



Congreso Nacional
Honorable Cámara de Senadores

00001/7

Asunción, 15 de julio de 2019.-

SEÑOR:
PRESIDENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE SENADORES
DON BLAS ANTONIO LLANO RAMOS
PRESENTE:



Tenemos el agrado de dirigirnos a Vuestra Excelencia y por su intermedio a los demás señores miembros de este alto cuerpo legislativo, a fin de presentar adjunto el Proyecto de Ley "QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 239 DE LA LEY 125/91 "QUE ESTABLECE EL NUEVO RÉGIMEN TRIBUTARIO", MODIFICADO POR EL ARTICULO 9° DE LA LEY 2421/04 "DE REORDENAMIENTO ADMINISTRATIVO Y ADECUACIÓN FISCAL". Esta propuesta legislativa se encuentra debidamente motivada, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 203 de la Constitución Nacional y el artículo 106 del Reglamento Interno. Se adjunta la correspondiente exposición de motivos.

Sin otro particular, hacemos propicia la ocasión para saludarlo con nuestra más distinguida consideración.

Atentamente.

1/7

Bomb
Pedro Alhuro Santa Cruz Insurrealde
Senador de la Nación

Daniel Dor



[Signature]
Victor Presa Novich M.
H. Cámara de Senadores



[Signature]
Gabinete de Presidencia
Honorable Cámara de Senadores



[Signature]
Abg. Erica Noemí Vargas
Directora de Mesa de Entrada
Secretaría General - Cámara de Senadores



Congreso Nacional
Honorable Cámara de Senadores

LEY N°...

QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 239 DE LA LEY 125/91 "QUE ESTABLECE EL NUEVO RÉGIMEN TRIBUTARIO", MODIFICADO POR EL ARTÍCULO 9° DE LA LEY 2421/04 "DE REORDENAMIENTO ADMINISTRATIVO Y ADECUACIÓN FISCAL

.....

EL CONGRESO DE LA NACIÓN PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE

LEY:

Artículo 1°.- Modifícase el artículo 239 de la Ley 125/91 "QUE ESTABLECE EL NUEVO RÉGIMEN TRIBUTARIO", modificado por el artículo 9° de la Ley 2421/04 "DE REORDENAMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE ADECUACIÓN FISCAL", que queda redactado de la siguiente manera:

Art. 239.- Multas. Las multas provenientes de cualquier infracción a la Ley N° 125 del 09 de enero de 1992 y leyes modificatorias, serán destinadas de la siguiente forma:

- *El 25% (veinticinco por ciento) a programas capacitación de los funcionarios dependientes de la Subsecretaría de Estado de Tributación.*
- *El 25% (veinticinco por ciento) a programas de concienciación ciudadana en materia de cumplimiento de las obligaciones tributarias.*
- *El 50% (cincuenta por ciento) para el fortalecimiento del crédito presupuestario asignado al Objeto del Gasto 350 "Productos Químicos y Medicinales" del Centro de Emergencias Médicas Prof. Dr. Manuel Giani, los cuales serán utilizados para la adquisición de medicamentos, insumos y endoprótesis. Estos fondos no podrán ser disminuidos ni transferidos por modificaciones presupuestarias.*

Artículo 2°.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Pedro Arturo Santa Cruz Insaurralde
Senador de la Nación



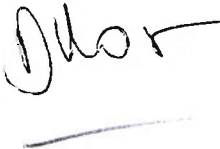
Congreso Nacional
Honorable Cámara de Senadores

00007

CUADRO COMPARATIVO

Texto vigente - Ley N° 2421/04	Texto Propuesto
<p>Art. 239.- Multas. El funcionario actuante será considerado “denunciante”, de cualquier infracción a la Ley N° 125/91, del 9 de enero de 1992 y tendrá derecho hasta el 50% (cincuenta por ciento) de las multas que se aplicaren y cobraren al trasgresor. Se considera que el funcionario actúa en carácter de denunciante en nombre y representación de los funcionarios públicos de la Administración Tributaria, entre quienes se deberá distribuir el producido de la participación en la multa mediante un sistema equitativo que se establecerá reglamentariamente por resolución de la Administración Tributaria..</p>	<p>Art. 239.- Multas. Las multas provenientes de cualquier infracción a la Ley N° 125 del 09 de enero de 1992 y leyes modificatorias, serán destinadas de la siguiente forma:</p> <ul style="list-style-type: none">- El 25% (veinticinco por ciento) a programas capacitación de los funcionarios dependientes de la Subsecretaría de Estado de Tributación.- El 25% (veinticinco por ciento) a programas de concienciación ciudadana en materia de cumplimiento de las obligaciones tributarias.- El 50% (cincuenta por ciento) para el fortalecimiento del crédito presupuestario asignado al Objeto del Gasto 350 “Productos Químicos y Medicinales” del Centro de Emergencias Médicas Prof. Dr. Manuel Giani, los cuales serán utilizados para la adquisición de medicamentos, insumos y 00 endoprótesis. Estos fondos no podrán ser disminuidos ni trasferidos por modificaciones presupuestarias.


Pedro Arturo Santa Cruz Insaurralde
Senador de la Nación





Congreso Nacional
Honorable Cámara de Senadores

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto tiene por objeto derogar las modificaciones introducidas por el Art. 9 de la Ley N° 2421/04 “DE REORDENAMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE ADECUACIÓN FISCAL”, al régimen de sanciones impositivas reguladas originalmente en el artículo 239 de la Ley 125/91 “QUE ESTABLECE EL NUEVO RÉGIMEN TRIBUTARIO”.

A modo de referencia cronológica, resulta pertinente señalar que en virtud a la Ley N° 2421/04, se había introducido a nivel nacional la peculiar modalidad de “premiar” al servidor público con un estipendio proporcional al monto de la multa aplicada al contribuyente por la comisión de faltas administrativas, suma que oscila entre el 100 al 300% según el caso, pero con la particularidad que el sistema de distribución “equitativo” habría de ser establecido por medio de una reglamentación de la propia Subsecretaría de Estado de Tributación.

Esta modificación legislativa supuso un cambio radical en el régimen -hasta entonces vigente por imperio de la Ley 125/91-, que acogía un sistema mucho más racional y ético, pues establecía que las multas debían ser distribuidas para la recategorización salarial de “todos” los funcionarios de la Administración Tributaria. Sin embargo, luego de la vigencia de más de una década de la ley tributaria original y la recategorización lograda por medio del propio presupuesto público, la Administración Tributaria no tuvo mejor idea que redefinir el objetivo de las multas hacia el peculio particular de los propios funcionarios, finalidad que finalmente se logró con la aprobación del Art. 9 de la Ley 2421/04.

La legislación en los términos vigentes en cuestión deviene claramente insostenible, por lo que amerita su derogación inmediata, devolviendo a la norma un significado social y ético impostergable.

Sin pretender agotar los argumentos que justifican esta tesis, resultan suficientes los que a continuación se exponen:

I. DEL CONFLICTO DE INTERESES

En primer lugar, se impone recordar que el servidor público tiene la obligación legal de ejercer sus funciones con la honestidad y probidad inherentes al cargo que ostenta. En tal sentido el Artículo 57 inc. g) de la Ley 1626/00 “DE LA FUNCIÓN PÚBLICA” es bastante enfático al establecer como obligación básica del funcionario público: “...*observar estrictamente el principio de probidad administrativa, que implica una conducta honesta y leal en el desempeño de su cargo, con preeminencia del interés público sobre el privado...*” (sic).

DM

Pedro

Pedro Arriaga Santa Cruz Insaurralde
Senador de la Nación



Congreso Nacional
Honorable Cámara de Senadores

Sin embargo, la Ley 2421/04 se ocupó de edificar –legalmente- un inaceptable conflicto de intereses en el marco de actuaciones de los funcionarios de la Subsecretaría de Estado de Tributación, situando en franco entredicho sus intereses "*como persona privada*" y su rol como "*funcionario público*". En efecto, según el modelo establecido por la legislación tributaria vigente, el proceso de determinación tributaria comienza con las tareas de fiscalización (Fiscalización Puntual) efectuadas por funcionarios asignados al departamento respectivo (Departamento de Fiscalización), quienes luego de constatar una infracción, emiten un documento final (Acta Final) que establece la identidad del contribuyente infractor; los hechos atribuidos y el monto correspondiente a la infracción. Pero a esta infracción tributaria se debe sumar una multa que oscila entre el 100 al 300%, luego, si el contribuyente admite la infracción y paga el monto establecido, el procedimiento administrativo queda concluido y las multas se distribuyen entre los funcionarios intervinientes. Sin embargo, si el contribuyente controvierte el resultado de la determinación tributaria preliminar, se inicia un procedimiento sumarial en el cual la Administración Tributaria finalmente ratificará o no, el trabajo realizado por los fiscalizadores originarios. La peculiaridad del caso radica en el hecho de que, nuevamente, los funcionarios que intervienen en este trámite sumarial se suman a la nómina de "potenciales" beneficiarios de la distribución en las multas y así todos estos servidores públicos se convierten en "jueces" y "partes" directamente interesadas en las resultados del procedimiento de determinación tributaria.

Pero lo más grave del caso se traslada hasta la propia Subsecretaría de Estado de Tributación, pues es competencia de este organismo intervenir en última instancia y en grado de apelación, en el procedimiento de determinación tributaria, de tal modo que su resolución clausura definitivamente el trámite administrativo. Pero ahora, debemos sumar a este organismo como nuevo beneficiario del "prorrato" de la multa administrativa antes censurada, pues al igual que los funcionarios intervinientes en el acta final y el sumario administrativo, también es beneficiaria "potencial" de la distribución dineraria. A partir de esto, la *imparcialidad y asepsia* que deben caracterizar a su eventual pronunciamiento, también se sumerge en un grosero plano de conflictividad ética, sino, venal.

De todo lo hasta aquí expuesto, se puede colegir sin mayor esfuerzo intelectual que ni siquiera en el marco de la discusión controversial de la infracción, el administrado contará con la garantía de imparcialidad que le reconoce el propio ordenamiento constitucional, pues resulta sumamente claro que los distintos órganos de control o apelación de la Administración Tributaria, se encuentran altamente contaminados con el mismo conflicto de intereses que los "compañeros de trabajo" que lo precedieron en las tareas de constatación de origen, por lo que *es de esperar* que las sucesivas resoluciones tiendan a ratificar el resultado de la determinación inicial. Obviamente, porque todos son interesaos directos en dicho resultado.

Dior



Congreso Nacional
Honorable Cámara de Senadores

Resulta claro que este tipo de prácticas distan por lejos de los estándares básicos de probidad que se esperan de una Administración Tributaria con solvencia moral adecuada, pues menester a la propia ley que la regula, desplaza a sus propios servidores públicos que la integran a un plano proteccionista de sus intereses particulares (cobrar un porcentaje de la multa), por encima del rol esencial que les ha sido encomendado, en carácter de contralores "*objetivos e imparciales*" del quehacer tributario de los contribuyentes.

II. DEL ACCESO A INFORMACIÓN SENSIBLE O PRIVILEGIADA

Otro aspecto que merece una consideración especial, es la atinente a las características propias del servicio público que ejercen los funcionarios de la Subsecretaría de Estado de Tributación. En tal sentido, es oportuno recordar que los servidores que se encuentran asignados a estamentos específicos (como la dirección de Fiscalización Tributaria), tienen como tarea "*natural*" el ejercicio de la inspección tributaria de los contribuyentes. Para tal efecto, cuentan con distintas herramientas que van desde el acceso a plataformas informáticas (*como el Sistema Marangatú, Techauká, Hesaká, etc.*) que permiten al funcionario una fiscalización en línea de las actividades de los contribuyentes, hasta llegar incluso a la verificación material de las documentaciones del administrado, lo que supone una "*disponibilidad privilegiada*" de informaciones que son privativas al rol que ejercen ante el órgano contralor tributario.

A partir de estas premisas, bastante obvias, por cierto, resulta un verdadero despropósito tener que "*premiar*" a estos funcionarios por el simple cumplimiento de la función para la cual – justamente- se les paga del presupuesto público. Por lo demás, no puede perderse de vista que este procedimiento supone el quebrantamiento de los deberes éticos esenciales que deben nutrir e informar la gestión de los servidores públicos en general y de los funcionarios de la Subsecretaría de Estado de Tributación, en particular. Por ello resulta desde todo punto de vista imperativo modificar este cuestionado artículo, en lo concerniente a la asignación de los estipendios impropios y restablecer el destino de las multas a programas de acción que verdaderamente impacten positivamente al interés general de la población.

III. DEL PREVARICATO:

Por último, la cuestión es aún más grave desde el momento en que, tanto el titular de la Subsecretaría de Estado de Tributación como el Juez Sumariante, se ubican en el plano de aplicación del Art. 305 del Código Penal, que al tipificar el hecho punible de prevaricato, preceptúa textualmente: "*El juez, árbitro u otro funcionario que, teniendo a su cargo la dirección o decisión de algún asunto jurídico, resolviera violando el derecho para favorecer o*

E. Mor

Pedro Arturo Santa Cruz Insaurralde
Senador de la Nación



*Congreso Nacional
Honorable Cámara de Senadores*

perjudicar a una de las partes, será castigado con pena privativa de libertad de dos a cinco años...".

Cabe señalar que el prevaricato definido por el Código Penal no se limita a los sujetos activos "juez" y "árbitro", sino también a "funcionarios", entre quienes *—expresamen-te—* se engloba a los que prestan servicios ante la Subsecretaría de Estado de Tributación, conforme a la definición establecida en el Art. 14 inc. 14) del estatuto represor, que establece: "...1º. A los efectos de esta Ley se entenderán como: 1...; 2...; 3...; 4...; 5...; 6...; 7...; 8...; 9...; 10...; 11...; 12...; 13...; 14. funcionario: el que, conforme al derecho paraguayo, desempeñe una función pública...".

En consecuencia, será suficiente establecer un solo caso en el cual la administración tributaria haya emitido una resolución arbitraria de la que se devengaron beneficios particulares de los funcionarios intervinientes y se habrán cumplido íntegramente los presupuestos fácticos y jurídicos del prevaricato. Pero lo grave de esta constatación, radica en el hecho de que *es el propio sistema legal vigente el que permite cohonestar semejante irregularidad*, bajo el pretexto de incentivar la detección de anomalías tributarias.


Pedro Arísturo Santa Cruz Insaurrealde
Senador de la Nación

