

CONGRESO NACIONAL
CÁMARA DE SENADORES
SESIONES ORDINARIAS DE 2018
ANEXO AL ORDEN DEL DÍA N° 165

Impreso el día 28 de mayo de 2018

SUMARIO

COMISION DE ASUNTOS ADMINISTRATIVOS Y MUNICIPALES, Y
DE ECONOMIAS REGIONALES, ECONOMIA SOCIAL, MICRO,
PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA

Dictamen en el proyecto de ley venido en revisión de simplificación y desburocratización para el desarrollo productivo de la Nación. (CD.-5/18)

DICTAMEN DE COMISIÓN

(Minoría)

Honorable Senado:

Vuestras Comisiones de Asuntos Administrativos y Municipales y de Economías Regionales, Economía Social, Micro, Pequeña y Mediana Empresa han considerado el proyecto de ley venido en revisión, sobre “Simplificación y Desburocratización para el Desarrollo Productivo de la Nación”, registrado bajo el Expediente CD – 5/18; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará la miembro informante, os aconsejan su rechazo.

De acuerdo a lo establecido por el artículo 110 del Reglamento del Honorable Senado, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de Comisiones, 08 de mayo de 2018.

Nancy S. Gonzalez

INFORME

I). Antecedentes normativos del proyecto de ley.

El presente proyecto de ley tiene como antecedente directo e inmediato el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 27 sobre “Desburocratización y Simplificación”, firmado el día 10 de enero de 2018, publicado en el Boletín Oficial el día 11 de enero del corriente y, de conformidad con lo normado por los artículos 99, inciso 3° y 100, inciso 13 de la Constitución Nacional y lo establecido en la Ley N° 26.122 - Régimen legal de los Decretos de Necesidad y Urgencia, de Delegación Legislativa y de Promulgación Parcial de Leyes, elevado al Honorable Congreso de la Nación el día 25 de enero de 2018.

La Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo, creada por la Ley N° 26.122, en la reunión de fecha 06 de febrero de

2018, se avocó al tratamiento y consideración del DNU N° 27/18, emitiendo DOS (2) Dictámenes, uno por la mayoría y otro por la minoría, registrados bajo el número de Orden del Día N° 1059/17 y Anexo, respectivamente, fechados el día 07 de febrero de 2018, ambos con OCHO (8) firmas siendo de mayoría el Dictamen firmado por el Presidente de la Comisión.

En mérito a la brevedad, remitimos a las consideraciones y argumentos esgrimidos por los Diputados/as y Senadoras/es de nuestro bloque en el Dictamen de minoría para fundamentar su rechazo al mega decreto del Poder Ejecutivo Nacional, suscribiéndolos en su totalidad y resaltando los siguientes:

“(…) En un parlamento con representación por medio de los partidos políticos, todo el procedimiento parlamentario con sus controversias, discursos y réplicas se vuelve fundamental para la democracia, pues tiende a la consecución de acuerdos y conduce a que nos acerquemos a una idea más pluralista respecto a la voluntad popular.

Asimismo, corresponde descartar criterios de mera conveniencia ajenos a circunstancias extremas de necesidad, puesto que la Constitución Nacional no habilita a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o el dictado de un decreto de necesidad y urgencia. La referencia a una situación de urgencia no puede constituir una afirmación meramente dogmática como para justificar por sí la emisión de disposiciones de carácter legislativo. Deben además descartarse situaciones de emergencia ya tratadas por el legislador con anterioridad y donde ya fijó una determinada pauta.

”Asimismo, no sólo el Poder Ejecutivo Nacional deroga y modifica normativas que debieron ser abordadas en el marco de un debate más profundo en el ámbito de las Cámaras legislativas de este Congreso Nacional, sino que, además, no cumple con las exigencias constitucionales respecto de la necesidad y urgencia, en los términos mencionados ut supra, y realiza modificaciones en materia penal, materia vedada para éste por la manda constitucional, en el marco de las atribuciones conferidas por el artículo 99, inciso 3, de la Norma Fundamental.

”En este sentido, el mencionado decreto expresa que se introducen modificaciones a la ley 25.246 (ley que modifica el Código Penal de la Nación-Encubrimiento y lavado de activos de origen delictivo), en aras de una mayor transparencia y simplificación de procedimientos que, en definitiva, redundan en una mayor seguridad jurídica. Pretende regular en materia expresamente vedada por la Constitución Nacional resultando nulo de nulidad absoluta e insanable.

”Volviendo a las materias que abarca el DNU, surge dable señalar que el mismo afecta, directa o indirectamente, a los ministerios de Modernización, Producción, Trabajo (en particular, las relaciones de trabajo), Finanzas (en especial, de más autonomía al funcionamiento de la Unidad de Información Financiera), Transporte, Cultura, Energía y Agroindustria (especialmente SENASA), ANSES (asimila el FGS a una entidad financiera), Banco Central y a la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) (...)”.

El artículo 24 de la ley 26.122 establece que: “El rechazo por ambas Cámaras del Congreso del decreto de que se trate implica su derogación de acuerdo a lo que establece el artículo 2º del Código Civil, quedando a salvo los derechos adquiridos durante su vigencia.”

EIDNU N° 27/2018 no fue aceptado ni rechazado por ninguna de las Cámaras del Congreso de la Nación, por lo tanto, a la fecha, está

vigente y plenamente operativo. En efecto, se puede observar que el PEN y los organismos competentes han dictado diversas normas reglamentarias y aclaratorias. El 23 de enero de 2018 –aún antes de que se reuniera la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo– el Instituto Nacional de la Propiedad Industrial dictó la Resolución N° 1/2018, reglamentando el DNU en la parte de sus competencias. Posteriormente se dictó el Decreto N° 168/2018 y la Resolución N° 168/2018; así como también, el Banco Central emitió la Comunicación A6437/2018, sobre sociedades de garantías recíprocas. Es más, otro DNU, el N° 95/2018, modificó el DNUN° 27/2018. También el día 12 de marzo se aprobó la nueva reglamentación de la ley N° 24.633 sobre circulación internacional de obras de arte para adecuarlo al DNUN° 27/2018.

Sin perjuicio de lo anterior, ante el rechazo generalizado de todo el arco político y las duras críticas de reconocidos juristas que se manifestaron sobre la inconstitucionalidad del mega DNU, el Gobierno Nacional y los legisladores de Cambiemos decidieron intentar una vía alternativa a lo establecido por la Ley N° 26.122, con el objetivo de “salvar” el contenido del decreto. Esto último, lejos de reparar el daño institucional producido por el avasallamiento a las competencias constitucionales del Congreso de la Nación, agravó la situación exponiendo claramente los vicios originarios del DNU y dejándonos al borde de un mamarracho parlamentario y un antecedente nefasto en la materia.

II). Consideraciones y antecedentes parlamentarios.

II) a). Tratamiento en la Cámara de Diputados de la Nación.

En este intento por enmendar la ilegalidad en la que incurrió el Gobierno Nacional, los Diputados Negri, Massot y López, del bloque oficialista de Cambiemos, presentaron el proyecto de ley que se encuentra en consideración, el cual surgió de la división del DNU 27/2018 y que, de hecho, propone modificaciones que ya se encuentran vigentes. Si el proyecto de ley que estas comisiones están considerando se aprueba o rechaza es igual a los efectos de la vigencia de las normas.

Presentar un proyecto que replica textualmente parte de un DNU es como presentar un proyecto igual a una ley vigente. Esto constituye un antecedente grave que no puede admitirse en el Congreso de la Nación, máxime cuando el PEN ya se encuentra reglamentando y aplicando las normas modificadas originalmente por el Mega DNU y, a su vez, se ha mostrado indiferente al desarrollo del debate en el seno del Congreso para definirla implementación de las mismas. El debate del presente proyecto es una puesta en escena, no tiene efecto jurídico.

Rechazamos este proyecto porque sus disposiciones ya se encuentran en plena vigencia. El debate es infructuoso. Paradójicamente, y dicho en los mismos términos que el Poder Ejecutivo utiliza en su “mega DNU” y en los proyectos de ley que lo replican, lo que es “burocracia innecesaria” es transitar este debate en el Congreso de la Nación, en las condiciones que impone el oficialismo, en un tratamiento exprés e inconsulto.

La supuesta “desburocratización” que unificaría y daría unidad al DNU N° 27/18 y a este proyecto de ley en sí, así como a los otros dos en que devino el DNU en cuestión, es una manera de llamar al

vaciamiento de las facultades de control del Poder Ejecutivo y sus diversos organismos; la “eliminación y simplificación de normas para dar una respuesta rápida y transparente a los requerimientos de los ciudadanos y de las empresas” (como se afirma en los fundamentos de los proyectos de ley), toma la forma de eliminación de los controles necesarios que el Estado debe asumir para ejercer sus atribuciones indelegables así como para prevenir acciones ilícitas por parte de los administrados.

Por ello, ni el DNU ni cada proyecto de ley en que devino tienen unidad, porque por más que se digitalicen procedimientos administrativos, firmas y expedientes de diversas áreas del Poder Ejecutivo no se trata de una iniciativa legislativa de modernización que trata de hacer más simple los trámites mediante normas que promuevan nuevos soportes tecnológicos a procedimientos de tan diversos organismos, sino que distintos regímenes legales están siendo modificados en detrimento de la intervención regulatoria del Estado y promoviendo que funcionarios públicos eludan las responsabilidades que les da su jerarquía; y en otros casos, derogan o modifican normas para arrogarse facultades y ampliar su margen de discrecionalidad.

Esta “desburocratización” como forma de eliminar controles, eludir responsabilidades y arrogarse facultades discrecionales, está en línea con este intento del oficialismo de eludir a este Congreso y a su reglamento. Quizás el Congreso para el gobierno sea una “burocracia” que le resulta conveniente evitar y, el trámite parlamentario adecuado, un procedimiento que pondría en evidencia la magnitud y consecuencias de las reformas que estos proyectos impulsan, pero que ya están vigentes.

II) b). Tratamiento en el Senado de la Nación.

El proyecto de ley venido en revisión de la Cámara de Diputados ingresó en esta Honorable Cámara el día 3 de abril de 2018 y fue girado a las Comisiones de Asuntos Administrativos y Municipales (Orden de Giro N° 1) y de Economías Regionales, Economía Social, Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Orden de Giro N° 2), el día 5 de abril del corriente.

En este punto no podemos soslayar el tratamiento absolutamente expreso e irregular que tuvo el proyecto de ley en el plenario de comisiones donde, luego de una brevísima y limitada exposición a cargo del Ministro de Producción de la Nación, Ing. Francisco Cabrera, que duró unos escasos veinte minutos, se puso a consideración el dictamen para la firma de los Senadores y Senadoras, sin ningún tipo de debate sobre las implicancias jurídicas que este proyecto tiene o, presumiblemente, podría tener.

En este contexto, el proyecto obtuvo dictamen favorable de mayoría, el cual fue registrado con el Orden del Día N° 165/18.

III). Observaciones al proyecto de ley.

A fin de exponer claramente las razones que sustentan el Dictamen propuesto, dividiremos las reflexiones críticas sobre el proyecto de ley CD – 6/18 en función de las materias que aborda y modifica, puntualizando las objeciones, errores e irregularidades que advertimos.

No obstante ello, y en líneas generales, entendemos que el proyecto debe rechazarse en su totalidad en virtud de su contenido, dado que aborda distintas aristas de forma asistemática, no tratándose de UN (1) proyecto de ley sino de la aglutinación y el rejunte, en un expediente, de varias iniciativas parlamentarias, en algunos casos inconexas, concentrando 135 artículos en 14 Capítulos.

Asimismo, y si bien los Capítulos I, II y III contienen modificaciones a las Leyes N° 27.349 - de Apoyo al Capital Emprendedor, N° 24.467 - Regulatoria de Pequeñas y Medianas Empresas y N° 25.300 - de Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, que se vinculan a la materia que dice tener el proyecto de ley, observamos que, tanto las modificaciones puntuales proyectadas como el contexto económico del país, resultan insuficientes e incluso desvirtúan esas limitadas herramientas.

III) a). Capítulo I: Fondo Fiduciario para el Desarrollo del Capital Emprendedor –MiPyMEs.

Modifican el objeto del FONDCE regulado por la Ley N° 27.349, ampliándolo a las MiPyMEs. Esta ley fue aprobada en marzo del año pasado, a instancias de Cambiemos, pero al mismo tiempo cambian la definición de micro, pequeña y mediana empresa.

Hacen referencia a la definición de MiPyMEs del art. 1° de la Ley N° 25.300 pero en el artículo 7° del proyecto modifican ese artículo estableciendo que para unificar criterios la definición hay que ir a buscarla en el artículo 2° de la Ley N° 24.467, que en el artículo 6° del proyecto también modifican.

En síntesis, la definición se amplía dejando gran parte librada a la discrecionalidad de la autoridad de aplicación.

Decimos que es una nueva definición porque, si bien se reproduce casi textualmente la definición de la ley N° 25.300, se modifican el párrafo tercero que establecía que no se consideraban micro, pequeñas y medianas empresas a “...las empresas que, aun reuniendo los requisitos cuantitativos establecidos por la autoridad de aplicación, estén vinculadas o controladas por empresas o grupos económicos nacionales o extranjeros que no reúnan tales requisitos”. Con la redacción propuesta la autoridad de aplicación queda facultada para establecer “...las limitaciones aplicables a las empresas que controlen, estén controladas y/o se encuentren vinculadas a otra/s o grupo/s económicos nacionales o extranjeros, para ser micro, pequeñas y medianas empresas”.

Sin recurrir a los eufemismos a los cuales nos tiene acostumbrados Cambiemos, entendemos que, a partir de ahora, se puede ser MiPyME sin serlo, dependiendo exclusivamente de lo que diga la autoridad de aplicación. Por lo tanto, se extiende el FONDCE a las MiPyME y a todo otro sujeto a quien la autoridad de aplicación así catalogue, aún si cumplir los requisitos de la definición legal. Esta objeción hay que tenerla presente también para los capítulos siguientes.

También debemos tener presente que la ley que proponen modificar fue aprobada en marzo de 2017, a instancias de este gobierno y ahora, a través de estas remisiones oscuras, vagas e imprecisas, se busca quitar controles y limitar el accionar estatal.

En los párrafos antecedentes observábamos los vicios vinculados al DNU y los que se arrastraron, incluso, en los diferentes

proyectos de ley, así como también, la premura y falta de discusión de estas normas que revistan gran trascendencia. Ese apuro de Cambiemos por desregular hizo que no se tomaran siquiera el tiempo de revisar el articulado y las modificaciones propuestas incurriendo en errores como el del artículo 2° de este proyecto de ley donde proponen la sustitución del artículo 17 de la Ley N° 27.349, en cuyo inciso d) se hace referencia al inciso 6 del artículo 19 de la ley de Apoyo al Capital Emprendedor antes mencionada. Tal inciso no existe. De hecho, ese mismo error había sido cometido y luego subsanado por el Poder Ejecutivo Nacional mediante el DNU N° 95/18 de fecha 02 de febrero de 2018. Este proyecto vuelve a incurrir en el mismo error, motivo por el cual el Poder Ejecutivo deberá dictar un nuevo DNU para subsanarlo, agravando aún más a la desprolijidad y falta de seriedad de toda esta situación.

III) b). Capítulo II: Fondo de Garantía Argentino.

Propone un objeto para el FoGAR demasiado amplio, debido a que en la redacción propuesta refiere a personas que desarrollen actividades económicas y/o productivas. El FoGAR, según se entiende, debería otorgar garantías de respaldo a las sociedades de garantía recíproca que otorguen garantías específicamente a las micro, pequeñas y medianas empresas y a las actividades y personas detalladas en el artículo 2° de la ley 27.349. A la vez que ese artículo, como se dijo, ya no incluye sólo a quienes cumplan sus requisitos. Por último y en lo referente al fiduciario del FoGAR, se sustituye al Banco de la Nación Argentina como fiduciario del mismo (artículo 12 del proyecto).

Para merituar adecuadamente estas reformas a las leyes mencionadas, como propuesta de “desarrollo productivo de la Nación”, debemos considerarlas en el contexto de la realidad de nuestro país y las políticas económicas del gobierno en la materia.

La propia elusión a este Congreso, así como muchas de las acciones que en lo general contradicen el espíritu de simplificarles la vida a las PyMEs van en línea de conformar una nueva forma neoliberal de Estado en la Argentina, incluyendo una devaluación inicial que se trasladó rápidamente a los precios, represión salarial, un incremento de tarifas confiscatorio, apertura de importaciones, desregulación y liberalización financiera, elevación de la tasa interna de interés y el masivo endeudamiento externo.

Los resultados están a la vista: más inflación, precarización del empleo, reducción del salario real y de los ingresos de todos los sectores vulnerables, trabajadores, jubilados y sectores medios. Así, el deterioro en las condiciones de vida de los sectores mayoritarios determinó a su vez una caída del consumo y la demanda interna, lo que puso en crisis la rentabilidad y el volumen de ventas del sistema fabril y comercial y afectó especialmente a los actores más débiles que son las micro, pequeñas y medianas empresas.

Cabe recordar en este marco que las pequeñas y medianas empresas (pymes) son el motor de la producción de bienes y servicios. Según datos del Ministerio de Producción, este segmento de empresas explica el 45 % de las ventas totales y el 65 % de la inversión productiva. Son sus inversiones las que permiten modernizar el sistema de producción, las que le dan eficiencia a la economía, y capacidad de crear y distribuir riqueza. Pero así como la mayor parte

de la inversión la generan las pymes, el 75 % de esas empresas las financia con fondos propios. Es decir, con su propia tasa de ganancia, ya sea con los ingresos generados por ventas o con las utilidades obtenidas al fin del periodo. Ese comportamiento es consecuencia de la baja asistencia del sistema financiero a la producción, básicamente porque para los bancos las pymes son agentes de riesgo y porque frente a la ausencia de regulaciones, les resulta más rentable otorgar financiamiento al consumo y no a la inversión productiva

Además, las pymes representan el 99 % del universo empresarial y emplean más del 60 % de los asalariados del sector privado. La caída de la rentabilidad genera una situación de alta fragilidad en ese segmento de empresas, donde se observan cada vez con más frecuencia cierres de locales comerciales, de industrias manufactureras, y la amenaza de quiebra de los productores regionales que, a pesar de la quita en las retenciones y de la devaluación, no se recuperan. Es en este contexto que deben interpretarse asimismo los cambios recientes en términos de empleo, en detrimento particularmente de la industria manufacturera (con más de 63 mil puestos netos perdidos) y a favor de ocupaciones con mayor incidencia de informalidad laboral, lo cual impactará seguramente en la distribución del ingreso.

En efecto, las pymes enfrentan una fuerte caída de las ventas que se origina en el estrangulamiento de los ingresos reales de los trabajadores y los pasivos y la consecuente reducción de sus posibilidades de consumo. La caída del consumo no sólo afecta directamente a las pymes de los sectores de comercio y servicios; sino que también genera recortes en los pedidos de producción en las pymes industriales. Se suman a todo esto los incrementos desmesurados de las tasas de interés, los fuertes aumentos de las tarifas de los servicios públicos y las sistemáticas subas en los combustibles.

Devaluación, precios y consumo: la devaluación y la desregulación del comercio interior y exterior impactaron de lleno en los precios. En promedio, la inflación desde diciembre de 2015 fue del 88 % según el índice de la ciudad, acumulando más del 103 % en el primer decil de ingresos (IET-UMET), afectando fuertemente el salario real, que se mantiene entre 4,6 y 7 puntos –según segmento– por debajo de los registros de finales de 2015. Este escenario, sumado al ajuste en términos reales del gasto público, provocó una fuerte contracción del mercado interno y del consumo, afectando fuertemente las ventas de las pymes.

Tarifazo y costos de producción y comercialización: Los tarifazos se extendieron por todo el país y afectaron en particular a las pymes, especialmente las pymes industriales. La electricidad aumentó alrededor de 900 %, el gas de red entre 350 y 500 % y el agua más de 450 %. A esto se suma la escalada de los precios de los alquileres y el aumento de los combustibles con su impacto sobre los costos de transporte y logística. En síntesis, la reducción de subsidios implica subas que muchas pymes no pueden afrontar, mucho menos en este contexto de caída del consumo.

Tasas de interés y costo financiero: como un mecanismo para intentar frenar la inflación y la suba del tipo de cambio, el Banco Central incrementó las tasas de LEBAC, pero al mismo tiempo, desarmó mecanismos que prevenían conductas abusivas por parte de

los bancos. Esto, sumado a la suba del dólar, encareció los costos de financiamiento de las empresas, que muchas veces descuentan cheques o piden préstamos para invertir o para pagar sus gastos mientras esperan cobrar por alguna venta. Como si todo esto fuera poco, durante 2017 redujeron la Línea de Créditos para la Inversión Productiva del BCRA (LI- CIP) y anunciaron que las darían de baja a fin de 2018.

Apertura de importaciones y competencia desleal: la crisis internacional, la vuelta a los condicionamientos del FMI y las condiciones de competencia desleal en el comercio internacional exigen la defensa de la producción y el empleo local con herramientas efectivas de administración del comercio.

Sin embargo, la eliminación del sistema de declaraciones juradas anticipadas de importación (DJAI) y su reemplazo por el Sistema Integral de Monitoreo de las Importaciones (SIMI) que instrumentó el gobierno de Macri significó una abrupta apertura de la economía en gran parte de los sectores. Según el INDEC, la cantidad importada de bienes de consumo subió durante el año 2016 10 % y otro 17 % en 2017, poniendo en riesgo a sectores sensibles como textiles, fabricantes de electrodomésticos y otros sectores mano de obra intensivos. En este sentido, la liberalización del comercio exterior en un contexto de caída del consumo agrava la situación de las empresas, que no sólo venden menos porque las personas consumen menos sino que además se ven desplazadas por importaciones.

Es este mismo espíritu el que prevalece tanto en los proyectos de ley en discusión como en el DNU que opera como antecedente inmediato (y en vigencia). Allí puede verse por ejemplo que, como dijimos, mientras se incluye explícitamente a las MiPyMEs como beneficiarias del Fondo Fiduciario para el Capital Emprendedor, hay otras propuestas que diluyen potencialmente no sólo este beneficio, sino también otros vigentes, en detrimento de la inclusión financiera de este conjunto de firmas.

En particular, tanto la modificación que destacamos antes a la definición de MiPyMEs propuesta (al incluir a aquellas firmas “que estén controladas o se encuentren vinculadas a grupos económicos nacionales o extranjeros”) como el reemplazo del Fogapyme por el FoGAR –que amplía la cobertura a todas las empresas– dejan en pie de igualdad a las grandes empresas con las MiPyMEs, desconociendo los factores asociados al bajo nivel de acceso, uso y calidad de servicios financieros y no financieros por parte de estas últimas.

En síntesis, si ya parece poco plausible que pueda alterarse la realidad de las pequeñas y medianas empresas sin que medie un cambio profundo en el modelo de iniciado el 10 de diciembre de 2015, que ha afectado muy especialmente a las pymes, pretender además que la situación crítica por la que atraviesan va a solucionarse con modificaciones cosméticas a instrumentos ya vigentes en el Ministerio de Producción resulta cuanto menos improbable. Más aún cuando se han reducido y ya se anunció que se darán de baja instrumentos con demostrada efectividad para promover la producción como es el caso de las líneas de crédito para la inversión productiva (LICIP) del Banco Central, que habían elevado en más de 2 puntos porcentuales la participación de las pymes en el total del crédito al sector privado no financiero.

III) d). Capítulo IV: Sociedades.

El proyecto realiza diversas modificaciones que centralizan en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación la organización y funcionamiento tanto del Registro Nacional de Sociedades por Acciones, como el Registro Nacional de Sociedades Extranjeras, el de Asociaciones Civiles y Fundaciones, el de Sociedades no Accionarias y el previsto en el artículo 295 de la ley N° 24.522; y en el Ministerio de Modernización el desarrollo y provisión de los sistemas informáticos necesarios a tal fin, salvo que el PEN determine otros organismos.

Se avanza en dicha centralización eliminando la necesidad de adhesión de las jurisdicciones (artículos 4º, 7º, 8º, 9º y 10, ley 26.047), así como modificándose el régimen de acceso a los recursos previstos para los organismos provinciales competentes –artículo 3º de la ley 26.047 que se modifica en el artículo 25 del proyecto– y la modalidad de los convenios de cooperación y de la asistencia que antes proveía la AFIP (artículo 5º, ley 26.047).

Asimismo, se modifica el carácter del Comité Técnico, ahora consultivo, de los Registros Nacionales, creado en el artículo 11 de la ley N° 26.047 y, en consecuencia, se limitan sus funciones a la mera elaboración de propuestas y sugerencias, en lugar de sus facultades de control técnico y coordinación.

También en este capítulo, el artículo 34 sustituye el inciso 4 del artículo 36 de la ley 27.349, suprimiendo la obligación de enunciar en forma clara y precisa las actividades principales que constituyen el objeto social.

Cuando el ministro Cabrera informó sobre el proyecto en la reunión de comisión de la HCDN y explicó sobre el artículo 34 referido al objeto de las S.A.S., dijo que: “...También queremos corregir el objetivo. Como creemos que debería tener un objetivo amplio, eliminamos la obligación de enunciar en forma taxativa todas las actividades que eventualmente pueda realizar una S.A.S. Reitero: esto es simplificación, es abaratamiento y pretende que una sociedad por acciones simplificada pueda, como toda sociedad, hacer cualquier cosa dentro de lo que marca la ley y actividades lícitas, y que no necesariamente tenga que estar modificando su protocolo si quiere hacer una nueva actividad. Es una cuestión de forma, no de fondo. Creo que no es polémica y que seguramente todos estaremos de acuerdo en llevar adelante.”

La Ley de Sociedades Comerciales establece en su artículo 11, inciso 3, que el instrumento constitutivo de toda sociedad comercial debe contener la designación de su objeto, que debe ser preciso y determinado.

Sobre la necesidad de designar el objeto de una sociedad se han dictado resoluciones de la IGJ que fueron variando, hay mucha doctrina escrita sobre el tema. La resolución 7/2005 de la IGJ establecía que “el objeto social debe ser único y su mención efectuarse en forma precisa y determinada mediante la descripción concreta y específica de las actividades que contribuirán a su efectiva consecución.

”Es admisible la inclusión de otras actividades, también descriptas en forma precisa y determinada, únicamente si las mismas son conexas, accesorias y/o complementarias de las actividades que conduzcan al desarrollo del objeto social. El conjunto de las

actividades descriptas debe guardar razonable relación con el capital social.”

Luego, la resolución 8/2016 modificó dicha resolución general y estableció que:

“Artículo 67: El objeto social debe ser expuesto en forma precisa y determinada mediante la descripción concreta y específica de las actividades que contribuirán a su consecución, y que la entidad efectivamente se propone realizar”.

Es una manera de proteger a los terceros que contratan con la sociedad. El objeto social se vincula a la capacidad de la sociedad y por eso las actividades que exceden su objeto no se imputan a la sociedad. Asimismo, si la sociedad necesita ampliar su objeto lo puede hacer registrando tal situación en el registro correspondiente. Una vez más, observamos con esta modificación que el Estado deja de asumir su función de control.

III) d). Capítulo VII: Obras de Arte.

Modifican varios artículos de la ley 24.633 – de Circulación Internacional de Obras de Arte. Las modificaciones propuestas flexibilizan a tal extremo la exportación de obras de arte que dejan de proteger el patrimonio cultural de nuestro país y son incompatibles con la ley 22.415 (Código Aduanero).

En este sentido, se podrán exportar obras de arte valuadas en muchísimo dinero sin los controles necesarios, ya que se exceptúa a la Dirección General de Aduanas de verificar e inspeccionar las obras de arte. La valorización de la obra será en todos los casos la valuación de la obra que el solicitante hubiere efectuado y comunicado como declaración jurada.

Bajo el pretexto de simplificar trámites y ante el reclamo del sector de poder exportar sus obras sin obstáculos que impidan el desarrollo de la actividad, en lugar de proponer un sistema operativo sencillo –incluso por vía reglamentaria de las normas existentes– se avanza en modificaciones que ponen en peligro nuestro patrimonio, facilitan la salida del país de obras de autores prestigiosos y cotizados del siglo XX (fallecidos hace más o menos 50 años) con un simple “aviso”, sin el control del servicio aduanero y, en términos generales, se trata de modificaciones sin adecuación de la legislación argentina a sus compromisos internacionales en la materia y a contramano de la legislación de la región con normas restrictivas respecto a la salida de obras de arte de interés patrimonial.

III) d). Capítulo VIII: Promoción del Trabajo.

Los diferentes instrumentos jurídicos incorporados en el sistema normativo argentino se crean para que las normas y principios establecidos por nuestra Constitución Nacional y las leyes que en su consecuencia de dictan no sean una mera declaración de principios, sino que, por el contrario, tengan efectividad y plena operatividad.

Ese fue el espíritu que inspiró la creación del Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL), a fin de disuadir la infracción de las distintas normas laborales por parte de los empleadores. Las reformas incluidas en este capítulo, denominado “Promoción del trabajo”, suponen la disminución del plazo de

permanencia de los empleadores infractores en el REPSAL. Consideramos que tales modificaciones son contrarias al objeto que dicen perseguir.

En ese sentido formulamos las siguientes consideraciones:

Incorporan el artículo 8 bis a la Ley N° 26.940 estableciendo que los organismos competentes para anotar las sanciones en el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales tendrán un plazo máximo de 30 días corridos desde que la sanción queda firme para hacer la inscripción. Es decir, una vez vencido ese plazo empieza a correr automáticamente el plazo de permanencia para el infractor.

A raíz de esta incorporación, en la práctica, podría quedar en desuso el REPSAL dado que, por ejemplo, si el Ministerio de Trabajo demora 60 días en anotar la sanción a una empresa que tiene trabajadores no registrados, esa empresa nunca va a aparecer en el REPSAL.

Asimismo, modifican el artículo 9° de la Ley N° 26.940.

La nueva redacción deja fuera varias situaciones que la anterior contemplaba y de las que siempre se terminaba en la publicación en el Registro. Esta ley prácticamente fulmina la posibilidad de publicidad de la sanción y su correspondiente efecto disuasivo a cometer futuras infracciones laborales. Ello demuestra una baja en la “sanción de publicidad” a los empleadores que no cumplen con la legislación protectora del trabajo.

Algo similar pasa con el artículo 10 de la ley N° 26.940 que establecía que “la sanción por obstrucción a la labor de la Inspección del Trabajo prevista en el artículo 8 del Anexo II del Pacto Federal del Trabajo, ratificado por la ley 25.212, el empleador será incluido en el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL) hasta la fecha de pago de la sanción y por ciento ochenta (180) días más”. Esto se deroga a partir de la sanción de la presente ley.

Además, la redacción propuesta del art. 9 de la Ley N° 26.940, en la segunda parte de su inciso 2), muestra claramente que el MEGA DNU estaba escrito desde hace mucho, al menos desde antes del 27 de diciembre de 2017, fecha en la cual este Senado sancionó la Ley N° 27.430 – REFORMA TRIBUTARIA (Promulgada el 28/12 por el Decreto N° 1112/17), porque el art. 245 de dicha norma estableció la derogación del primer artículo sin número agregado a continuación del artículo 40 de la ley 11.683, texto ordenado en 1998 y sus modificaciones.

El MEGA DNU, si bien cambia sustancialmente la estructura del artículo 9, mantenía la causal del art. s/n agregado a continuación del art. 40 como sanción que amerita la inclusión en el REPSAL. Entonces, por un lado teníamos el artículo derogado y por el otro lo teníamos legislado como causal de inclusión en el REPSAL. El gobierno se dio cuenta de esto y mediante el DNU 95/18, de fecha 1 de febrero de 2018, modifico nuevamente el inciso 2) del artículo 9 de la Ley N° 26.940, quedando en los siguientes términos: Sustituyese el inciso 2) del artículo 9° de la Ley 26.940, modificado por el artículo 146 del Decreto N° 27 del 10 de enero de 2018, por el siguiente: “2) Falta de inscripción como empleador o por ocupación de trabajadores mediante una relación o contrato de trabajo no registrado o deficientemente registrado, respectivamente.”

Esta situación, aunque desprolija y dejando en evidencia la inexistencia de las razones de necesidad y urgencia esgrimidas por el Gobierno, resolvía jurídicamente la cuestión.

Evidentemente los Diputados de Cambiemos no tomaron nota de estos cambios y al presentar el proyecto de ley copiaron y pegaron sin leer y reprodujeron el error, desconociendo incluso la ley que ellos mismos habían impulsado dos meses antes.

Esto hace que tengamos una causal de inclusión en el REPSAL a la que se llega por reenvío, pero cuando vamos a la ley de Procedimientos Tributarios (Ley N° 11.683) ese artículo está derogado.

III) d). Capítulo X: Marcas y Patentes.

La redacción dada al artículo 47 de la ley N° 22.362 autoriza la modificación del procedimiento descrito en la sección segunda de la ley N° 22.362, tornando abstracto ese procedimiento, susceptible ahora de modificación por parte de la autoridad de aplicación, que puede hacerlo sin necesidad de intervención de este Congreso, que de esta forma se pretende avale su prescindencia regulatoria.

Observación análoga corresponde al artículo 106 del proyecto referido, en este caso respecto de facultades otorgadas a la autoridad de aplicación decreto ley 6.673/63 (Instituto Nacional de la Propiedad Intelectual), ratificado por la ley 16.478; y la misma consideración corresponde realizar respecto de algunas modificaciones incorporadas a la ley 24.481. Todas ellas comparten el relegamiento de este Congreso en sus facultades regulatorias y la posibilidad de que funcionarios del PEN dicten disposiciones de alto impacto y jerarquía. Y modifican así el régimen de marcas y patentes, delegación de facultades incluida, sin que ni siquiera dictamine la Comisión de Industria con competencia en la materia.

III) d). Capítulo XIV: Acceso al Crédito - Inclusión Financiera.

Finalmente, el capítulo XIV incluye normas referidas al acceso al Crédito y a la supuesta inclusión financiera.

No acompañamos, asimismo, la aprobación mediante el presente proyecto de las modificaciones propuestas en los siguientes capítulos: V “Fondo Fiduciario del Capital Social”, VI “Industria”, IX “Sistema Métrico Legal”, XI “Energía”, XII “SENASA” y XIII “Seguros”.

Entendemos que las modificaciones a la “burocracia” estatal no repercuten en la simplificación sino en el achicamiento brutal del Estado y el consiguiente vaciamiento de los organismos, con despedidos injustificados y reducción de políticas garantizadoras de desarrollo productivo, ciencia, tecnología y salud, entre otras materias.

A modo de ejemplo, advertimos más de 200 despidos en el SENASA, alrededor de 330 en el Ministerio de Agroindustria, el vaciamiento de políticas para la Agricultura Familiar, el desguace del INTA, del INTI, de Vialidad Nacional y de tantos otros ámbitos estatales son convalidados por este proyecto, que obedece a mandatos de la OCDE y del FMI, que buscan un Estado mínimo y encuadrado en políticas neoliberales que tan mal le han hecho a nuestra historia la cual, lamentablemente, parece repetirse cada vez con mayor cercanía y proximidad.

No podemos, como Congreso de la Nación, convalidar estas “leyes por catalogo” dictadas desde organismos internacionales que

vienen a condicionar el funcionamiento del Estado, doblegando la soberanía de nuestra Nación.

IV). Conclusiones.

En conclusión, por la pésima técnica legislativa que agrupa temáticas totalmente diferentes, por remisiones poco claras, por las contradicciones existentes en la norma, por los antecedentes del DNU antes referido, por los procedimientos parlamentarios absolutamente exprés llevados a cabo tanto en la HCDN y ante las Comisiones del Senado, así como por el contenido de la norma y en virtud de lo precedentemente expuesto es que rechazamos el presente proyecto de ley.

Nancy S. González

***VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCIÓN UNA VEZ
CONFRONTADO CON EL EXPEDIENTE ORIGINAL**