

Honorable Cámara:

Las Comisiones de Legislación General, de Presupuesto y Hacienda y de Asuntos Constitucionales al considerar el Mensaje 007 y Proyecto de Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos, expediente 0025-PE-23,

FUNDAMENTOS DE LA DISIDENCIA PARCIAL

Señor presidente:

Los aquí firmantes venimos a expresar los fundamentos de la disidencia en base al proyecto de Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos, expediente 25-P.E.-23, mensaje 7/2023, proyecto de ley de fecha 27 de diciembre de 2023.

En primer lugar, celebramos la enorme labor realizada por el plenario de comisiones en el tratamiento del proyecto. Durante todo el mes de enero se llevaron a cabo seis jornadas de trabajo en el plenario de las Comisiones de Legislación General, Presupuesto y Hacienda y Asuntos Constitucionales a través de debates públicos en los que se expusieron inquietudes a 15 representantes de distintas áreas del Poder Ejecutivo nacional, y recibido 217 especialistas, referentes y representantes de distintos espacios para escuchar sus observaciones sobre el proyecto de Ley. En total fueron 67 horas de trabajo en el plenario. El bloque de la UCR, particularmente, presentó por escrito 160 preguntas sobre el texto proyectado.

También resaltamos la decisión del Poder Ejecutivo que, luego de la última votación en recinto y en el transcurso de estos meses, ha resuelto moderar la propuesta original con gran cantidad de cambios y reformas. Así, mientras que la redacción remitida inicialmente contaba con 664 artículos, más otros 283 que se encontraban en anexos, y que abordaba materias y aspectos extremadamente diversos, esta última versión cuenta con unos 232 artículos que alcanzan una cantidad de materias y asuntos mucho menor y estrictamente asociados a las áreas que requieren una pronta respuesta.

De esa manera, y luego de un análisis exhaustivo del nuevo texto del proyecto de Ley de Bases y Puntos de Partida decidimos acompañar el dictamen, pero efectuando observaciones, reservas y reformulaciones de cara a la discusión en el recinto.

Por todo lo expuesto, proponemos cambios en los siguientes artículos del dictamen, a saber:

1. Reorganización administrativa.

En el Título II de Reforma del Estado, en particular, en el Cap. 1 sobre reorganización administrativa, el artículo 3 de manera correcta excluyó de las delegaciones al Ejecutivo los organismos de otros poderes y las universidades nacionales que se encuentran incluidos en el inc. a del artículo 8 de la Ley 24.156, reglamentado mediante Decreto 1344/2007. Sin embargo, el último párrafo del artículo proyectado excluye un listado de organismos únicamente de la facultad de disolución, sosteniendo todas las otras delegaciones que se efectúen al Ejecutivo.

En este sentido, debemos notar que esta es la primera vez que una ley de emergencia otorga una facultad tan amplia para disolver, modificar, reasignar competencias establecidas por ley. Para graficarlo, la ley 25.414 del 2001 facultaba al presidente De la Rúa a:

- a. Fusionar o centralizar entes autárquicos.
- b. Transformar organismos descentralizados en empresas públicas.
- c. Derogar normas específicas de rango legislativo que afecten o regulen el funcionamiento operativo de organismos o entes de la administración descentralizada, empresas estatales o mixtas, o entidades públicas no estatales, adecuando sus misiones y funciones; excepto en materia de control, penal o regulatoria de la tutela de intereses legítimos o derechos subjetivos de los administrados, y con respecto al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados.

Una facultad tan amplia que integre las de: disolución, modificación o eliminación de competencias, funciones y responsabilidades, reorganización, transformación de estructura jurídica, centralización, fusión, escisión o transferencia a las provincias o a la CABA, de organismos (especialmente los creados por ley) no tiene antecedentes y es por eso que la disidencia que presentamos pretende resguardar los organismos listados en el último párrafo, ampliando su redacción para que no puedan ser objeto de ninguna de las facultades delegadas.

La redacción que propondremos del último párrafo del artículo 3 es la siguiente:

“Quedan excluidos de las facultades del presente artículo las universidades nacionales, los órganos u organismos del Poder Judicial, Poder Legislativo, Ministerio Público y todos los entes que de ellos dependan, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET); la Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud “Dr. Carlos G. Malbrán” (ANLIS); la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT); el Instituto de la Propiedad Industrial (INPI); el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA); Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM); la Autoridad Regulatoria Nuclear (ARN), la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE); la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA); la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU); la Comisión Nacional de Valores (CNV); el Instituto

Nacional Centro Único Coordinador de Ablación e Implante (INCUCAI); la Unidad de Información Financiera (UIF); el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Instituto Nacional del Teatro.”

2. Privatizaciones

Respecto del Capítulo 2 sobre Privatizaciones del Título II - Reforma del Estado, procuramos garantizar un mayor control del Congreso en el proceso de privatizaciones, promoviendo un rol activo de dicho poder del Estado en la supervisión y aprobación de este tipo de operaciones.

La propuesta original de nuestro bloque había sido que cada declaración de “sujeta a privatización” de cada empresa sea tratada de manera individual. Es decir, una ley por cada empresa o grupo de empresas vinculadas al mismo sector o rubro. Esto permite un mejor análisis de cada caso o por enclave de desarrollo y fue la práctica más extendida luego de la Ley 23.696 de Reforma del Estado de 1989.

Así, podemos encontrar diferentes antecedentes que dan cuenta de esta práctica legislativa. Fueron tratadas de manera individual: la Ley 23.809 de 1990 sobre Altos Hornos Zapla; ley 24.076 de 1992 sobre Gas del Estado, ley 24.145 de 1992 sobre YPF; ley 24.855 de 1997 sobre el Banco Hipotecario Nacional. En otros casos, la ley incluía a varias empresas del mismo rubro: ley 24.045 de 1991 de empresas del rubro de Defensa; ley 24.065 de 1992 sobre empresas eléctricas; ley 24.804 del 1997 sobre empresas nucleoelectricas y centrales nucleares.

Aún así, también existen antecedentes de declaraciones de varias empresas simultáneamente como se pretende en el proyecto (por ejemplo, la misma Ley 23.696 de 1989 que declara sujetas a privatización a 26 empresas o la Ley 24.155 de 1992 que declara sujeta a privatización a la Caja Nacional de Ahorro y Seguro y al Banco Nacional de Desarrollo). Por esa razón, en vez de insistir en un sistema más restrictivo, proponemos establecer un mecanismo para asegurar un debate informado, que permita a la ciudadanía saber, conocer y entender qué empresas funcionan bien, cuáles no y por qué es positiva su privatización. Garantizar tres objetivos: Información pública (para la ciudadanía), velocidad (para el Ejecutivo) y control (del Congreso).

El Congreso debe evitar el no debate (una declaración sin informes del estado y situación de las empresas) tanto como un debate reducido solo en la bicameral, que consideramos insuficiente toda vez que, como expresa Llanos (1998), “una comisión bicameral integrada por seis senadores y seis diputados fue creada por ley con el objeto de efectuar, de ahí en más, el seguimiento del proceso de implementación que tendría lugar en el seno del Ejecutivo. Sus atribuciones fueron las de requerir información y formular propuestas, consejos y observaciones, pero no de emitir dictamen vinculante”.

Tomando la experiencia comparada de los presidencialismos con control de agenda sugerimos un proceso que genere confianza y convencimiento ciudadano de los beneficios

públicos de las privatizaciones, incorporando para ello la intervención del plenario de las Cámaras. De esta manera, la propuesta es que ambas Cámaras consideren el informe previo que debe hacer la SIGEN y remitir a la bicameral, conforme artículo 20 de la Ley 23.696, con la facultad de discutirlo y eventualmente aprobarlo o rechazarlo en un plazo razonable de 45 días. Vencido el plazo sin respuesta legislativa, el Poder Ejecutivo se encontraría facultado a continuar con el proceso de privatización.

Se propone entonces agregar al final del artículo 17 los siguientes tres párrafos:

“La comisión bicameral deberá emitir dictamen aceptando o rechazando dicho informe, el cual será considerado con carácter preferente por cada Cámara.

Si no es rechazado por ambas Cámaras en el plazo de cuarenta y cinco (45) días, el Poder Ejecutivo queda facultado a proseguir con la privatización de conformidad a la Ley 23.696.

El rechazo del informe en ambas Cámaras en el plazo indicado implica la revocación de la declaración de “sujeto a privatización”.

3. Régimen de Incentivo para grandes inversiones (RIGI).

En lo que refiere al TÍTULO VIII sobre Régimen de incentivo para grandes inversiones (RIGI) proponemos que se amplíe su alcance y contemple un apartado específico para promoción de inversiones de las MiPymes, en tanto actores claves en la generación de empleo formal privado a lo largo y ancho de nuestro país, de manera que puedan efectuar inversiones de menor monto e igualmente quedar comprendidos en el régimen. En ese sentido, consideramos pertinente la inclusión de un párrafo segundo en el artículo 170, que disponga que “El Poder Ejecutivo Nacional podrá determinar montos menores de inversión requeridos para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas categorizadas como tales por la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa, Emprendedores y Economía del Conocimiento, hasta un límite de diez millones de dólares estadounidenses (USD 10.000.000). La autoridad de aplicación podrá reducir o incrementar el referido monto, en función de la actividad promovida o de las actividades promovidas, la localización geográfica y la envergadura del proyecto u otros factores que se consideren relevantes, siendo dichos parámetros establecidos en la norma complementaria que se dicte al efecto”.

Por otro lado, proponemos que en el artículo 162 se mencione específicamente que las “Grandes Inversiones” no incluyan las denominadas “inversiones de cartera”, esto es, participaciones en propiedad de empresas (acciones, por ejemplo) que buscan principalmente devoluciones financieras en lugar de influencia en la gestión de las mismas, las cuales se caracterizan por su inestabilidad y posibles perjuicios a las cuentas nacionales¹.

¹ Kose, M. A, Prasad, E. S, Terrones, M. E, (2006), “How Does Financial Globalization Affect Risk-Sharing? Patterns and Channels”, International Monetary Fund (IMF), pp. 34-45. La cita completa es: “la apertura prematura de la cuenta capital sin contar con un sector financiero bien desarrollado y

Adicionalmente, y en relación a los sujetos habilitados que pueden solicitar su adhesión al régimen, proponemos que, en el artículo 166, inciso a, puedan incluirse también como Vehículos de Proyecto Único (VPU) las sociedades anónimas simplificadas (SAS), un tipo societario que permite constituir una sociedad de manera más rápida y simple a menor costo, que inclusive ha recibido recientemente un renovado impulso por la nueva administración nacional pero que han sido excluidas de este régimen.

Por su lado, consideramos que los beneficios impositivos, cambiarios y arancelarios que se establecen en el régimen deben aplicarse especialmente para la fase de inversión en los proyectos mas no para la de producción y, en igual sentido, que no incentiven la compra de productos importados que hagan sustituir productos intermedios de producción nacional por importado, con efectos negativos sobre actividad económica, empleo y recaudación. En esa línea, proponemos las siguientes modificaciones: en el primer párrafo del artículo 169, la redacción sería: “A los efectos del presente, serán considerados “Grandes Inversiones” los proyectos que involucren la adquisición, producción, construcción y/o desarrollo de activos **nuevos** que serán afectados a actividades que cumplan con las siguientes condiciones:...”; el artículo 187, por su parte, quedaría: “Las importaciones para consumo de mercaderías, así como las importaciones temporarias efectuadas por los VPU adheridos al RIGI, que constituyan bienes de capital, repuestos, partes, y componentes para tales sujetos, **destinados a la inversión en activos afectados, se cursarán por el régimen general. En caso de que los citados bienes se los clasifique como “no producidos” en el país,** se encontrarán exentos de derechos de importación, de la tasa de estadística y comprobación de destino, y de todo régimen de percepción, recaudación, anticipo o retención de tributos nacionales y/o locales. Cualquier imposición en tal sentido será considerada como una violación a lo establecido en el artículo 162 de esta ley. La propiedad, posesión, tenencia o uso de la mercadería beneficiada con el tratamiento **para no producidos**, previsto en el párrafo anterior no puede ser objeto de transferencia, salvo que dicha transferencia se efectúe a otro VPU adherido al RIGI, lo cual deberá ser notificado a la Autoridad de Aplicación dentro de los quince (15) días corridos siguientes de ocurrido. El incumplimiento de las obligaciones previstas en el presente párrafo dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en este régimen. La obligación impuesta en el párrafo precedente se extingue en los mismos supuestos que los previstos en el artículo 176”; y, por último, en el artículo 190, cuyo primer párrafo debiera establecer que “Los VPU adheridos al RIGI podrán importar y exportar libremente bienes para la construcción, operación y desarrollo de dicho Proyecto Adherido, sin que puedan aplicárseles prohibiciones ni restricciones directas, restricciones cuantitativas, cupos o cuotas, de ningún tipo, ni cualitativas, de carácter económico, **lo anterior no excluye a las mismas del cumplimiento de los reglamentos técnicos vigentes al momento de la nacionalización.** Tampoco podrán aplicárseles precios oficiales ni ninguna otra medida

supervisado, instituciones bien establecidas y apropiadas políticas macroeconómicas puede dañar a un país ya sea por desfavorable composición de los flujos de entrada de capitales o por hacer vulnerable al país respecto de una abrupta restricción externa o la reversión de los flujos de inversiones”. Disponible en: <https://www.imf.org/external/np/res/seminars/2006/arc/pdf/kose.pdf>

oficial que altere el valor de las mercaderías importadas o exportadas, ni prioridades de abastecimiento al mercado interno, aun cuando las mismas estén previstas en la legislación vigente a la fecha de adhesión y excepto que las mismas se encuentren expresa y específicamente incluidas en la aprobación de la Autoridad de Aplicación de la solicitud de adhesión y del plan de inversión presentado.”

Para concluir, dejamos salvada en la presente disidencia observaciones a los artículos 162, 185, 186, 192, 222 que podrían constituir una transgresión a competencias y facultades exclusivas de las jurisdicciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, no delegadas a la Nación.