio
JOGA, Vicente Bienvenido
JUNCOSA, Rodolfo Aldo
KAEHLER, Ernesto Rolando
LAFFERRIERE, Ricardo Emilio
LAMBERTO, Oscar Santiago
LEGUIZAMÓN, María Laura
LENCE, Héctor
LIPONEZKY de AMAVET, Sara G.
LÓPEZ, Elsa Isabel
LÓPEZ, José Augusto
LÓPEZ ARIAS, Marcelo Eduardo
MACEDO, Horacio Antonio
MACHADO, Oscar Alfredo
MAQUEDA, Juan Carlos
MARTÍNEZ, Esteban
MARTÍNEZ, Manuel Luis
MARTÍNEZ, Silvia Virginia
MARTÍNEZ GARBINO, Emilio Raúl
MARTÍNEZ ZUCCARDI, Manuel Alberto
MATHOV, Enrique José
MATZKIN, Jorge Rubén
MAURETTE, Fernando Wenceslao
MELOGNO, Elsa
MENEM, Carlos Omar
MERCADER, Martha Evelina
MERCADO LUNA, Ricardo Gastón
MIGLIOZZI, Julio Alberto
MIRALLES de ROMERO, Norma Amelia
MONDELO, Lidia Elizabeth
MONDINO, Eduardo René
MONTIEL, Sergio Alberto

MORELLO, Emilio Pedro
 MOSSELLO de BENZO, María del C.
 MÜLLER, Mabel Hilda
 MUSA, Laura Cristina
 NATALE, Alberto Adolfo
 NEDER, Jorge Humberto
 NEGRI, Mario Raúl
 NIEVA, Alejandro Mario
 OBARRIO, Luis Manuel
 OCAMPOS, Jorge Armando
 OLIMA, Juan Carlos
 PANDO, Ana María
 PARAJÓN, José María
 PARENTELLA, Irma Fidela
 PARRA, Néilda Carmen
 PASQUAL, Rafael Manuel
 PASQUALINI de ACOSTA, Elida del V.
 PASSO, Juan Carlos
 PATTERSON, Ricardo Ancell
 PELÁEZ, Víctor
 PELLÍN, Osvaldo Francisco
 PEPE, Lorenzo Antonio
 PEREYRA de MONTENEGRO, María G.
 PEREZ, Jorge Telmo
 PERRINI, Gioconda Eulalia
 PEZOA, Juan Carlos
 PICHETTO, Miguel Ángel
 PIERRI, Alberto Reinaldo
 PINÓN AVILA, Celia Isabel
 POLINO, Héctor Teodoro
 POLO, Luis Nicolás
 RAIMUNDI, Carlos Alberto
 RAMPI, Pascual Ángel
 REMEDI, Luz E.
 RICO, Aldo
 RIVADERA, Marta Liliana
 ROBERTI, Raquel Griselda
 ROBLES, Miguel Ángel Ernesto
 RODIL, Rodolfo
 RODRÍGUEZ, Jesús

RODRÍGUEZ, Mabel E.
 ROGGERO, Humberto Jesús
 ROJO, Rubén Darío
 ROLLANO, Eduardo Daniel
 ROY, Irma
 RUBEO, Luis
 RUBINI, Mirta Elsa
 RUIZ PALACIOS, José David Alberto
 SAGGESE, Néstor Mario
 SALIM, Fernando Omar
 SALINO, María Antonia
 SALTO, Julio Francisco José
 SAMPIETRO, Darci
 SÁNCHEZ, Mary
 SANTANDER, Mario Armando
 SAT, Oscar
 SCRIMIZZI, Gloria Elida
 SCHIARETTI, Juan
 SEBASTIANI, Claudio Augusto
 SOBRINO, Margarita María
 SORIA, Carlos Ernesto
 SORIA, Edmundo del Valle
 SPERATTI, Alfredo Ramiro
 STORANI, Federico Teobaldo Manuel
 STUBRIN, Marcelo Juan Alberto
 SUÁREZ, Juan Carlos
 TENEV, Carlos
 TEODOSIU, Jorge Nicolás
 TOGNI de VELY, Adriana Leonor
 TOLOMEO, Leonor Ester
 TOMA, Miguel Ángel
 TRETTEL MEYER, Raúl
 TULIO, Rosa Ester
 VALCARCEL, Juan Manuel
 VAZQUEZ, Silvia Beatriz
 VENSENTINI, Marcelo Edmundo
 VERAMENDI, Juan Carlos
 VIGLIONE, Atilio Oscar
 VILCHE, Carlos Alberto
 VILLALBA, Alfredo Horacio

VIQUEIRA, Horacio Gustavo
 VITAR, José Alberto
 ZUCCARDI, Cristina

AUSENTES, CON LICENCIA:

KESSLER, Ana Raquel
 LLOPIS, Enrique Raúl
 MURIEL, Néstor Jorge

AUSENTES, CON SOLICITUD DE LICENCIA PENDIENTE DE APROBACION DE LA HONORABLE CAMARA:

ARAGONÉS de JUÁREZ, Mercedes M.
 BIANCULLI, Leticia
 BRAVO, Alfredo Pedro
 BRAVO, Leopoldo Alfredo
 BRESER, Adalberto Edgardo
 CAMPERO, Rodolfo Martín
 GODOY, Norma
 HERRERA ARIAS, Manuel Hipólito
 MOTHE, Félix Arturo
 PERNASETTI, Horacio Francisco
 PIRIZ, Juan Carlos
 PRUYAS, Tomás Rubén
 SARQUIZ, José Alberto
 VIANNA, Mariano Roberto
 ZAVALIA, José Luis

AUSENTES, CON AVISO:

ALENDE, Oscar Eduardo
 ESCALANTE ORTIZ, Herminia Elsa
 LAHOZ, José Fernando
 SOLANAS, Fernando Exequiel
 VICCHI, Raúl Horacio

— La referencia acerca del distrito, bloque y período del mandato de cada señor diputado puede consultarse en el Diario de Sesiones correspondiente a la Sesión Preparatoria (43ª reunión, período 1995), de fecha 29 de noviembre de 1995.

SUMARIO

1. Pase de lista. (Pág. 6016.)
2. Izamiento de la bandera nacional. (Pág. 6016.)
3. Asuntos Entrados. Resolución respecto de los asuntos que requieren pronunciamiento inmediato del cuerpo. (Pág. 6016.)
4. Licencias para faltar a las sesiones de la Honorable Cámara. (Pág. 6017.)
5. Diferimiento del término reglamentario destinado a rendir homenajes. (Pág. 6017.)
6. Plan de Labor de la Honorable Cámara. (Pág. 6017.)
7. Pedidos de informes o de pronto despacho, consultas y mociones de preferencia o de tratamiento sobre tablas. (Pág. 6017.)

I. Moción del señor diputado Lamberto de que se trate sobre tablas el asunto al que se refiere el número 9 de este sumario. Se aprueba. (Pág. 6017.)

II. Moción del señor diputado Jaunarena de que se trate sobre tablas el proyecto de declaración del que es coautor por el cual se rati-

fica la vigencia de las leyes de defensa nacional y de seguridad interior en lo que se refiere a la participación de las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico (7.221-D-96). Se difiere el pronunciamiento. (Pág. 6018.)

III. Moción del señor diputado Pérez de preferencia para los dictámenes de las comisiones de Transportes, de Defensa Nacional y de Presupuesto y Hacienda en el proyecto de ley en revisión por el cual se establece el marco normativo y regulatorio para la explotación, administración y financiamiento de los aeropuertos (102-S-93). Se aprueba. (Página 6020.)

IV. Moción de la señora diputada Melegno de que se trate sobre tablas el asunto al que se refiere el número 10 de este sumario. Se aprueba. (Pág. 6022.)

V. Moción de la señora diputada Liponezky de Amavet de que se trate sobre tablas el asunto al que se refiere el número 11 de este sumario. Se aprueba. (Pág. 6022.)

VI. Continúa la consideración de la moción a la que se refiere el número 7.II de este sumario. Es rechazada. (Pág. 6023.)

- VII. Moción del señor diputado Martínez Zuccardi de que se trate sobre tablas el asunto al que se refiere el número 12 de este sumario. Se aprueba. (Pág. 6024.)
- VIII. Moción del señor diputado Mercado Luna de preferencia para el proyecto de resolución del que es coautor sobre creación de una comisión especial investigadora de las actividades ilícitas relacionadas con la transferencia de oro, divisas y demás bienes económicos al Banco Central de la República Argentina efectuadas por el gobierno alemán durante la Segunda Guerra Mundial (7.176-D.-96). (Se aprueba. (Pág. 6024.)
- IX. Moción de la señora diputada Zuccardi de preferencia para el proyecto de resolución de su autoría por el cual se solicita al Poder Ejecutivo que declare zona de desastre y emergencia agropecuaria al departamento de La Paz, provincia de Mendoza (7.198-D.-96). Se aprueba. (Pág. 6026.)
- X. Moción de la señora diputada Guevara de que se trate sobre tablas el asunto al que se refiere el número 13 de este sumario. Se aprueba. (Pág. 6026.)
- XI. Moción de la señora diputada Sobrino de que se trate sobre tablas el proyecto de declaración de su autoría por el cual se expresa el rechazo del decreto 1404/96, sobre creación del Instituto Universitario Nacional del Arte (7.229-D.-96). Es rechazada. (Página 6028.)
- XII. Moción del señor diputado Arias de que se trate sobre tablas el asunto al que se refiere el número 14 de este sumario. Se aprueba. (Pág. 6029.)
8. Consideración del proyecto de ley en revisión por el que se autoriza al señor presidente de la Nación a ausentarse del país durante el año 1997 (209-D.-96). Se sanciona definitivamente. (Ley 24.761.) (Página 6029.)
9. Consideración del proyecto de ley en revisión por el cual se modifica el artículo 2º de la ley 24.671, en relación con la cancelación de las deudas originadas por el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento (202-S.-96). Se sanciona definitivamente. (Ley 24.762.) (Pág. 6030.)
10. Consideración del dictamen de la Comisión de Acción Social y Salud Pública en el proyecto de resolución de la señora diputada Melogno y del señor diputado Corchuelo Blasco sobre restitución de los descuentos con destino a la DAS de los afiliados que no tengan cobertura médica en el interior del país (5.433-D.-96). Se sanciona un proyecto de declaración. (Pág. 6030.)
11. Consideración del proyecto de declaración de la señora diputada Liponezky de Amavet y otros por el que se solicita al Poder Ejecutivo la rehabilitación del uso normal del puente Unión Nacional, que une las provincias de Buenos Aires y Entre Ríos (7.237-D.-96). Se sanciona. (Pág. 6031.)
12. Consideración del proyecto de resolución del señor diputado Martínez Zuccardi y otros por el que se solicita al Poder Ejecutivo el mantenimiento de las condiciones vigentes en materia de comercialización de azúcar en el marco del Mercosur (7.068-D.-96). Se sanciona. (Pg. 6032.)
13. Consideración del proyecto de resolución de la señora diputada Guevara por el cual se piden informes al Poder Ejecutivo sobre una solicitud de pago de haberes del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (7.192-D.-96). Se sanciona. (Pág. 6032.)
14. Consideración del proyecto de resolución del señor diputado Arias y otros por el cual se aprueba el reglamento interno de la Comisión de Juicio Político de la Honorable Cámara (7.230-D.-96). Se sanciona. (Pág. 6033.)
15. Consideración del dictamen de la Comisión de Presupuesto y Hacienda en el proyecto de ley en revisión sobre modificación de la ley 11.683, de procedimiento tributario (197-S.-96). Se sanciona con modificaciones. (Pág. 6034.)
16. Apéndice:
- A. Sanciones de la Honorable Cámara. (Pág. 6091.)
- B. Asuntos entrados. (Pág. 6095.)
- I. Mensajes del Poder Ejecutivo. (Pág. 6095.)
- II. Comunicaciones del Honorable Senado. (Pág. 6095.)
- III. Comunicaciones de la Presidencia. (Página 6096.)
- IV. Dictámenes de comisiones. (Pág. 6096.)
- V. Dictámenes observados. (Pág. 6110.)
- VI. Comunicaciones de comisiones. (Pág. 6110.)
- VII. Comunicaciones de señores diputados. (Página 6110.)
- VIII. Comunicaciones oficiales. (Pág. 6111.)
- IX. Peticiones particulares. (Pág. 6118.)
- X. Proyectos de ley. (Pág. 6119.)
- XI. Proyectos de resolución. (Pág. 6122.)
- XII. Proyectos de declaración. (Pág. 6127.)
- XIII. Licencias. (Pág. 6132.)
- C. Inserción solicitada por el señor diputado Corchuelo Blasco. (Pág. 6132.)

Por ello es que solicitamos la aprobación del texto que se adjunta al presente.

César Arias. — Ermelinda A. Gudiño. — Ricardo G. Mercado Luna. — Miguel A. Robles. — Carlos E. Soria. — Guillermo R. Aramburu. — Sara G. Liponezky de Amavet. — Melchor R. Cruchaga. — José I. Cafferata Nores. — Miguel A. Pichetto. — Carlos O. Menem. — Carlos A. Becerra. — Carlos F. Dellepiane. — Susana B. Ayala.

Sr. Presidente (Pascual). — En consideración. Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

— Resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Pascual). — Queda sancionado el proyecto de resolución¹.

Se harán las comunicaciones pertinentes.

15

MODIFICACION DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO TRIBUTARIO

(Orden del Día Nº 1.230)

Dictamen de comisión

Honorable Cámara:

La Comisión de Presupuesto y Hacienda ha tomado en consideración el proyecto de ley venido en revisión del Honorable Senado por el cual se modifica la ley 11.683, de Procedimiento Tributario; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja la sanción del siguiente

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados, ...

Artículo 1º — Reemplázase el primer párrafo del artículo 43 de la ley 11.683 (texto ordenado en 1973) y sus modificaciones, por el siguiente:

Artículo 43: Serán sancionados con multas de ciento cincuenta pesos (§ 150) a dos mil quinientos pesos (§ 2.500) las violaciones a las disposiciones de esta ley, de las respectivas leyes tributarias, de los decretos reglamentarios dictados por el Poder Ejecutivo y de las resoluciones 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.

¹ Véase el texto de la sanción en el Apéndice. (Página 6094.)

Art. 2º — Sustitúyese el artículo 44 de la ley 11.683 (texto ordenado en 1973) y sus modificaciones, por el siguiente:

Artículo 44: Serán sancionados con multa de trescientos pesos (§ 300) a treinta mil pesos (§ 30.000) y clausura de tres (3) a diez (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 de que se trate exceda de diez pesos (§ 10), quienes:

- 1º No entregaren o no emitieren facturas 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.
- 2º No llevaren registraciones o anotaciones de sus adquisiciones de bienes o servicios o de sus ventas, locaciones o prestaciones.
- 3º Encarguen o transporten comercialmente mercaderías, aunque no sean de su propiedad, sin el respaldo documental que exige la Dirección General.
- 4º No se encontraren inscritos 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 (2) 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 las disposiciones exigen para el ejercicio de determinadas actividades, cuando su otorgamiento sea competencia del Poder Ejecutivo.

Art. 3º — Sustitúyese el primer artículo agregado a continuación del artículo 44 de la ley 11.683 (texto ordenado en 1973) 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, licencia o de registro habilitante, que se refieren en el último párrafo del artículo 2º de la presente ley, 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 cinco (5) días ni superior a los quince (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 dos (2) 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.

Art. 6º — Incorpórase como inciso f) del artículo 41 de la ley 11.683 (t. o. en 1978) y sus modificaciones, el siguiente:

f) Clausurar preventivamente un establecimiento, cuando el funcionario autorizado por la Dirección General constatare que se hayan configurados uno o más de los hechos u omisiones previstos en el artículo 44 de esta ley y concurrentemente exista un grave perjuicio 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 el artículo 10 *in fine* de la ley 11.683 (t. o. 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 (t. o. 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 (t. o. 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 resuelva dejarla sin efecto en razón de medida preventiva.

La clausura preventiva no podrá extenderse más allá del plazo legal de tres días sin que se haya resuelto su mantenimiento por el juez interviniente.

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 (1) 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 suspensión de matrícula, licencia e inscripción en el respectivo registro, cuando proceda, serán recurribles dentro de los cinco (5) días por apelación administrativa antes los funcionarios superiores que designe la Dirección General, quienes deberán expedirse en un plazo no mayor a los diez (10) días.

La resolución de estos últimos causa ejecutoria, correspondiendo que sin otra sustanciación, la Dirección General 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 (t. o. 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 (t. o. 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 actitud del consumidor deberá revelar convivencia o complacencia con el obligado a emitir o entregar la factura o comprobante.

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.

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 29 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 segundo artículo incorporado a continuación del artículo 44 de la ley 11.683 (texto ordenado en 1978) y sus modificaciones por el punto 4º del artículo 29 de la ley 24.073.

Art. 17. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de la comisión, 28 de noviembre de 1996.

Oscar S. Lamberto. — Juan C. Pezoa. — Esteban A. Dómina. — Raúl A. Alvarez Echagüe. — Emilio E. Carrara. — Marcelo E. López Arias. — María del Carmen Mossello de Benzo. — Juan C. Piriz. — Humberto J. Roggero. — Rubén D. Rojo. — Juan Schiaretta. — Carlos E. Soria. — Juan C. Suárez. — Juan C. Veramendi.

En disidencia total:

Oscar A. Machado. — Jorge E. Benedetti. — Carlos M. Balter. — Arnoldo D. Carbajal. — José G. Dumón. — Francisco U. Fragozo. — Rodolfo Rodil. — Jorge A. Vitar.

INFORME

Honorable Cámara:

La Comisión de Presupuesto y Hacienda ha tomado en consideración el proyecto de ley venido en revisión por el cual se modifica la ley 11.683 de Procedimiento Tributario, adecuando formalmente algunas disposiciones e introduciendo modificaciones en los artículos 2º, 3º, 6º y 16, eliminando el último párrafo del artículo 5º e incorporando un segundo párrafo al artículo 77 modificado; por el cual se disminuye el plazo de clausura preventiva.

En consecuencia se solicita a esta Honorable Cámara la sanción del mismo.

Oscar S. Lamberto.

ANTECEDENTE

Buenos Aires, 20 de noviembre de 1996.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, don Alberto R. Pierri.

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente a fin de comunicarle que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente proyecto de ley que paso en revisión a esa Honorable Cámara:

El Senado y Cámara de Diputados, ...

Artículo 1º — 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 ciento cincuenta pesos (\$ 150) a dos mil quinientos pesos (\$ 2.500) las violaciones a las disposiciones de esta ley, de las respectivas leyes tributarias, de los decretos reglamentarios dictados por el Poder

Ejecutivo y de las resoluciones 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. 2º — 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 trescientos pesos (\$ 300) a treinta mil pesos (pesos 30.000) y clausura de tres (3) a diez (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 de que se trate exceda de diez pesos (\$ 10), quienes:

- 1º No entregaren o no emitieren facturas 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.
- 2º No llevarén registraciones o anotaciones de sus adquisiciones de bienes o servicios o de sus ventas, locaciones o prestaciones.
- 3º Encarguen o transporten comercialmente mercaderías, aunque no sean de su propiedad, sin el respaldo documental que exige la Dirección General.
- 4º No se encuentren inscritos 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 (2) 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 las 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, licencia 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 res-

ponsable, munidos de las pruebas de que intente valerse, comparezca a una audiencia para su defensa que se fijará para una fecha no anterior a los cinco (5) días ni superior a los quince (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 dos (2) 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 (texto ordenado en 1978) y sus modificaciones, el siguiente:

- 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 previstos 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 (t.o. 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 (1) 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 suspensión de 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.

La resolución de estos últimos causa ejecutoria, correspondiendo que sin otra sustanciación, la Dirección General 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 (t.o. 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 (t.o. 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 (t.o. 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 actitud del consumidor deberá revelar connivencia o complacencia con el obligado a emitir o entregar la factura o comprobante.

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.

Art. 14. — Incorpórase a continuación del artículo 40 de la ley 11.683 (t.o. 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 29 de la ley 20.680, en materia de infracciones a los deberes formales previstos en la ley 11.683 (t.o. en 1978) y sus modificaciones.

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

Art. 17. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Saludo a usted muy atentamente.

EDUARDO MENEM,
Edgardo R. Piuzei.

(Orden del Día Nº 1.230)

Buenos Aires, 4 de diciembre de 1996.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, don Alberto R. Pierri.

S/D.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 95 del Reglamento de esta Honorable Cámara, vengo en tiempo y forma a observar el dictamen de la Comisión de Presupuesto y Hacienda, publicado en el Orden del Día Nº 1.230, expediente 197-S.-96, referido al proyecto de ley sobre modificación ley 11.683, de procedimiento tributario, sin perjuicio del derecho de ampliar mi posición en oportunidad de la sesión correspondiente.

Consideraciones generales

El proyecto de ley que viene en revisión desde el Senado, modificando y reemplazando varios artículos de la ley 11.683 y modificatorias —referidos al procedimiento tributario— apunta básicamente sobre dos aspectos, a saber: por un lado, aumenta las multas y facilita la clausura —e incluso, permite la clausura preventiva— de los comercios que cometan alguna de las infracciones previstas en la normativa vigente; y por el otro, obliga a los consumidores a que exijan y conserven en su poder las facturas o comprobantes, sancionando con multas importantes a aquellos que no cumplan con dicha obligación.

En líneas generales, y en lo que se refiere a las facultades que se le otorgan a la DGI para sancionar —clausura, multa, suspensión de la matrícula profesional— se cuestiona la constitucionalidad de dicho proyecto, toda vez que se le aplican penas al contribuyente sin que sea juzgado por jueces naturales y no se lo garantiza la defensa en juicio, al tiempo que la DGI se convierte en juez y parte del proceso.

En ese sentido, la posibilidad de obtener un resarcimiento por daños y perjuicios (es la posibilidad que le queda al contribuyente) aparece como un objetivo lejano por la lentitud propia del proceso; y al mismo tiempo puede generar concreto perjuicio fiscal en la

medida que los contribuyentes obtengan sentencias condenatorias contra el Estado, en base a procedimientos arbitrarios seguidos por la DGI.

Las causas que darían lugar a la aplicación de las sanciones, son las siguientes:

1. No entregar ni emitir factura o comprobante equivalente.
2. No llevar registros o anotaciones de sus operaciones.
3. Encargar o transportar mercaderías sin documental respaldatoria (remito, factura, guía, etcétera).
4. No estar inscripto como contribuyente o responsable ante la DGI, si correspondiere.

Las sanciones previstas son: multas de hasta \$ 30.000; clausuras del establecimiento, local, oficina, etcétera de hasta 10 días. Las sanciones de multa y clausura son acumulables, y también podrá aplicarse la suspensión en el uso de la matrícula, licencia o inscripción registral según la actividad, por el mismo término que dure la sanción de clausura.

Que se pueda suspender en la matrícula a los profesionales que no emitan facturas también es atacable como inconstitucional.

En lo que atañe a la obligación que impone al consumidor de exigir la factura o comprobante y conservarla en su poder, so pena de aplicarle una multa en el caso de que no pudiera exhibir el comprobante de su compra, podemos decir que no parece razonable ni prudente una medida de esta naturaleza.

En cuanto al procedimiento de apelación, al ser el mismo que el previsto para los casos de sanciones a los contribuyentes, le caben las mismas consideraciones; es decir, es cuestionable la constitucionalidad del mismo.

Un elemental sentido común dice que no es lo mismo exigir a una persona el cumplimiento de la ley que exigirle, también, que haga cumplir la ley a otros. Para esto hace falta tener autoridad. Por ejemplo: ¿Qué ocurrirá si un comerciante se niega a entregarle la factura al cliente que se la reclama?

Por otra parte, un sistema de multas por responsabilizar al consumidor final en un rol impuesto de fiscalizador impositivo, castigará a quien sea más sensible a las intimidaciones o carezca de formación o apoyo jurídico para plantear o cuestionar la legitimidad de la exigencia, lo cual sería generar que sea el pequeño consumidor quien se avenga a pagar una multa antes que contratar a un abogado. En cambio, los grandes consumidores ya cuentan con una estructura legal para poder defenderse ante un proyecto que contiene muchos puntos jurídicamente impugnables.

En síntesis, imponerle al público, incluso sin distinción de edad ni de capacidad de discernimiento, la condición de inspector involuntario de la DGI, bajo la amenaza de ser castigado como cómplice de un acto de corrupción, es arbitrario, irritante y de dudosa legitimidad. Y, muy probablemente, poco o nada de positivo aportaría al propósito de hacer que la comunidad asimile cabalmente la conveniencia de cumplir con las obligaciones fiscales, ni a la solución de las dificultades presupuestarias.

CONSIDERACIONES PARTICULARES

Críticas y propuestas

Artículo 1º —

Reemplaza la ley 11.683 —artículo 43, párrafo 1º—. Introduce multas entre \$ 150 y \$ 2.500, ante violaciones al ordenamiento jurídico tributario en general, incluyendo deberes formales, siendo estas multas acumulativas con otras.

La fórmula global conculca el criterio de tipicidad específico en materia tributaria. Por otra parte se violaría el principio *non bis in idem* en tanto a cada incumplimiento debería imponerse un tipo de sanción, y no varios simultáneamente.

Artículo 2º —

Modifica la ley 11.683 —artículo 44—. Establece multa entre \$ 300 y \$ 30.000 y clausura de establecimiento, local, oficina, etcétera de 3 a 10 días cuando el valor de los bienes o servicio supere \$ 10. Describe las conductas omisivas que generan la imposición de sanción, a saber:

1. No entregar ni emitir facturas o comprobante equivalente.

2. No llevar registros o anotaciones de sus operaciones.

3. Encargar o transportar mercaderías sin documental respaldatoria (remito, factura, guía, etcétera).

4. No estar inscritos como contribuyentes o responsables ante la DGI, si correspondiere.

Estas multas y el plazo de la clausura se duplican si dentro de los dos años se comete otra infracción. Además, se prevé la suspensión en el uso de la matrícula, licencia o inscripción registral según la actividad, cuando su otorgamiento sea competencia del Poder Ejecutivo.

Que se pueda suspender en la matrícula a los profesionales que no emitan facturas también es atacable como inconstitucional.

Artículo 3º —

Modifica la ley 11.683 —artículo 44 bis—. Requiere que los funcionarios fiscales emitan acta de comprobación donde consten los hechos, prueba y encuadramiento legal de los actos u omisiones sancionables con multa, clausura y/o suspensión de matrícula, etcétera. Asimismo, prevé que el responsable comparezca a una audiencia a fijarse dentro de un plazo no superior a los 15 días. Es requisito la notificación personal del responsable.

Este artículo garantizaría que el responsable conozca claramente cuáles son los hechos que se le imputan y qué pruebas fehacientes ha considerado la DGI para que el interesado pueda ejercer su derecho de defensa en sede administrativa o, en su caso, en sede judicial.

Artículo 4º —

Modifica la ley 11.683 —artículo 52, último párrafo—. Faculta al juez administrativo a reducir la sanción a un mínimo o a eximir de sanción si la infracción no es grave.

Que la actuación de los inspectores se disperse persiguiendo infractores de poca cuantía, no contribuirá a eficientizar la actividad recaudatoria de la DGI que tiene que optimizar el uso de la información para focalizar su control en aquellos contribuyentes con conductas evasoras relevantes para el fisco.

Artículo 5º —

Incorpora a la ley 11.683, artículo 52 bis. Reducción al mínimo de la sanción, en caso de reconocimiento de infracción.

Sin observaciones.

Artículo 6º —

Incorpora a la ley 11.683 —artículo 41, inciso f)—. Otorga facultades discrecionales al funcionario competente para clausurar preventivamente en caso de considerar *prima facie*: incumplimiento de hechos u omisiones, grave perjuicio al fisco o antecedentes de infracciones dentro del año.

Esta discrecionalidad al funcionario genera el riesgo de fomentar el ejercicio abusivo de las atribuciones, la irrazonabilidad en la decisión de clausuras preventivas y la arbitrariedad en la evaluación de los antecedentes del contribuyente, que por otra parte, pudieron ser pasibles de sanción en otra oportunidad.

Esto implicaría la asunción de responsabilidades del Estado por el hecho de sus dependientes, por una parte, susceptible de instar a demandas judiciales y sentencias condenatorias, con perjuicio al fisco, además de crear, por otra parte, una posibilidad de maniobras extorsivas y/o corruptelas, en tanto un poder ilimitado en un inspector podría llegar a conducir al comerciante —grande o pequeño— a evitar la clausura preventiva mediante algún tipo de dádiva o cohecho con el inspector.

Artículo 7º —

Incorpora a la ley 11.683, artículo 10 *in fine*.

Sin observaciones.

Artículo 8º —

Modifica la ley 11.683, artículo 73, segundo párrafo.

Sin observaciones.

Artículo 9º —

Incorpora a la ley 11.683, artículo 77. Describe la clausura preventiva, la que debe ser comunicada de inmediato a juez competente, quien previa audiencia con el responsable resolverá si la mantiene o la revoca. Dicha clausura preventiva no podrá extenderse más allá de tres días, sin resolución judicial que disponga mantenerla.

Puede generarse, en caso de clausuras revocadas judicialmente, la consiguiente responsabilidad resarcitoria al damnificado por parte de la DGI, por lo que habría que prever un procedimiento sancionatorio para los funcionarios que procedieren sin respetar los extremos legales requeridos para la legitimidad de la clausura.

Artículo 10. —

Modifica el artículo 78 bis. Introduce el plazo para recurrir administrativamente ante la DGI (5 días) y el

término para que los funcionarios resuelvan (hasta 10 días), estableciendo que dicha resolución causará ejecución.

Esto implica un perjuicio concreto para el caso de arbitrariedad o ilegitimidad, en la medida que el recurso debería tener efecto suspensivo hasta tanto se confirme la verosimilitud del derecho invocado por la DGI.

Se cuestiona la constitucionalidad de este artículo, toda vez que se le aplican penas al contribuyente sin que sea juzgado por jueces naturales y no se le garantiza la defensa en juicio, al tiempo que la DGI se convierte en juez y parte del proceso.

Artículo 11. —

Incorpora a la ley 11.683, artículo 78 ter. La resolución de la DGI es recurrible en sede judicial a través del recurso de apelación que se otorgará con efecto devolutivo.

Idem anterior, en cuanto a que debería otorgarse con efecto suspensivo, con el agravante de que generaría perjuicio al Estado en caso de que la apelación prosperara en favor del contribuyente erróneamente sancionado.

La decisión del juez también deberá ser apelable, contrariamente a lo que dispone el proyecto de reformas.

Artículo 12. —

Modifica la ley 11.683, artículo 80.

Sin observaciones.

Artículo 13. —

Incorpora a la ley 11.683, artículo 19 bis. Obligación del consumidor final de exigir facturas y de exhibirlas a los inspectores de la DGI —ya sea en el momento de la operación o a la salida del establecimiento, local, etcétera, donde se hubiera celebrado la transacción respectiva— bajo apercibimiento de que se lo considere en convivencia o complacencia con el comerciante y de que se le sancione juntamente con éste, siendo requisito previo para que recaiga sanción al consumidor final que se haya sancionado a quien ha incumplido el deber de emitir o entregar facturas.

La sanción prevista para el consumidor final es de multa de \$ 150 hasta \$ 2.500.

No parece razonable ni prudente una medida de esta naturaleza. (Ver consideraciones generales.)

Artículo 14. —

Incorpora a la ley 11.683, artículo 40 bis. Faculta a la DGI a condicionar el cómputo de deducciones, créditos fiscales y demás efectos tributarios de interés del contribuyente a la acreditación de determinadas operaciones.

Este artículo, en forma no expresa, facilita modificar los criterios de crédito fiscal, deducción de gastos y pago a cuenta que se encuentran expresamente previstos en beneficio del contribuyente en las leyes de IVA, impuestos a las ganancias y de impuestos internos, respectivamente.

Las leyes deben ser modificadas, de así considerarse, en forma expresa y clara, sin dar lugar a actuaciones

sorpresivas por parte de la DGI como extensión interpretativa del artículo citado.

Sin otro particular, saludo a usted muy atentamente.

Patricia Bullrich.

Buenos Aires, 5 de diciembre de 1996.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, don Alberto R. Pierri.

S/D.

De mi consideración:

1º — Si bien la facultad de clausurar preventivamente no podría en principio ser atacada en abstracto, cuando se la utiliza como un instrumento razonable de apoyo a la persecución penal fiscal, sí se pueden tener temores fundados en su distorsión política-criminal. Esto porque la norma, en realidad, en el proyecto está pensada como una sanción administrativa, no como una medida cautelar y es evidente el propósito intimidante, impropio de una medida procesal. Si a ello se le suma una tendencia a no respetar los controles formales, por parte de las políticas actuales de gobierno, el quiebre de la cultura del autocontrol y la historia de este tipo de normas, entonces el temor es mucho más concreto.

El procedimiento posterior a la "clausura preventiva" (artículo 9º) revela, una vez más, el propósito de utilizar, desnaturalizándolas, las medidas procesales preventivas, como sanciones inmediatas y anticipadas. Cuando la Dirección General Impositiva quiera, comunicará la clausura al juez que podrá levantarla o "mantenerla hasta que se regularice la situación..." es decir, *sine die*. La clausura no podrá mantenerse sin orden del juez más allá del plazo legal de tres días hábiles (artículo 14) que podrán ser cinco corridos. Es decir, que sin orden, podrá durar la clausura cinco días (la mitad de la pena máxima).

¿Cuándo podrá el juez mantener la clausura? Cuando no compruebe las omisiones que le dan lugar (artículos 6º y 9º del proyecto). ¿Y cómo se comprueban esas omisiones? El artículo 41 del decreto registro 1.397/79 dice que la falta de expedición de factores será "corroborada por medio de acta labrada por los funcionarios que a esos efectos autorice la Dirección General Impositiva..." Y agrega "dicha acta hará fe mientras no se pruebe su falsedad".

Es decir que, en la práctica, tratándose de un instrumento público, para que deje de hacer fe, habrá que argüirlo de falso, y esperar que en el juicio respectivo se dicte sentencia firme.

Todo esto demuestra que, tal como se señaló al principio, la clausura preventiva será en verdad definitiva, pues la omisión que la justifique está siempre comprobada por el acta de "plena fe".

Si al clausurarlo se le ocurre reclamar administrativamente la audiencia respectiva, será fijada en una fecha "no anterior a los cinco días", y la Dirección General Impositiva tendrá "dos días" más para fallas (artículo 3º del proyecto). Es decir, los términos no serán nunca

menores a siete días corridos para fijar la audiencia (artículo 14) y a dos para fallar: total nueve días, uno menos que el máximo de la pena.

Frente a la aparente decisión política de imponer el peso de la mayoría para lograr la sanción de la ley, propongo:

a) Esta clausura no se debe autorizar en el caso de comercios pequeños, donde puede tener efectos muy graves. Habría que establecer un indicador objetivo más claro. Por ejemplo, "no se podrá utilizar esta medida en comercios familiares, o directamente vinculados a la subsistencia familiar, o que sean atendidos por sus dueños o tengan menos de tres empleados, etcétera.

b) Además el principio de competencia federal por la materia debe ceder ante el derecho constitucional al control judicial y otros derechos constitucionales (propiedad, libre comercio, etcétera) por lo que se puede establecer el control a través de la justicia provincial, que puede actuar como agente del gobierno federal, garantizando además, los derechos de los ciudadanos de su provincia. También se puede establecer como una intervención subsidiaria, cuando no se puede lograr la participación del juez federal en el tiempo previsto.

c) Hay que darles a las cámaras empresarias legitimación procesal para intervenir en defensa del comerciante injustamente perseguido, para poder hacer el seguimiento acerca de la necesidad administrativa de la clausura, solicitar informes a los superiores del que clausuró, etcétera. Las mismas cámaras o asociaciones de comerciantes podrían colaborar en racionalizar esta medida y defender a sus asociados.

2º — La norma del artículo 13, que sanciona al consumidor final que no pide o conserve en su poder la factura de compra es totalmente objetable, por razones de principios políticos.

a) Por un lado, consagra la posibilidad de afectar gravemente el derecho a la intimidad cuando al ciudadano se le exige que le exhiba al Estado qué es lo que adquiere;

b) Por otro, el argumento de rechazo es el mismo que funda la negativa a hacer obligatoria la denuncia para todos los delitos: los ciudadanos no pueden ser convertidos en funcionarios del Estado por una ley. Porque si bien el consumidor tiene derecho a exigir su factura, cuando ese derecho se hace de ejercicio obligatorio para él, se convierte en "potestad" la que es la característica del funcionario público.

Si el Estado ha fracasado en sus métodos de persecución de la evasión, pues que organice otros, pero no puede transferir esta obligación a la sociedad en su conjunto. La democracia se basa en ciudadanos que "participan" no en personas que se controlan mutuamente. Es una clara política autoritaria, que siempre ha generado mayores perjuicios que los beneficios producidos.

El límite de exigencia al ciudadano está en las normas de colaboración del testimonio y ellas no deben ser sobrepasadas como criterios rectores, ya que responden

a una larga experiencia histórica. El consumidor puede ser "testigo de la infracción del comerciante, pero nunca corresponsable.

Además, la supuesta eficiencia impositiva de esta norma es sólo aparente, porque para que realmente exista la situación que prevé la norma, se debe tratar de un negocio minorista, en el que el cliente —consumidor final— esté "allí", realizando la compra (almacenes, bares, etcétera). Carece de todo sentido orientar la persecución fiscal a estos casos, cuando no se puede con los grandes evasores. Es una razón de oportunidad, mal construida.

En realidad la norma sólo busca un efecto intimidante, ya que no es relevante como instrumento de eficacia. Y es tan burda en su efecto intimidante que vale la reflexión de Hegel en el sentido de que los ciudadanos no somos perros a los que se les puede mostrar el palo. La prevención general debe ser otra cosa;

c) Desde otro ángulo, la posición del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal señala, certeramente, que el consumo de productos y servicios resulta la más habitual de las relaciones jurídicas. Se ha dicho, con razón, que "todos somos consumidores". La relación de consumo se encuentra marcada por la desigualdad entre proveedores y consumidores. Esta desigualdad es de índole económica, de información, de conocimientos técnicos, etcétera, y requiere de normas jurídicas igualadoras, que tienen por finalidad compensar la situación desfavorable de los consumidores. Así lo entendieron los constituyentes de 1994, que sancionaron al artículo 42 de la Constitución Nacional, estableciendo que "los consumidores y usuarios de bienes y servicios, tienen derecho, en relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno...".

Sin embargo, mediante este proyecto el Estado abandona la protección de estos intereses y en vez de resguardarlos —como establece el artículo 42— intenta castigar a los consumidores y usuarios si no tienen facturas o comprobantes de las operaciones efectuadas. Ello sólo puede ir en desmedro de los consumidores que de protegidos pasan a ser perseguidos como presuntos cómplices o aun instigadores de los proveedores.

La conducción del Estado, reconociendo su absoluta ineficiencia e incapacidad para controlar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, que están en cabeza de los proveedores de bienes y servicios, procederá a descargar sobre los consumidores una nueva exacción.

José Cafferata Nores,

Buenos Aires, 6 de diciembre de 1996.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, don Alberto R. Pierri.

S/D.

De nuestra consideración:

Nos dirigimos a usted en el plazo previsto por el artículo 95 del Reglamento de la Cámara, con el objeto de formular observaciones al dictamen de la Comisión de Presupuesto y Hacienda sobre el proyecto de ley

proveniente del Honorable Senado de la Nación, expediente 197-S-96 —de modificación a la ley 11.683 de Procedimiento Tributario—, que son las que a continuación se describen.

a) 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 trescientos pesos (\$ 300) a cincuenta mil pesos (\$ 50.000) los establecimientos comerciales, industriales, agropecuarios, o de servicios, siempre que incurran en algunos de los hechos u omisiones siguientes:

1. No emitan facturas o comprobantes de sus ventas, locaciones, o prestaciones de servicios en la forma y condiciones que establezca la dirección general.
2. No lleven registraciones o anotaciones de sus adquisiciones de bienes o servicios o de sus ventas, locaciones o prestaciones, o, si las llevasen, las mismas no reunieren los requisitos exigidos por la dirección general.
3. Transporten mercaderías propias o de terceros, sin el respaldo documental que exige la dirección general.
4. No se inscribieren como contribuyentes o responsables ante la dirección general cuando estuvieren obligados a hacerlo, salvo que mediara error de hecho o de derecho.

El mínimo y el máximo de las sanciones de multa se duplicarán cuando se cometa una nueva infracción de las previstas en el presente artículo y en un plazo de hasta veinticuatro (24) meses que se detectó la anterior;

b) Sustitúyese 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 pena de multa referidos en el artículo 44 de la presente ley, deberán ser objeto de un acto de comprobación en la cual los funcionarios de la dirección general 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 cinco (5) días ni superior a los quince (15) días hábiles. 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 (forma de notificación) de la ley.

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

c) Se debe anular la incorporación del inciso f) al artículo 41 de la ley 11.683 (texto ordenado en 1978) y sus modificaciones, propuestas por el dictamen de la Comisión de Presupuesto y Hacienda, mediante el cual se faculta a la dirección general a clausurar preventivamente un establecimiento;

d) Se debe anular la propuesta por el dictamen de la Comisión de Presupuesto y Hacienda, de incorporar al artículo 10 *in fine* de la ley 11.683 (texto ordenado en 1978) y sus modificaciones, la posibilidad de la figura de clausura preventiva.

e) Se debe anular la modificación propuesta por el dictamen de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de acortar el plazo de defensa a cinco (5) días y, que rije plenamente el artículo 73 de la ley 11.683 (texto ordenado en 1978), hecho que por otra parte es coherente con el artículo 3º del dictamen de la comisión (que modifica al artículo 44 de la ley 11.683 —texto ordenado en 1978— y sus modificaciones— que concede un plazo de cinco (5) a quince (15) días para que el responsable, munido de las pruebas que intente valerse, comparezca a una audiencia para su defensa;

f) Se debe anular el artículo 9º del dictamen de la Comisión de Presupuesto y Hacienda que incorpora al artículo 77 de la ley 11.683 (texto ordenado en 1978 y sus modificaciones), la figura de la clausura preventiva;

g) Modifícase al artículo 10 del dictamen de la Comisión de Presupuesto y Hacienda por el siguiente:

Artículo ...: Las sanciones de multa serán recurribles dentro de los cinco (5) días por apelación administrativa ante los funcionarios superiores que designa la dirección general, quienes deberán expedirse en un plazo no mayor a diez (10) días;

h) Anular el artículo 13 del dictamen de la Comisión de Presupuesto y Hacienda, dado que bajo ningún concepto —por que se le confiere un poder de policía a los funcionarios de la dirección general que no está contemplado en la Constitución Nacional— los consumidores finales de bienes y servicios estarán obligados a presentar las facturas o comprobantes que documenten la compra, ante persona alguna.

Con el mismo criterio nos oponemos a los artículos 15 y 16 del dictamen de la Comisión de Presupuesto y Hacienda que lo que hace es suspender completamente la ley 20.680 de abastecimiento por un lado y, adecuar a la figura de clausura el artículo 44 de la ley 11.683 de "procesamiento tributario" por el otro.

En síntesis, la figura de la clausura preventiva por los hechos u omisiones previstos en el artículo 44 de la ley 11.683 y sus modificaciones, fue impuesta por la ley 23.405 de 1986 y, los resultados demuestran que no se aumentó la recaudación y que a los únicos que se les clausuró el establecimiento fue a las pequeñas y medianas empresas. No hubo ningún establecimiento grande clausurado y, esto es así, entre otras razones, porque las grandes empresas cuentan con el asesoramiento impositivo de grandes estudios, muchos de ellos integrados por ex funcionarios de la Dirección

General Impositiva, por lo que apreciamos que mientras las PyMES prefieren pagar antes de ir a juicio, las grandes empresas —y cientos de casos lo demuestran— irán a un largo pleito donde el Estado, las más de las veces, se queda sin cobrar.

Nosotros estamos convencidos que las sanciones deben ser operativas para lograr los fines recaudatorios propuestos y de carácter pecuniario, que por su índole son regidas por el derecho tributario y no por el derecho penal. Sostenemos esto, porque en materia tributaria basta la objetividad de la transgresión para que exista la multa —con lo que se revierte la carga de la prueba y es el contribuyente el que debe demostrar la inexistencia de la infracción—, en cambio, en el derecho penal, el dolo, nunca puede ser presumido por la ley (se presume la inocencia del acusado). Tal diferenciación se observa también en cuanto a la autoridad de aplicación, dado que un ilícito tributario puede ser juzgado por la Dirección General, en cambio, las sanciones penales (como es la figura de la clausura) solamente puede ser aplicada por los jueces del Poder Judicial.

También debe ponderarse que no se puede determinar el costo que significa la clausura preventiva de un establecimiento, los días no trabajados, el perjuicio moral, la situación socioeconómica del país, etcétera.

La única manera que puede aplicarse la figura de la clausura, es que la Dirección General realice un sumario administrativo y solicite a un juez, para que éste decida, sobre la posibilidad de clausurar el establecimiento y no, como plantea el dictamen de la comisión, que el que decide el acto es la Dirección General Impositiva y sólo le deja al contribuyente la posibilidad de apelar a la justicia ordinaria. Es más, queremos advertir que en este último caso, el juez decide anular el acto de clausura determinado por la Dirección General Impositiva y, entonces, el Estado va a tener que indemnizar al damnificado.

Finalmente el artículo 18 de la Constitución Nacional es claro en cuanto sostiene que: "ningún habitante de la Nación puede ser pensado sin juicio previo..." y tampoco puede aceptarse —en nuestro derecho— que un funcionario público exija al consumidor final que presente la factura o comprobante de compra. No hay ninguna ley que obligue a un ciudadano a portar consigo la documentación y menos, presentarla ante el solo requerimiento de un funcionario de la Dirección General Impositiva (en todos los casos, se necesita una "orden judicial").

No es el camino idóneo el de perseguir la evasión a través del consumidor final o del comerciante o el transportista de un producto, para que a través de ello se alcance a la raíz del ilícito tributario, dado que existen eslabones de la cadena productiva y distributiva que pueden evitar dicho control. Para perseguir la evasión se debe hacer primero un férreo seguimiento de las ganancias y de los bienes de los doscientos cincuenta mil (250.000) principales contribuyentes del país y así podremos saber cuánto es lo que realmente pagan de impuestos y si es compatible con el nivel de vida que tienen.

También es de dudosa legitimidad la facultad solicitada por este proyecto de modificación a la ley 11.683 de "Procedimiento Tributario", de facultar a la Dirección General Impositiva poder retirar las matrículas, licencias o inscripciones que se exijan para determinadas actividades por incurrir en infracciones tributarias (por más que sean las que fueron otorgadas por el propio Poder Ejecutivo).

Tanto el expediente 197-S-96, como las modificaciones que le realiza el dictamen de la Comisión de Presupuesto y Hacienda, conforman un intento que ha fallado siempre y que lo que realmente debería hacerse, es un estudio integral de nuestro sistema impositivo que a su vez ordene toda la legislación tributaria, en el marco de una nueva ley de coparticipación federal de impuestos, tal lo establece la disposición transitoria sexta, del inciso 2º, del artículo 75 de la Constitución Nacional.

Saluda al señor presidente atentamente.

Carlos A. Alvarez. — Darío P. Alessandro.

Buenos Aires, 9 de diciembre de 1998.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, don Alberto R. Pierri.

S/D.

De mi mayor consideración:

Cumplo en dirigirme al señor presidente, con el objeto de elevar mis observaciones, dentro del término del artículo 95 del reglamento, al Orden del Día Nº 1.230 de la Comisión de Presupuesto y Hacienda, por el que se proyecta la modificación a la ley 11.683 de procedimientos tributarios.

Fundamento estas observaciones en los siguientes puntos:

1º—El proyecto es inconstitucional, por cuanto la Cámara iniciadora en materia tributaria es la de Diputados, según taxativamente dispone la Constitución Nacional (artículo 52).

2º—La delegación en la Dirección General Impositiva es de la mayor gravedad institucional. Aquí se afecta el principio de la división de los poderes, que es la estructura fundamental del régimen republicano de gobierno.

3º—Por el artículo 99, inciso 3 se prohíbe al Poder Ejecutivo emitir disposiciones de carácter legislativo y por el 76, el Congreso tiene prohibido transferir al Ejecutivo atribuciones de su incumbencia.

4º—El Poder Ejecutivo insiste en pedir facultades para clausurar actividades constitucionales amparadas como las de trabajar, comerciar o ejercer toda industria lícita (artículo 14).

5º—La severidad de las sanciones propiciadas ya no implica medidas correctivas, y se constituye en medidas represivas que invaden el campo propio del Derecho Penal sustantivo.

6º—El Estado abandona, sin justa causa, la debida protección a los consumidores, del artículo 42 de la

Constitución Nacional y los castiga arbitrariamente, sin derecho al debido proceso y a su defensa. Todos sabemos que casualmente, los consumidores de menores ingresos, cultura y capacidad, son los que más frecuentemente quedan afectados por la conducta inescrupulosa en los actos de comercio y de evasión fiscal.

Este proyecto carece de toda razonabilidad, tiene un sesgo claramente autoritario y no se compadece ni servirá a los fines perseguidos.

Son otras las formas contemporáneas de cobrar los tributos. Más eficaces y más modernas. El proyecto del Ejecutivo con media sanción —ilegal— del Senado aumenta la inseguridad jurídica, crea un nuevo flagelo a los consumidores y está destinado a justificar la incapacidad de la Dirección General Impositiva para recaudar lo que por derecho corresponde tributar, constituyendo un instrumento de cercenamiento de las libertades y de amenaza y coacción a los pequeños y medianos comerciantes, mientras nada se hace para poner en caja a los grandes evasores que se han beneficiado con este modelo

Luis N. Polo.

Buenos Aires, 3 de diciembre de 1996.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, don Alberto R. Fierri.

S/D.

De nuestra mayor consideración:

Tenemos el agrado de dirigimos al señor presidente con el propósito de hacerle llegar las observaciones que más abajo se detallan al dictamen de la Comisión de Presupuesto y Hacienda que ha tomado en consideración el proyecto de ley venido en revisión del Honorable Senado, por el cual se modifica la ley 11.683, de Procedimiento tributario, según el texto incluido en el Orden del Día N° 1.230, conforme a lo previsto en el artículo 95 del Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados.

Las propuestas de modificaciones a la Ley de Procedimiento Tributario (ley 11.683, t.o. 1973) merecen un comentario general y en particular.

En general, puede decirse que el núcleo de la reforma apunta a insistir en otorgar al poder administrador facultades jurisdiccionales cuando están en juego derechos y garantías esenciales. En este caso, es el mismo organismo estatal encargado de la recaudación de impuestos el que aplica las sanciones. Es decir, es juez y parte.

Es cierto que se prevé una apelación en la instancia judicial pero no es menos cierto que las facultades sancionatorias del ente administrativo suelen producir efectos difícilmente reparables por la posterior decisión en sede judicial. Ello puede ocurrir especialmente porque en el proyecto en revisión que se está considerando no se contempla la responsabilidad del Estado por los errores o excesos en que pudiera incurrir los que quedarían sin reparación alguna al no preverse ningún resarcimiento a favor del particular afectado. Viene al caso recordar que en esa esencia reciente ("Nassar, Otto", del 10 de octubre de 1996) la Corte Suprema de Justicia

de la Nación ratificó su postura de admitir la actuación de órganos jurisdiccionales administrativos siempre que el pronunciamiento de esos órganos quedara supeditado al control judicial. Asimismo en el fallo citado el tribunal señala que el control judicial no depende de reglas generales sino de "un conjunto de factores variables y circunstancias variables o contingentes entre las que pueden mencionarse... la complejidad de la organización administrativa creada para garantizarlos alude al derecho individual y a los intereses políticos comprometidos) y la mayor o menor descentralización del tribunal administrativo...". De ese modo los jueces de la Corte hacen hincapié en la necesidad de examinar si el órgano jurisdiccional administrativo actúa descentralizadamente es decir con la mayor independencia posible de la administración. Va de suyo que, como se marcó, la actividad jurisdiccional de la DGI no mantiene un adecuado grado de autonomía ostentando visiblemente la condición de juez y parte a que se aludiera precedentemente. En esta situación, resulta aplicable el criterio sustentado por Héctor Mairal en su obra *Control judicial de la administración pública* (Depalma, 1984, tomo I, pág. 441, N° 266). Este autor sostiene que obligar al particular a agotar vías administrativas o un fuero estrictamente administrativo sólo demora el resultado y no conduce a un fin útil.

De acuerdo con lo dicho, nuestra posición se sustenta en restringir al mínimo la función jurisdiccional administrativa sin que encontremos suficiente justificación para que las sanciones a contribuyentes y consumidores previstas en el proyecto en revisión del Senado, que recogió al respecto una iniciativa del Poder Ejecutivo, deban ser resueltas en sede administrativa demorando, sin que se advierta la utilidad de ello, la intervención judicial.

Ahora en particular mencionaremos las siguientes objeciones:

I. — Artículo 1° (modifica el artículo 43 de la ley 11.683):

La redacción que se propone para el primer párrafo del artículo 43 permite que se aplique una sanción a quien infrinja "las disposiciones de esta ley, de las respectivas leyes tributarias, de los decretos reglamentarios dictados por el Poder Ejecutivo y de las resoluciones dictados por el director general, que establezcan o requieran el cumplimiento de deberes fiscales tendientes a determinar la obligación tributaria, a verificar y fiscalizar el cumplimiento que de ellas hagan los responsables". Esta disposición viola la garantía que tiene todo individuo a ser condenado por un delito previamente tipificado en la ley (artículo 18 de la Constitución Nacional). En nuestro caso, se permite la imposición de la pena sin previamente determinarse la figura penal pues ésta parece muy vaga e imprecisamente definida ya que se alude a violaciones de las disposiciones de esta ley, de las respectivas leyes tributarias, de los decretos reglamentarios dictados por el Poder Ejecutivo y de las resoluciones dic-

tadas por el director general. Como se puede apreciar se trata de una enunciación demasiado amplia y genérica.

II. — Artículo 2º (artículo 44 de la ley 11.683):

Se auspicia por el artículo 2º modificar el artículo 44 de la ley 11.683 estableciéndose una multa que oscila entre un mínimo de \$ 300 y un máximo de \$ 30.000 y la clausura desde 3 a 10 días del establecimiento, local, oficina, recinto comercial y siempre que el valor de los bienes y/o servicios no exceda de \$ 10. Tales sanciones recaerán sobre quienes no entregaren facturas o comprobantes, no lleven anotaciones o registraciones, encarguen o transporten mercaderías sin respaldo documental o no se encontraren inscriptos como contribuyentes responsables.

Particularmente las multas merecen nuestro más enérgico rechazo por su carácter confiscatorio puesto que no guardan relación con el valor del bien o servicio. En efecto, se excluyen solamente los bienes o servicios de valor inferior a \$ 10. De este modo, los que tuvieren un precio superior, por ejemplo \$ 11, tendrán una multa mínima de \$ 300 es decir, que ésta supera en casi 30 veces el valor del bien o servicio. La sola mención de esta desproporción avala y justifica nuestra oposición a la medida proyectada. Vale tener en cuenta al respecto que el más alto tribunal de la Nación ha considerado confiscatorio y, por lo tanto, que se afecta al derecho de propiedad cuando el impuesto a las ganancias grava con una tasa superior al 33 % a las ganancias susceptibles de la aplicación del gravamen. Es por ello que para los titulares de los establecimientos, se propone que la aplicación de las multas no debería exceder del 10 % del valor del bien o servicio. Con relación a la expresión "suspensión en el uso de la matrícula", prevista en este mismo artículo en su apartado final, aparece como una sanción grave que se agrega sin fundamento objetivo y suficiente a la ya comentada y cuestionada sanción de multa y clausura.

III. — Artículo 9º (artículo 77 de la ley 11.683):

El proyecto que se está considerando que modifica el procedimiento tributario, incurre en una actitud totalmente despareja, pues prevé un arsenal de multas y posibilidades de clausuras en detrimento de los contribuyentes, pero nada contempla en cambio cuando el organismo dispone una sanción y ésta luego es dejada sin efecto por el juez. No puede caber duda, que una multa y una clausura implican un daño concreto al afectado.

Es por ello que se propone el siguiente agregado al artículo 77 en su parte final.

Artículo 77, parte final:

Si el juez dejare sin efecto la clausura preventiva efectuada por el funcionario de la Dirección General Impositiva, este organismo deberá indemnizar

al afectado por el daño emergente y por el lucro cesante ocasionado por la medida. El particular efectuará el reclamo de la indemnización ante el mismo juez que ordene el levantamiento de la clausura ofreciendo la prueba pertinente. Estas actuaciones se sustanciarán por el trámite correspondiente al proceso sumarísimo.

La sentencia de condena por indemnización que imponga el juez deberá ser cumplida por la Dirección General Impositiva dentro del término de diez días de haberle sido notificada.

IV. — Artículo 11 (artículo agregado a continuación del artículo 78 de la ley 11.683):

No se advierte la gravedad de las infracciones que se contemplan en el presente proyecto que puedan justificar que la apelación se conceda con efecto devolutivo, es decir, que la medida se cumpla efectivamente cuando el régimen general de las apelaciones es dejar, precisamente, en suspenso la aplicación de la resolución recurrida. Creemos necesario que se modifique el artículo 11, sustituyendo el efecto devolutivo por el de suspensivo, ya que el carácter devolutivo de la apelación puede ocasionar cuantiosos daños y resultaría inocho que la Justicia luego revocara la medida una vez que la misma ha producido efectos perjudiciales de importancia sin preverse ningún resarcimiento.

Es por ello que de mantenerse la apelación con efecto devolutivo debe considerarse la hipótesis de que el juez deje sin efecto la decisión administrativa siendo aplicable, en esta situación, el derecho a la indemnización del afectado en la forma que se dejó planteada al tratar la revocación de la clausura preventiva (artículo 77, último párrafo, de nuestra propuesta, ver punto III).

V. — Artículo 13 (artículo nuevo agregado a continuación del artículo 19 de la ley 11.683):

El artículo 13 del proyecto que auspicia agregar un artículo nuevo a continuación del artículo 19 de la ley 11.683 establece que los consumidores a quienes les fuera requerida la exhibición de facturas o comprobantes en el momento de la operación o a la salida del establecimiento y no los tuvieran en su poder se les aplicará una multa de \$ 150 hasta un máximo de \$ 2.500 la cual también resulta desproporcionada en relación con el bien o servicio adquirido si éste es por ejemplo de un valor de \$ 11.

De conformidad con los motivos especificados en el punto II, al comentar el artículo 44, para los consumidores, las multas no deberían exceder del 10 % del valor del bien o servicios. Se propone cambiar en el sentido señalado la propuesta de modificación del texto del nuevo artículo agregado a continuación del artículo 19 de la ley 11.683.

Ricardo Gómez Díez. — Fani A. Ceballos de Marín. — Rodolfo A. Juncosa.

Buenos Aires, 10 de diciembre de 1996.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados, don Alberto R. Pierri.

S/D.

De mi consideración:

Me dirijo a usted en el plazo previsto por el artículo 95 del Reglamento de la Cámara con el objeto de formular observaciones al dictamen impreso en el Orden del Día N° 1.230, referido a la ley 11.683 de procedimiento tributario.

La iniciativa acerca de la ley 11.683 de procedimiento tributario en debate no puede analizarse en forma aislada de la política tributaria, que consolida uno de los sistemas impositivos más regresivos del mundo.

El gobierno vuelve a expresar en estas iniciativas sus prioridades políticas, anticipadas en el presupuesto en que se prioriza el pago de los intereses de la deuda externa por sobre las urgencias impostergables de la deuda interna a nuestra gente. Al armar el rompecabezas de estas políticas está claro quiénes son los beneficiarios y quiénes los perdedores acerca de cómo recauda y cómo gasta el Estado.

Es preciso anticipar entonces que es necesario el replanteo del problema en torno a dos cuestiones articuladas: primero, una revisión profunda que corrija las irritantes inequidades de un sistema impositivo que se basa en el consumo, reformándolo en un sentido decididamente más progresivo, donde paguen quienes más beneficios obtienen del producto social. Segundo, la necesidad de estructurar una política fiscal integral; y no creando normas que tienen como función tapar agujeros o resolver las urgencias que plantea la caja del Tesoro.

Por lo expuesto, las críticas a este proyecto presentado por el Poder Ejecutivo nacional son de fondo, si bien es obvio que la evasión constituye un problema que debe ser abordado. En la actualidad, se estima que la evasión asciende a 24.000 millones anuales; es decir, más de la mitad del presupuesto aprobado.

La inequidad de estas políticas tributarias, que hacen cargar sobre los más débiles los costos de un proceso que está agotado, ha generado y seguirá generando acciones de resistencia, como las clausuras de la Dirección General Impositiva que ha protagonizado APYME y las acciones que comienzan a generalizarse para poner coto a medidas que encierran una profunda e inadmisiblemente injusticia social.

Es también notoria la falta de voluntad política para establecer hechos escandalosos de corrupción como en los casos de la aduana y del PAMI, donde a pesar de las evidencias reunidas no hay aún perspectivas de sancionar a los responsables efectivos de la evasión multimillonaria que ocasiona pérdidas al Estado.

Es aún más notorio el hecho de que José María Peña, convocado por el titular de la Dirección General Impositiva, Carlos Silvani, renunciara antes del mes de su incorporación al organismo; y es revelador su testimonio al asegurar que en la DGI sólo se cobra —cita textual— a los "perejiles", agregando que "el problema de la aduana, por ejemplo, se solucionaba

en 24 horas removiendo a personas que están en puestos claves y que era imposible que no supieran lo que pasaba. Sin embargo, no ha cambiado nada. No se tomó el toro por las astas".

En este contexto estamos discutiendo este proyecto de ley, que agrega un elemento más de irritación entre los sectores populares, al incorporar penalizaciones que incluyen a los propios consumidores. Este proyecto prevé penas muy graves: 3 a 10 días de clausura en la primera oportunidad, más una multa calculada entre \$ 300 y \$ 30.000, duplicándose sus mínimos y máximos de mediar reiteración. En un comunicado remitido por el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal a los bloques parlamentarios afirma: "La severidad de las sanciones, que van más allá de penas correctivas para incursionar en el campo represivo, otorgan un carácter delictivo a los tipos previstos. Ello se encuentra desbalanceado con el recorte de las garantías del debido proceso objetivo y el derecho a la defensa que se advierte en el proyecto, que acuerda facultades exorbitantes a la administración fiscal y la posibilidad de aplicación de las sanciones sin juzgamiento judicial previo". La magnitud de las penas incluye la posibilidad de suspender el uso de la matrícula a profesionales, licencia o inscripción registral por el mismo término que dure la sanción de la clausura; disposición que viola el principio de proporcionalidad por la desmesura en la extensión de su punición.

En otros términos, el carácter eminentemente represivo de esta iniciativa parte del presupuesto de que sobre la base del terror será posible incrementar la recaudación, cuando su caída obedece a multiplicidad de factores que no van a resolverse por la vía regia del castigo.

Esta entidad realiza otras observaciones igualmente relevantes. Una cuestión de primer orden es que pretende extender a los consumidores de productos y servicios la responsabilidad de la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones tributarias que son propias de los proveedores de bienes y servicios. El derecho reconoce que la relación de consumo se encuentra marcada por la desigualdad entre proveedores y consumidores.

Esta desigualdad es de índole económica, de información, de conocimientos técnicos, etcétera. Se requieren normas jurídicas que compensen esta desigualdad, y este elemento fue recogido por la reforma constitucional de 1994 que en su artículo 42 legisla sobre los derechos de consumidores y usuarios. Esta desigualdad ha sido demostrada en casos que por su carácter trágico trascendió ampliamente a los medios y cuyas principales víctimas fueron los consumidores de menores recursos.

Con esta norma, los consumidores dejan de estar protegidos y pasan a ser perseguidos como presuntos cómplices o instigadores de los proveedores, sin considerar la efectiva desigualdad que existe entre estas partes.

La comunicación del Colegio de Abogados agrega: "La conducción del Estado, reconociendo su absoluta ineficiencia e incapacidad para controlar el cumpli-

miento de las obligaciones tributarias, que están en cabeza de los proveedores de bienes y servicios, procederá a descargar sobre los consumidores una nueva exacción”.

Diffícilmente se encuentre una fórmula más clara para expresar el fondo de la medida que las líneas que siguen: “todo el proyecto posee un sesgo autoritario, padece de irrazonabilidad y desmesura en relación a los propósitos perseguidos (...) porque se pretende avasallar garantías individuales de jerarquía constitucional anteponiendo a ellas propósitos recaudatorios a través de medios impropios de un estado de derecho”.

Creemos que, efectivamente, éste es un proyecto que, analizado desde las perspectivas política, social, económica y del derecho debe ser rechazado en virtud de su carácter represivo, ineficaz e injusto; por lo que rechazamos su aprobación.

Saludo al señor presidente muy atentamente.

Floreál E. Gorri.

Buenos Aires, 10 de diciembre de 1946.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, don Alberto R. Pierri.

S/D.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 95 del Reglamento de esta Honorable Cámara, vengo a observar el dictamen publicado en el Orden del Día N° 1.230 de la Comisión de Presupuesto y Hacienda, sobre modificaciones a la ley 11.683, de procedimientos tributario.

Sin perjuicio de las argumentaciones que vertiré oportunamente en el recinto, paso a indicar los fundamentos por los cuales manifiesto mi disconformidad con el dictamen de referencia.

El artículo 2° del proyecto amplía los casos de infracción previstas por la norma actual, sancionando tales conductas con clausura de 3 a 10 días y multa de \$ 300 a \$ 30.000 —duplicables en caso de reiteración—, topos estos que resultan excesivamente altos en consideración a tratarse de meras faltas administrativas, violando así el principio de proporcionalidad.

Amén de este aspecto cuantitativo, tales facultades sancionatorias conferidas al órgano administrativo sin revisión judicial previa, conculcan las garantías constitucionales del debido proceso legal y del derecho de defensa del administrado.

Resulta además desmesurada, injustificada y peligrosamente amplia la facultad de aplicar en forma conjunta con las sanciones principales a la suspensión en el uso de la matrícula, licencia o inscripción registral, ya que en primer lugar no se especifica cuándo sea procedente tal posibilidad, limitándose el proyecto a decir solamente “cuando sea pertinente”, fórmula ésta vaga e imprecisa que deja librado peligrosamente al exclusivo arbitrio del órgano de aplicación la exclusión de los casos de pertinencia, dotándolo de una cuota de subjetivismo inadmisibles por sí sola como motivo de una sanción; uor otro lado resulta inútil tal suspensión,

ya que ésta no es aplicable por sí sola sino siempre acompañada con la clausura, circunstancia ésta que impide por sí misma el giro de la actividad, siendo entonces sobreabundante la previsión de suspensión.

El artículo 10 establece la ejecutoria que causa la resolución por parte de la DGI con relación a recursos articulados sobre las sanciones impuestas por el mismo órgano, a lo que se suma la concesión al solo efecto devolutivo en caso de apelación judicial (artículo 11).

Esta situación implica una flagrante violación al derecho de defensa en juicio consagrado por el artículo 18 de la Constitución Nacional, además de la lesión en el derecho de propiedad, contraponiéndose la jurisprudencia sentada por nuestros tribunales en el sentido de la exigencia del reconocimiento del control judicial sobre las resoluciones de la administración.

El artículo 13 del proyecto pretende establecer responsabilidad sobre el consumidor final que no exija o no exhiba facturas o comprobantes de las operaciones realizadas.

Desde el vamos esta norma caprichosa y antojadiza pretende trasladar en el consumidor el control de la fiscalización que el Estado efectúa en forma deficiente, lo que resulta inadmisibles.

Por otro lado resulta dudosa desde el plano constitucional la posibilidad de exigir a los consumidores a exhibir sus facturas o comprobantes, ya que inclusive podría implicar una suerte de coacción a realizar una conducta potencialmente autoincriminatoria.

En virtud de lo expuesto, dejo planteadas estas observaciones a consideración de esta Honorable Cámara reservándome el derecho de ampliar las fundamentaciones en el recinto.

Elida del Valle Pasquardini de Acosta.

Sr. Presidente (Paseal).— En consideración en general.

Tiene la palabra el señor diputado por Salta.

Sr. López Arias.— Señor presidente: en este momento tenemos que analizar un conjunto de normas que modifican el procedimiento tributario vigente, lo que forma parte de una serie de medidas que ha ido sancionando este cuerpo en los últimos tiempos, entre las cuales se encuentran la reforma impositiva, que ya es ley, y la reforma penal tributaria, grupo de medidas realmente importantes respecto de las cuales es necesario destacar una particularidad. Muchas veces se dice que las normas que sanciona el Congreso afectan más a las personas de menores recursos que a los grandes contribuyentes. Pues bien: en este proyecto se propone establecer una escala de penas que tiende claramente a sancionar más severamente a los grandes evasores que a los pequeños.

Entre las modificaciones que se intenta introducir al procedimiento tributario se distinguen cuatro instituciones bastante polémicas a las cuales quiero referirme breve pero detalladamente

porque me interesa hacer una descripción de los aspectos esenciales de la norma que tenemos en consideración, sin perjuicio de que más adelante analicemos punto por punto cada una de esas figuras y de que continuemos haciendo la fundamentación general del dictamen.

Las cuatro instituciones a las que me refiero —algunas de las ellas nuevas y otras, modificaciones de figuras ya existentes— han sido motivo de bastante polémica, y son las siguientes: la clausura como sanción, contemplada por el artículo 2º del proyecto; la suspensión de habilitaciones; la llamada clausura preventiva —que también ha sido motivo de bastante discusión—, y las sanciones previstas para aquellos consumidores que no requieran la documentación comprobante de su compra.

Sobre el tema de la clausura como sanción, quisiera extenderme un poco porque es uno de los más polémicos. Esta institución está actualmente vigente; lo que en realidad se propone es efectuarle ciertas correcciones para rodearla de un conjunto de garantías que aseguren un adecuado equilibrio entre la necesidad de dotar a la DGI de los instrumentos necesarios para incrementar la recaudación y una adecuada protección del ciudadano. Tan así es que entre esas garantías con que va a contar la sociedad se encuentra el requisito de que sólo puede imponerse una clausura como sanción ante la verificación de situaciones muy específicas y objetivas, que se constatan con mucha facilidad y no dejan lugar a la duda. Tales situaciones son la falta de entrega de la factura, la falta de registración de las operaciones, la falta de inscripción del contribuyente que esté obligado a hacerlo y la inexistencia de la documentación necesaria para trasladar mercadería por cualquier medio de transporte. Destaco el hecho de que todas estas situaciones son muy fáciles de determinar objetivamente; no estamos ante el caso típico de un inspector de la DGI que debe realizar ciertos cálculos y cuenta con mucho margen para la discrecionalidad, porque siempre hay un matiz de apreciación que le permite actuar en una forma o en otra. Los requisitos indispensables para que pueda aplicarse la pena de clausura son de otra naturaleza: existen o no existen, sin que haya espacio para la duda o la discrecionalidad. Hay factura o no la hay; hay registro o no lo hay; hay inscripción o no la hay; hay remito o no lo hay. Es decir, no queda lugar para interpretaciones.

Por otra parte se ha previsto para el procedimiento un trámite muy complejo destinado a garantizar los derechos del ciudadano. En pri-

mer lugar, para hacer efectiva esta sanción, el inspector interviniente tiene que hacer un acta circunstanciada, de la cual debe dar vista al interesado, quien tiene así posibilidades de ejercer su derecho de defensa. Posteriormente el expediente pasa al juez administrativo, que tiene determinado plazo para expedirse y cuya resolución puede ser objeto de una apelación ante la autoridad superior de la DGI. Sólo cuando se ha expedido esta última puede hacerse efectiva la sanción. Para entonces habrán pasado varios días y el ciudadano habrá tenido oportunidad de presentar pruebas y ejercer su derecho de defensa. Es decir que el procedimiento estará dotado de todas las garantías. Más aún: se mantiene la posibilidad de apelar ante la autoridad judicial, en este caso al solo efecto devolutivo.

—Ocupa la Presidencia el señor presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales, doctor Carlos Ernesto Soria.

Sr. López Arias.—Quiero detenerme sobre este punto para explicar por qué damos ese carácter a la apelación. En primer lugar, hay numerosos fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que han reconocido la constitucionalidad de este tipo de medidas. Si en algún momento se cuestionaron las clausuras fue por su aplicación irracional, toda vez que realmente se llegaba mucho más allá de los extremos que lógicamente debería presuponer la aplicación de una norma como ésta. La Corte dijo claramente que la clausura en sí, aplicada por la autoridad administrativa, en la medida que sea razonable es perfectamente constitucional. Esto lo han dicho numerosos fallos, e incluso uno muy conocido —con disidencia aun más favorable del doctor Belluscio— avanza mucho más todavía en el reconocimiento de la constitucionalidad de este tipo de medidas. Esto es importante destacarlo porque forma parte del conjunto de garantías que hacen a la aplicación de esta normativa.

El proyecto originalmente enviado por el Poder Ejecutivo ha sufrido una serie de modificaciones en este Congreso de la Nación. Algunas obedecen al trabajo conjunto de esta Cámara con el Senado. Otras son propuestas de modificación que haremos durante la discusión en particular.

En cuanto al tema de la suspensión de habilitaciones, el proyecto original del Poder Ejecutivo era una iniciativa que realmente asustaba por la amplitud de facultades y actividades que abarcaba. Hemos sido muy precisos en este caso

y hemos definido el ámbito de actuación. Por eso hablamos solamente de habilitaciones cuyo otorgamiento corresponde al Poder Ejecutivo nacional. ¿Por qué precisamos el concepto? Porque queremos excluir del ámbito de aplicación a las profesiones liberales, que podrían haber llegado a verse afectadas con la redacción anterior.

Por ejemplo, con la redacción original se corría el riesgo de que a un médico no le permitieran ejercer su profesión por considerársele un evasor impositivo. Por lo tanto, dejamos en claro que esta medida no comprende a las habilitaciones profesionales.

Además queremos evitar un conflicto con las jurisdicciones provinciales, lo que ocurriría si le permitimos a la DGI proceder a la inhabilitación de sectores o actividades que dependen de colegios profesionales o de normativas provinciales.

Otra modificación importante que hemos introducido se refiere al tema de la clausura preventiva. Esto fue motivo de muchas discusiones en el seno de la comisión, habiéndose corregido sustancialmente la iniciativa original del Poder Ejecutivo. En consecuencia, para que proceda la clausura preventiva tienen que verificarse los mismos requisitos formales que habíamos descrito para la clausura como sanción. Se trata de infracciones que son muy objetivas y no dan lugar a la discrecionalidad de quien aplica la medida, porque existen o no y son fácilmente constatables.

Se estableció además en forma muy clara el carácter preventivo que tiene esta clausura. De manera que únicamente procede su aplicación en los casos en que haya graves riesgos y perjuicio real y grave para el fisco nacional. Este es otro requisito indispensable.

Además, hemos buscado eliminar toda posibilidad de arbitrariedad en la aplicación de esta medida, obligando a quien la disponga a comunicar el hecho en forma inmediata al juez interviniente. Dicho juez tiene que recibir la denuncia y verificar rápidamente si existe o no la situación de grave riesgo o de peligro y perjuicio para el fisco nacional, en cuyo caso deberá resolver si mantiene o no la suspensión.

Pero como sabemos de la mora que existe en el Poder Judicial argentino, establecimos que nunca la suspensión preventiva puede extenderse más allá de tres días. Esto significa que, recibida la denuncia de clausura por el juez, si éste no la prolonga en forma expresa, al tercer día cae y se levanta la suspensión preventiva.

Estamos frente a una medida cautelar que trata de evitar el mantenimiento del riesgo. Por eso es que durante la discusión en particular vamos a introducir una modificación que establecerá en forma expresa que el contribuyente que se encuentra en una situación de irregularidad, con sólo acreditar que ha regularizado su situación hará que inmediatamente la autoridad administrativa —o el juez, según el caso— levante la clausura preventiva. Esto significa que, cuando un comerciante que no está inscripto sufre una clausura preventiva, para lograr el levantamiento inmediato de la medida le bastará con acreditar la inscripción, sin necesidad de apelar ni hacer otro tipo de trámite, ya que con ese solo requisito desaparece esta condición de peligro y gravedad para el fisco que reviste como fundamento esencial esta clase de normativa.

Otra norma que ha sido motivo de mucha discusión es la referida a la pena o sanción aplicable al consumidor que no requiera la factura o el comprobante de su compra. En este caso el proyecto del Poder Ejecutivo también fue claramente acotado en muchos aspectos. En primer lugar debo dejar en claro que este tipo de sanción al consumidor solamente es aplicable con un requisito previo: que se haya llevado a cabo el sumario y el trámite legal correspondiente para sancionar al comerciante. Recién entonces se habilitaría la posibilidad de sancionar al consumidor.

Esto limita mucho el ámbito de discrecionalidad y representa una garantía importante para el consumidor. Podríamos decir que este trámite previo basado en la existencia de investigación y condena al comerciante para recién después sancionar al consumidor, reviste un carácter casi de prejudicialidad.

Hemos establecido además otro límite, ahora espacial, porque según el proyecto original se podían requerir al consumidor los comprobantes de compra no sólo en el establecimiento sino también en las adyacencias del lugar, cosa que nos parecía una exageración. En este caso hemos puesto un límite muy claro en el sentido de que sólo se puede exigir la tenencia del comprobante en el establecimiento y hasta la salida de él. Esto limita mucho la posibilidad de la discrecionalidad, ya que sólo se puede requerir al ciudadano la presentación de su comprobante de compra mientras se encuentre en el establecimiento donde ha efectuado esa operación.

Finalmente, en la discusión en particular vamos a proponer otra modificación a este ar-

título, que claramente limita la sanción a los casos en que el monto de las operaciones en las cuales interviene un comprador excede determinada suma. En tal sentido vamos a proponer que debe tratarse de operaciones de compra por más de diez pesos a fin de evitar que sea sancionado cualquier comprador que adquiere algo de poco valor en un quiosco. Pero, además de tener que tratarse de compras de más de diez pesos, se reduce a veinte pesos como mínimo, la escala de multa establecida en el proyecto, cosa que nos parece absolutamente razonable porque sería el doble de lo que estamos determinando como piso para la sanción.

Haré algunas reflexiones sobre aspectos que me tocan de cerca.

Cuando tratamos la anterior modificación al sistema tributario —con la participación del ex señor diputado Baglini y del señor diputado Dumón— establecimos la norma actualmente vigente para hacer efectiva una clausura. Recuerdo incluso que la redacté de puño y letra en ese momento de acuerdo con lo conversado con otros señores diputados.

Establecimos un sistema mediante el cual, una vez aplicada la sanción, debía elevarse al juez para que resolviera si la medida se mantenía o no: es decir, si tenía carácter suspensivo o devolutivo.

Por supuesto, este sistema fue elaborado con la mejor intención, ya que entendíamos que no sólo resultaba un instrumento útil para la DGI sino que también otorgaba garantías suficientes a la ciudadanía.

Sr. Dumón. — ¿Me permite una interrupción, señor diputado, con la venia de la Presidencia?

Sr. López Arias. — Sí, señor diputado.

Sr. Presidente (Soria). — Para una interrupción tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Dumón. — Señor presidente: corresponde aclarar que lo referido por el señor diputado proponente fue incorporado a propuesta del bloque radical, lo que impidió que la ley mencionada fuera declarada inconstitucional, porque si la clausura le causaba un perjuicio irreparable al contribuyente, ésta no podía operar y la apelación se hacía con efecto suspensivo.

No obstante, los jueces fueron mucho más allá de la ley en resguardo de la Constitución y otorgaron carácter suspensivo a cada uno de los procedimientos.

Por otra parte, de no haberse obrado de la manera descripta las modificaciones introducidas a la ley 11.683 hubieran sido declaradas inconstitucionales.

Sr. Presidente (Soria). — Continúa en el uso de la palabra el señor diputado por Salta.

Sr. López Arias. — Señor presidente: no coincide totalmente con la secuencia de la deducción realizada por el señor diputado Dumón.

Un viejo refrán dice que de buenas intenciones está empedrado el camino del infierno, y esto es lo que pasó en la práctica: en este momento se encuentran radicadas en los ámbitos judiciales no menos de 700 mil causas tributarias; es una cifra abrumadora, por supuesto, pero ésa es la realidad.

Como consecuencia de tal acumulación de causas los jueces resolvieron los procedimientos de una manera práctica, ya que ante la duda prefieren evitar el riesgo de declarar efectiva la medida. Por ello terminaron inventando sellos de tal forma que, cuando ingresa un expediente, antes de verlo ya se le estampa un sello que dice "carácter suspensivo".

Este hecho terminó esterilizando la medida establecida, a pesar de que había sido elaborada con un criterio de absoluta razonabilidad y tratando de otorgar la mayor protección posible al ciudadano.

Por supuesto que lo que está ocurriendo no es culpa de los jueces sino consecuencia del sistema judicial imperante: es tanta la acumulación de expedientes que los jueces optaron por la vía más cómoda y, en lugar de estudiar la causa y ver si es aplicable la clausura, terminaron inventando sellos y formularios mediante los que se otorga carácter suspensivo a la medida, con lo cual nunca podrán aplicarse las clausuras.

Como consecuencia de esta situación, se terminaron aplicando normas como la ley de abastecimiento, que nada tiene que ver con el procedimiento tributario, pero que permiten poner en práctica esta institución que había quedado absolutamente invalidada.

Quienes hemos estudiado a fondo las cuentas fiscales y pudimos vivir a diario el drama de constatar que cada vez los recursos son menores, que aumenta la evasión fiscal así como las necesidades, tomamos conciencia de que resulta imprescindible cambiar una cultura vigente en el país desde hace mucho tiempo mediante la cual quien paga impuestos es un tonto, mientras que el vivo y digno de elogio es aquel que elude todas sus obligaciones para con la sociedad.

Por supuesto, la evasión representa una grave irresponsabilidad social que daña al funcionamiento del Estado y a los sectores más desprotegidos de la sociedad, porque sin recursos aquél jamás podrá atender necesidades imposterables que hacen a la vida digna de cada uno de los argentinos.

Cada día que pasa tomamos mayor conciencia de que es necesario tomar este tipo de medidas. Pueden parecer polémicas e impopulares, pero hay que tener coraje para proponerlas y fuerza para aplicarlas, porque en la Argentina ya no puede existir irresponsabilidad o comodidad; hay que buscar los instrumentos que permitan salir adelante para tener un Estado que se financie con recursos legítimos contribuidos por quienes corresponda, un Estado que se halle en condiciones de socorrer a quienes viven en situaciones de indigencia o sufren los peores efectos de la crisis que hoy vive nuestro país.

Digo esto convencido de que con la sanción de esta norma estaremos saliendo de una pésima situación. Hoy en día las clausuras se están aplicando en función de la ley de abastecimiento, circunstancia que constituye una barbaridad. Se trata de una normativa que no tiene nada que ver con el tema tributario y que se dictó para otro tipo de emergencia, y que precisamente por esa razón otorga un gran ámbito de discrecionalidad para la aplicación de las medidas que consagra, lo cual ha sido causa de los múltiples reclamos que hemos podido observar. Era tan amplio el ámbito de aplicación que por vía de este procedimiento se sancionaba con la clausura a un comerciante que había omitido colocar en la factura el domicilio de su establecimiento por un error de imprenta. Incluso se llegó a la irracionalidad de aplicar clausuras en forma masiva sin respetarse un mínimo criterio de racionalidad, que sí predomina en la normativa que estamos proponiendo.

Además digo que estaremos saliendo de la peor de las situaciones porque en la Argentina son pocos los que pagan y, a su vez, esos pocos pagan mucho, hasta el extremo de que queda afectada su propia capacidad productiva. Son demasiados los que no pagan y esa evasión continua termina transformándose en una competencia desleal respecto de los comerciantes que cumplen con sus obligaciones fiscales. Esto concluye por distorsionar el mercado y constituye un factor de perturbación permanente y una injusticia palpable que debemos resolver con este tipo de medidas.

Creo que de un modo u otro todos tenemos que ver con la actividad comercial. Debemos convencernos de que estas medidas, lejos de

perjudicarlos, tienden a beneficiar a los comerciantes honestos, y es importante que los que cumplen sepan que este conjunto de disposiciones garantiza su derecho de defensa contra la arbitrariedad, y al mismo tiempo permitirá acabar con la competencia desleal de la que hoy son objeto.

Nadie mejor que el pequeño comerciante sabe lo que es pelear contra la competencia del que trabaja en negro, no paga los impuestos e incumple su responsabilidad social, causando un daño que coloca al borde del *knock out* al que cumple con su deber y es un ciudadano correcto.

Toda política fiscal sana debe tender a la baja de la tasa de impuestos y al aumento de la masa de contribuyentes, a que sean muchos los que paguen, cada uno de acuerdo con su capacidad contributiva, a fin de bajar la tasa impositiva y contar con un comercio que no sufra la asfixia por los excesivos índices que se aplican en las imposiciones precisamente a causa de la enorme evasión, ya que son pocos los que pagan y estos pocos tienen que cargar con el conjunto de las responsabilidades frente a la sociedad.

Sé que estas medidas son polémicas y que uno podría optar por la postura más cómoda, la de hacerse el tonto y no trabajar en la elaboración de este conjunto de medidas impositivas. También sé que esta iniciativa nos puede ganar la antipatía de muchos comerciantes que tal vez no tengan en claro cuál es el objetivo de esta normativa, que reitero pretende que el comerciante que cumple no sufra la competencia desleal a la que aludía, y que podamos bajar la tasa del impuesto en la medida en que se incrementa el universo de contribuyentes.

Como dije, ésta no es quizás la postura más cómoda, pero entendemos que éste no es el momento de la comodidad, de modo que con responsabilidad y tranquilidad de conciencia expreso que este instrumento que sancionaremos es absolutamente necesario para enfrentar la situación de crisis que está viviendo nuestro país. Contribuirá a equilibrar las cuentas fiscales y a otorgar recursos genuinos al Estado, que es uno de los objetivos políticos más importantes que podemos pretender. Esta es la forma de fortalecer a un Estado sobre el que mucho declamamos pero al que luego por demagogia no le otorgamos las herramientas para que pueda funcionar como lo sostenemos en los discursos.

Estoy absolutamente convencido de que el conjunto de normas que estamos proponiendo

está perfectamente equilibrado, que dará a la DGI, al Estado nacional y a la Justicia los instrumentos para que puedan acabar con esta verdadera lacra social que constituyen quienes evaden su responsabilidad hacia el conjunto de la sociedad. Al mismo tiempo, es una norma equilibrada que contiene una serie de garantías que permiten que el ciudadano se pueda sentir absolutamente tranquilo a sabiendas de que habrán de terminar las situaciones de injusticia y ese verdadero reino de la arbitrariedad que fue la ley de abastecimiento aplicada en ámbitos que no eran los que habían fundamentado su aprobación.

Además, consideramos que con la sanción de esta norma avanzaremos hacia una Argentina mucho más justa y solidaria en la que ya no existirá el reino de las distorsiones y las injusticias, y en la que cada ciudadano cumplimentará su responsabilidad social aportando conforme a sus recursos y posibilidades, en lugar de evadir apelando a esa viveza criolla que debemos desterrar de una vez y para siempre. (Aplausos.)

Sr. Presidente (Soria).—La Presidencia advierte que el bloque de la Unión Cívica Radical tiene anotados seis oradores que disponen de un término de una hora para hablar.

Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Dumón.—Señor presidente: el señor diputado López Arias está tan convencido como equivocado, pero de cualquier manera adelanto que nuestra bancada utilizará todo el término que le corresponde y un poco más, si puede, porque el tema lo amerita.

Mi planteo inicial consistirá en una moción de orden que habré de formular para que la Cámara resuelva: en caso de que el resultado de la votación sea negativo pasará al tratamiento de la cuestión.

Estamos en presencia de uno de los procedimientos más inconstitucionales que hayamos visto y que realmente sorprende. El artículo 52 de la Constitución Nacional, antes 44, dispone que las leyes tributarias deben tener inicio en la Cámara de Diputados, no en el Senado de la Nación.

Joaquín V. González sostiene que esta tradición proviene de la Constitución de 1819; posteriormente pasó a la de 1826; fue recogida en la propuesta de Alberdi, y apareció luego en las Constituciones de 1853 y 1860.

Quizás haya quienes consideren que éste es un privilegio que se remonta a los tiempos de la Carta Magna de Inglaterra, en 1215; pero lo cierto es que tiene una razón de ser: los sena-

dores representan a las provincias, mientras que los diputados son los representantes del pueblo que paga los tributos. En consecuencia, tanto las contribuciones como el reclutamiento militar son parte de la competencia originaria de la Cámara de Diputados.

Precisamente Joaquín V. González dice que el texto constitucional se refiere a los proyectos que proponen levantar contribuciones o impuestos sobre toda la Nación o sobre la Capital como distrito legislativo federal, y toda otra ley que no llevando el propósito de crear impuestos lo contenga implícitamente en sus cláusulas.

—Ocupa la Presidencia el señor vicepresidente 2º de la Honorable Cámara, don Rafael Manuel Pascual.

Sr. Dumón.—Este tema de la competencia de las Cámaras ha sido motivo de interpretación en el Senado y también en este cuerpo.

Sin ir más lejos, teniendo en cuenta que el señor diputado López Arias me ha citado, quiero recordar el dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales suscrito el 25 de septiembre de 1930. El mismo fue firmado por el señor diputado —mandato cumplido— Mario Avila; por el diputado Oscar Alende; por el diputado —actualmente con mandato vigente— Raúl Alvarez Echagüe; por el diputado —mandato cumplido— Juan Armagnague; por el diputado —con mandato cumplido— Franco Caviglia; por el actual diputado Melchor Cruchaga; por el ex diputado Angel D'Ambrosio; por el fallecido diputado Francisco de Durañona y Vedia; por el diputado —mandato cumplido— Carlos Freytes; por el diputado —mandato cumplido— Carlos Morca; por el diputado —mandato cumplido— Luis Manrique; por el diputado con mandato vigente Alberto Natale, y por el diputado —mandato cumplido— Jorge Vanossi.

Dicho dictamen decía, en su artículo 1º, que “vería con agrado que el Poder Ejecutivo, de conformidad con el artículo 44...” —hoy 52— “...reafirme en la Cámara de Diputados su condición de Cámara iniciadora de todo proyecto de ley sobre contribuciones.” En el artículo 2º, dice: “Asimismo se le hace saber al Poder Ejecutivo...” —parece que en aquel tiempo algunos diputados oficialistas tenían más valentía— “...que no se dará tratamiento legislativo a ningún proyecto de ley sobre contribuciones que no sea iniciado en esta Cámara de Diputados.”

Las sanciones tributarias forman parte de la ley tributaria, tal como sostiene unánimemente la doctrina. Existen antecedentes de todo tipo

que demuestran que las sanciones y el procedimiento tributario forman parte de la ley tributaria. Me voy a remitir a uno de ellos, que fue acordado por todos los tributaristas de América en el simposio realizado en la ciudad de Montevideo en el año 1986, que contó con la participación de una delegación argentina. En su declaración se señala entre otras cosas, que "la ley debe establecer todos los aspectos relativos a la existencia, estructura y cuantía de la obligación tributaria, del supuesto de hecho, base de cálculo, exoneraciones, alícuotas, así como los relativos a la responsabilidad tributaria, a la tipificación de infracciones, imposición de sanciones y establecimiento de limitaciones a los derechos y garantías individuales".

Entonces queda claro que todo lo relativo a sanciones, procedimiento tributario y presuntas infracciones forma parte de la ley tributaria y en consecuencia, tal como lo ha establecido la doctrina de manera unánime, lo tributario es sinónimo de contribuciones; el artículo 52 de la Constitución Nacional señala que a la Cámara de Diputados le corresponde exclusivamente la iniciativa de las leyes sobre contribuciones.

En consecuencia, el procedimiento para la sanción de la reforma de la ley 11.633 es claramente inconstitucional. O sea que, si esta Cámara tratara el proyecto de ley sancionado por el Senado de la Nación, estaría declinando sus facultades constitucionales. Por lo tanto, formulo moción de orden de que el proyecto vuelva a comisión y de que la Cámara se pronuncie sobre este punto devolviendo al Senado la iniciativa que ha sancionado, como cuestión de previo pronunciamiento antes de entrar o no al eventual tratamiento de la cuestión. (*Aplausos.*)

Sr. Presidente (Pascual). — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Camaño. — Señor presidente: como es de uso y costumbre en esta Cámara, siempre se ha permitido que los oradores anotados para hacer uso de la palabra sobre un determinado proyecto de ley tengan posibilidad de expresarse. En consecuencia, voy a pedir al señor diputado Dumón si podemos postergar la votación de su moción para después de que todos se hayan expresado sobre este tema.

Sr. Presidente (Pascual). — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Dumón. — Señor presidente: tanto usted como la bancada oficialista saben muy bien que me allano a todo procedimiento que favorezca el debate parlamentario, el que en esta oportunidad está circunscripto a una cuestión pre-

via: si esta Cámara tiene competencia originaria en esta cuestión o no. Esto es previo al tratamiento del proyecto de ley venido en revisión.

Si nos pusiéramos a discutir este proyecto de ley sin aclarar previamente si ha sido correcto que tuviera ingreso por la Cámara alta, estaríamos convalidando el tratamiento mal iniciado.

Simplemente puedo manifestar que la doctrina, de manera unánime, sostiene que se ha adoptado un procedimiento equivocado. Incluso existe un pronunciamiento de algunos diputados justicialistas en ejercicio que sostienen lo que estoy diciendo. En consecuencia, no podemos tratar el proyecto de ley venido en revisión sin resolver primero la cuestión previa a la que hice mención.

Sr. Presidente (Pascual). — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Camaño. — Señor presidente: lo que ha dicho el señor diputado Dumón es similar a manifestar que no está de acuerdo con mi pedido.

Debo manifestar que él ha dado argumentos y fundamentos que pueden ser aceptados si uno analiza las cosas desde su óptica. Pero puedo decirle, con respecto a que los diputados que suscriben un dictamen tienen que venir al recinto para votarlo, que hay antecedentes de diputados de su bloque que no votaron proyectos de ley, a pesar de haberlos suscrito en comisión. Simplemente le pido que acepte el mecanismo que propongo, sin perjuicio de que su posición sea contraria a la forma de pensar de la bancada Justicialista. Posterguemos esta votación hasta que se hayan expresado todos los señores diputados en el debate en general, ya que incluso pueden pensar igual que el señor diputado Dumón.

Sr. Presidente (Pascual). — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Dumón. — Señor presidente: yo he dividido el debate. El primer punto a considerar es si la Cámara es competente o no para recibir del Senado un proyecto de ley sobre contribuciones. Eso es lo que tenemos que resolver primero porque, si mi posición fuera acertada, tendríamos que devolver al Senado ese proyecto e iniciar su tratamiento en esta Cámara, respetando el procedimiento establecido en la Constitución Nacional.

Luego, una vez efectuada la votación —en la cual la mayoría podrá tener una posición que para mí es inconstitucional, ya que va en perjuicio de las facultades originarias de este cuerpo—, pasaríamos a tratar en general el proyecto de ley en revisión.

Sr. Presidente (Pascual). — Se va a llamar para votar la moción de orden formulada por el señor diputado por Buenos Aires.

—Mientras se llama para votar:

Sr. Camaño. — Pido la palabra.

Sr. Presidente (Pascual). — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Camaño. — Señor presidente: lo que está haciendo el señor diputado Dumón, más allá de que tiene todo el derecho a ello, es obligar a reunir el quórum necesario para poder votar. Si ésta es su idea, puede quedarse tranquilo ya que lo vamos a lograr.

Este no es el normal procedimiento de esta Cámara de Diputados. Cuando las mociones de orden alteran el tratamiento de un proyecto, siempre se intenta que sean consideradas antes de la votación en general.

En este caso puntual es verdad que el señor diputado divide el tema en dos, pero solicito a la Presidencia que podamos contar con el tiempo suficiente como para poder reunir el quórum, fundamentalmente teniendo en cuenta que este proyecto lleva dos o tres horas de debate, y sabemos muy bien qué sucede en la Cámara en estos casos. Lo que quiero decir es que estaremos alterando el normal desenvolvimiento de la Cámara y los acuerdos que venimos realizando permanentemente.

Sr. Presidente (Pascual). — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Dumón. — Señor presidente: en primer lugar me duele que el vicepresidente de la bancada Justicialista otorgue segundas intenciones a mis palabras, ya que jamás las he tenido en éste ni en ningún otro tema. Además, me parece impropio de una exposición decir que lo hice como una suerte de chicana ya que, como todo el mundo sabe, jamás procedo de ese modo.

En segundo término, ésta no es una moción común; no tiene por objeto aplazar o suspender un asunto, pasar al orden del día o cerrar el debate. Esta es una moción previa cuya finalidad es saber si somos o no competentes para tratar la cuestión. De manera que no estoy rompiendo ninguna norma habitual de esta Cámara. Lo que yo quiero es que se respete la Constitución Nacional, que establece que en materia de leyes contributivas la competencia originaria corresponde a la Cámara de Diputados de la Nación y no al Senado, donde se ha iniciado este proyecto de modificación a la ley 11.683.

Sr. Presidente (Pascual). — Tiene la palabra el señor diputado por Salta.

Sr. López Arias. — Señor presidente: si bien nos encontramos ante una moción de orden que sólo puede ser discutida por un tiempo breve, quisiera hacer dos o tres reflexiones sin que esto signifique una infracción del reglamento.

En primer lugar es real que, si resulta afirmativa una moción de orden de esta naturaleza que plantea la vuelta a comisión, se suspenderá el tratamiento del dictamen y por ende la discusión habría sido carente de sentido. Esto es así en todos los casos. Sin embargo, en la jurisprudencia pacífica de esta Cámara, justamente para evitar que se juegue con el quórum —esto fue parte de la lealtad de procedimientos— siempre se plantea en primer término la moción de orden y se espera hasta el final para votarla, es decir, en el momento en que se reúna el quórum. Lamento que en este caso no se halla mantenido este criterio.

Sr. Dumón. — ¿Me permite una interrupción, señor diputado, con el permiso de la Presidencia?

Sr. López Arias. — Sí, señor diputado.

Sr. Presidente (Pascual). — Para una interrupción tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Dumón. — Señor presidente: por lo general las mociones de vuelta a comisión obedecen a que no ha finalizado el estudio o bien a que no se ha arribado a un acuerdo entre los distintos bloques. Hace poco sucedió con un proyecto de ley, cuando después de largas deliberaciones resolvimos enviarlo nuevamente a comisión. Pero este no es un proyecto como aquél; aquí no se trata de saber si hemos terminado o no los estudios. Lo que solicito en este caso es que el proyecto vuelva a comisión y que además la Cámara de Diputados rechace la sanción del Senado. Entonces, es previo porque lo que está en juego es la competencia de la Cámara de Diputados. Por lo tanto, no se puede debatir primero y considerar luego la moción.

Sr. Presidente (Pascual). — Continúa en el uso de la palabra el señor diputado por Salta.

Sr. López Arias. — Señor presidente: reitero que no es mi intención cometer una infracción al reglamento, porque sé que las mociones de vuelta a comisión sólo se discuten por un tiempo breve. Sin ánimo de pretender fundamentar nada, sencillamente quiero decir que las características de este proyecto nos han hecho pensar que puede ser iniciado por el Senado dado que se refiere estrictamente a procedimientos y

no crea impuestos en sí. Esta era la garantía que se establecía en favor del ciudadano como facultad privativa de la Cámara popular, que es la de Diputados.

Quiero finalizar haciendo nada más que esta reflexión: existe un dictamen de minoría en torno de esta norma, con lo cual la propia banca radical admitió tácitamente su constitucionalidad. Además, el resto de los bloques de este cuerpo de alguna forma aceptaron tácitamente la consideración de esta norma.

Si esta cuestión se plantea más adelante bajo otra forma que la de una moción de orden, me reservo la posibilidad de ampliar los fundamentos de lo que estoy planteando. Debido a una cuestión reglamentaria, ahora no puedo extenderme más allá de esta breve consideración.

Sr. Presidente (Pascual). — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Dumón. — Señor presidente: quiero que la actitud del bloque radical sea claramente interpretada. Hemos firmado el dictamen en disidencia total, habiendo planteado la cuestión de la constitucionalidad de esta norma en la propia Comisión de Presupuesto y Hacienda. De manera que no estamos sorprendiendo a nadie, y posiblemente los señores diputados que participaron de la reunión de comisión recuerden nuestra postura.

Pido entonces que pasemos a la votación.

Sr. Negri. — Solicito que la votación se realice por el sistema electrónico.

Sr. Presidente (Pascual). — Tiene la palabra el señor diputado por Córdoba.

Sr. Negri. — Las mociones de orden no se discuten, señor presidente.

Sr. Presidente (Pascual). — No es así, señor diputado.

—Varios señores diputados hablan a la vez.

Sr. Presidente (Pascual). — Tiene la palabra el señor diputado por Córdoba.

Sr. Maqueda. — Señor presidente: quiero que quede bien en claro que el bloque Justicialista ha actuado como un paladín en la defensa de las atribuciones que en materia de tributos confiere la Constitución Nacional a la Cámara de Diputados. Lo hemos hecho en otras oportunidades, y lo seguimos haciendo en este momento, al oponernos al planteo de inconstitucionalidad formulado sobre la base de que este proyecto de ley de procedimientos ha tenido origen en el Senado de la Nación.

Si advirtiéramos que por cualquier causa se pusiera en duda el privilegio que tiene la Cá-

mara de Diputados de actuar como Cámara de origen respecto de toda iniciativa vinculada con los tributos —materia que hunde sus raíces en el propio nacimiento del Parlamento—, seríamos los primeros en oponernos.

Consideramos que el alegato de inconstitucionalidad que formula el bloque de la Unión Cívica Radical constituye simplemente una chicana para que hoy no podamos considerar este proyecto de ley de procedimiento tributario que necesita el gobierno de la Nación para llevar adelante el ejercicio de sus facultades que sí conciernen a la materia impositiva.

—Ocupa la Presidencia el señor presidente de la Honorable Cámara, don Alberto Reinaldo Pierri.

Sr. Maqueda. — Señor presidente: queremos dejar bien en claro —porque así lo entiende la mejor doctrina constitucional— que la esencia del Parlamento nace íntimamente unida a la facultad de percibir impuestos. Para ser más preciso, y para remontarnos en la historia, fue en el medioevo inglés cuando nace el Parlamento, justamente cuando se permite a los señores feudales reunirse una vez al año a efectos de oponerse o de aprobar la creación de impuestos. De allí proviene esta doctrina constitucional.

Asimismo, debemos remarcar que en el caso del proyecto que nos ocupa no se está creando ningún impuesto; simplemente se está modificando una ley de procedimiento tributario, que no es de fondo sino de forma.

Por lo tanto, esta Cámara de ninguna manera está resignando las facultades de iniciativa en la materia que le acuerda la Constitución. Lo que está haciendo —reitero— es simplemente modificar un procedimiento tributario. Es por eso que nos oponemos a la vuelta del proyecto a comisión.

Sr. Presidente (Pierri). — Se va a votar por el sistema electrónico la moción de vuelta a comisión formulada por el señor diputado por Buenos Aires.

—Resulta negativa de 106 votos; votan 184 señores diputados sobre 185 presentes.

Sr. Presidente (Pierri). — Queda rechazada la moción.

Continúa en el uso de la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Matzkin. — ¿Me permite una interrupción, señor diputado, con la autorización de la Presidencia?

Sr. Dumón. — Sí, señor diputado.

Sr. Presidente (Pierri). — Para una interrupción, tiene la palabra el señor diputado por La Pampa.

Sr. Matzkin. — Señor presidente: simplemente quiero hacer notar que, una vez producida la votación, los legisladores del Frepaso están retornando a su lugar habitual, que es detrás de las cortinas.

Sr. Presidente (Pierri). — Continúa en el uso de la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Dumón. — Señor presidente: si el señor diputado Maqueda tuviera razón, el proceso de sanción de la ley 11.683 se habría iniciado en el Senado. Estoy seguro de que éste es un precedente que los diputados de la mayoría alguna vez van a lamentar.

Además, estamos tratando el tema de la clausura como si ésta fuera un mecanismo mágico que permitirá combatir la evasión y elevar la recaudación. Quienes piensan eso están absolutamente equivocados. Con la palabra "clausura" se pretende infundir miedo en el sector del comercio pero no se logrará una mayor recaudación, porque esta sanción no es sino el perfeccionamiento de la ley de abastecimiento que sirvió de base a las arbitrariedades cometidas por los inspectores de la DGI desde hace dos años hasta hace una semana, tal como fue denunciada en ciertos lugares del interior. Para recaudar más no hay que sembrar terrorismo.

Señor presidente: quisiera que dispusiera se eleve el volumen de mi micrófono, a fin de no tener que forzar la voz. También, que solicitara a los diputados que no desean escuchar mis palabras que se retiren del recinto.

Sr. López Arias. — ¿Me permite una interrupción, señor diputado, con la autorización de la Presidencia?

Sr. Dumón. — Sí, señor diputado.

Sr. Presidente (Pierri). — Para una interrupción, tiene la palabra el señor diputado por Santa Fe.

Sr. López Arias. — Señor presidente: instrumentos legales como el que estamos considerando, más allá de que sean simpáticos o no, son absolutamente necesarios, como lo demuestran las estadísticas sobre los niveles de recaudación registrados en distintos años. En 1991, por ejemplo, antes de la sanción de la ley penal tributaria y de clausuras actualmente vigente, se recaudaron en concepto de IVA aproximadamente 6.000 millones de pesos, mientras que en 1992, ya sancionada esa norma, la recaudación

ascendió a 13.000 millones. Esto no fue casualidad sino consecuencia de que realmente la ley penal tributaria, la ley de procedimientos administrativos y el sistema de clausura actuaron como un elemento disuasivo frente a la evasión, lo que nos permitió duplicar la recaudación —y, aun más— mediante estos instrumentos preventivos. Así es como concluimos que es factible lograr el aumento de la recaudación a través de una normativa de prevención y no mediante la aplicación de la sanción en sí.

En este momento de caída de la recaudación, donde todos conocemos las dificultades que tienen nuestras cuentas públicas, creemos que es indispensable afinar estos instrumentos para volver a lograr ese efecto que tuvimos en 1992. Mejorando la recaudación el Estado nacional podrá cumplir con las funciones esenciales a que está obligado con la sociedad.

Sr. Presidente (Pierri). — Continúa en el uso de la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Dumón. — Señor presidente: el señor diputado López Arias ha perdido la memoria o realmente tiene una tergiversación de fechas muy grande.

Cuando la recaudación andaba bien la actividad económica era mucho más importante y el IVA estaba en el 18 por ciento; y justamente por estar en el 18 por ciento y por tener un sistema distinto en materia primaria —por ejemplo, en la recaudación de carnes y de cereales— la evasión era mucho menor. De manera que yo le pido al señor diputado López Arias que empiece a comparar las caídas de la recaudación en el momento en que se aplicaban los procedimientos de la DGI con la ley de abastecimiento, durante el año 1994, lo que le dejó como reguera no los 7 mil millones de pesos por mayor recaudación —a los que aludió anteriormente—, sino los 7 mil juicios que seguramente perderá la DGI. Por supuesto que esto no le significará ningún aumento en la recaudación. A los números de la DGI me remito.

—Ocupa la Presidencia el señor vicepresidente 29 de la Honorable Cámara, don Rafael Manuel Pascual.

Sr. Dumón. — En segundo lugar, me parece imprescindible ver de qué estamos hablando. Estamos hablando de evasión y de la posibilidad de cobrar más. Pero además estamos frente a un reconocimiento de la caída de actividad económica que no se arregla con frases y apelaciones difusas, diciendo que vamos a salir, como

acostumbra decir el gobierno. No saldremos nada, porque cuando aparecen los índices del INDEC la desocupación aumenta y la ocupación es uno de los elementos que mantiene el mercado interno.

Lo que hay que averiguar es por qué los argentinos tienen menos ganas de pagar impuestos; por qué ha caído la conciencia tributaria. ¿Saben por qué ha caído la conciencia tributaria? Porque este gobierno da muy pocas señales y sobre todo no escucha.

A la gente no le gusta pagar impuestos cuando advierte que ello no sirve absolutamente para nada; sólo para alimentar un gasto tilingo y cholulo como el que sale en las revistas y en los diarios por parte de los funcionarios. Además, no le gusta pagar los impuestos cuando la carga es desigual y se dan mensajes tan contradictorios. Nosotros dijimos en esta Cámara que era un error subir el IVA al 21 por ciento, porque caería la recaudación. Tuvimos razón. Pero resulta que aquí después se vino a decirnos que era bueno bajar el impuesto a las alfombras porque esto mejoraría una actividad; y así quedó el IVA en el 21 por ciento.

Lo que ocurre es que la gente paga el 21 por ciento cuando compra la papa, el tomate, la verdura, el bife y el pollo, y la alfombra la paga un sector minoritario de la sociedad. (Aplausos.)

Así también pasó con los cosméticos, con el whisky y con todos los impuestos que esta ortodoxia irracional está llamando impuestos distorsivos, que no lo son: son gravámenes que se cobran a los que tienen mayor capacidad contributiva. Por eso la gente a veces no tiene ganas de pagar impuestos y cae la conciencia tributaria. ¿Saben por qué? Porque no es cierto lo que aquí se dijo sobre la evasión.

Cuando habla de la evasión la bancada oficialista está mirando al pequeño y mediano comercio; no está mirando la gran evasión. Ahora aparecen los procedimientos que se realizan en los frigoríficos que tienen matrículas otorgadas por el propio gobierno, y se hacen después de muchos años de que esta gente se encuentra en el poder. Estamos en 1996; recién ahora se dan cuenta de la evasión relativa a los granos y a las carnes?

La gente no paga sus impuestos porque ve impunidad, porque advierte que los grandes evasores se llenan los bolsillos y andan "vivitos y coleando" por las calles, mientras los pequeños comerciantes no saben qué hacer con los inspectores de la DGI. La gente ve que en la Argentina la carga tributaria es absolutamente injusta porque están pagando más los que menos tienen. Si se bajara la carga tributaria, por

ejemplo, el IVA de la canasta familiar —hemos presentado un proyecto en tal sentido y es posible que esto pueda lograrse—, se van a pagar los impuestos mucho más.

Si se observan los componentes impositivos en los distintos países, por ejemplo el *tax* de los Estados Unidos sobre la carne, donde no hay ninguna evasión, se podrá advertir que todo el mundo paga, porque es un gravamen del 4 o del 5 por ciento. Aquí, en cambio, el IVA es del 21 por ciento. La evasión es un gran negocio para determinados sectores; si además existe impunidad, por supuesto que nunca dejarán de evadir.

Le hemos preguntado al doctor Silvani por qué la DGI no hace un estudio que indique dónde está la evasión. También le dijimos —y presentamos proyectos para los pequeños contribuyentes del sector agropecuario— que hay 150 mil productores agropecuarios primarios que no tienen ventas mayores a los seis mil pesos que están al margen del sistema tributario: no pagan ni cobran impuestos y, por supuesto, tampoco pagan las cargas previsionales. Esto lo hemos compartido con los diputados de la mayoría en la Comisión de Agricultura y Ganadería.

¿No es tiempo de que se haga una racionalización tributaria pensando en estas cosas? ¿No es tiempo de otorgar mayor racionalidad al sistema tributario en vez de dar esta vuelta de tuerca para provocar miedo? Es más: ¿qué solución trajo al país el comportamiento de la DGI en la época del mal educado Tacchi, de este señor mal hablado que iba a "hacer mierda" la evasión? ¿Cómo son los trámites de la DGI? ¿Por qué el gobierno no mira los procedimientos simplificados que tienen los países de Europa? ¿Por qué cada contribuyente debe tener detrás de sí a un costoso profesional para que liquide los distintos impuestos que le corresponde pagar? ¿Por qué muchos sectores no tienen rentabilidad y sin embargo deben pagar impuestos a los bienes personales? ¿Por qué cuando la DGI tiene saldos a favor de los productores o de los comerciantes, no los devuelve? Yo le decía hace un tiempo al entonces señor secretario de Ingresos Públicos que cuando un productor tiene saldos a favor, la DGI le pide hasta un análisis de sangre de su abuelita para proceder a devolverle el dinero. Pero algo similar ocurre con los exportadores, por lo que correspondería comenzar a discutir el funcionamiento de la Dirección General Impositiva.

¿Qué resultados obtuvo la DGI con los procedimientos realizados en 1994 y los llevados a cabo hace poco tiempo en distintas localida-

des, donde las poblaciones, con los intendentes a la cabeza —en muchos casos pertenecientes al partido gobernante— sacaron a patadas a los inspectores?

¿Acaso no tienen en cuenta que es necesario introducir modificaciones en lo que hace al funcionamiento de la DGI? Digo esto porque pareciera que lo único que se necesita es una ley de clausura.

¿Cuáles son los sectores que evaden? Fundamentalmente, el sector servicios, y no olvidemos que los más importantes están privatizados. ¿Acaso van a clausurar Aguas Argentinas? ¿Cómo se combate la evasión en este terreno? ¿Cómo hacen con los grandes comerciantes?

Con respecto a este último tema es importante resaltar que aquellos que recibieron los *containers* gracias al sistema María y vendieron los productos no sufrieron la clausura de sus negocios por parte de la DGI.

¿Dónde está la evasión? ¿Por qué utilizamos el término clausura? Resulta evidente que este término denota una intencionalidad y, además, significa una gravísima equivocación.

Por otra parte, cuando hacemos referencia al IVA diferencial se nos responde que una medida de este tipo complicaría técnicamente el funcionamiento de este impuesto. Pero el gobierno debe ser coherente y admitir que quien introdujo el IVA diferencial fue él mismo en lo atinente al sector vivienda y hasta la fecha no escuché ninguna queja en el sentido de que esta medida haya causado problemas técnicos.

El proyecto de ley en consideración sólo sirve para meter miedo y seguramente será de difícil aplicación. Por lo tanto, resulta lastimoso ver cómo la DGI se encuentra paralizada esperando una ley salvadora que ante el primer recurso de amparo que se presente será declarada inconstitucional.

Consideramos que el proyecto en tratamiento representa una gravísima equivocación. Por ello, sería de nuestro agrado que el oficialismo nos escuchara ya no por su propio éxito sino por la suerte del país. Entre otras cosas, debería entender que están a punto de votar una norma que será declarada inconstitucional y no sólo porque su trámite se haya iniciado mal, según lo que prescribe la Constitución.

Sr. Alvarez Echagüe. — ¿Me permite una interrupción, señor diputado, con la venia de la Presidencia?

Sr. Dumón. — Sí, señor diputado.

Sr. Presidente (Pascual). — Para una interrupción tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Alvarez Echagüe. — Señor presidente: no sería honesto si no dijera que no me arrepiento de haber firmado el dictamen en tratamiento porque entiendo que el país necesita una norma de este tipo en razón de que resulta imposible aplicar una clausura en el marco de la ley de abastecimiento, con lo cual no podría combatirse la evasión.

Por otra parte, no hay una evasión pequeña o mediana: hay evasores, y esta situación es la que tenemos que cambiar.

Por supuesto, al igual que el señor diputado Dumón, reivindico para el cuerpo el carácter de Cámara iniciadora, pero no coincido con que esta norma podría ser declarada inconstitucional ya que nosotros mismos estamos saneando la situación al aceptar que en este caso excepcional sea el Senado quien actúe como Cámara iniciadora. Lamento que no se actúe de igual manera y se tolere la excepcionalidad constitucional que permite al Senado ser Cámara iniciadora en lo atinente a la ley de coparticipación federal.

Sr. Presidente (Pascual). — Continúa en el uso de la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Dumón. — Señor presidente: la cantidad de años que hace que conozco al señor diputado preopinante me da la certeza de que va a votar este proyecto con la mejor intención y, de que seguramente a su criterio no existe inconstitucionalidad, ya que de otro modo no lo apoyaría.

Sin embargo, voy a explicar tanto al señor diputado Alvarez Echagüe como a otros miembros del bloque Justicialista que tienen la misma idea que esta iniciativa no sólo es inconstitucional, sino que además no servirá.

La primera inconstitucionalidad se encuentra en el artículo 2º, donde se sustituye el artículo 44 de la ley 11.633. En el inciso 1º se determinan algunas de las circunstancias que hacen aplicable la multa de hasta 30 mil pesos y la clausura de tres a diez días. En ese sentido, cabe destacar que se aplican, entre otros, a quienes no entregaren o no emitieren facturas 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 Impositiva.

Esto es más o menos como decir que será penado con prisión de ocho a veinticinco años el que matare a otro en las condiciones que determine el Poder Ejecutivo. Si dejar tipos

penales abiertos no es inconstitucional, ¿a qué se llama inconstitucional?

Estamos dejando que la DGI configure las infracciones tributarias. Esto va mucho más allá de la delegación de poderes. En apoyo de lo que expreso citaré pronunciamientos de organismos como el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, quien sostiene que este artículo viola el principio de tipicidad legal mediante la consagración de un tipo penal abierto.

A fin de demostrar la barbaridad en que se puede incurrir conviene destacar que esta disposición será aplicable cuando el valor de los bienes o servicios de que se trate exceda los diez pesos y no se entregaren o no emitieren facturas en las formas, requisitos y condiciones que la Dirección General Impositiva establezca, de modo que si una persona realiza una operación de once pesos y le falta a la factura la palabra que la reglamentación de la DGI exija, y a la que estamos facultando por esta normativa, esa persona es pasible de una multa de 30 mil pesos. ¿Esto no es inconstitucional?

Asimismo, el Colegio Público de Abogados llama la atención sobre el principio de proporcionalidad, porque ésta es la política legislativa que en materia penal se sigue en todos los países. Las penas deben tener relación directa con los delitos. En este caso, no se establece en tipos legales cuáles son las infracciones, pero se determina una graduación de multas que llega a los 30 mil pesos. De este modo, se afecta el principio de la proporcionalidad.

También se nos hace saber que se sanciona a los que no llevarán registros o anotaciones de sus adquisiciones de bienes o servicios o de sus ventas, locaciones o prestaciones. ¿Cuáles son las omisiones que merecen multa y cuáles las que merecen clausura? Entiendo que por esta vía la bagatela puede quedar sancionada.

Además, aun fuera del marco constitucional, no se pueden otorgar facultades de semejante importancia a la DGI y no se puede argumentar que es porque "esto lo dijo Silvani". Creo en la buena fe de los funcionarios y que el doctor Silvani es una persona con sólida formación y mejores intenciones. Pero vale la pena recordar que lo que digo ya ocurrió en el caso SOMISA, cuando todavía era estatal.

En el Juzgado de Primera Instancia en lo Penal-Económico N° 4 sancionaron a la mencionada empresa con la clausura porque en cinco facturas faltaba la expresión "IVA Responsable Inscripto", y porque no había incluido en el libro subdiario de clientes el número de la CUIT de algunos de ellos. Desde luego el juez,

doctor Jorge Pisarenco, levantó la medida por medio del fallo de fecha 7 de noviembre de 1990.

Recogiendo una doctrina unánime en la materia, entre otras cosas, el fallo sostiene que la rigidez de la sanción de tres días de clausura para cualquier incumplimiento resulta arbitraria y carente de razonabilidad, y por lo tanto violatoria de la Constitución Nacional, máxime si se tiene en cuenta el daño concreto que produciría la clausura. La cuantía del daño patrimonial la deberá soportar la recurrente, es decir, la empresa que clausuraron. ¿Sabe, señor presidente, cuánto daño se puede hacer con las clausuras arbitrarias que después el juez va a resolver allá a lo lejos en el tiempo?

Con el permiso del cuerpo, quisiera citar un pronunciamiento del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Capital Federal que sostiene que la descripción legal les parece defectuosa, pues intenta abarcar dos conductas distintas: la negativa, de no emitir el comprobante o de no entregarlo, y la restante, la de emitir el comprobante aun sin cumplir con la totalidad de los requisitos exigidos por la Dirección General Impositiva.

Es sabido que el régimen de facturación se encuentra reglado por la resolución general 3.419 y diversas normas complementarias y modificatorias que conforman un complejo mecanismo por medio del cual la DGI ha intentado reglamentar uno y otro requisito que deben contener las facturas o documentos equivalentes. Es de señalar que muchos de esos requisitos podrán constituir a lo sumo infracciones a los deberes formales, pero no dan lugar a una clausura, y el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Capital Federal cita ejemplos respecto de los cuales solicito a los miembros de la mayoría que reflexionen. Constituiría una infracción que merecería la clausura o multas de hasta 30 mil pesos el hecho de que faltara la palabra "duplicado" en las copias de las facturas, que no se consignara el nombre de los productos vendidos, que no se identificara al comprador o que no se aclarara que se trata de un consumidor final.

Lamentablemente, no sé si el señor diputado Alvarez Echagüe me habrá escuchado, y en tal caso no sé si lo habré convencido, pero yo estoy absolutamente persuadido de que esto constituye una gruesa inconstitucionalidad.

La segunda inconstitucionalidad que he detectado se vincula con el artículo 14 del proyecto propuesto por el dictamen de comisión. En realidad, el Honorable Senado y la mayoría de este cuerpo habían modificado el texto remitido

por el Poder Ejecutivo nacional. En ese sentido, otorgan a la DGI la facultad de condicionar los cómputos autorizados por la ley.

La Dirección General Impositiva no puede computar, debe cumplir; la que computa es la ley. Quiero dar lectura a algunos de los pronunciamientos que son unánimes en la doctrina. El doctor Rodolfo Spisso, en *Derecho Constitucional Tributario*, sostiene: "Ningún tributo puede ser establecido, modificado o suprimido sino en virtud de ley. Sólo la ley puede definir el hecho imponible, indicar el contribuyente y, en su caso, el responsable del pago del tributo, determinar la base imponible, fijar la alícuota o el monto del tributo, establecer exenciones y reducciones". Esto es parte de la ley; no se puede delegar.

Dino Jarach se ha pronunciado exactamente en el mismo sentido: es la ley la que debe fijar el monto de los cómputos. No se puede dejar de lado esta facultad de cómputo. Aunque el mecanismo sea novedoso y beneficioso, hay que establecerlo en la norma, dejando en claro que estamos a favor del mecanismo que se pretende llevar adelante con el artículo 14.

La tercera inconstitucionalidad está vinculada al artículo 13 del dictamen en consideración, que impone obligaciones a los consumidores finales de bienes y servicios. Las obligaciones formales que puede imponer el Estado están vinculadas con deberes que se contraponen con otras situaciones: por ejemplo, se le pueden imponer deberes al que es contribuyente pero no a un tercero porque se trata de obligaciones que, además, corresponden al Estado.

Esto va a funcionar muy mal porque en la mayoría de los casos el comprador realiza contratos de adhesión: va a un negocio y compra. El comerciante le da o no el comprobante. El comprador se lo puede exigir y, aun así, el comerciante puede no dárselo. Existe una innumerable cantidad de casos en donde esta situación se puede cumplir o no. El comprador está desvalido, y por eso en la última reforma de la Constitución Nacional, en el artículo 42, se dice que el consumidor debe recibir un trato equitativo y digno. Desde ya creo que esta propuesta está violando el reciente artículo 42 porque está llevando obligaciones al consumidor que, en definitiva, le otorgan indignidad.

El propio diputado López Arias nos ha anticipado que están dando marcha atrás en relación a lo que proponen acerca de los montos. Además, para atemorizar a los contribuyentes se dice que debe haber una intencionalidad manifiesta. Entonces, ¿se han puesto a pensar

los señores diputados del oficialismo cómo se analiza y prueba la intencionalidad manifiesta? ¿En qué proceso va a manifestarse y se van a obtener pruebas sobre la intencionalidad manifiesta? ¿En qué procedimiento? ¿En el que le van a hacer a la DGI? ¿En el que le van a hacer a los jueces naturales? ¿Le van a aplicar una pena de 20 pesos a un consumidor que no tiene casi recursos para oponerse después de haber descubierto la intencionalidad manifiesta? ¿Con qué jueces lo van a hacer?

Luego, para mostrarnos que lo que dicen no es tan en serio, el oficialismo nos dice que el contribuyente tiene que estar condenado, que éste es el obligado, y debe responder por el impuesto. Creo que ésta es una obligación temeraria, absolutamente inconstitucional, incomprensible y regresiva, que será el hazmerreír de todos.

¿Se imaginan a un hombre de ochenta años que gane 170 pesos de jubilación saliendo de un negocio después de haber comprado un juguete para su nieto, que le costó 12 pesos, siendo detenido en la calle por un inspector de la DGI que le pide el comprobante de su compra y que, si no lo posee, le cobra veinte pesos de multa? No sé si puedo convencer a los miembros de la bancada Justicialista, pero esto es sencillamente ridículo. Está claro que está orientado a la evasión de parte de los pequeños contribuyentes. ¿O le van a ir a pedir los comprobantes de pago a los grandes proveedores? ¿Les van a ir a pedir cómo registran contablemente los comprobantes? ¿La DGI cree sinceramente que la gran evasión se produce en los pequeños comercios?

Me voy a referir a otra violación constitucional, a pesar de que no quiero cansarlos con mi exposición. Me refiero a la posibilidad de aplicar la sanción de clausura sin apelación con efecto suspensivo. Al respecto, quiero recordar al señor diputado López Arias que cuando se debatió una de las modificaciones que se introdujo a la ley 11.683 tuve el honor de acompañar en su exposición al ex diputado Baglini —ese brillante expositor que tuvo esta Cámara—, quien advirtió respecto de muchos inconvenientes que luego iba a padecer el propio gobierno. Les hubiera ido mejor si le hubieran hecho caso al entonces diputado Baglini.

Me acuerdo que en aquella larga jornada concluyó su exposición contando un chiste. Dijo que un comerciante cuando estaba cerrando su negocio se encontró con que ingresaba en él un señor muy correctamente vestido, con un portafolios, quien extrajo de su maletín una pistola y le dijo que levantara las manos, por-

que se trataba de un asalto. En ese momento, el comerciante manifestó que estaba aliviado, porque pensaba que se trataba de un inspector de la DGI. Ese chiste que contó el ex diputado Baglini ahora lo reproduzco para el señor diputado López Arias.

Con respecto a la presión del Poder Ejecutivo para que se produzcan las clausuras sin control de los jueces naturales y sólo con la intervención de los jueces administrativos, quiero traer a la memoria de los presentes dos fallos recientes publicados en el boletín 515 de la DGI, de noviembre de 1996 —muy reciente—, páginas 1908 y 1909. Uno de ellos es de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala II, del 9 de febrero de 1995, en la causa "Fabrisur S.A." referida a una ejecución fiscal. Dice lo siguiente: "El derecho a la jurisdicción, con la amplitud que propugna el Pacto de San José de Costa Rica, nada agrega a las previsiones de nuestro ordenamiento jurídico, en tanto se encuentra garantizado por el artículo 18 de la Ley Fundamental. La Corte Suprema de Justicia de la Nación, interpretando dicha norma ha señalado desde antiguo que la inviolabilidad de la defensa en juicio de la persona y los derechos que asegura el precepto constitucional supone la posibilidad de ocurrir ante algún órgano jurisdiccional en procura de justicia y que el litigante sea oído y se le dé ocasión de hacer valer sus medios de defensa en la oportunidad y forma pervista por las leyes de procedimiento."

En ese caso el órgano jurisdiccional es el Poder Judicial y sus jueces naturales no incluyen a los empleados del Poder Ejecutivo que ocupan cargos en la DGI. Es claro que lo propuesto constituye —se lo digo al señor diputado Alvarez Echagüe— una clara violación del derecho de defensa en juicio. En efecto, en el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa "Dumit c/Instituto Nacional de Vitivinicultura" hubo una sentencia en contra del organismo que se arrogaba facultades semejantes a las que estamos tratando en este momento.

Sr. Presidente (Pascual). — La Presidencia solicita al señor diputado por Buenos Aires que redondee su exposición, porque le restan cinco minutos.

Sr. Dumón. — Señor presidente: voy a citar a mis pares que no me coarten la posibilidad de expresión. Sé que usted, señor presidente, quiere ser ecuaníme por ser miembro de mi bancada. Pero esta cuestión no puede cons-

treñirse al escaso tiempo que me han dado. Además, con el objetivo de brindar aportes a la bancada mayoritaria, deseamos expresar muchas cosas y queremos que estén dispuestos a oírnos.

La quinta inconstitucionalidad se vincula con la clausura preventiva. El señor diputado López Arias ha dicho que quieren dejar de lado la ley 20.680. No, la clausura preventiva es la ley 20.680 muy empeorada.

El proyecto que estamos considerando pretende dejar en manos de un funcionario la suerte de los comerciantes y la libertad de comercio, en un país que padece el flagelo de la corrupción. ¿Esto no es brindar una oportunidad fenomenal a la corrupción generalizada?

Por su parte, la redacción del artículo 77 deja algunos interrogantes. Por ejemplo, si el juez decide levantar la clausura, ¿cómo se resarce al contribuyente? Voy a citar un ejemplo. Frente a una gran juguetería de la zona atlántica se presenta el 5 de enero un inspector de la DGI y solicita dinero a sus dueños a cambio de no proceder a la clausura. Resulta que no le pagan, entonces el inspector efectiviza la clausura, pero tres días después el juez la levanta. ¿Quién repara el daño causado a esa juguetería? ¿Cómo se puede controlar a ese inspector? ¿Cómo es posible que en las circunstancias actuales del país otorguemos semejantes facultades a alguien?

Ya no sabemos qué otra comisión investigadora crear. Una de estas comisiones perteneciente a la Cámara de Diputados, que tan bien está actuando, ha descubierto ayer algo que significa un horror en el Banco de la Nación. ¿Y nosotros vamos a dejar librada a un inspector de la DGI la suerte del comercio y de los comerciantes?

Según el artículo 41, que se modifica por el artículo 6º del proyecto, la clausura procederá cuando se provoque un grave perjuicio. ¿Pero quién lo determina? El acta y la ponderación del funcionario actuante, como lo dice la Coordinadora de Actividades Mercantiles en otro pronunciamiento, excede el límite de razonabilidad que constituye el fundamento de validez de toda ley.

Esta Coordinadora de Actividades Mercantiles manifiesta que, sin pretender menoscabar el poder de policía que bajo la exigencia de la razonabilidad que reiteradamente reclama la Corte Suprema de Justicia de la Nación, habilita al Estado para adoptar las medidas de seguridad necesarias para la tutela de los bienes e intereses

puestos a su custodia, entiende que la técnica legislativa utilizada en el proyecto no es la más correcta.

Como lo expresó en un reciente fallo la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Penal Tributario: "El ejercicio de la atribución mencionada —en la especie la clausura preventiva— supone exclusivamente una cautela precautoria que, por ese motivo, es susceptible de adoptarse antes de ser escuchado o juzgado el presunto infractor...; en consecuencia, la adopción de tal clase de cautela, susceptible de consecuencia irreparable, debe rodearse de elementales resguardos de razonabilidad, tanto más cuando se trata de una facultad que la ley delega, indiscriminadamente, a los funcionarios actuantes, comprendiendo de ese modo a inspectores que obren por delegación de los funcionarios de mayor responsabilidad."

Estoy leyendo un fallo de la Justicia; un fallo muy similar a los que se van a dictar cuando esta ley entre en vigencia.

Un reciente fallo del 8 de junio de 1993...

Sr. Arias. — ¿Me permite una interrupción, señor diputado, con el permiso de la Presidencia?

Sr. Dumón. — Sí, señor diputado.

Sr. Presidente (Pascual). — Para una interrupción tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Arias. — Señor presidente: estoy siguiendo con mucha atención la exposición del señor diputado por Buenos Aires y por momentos quedo un poco sorprendido porque cuestiona determinados institutos y procedimientos que no son nuevos en nuestra legislación. Digo esto porque la posibilidad de la clausura ya está vigente en el artículo 44 como una sanción que conlleva a su vez la de multa.

Es cierto que sobre la constitucionalidad de este tipo de sanciones y de estos procedimientos existe la jurisprudencia que el señor diputado Dumón acaba de mencionar, pero también en fallos muy esclarecedores la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha determinado precisamente que en tales supuestos la norma y los procedimientos son constitucionales.

Imagino que el señor diputado Dumón debe conocer el fallo "Pasallacqua contra Alberto", dictado por la Corte Suprema el 9 de junio de 1994. En esa causa se sentó la siguiente doctrina: "Que es arbitrario el pronunciamiento que revoca la clausura de un comercio dispuesta por la DGI por entender que el procedimiento no bastaba para acreditar con certeza la existencia del ilícito, si surge de las actuaciones un deter-

minado acto de comercio que está previsto en la norma, descripto en la norma, y que conlleva esta sanción por aplicación del artículo 44 de la ley 11.683."

Aún más ilustrativo es el fallo dictado en la causa "Mickey S.A.", del 5 de noviembre de 1989, en el cual la Corte desarrolla abundantemente los argumentos que fundamentan esa doctrina. No tengo duda de que esta decisión también es de conocimiento del señor diputado Dumón, quien ha realizado una investigación profunda y un detenido análisis pero que lógicamente al seleccionar casos de jurisprudencia se ha inclinado por aquellos que avalan su posición, ignorando —si no en su fuero subjetivo, al menos en su exposición— aquellos que convalidan la sanción y aplicación de una norma como la que estamos considerando.

Quiero recordar que en otro pronunciamiento nuestro más alto tribunal dijo: "Que no aparece exorbitante que el legislador castigue con clausura, dada la finalidad perseguida, la no emisión de facturas o comprobantes en legal forma, pues aunque se trata de un incumplimiento a deberes formales, es sobre la base de la sujeción a tales deberes que se aspira a alcanzar el correcto funcionamiento del sistema económico."

Asimismo, en otra oportunidad la Corte manifestó que: "Cuestionada la constitucionalidad del artículo 44 de la ley 11.683 no se advierte lesión alguna a los derechos consagrados por el artículo 17 de la Constitución Nacional por cuanto la ley 11.683 y la resolución general 3.118 de la DGI..." —en el caso, se había sometido al análisis de constitucionalidad del alto tribunal una resolución de aquel organismo— "...son precisamente reglamentaciones del mismo dictadas en uso de las facultades legalmente conferidas por el ordenamiento jurídico." Esta doctrina surge del fallo dictado el 7 de octubre de 1993 por el Juzgado en lo Penal Económico N° 3 en la causa "Corbián, Jacobo".

En síntesis, así como existe doctrina jurisprudencial que avala la tesis del señor diputado que está en uso de la palabra —cuyas dotes intelectuales están más allá de toda ponderación— también hay numerosos fallos del más alto tribunal de la Nación que sustentan la constitucionalidad del proyecto en consideración.

Sr. Presidente (Pascual). — Continúa en el uso de la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Dumón. — Señor presidente: quiero solicitar que se descuenta del tiempo del que dispongo el empleado en la lectura de fallos por

el señor diputado Arias, ya que se trata de minutos que en realidad han sido utilizados por la bancada Justicialista.

Sr. Lamberto. — ¿Me permite una interrupción, señor diputado, con la autorización de la Presidencia?

Sr. Dumón. — No, señor diputado, porque ya sé lo que va a decir.

Voy a responder al señor diputado Arias.

Sr. Presidente (Pascual). — Continúa en el uso de la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Lamberto. — Pido que la Presidencia informe cuántos minutos marca el reloj que tiene ante sí.

Sr. Presidente (Pascual). — Los legisladores del bloque de la Unión Cívica Radical han empleado una hora doce minutos, incluyendo el tiempo que utilizaron para formular la moción de orden.

Sr. Lamberto. — Entonces, ha sido violentamente excedido el plazo de una hora.

Sr. Presidente (Pascual). — El señor diputado Dumón pidió una prórroga y nadie se opuso.

Sr. Obarrio. — Pero no estuvimos de acuerdo.

Sr. Presidente (Pascual). — ¿El señor diputado está sugiriendo que se le interrumpa el uso de la palabra al señor diputado por Buenos Aires?

Sr. Dumón. — Cuando pedí la ampliación de mi tiempo hubo asentimiento.

Además, tengo un enorme respeto por el señor diputado Arias y afecto personal, razón por la que me gustaría responderle. Lamento estas posiciones mordaza que son propias de los que no quieren debatir sobre estas cuestiones tan importantes. De manera que quiero que termine con el tiempo y con el asentimiento que me dio la bancada Justicialista.

No los agredo. Estoy hablando de cosas y problemas concretos. De modo que no sé por qué se tienen que resistir a escuchar. Además, quiero contestar al señor diputado Arias. No hay discrepancia. No hay dos jurisprudencias. Hay una sola en los fallos leídos por el señor diputado Arias, que desde ya conozco. Se hace referencia a la actual ley 11.683. Se trata de una ley vigente que permite la apelación con efecto suspensivo, a pedido del interesado. Como lo reconoció el propio señor diputado, prácticamente se actúa de oficio para salvar el posible planteo de inconstitucionalidad que podrían hacer los defensores de los contribuyentes.

Por esa razón, todos esos fallos referían a sentencias con efecto suspensivo, por lo menos en

primera y segunda instancia. Lo mismo pasa con los fallos de la Corte. Y la discusión sobre clausura pasaba por la dimensión y no por el procedimiento. En cambio, lo que aquí estamos cambiando es el procedimiento, razón por la cual no hay dos tipos de fallos. Todos los fallos que leyó el señor diputado Arias me dan la razón. En este sentido, tiene dicho la Corte Suprema de Justicia en el caso "Productos La Vascongada S.A. s/infracción ley 11.683", que "...en cada caso deberá decidirse según las peculiaridades que ofrezca y las defensas y causales de exención que pueda invocar y demostrar el inculpado"; y luego vienen la clausura.

Por otra parte, el Consejo Profesional de Ciencias Económicas sostiene que el proyecto plantea una clara violación al principio de razonabilidad, porque no existe dentro de la ley una adecuada proporcionalidad entre la infracción y la pena que se impone al contribuyente.

Finalmente, además de violarse la defensa en juicio existen otras irregularidades groseras y notorias que dejaremos para el tratamiento en particular. Por ejemplo, cuando se produce el procedimiento del acta al contribuyente se lo deja prácticamente indefenso. Asimismo, al juez administrativo no se le exige ninguna preparación. En este sentido, recuerdo que en materia de quiebras discutimos mucho sobre si había que ser abogado o contador; lo mismo cuando tratamos la ley de mediación. En este caso cualquier funcionario, sin ninguna cualidad especial ni dictamen jurídico previo, podría imponer una sanción preventiva con el consecuente daño que ello acarrea.

¿Cómo termina todo esto? En un juicio contra la DGI.

Finalmente me referiré al artículo 3º, que remite al artículo 100 en materia de notificación. Este último habla de cartas certificadas, lo que de ninguna manera puede ser un mecanismo de notificación fehaciente.

He tratado de hacer un enorme esfuerzo no para agredir, sino para convencer. Están equivocados, están haciendo una ley para los lisiados, para los pequeños comercios, y allí no está la gran evasión. Además, están esperando un aumento en la recaudación a través de esta norma. La ley va a salir, pero la recaudación no va a aumentar, y por supuesto finalmente será declarada inconstitucional, por lo menos por aquellos jueces que todavía sienten sobre sí el sentido y la importancia de la independencia de poderes. Pero esta ley, mal usada, como ocurrió con la de abastecimiento, va a generar una gran irritación popular, que es la antesala de la desobe-

dencia civil. Cuando la irritación y la desobediencia se generalicen se producirá el caos, porque no se puede vivir sin pagar impuestos, sin un sistema tributario justo, ni sin una recaudación adecuada a las normas y a la Constitución.

Por estas equivocaciones respecto de las cuales el tiempo demostrará nuestro acierto, y lamentando extraordinariamente que la bancada mayoritaria se ponga anteojeras y tapa-orejas en los oídos, dejo expresada nuestra disidencia total con el proyecto en consideración. (*Aplausos.*)

Sr. Presidente (Pascual). — La Presidencia aclara a la bancada Justicialista, especialmente al señor diputado Camaño, que ha prolongado el tiempo del bloque de la Unión Cívica Radical en virtud de que cuando el señor diputado por Buenos Aires formuló la moción de que el asunto volviera a comisión no había número y se tuvo que esperar que se reuniera quórum a solicitud del bloque Justicialista.

Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Rodil. — Señor presidente: nos hubiera gustado estar hoy en el recinto discutiendo no el procedimiento tributario sino algo respecto de lo cual a nuestro juicio se encuentra en mora el Parlamento. Esta discusión tiene que ver con una profunda reforma del sistema tributario, el cual —está de más decirlo— basa su recaudación esencialmente en el impuesto al valor agregado, por lo que tiene un perfil absolutamente regresivo.

También hubiéramos querido que, juntamente con la discusión sobre una modificación profunda del sistema tributario, se hubiese podido debatir un proyecto de ley de coparticipación federal que, tal como lo establece la Constitución Nacional, permita asignar de manera diferente los recursos con que cuenta el Estado.

Sin embargo, estamos aquí discutiendo el procedimiento tributario. En vez de plantearnos cómo se hace para que los sectores que tienen mayor capacidad contributiva paguen mayor cantidad de impuestos, generamos una presión intolerable sobre aquellos sectores que ya no pueden soportar mayores exigencias. Es esto, y no otra cosa, lo que se pretende hacer con esta modificación de la ley de procedimiento tributario que se propone.

Los que van a ser perseguidos, clausurados y demandados serán los pequeños y medianos contribuyentes y, obviamente —creándose una nueva figura—, los consumidores, quienes en virtud de esta norma se transformarán en agentes encubiertos de la Dirección General Impo-

sitiva e irán a presionar a los pequeños y medianos comerciantes para que les entreguen la pertinente factura. Pero además deberán constatar que diga expresamente: IVA responsable inscrito o no inscrito, porque si no también estarán en falta.

Considero que una vez más el Parlamento está optando por un camino equivocado, porque en lugar de este proyecto debería discutir cuáles son las razones profundas por las que existe gran evasión y quiénes son los que eluden impuestos, cómo mejorar la recaudación de aquellos tributos dirigidos a los sectores que aun en medio de la crisis conservan capacidad contributiva y por qué el pequeño y mediano comerciante cobra el IVA pero no lo tributa.

Con respecto a este último tema deberíamos preguntarnos si el comerciante no tributa IVA porque es un delincuente nato —como dijo el doctor Silvani— que pretende robarnos a todos quedándose con el 21 por ciento en su bolsillo o si recurre a ello para que su pequeño comercio siga abierto, incorporando ese porcentaje como ganancia y de esa manera pagar los salarios de sus trabajadores.

En el sistema tributario argentino hay un problema estructural, y eso es lo que deberíamos estar discutiendo hoy.

No quiero aludir al chiste de humor negro que significó reducir o eliminar las alcuotas a los bienes suntuarios, pero recuerdo que en aquella oportunidad el ex ministro Cavallo señaló que de ninguna manera la recaudación se vería resentida ya que aumentarían los consumos de alfombras, whisky, Coca Cola y otras yerbas, con lo cual se recaudaría más a través del IVA que lo que se dejaba de percibir por impuestos internos, todo ello sin contabilizar los 25 mil puestos de trabajo —a los que el doctor Cavallo aludió sin ponerse colorado— que generaría esa reducción en los impuestos internos.

Lamentablemente, en aquella oportunidad no se tuvo en cuenta que lo que es necesario disminuir son impuestos como el IVA a los productos que integran la canasta familiar para lograr una dinamización en el consumo en aquellos sectores que adquieren bienes esenciales pero que no pueden acceder a artículos suntuarios. Asimismo, quienes tienen capacidad de consumir bienes suntuarios deberían tributar como corresponde el impuesto a las ganancias y el tributo a los bienes personales. Ahí es donde tiene que funcionar el famoso peine informático.

No adherimos a este tipo de legislación que pretende establecer un mecanismo de terror sobre aquellos que ya no pueden más.

Aclaro que no tengo ninguna cuestión de carácter personal con el doctor Silvani; no he de hacer ninguna consideración acerca de su capacidad teórica o de su formación técnica, pero recuerdo que cuando visitó la Comisión de Presupuesto y Hacienda señaló que necesitaba que este instrumento estuviera sancionado antes de las fiestas de fin de año, porque en esa época se produce un incremento en el consumo y, por lo tanto con este proyecto estaría en condiciones de controlar mejor el pago de impuestos.

También recuerdo que el doctor Silvani expresó que estábamos equivocados cuando pensábamos que esta iniciativa era una herramienta que se ponía en marcha para perseguir a los pequeños y medianos comerciantes y productores; dijo que, por el contrario, serviría para controlar y vigilar a los grandes contribuyentes.

En aquella reunión, le expresamos al doctor Silvani que sobre los dos mil grandes contribuyentes que existen en la Argentina más del 50 por ciento hace cuatro años o más que no recibían inspecciones de la Dirección General Impositiva, y que intuíamos, presumíamos, que era allí donde se encontraba el grueso de la evasión fiscal, por lo que los controles debían efectuarse en ese sector. El nos dijo lo siguiente: "Quédense tranquilos, mientras yo esté al frente de la Dirección General Impositiva esta herramienta se va a utilizar para controlar a los grandes contribuyentes".

Sin embargo, adviertan qué contrasentido. El señor miembro informante dijo que había 700 mil causas judiciales sin resolver por el tema de las clausuras realizadas por la Dirección General Impositiva. La primera pregunta que se me ocurre es si habrá 700 mil grandes contribuyentes que no están pagando sus obligaciones o a quienes se los está controlando con rigurosidad. Pareciera una cifra muy elevada. Esto viene a demostrar que por más artilugios dialécticos que se quieran efectuar queda claro cuál es el segmento de la comercialización y la producción de la Argentina que será perseguido por esta iniciativa. No quepa ninguna duda que serán los pequeños y medianos productores, y lo que es más grave aún, hasta los consumidores.

Le dijimos al doctor Silvani que partiendo de la base de que era un hombre de buena fe que nos decía la verdad, tampoco podíamos legislar en función de su buena voluntad, porque los funcionarios pasan y las leyes quedan, y esta normativa, tal cual está redactada, puede gene-

rar un sinnúmero de arbitrariedades que el bloque del Frepaso no está dispuesto a convalidar.

Le comentamos al doctor Silvani una anécdota que nos contó un inspector de la Dirección General Impositiva actualmente en funciones, quien nos dijo que era cierto que con la anterior administración de la DGI se aplicaba la política del terror y se hacían operativos donde desembarcaban muchísimos inspectores y realizaban clausuras en masa. Era la época de Tacchi y Cossio. Nos dijo que en aquel momento destruyeron al cuerpo de inspectores de la provincia de Córdoba para que tomaran medidas ejemplarizadoras y que había que clausurar al menos un negocio por manzana para exhibirlo y señalarlo como el que no paga. Con tanta perfección se había hecho este diagrama que a un inspector de la Dirección General Impositiva le tocó inspeccionar el zoológico de la ciudad de Córdoba. Por supuesto era difícil para ese inspector clausurar la jaula de los osos. ¿A quién creen entonces que le levantó un acta de infracción? Pues al globero; quería clausurar el puesto del hombre que vendía globos en la puerta del zoológico de la ciudad de Córdoba.

También existe otra cara de este procedimiento perverso: la preestadística que reciben los propios inspectores de la DGI para lograr un mínimo de sanciones a los comerciantes. Muchas veces deben escuchar de su jefe que un colega de una zona lindante realizó cien actas de infracción, teniendo que aceptar que les preguntan: "¿Cómo puede ser que vos hayas labrado nada más que treinta?"

Allí aparece una doble sospecha: la de la ineficacia en su tarea, y lo que es más grave, la de que tal vez se está corrompiendo. Es así que muy probablemente ese inspector saldrá a clausurar a tontas y a locas. Además, creo que ésta es la razón por la cual el 70 por ciento de los casos de clausura fue declarado improcedente por la Justicia.

Esta es la verdad del sistema que estamos debatiendo. No se puede decir que los problemas de recaudación en la Argentina se vinculan con estas cosas. Los problemas de recaudación en nuestro país tienen relación con la aduana paralela, con los 10 mil millones de dólares que ingresaron por ese colador y con los 3 mil millones de la misma moneda que no se tributaron por los productos que entraron por esa vía.

Yo pregunto, señor presidente, ¿cuántos hipermercados que comercializaron esas mercaderías fueron clausurados. ¿Los gerentes de compra de esos hipermercados trasnacionales no saben cuál es el costo de esas mercaderías?

¿No tienen las listas de precios de los productos? ¿Están tan desinformados? Como aparentemente desconocen cuánto cuesta la mercadería, compraron barato y no preguntaron por qué.

Ahí es donde hay que apuntar, señor presidente; no sigamos cortando el hilo por lo más delgado.

Nuestro bloque comparte el criterio de que este procedimiento que se pretende imponer es absolutamente inconstitucional, y seguramente la Justicia lo definirá de ese modo en cuanto se presente el primer amparo contra esta norma. Pero independientemente de la inconstitucionalidad, lo cierto es que esta iniciativa es injusta y arbitraria, pues está diseñada para perseguir a los que ya están exhaustos. No es verdad lo que sostiene el doctor Silvani de que este proyecto tiene por objeto controlar a los grandes grupos concentrados. Ellos no pagan como los pequeños comerciantes ni emiten facturas en esos términos; como lo señalaba el señor diputado preopinante, no van a comprar a un comercio y a pedir un ticket por 11 o 12 pesos: se manejan con los grandes números.

En ese sentido, cabe recordar que todavía anda dando vueltas un asunto no muy claro: la deuda por más de mil millones de dólares que el grupo Bulgheroni tiene con el Fisco. Dicen que se está arreglando, pero no se sabe bien cómo. ¡Ahí es donde está la plata en serio! Obviamente, no está en el juguetero que mencionaba el señor diputado Dumón y mucho menos en el pobre globero de la puerta del zoológico de la ciudad de Córdoba.

Por otra parte, se pretende establecer un mecanismo sumamente riesgoso, pues se quiere otorgar el poder de clausura preventiva a un funcionario del Poder Ejecutivo nacional, y se está sustrayendo del juzgamiento de sus jueces naturales al damnificado por esa medida. Además, al eliminarse el carácter suspensivo que puede tener la apelación, podrá haber daños económicos irreparables para los que no tienen resto para aguantar.

También debemos decir que es posible que una empresa importante pueda soportar una clausura y que un gran grupo pueda pagar una multa —si es que se deciden a cobrar las multas a los grandes grupos empresarios—, pero es muy probable que el pequeño y mediano comerciante no pueda sobrevivir a una multa ni a una clausura. Ese hombre o mujer no tiene dónde recurrir. ¿Saben cuál es el único lugar al que puede dirigirse? Al juez administrativo. Allí debe asumir la culpa y pedirle por favor que, tal como lo establece la ley, lo imponga

la pena mínima. Este es el sistema que hoy se pretende votar en la Cámara de Diputados.

El miembro informante de la mayoría decía —desde mi perspectiva, equivocadamente— que el aumento de la recaudación tributaria en la Argentina en los años 1931 y 1932 había tenido que ver con la sanción de la ley penal tributaria. Si éste es el análisis que se hace desde el oficialismo, creo que están incurriendo en un grueso error. Esa situación se debió a que en ese momento en la Argentina teníamos una economía en expansión con un consumo atrasado. Hubo mucha gente que tomó créditos y que consumió; nuestra economía se expandió y como nuestra estructura tributaria está fuertemente sesgada por impuestos al consumo, la recaudación creció.

No puedo creer que haya semejante liviandad para analizar cuál fue el proceso a partir del cual creció la tributación del IVA en la Argentina. Creer que esto se debe a la implementación de sanciones más duras o al incremento de la recaudación tributaria es lisa y llanamente un error. Es lo mismo que pensar que si imponemos la pena de muerte va a descender el índice de asesinatos. En ningún país del mundo en donde se aumentaron las penalidades se logró hacer descender el nivel delictivo que se pretendía penar.

En la Argentina tenemos que volver a discutir seriamente y con grandeza cuál es el problema que enfrentamos y por qué padecemos semejante déficit fiscal. Mientras no tengamos una economía en crecimiento, mientras no se dinamice nuestro mercado interno, mientras no haya líneas que asistan crediticiamente al pequeño y mediano empresario, mientras no avancemos en los niveles de empleo y mientras la gente no tenga dinero en sus bolsillos para consumir, vamos a seguir acumulando déficit y, por consiguiente, deudas.

Este es el problema que tenemos hoy en el sistema tributario argentino, y no por culpa del licenciado Silvani, que cuando estuvo reunido con nosotros nos dijo que a él lo habían llamado para recaudar los impuestos que nosotros estableciéramos. ¡Pongámonos los pantalones largos y establezcamos impuestos progresivos, para ver si podemos salir de este problema!

También se ha dicho en el transcurso del debate que en la Argentina existe un problema de indisciplina fiscal.

Y es verdad, existe indisciplina fiscal. Fundamentalmente esa indisciplina está vinculada con los grandes grupos económicos concentrados de la República Argentina, que son los que cuen-

tan con asesores tributarios a los que pueden pagarles para que les enseñen y demuestren de qué manera pueden eludirse y/o evadirse los impuestos. Se trata de los que saben cómo se realizan los reembolsos y cómo se manejan los diferimientos impositivos.

Esos son los sectores que más evaden, y lo hacen, entre comillas, legalmente, porque están muy bien asesorados por sus consultoras. Consecuentemente, son culpables de indisciplina fiscal.

También hay falta de disciplina fiscal en el sector de los pequeños y medianos empresarios, castigados por un sistema tributario absolutamente inequitativo, que sobrecarga de impuestos a los que menos tienen para pagar. Por eso, en su caso, no es por un problema de acumulación de ganancias que no pagan, sino por un problema de supervivencia. En consecuencia, existe elusión y evasión fiscal en los pequeños y medianos empresarios.

Pero, ¿quién es el principal indisciplinado fiscal en la Argentina? ¿Por qué en la Argentina la gente considera que pagar impuestos constituye una pesada carga, independientemente del valor de las alícuotas? ¿Saben por qué? Porque falta ejemplaridad en el Estado, falta austeridad y que quienes tienen que dar el ejemplo realmente lo den. La gente no va a pagar para que se incrementen los fondos reservados, ni para que las tortas presidenciales viajen en avión. Nadie va a pagar para que las conativas del Poder Ejecutivo paseen por el mundo.

La gente siente que los dineros públicos no están bien administrados. Y en este sentido, quien puede eludir el pago de impuestos lo clude, porque además de la falta de ejemplaridad y de austeridad y del dispendio en el gasto de los recursos públicos, el pueblo observa que los servicios esenciales que el Estado le tendría que brindar no se los ofrece.

Muchas veces se ha puesto como ejemplo en esta Cámara lo que acontece con los ciudadanos del primer mundo, que pagan sus impuestos. Pero lo que nunca se ha dicho es cuáles son los servicios que los Estados del primer mundo ofrecen a esos ciudadanos en salud, educación, justicia, seguridad, asistencia a los desempleados y en el sistema de seguridad social. En esos países la gente tiene la certeza de que lo que paga le es devuelto en servicios, y ése es el nudo de la cuestión.

En la falta de esos beneficios es donde tenemos que buscar el desagrado que siente la gente cuando tiene que pagar los impuestos. Ante esa

situación vemos que la respuesta que se les ocurre dar a los integrantes del gobierno es que ahora los consumidores no sólo tendrán que pagar impuestos, sino que si no conservan la boleta de compra se les va a cobrar una multa. Lo que queda claro es que cuando el consumidor fue a pagar a la caja del comerciante, tributó el IVA. Entonces, no lo podemos condenar por evasión, porque pagó. Pero quien no tenga en su poder la factura, aunque haya pagado, va a ser pasible de una multa que, según como quede redactado el artículo, será de veinte pesos o más.

Fijense cuál es la concepción del señor Silvani. Dijo: "Vamos a perseguir a los grandes contribuyentes". Pero se estipula una multa de veinte pesos. Algo no cierra; algo está mal. Creo que debemos reflexionar en serio. No es que nosotros queramos imponer, por voluntarismo, la modificación de las pautas culturales de la Argentina. Si lo que se quiere es modificar las pautas culturales, también es preciso cambiar la cultura del privilegio y de las prebendas que la gente percibe en buena parte de nuestros dirigentes. Es por allí que debemos comenzar a reformar, ya que no es con represión como se van a modificar los comportamientos de la gente; si no hay ejemplaridad, es imposible cambiar las pautas culturales de la población.

Si lo que queremos es discutir un régimen de procedimiento tributario, primero debemos ver cómo tiene que prepararse la DGI para ir a buscar el dinero donde éste se encuentra, aunque resulte más difícil recaudarlo. Soy consciente de que es mucho más fácil recaudar el IVA que el impuesto a las ganancias, a los bienes personales o cualquier impuesto interno de los que quedan.

Resulta que el camino más fácil es también el más cruel y esta situación, aunada al problema social que hoy padecemos, puede llegar a ser irreparable. Hoy leí en un matutino que existe un récord de quiebras. ¿En esta situación se está pensando en reprimir? ¿Desde qué lugar estamos observando lo que ocurre en la Argentina? Esto es lo que me preocupa.

Todos sabemos que nuestro país sufre el flagelo del desempleo y que los principales generadores de trabajo son los pequeños y medianos empresarios. Aunque el INDEC siga guardando bajo llave los resultados de la última encuesta de hogares, todos sabemos también que el desempleo creció.

Si se procede a presionar y a clausurar las PYMES no sólo se generará una menor recau-

dación sino también un mayor desempleo, porque no se incrementará la recaudación. Esto está comprobado.

Finalmente, nos habría gustado que en este período de sesiones extraordinarias hubiéramos podido debatir en profundidad algunos de los temas mencionados a lo largo del debate: el empleo, una reforma tributaria en serio y la ley de coparticipación federal, que es algo que no se resuelve en un día. Pero esto no fue posible. Hoy estamos discutiendo cómo se expresa una naranja que ya está seca. No tiene más jugo la naranja que quiere exprimir el oficialismo, porque no hay más plata allí donde se quiere recaudar. No transformemos a los consumidores, al pueblo de la Nación, en víctimas de la ineficacia de la DGI para recaudar en donde tiene que hacerlo. (*Aplausos.*)

Sr. Presidente (Pascual). — Tiene la palabra el señor diputado por Tucumán.

Sr. Vitar. — Señor presidente: para no abusar del tiempo y de la paciencia de los señores diputados que aún permanecen en el recinto no voy a reiterar argumentos que han sido explicados con generosidad de concepto, pero quisiera recordar —aunque pueda sonar a verdad de Perogrullo— la afirmación de que nadie puede tolerar que exista evasión, así como también la célebre sentencia de que “no hay impuesto más injusto que el que no se paga”, seguramente compartida por todos los miembros de esta Honorable Cámara. Esto es tanto más cierto cuando la evasión aparece como correlato de un sistema tributario altamente injusto.

Precisamente al hablar de sistemas tributarios es oportuno recordar que existen algunos que se asientan en estructuras legales regresivas pero que cuentan con pautas para una eficiente administración tributaria, con lo cual la regresividad del sistema se atenúa. Por el contrario, de nada sirve contar con un régimen progresivo si ello va de la mano de una administración tributaria ineficiente, pues el funcionamiento incorrecto del sistema termina transformándolo en regresivo.

—Ocupa la Presidencia el señor presidente de la Comisión de Legislación General, doctor José Gabriel Dumón.

Sr. Vitar. — Dicho esto, es fácil observar que en la Argentina tenemos una combinación de las peores características, pues a una estructura tributaria regresiva se suma una administración absolutamente ineficiente, razón por la cual el sistema termina siendo tan inequitativo y regre-

sivo que castiga con singular crudeza a consumidores, trabajadores y pequeños y medianos comerciantes y empresarios, a la vez que omite lo sustancial, esto es, poner freno a la evasión de los grandes contribuyentes.

De esto, están las pruebas al canto. Nos hallamos considerando la sanción de una legislación represiva que, como bien se ha dicho aquí, tiende a atemorizar e infundir miedo a quienes hoy soportan toda la carga tributaria. Sin embargo, todavía la azorada opinión pública argentina no ha sabido de ninguna sanción impuesta por la criminal evasión producida en la Aduana, que —según se dice— supera los 10.000 millones de pesos. Lo grave es que mientras el titular de la DGI viene al Congreso a solicitar la sanción de este tipo de instrumentos legales nunca han sido aclaradas las manifestaciones del otrora jefe de los “intocables”, doctor Luis María Peña, quien renunció a su cargo diciendo que se iba porque no veía en las autoridades de aplicación voluntad política de cobrar lo que tenían que cobrar a los grandes evasores; y —peor aún— que elevó un memorándum donde en 15 o 20 puntos explicaba al doctor Silvani qué debía hacerse para aumentar rápidamente la recaudación respecto de los grandes evasores y que lo único que obtuvo como respuesta fue el silencio y ni siquiera una audiencia concedida.

Entonces, estos hechos no hacen más que aumentar la desconfianza de la sociedad argentina, sirviendo como estímulo pleno a la evasión. Creo que el gobierno —obsesionado en esa voluntad a lo Robin Hood al revés, de sacar a los de abajo para mantener intacto o aumentar los ingresos extraordinarios de los de arriba— ni siquiera repasa la historia, lo que es bueno, hacer de vez en cuando para aprender.

En el año 1974 el sistema tributario argentino era muy progresivo y bastante equitativo. Sólo se legisló en la materia cuando se modificó la ley 11.683 por la 20.658. Solamente se contemplaba la pena de cárcel, que acabamos de sancionar hace pocas semanas, para los agentes de retención que no depositaban los impuestos retenidos. Por una ley complementaria, la 20.641, se creaba una policía fiscal federal, en jurisdicción del Ministerio de Economía, que por presiones de los grupos más poderosos nunca se llegó a instrumentar. Seguramente esto hubiese tenido mejores resultados y mayor practicidad que esta legislación represiva que introduce la pena de cárcel para los evasores y la posibilidad de clausura de locales.

Más cerca en el tiempo, esto es, en 1986, se sancionó la ley 23.405 que preveía la posibilidad

de clausura, y no hubo ningún efecto importante en la recaudación. Es más, si vemos cómo se la aplicó observaremos que recayó casi exclusivamente sobre los pequeños y medianos establecimientos. No se clausuró ningún gran establecimiento. Esto es así, entre otras razones, porque los grandes contribuyentes cuentan entre sus asesores con ex funcionarios de la DGI, que manejan muchas de las sutilezas legales y jurídicas que siempre les permiten obtener ventajas; algo con lo que no cuentan los pequeños y medianos contribuyentes.

Mientras las PYMES prefieren pagar antes que ir a juicio, las grandes empresas —cientos de casos así lo demuestran— terminan yendo a un largo pleito —los juicios a los que hizo mención el doctor Silvani— contra el Estado donde éste, la mayoría de las veces, se queda sin cobrar.

Por estas razones nuestra bancada votará en contra de este proyecto de ley, porque estamos convencidos de que las sanciones deben ser operativas, a los fines recaudatorios, y sobre todo de carácter pecuniario, que por su índole son regidas por el derecho tributario y no por el derecho penal. Sostenemos esto porque en materia tributaria basta con la objetividad de la transgresión para que exista el ilícito y se revierta así la carga de la prueba. Entonces, es el contribuyente el que debe demostrar la inexistencia de la transgresión mientras que, por el contrario, en el derecho penal el dolo debe ser demostrado. En este caso, nunca puede ser presumido por la ley, que parte siempre de la hipótesis de la inocencia del acusado.

También observamos una diferencia en cuanto a la autoridad de aplicación. Mientras que los ilícitos tributarios pueden ser juzgados por la Dirección General Impositiva, las sanciones penales —como es el caso de la figura de clausura— solamente pueden ser aplicadas por los magistrados del Poder Judicial, lo cual no es un dato menor.

Consideramos que la única manera en que puede aplicarse la figura de la clausura —so riesgo de atravesar la frontera de la constitucionalidad— es que la Dirección General Impositiva realice un sumario administrativo y solicite dicha medida a un juez, y no al revés, como lo plantea el dictamen en consideración, donde la DGI toma la decisión dejando solamente al contribuyente la posibilidad de apelar ante la Justicia ordinaria.

Todo esto nos genera muchos interrogantes; por ejemplo, el costo que significa la clausura preventiva, la evaluación de los daños que ella

va a significar para el establecimiento sancionado por los días no trabajados, el perjuicio moral y el lucro cesante.

Si bien en este sentido el dictamen de comisión suaviza muchos de los aspectos contenidos en el proyecto del Poder Ejecutivo, éste sigue vigente en lo sustancial. Ello es así más allá de que se limite a tres días el período de clausura preventiva y de que se obligue a comunicar la medida al juez federal, en el caso de las provincias, o al juez en lo Penal Económico, en el caso de la Capital Federal. Si en algún hipotético caso el magistrado decidiera anular la clausura dispuesta por la DGI, nos veríamos en la paradójica situación de que el Estado se vería obligado a pagar, pues tendría que hacerse cargo de indemnizar al damnificado.

Tampoco queda claro cómo se va a sortear lo preceptuado por el artículo 18 de la Constitución Nacional, según el cual ningún habitante de la Nación puede ser penado sin juicio previo.

De acuerdo con nuestro criterio, tampoco es aceptable que un funcionario público exija al consumidor final que presente la factura o el comprobante de compra.

Consideramos que éste no es el camino idóneo para reducir la evasión en la Argentina, ni mucho menos lo es en manos de un gobierno que no tiene voluntad política para combatir esa evasión donde realmente existe. Me pregunto cuántos centenares de pequeños y medianos establecimientos habrá que clausurar para equiparar lo que el Estado seguramente recaudaría de alguno de los 250 mil grandes contribuyentes que existen en el país y a los que no se les hace seguimiento ni investigación.

Hemos escuchado con asombro al doctor Silvani, titular de la DGI, cuando confesó que no existe ninguna hipótesis de recaudación seria con relación al impuesto sobre la riqueza, que no hay ningún censo de riqueza gravable en la Argentina, que no hay estrechamiento de información con las provincias y que tampoco existe un seguimiento de la información real acerca de cuánto se puede obtener por parte de los sectores que tienen mayor capacidad contributiva en nuestro país como para conocer cuánto es lo que realmente pueden pagar los grandes contribuyentes en concepto de impuestos y si ello es compatible con el nivel de vida que tienen.

A efectos de ahorrar tiempo a la Cámara, simplemente agregaré que hay que buscar la evasión donde está, y no es precisamente en la persecución policial a los pequeños contribuyentes y a los consumidores finales. La evasión está en otro lado, y este gobierno sabe muy bien

dónde se encuentra. ¿Acaso no hemos visto que en un solo año —1994— un grupo económico afrontó un juicio por evasión del IVA de casi 800 millones de pesos?

Debemos poner las cosas donde deben estar y llamarlas por su nombre. Es hora de que en la Argentina se termine la persecución de los ladrones de gallinas exclusivamente y se ponga el acento en una equitativa redistribución, orientada a quienes deben contribuir al financiamiento del Estado para que éste deje de ser soportado solamente por trabajadores, consumidores y pequeños empresarios.

Sr. Presidente (Pascual).— Tiene la palabra el señor diputado por Corrientes.

Sr. Adaine.— Señor presidente: el propósito recaudador que el gobierno esgrime para lograr éxito en el campo fiscal es loable. Nadie puede discutir que hay que luchar contra este flagelo que es la evasión, por el daño que provoca a la sociedad en su conjunto, ya que tiene consecuencias económicas y financieras en el Estado, que naturalmente no puede cumplir con sus obligaciones en los campos de la salud, la Justicia y la seguridad jurídica.

Obviamente esta conducta debe ser corregida, pero además de las consecuencias económicas que tiene la evasión influyen otros aspectos, como la conducta tributaria del ciudadano y el rechazo que viene provocando la fuerte presión que existe en materia de impuestos.

La sociedad está terminada en cuanto a su vocación de seguir tributando. Esto obedece a que no tiene un conocimiento fehaciente de la producción del gasto público, lo cual hoy fue explicado por distintos colegas. Entonces el Estado, amedrenta permanentemente con sanciones punitivas que van *in crescendo*. Viene a mi memoria que en estos años pasaron el tanquecito, los intocables y el peine informático, y sin embargo seguimos con la evasión, que parece que avanza, que se consolida.

Pienso que esto sucede porque se están sancionando proyectos de ley como el que está en consideración, que castigan directamente al productor, al pequeño comerciante, al consumidor y al pequeño proveedor de servicios.

¿Cómo puede ser que tenga éxito una norma represora, arbitraria e inconstitucional por donde se la vea, que viola el principio de defensa y otras normas constitucionales? Como se dijo, esta herramienta no servirá.

En el presente proyecto de ley se consigna una amenaza de clausura, basada en la famosa ley de abastecimiento, que responde a una ideología contraria a la vigente cultura del mercado.

Más aún, como este proyecto roza los límites naturales de la facultad del Estado y coarta las libertades individuales, será calificado de inconstitucional en los órganos jurisdiccionales.

¿Cuáles son los resultados obtenidos con tanta legislación represora? En más de siete años son mínimas las condenas que hubo con pérdida de la libertad individual.

¿Cuál es la verdadera razón de la inoperancia del organismo recaudador? Durante siete años estuvieron en vigencia leyes que resultaron ineficaces porque el Poder Ejecutivo no pudo aplicarlas o porque fueron descalificadas por el Poder Judicial, pero hoy el proyecto en tratamiento nos trae una novedad: reprimir al consumidor y a los pequeños productores y comerciantes en caso de que se olviden de consignar algún dato ínfimo.

Por medio del artículo 2º se otorga a la Dirección General Impositiva la facultad de aplicar la suspensión en el uso de matrícula, licencia o inscripción registral por el tiempo que dure la clausura. Por supuesto, ello significa algo absolutamente desproporcionado, ya que no corresponde aplicar una medida de esta índole por el mero hecho de no poseer un determinado comprobante, cuando todos sabemos que la evasión está en otros nichos de la economía nacional.

—Ocupa la Presidencia el señor vicepresidente 2º de la Honorable Cámara, don Rafael Manuel Pascual.

Sr. Adaine.— El Estado transfiere al consumidor la responsabilidad de fiscalización y controlador que le corresponde.

Asimismo, resulta inapropiado que se autorice a los funcionarios que designe la Dirección General a resolver ampliaciones sobre las clausuras impuestas por la Dirección General Impositiva imponiendo penas mínimos o máximas, según el caso.

A efectos de conocer la conducta tributaria existente en el país basta con señalar que según la Dirección General Impositiva en el padrón del impuesto a las ganancias se encuentran registrados 2.430.000 contribuyentes; sin embargo, el año pasado presentaron su declaración anual 1.500.000 contribuyentes y sólo 724 mil efectivizaron el tributo. Ello significa que aproximadamente 1.280.000 contribuyentes omitieron cumplir con las complejas normas existentes, a las que hay que agregar el costo adicional que representa la intimación automática, mediante la cual el Estado gasta cinco pesos por cada

una de ellas, lo que totaliza una cifra cercana a los 6 millones de pesos, pero cuyos resultados aún no conocemos.

Al contribuyente se le exige la presentación de una cuantiosa información que luego no se publica. Entonces, como decía un importante especialista en Economía, el doctor Cuello, en una magnífica conferencia, la DGI se convierte en un inmenso buzón.

Voy a comentar otro dato mucho más importante. De los 250 mil contribuyentes con que cuenta el sistema dos mil sólo aportan el 40 por ciento. Esto lleva a preguntar si estamos obrando acertadamente respecto del contralor y la verificación pertinente por medio de estos organismos, al otorgarles este exceso de facultades discrecionales y autoritarias que son violadoras de las normas constitucionales.

También se ha aludido —es público y notorio— a la evasión en materia de carnes y cereales, incluyendo el eslabón de comercialización que va desde el productor, el faenador, el transportista, el distribuidor hasta el mayorista y el minorista. Esto representa 700 millones de pesos en concepto de evasión impositiva.

En cuanto al sector de los cereales, se puede decir que con la múltiple documentación que exige también se produce una evasión en los rubros primarios que orilla los 1.300 millones de dólares. ¿Esto no se conocía, o se conocía pero se consideraba intocable? Por otro lado, se pretende clausurar un negocio porque no consigna ínfimos datos en las facturas que emite cuando han pasado sin ser vistos por las autoridades miles de millones de pesos por la Aduana y otros organismos.

Asimismo, he leído esta mañana una noticia en la cual el gobierno expresa que la evasión ya supera los 20 mil millones de pesos, casi la mitad del presupuesto nacional.

También en relación con el impuesto al valor agregado, que del 18 aumentó al 21 por ciento, se pretendió hacernos creer que habría mayor recaudación, pero puedo dar datos que sorprenden. En el sector primario de agricultura, ganadería y pesca se evade el 72 por ciento, en minería el 60 por ciento, en la construcción el 78 por ciento, en servicios comunales y personales el 80 por ciento.

¿Qué nos llevan a pensar estas cifras? Que este proyecto de ley está dirigido al pequeño y mediano contribuyente o, como se suele decir, al ratón. ¿Y el león?

Creo que esta iniciativa no va a solucionar nada, porque no es racional y, por ende, no sirve. Hubiera sido mejor respetar la Constitución

Nacional de 1853, según la cual es competente un juez de la Nación que actúa con procedimientos sumarios y sumarísimos mucho más éticos y trascendentes, en vez de dejar esto en manos de un simple funcionario que carece de capacidad jurídica para merituar, determinar y valorar conductas en ciertas situaciones. Esto, como ya se ha manifestado, traerá daños irreparables al país.

Decía el ex ministro de Economía, Cavallo, que había que terminar con la industria del juicio cuando atacaba a los abogados por el tema de las jubilaciones. Pero de ahora en más se producirán miles de futuros conflictos judiciales que el Estado no podrá soportar.

Si a esto agregamos los miles de empleados públicos que fueron transferidos a la Dirección General Impositiva y que pretendemos controlar con dos mil a tres mil inspectores un universo de 2.500.000 contribuyentes más 250 mil empresas, esto es irracional. Se advierte que este proyecto concede facultades extraordinarias cuya aplicación es delicada para cualquier organismo.

Se pretende otorgar a este organismo competencia semijudicial y prejudicial de carácter excepcional, aunque exista el recurso de apelación, que debería ser con efecto suspensivo y no devolutivo.

Antes de adoptar esta resolución es necesario instrumentar una fuerte campaña de educación. En ese sentido, solicito que se releve al consumidor de la responsabilidad de tener el comprobante hasta que se realice una fuerte campaña educativa. No podemos castigar al último eslabón de la cadena, que es el pobre consumidor.

Por todo lo expuesto, por las penas desproporcionadas y por el carácter represivo, institucional y autoritario de esta iniciativa, los bloques Autonomista de Corrientes y Liberal de Corrientes votaremos en general por la negativa.

Sr. Presidente (Pascual). — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Rico. — Señor presidente: cuando me correspondía hacer uso de la palabra no estaba presente, de modo que sólo enunciaré la orientación de nuestro voto.

El bloque que presido votará por la negativa el dictamen de comisión.

Sr. Presidente (Pascual). — Tiene la palabra el señor diputado por Mendoza.

Sr. Balter. — Señor presidente: yo también daré la orientación de nuestro voto, que será

negativo, pero en nombre de los bloques Demócrata Progresista y Demócrata de Mendoza expondré unas breves consideraciones.

Quiero hacer mios los argumentos de orden jurídico brillantemente expuestos por el señor diputado que representó al bloque de la Unión Cívica Radical y el señor representante de las bancadas Autonomista y Liberal de Corrientes.

El instituto de la clausura no es novedoso porque ya figura en la ley de procedimiento tributario 11.683. Pero lo que quizás sea necesario refrescar en la memoria de los señores legisladores, en particular aquellos que tuvieron oportunidad de tratar esta norma, son las declaraciones del ex ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos y peticionante de esta disposición: el doctor Cavallo.

La alícuota del IVA ha sufrido un largo recorrido bajo el gobierno del Justicialismo —después, el Justicialismo de la justicia social—, pues pasó del 13,5 al 21 por ciento. Pero en la etapa intermedia, cuando la alícuota del IVA pasó del 16 al 18 por ciento, el ex ministro pedía que le otorgaran el aumento de dicho tributo o el instituto de la clausura, con el cual podía solucionar todos los problemas del déficit del presupuesto. Esas declaraciones del doctor Cavallo figuran en todos los medios.

¿Y qué fue lo que sucedió? Obtuvieron las dos cosas: el aumento de la alícuota del IVA y el instituto de la clausura. Sin embargo, el resultado de esto es que se va a batir el récord de los déficit, a pesar de todas las privatizaciones que se han realizado. Por lo tanto, ¿para qué detallar si esta política de amedrentamiento va a dar resultados? Ya se mencionaron todos los ejemplos de la publicidad del tanquecito. Decíamos a un super recaudador como el doctor Silvani —porque tiene a su cargo la Aduana y la DGI— que ahora la figura es la del contenedor. De esta manera, a lo mejor, se asustan más. Por eso creemos que en relación con este tema de las clausuras no se va a poder solucionar la evasión reconocida por las autoridades, que asciende a más de 20 mil millones de pesos.

Desde el punto de vista jurídico, quiero aclarar un solo detalle más teniendo en cuenta lo que aquí se ha señalado en forma brillante, y me voy a referir a los conceptos que han incorporado recientemente los estatuyentes de la Capital Federal al Estatuto de la Ciudad de Buenos Aires. Se ha consagrado un viejo principio del derecho penal según el cual no puede establecerse expresa ni tácitamente la peligrosidad sin delito. Extrapolando esta prohibición que

está contenida en el artículo 13, punto 9, de dicho Estatuto, podemos decir que el proyecto que pretende aprobar el bloque Justicialista va a entrar en colisión con ese principio. No se me escapa que estamos hablando de una ley federal, pero entendemos que indudablemente va a haber un fuerte conflicto que generará más de un pleito en el principal distrito de la República Argentina.

También quiero expresar mi preocupación —ya la adelantamos cuando se trató la ley penal tributaria hace pocos días— frente a los muchos inconvenientes que ha señalado con claridad y contundencia de cifras el señor miembro informante de esta iniciativa, que integra el bloque Justicialista. Decía que hay 700 mil expedientes, ¿pero creará que se van a solucionar por arte de magia en las sedes de los juzgados federales que tienen que atender cuestiones de tipo electoral, penal, económico, comercial y civil, además del tema tributario? ¿Cómo van a hacer los juzgados federales de las provincias para expedirse en estos cortos plazos? Debemos crear —sería bueno que surgiera la iniciativa y la decisión política por parte del oficialismo— un fuero especial tributario.

Sr. Fragoso. — ¿Me permite una interrupción, señor diputado, con la venia de la Presidencia?

Sr. Balter. — Sí, señor diputado.

Sr. Presidente (Pascual). — Para una interrupción tiene la palabra el señor diputado por el Chaco.

Sr. Fragoso. — Señor presidente: quiero aclarar al señor diputado Balter que, lamentablemente, sus buenas intenciones ya están frustradas a partir de la ley de presupuesto ya que no prevé ni la creación de un fuero penal tributario ni tampoco la de juzgados federales suficientes para atender las enormes gestiones que la Nación tiene pendientes en los tribunales.

Sr. Presidente (Pascual). — Continúa en el uso de la palabra el señor diputado por Mendoza.

Sr. Balter. — Señor presidente: me parece muy atinada la observación del señor diputado preopinante. Lo único que pido es que no bajemos los brazos y que no claudiquemos ante un justo reclamo en defensa de 35 millones de habitantes. Me preocupa que en este Congreso exista una gran vocación política y decisión de legislar que no apunte precisamente a la mayoría de los argentinos, ya que se impulsan proyectos —como el que hemos tenido que tratar hoy sobre aeropuertos— que no significan beneficios para los 35 millones de habitantes sino para un pequeño grupo de empresarios.

Vamos a seguir peticionando para que en algún momento la bancada oficialista que, en función de su número de integrantes, maneja la decisión política de este cuerpo, acompañe este justo reclamo que tiende a la creación de un fuero especial tributario. No hemos votado en disidencia total esta iniciativa exclusivamente por los problemas relativos a la inconstitucionalidad de la clausura. Reconocemos que tiene modificaciones y que se han receptado algunas sugerencias que, en la práctica, se demostró que eran necesarias. Aplaudimos esta actitud, pero todavía quedan en este proyecto, además de lo que se ha señalado desde el punto de vista jurídico, algunas otras cosas que no podemos dejar de manifestar.

En primer lugar, este proyecto de ley está destinado fundamentalmente a castigar a los pequeños contribuyentes. El 80 por ciento de la recaudación corresponde al 20 por ciento de los contribuyentes. A ese grupo es al que hay que controlar y aplicarle severas penas. Pero esto no ocurre con este proyecto de ley. Se trata de un sistema demasiado objetivo, cuando toda la técnica tributaria moderna se orienta a un análisis subjetivo. Además, otorga una decisiva discrecionalidad a los funcionarios de la Dirección General Impositiva. Incluso se ha hablado de lo que podría llegar a suceder si ocurriera lo que pasó en la juguetería de Mar del Plata, tal como lo señaló el señor diputado Dumón.

Este proyecto de ley tiene imprecisiones sumamente graves, como por ejemplo la del artículo 6º, que habla de clausurar preventivamente un establecimiento cuando se constate que exista un grave perjuicio para el fisco. ¿Quién va a decidir cuál es el grave perjuicio? ¿Cuáles van a ser las proporciones y las medidas para decidir si existe o no un grave perjuicio? Entiendo que cuando lleguemos a la consideración en particular de este artículo habrá que precisar todas estas cosas. No puede ser tan abierta la imprecisión.

Algo similar ocurre con el artículo 13 que castiga a los consumidores finales de bienes y servicios que no exijan la entrega de facturas o comprobantes. Incluso se habla de que la actitud del consumidor deberá revelar connivencia o complacencia con el obligado a emitir o entregar la factura. ¿Qué podrá ocurrir con esto de la "connivencia o complacencia"? ¿Qué podrá ocurrir si un joven —de los que no hay muchos en este recinto, excepto nosotros (risas)— invita a una dama a tomar un helado y, embelesado con ella, se olvida de pedir el comprobante? ¿Habrá connivencia o complacen-

cia en ese caso? No vamos a seguir ingresando en este tema, porque puede llegar a ser más peligroso que la clausura misma.

Este tipo de terminología no puede ser aplicada en nuestra legislación. Además, el texto que estamos analizando tiene otras deficiencias. Una de ellas es la desproporcionalidad que tienen las multas. ¿No sería mejor que se estableciera un porcentaje de acuerdo con la evasión que se realice? ¿Cómo puede ser que un consumidor vaya a pagar una multa de 2.500 pesos por una compra insignificante o menor? ¿Cómo puede ser que un negocio tenga que pagar una multa de hasta 30 mil pesos? Como sabemos que no se va a aceptar el criterio de que el proyecto vuelva a comisión, solicito que cuando lo consideremos en particular tengan en cuenta todas estas cosas.

Otro tema al que me quiero referir es el vinculado con el plazo de cinco días para presentar la defensa. Se trata de una cuestión atentatoria contra los pequeños contribuyentes que no cuentan con una estructura de asesoramiento legal e impositivo lo suficientemente armada para poder pelear una situación de esta naturaleza.

Por ejemplo, en el artículo 7º se elimina el dictamen del servicio jurídico para los casos de una resolución dictada por jueces administrativos que no sean abogados. Entonces, hay que pensar qué va a pasar en las zonas del interior de la República, donde los inspectores y los funcionarios de la Dirección General Impositiva no son abogados ni contadores.

Estoy seguro de que gracias a la votación de la mayoría este instituto se va a poner en marcha. Estoy seguro de que cuando analicemos las cifras de la recaudación, cuando dentro de no mucho tiempo las autoridades del Ministerio de Economía digan que no han podido recaudar lo previsto y que el presupuesto no alcanza, estará demostrado que este instituto no va a lograr los resultados esperados.

Existe seguramente la necesidad de profundizar el análisis de la política tributaria en la Argentina, pero no es éste el momento. Lo que sí sabemos es que esa política no es equitativa ni justa, que son precisamente los dos parámetros que debe poseer un sistema tributario.

Estoy seguro de que con el transcurrir del tiempo volveremos a revisar —como ocurre hoy— lo que se legisló hace tres años. Esta situación tendrá lugar mucho más pronto.

En la medida en que no se quieran atacar los problemas de fondo ni legislar para solucionar aquellas cuestiones que nos permitan realmente

obtener un despegue en la recaudación, seguramente estaremos colocando parches con estos procedimientos que son inconstitucionales, que no sirven para la práctica y lo que es peor, todavía siguen cargando las espaldas de quienes están más castigados en la República, que son los que menos tienen (*Aplausos*.)

Sr. Presidente (Pascual). — Tiene la palabra la señora diputada por la Capital.

Sra. Bullrich. — Señor presidente: antes de comenzar el análisis concreto de un proyecto de esta naturaleza deberíamos plantearnos en qué situación nos encontramos. Quizás durante los años 1990 o 1991 existió la idea de que en el país iba a manifestarse una disciplina fiscal distinta como producto de algunos logros que se habían planteado, donde indudablemente la estabilidad jugaba un rol fundamental.

Por primera vez, la gente pudo pagar sus impuestos, y ello implicaba una conducta fiscal distinta a la que había existido en la Argentina. Sin embargo, lo primero que deberíamos preguntarnos es por qué hoy nuestro país se encuentra casi en una situación de desobediencia fiscal. ¿Esto se debe a que se produjo un retroceso en la cultura de la gente y no quiere pagar impuestos por la picardía argentina, o porque se perdió la autoridad, que es la base fundamental de un verdadero sistema tributario?

Tal vez se hayan perdido los valores fundamentales: la justicia distributiva y la confianza de la población en cuanto al destino de sus impuestos. Hoy los argentinos se preguntan hacia dónde se dirigen los tributos. ¿Qué van a contestar? A cualquier lado, menos adonde ellos quieren que se destinen. El primer elemento fundamental que no existe hoy para poder plantear como medida la represión y no la prevención es la justicia en el pago de impuestos. Hoy, nos seguimos preguntando si con el aumento del IVA al 21 por ciento continuamos con un sistema regresivo de impuestos, y los consumidores continúan siendo quienes más aportan en la pirámide impositiva argentina. Todos sabemos que es así y que es necesario cambiar la situación.

Hace un año, se dijo en esta misma Cámara que el IVA sería del 21 por ciento sólo por un tiempo. Sin embargo, hoy nos encontramos con que no podemos, con seriedad, decir a los argentinos que en 1997 tendremos un impuesto compatible con las necesidades de producción de nuestro país.

El tercer tema, señor presidente, es la autoridad. Para recaudar, un gobierno debe tener autoridad moral, esto es, autoridad para poder

decir a los contribuyentes por qué deben pagar sus impuestos. Si el pueblo argentino no tiene la convicción de que sus impuestos son destinados a los fines debidos, si no confían en que están siendo administrados con eficiencia, si tenemos una pirámide impositiva injusta —porque siguen pagando más los que menos tienen—, y si el gobierno no tiene autoridad, ¿cómo vamos a ejercer la represión como forma de lograr que los ciudadanos paguen sus impuestos?

Estoy hablando del pueblo, de los sectores que tienen menos recursos, porque sin duda las grandes empresas tendrán sus abogados y sus posibilidades de defenderse frente a todo esto que se propone instaurar. ¿Pero qué pasará con los pequeños contribuyentes? ¿Qué harán frente a una clausura preventiva? ¿Cómo van a defenderse?

Precisamente para no repetir lo que han dicho otros oradores quisiera tomar como eje de mi exposición la situación del ciudadano, a quien en virtud de una ley convertimos en inspector de la DGI. El deberá cumplir y hacer cumplir una ley, aunque no sea esa su atribución. Me pregunto qué harán los ciudadanos, porque además no todos tienen el mismo grado de discernimiento para decidir cómo actuar frente a un señor que se presenta como inspector de la DGI. ¿Qué recomendaría usted a su hijo, señor presidente? ¿Que se detenga frente a quien se presenta como inspector de la DGI y obedezca cuando esa persona le diga que debe acompañarla o que debe realizar determinada acción? ¿O le aconsejaría que no se detenga, por miedo a lo que puede ocurrirle en esa situación? ¿Qué debe hacer un chico u otra persona cuando sale de un negocio después de haber realizado una compra de once pesos y una persona desconocida, exhibiendo un carné, le indica que debe mostrarle la factura o cumplir una conducta determinada? Tal vez un diputado de la Nación, conociendo este proyecto, podrá decirle con autoridad qué es lo que debe hacer.

Esas disposiciones van a generar una serie de injusticias y de problemas, entre otras cosas, porque estamos convirtiendo al ciudadano en un inspector de la DGI. No podemos cometer ese error; no podemos asignar al ciudadano un rol que no le corresponde y que el Estado debe cumplir de otra manera, con tecnología y con formas concretas de controlar la evasión.

Ya hemos escuchado, por otra parte, reiterados argumentos acerca de la inconstitucionalidad de convertir a la DGI en juez y parte. Para sancionar una ley es necesario atender sobre todo

a lo que dicta el sentido común: que los habitantes de un país la puedan cumplir. Esta ley, tal cual está planteada, significa que el ciudadano tenga que asumir una responsabilidad que de ninguna manera le corresponde.

Por último, quisiera reparar en cómo estamos planteando el nivel de responsabilidad. Adviértase que al consumidor que compra en un kiosco por 11 pesos se lo sanciona, y al inspector que hizo mal su tarea no sólo no se lo sanciona, sino que después el que terminará pagando en el juicio de daños será el Estado nacional. ¿Se habrá hecho una evaluación de cuánto puede ser lo que el Estado pague finalmente por aquellos casos mal resueltos? ¿Se habrá evaluado la necesidad de que ese funcionario que va con la clausura en la mano tenga una conducta intachable?

Entonces, pensemos en mecanismos sensatos y antes que nada reconstruyamos la autoridad para que el ciudadano sienta que tiene que pagar impuestos, porque ese dinero terminará yendo a las cosas concretas que el pueblo necesita: mejor educación, mejor salud y mejor seguridad. (Aplausos.)

Sr. Presidente (Pascual). — Tiene la palabra el señor diputado por la Capital.

Sr. Gorini. — Señor presidente: la iniciativa en debate no puede analizarse en forma aislada de la política tributaria, que consolida uno de los sistemas impositivos más regresivos del mundo.

Se vuelven a expresar en esta iniciativa las prioridades políticas anticipadas en la ley de presupuesto, donde se prioriza el pago de los intereses de la deuda externa por sobre las urgencias impostergables de la deuda interna con nuestra gente. Al armar estas políticas públicas está claro quiénes son los beneficiarios y quiénes los perdedores en cómo recauda y cómo gasta el Estado.

Es preciso anticipar que es necesario el replanteo del problema en torno a dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, una revisión profunda que corrija las irritantes inquietudes de un sistema impositivo que grava el consumo, reformándolo en un sentido decididamente más progresivo, donde paguen quienes más se apropiam del producto social.

En segundo término, la necesidad de estructurar una política fiscal integral, no creando normas que tienen como función resolver las urgencias que plantea la caja del Tesoro.

Las críticas a este proyecto son de fondo, si bien es obvio que la evasión constituye un problema que debe ser abordado. En la actua-

lidad se estima que la evasión asciende a 24.000 millones de pesos anuales, es decir, más de la mitad del presupuesto aprobado.

La inequidad de estas políticas tributarias, que cargan sobre los más débiles, ha generado y seguirá generando acciones de resistencia como las que ha protagonizado la Asociación de Pequeños y Medianos Empresarios, y las verdaderas rebeliones contra inspectores en el interior del país. Son puebladas que comienzan a generalizarse para poner coto a medidas que encierran una profunda e inadmisibles injusticia social.

Es también notoria la falta de voluntad política para esclarecer hechos escandalosos de corrupción, como son los casos de la Aduana y del PAMI, en los que a pesar de las evidencias reunidas no hay aún perspectivas de sancionar a los responsables efectivos de la evasión multimillonaria que ocasiona pérdidas al Estado.

Es aun más notorio el hecho de que José María Peña, convocado por el titular de la DGI, renunciara antes de que se cumpliera un mes de la fecha de su incorporación al organismo. Es revelador su testimonio cuando asegura que en la DGI sólo se cobra —hago una cita textual— a los "perejiles", y luego agrega: "El problema de la Aduana, por ejemplo, se solucionaba en 24 horas removiendo a personas que están en puestos clave y que era imposible que no supieran lo que pasaba. Sin embargo, no ha cambiado nada. No se tomó el toro por las astas".

En este contexto estamos discutiendo este proyecto de ley, que agrega un nuevo elemento de irritación entre los sectores populares al incorporar penalizaciones que incluyen a los propios consumidores.

—Ocupa la Presidencia el señor presidente de la Comisión de Legislación General, doctor José Gabriel Dumón.

Este proyecto prevé penas muy graves: de 3 a 10 días de clausura en la primera oportunidad, más una multa calculada entre 300 y 30.000 pesos, duplicándose sus mínimos y máximos de mediar reiteración.

En un comunicado remitido por el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal a los distintos bloques parlamentarios se afirma: "La severidad de las sanciones que van más allá de penas correctivas para incursionar en el campo represivo, otorgan un carácter delictivo a los tipos previstos".

Esta entidad realiza otras observaciones igualmente relevantes. Una cuestión de primer orden radica en la pretensión de extender a los con-

sumidores de productos y servicios la responsabilidad de la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones tributarias, que son propias de los proveedores de bienes y servicios. El derecho reconoce que la relación de consumo se encuentra marcada por la desigualdad entre proveedores y consumidores.

Esa desigualdad es de índole económica, en materia de información, de conocimientos técnicos, etcétera. Se requieren normas que compensen dicha desigualdad y ello fue recogido por la reforma constitucional de 1994. En su artículo 42, la Constitución Nacional legisla sobre los derechos de los consumidores y usuarios.

Con la norma que se propicia los consumidores dejan de estar protegidos y pasan a ser perseguidos como presuntos cómplices o instigadores de los proveedores, sin considerar la efectiva desigualdad que existe entre estas partes.

La comunicación del Colegio Abogados agrega: "La conducción del Estado, reconociendo su absoluta ineficiencia e incapacidad para controlar el cumplimiento de las obligaciones tributarias que están en cabeza de los proveedores de bienes y servicios, procederá a descargar sobre los consumidores una nueva exacción".

Difícilmente se encuentre una fórmula más clara para expresar el fondo de la medida que las líneas que siguen: "...todo el proyecto posee un sesgo autoritario, padece de irrazonabilidad y desmesura en relación a los propósitos perseguidos... porque se pretenden avasallar garantías individuales de jerarquía constitucional anteponiendo a ellas propósitos recaudatorios a través de medios impropios de un estado de derecho".

Finalmente, insistimos en la necesidad de un debate integral de la política fiscal que ponga el acento en un régimen tributario progresivo de modo tal que sea el que más tiene quien pague más.

Creemos que éste es un proyecto que, analizado desde las perspectivas política, social, económica y del derecho, debe ser rechazado en virtud de su carácter represivo, ineficaz e injusto.

Por todo lo expuesto adelantamos nuestro voto negativo al proyecto en consideración.

Sr. Presidente (Dumón). — Tiene la palabra la señora diputada por Tucumán.

Sra. Pasqualini de Acosta. — Señor presidente: todos conocemos los altísimos niveles de evasión fiscal que existen en nuestro país, pero

también debemos reconocer que hemos perdido la conciencia o —yo diría— la responsabilidad contributiva.

Ni con ésta ni con ninguna otra ley vamos a solucionar el problema. La conciencia la vamos a ir recuperando a medida que veamos que en el país se gasta mejor; que la educación prospera; que la salud se hace extensiva a toda la población, hasta en el último rincón del país; que se mejoran los sueldos de los docentes y de los médicos que trabajan en los hospitales y que la Argentina se cubre de medios de comunicación que van a todos los lugares. Esto se podrá lograr invirtiendo mejor lo que se recauda en concepto de impuestos.

En muchas sesiones hemos debatido temas de carácter impositivo. Se ha pretendido reformular los impuestos simplificándolos de modo tal que los ciudadanos puedan conocer sus obligaciones tributarias sin necesidad de recurrir a los contadores, quienes se convertirán en los únicos mortales capaces de desentrañar una trama que es incomprensible para la generalidad de la gente.

Resulta necesario disminuir la presión tributaria ya que seguramente su magnitud conspira contra el cumplimiento del pago de las obligaciones. A modo de ejemplo —que es el que más se ha mencionado aquí— quiero señalar que un IVA del 21 por ciento directamente resulta expoliatorio, excesivo, porque el precio real de cualquier producto debe incrementarse en una quinta parte, con lo que se da lugar a las tratativas con los comerciantes para ver si se reduce a la mitad del impuesto. Y al variar así el precio, los consumidores pagamos nada más que el 10,5 en lugar del 21 por ciento.

En consecuencia, suponer que con proyectos como el que está en debate se va a solucionar el problema de la evasión fiscal es ingenuo; lo considero además un acto de ceguera porque no está viendo la realidad.

La evasión tributaria no se va a solucionar con más presión. Debemos reconocer que mucha gente no paga sus impuestos porque no puede, porque no conoce sus obligaciones o porque no le resulta posible pagar a un profesional para que haga los cálculos que corresponden a sus impuestos.

La sanción de este proyecto de ley que se limita a aumentar las sanciones para los incumplidores sin atacar las causas del incumplimiento va a ser totalmente inútil, inviable. Pero, aparte de estas consideraciones sobre la oportunidad del proyecto, existen otras puntuales vinculadas

a la iniciativa en sí que resultan francamente aleatorias y contrarias al sentido común y al resto de los ordenamientos legales, entre ellos, la Constitución Nacional.

Por ejemplo, el artículo 2º amplía los casos de infracción previstos por la norma actual sancionando tales conductas con clausura de tres a diez días y multas de 300 a 30.000 pesos duplicables en caso de reiteración, topes que resultan excesivamente altos considerando que se trata de meras faltas administrativas; pero este aspecto no fue tenido en cuenta por la comisión.

Teniendo en cuenta los montos previstos parecería que se estaría reprimiendo un delito, porque significa una clara violación al principio de proporcionalidad que debe imperar en las sanciones legales. ¿Cómo es posible que por un producto que se adquirió en 10 pesos se tenga que pagar una multa de 20 pesos?

Pero además de este aspecto cuantitativo, las facultades sancionatorias conferidas al órgano administrativo sin revisión judicial previa conculcan las garantías constitucionales del debido proceso legal y del derecho de defensa del administrado, otorgando a la Dirección General Impositiva el rol de único y supremo juez, además de ser parte por su carácter de órgano de aplicación.

Además, resulta desmesurada, injustificada y peligrosamente amplía la facultad que se otorga a la DGI de aplicar en forma conjunta con las sanciones principales la suspensión en el uso de la matrícula, licencia o inscripción registral, porque no se especifica cuándo será procedente tal posibilidad. El proyecto sólo se limita a decir que se tomará esta medida cuando sea pertinente, fórmula imprecisa que deja librada exclusivamente al arbitrio de la DGI la estimación de los casos de pertinencia, dotándola de una cuota de subjetivismo inadmisibles por sí solo como motivo de una sanción.

Por otro lado, resulta inútil tal sanción, ya que conforme lo establecido en el proyecto, esta sanción no es aplicable por sí sola, sino que siempre debe estar acompañada con la clausura, circunstancia que de por sí impide el giro de la actividad. Por lo tanto, resulta sobreabundante la prevención de suspensión.

El artículo 10 del proyecto establece que la resolución por parte de la DGI en relación con los recursos articulados sobre las sanciones impuestas por el mismo órgano causa ejecutoria, a lo que se suma la concesión al solo efecto devolutivo en caso de apelación judicial.

Este supuesto es una barbaridad y, además, significa una flagrante violación al derecho de

defensa en juicio consagrado en el artículo 18 de la Constitución Nacional, contraponiéndose con la jurisprudencia sentada por nuestros tribunales en el sentido de la exigencia del reconocimiento del control judicial sobre las resoluciones de la administración.

El artículo 13 pretende establecer responsabilidad sobre el consumidor final que no exija o exhiba facturas o comprobantes de las operaciones realizadas. Por medio de esta norma caprichosa y antojadiza se pretende trasladar al consumidor la fiscalización que el Estado efectúa en forma deficiente, lo cual resulta inadmisibles.

Por otra parte, esta medida resultará impracticable ya que será imposible constatar, cuando una persona adquirió algún artículo, si lo hizo en ese momento, el día anterior o si lo va a devolver, bastará con que la persona diga que entró al negocio para preguntar un precio para que se desbarate esta intentona de la Dirección General Impositiva. No resultará suficiente encontrar a la persona con un paquete, porque podrá decir que ingresó al negocio con ese paquete, que fue a cambiar un producto que otra persona le regaló o que lo compró hace unos días. Las hipótesis defensivas serán innumerables, porque si hay algo que manejamos bien es la imaginación.

Para aplicar esta norma será necesario enviar a la calle un ejército de inspectores. ¿Con qué se les va a pagar cuando no se cuenta ni siquiera con dinero para mejorar los sueldos de los agentes impositivos?

Será mejor destinarlos a que realicen un mejor control sobre los mayores contribuyentes en vez de enviarlos como espías de la gente.

Por otro lado, desde el punto constitucional resulta dudosa la posibilidad de exigir a los consumidores que exhiban las facturas de lo que compran por cuanto ello podría significar una suerte de conminar a realizar una conducta potencialmente autoincriminatoria.

En virtud de lo expuesto adelanto el voto negativo en relación con esta iniciativa. (Aplausos.)

Sr. Presidente (Pascual). — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Polo. — Señor presidente: por respeto a la audiencia y sobre todo a quienes recién se incorporan al recinto luego de un intermedio no voy a caer en el error de reiterar lo que con solidez y probidad han expresado los señores diputados Dumón y Rodríguez, compartiendo precisamente las observaciones formuladas por otros señores diputados que se oponen a este proyecto de ley.

Sin embargo, voy a marcar el acento en dos o tres cuestiones que me parecen importantes. En primer lugar, señalo —lo digo con humildad y respeto por los que opinan distinto— que esta iniciativa ha seguido un procedimiento inconstitucional, en violación de lo que determina el artículo 52 de la Ley Fundamental.

La Cámara de Diputados posee facultades exclusivas y excluyentes para tratar todo lo referente a tributos, pero es una facultad que por el voto del oficialismo una vez más esta Cámara ha claudicado.

En segundo término, esta iniciativa no sólo es inconstitucional por estar viciado el procedimiento de su tramitación, sino porque viola los artículos que se propone reformar de la ley 11.683, pues se trata de normas de raigambre constitucional.

Es así que se viola el artículo 99, inciso 3), segundo párrafo, de la Constitución, por el que el Poder Ejecutivo no puede emitir disposiciones de carácter legislativo, y también el artículo 76, primer párrafo, que prohíbe expresamente al Poder Legislativo ceder facultades de esa naturaleza al Poder Ejecutivo.

Sin embargo, todo esto se redondea delegando facultades a un triste funcionario de la Dirección General Impositiva, circunstancia que es impropia y diría intragable desde el punto de vista jurídico. Pero también se vulneran los artículos 14, 17 y 18 de la Constitución y en este sentido quiero hacer una propuesta que podría constituir un buen antecedente para que no se traten con liviandad algunas leyes que carecen de rango constitucional, consistente en que a partir de ahora todas las leyes digan que si la norma que se vota es declarada inconstitucional por un fallo de la Corte Suprema de Justicia, quienes la hayan votado afirmativamente serán solidarios con el Estado y abonarán con su dieta lo que deba oblar el Estado —o sea, todos nosotros más los señores diputados que están afuera del recinto— por los juicios que pierda, que es lo que normalmente ocurre.

En tercer lugar, esta normativa no garantiza el debido proceso. No hay un juicio previo que convalide la pena, la multa o la clausura. Sin embargo, se modifica una norma fundamental y se determina que se puede multar y clausurar. Me pregunto a quiénes van a clausurar o a multar. ¿Con qué ejemplo y qué autoridad moral, como decía la señora diputada Bullrich, si el Estado no tiene autoridad moral para peñar a nadie? El es el primer gran cómplice de la evasión. A las pruebas me remito. 10 mil

millones de dólares entraron por la Aduana. El juez que entendió en la causa dijo que la cuestión era complicada y que se habían secuestrado diversos elementos que se encontraban en varios containers cuyo contenido ocuparía muchos kilómetros si se colocaran uno tras otro. Pero hasta el presente nadie está preso ni se ha clausurado a Wal-Mart, Musimundo, Carrefour ni a ninguno de los otros supermercados. Son grandes contribuyentes y grandes evasores que no tienen dinero para cumplir con sus aportes y pagar los impuestos por la mercadería que traen de contrabando, pero siempre tienen mil pesos en el bolsillo para concurrir a una cena en apoyo de algún candidato. ¡Ahí está la evasión! ¡A esos debemos controlar, y para eso debemos otorgar facultades a la Dirección General Impositiva! No vaya a ser que después suceda lo que le ocurrió a la comisión que está investigando los ilícitos cometidos en la Aduana, que encontró alrededor de 1.500 kilos de droga en el Banco de la Nación Argentina. Seguramente se trata de droga que no se quemó en su oportunidad y que se deberá quemar ahora.

Reitero que la evasión no está en el pequeño y mediano productor, el globero que mencionaba el señor diputado Rodil, el juguetero que citaba el señor diputado Dumón, o el peluquero, que normalmente debe pagar una multa o padecer la clausura porque no extendió una factura por 11 o 12 pesos. Además, no debemos olvidar la multa que se pretende cobrar a quien se cortó el pelo, que ya tiene suficiente castigo con el mal corte que le hizo el peluquero.

La triste realidad es que se pretende sancionar una norma para que paguen sobre todo aquellos que tienen monedas en los bolsillos y no quienes pesan —no que la cuentan— la plata a paladas.

Todo esto resulta más grave aún en el marco de sospecha de corrupción que existe en la sociedad no sólo respecto de los aparatos administrativos burocráticos del gobierno, sino también —lo que es más grave— en relación con el Poder Judicial. Entonces, como resultado de estas sospechas se pretende brindar facultades extraordinarias a un inspector de la DGI para que pueda inspeccionar, multar y clausurar. Más tarde, si la persona o empresa tiene plata, podrá pagar la multa para levantar la clausura, pero si no la tiene, ¿de dónde la va a sacar? Formulo este interrogante porque es obvio que le acaban de clausurar el local, y salvo que le recomendemos que vaya a asaltar alguna financiera, inmobiliaria o banco, resulta claro que no está en condiciones de levantar su clausura.

Por lo expuesto, considero que esta iniciativa es inconducente, y con un poco de sentido común y mucha racionalidad se la deberá remitir nuevamente a comisión para realizar los estudios pertinentes, se devuelva al Senado y se elabore en texto consecuente y congruente con lo que está necesitando el país. Se requiere una verdadera reforma tributaria y no estos sucesivos parches que para lo único que sirven es para que la rueda dé cada vez más tumbos, con lo cual el auto está a punto de volcar. Desgraciadamente el auto que está a punto de volcar es el del Estado, y en él estamos todos nosotros, y quienes vamos a votar por la negativa no queremos ser cómplices de este accidente.

Hace más de dos años que estoy sentado en esta banca, y cada vez que se trataron los proyectos de ley de presupuesto o las sucesivas reformas al impuesto al valor agregado, al impuesto a las ganancias, a los impuestos internos —paradójicamente el ex ministro Cavallo sostuvo que se superaría el déficit fiscal al no pagar impuestos las alfombras, los sahumeros, los autos Mercedes Benz, las pieles y los cigarrillos de contrabando—, se sostuvo que tenemos la obligación de realizar una reforma tributaria en serio. Por eso en verdad me habré de sentir tremendamente frustrado si el año próximo, al finalizar mi mandato, todavía no hemos concretado tal reforma. Quizás ello se deba a que muchos de los que estamos acá no nos sentimos perjudicados por esta injusticia y esta arbitrariedad del actual sistema tributario.

He sostenido en reiteradas oportunidades en campañas electorales y en este recinto que para recaudar más no es necesario aumentar los impuestos o instrumentar penas que aterroricen, porque si no, tal como sostenía el señor diputado Rodil, directamente establezcamos la pena de muerte para que todos paguen, aunque con seguridad serán más los que mueran que los que paguen.

Creo que para que la gente pague es necesario bajar los impuestos, sobre todo los que recaen sobre la canasta familiar, que son los de consumo diario y afectan a los que menos tienen, es decir, a los trabajadores y a las personas más humildes, que no pagan no porque no quieren sino porque no pueden.

Alguna vez he dicho en esta Cámara que cuando el pobre trabajador llega a su casa la mujer lo espera con una pila de papelititos de impuestos sobre su mesa de luz, y el hombre se pregunta cómo manda a sus hijos a la escuela, cómo cuida su salud y cuándo va a

poder teñirse el pelo su esposa. Obviamente este trabajador opta por lo más sano: les da de comer a sus hijos, los manda a la escuela, ofrece un regular sistema de salud a su familia, pero no paga los impuestos. No es que quiera hacer esto, pero no le alcanza la plata para hacer más. En su bolsillo únicamente tiene moneditas, que las cuenta muy bien cuando diariamente toma el colectivo o el subte. No le sobra la plata, pero lo queremos multar con el doble de lo que consume cuando no tiene comprobante de una compra superior a diez pesos. También se prevén penas superiores a los 30 mil pesos en el caso de los grandes contribuyentes. Me pregunto por qué no fijamos un porcentaje: el que evade un millón de pesos que no pague multa por 30 mil sino por 500 mil; y el que evade 2 millones, que pague un millón en concepto de multa.

Es aquí donde tenemos que atemorizar al evasor. Debemos instrumentar los mecanismos necesarios para que la DGI tenga un adecuado sistema de control, pero no debemos aplicarlo al pobre contribuyente. Esto es realmente ridículo.

Tal como ha manifestado el señor diputado Rodríguez, debemos alentar el consumo y recuperar el mercado interno. Si la gente no tiene dinero en sus bolsillos, no va a poder consumir y vamos a recaudar cada vez menos.

Lo que ha manifestado el señor diputado López Arias es falso ya que el gran boom de la recaudación se debió al consumo y al crecimiento propiciado por el crédito, pero ahora eso se terminó. Entonces, recurrimos a dos medidas fundamentales: en primer lugar, al aumento de los tributos y, en segundo término, al aumento de la deuda externa, pues es la única forma de cerrar el agujero de ozono de la evasión fiscal. Esta es la triste realidad.

Lo más preocupante es que no perseguimos a los grandes evasores, que son los que se llevaron 50 mil millones de dólares de la Argentina y ahora piden un blanqueo, libre de impuestos, para poder traer los capitales e intereses. Así todos somos vivos, y después financiamos la campaña con esos fondos.

Para terminar, voy a fundamentar mi voto negativo respecto de este proyecto con dos palabras: se trata de una iniciativa inequitativa e injusta. (Aplausos.)

Sr. Presidente (Pascual). — Tiene la palabra el señor diputado por Tucumán.

Sr. Bulacio. — Señor presidente: en la Italia de la posguerra, la Italia de De Gasperi se llevó a

cabo una reforma tributaria que fue exitosa, que consistía básicamente en acordar confianza al contribuyente.

En la Argentina de hoy el contribuyente es quien no le acuerda confianza a este Estado glotón, obeso e ineficiente, que tampoco le es útil. Hemos entrado en un círculo perverso donde ese Estado no le da confianza al contribuyente y viceversa. ¿Cómo podemos salir de este círculo perverso y maligno? Necesitamos una reforma tributaria integral y equitativa que facilite el pago de los impuestos tanto al empresario y al comerciante como al pequeño contribuyente. Ojalá que en el año 1997 podamos tratar en este recinto una reforma tributaria integral.

Es muy poco lo que se puede agregar a esta altura del debate. Entiendo que esta iniciativa que estamos tratando es altamente inequitativa e injusta. Muchos señores diputados se han referido a los aspectos inconstitucionales que contiene esta reforma, que deben ser contemplados porque, sin duda, crean una sensación de inseguridad jurídica. Yo quiero abordar una cuestión más simple: en los últimos días hemos oído en los medios de comunicación masiva hablar de las marchas, protestas y actos de violencia contra los inspectores de la Dirección General Impositiva. Es lamentable que esto ocurra. Son cosas que no se pueden justificar pero que forman parte de la realidad. Parecería que el Estado se hubiera convertido en el sheriff de Sherwood, para que tengan que aparecer Robin Hoods.

Sin duda que la presión tributaria es absolutamente insoportable para nuestros pequeños comerciantes y contribuyentes. No voy a repetir el ejemplo que ha dado el señor diputado Balter con respecto al joven que concurre a una heladería. Simplemente voy a pedir que piensen en una anciana que va a un negocio y no le dan el comprobante de pago. Incluso pienso si los hombres de campo, que generalmente son tímidos, van a exigir un comprobante de pago. En consecuencia, no podemos pensar que esa ley sea justa y equitativa.

No voy a avanzar más en la consideración de este tema porque todo ha sido dicho. Simplemente manifiesto mi total desacuerdo con este proyecto de ley, adelantando que votaré por la negativa. (Aplausos.)

Sr. Presidente (Pascual). — Tiene la palabra el señor diputado por Santa Fe.

Sr. Aramburu. — Señor presidente: estimo que el debate se encuentra agotado, y que la posi-

ción de nuestro bloque ha sido claramente expuesta por el señor diputado Dumón.

Sin perjuicio de adherir a los conceptos vertidos por la oposición, mi intervención tiene por objeto dejar sentada mi disconformidad por no haber sido girado este proyecto a la Comisión de Legislación Penal.

El proyecto que estamos considerando está vinculado con la aplicación de sanciones que forman parte del denominado Derecho Penal Administrativo o, si se quiere, Derecho Penal Tributario. Sea cual fuere el término que se utilice, toda la doctrina está conteste en que estas normas forman parte del Derecho Penal, por lo que esta iniciativa debió haber sido remitida a la comisión que presido. Ello nos hubiera posibilitado, entre otras cosas, efectuar un paralelo de este proyecto con la ley penal tributaria...

Sr. Presidente (Pascual). — La Presidencia informa a los señores diputados que se está llamando para votar, porque el señor diputado preopinante es el último orador. En consecuencia, le va a solicitar especialmente al oficialismo que haga silencio.

Continúa en el uso de la palabra el señor diputado por Santa Fe.

Sr. Aramburu. — Estaba diciendo que en la Comisión de Legislación Penal hubiéramos efectuado un paralelo entre la ley penal tributaria y este proyecto de ley, para impedir la existencia de parches como los que va a haber en la futura norma. Además, hubiera posibilitado un tratamiento sistemático de la ley 11.683 que, en realidad, es un conjunto de retazos y parches que no tienen forma orgánica, lo que la hacen autocontradictoria en muchos casos.

El hecho de haber enviado este proyecto a la Comisión de Legislación Penal también hubiera posibilitado que tuvieran intervención algunos organismos, como el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal y el Consejo Profesional de Ciencias Económicas, quienes nos hicieron llegar sus dictámenes y observaciones más que atendibles sobre este proyecto.

El planteo que efectúo no es meramente formal, porque desgraciadamente el proyecto que estamos considerando presenta errores técnicos en cuanto a la existencia de la clausura preventiva que ha sido cuestionada desde el punto de vista constitucional por violar el derecho de defensa, y en lo referente a la obligación que se pretende crear a los consumidores de reclamar el comprobante de pago, en contradicción

con lo que prescribe el artículo 42 de la Constitución Nacional, y en violación de su privacidad.

Por ejemplo, vemos que en uno de los artículos se establece como sanción máxima de clausura, de tres a diez días, que se eleva de seis a veinte días cuando se reitera la infracción en diez años.

Si bien en materia de clausura preventiva se ha establecido un tope máximo de tres días se ha mantenido la facultad del juez de prolongar esta sanción *sine die*, lo que en la doctrina se suele denominar clausura por tiempo indeterminado, que incluso puede terminar siendo a perpetuidad mientras no se cumplan los requisitos.

En estas circunstancias existiría la paradoja de que en el derecho argentino tendremos por un lado la clausura perpetua como medida preventiva y, por el otro, una clausura máxima que en ningún caso superará los veinte días. Hubiéramos podido sistematizar de otra forma las faltas previstas en este proyecto. Se están igualando casos muy distintos: una cosa es que un comerciante no esté inscrito, no emita facturas o no las entregue, y otra distinta es que no las registre o no las entregue de acuerdo con las formas en que debe hacerlo. En el primer caso, la conducta de incumplimiento de la obligación tributaria posee una índole totalmente diferente del segundo, que puede deberse incluso a meras cuestiones burocráticas. Sin embargo, en el proyecto se considera a ambos como una misma falta.

Aun dentro del propósito de la propia mayoría, que hemos cuestionado por su falta de constitucionalidad, de oportunidad política y de sentido económico y social adecuado, es sorprendente que la clausura indeterminada no haya sido prevista como sanción.

Por otra parte ni siquiera los artículos están bien redactados. Por ejemplo, a continuación del artículo 44 se agrega un artículo por el que se notifica al responsable de la infracción, que expresa: "En caso de no hallarse presente este último en el acto del escrito..." Es decir que tiene que estar presente el responsable cuando se inscribe el acta. ¿Qué significa esto? Suponemos que se habrá querido expresar "en el acto descripto" y que por alguna razón no se transcribió correctamente.

Además, cuando el proyecto hace referencia al artículo 52, donde se menciona la pena mínima aplicable, se emplean los términos "podrá reducir a su mínimo legal"; pero a continuación —este artículo todavía no tiene número— se expresa: "se reducirán, por única vez,

al mínimo legal". La pena no se reduce, sino que el juez cuando la aplica la gradúa en el mínimo o en el máximo. Estos errores se deben a que estaban apurados por elaborar el proyecto, y éste es sólo un ejemplo ya que el análisis podría ser aún mayor. Estaban apurados por dictaminar y entonces no se realizó el giro a la Comisión de Legislación Penal.

Tal vez pueda comprender el apuro del bloque oficialista por satisfacer el requerimiento del señor Silvani; pero no es bueno negar la intervención a las comisiones especializadas cuando los temas así lo requieren.

Debo destacar que ni siquiera podría sostenerse que la Comisión de Legislación Penal obscurca el tratamiento de los temas. También me cuestioné esto. Entonces, hice memoria y recordé que consideramos alguna modificación a la ley sobre represión del narcotráfico, el juicio abreviado, la instrucción sumaria, la adecuación de las penas de robo de autos de acuerdo con el viejo proyecto de Sebastián Soler, e incluso hemos dado un tratamiento responsable y profundo al proyecto de ley penal tributaria.

Entonces, no comprendemos por qué no se realizó un estudio profundo de este asunto. Tal vez obedezca a que se está buscando un efecto publicitario, y por lo tanto debe ser algo rápido. Si esto es lo que se pretende, debo decir que algún día el señor Silvani dejará de ser funcionario y nosotros no seremos más legisladores. Entonces, el efecto publicitario se habrá agotado y quedará para el país una ley incoherente, defectuosa, inconstitucional y deplorable.

Sr. Presidente (Pascual). — Se va a llamar para votar.

—Mientras se llama para votar:

Sra. Remedi. — Pido la palabra.

Sr. Presidente (Pascual). — ¿A qué efectos, señora diputada?

Sra. Remedi. — Para fundamentar el voto de mi bancada.

Sr. Presidente (Pascual). — No obstante estar cerrada la lista de oradores, la Presidencia le va a conceder el uso de la palabra para que lo haga brevemente.

Sra. Remedi. — Señor presidente: el voto negativo de la UCEDE se funda en nuestra creencia de que es preciso instaurar un régimen tributario más equitativo, disminuir el gasto superfluo y asegurar que el 63 por ciento del presupuesto que se asigna al gasto social llegue efectivamente a sus destinatarios. También basamos nuestra posición en un antecedente histórico: a fines del siglo XVI era común confis-

car las herramientas de trabajo de los labradores que no pagaban sus impuestos; luego, durante la monarquía francesa, llegó Colbert, quien comprendió que eso era un contrasentido, como lo es en la Argentina de hoy clausurar los pequeños comercios y a continuación exigir que sus dueños paguen.

—Ocupa la Presidencia el señor presidente de la Honorable Cámara, don Alberto Reinaldo Pierri.

Sr. Fragoso. — Señor presidente: solicito que la votación se realice en forma nominal.

Sr. Presidente (Pierri). — La Presidencia desea saber si el pedido de votación nominal resulta suficientemente apoyado.

—Resulta suficientemente apoyado.

Sr. Presidente (Pierri). — La Presidencia informa que según lo establecido por la Constitución, deberá dejarse constancia del resultado de la votación a fin de establecer si las adiciones o correcciones realizadas son aprobadas por mayoría absoluta o por las dos terceras partes de los presentes.

Se va a votar en forma nominal el dictamen de la Comisión de Presupuesto y Hacienda recaído en el proyecto de ley venido en revisión por el cual se modifica la ley 11.683.

—Se practica la votación nominal.

Sra. Secretaria (Pérez Pardo). — Sobre 176 señores diputados presentes han votado 97 por la afirmativa y 73 por la negativa, registrándose además 4 abstenciones. No se ha computado el voto de un señor diputado por no haber hecho uso de su llave.

—Votan por la afirmativa los señores diputados: Aban de Abalos, Abasto, Abihaggle, Alterach, Alvarez (C.R.), Alvarez Echagüe, Arias, Atanasof, Avila, Ayala, Balestrini, Barrios, Benzi, Bordín, Britos, Caillet, Cámara, Camaño, Cardoso, Carrara, Casari de Alarcía, Castillo (J.L.), Castro, Chica, Corchuelo Blasco, Das Neves, Dellepiane, Díaz Lozano, Díaz Martínez, Dómina, Domínguez (D.C.), Drisaldi, Estrada, Funes, Gabrielli, Giménez, Golly, Golpe, González (A.E.), González (M.L.), Granados, Gudiño, Gutiérrez (D.B.), Haquim, Herrera, Irrazábal, Kaehler, Lamberto, Leguizamón, Lence, Liponezky de Amavet, López (E.I.), López Arias, Macedo, Maqueda, Matzkin, Maurette, Melogno, Menem, Migliozi, Miralles de Romero, Mondelo, Mondino, Mossello de Benzo, Müller, Obarrio, Parra, Pepe, Ferrini, Pezoa, Pichetto, Rampi, Robles,

Rodríguez (M.E.), Rojo, Rollano, Roy, Rubeo, Rubini, Salim, Salino, Salto, Santander, Sat, Schiaretti, Scrimizzi, Soria (C.E.), Soria (E.V.), Speratti, Suárez, Tenev, Tolomeo, Toma, Tulio, Valcarcel, Veramendi y Vilche.

—Votan por la negativa los señores diputados: Adaime, Alvarez (C.A.), Aramburu, Ayetz, Balter, Banzas de Moreau, Barberis, Becerra, Bizzotto, Bonino, Bordenave, Bulacio, Cabirón, Cafiero, Callaba, Cambareri, Carca, Cruchaga, D'Elia, Domínguez (L.S.), Dumón, Estévez Boero, Fadel, Fayad, Fernández de Combes, Figueroa, Fragoso, Galante, Garay, Carré, Gatti, Gianni, Gómez Diez, Gorini, Guevara, Illia, Isequilla, Jaunarena, Juncosa, Martínez (E.), Martínez (M.L.), Martínez Zucardi, Mercader, Mercado Luna, Montiel, Musa, Natale, Neder, Negri, Nieva, Ocampos, Pando, Pascual, Pasqualini de Acosta, Patterson, Peláez, Pellín, Piñón Avila, Polino, Polo, Remedi, Rico, Roberti, Rodil, Rodríguez (J.), Ruiz Palacios, Sánchez, Sobrino, Storani, Teodosiu, Trettel Meyer, Villalba y Viqueira.

—Se abstienen de votar los señores diputados: Acevedo, Barrionuevo, Brunelli y Togni de Vely.

Sr. Presidente (Pierri). — En consideración en particular el artículo 1º.

Tiene la palabra el señor diputado por Salta.

Sr. López Arias. — Señor presidente: recogiendo algunas inquietudes que se nos han planteado, la comisión propone eliminar del artículo 1º, en la modificación al artículo 43, la frase "de las resoluciones dictadas por el director general", reemplazándola por "y por toda otra norma de cumplimiento obligatorio".

Sr. Presidente (Pierri). — Se va a votar electrónicamente el artículo 1º con la modificación propuesta por la comisión.

—Resulta afirmativa de 100 votos; votan 172 señores diputados sobre 179 presentes.

Sr. Presidente (Pierri). — En consideración el artículo 2º.

Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Dumón. — Señor presidente: propongo que en este artículo 44 de la ley 11.683 se reduzca la multa a 100 mil pesos, que la venta sea superior a cien pesos, y que se elimine en el inciso 1º la frase que dice "en las formas, requisitos y condiciones que establezca la Dirección General".

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Cruchaga. — Señor presidente: quisiera preguntar a la comisión por qué se han omitido

en este artículo los casos de subfacturación, cuando se trata de maniobras ampliamente conocidas últimamente.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Salta.

Sr. López Arias. — Señor presidente: se ha querido mantener una verdadera garantía incluyendo dentro de las infracciones únicamente a aquellas que objetivamente pueden probarse y que no dan lugar a discusión.

La subfacturación podría dar lugar a una arbitrariedad, porque se estaría dejando la puerta abierta a un amplio margen de discrecionalidad por parte de la autoridad de aplicación, que es justamente lo que quisimos evitar. La idea es que se trate de infracciones que puedan ser comprobadas por sí y que no admitan medias tintas.

Sr. Presidente (Pierri). — Se va a votar electrónicamente el artículo 2º, con las modificaciones propuestas por la comisión.

— Resulta afirmativa de 101 votos; votan 175 señores diputados sobre 181 presentes.

Sr. Presidente (Pierri). — En consideración el artículo 3º.

Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Dumón. — Señor presidente: en la parte que dice: "...dejarán constancia de todas las circunstancias relativas a los mismos, a su prueba y a su encuadramiento legal..." propongo agregar: "y el descargo del contribuyente, con o sin asistencia letrada."

Por otra parte, en cuanto a la notificación, dado que en todos los casos se habla de "notificación fehaciente", en lugar de hacer una remisión al artículo 100, propongo que solamente se diga: "de modo fehaciente".

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Chaco.

Sr. Fragoso. — Señor presidente: voy a hacer referencia a algo que el señor diputado Aramburu ya señalara en su breve exposición.

En la parte final del artículo 3º la redacción establece: "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."

En realidad suponemos que la intención es hacer referencia al acto y no al acto del escrito, porque este último es el acto material de confección del acta.

Suponemos que eso es lo que se quiso decir. Por ello, la redacción debe establecer que en

caso de no hallarse presente este último en el acto —el acto de la inspección—, se notificará el acta labrada por medio de los procedimientos que correspondan.

En definitiva, la propuesta concreta es que se elimine "del escrito" y sólo se haga referencia al acto.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Salta.

Sr. López Arias. — Señor presidente: en cuanto a la primera observación, formulada por el señor diputado Dumón, debo señalar que el descargo está expresamente previsto. Se cita al responsable para que lo efectúe en el momento establecido para que lleve a cabo el aporte de pruebas. Esa es la oportunidad que se brinda.

El acta normalmente se confecciona con la presencia del interesado —teniendo en cuenta sus circunstancias personales—, quien queda notificado de que va hacer valer su derecho a prueba y su descargo con posterioridad a la fecha que se fije.

Este último párrafo se refiere a la notificación en aquellos casos en que el interesado pueda no haberse notificado o no haya querido hacerlo. De todas formas hay que ratificar la situación para que haga valer el derecho a prueba, que es lo que se quiere proteger con todas las garantías de la ley.

Por lo expuesto consideramos que la Cámara debe pasar a votar este artículo tal como se encuentra redactado.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Dumón. — Señor presidente: voy a hacer una aclaración que me parece sumamente pertinente. Pido al señor miembro informante que por favor preste atención.

El artículo dice: "...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 cinco (5) días...". Quiere decir que el acta quedará redactada sin la defensa del descargo del contribuyente y será el único elemento que en primera instancia analizará el juez administrativo. Lo que quiero decir es que en el momento de labrarse el acta se debe permitir al comerciante hacer su descargo y elegir si en esa oportunidad lo hará con o sin asistencia letrada. No veo por qué no se le puede dar al comerciante el derecho a efectuar su descargo cuando lo están responsabilizando por una infracción.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Salta.

Sr. López Arias. — Señor presidente: reitero que para el descargo tiene otra oportunidad, haciendo valer la prueba con posterioridad. De todas maneras no hay inconveniente en que se agregue en el acta de comprobación que los funcionarios deberán dejar constancia de todas las circunstancias pertinentes. Incluso se podría agregar la expresión "o de las que desee incluir el interesado". No tenemos problemas en incorporar esta expresión porque lo que abunda no daña, pero el descargo y la prueba son posteriores.

Sr. Presidente (Pierri). — Se va a votar electrónicamente el artículo 3º con la modificación aceptada por la comisión.

Sr. Dumón. — ¿Qué texto se va a votar? ¿Es la redacción que propusimos nosotros?

— Resulta afirmativa de 99 votos; votan 163 señores diputados sobre 180 presentes.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Dumón. — Señor presidente: en la votación me he abstenido porque no entendí si la comisión aceptó la propuesta de que el descargo conste en el acta y que en ese momento el contribuyente pueda contar con asistencia letrada si así lo desea. Como no sabíamos qué se votaba, nos abstuimos. Si nuestra propuesta es aceptada, votamos por la afirmativa; de lo contrario, por la negativa.

Sr. Presidente (Pierri). — La votación ya se ha efectuado, señor diputado.

Tiene la palabra el señor diputado por Salta.

Sr. López Arias. — Señor presidente: el artículo dice: "...deberán ser objeto de un acta de comprobación en la cual los funcionarios fiscales dejarán constancia de todas las circunstancias relativas a los mismos...". Agregamos "las que desee incorporar el interesado". Es decir que no hablamos de asistencia legal pues esta instancia es posterior. Si el interesado quiere hacer dejar una observación respecto de ese acto, puede dejar constancia en el acta; el funcionario tiene la obligación de recibirla. Para el resto queda citado para la audiencia, a donde irá con todas las pruebas, asistencia letrada y representante legal si lo desea.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Dumón. — Señor presidente: quiero dejar constancia de mi voto negativo en este pronunciamiento.

Sr. Presidente (Pierri). — Queda constancia, señor diputado.

En consideración el artículo 4º.

Se va a votar electrónicamente.

— Resulta afirmativa de 98 votos; votan 169 señores diputados sobre 178 presentes.

Sr. Presidente (Pierri). — En consideración el artículo 5º.

Se va a votar.

— Resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Pierri). — En consideración el artículo 6º. Tiene la palabra el señor diputado por Tucumán.

Sr. Vitar. — Señor presidente: proponemos la eliminación del presente artículo por entender que el procedimiento correcto implica que la Dirección General realice un sumario administrativo y solicite al juez que decida sobre la posibilidad de la clausura de un establecimiento.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Salta.

Sr. López Arias. — Señor presidente: la comisión mantiene el texto propuesto.

Asimismo, advierto que la votación del artículo en consideración debe realizarse en forma electrónica en virtud de que se introdujeron modificaciones a la sanción del Senado.

Sr. Presidente (Pierri). — Se va a votar.

— Resulta afirmativa de 91 votos; votan 167 señores diputados sobre 179 presentes.

Sr. Presidente (Pierri). — En consideración el artículo 7º.

Tiene la palabra el señor diputado por el Chaco.

Sr. Fragoso. — Señor presidente: propongo la eliminación del artículo en consideración en razón de que el agregado sugerido por la comisión otorga la facultad de proceder a la clausura preventiva, con la que no coincidimos. Además, se elimina la necesidad de que el funcionario que proceda a efectuar la clausura requiera el asesoramiento legal, como prevé el artículo 10 de la ley 11.683.

Sr. Presidente (Pierri). — Acepta la comisión.

Sr. López Arias. — No, señor presidente.

Sr. Presidente (Pierri). — Se va a votar.

— Resulta afirmativa.

— Sin modificaciones se vota y aprueba el artículo 8º.

Sr. Presidente (Pierri). — En consideración el artículo 9°.

Tiene la palabra el señor diputado por Salta.

Sr. López Arias. — Señor presidente: la comisión propone que al final del artículo en consideración se agregue la siguiente frase: "El juez administrativo o judicial, en su caso, dispondrá el levantamiento de la clausura preventiva inmediatamente que el responsable acredite la regularización de la situación que diera lugar a la medida".

No queremos que esta medida se convierta en un castigo; por lo tanto, aquel que sufre una clausura es porque está en una situación de riesgo, por ejemplo, no se encuentra inscripto, pero con el agregado propuesto logrará el levantamiento de la medida inmediatamente que acredite la regularización de su situación, sin esperar ningún plazo ni presentar ninguna apelación; sólo tendrá que presentar la constancia de la acreditación para que la autoridad administrativa o judicial levante la medida aplicada.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Dumón. — Señor presidente: entendemos que en el presente artículo habrá una contradicción si se sanciona con la modificación propuesta, porque el artículo 2° habla de 10 días; sin embargo, aunque el artículo 9° hable de tres días no existe un plazo máximo en el caso de que el juez no levante la clausura.

Por lo expuesto, entendemos que debería agregarse la siguiente frase: "...y tendrá como máximo el plazo fijado en el artículo 44.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Córdoba.

Sr. Cafferata Nores. — Señor presidente: quiero hacer una observación que responde a la más absoluta buena fe y que entiendo ha pasado inadvertida a la mayoría de los señores diputados.

La intervención judicial que se predica en el artículo que intenta legitimar la clausura preventiva impuesta por funcionarios de la DGI, más que una garantía judicial efectiva es un elegante ademán que se incorpora en la ley, porque esta normativa se aplicará con arreglo al decreto reglamentario, que en el artículo que voy a citar conserva plenamente su validez según he podido informarme hoy en la biblioteca de la Dirección General Impositiva.

La pregunta es la siguiente: ¿cuándo el juez mantendrá la clausura preventiva? Cuando se comprueben los extremos requeridos por el inciso f) del artículo 44, incorporado a la ley

11.683 por el proyecto, es decir, cuando se constate que se ha configurado uno o más de los hechos u omisiones del artículo 44 y concurrentemente exista un grave perjuicio.

Vale decir que se requieren dos extremos: la omisión y el grave perjuicio. Pero cabe preguntar entonces cuáles son las omisiones que se quieren sancionar con este artículo: no entregar o no emitir facturas de las ventas o los servicios. En este punto quiero hacer un paréntesis, porque a pesar de que pareciera ser ésta la única infracción u omisión sancionable, el artículo 41 del decreto reglamentario equipara la omisión de expedir factura con el hecho de que esta última no haya sido emitida por la totalidad del importe en virtud de la cantidad y precio de los bienes y servicios, o cuando contenga bonificaciones o descuentos no ajustados a la realidad.

Cualquiera de estas circunstancias: omisión de factura, descuento no ajustado a la realidad, todo a criterio del funcionario de la Dirección General Impositiva, será la base de la omisión que pueda determinar la clausura.

Sin embargo, el problema real es el siguiente, ¿Cómo se comprueba la existencia de tales omisiones? Por el acta que labran los funcionarios de la DGI. Es aquí en donde pido especial atención. El artículo 41 del decreto 1.397/79, reglamentario de la ley, dice que dicha acta hará fe mientras no se pruebe su falsedad.

Me pregunto cómo hará un juez para probar en tres días de plazo que el acta es ideológicamente falsa.

Esto es imposible. No hay forma de que en tan breve término el juez pueda tener por falsa el acta y demostrada la falsedad, cuando tratándose de un instrumento público requiere de un procedimiento especial a los efectos de declarar su falsedad.

Por esto pido a los señores diputados que reflexionen sobre esta invocación al juez natural que va a controlar la medida, quien si en tres días no verifica que el procedimiento fue irregular deberá levantar automáticamente la clausura preventiva, ya que no podrá dictar ninguna resolución porque continuará dando fe el acta labrada por el funcionario de la DGI que constató la infracción. Esto prueba —siguiendo quizá una línea de política legislativa— que se va a utilizar la clausura preventiva como una sanción, toda vez que jamás podrá dejar de ser preventiva dentro del término máximo de diez días que puede tener.

Apelo a la buena fe de los señores legisladores porque tengo la impresión de que a lo

mejor esta circunstancia reglamentaria no ha sido advertida, y con seguridad tendremos oportunidad de revisar este aspecto del dictamen procurando que la garantía judicial sea tal como se declara, a favor de quienes van a sufrir la autoridad del Poder Ejecutivo por medio de la DGI.

En conclusión: el Poder Ejecutivo a través de la DGI va a aplicar sanciones definitivas disfrazadas de clausuras preventivas.

La intervención judicial del segundo párrafo del propuesto artículo 77 es sólo una aparente concesión al Poder Judicial de una facultad de control de realización imposible.

Me podrían decir que el juez podrá declarar inconstitucional el artículo 41 del decreto reglamentario. Es cierto. Agrego, entonces, una conclusión: para levantar una clausura preventiva el juez deberá plantear y resolver una cuestión de inconstitucionalidad. ¡Qué fácil y expeditivo!

La intervención judicial prevista por el proyectado artículo 77 no es más que un hipócrita ademán elegante.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Tucumán.

Sr. Vitar. — Señor presidente: de modo coherente con los argumentos vertidos durante la consideración en particular del artículo 6º solicitamos la eliminación de los artículos 9º a 14.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Salta.

Sr. López Arias. — Señor presidente: acabo de advertir —lamentablemente no me di cuenta con anterioridad— que se ha incurrido en un error tipográfico grave al transcribir este artículo, lo que en verdad pudo haber dado lugar a tanta confusión.

Ciertamente el texto que figura en el dictamen es incomprensible porque está mal redactado. Lo que sostiene el dictamen de comisión en su original y no en esta mala transcripción, es que el juez debe mantener la clausura hasta tanto el responsable regularice la situación que originó la medida preventiva. Ese es el sentido de esta medida precautoria; no es que no exista un plazo sino que se mantiene mientras subsistan el riesgo y la gravedad del perjuicio que tiene como requisito previo este artículo.

Entonces, el juez puede levantar la clausura preventiva en la medida en que se acredite que el responsable regularizó su situación.

Además, surge claro del texto de este artículo que el juez debe tomar la medida luego de escuchar en consulta al interesado. Esta no es

una actuación unilateral de los funcionarios de la DGI que elevan la información, porque el juez tiene que resolver previa consulta con el interesado.

En ese sentido, no tengo problema alguno en que quede constancia de que no está en el espíritu de esta norma que la interpretación que formulen los decretos reglamentarios exceda su letra, si es que se pretende convertirla en un instrumento que sólo puede ser modificado por una especie de redargución de falsedad. No es ése el espíritu, señor presidente. Lo que se pretende es que el juez reciba el informe de la DGI, escuche al interesado y resuelva de acuerdo con su libre convicción. Por otra parte, esa medida se aplica única, pura y exclusivamente mientras dure la gravedad y el perjuicio para el fisco.

En consecuencia, al final del primer párrafo del nuevo texto propuesto para el artículo 77, en lugar de "o mantenerla hasta tanto el responsable resuelva dejarla sin efecto en razón de medida preventiva", debe decir: "o mantenerla hasta tanto el responsable regularice la situación que originó la medida preventiva".

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Córdoba.

Sr. Cafferata Nores. — Señor presidente: aceptando la respuesta del señor diputado López Arias, pienso que más claro que ir a la discusión parlamentaria a los fines de la interpretación, sería establecer en el propio artículo que esta atribución del juez no puede ser objeto de ninguna limitación por legislación de segundo orden o normas reglamentarias. El juez se va a ver enfrentado en el caso concreto con una ley y con un decreto, si es que no se contraponen entre sí. Por lo tanto, va a ajustar su actuación a las dos regulaciones legales que, por cierto, pueden ser perfectamente complementarias.

Sugiero a la comisión que si esta observación es aceptada, en lugar de dejarla librada a la interpretación del juez sobre la base de la discusión parlamentaria y el espíritu de la ley, quede expresamente consignada en la norma.

Sr. López Arias. — Señor presidente: quiero manifestar que no encuentro otra forma de redacción. El sentido de esta iniciativa es claro: el juez tiene que escuchar a ambas partes, y luego resolver. No veo la forma de derogar un decreto reglamentario. El texto de esta norma anula cualquier interpretación restrictiva que se quiera hacer por parte de la reglamentación. Además, entiendo que sería sobreabundante cualquier agregado. Evidentemente, el

decreto reglamentario queda modificado totalmente a partir de esta iniciativa: en el caso de que el decreto reglamentario mantuviera su redacción, sería incompatible con la ley de procedimiento tributario.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Córdoba.

Sr. Cafferata Nores. — Señor presidente: el señor diputado preopinante sostiene que el juez podrá obrar según su libre convicción. Si la ley sostiene esto en forma expresa, va a quedar automáticamente inhabilitada cualquier reglamentación que limite la libre convicción. Quiero aclarar que hay otro artículo que sostiene que esto debe aplicarse de acuerdo con la reglamentación.

El agregado de la expresión "según su libre convicción" sería adscuena para que desde el punto de vista técnico podamos dejar salvada esta objeción que formulo, cuyo espíritu creo que es compartido por el señor miembro informante.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Salta.

Sr. López Arias. — Señor presidente: la comisión mantiene el texto propuesto.

Sr. Presidente (Pierri). — Se va a votar el artículo 9º con las modificaciones propuestas por la comisión.

— Resulta afirmativa.

— Sin observaciones se vota y aprueba el artículo 10.

Sr. Presidente (Pierri). — En consideración el artículo 11.

Tiene la palabra el señor diputado por Salta.

Sr. López Arias. — Señor presidente: el último párrafo de este artículo sostiene que "la decisión del juez será inapelable", y de esta manera elimina la garantía de la doble instancia judicial, que es un principio muy importante en nuestro sistema jurídico. Por lo tanto, propongo que se reemplace dicha expresión por la siguiente: "La decisión del juez será apelable al solo efecto devolutivo".

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Dumón. — Señor presidente: solicito que en lugar de "al solo efecto devolutivo" se diga "al solo efecto suspensivo", y se eliminen los restantes artículos del dictamen.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Salta.

Sr. López Arias. — Señor presidente: la comisión no acepta.

Sr. Presidente (Pierri). — Se va a votar por el sistema electrónico el artículo 11 con las modificaciones introducidas por el señor miembro informante.

— Resulta afirmativa de 90 votos: votan 162 señores diputados sobre 171 presentes.

Sr. Presidente (Pierri). — La Presidencia informa que los señores diputados Schiavetti y Casari de Alarcia han dejado constancia de su voto afirmativo.

En consideración el artículo 12.

Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Dumón. — Señor presidente: oportunamente he solicitado la eliminación de este artículo y de los restantes.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Salta.

Sr. López Arias. — Señor presidente: la comisión no acepta modificaciones.

Sr. Presidente (Pierri). — Se va a votar el artículo 12.

— Resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Pierri). — En consideración el artículo 13.

Tiene la palabra el señor diputado por Salta.

Sr. López Arias. — Señor presidente: aquí se propone, en primer lugar, la fijación de un monto límite de 10 pesos para las infracciones del consumidor final. Además, pretendemos disminuir la multa ya que la redacción original de este despacho remitía a los artículos 43 y 44, que fijaban penas francamente excesivas. Por eso vamos a proponer que en el segundo párrafo de este artículo se efectúen dos agregados, a fin de que, en lugar de decir: "El incumplimiento de esta obligación será sancionado según los términos del primer párrafo del artículo 43 de esta ley", diga lo siguiente: "El incumplimiento de esta obligación en las operaciones de más de diez pesos (\$ 10) será sancionado según los términos del primer párrafo del artículo 43 de esta ley, reduciéndose el mínimo de la multa a este efecto a veinte pesos (\$ 20)".

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Córdoba.

Sr. Cafferata Nores. — Señor presidente: no podemos dejar pasar por alto este artículo en particular, porque creemos que puede tener consecuencias excesivamente graves para lo que significa un sistema de convivencia entre ciudadanos. Sintéticamente debo decir que este artículo afecta el derecho a la intimidad, porque

obliga a un ciudadano que ejerce un acto lícito como es el de comprar o consumir servicios a demostrar a la autoridad pública qué compra. Además, con las modificaciones del artículo 41 se le va a exigir que diga si está bien el descuento que le han efectuado.

Por otro lado, ¿la factura es o no uno de los papeles privados cuya inviolabilidad protege la Constitución Nacional? ¿Puede castigarse a un ciudadano por el hecho de que se niegue a dar a un inspector uno de los papeles privados cuya inviolabilidad custodia la Constitución Nacional? ¿Es que lo dispuesto por la Constitución Nacional vale lo mismo que lo ordenado por un inspector de la DGI? Quizás esto parezca ingenuo o infantil, dado lo avanzado de la hora, pero les pido que reflexionen. Estamos hablando del derecho a la intimidad y de la inviolabilidad de los papeles privados.

¿Qué derecho tiene un ciudadano consumidor? Tiene derecho a reclamar a quien le vende o le presta un servicio que le dé una factura. Pero cuando ese derecho se transforma en un derecho de cumplimiento obligatorio, se llama jurídicamente potestad, y potestad solamente tienen los funcionarios públicos. O sea que la futura norma estará transformando a los ciudadanos de este país en funcionarios públicos.

Si el Estado ha fracasado en sus métodos para perseguir la evasión, que organice otros, pero que no transfiera esta obligación que no ha cumplido a la sociedad en su conjunto, porque la democracia —y esto ha sido bien dicho— tiene como base a ciudadanos que participan y no a personas que se controlan mutuamente.

Esta disposición tiene solamente un efecto intimidante, que no va a tener reflejo en la eficacia de la recaudación. A lo mejor vale la pena terminar mi intervención con una reflexión que no es mía, sino que la hizo hace mucho tiempo Hegel, cuando manifestó que los ciudadanos no podían ser tratados como los perros, a los que se asusta blandiendo el palo.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Jujuy.

Sr. Macedo. — Señor presidente: quería proponer una modificación en este artículo, porque me parece imprecisa la expresión "a la salida del establecimiento", cuando se hace referencia a que los consumidores deberán conservar las facturas y exhibirlas a los inspectores que se las pudieran solicitar en el momento de la operación o a la salida del comercio. Entiendo que esa expresión debe ser sustituida, porque una vez que la persona esté en la calle va

a ser muy difícil determinar claramente cuál es el límite del área en el que persiste su obligación.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Salta.

Sr. López Arias. — Señor presidente: este artículo no viola la intimidad de las personas. La factura no constituye una carta privada sino un instrumento de otra naturaleza.

Con el criterio que se pretende adoptar aquí habría sido inaplicable, por ejemplo, aquella norma penal que tomaba en muchos casos como prueba del incumplimiento la no emisión de la factura. En este tipo de investigación no habríamos tenido derecho de requerir este tipo de documentos.

Sin embargo, esto no es así. Todos los países modernos del mundo cuentan con normas parecidas a ésta, por lo que no es una novedad argentina o de este Congreso sino que son normas largamente admitidas en la doctrina del mundo.

Además, al establecer el ámbito espacial en el interior o ala salida del comercio quisimos evitar justamente la extensión hacia otros lugares donde sí se podía decir que se estaba invadiendo la vida privada de las personas fuera del ámbito acotado del negocio. La palabra "salida" es precisa: en caso de que haya un inspector de la DGI en la puerta del negocio, puede requerir este tipo de documentación para ver si existe o no una infracción.

Finalmente, voy a referirme a un tema casi doméstico. En la mayoría de los comercios con los que el ciudadano común mantiene un contacto cotidiano, éste se encuentra muy intimidado y hasta se avergüenza de solicitar la factura porque significaría hasta una desconfianza hacia el comerciante. Entonces, esto lleva a que en la mayoría de los casos, debido al prurito que existe en la mentalidad argentina, el consumidor no pida la factura.

Por lo tanto, lo que establece este artículo no es algo intimidatorio sino que constituye un aval para que cada vez que el ciudadano efectúe una compra sienta que existe un argumento más como para requerir la emisión de la factura. Esto es muy importante para que en los negocios en los cuales se manifiesta otro tipo de vínculos que no son sólo los accidentales sino de mayor permanencia, se requiera la factura y podamos efectuar un control mucho más estricto.

Entonces, con las modificaciones propuestas por la comisión solicito que se proceda a la votación.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor diputado por Córdoba.

Sr. Negri. — Señor presidente: quisiera hacer una consulta doméstica y mostrar algunas de las contradicciones que aquí se han puesto de manifiesto. Se ha aprobado un artículo por el cual se puede sancionar a alguien que al realizar una compra superior a diez pesos no tenga en su poder la factura cuando el inspector se la requiera, y ahora se está considerando un artículo que establece cuál es el ámbito en el que esta requisitoria puede realizarse, haciéndose esta disquisición entre la entrada, la salida, el porche y el zaguán.

¿Qué se entiende por entrada y por salida en el caso de los quioscos que están sobre la vereda? Allí se puede comprar por mucho más de diez pesos; se pueden comprar apenas dos cosas por un valor de cuarenta o cincuenta pesos. Esta situación también se manifiesta en los shoppings o en las ferias. ¿Cuál es la salida? ¿El inspector está autorizado para correr a alguien por la calle y exigirle la factura? (Aplausos.)

Esto está marcando contradicciones y lagunas que sólo servirán para instalar una situación de características casi policíacas al denunciarse unos a otros y correr por la vereda para pedir que se muestre la factura. Esto es absolutamente absurdo. ¿Va a haber inspectores en la vereda para determinar qué se entiende por adentro y qué por afuera? Mientras tanto, se podrá comprar por un monto diez veces superior al que se señala en la sanción en un quiosco situado en la esquina del Congreso.

Sr. Presidente (Pierri). — Tiene la palabra el señor miembro informante.

Sr. López Arias. — Considero que es de mal gusto llevar a cabo esta discusión y esta chicanería a esta hora de la noche.

Sr. Dumón. — Solicito que la votación sea nominal.

Sr. Presidente (Pierri). — La Presidencia desea saber si el pedido de votación nominal resulta suficientemente apoyado.

— Resulta suficientemente apoyado.

Sr. Presidente (Pierri). — Se va a votar en forma nominal el artículo 13 con las modificaciones propuestas por la comisión.

— Se practica la votación nominal.

Sra. Secretaria (Pérez Pardo). — Sobre 177 diputados presentes, han votado 94 por la afirmativa y 71 por la negativa, registrándose ade-

más 4 abstenciones. No se ha registrado el voto de 7 señores diputados por no haber hecho uso de sus respectivas llaves.

— Votan por la afirmativa los señores diputados: Abasto, Alarcia, Alterach, Álvarez (C. R.), Arias, Atanasof, Avila, Ayala, Balestrini, Barriónuevo, Barrios, Benzi, Bizzotto, Bordin, Caillet, Camaño, Cardoso, Carrara, Casari de Alarcia, Castillo (J. L.), Castro, Chica, Corchuelo Blasco, Das Neves, Delleplane, Díaz Lozano, Díaz Martínez, Dómina, Domínguez (D. C.), Dragicevic, Estrada, Funes, Gabrielli, Giménez, Golly, Golpe, González (A. E.), González (M. L.), Granados, Gudiño, Gutiérrez (D. B.), Haquim, Herrera, Irrazabal, Kaehler, Lambert, Leguizamón, Lence, Liponezky de Amavet, López (E. I.), López Arias, Maqueda, Martínez (S. V.), Matzkin, Maurette, Melogno, Menem, Migliozi, Miralles de Romero, Mondino, Mossello de Benzo, Müller, Natale, Obarrio, Parra, Pepe, Perrini, Pezoa, Pichetto, Rampi, Robles, Rodríguez (M. E.), Roggero, Rojo, Rollano, Roy, Rubini, Salino, Salto, Santander, Sat, Schiaretta, Scrimizzi, Soria (C. E.), Soria (E. V.), Speratti, Suárez, Tenev, Togni de Vely, Tolomeo, Toma, Tulio, Veramendi y Vilche.

— Votan por la negativa los señores diputados: Abán de Abalos, Adaime, Alessandro, Alvarez (C. A.), Aramburu, Ayetz, Banzas de Moreau, Barberis, Baylac, Becerra, Bonino, Bordenave, Cibirón, Cafferata Nores, Cafiero, Callaba, Cambareri, Carca, Cruchaga, D'Elia, Domínguez (L. S.), Dumón, Estévez Boero, Fadel, Fayad, Fernández de Combes, Frago, Galante, Garré, Gatti, Gianni, Gorini, Guevara, Illia, Jaunarena, Juncosa, Martínez (E.), Martínez (M. L.), Martínez Zuccardi, Mathov, Mercader, Mercado Luna, Montiel, Mussa, Neder, Negri, Nieva, Ocampos, Parentella, Pascual, Passo, Patterson, Peláez, Pellin, Piñón Avila, Polino, Polo, Rico, Roberti, Rodil, Rodríguez (J.), Salim, Sánchez, Sobrino, Teodosio, Vensentini, Viglione, Villalba, Viqueira, Vitar y Zuccardi de Flamarique.

— Se abstienen de votar los señores diputados: Brunelli, Drisaldi, Macedo y Mondelo.

Sr. Presidente (Pierri). — La votación ha resultado afirmativa por mayoría absoluta.

En consideración el artículo 14.

Si no se hace uso de la palabra se va a votar.

— Resulta afirmativa.

— Sin observaciones, se votan y aprueban los artículos 15 y 16.

— El artículo 17 es de forma.

Sr. Presidente (Pierri). — Habiendo sido modificado el texto sancionado por el Honorable

Senado, el proyecto vuelve a la Cámara iniciadora.¹

Sr. López Arias. — Señor presidente: como el Honorable Senado todavía está sesionando solicito a la Presidencia que haga la remisión inmediatamente.

Sr. Presidente (Pierri). — Así se hará, señor diputado.

Se va a votar un pedido de inserción que hizo llegar a la Presidencia el señor diputado Corchuelo Blasco.

—Resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Pierri). — Queda autorizada la inserción solicitada¹.

En uso de las atribuciones que le confiere el artículo 157 del Reglamento, la Presidencia invita a la Honorable Cámara a pasar a un cuarto intermedio hasta mañana a las 12.

—Se pasa a cuarto intermedio a la hora 23 y 42.

FULVIO F. RAMOS
Director del Cuerpo de Taquígrafos