

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, sancionan con fuerza de Ley:

DEROGACIÓN DE LA LEY 20680 DE ABASTECIMIENTO

Artículo 1°: Deróganse la ley 20.680, ley de Abastecimiento; el inciso 3° del artículo 1° de la ley 21.845, los incisos 2° y 3° del artículo 1° de la ley 24.344, el artículo 6° de la ley 26.992 y la ley 26.991 de Nueva Regulación de las Relaciones de Producción y Consumo.

Artículo 2°. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

FUNDAMENTOS

Sra. Presidente:

Esta iniciativa tiene como objeto derogar la ley 20680, ley de abastecimiento y represión del agio y la especulación, sancionada el 20 de junio de 1974 y sus modificatorias. Este proyecto ya fue presentado en el año 2021, expediente 4529-D-2021 - Trámite Parlamentario 182 -, pero no tuvo tratamiento en esta H. Cámara, por lo que mediante el presente se reproduce su contenido.

Resulta necesario hacer algunas breves consideraciones sobre el origen y evolución de la normativa que a lo largo de los años estableció, mecanismos de control de precios e intervención del Estado en las distintas fases del proceso productivo.

¹Las leyes de abastecimiento y control de precios fueron promovidas en nuestro país desde el año 1939, por gobiernos de distintos signos políticos, con carácter temporal y de emergencia, y se fueron sucediendo una tras otra a lo largo de los años, hasta que en 1966 pasaron a ser explícitamente permanentes, situación que fue convalidada por la ley de abastecimiento en 1974. En otras palabras, el lapso de tiempo desde 1966 hasta 1991, se caracterizó por la adopción de normas que realizaban delegaciones legislativas permanentes, sin estar vinculadas a situaciones de emergencia y que por distintos mecanismos intentaron defender la competencia y el abastecimiento, pero lograban lo contrario, además de fracasar en el control de la inflación.

La ley 20680 de abastecimiento, conocida como "Ley Gelbard" en alusión al entonces ministro de economía, de la última presidencia de Juan Domingo Perón, José Ber Gelbard, no fue una ley aislada, sino un hito más en la sucesión de normas que delegaban facultades legislativas para controlar los precios y la producción de prácticamente todos los bienes y servicios, con el teórico objetivo de garantizar el abastecimiento.

La mencionada norma—de orden público— estableció en su primer artículo el ámbito general de su aplicación, el cual sería luego modificado por Ley 26.991 en el año 2014. El artículo 2 agregaba que el ámbito de la ley comprende todos los procesos económicos relativos a dichos bienes, prestaciones y servicios y toda otra etapa de la actividad económica vinculada directa o indirectamente a los mismos. Asimismo, facultó al PEN para rebajar o suspender temporariamente derechos, aranceles y/o gravámenes de importación; acordar subsidios y/o exenciones impositivas, cuando ello sea necesario para asegurar el abastecimiento, y/o la prestación de servicios; prohibir o restringir la exportación cuando lo requieran las necesidades del país.

Queda claro el exceso de las facultades legislativas que el Congreso había delegado de manera permanente en el PEN y autorizado a subdelegarla —especialmente en los artículos 2, 3, 26 y 27 de la Ley de Abastecimiento— en los funcionarios u organismos que considerase conveniente, todas disposiciones a las que se les hicieron severos cuestionamientos desde la doctrina constitucional y desde los sectores afectados, en mérito a los principios de tutela judicial efectiva, legalidad, separación de poderes y seguridad jurídica.

En 1991 mediante el decreto de necesidad y urgencia 2284/91 se dispuso la suspensión del ejercicio de las facultades establecidas en la ley de Abastecimiento, con excepción del artículo 2º inc c) que habilitaba al Poder Ejecutivo a “dictar normas que rijan la comercialización, intermediación, distribución y/o producción”. El mencionado decreto estableció, a su vez, la posibilidad de reponer la plena vigencia de las demás facultades mediante una declaración específica de «emergencia de abastecimiento» por parte del Congreso. Tiempo después, el Poder Ejecutivo dictó el decreto de necesidad y urgencia 722/1999, declarando la emergencia de abastecimiento y habilitando, en consecuencia, la operatividad de todas las facultades previstas en la ley 20.680 mientras durara ese específico estado de emergencia.

Uno de los precedentes en materia de control judicial de las facultades delegadas en la Ley 20.680,² fue el de la Sala I de la Cámara Contencioso Administrativa Federal, que en el año 2015 declaró la nulidad de la Resolución 25/2006 de la ex Secretaría de Comercio

² 14 C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala I, 06/08/2015, “Shell Compañía Argentina de Petróleo SA c/ EN – SCI Resol 25/06 y 54/06 s/ proceso de conocimiento”

Interior, por entender que la decisión de dicho organismo de imponer la obligación de mantener el abastecimiento de gasoil implicaba el ejercicio de facultades previstas en el inciso d) del artículo 2 de la Ley de Abastecimiento, las cuales se encontraban suspendidas al momento del dictado de la resolución, y que la medida adoptada por ese acto no pudo ser dispuesta válidamente sin una previa declaración de emergencia de abastecimiento por parte del Congreso. Respecto al Decreto 722/99, acertadamente la Sala ha considerado que la norma se agotó en sus efectos una vez finalizada la crisis que motivó su dictado.

En el año 2014, se aprueba la ley 26.991 - Nueva Regulación de las Relaciones de Producción y Consumo - y se modifica la ley 20680, otorgando más herramientas al Poder Ejecutivo para intervenir fuertemente en la economía y en el comercio, e imponer restricciones al derecho de propiedad y a la autonomía contractual de los particulares. Si bien eliminó algunas de las disposiciones más controvertidas, en especial las penas privativas de la libertad, al mismo tiempo incorporó modificaciones que pueden ser impugnadas desde el punto de vista constitucional.

Es así que algunas previsiones reiteran y, en algún caso, amplían, las facultades que esa norma atribuye a órganos administrativos —sin plazos ni bases para su ejercicio— y que son y fueron susceptibles de serias objeciones. En este sentido, cabe señalar que varias de las reformas incluidas, en particular, la imposición del previo pago de las multas, implican una severa limitación del derecho de defensa y acceso a la justicia. En forma similar, la facultad establecida en el artículo 27 de disponer la venta, producción, distribución o prestación de bienes o servicios, constituyen a todas luces, una expropiación indirecta, toda vez que suprime el derecho individual a ejercer libremente el comercio. El presupuesto establecido en el mencionado artículo sólo exige la configuración del desabastecimiento o de la escasez de bienes o servicios que satisfagan necesidades básicas o esenciales orientadas al bienestar general de la población como requisito para su aplicación, sin indagar en las causas que originaron ese desabastecimiento y, además, la determinación de que el producto debe satisfacer necesidades básicas queda sujeta a la discrecionalidad de la autoridad de aplicación.

Por otra parte, la ley 26991 derogó el artículo 4 del decreto 2284/91, y se volvió a efectuar una delegación permanente de facultades legislativas en el Poder Ejecutivo. El artículo 19 de la ley 26991, derogó toda norma que “se oponga o condicione el ejercicio de

las facultades establecidas” en la ley 20680, eliminando así la exigencia de una previa declaración del Congreso para habilitar el ejercicio de tales facultades, y adicionalmente se efectuó una nueva y permanente delegación de las facultades legislativas previstas en los artículos 2, 3 y 27 de la ley de abastecimiento, desvinculada de toda emergencia pública.

Respecto de los antecedentes parlamentarios, muchos son los proyectos que se han presentado en los últimos años cuyo objeto es derogar la ley 20680, provenientes de legisladores de distintos partidos. Entre ellos destacamos el 2409-S-2021 del Senador Pablo Blanco; el 0192-D-2016 del Diputado Mario Negri; el 5616-D-2015 de los Diputados Manuel Garrido, Victoria Donda Pérez, etc.; el 0939-S-2015 del Senado Roberto Basualdo; el 9594-D-2014 de los Diputados Adrián Pérez, María Liliana Schwindt, etc.; el 7492-D-2014 de los Diputados Federico Pinedo, Cornelia Schmidt Liermann, etc.; el 5741-D-2014 de las Diputadas Patricia Bullrich, Patricia De Ferrari Rueda, etc. y el 1028-D-2014 de los Diputados Pablo Tonelli y Sergio Bergman.

Ahora bien, el artículo 76 de la CN establece un límite constitucional para las leyes de abastecimiento y control de precios: éstas no pueden ya efectuar delegaciones legislativas permanentes y desvinculadas de toda emergencia pública, por lo que la ley de abastecimiento viola dicho artículo.

No caben dudas de que la ley 20680 y su modificatoria implican un avance sobre el derecho de propiedad y de ejercer toda industria lícita consagrados en los arts. 14 , 17 y 75, inc. 18, de la Constitución Nacional, además de vulnerar la división de poderes. Por lo tanto, la facultad de dictar tales medidas de carácter general es propia del Congreso de la Nación y por ello deben ser adoptadas por ley formal.

Con respecto al control de precios,³ John K. Galbraith es uno de los pocos economistas que ha defendido los mecanismos de control permanente de precios y fuera de estrictos supuestos de emergencia transitoria. Analiza la economía norteamericana de la Segunda Guerra y la inmediata posguerra, y su política de precios y cita dos casos en los que juzga deseable el control de precios: la economía de guerra y de movilización limitada, de preparación de recursos para una emergencia nacional llevando a cabo cambios en la

³ http://www.olafinanciera.unam.mx/new_web/31/pdfs/PDF31/GalbraithOlaFin31.pdf

organización de la economía nacional. Para este autor, en períodos de guerra, los métodos fiscales-monetarios para combatir la inflación resultan inadecuados y, en caso de movilización limitada, los controles monetarios son esenciales, pero su efectividad se daña por "la interacción de los salarios y los precios". Según este autor, en una movilización limitada, los vendedores oligopólicos y los sindicatos poderosos elevan los precios y salarios, forzando la expansión monetaria y la inflación, y mediante el control de precios podría frenar la tendencia en el tiempo. Aún para estos casos, creemos que la intervención estatal que se propone, termina perjudicando al conjunto de la sociedad.

En este sentido, coincidimos con los economistas que sostienen que los controles no impiden la inflación, sino que la esconden por un breve lapso, generan desabastecimiento y mercados negros y sobre todo amenazan la subsistencia de una sociedad libre y democrática, al imponerse medidas que vulneran el derecho de propiedad. Entre ellos citamos a Ludwig Von Mises, Leonard Read, Henry Hazlitt, Israel Kirzner, George Reisman, Friedrich A. Hayek y Murray Rothbard. Estos autores sostuvieron que los precios son el medio por el cual una sociedad transmite información sobre sus preferencias en millones de operaciones particulares y por lo tanto, cualquier interferencia coactiva que se haga a este sistema espontáneo y transparente genera las distorsiones señaladas, porque quien produce no lo va a hacer a pérdida en contra de su propio patrimonio y quien compra un producto lo acapara, sabiendo que puede dejar de estar disponible o en su caso, perder calidad por causa de esa intervención a la producción, generando desabastecimiento.

Otra referencia muy ilustradora es el libro "4.000 años de Controles de Precios y Salarios" de Robert Schuettenger y Eamon Butler, que describe cómo las consecuencias de esta fatídica idea cesarista de imponer precios y controles nunca funcionó desde la antigüedad, pasando por el Código de Hammurabi en Babilonia, el Antiguo Egipto, la Atenas del Siglo de Oro, el Imperio Romano, la Inglaterra medieval, Flandes en el siglo XVI, la Francia de la revolución del siglo XVIII, entre otros ejemplos; todos demuestran que a pesar de las mortales sanciones por no obedecer esos controles, la población terminaba desobedeciendo igual en un mercado paralelo. Esto porque siempre ocurría que el límite a los precios y salarios sacaba del mercado a productores y trabajadores que no estaban dispuestos a producir o trabajar por debajo de sus expectativas. Adicionalmente ocurría que la oferta de bienes producidos cayera abruptamente, lo que al mismo tiempo producía el aumento de los precios de los bienes escasos ofrecidos y un desabastecimiento progresivo.

En nuestro país, a lo largo de la historia, diferentes elencos políticos con diversas ideas intervinieron en la formación de precios, desde la imposición de acuerdos, pasando por el control y, en el grado mayor, la fijación de precios o "precios máximos", que es una historia que cosecha fracaso tras fracaso.

Uno de los primeros antecedentes fue durante el segundo plan quinquenal de Perón, en el que se demostró que lo que parecía un éxito de corto alcance fue un estruendoso fracaso en el mediano y largo plazo - incluso se puede afirmar que fue inicio de la tendencia inflacionaria hasta nuestros días (salvo el lapso de la convertibilidad de la década de 1990) -. El objetivo principal era la reducción de la inflación y la recuperación del saldo positivo en la balanza comercial. A fines de 1951, por primera vez en la historia argentina la inflación alcanzó el 50% anual; como respuesta el ministro Alfredo Gómez Morales, establece un control de precios, pero también se aplica un ajuste fiscal de medio punto del PBI y se reduce el ritmo de expansión monetaria del 27% anual que se venía observando en los últimos 4 años, al 13% anual en 1952. Durante los dos primeros años, este programa ayudó a bajar la inflación hasta casi cero en 1953. Pero en 1954 vuelve a observarse una inflación del 16% que se intenta frenar con más restricciones y sosteniendo una expansión monetaria del orden del 16-17% anual. Para 1958 la base monetaria creció casi 41% en el año y el déficit fiscal primario trepó a casi 6% del PBI; como resultado, aun con los controles de precios funcionando, la inflación volvió a superar el 50% anual.

En 1967 durante el gobierno de facto de Juan Carlos Onganía, el ministro de economía Adalberto Krieger Vasena aplicó un congelamiento de precios principalmente a productos industriales y de salarios, tipo de cambio fijo y ajuste fiscal.

Ya en la década de 1970, el plan de José Ber Gelbard incluía sólo un control de precios que no logró casi nada en materia de inflación con un guarismo del 51% promedio de 1971 y 1972 a una inflación promedio de 42% en 1973 y 1974. Todo terminó en el famoso "Rodrigazo" con inflaciones de más del 300% en 1975 y 1976.

En 1977, el ex ministro de Economía durante el gobierno militar, José Martínez de Hoz, estableció una "tregua" de precios por 120 días, y una reforma financiera, que consistió básicamente en una desregulación del sistema y una eliminación de los techos a las tasas

nominales de interés. Al finalizar la tregua, la inflación volvió, aumentaron las tasas de interés y se produjo una recesión.

Así llegamos a 1985 con el Plan Austral durante el gobierno de Raúl Alfonsín que combinaba medidas fiscales, monetarias y un novedoso método de desindexación en conjunto con el congelamiento de precios y salarios. Sin embargo, el intento fracasó porque el gobierno omitió encarar una profunda reforma del Estado, dado el alto déficit de las finanzas públicas.

Durante el kirchnerismo se agravaron los yerros. En 2005 el gobierno de Néstor Kirchner estableció un programa de control de precios a través de acuerdos con supermercados que contemplaba mantener estables los precios de 228 productos de la canasta básica durante 3 meses, pero luego se extendió a todo el año 2006. Con Cristina Kirchner, a partir de fines de 2011, se agudizaron las restricciones a la economía con la fijación de cepos cambiario y control de importaciones, que volvieron a generar presiones futuras de alzas de precios, disimuladas desde 2008 por la intervención del INDEC, cuando se adulteraron los guarismos de la inflación disminuyéndolos artificialmente y posteriormente, se ocultaron los índices de pobreza. También, desde su segundo mandato en el año 2014, el kirchnerismo implementó la herramienta de los esquemas de "Precios Cuidados", con uso y abuso de la política monetaria, el sostenimiento de un alto gasto público y un largo default de la deuda pública, cuyo resultado fue una inflación muy importante hacia los últimos años de su segundo mandato y una pobreza creciente hasta valores superiores al 30 %, datos que se ocultaban, porque en realidad demostraban el fracaso de la política intervencionista.

Durante el último año del gobierno del presidente Mauricio Macri, desde mayo de 2019, se hizo un acuerdo de precios por 60 productos esenciales, lo que implicó un control muy limitado que no tuvo la incidencia de los controles generales que mencionamos antes. Debe destacarse que en este período se sancionó en 2018 la nueva ley de Defensa de la Competencia, ley 27442, que establece la prohibición de actos que tengan por objeto o efecto limitar, restringir, falsear o distorsionar la competencia o el acceso al mercado, desde los acuerdos entre competidores o de las concentraciones económicas.

Por su parte, en el mes de octubre pasado, el presidente Alberto Fernández a través de la Secretaría de Comercio Interior, dictó la resolución 1050/21 que establece la fijación

temporal de precios máximos de venta al consumidor, para todos los productores, comercializadores y distribuidores de 1.432 productos de consumo masivo de todo el territorio nacional. Los precios se retrotraen hasta el 1° de octubre de 2021 y la medida tendrá vigencia hasta el 7 de enero de 2022. Además, remarca el carácter de "cumplimiento obligatorio para todas las cadenas productoras y comercializadoras" e insta a las empresas "a incrementar su producción hasta el máximo de su capacidad instalada" y a arbitrar las medidas para asegurar que no haya faltantes. Si hay incumplimiento, serán pasibles de sanciones de la ley de Abastecimiento.

En suma, y considerando que el programa Precios Cuidados había entrado en vigencia a partir de enero del año 2014 con el objetivo de ofrecer una canasta de "precios de referencia" en grandes supermercados para un conjunto de alimentos y productos de primera necesidad y al principio se componía de una canasta de 302 productos, vemos que en la actualidad alcanza 1.432 productos e incluye alimentos, bebidas y productos de limpieza, entre otros. Es decir que a partir de su puesta en marcha, hace casi ocho años, el programa ha sido relanzado en múltiples ocasiones y fue mantenido por las diferentes gestiones de gobierno que han pasado. Asimismo hay que destacar que el programa Precios Cuidados también incluye al programa Precios Esenciales y, además, ha coexistido junto a otros programas de controles de precios. Tal es el caso de Precios Máximos el cual, mediante Resolución 100/2020, fijó los precios de venta al consumidor de más de 23.000 artículos de consumo y que posteriormente fue reemplazado por el programa Super Cerca.

Sin embargo, a pesar de los años que se ha mantenido vigente Precios Cuidados, la ineficiencia para alcanzar su cometido es por demás elocuente: de acuerdo al Índice de Precios al Consumidor elaborado por la Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, desde el inicio del Programa hasta la actualidad el Nivel General de Precios se incrementó 1.091%. Pero lo que resulta aún más llamativo es que, durante el mismo lapso, los precios de los Alimentos y Bebidas no Alcohólicas se han incrementado 1.095%, es decir por encima del Índice.

Esto demuestra que el gobierno kirchnerista no termina de entender que el deseo de intervenir fijando los precios de bienes y servicios siempre tiene el mismo final, que es desalentar las inversiones y por lo tanto, la oferta de esos bienes y servicios; en suma, se produce el efecto contrario al que se busca y el resultado es el perjuicio, tanto a quienes

producen como a quienes consumen, porque se soslaya y se niega que el problema inflacionario es un fenómeno monetario y que se genera por la implementación de inconsistentes políticas monetarias por parte del Banco Central al expandir la oferta de dinero por encima de su demanda, provocando así una caída del poder adquisitivo de la moneda.

Si ante esta situación un gobierno decide establecer controles de precios, no sólo será incapaz de resolver la inflación sino que generará un nuevo problema que se suma al anterior: faltante de producción. Fue sumamente claro el economista austríaco Ludwig von Mises al escribir "La interferencia gubernamental con el precio de un bien restringe la oferta disponible para consumo. Este resultado es contrario a las intenciones que originaron los precios máximos. El gobierno quería que la gente tuviera más fácil acceso a los artículos controlados, pero su intervención trajo aparejada la disminución de la producción y oferta de bienes".⁴

Es por esto que es muy importante destacar que los precios, cuando surgen como resultado del intercambio voluntario entre compradores y vendedores, cumplen un rol vital e irremplazable en la economía. Los precios contienen y sintetizan información sobre las valoraciones subjetivas de millones de personas que resulta vital para la asignación de recursos escasos y funcionan como guía para intentar resolver las decisiones económicas acerca de qué producir, cómo producir y cuánto producir. Además, resulta imprescindible distinguir que los precios únicamente pueden existir como consecuencia del respeto al derecho de propiedad, es que una transacción comercial no es más que un intercambio de derechos de propiedad entre dos partes. Por ende, no nos equivocamos al decir que un gobierno que fija precios se encuentra violando los derechos de propiedad de sus gobernados.

Como corolario de todo lo expuesto, citamos a modo de conclusión el análisis de la revista británica "The Economist" que criticó la política del Gobierno en materia de precios, tras la decisión de imponer un congelamiento de precios como receta para contener la inflación.

⁴ Mises, Ludwig von. *The Commercial and Financial Chronicle*, de 20 de diciembre 1945.

⁵La definición de locura, supuestamente dijo Albert Einstein, es hacer lo mismo una y otra vez y esperar un resultado diferente". Y agregó: "El gobierno peronista de Argentina parece encontrar esta simple regla tan desconcertante como otros encuentran la teoría general de la relatividad". Es el propio gobierno la razón por la que Argentina tiene la inflación más alta de todas las economías más grandes del mundo (salvo Venezuela, cuyo gobierno es aún más adicto a los controles)". Y por último: "El país ha estado aquí antes. La inclinación del peronismo por el proteccionismo, los subsidios y la sujeción del tipo de cambio significa que Argentina sufre déficits fiscales crónicos y escasez de divisas".

⁶Además de nuestra triste casuística en los fallidos intentos de controlar los precios, no podemos dejar de mencionar el caso venezolano. Los propios fundamentos de la Ley Orgánica de Precios Justos (2014) apuntan abiertamente a alcanzar un determinado objetivo político y no necesariamente económico, a saber, «la mayor eficacia política y calidad revolucionaria en la construcción del socialismo». ⁷ No hace falta recordar los resultados de estas medidas en la situación actual de Venezuela, sometida a la inflación más alta del mundo y a un desabastecimiento permanente de muchos productos básicos.

En síntesis, teniendo en cuenta que el artículo 76 de la CN establece que «se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca», y de la letra de la ley 20680 y su modificatoria, surge que las disposiciones están destinadas a regular conductas privadas, ajenas al ámbito de la administración pública, de modo que es obvio que no se está en presencia de «materias determinadas de administración». El derecho de propiedad y las libertades de comerciar, trabajar, ejercer industria lícita o contratar se ven fuertemente restringidas en cuanto el Estado se arroga la potestad de establecer precios máximos o

5

<https://www.cronista.com/economia-politica/la-opinion-demoledora-de-the-economist-es-por-el-propio-gobierno-que-la-inflacion-es-tan-alta/>

6

http://ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/ADPUB-MONTEAVILA/5/ADPUB_2012_5_219-242.pdf

⁷ Decreto 600 del 21/11/2013 (Venezuela).

mínimos, fijar márgenes de utilidad u obligar a un sujeto a producir, industrializar o comerciar aún a pérdida constituyendo una violación a los artículos 14, 16, 17, 18, 19, 28 de la CN.

El resumido recuento histórico de la aplicación de la ley de abastecimiento realizado precedentemente, nos permite concluir que el sistema vigente no goza de la característica de novedoso, y que sus fallas –y forzoso desenlace– son previsibles, no produce el efecto buscado, más bien todo lo contrario, la inflación no disminuye, desalienta la inversión y no permite la generación de empleo genuino y finalmente representa un avance contra el derecho de propiedad.

Las emergencias sociales y económicas declaradas a lo largo del tiempo en nuestro país, constituyeron causales para justificar el intervencionismo estatal y las restricciones de las libertades económicas protegidas por la Constitución nacional, que sólo pueden ser restringidas en casos excepcionales y a tenor de los resultados, nunca para controlar precios, porque es bien sabido que los precios bajan en mercados en donde la competencia es reñida y coexisten múltiples oferentes. Sin embargo, también resulta obvio que para promover la entrada de nuevos jugadores a un mercado, para promover la inversión privada y aumentar la producción se requieren marcos jurídicos institucionales que respeten los derechos de propiedad, den certeza y generen previsibilidad hacia el futuro. La Ley 20.680 atenta directamente al corazón de estos conceptos.

Por todo lo expuesto, proponemos la derogación de la Ley 20680 de Abastecimiento y sus modificatorias, por lo que solicito a mis pares la aprobación de este proyecto de ley.