

CONGRESO NACIONAL

CAMARA DE SENADORES

SESIONES ORDINARIAS DE 2015

ANEXO I AL ORDEN DEL DIA N° 766

Impreso el día 28 de Octubre de 2015

SUMARIO

COMISION DE PRESUPUESTO Y HACIENDA

Dictamen en el proyecto de ley venido en revisión por el que se aprueba el Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional para el Ejercicio 2016 (CD-70/15)

DICTAMEN DE MINORÍA

Honorable Senado:

Vuestra Comisión de Presupuesto y Hacienda, ha considerado el proyecto de Ley venido en revisión, registrado bajo expediente CD-70/15, de "Presupuesto de la Administración Nacional para el Ejercicio 2016"; y, por las razones que dará el miembro informante os aconseja 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 la Comisión, 15 de octubre de 2015.-

Gerardo R. Morales.- Silvia B. Elías de Pérez.- Laura G. Montero.-
Ángel Rozas.-

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

Tenemos el agrado de dirigirnos a Usted y a esta Honorable Cámara a los efectos de fundar el rechazo aconsejado al proyecto de Ley de Presupuesto General para la Administración Nacional correspondiente al ejercicio 2016, venido en revisión bajo el número de referencia, en orden a las siguientes consideraciones:

DEBILIDAD INSTITUCIONAL

El proyecto de Presupuesto presentado, como ha ocurrido con los precedentes, no conforma una base seria y creíble para cuantificar y encuadrar un plan de gobierno y el accionar de las políticas públicas, y en ese sentido, el gastos del Sector Público Nacional como actor esencial de la vida económica (que explica casi el 30 % del PIB) no orienta, ni facilita, ni coordina las decisiones de consumo e inversión de los restantes agentes económicos: no hay pautas realistas de evolución de los precios, salarios y tipo de cambio y no brinda un marco claro de nuestras relaciones financieras y comerciales con el exterior.

De igual forma este proyecto de Presupuesto elaborado a imagen y semejanza de los anteriores, recrea las condiciones para convertir en un hecho formal la intervención, elaboración y sanción por parte del Congreso Nacional.

La subestimación de los gastos y su reformulación al margen del Parlamento a través de: i) la atribución del Jefe de Gabinete de reasignar las partidas presupuestarias sin límite alguno (artículo 37 reformado en 2006 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera); ii) la práctica por la cual cada año el Poder Ejecutivo nacional amplía el Presupuesto mediante el uso de Decretos de Necesidad y Urgencia; y iii) la persistencia de facultades delegadas del Congreso hacia el Jefe de Gabinete (o al Ministro de Economía y Finanzas Públicas) en el articulado de la Ley de Presupuesto. Estos dispositivos desmerecen la institución presupuestaria.

La Ley que debería ser el núcleo de los grandes consensos donde la Argentina democrática construye sus grandes políticas públicas, como la inversión social, la energía, el

transporte, y articula la relación armónica entre la Nación y las Provincias ha sido degradada por las políticas oficiales.

Hemos desarrollado una oposición permanente contra este atropello de la institucionalidad democrática.

Promovemos la modificación del artículo 37 de la Ley N° 24.156 en función de que queden reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto, así como los cambios que impliquen incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras, y los que impliquen un cambio en la distribución de las finalidades y un incremento de las partidas referidas a los gastos reservados y de inteligencia. Sostenemos que es facultad exclusiva del Congreso de la Nación la asignación y el destino de los excedentes de recursos cualquiera fuera su origen.

Asimismo, hemos trabajado en pos de una nueva reglamentación del trámite parlamentario de los Decretos de Necesidad y Urgencia, de Delegación Legislativa y de Promulgación Parcial de Leyes.

Creemos que la recuperación de la institucionalidad es clave para recobrar la estabilidad de nuestra economía nacional y de la democracia de los argentinos.

SUPUESTOS MACROECONÓMICOS DISTORSIONADOS

Siguiendo la lógica de los últimos años, el escenario macroeconómico y la política de ingresos y gastos públicos planteados en el proyecto de Presupuesto 2016, no se condicen con la realidad. Nuevamente el Presupuesto General para la Administración Nacional no es una herramienta útil para la planificación y toma de decisiones, ya que en él no se hace referencia verídica de cuál será el rumbo de la política económica.

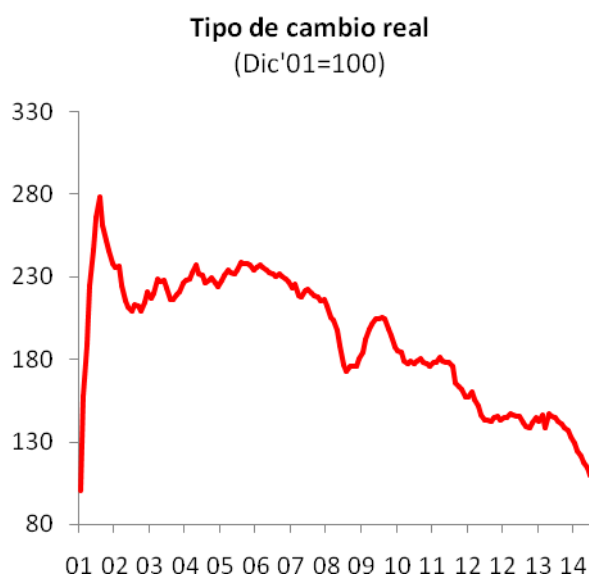
Si se asumiera como cierto lo que se establece en el proyecto evidenciaríamos un fenomenal ajuste del gasto público, ya que el mismo aumentaría apenas un 17% anual, por debajo incluso de la subestimada inflación oficial. Pero en base a la experiencia de

los últimos años este gasto se sabe minimizado, por lo que el utópico déficit fiscal de tan sólo un 1,5% del PBI en 2016 quedará nuevamente subestimado.

Por otro lado, los ajustes en las estimaciones para el 2015 entre el Presupuesto 2015 y el Presupuesto 2016 dejaron en evidencia la creciente diferencia entre Presupuesto Nacional y realidad. En primer lugar, de manera llamativa el crecimiento de las exportaciones e importaciones presentan divergencias considerables entre Presupuestos. En el Presupuesto 2015 se preveía un crecimiento de las exportaciones del 7,1% mientras que en el Presupuesto 2016 se reconoce una caída porcentual del 13,6%, más en línea con las estimaciones promedio del conjunto de consultoras que integran el índice Latinfocus para septiembre del corriente. En el caso de las importaciones el Presupuesto 2015 preveía un crecimiento de 5,6% mientras que el Presupuesto 2016 presenta una caída porcentual del 8,9%, también en sintonía con el índice Latinfocus de septiembre. ¿Cómo se explican estas diferencias sustanciales en el lapso de un año de ejercicio de confección del Presupuesto desde el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas? ¿No se planteaba como previsible a finales de 2015 la caída en volumen y en precios del comercio exterior del país, principalmente de commodities?

Es llamativa asimismo la ruptura de la correlación entre crecimiento e importaciones planteada por el Presupuesto 2016 para 2015. Históricamente en Argentina, al igual que en un conjunto importante de naciones de similares características, la evolución de las importaciones ha ido de la mano del crecimiento del PBI. ¿Cómo es posible que según el Presupuesto 2016 durante 2015 las importaciones hayan caído al 9% anual mientras que el crecimiento esperado para finales de año se sostenga en el 2,3%?

Con todo esto, el tipo de cambio a \$ 9,45 por dólar promedio anual proyectado para 2015 y sostenido durante los primeros nueve meses del año muestran una creciente apreciación cambiaria real que nos ubica en niveles similares a los anteriores a la devaluación de 2002 (sólo un 5% por encima del valor de referencia de diciembre de 2001).



Desde el Gobierno nacional se demuestra una justificada preocupación por la situación económica de los principales socios comerciales y de los precios de los principales productos de exportación de la Argentina. Sin embargo, según el Presupuesto de este año, en 2016 la variación del tipo de cambio promedio acompañará la inflación promedio del INDEC (de \$ 9,12 a \$ 10,60 por dólar). Según el conjunto de consultoras que integran el índice Latinfocus, durante 2016 el tipo de cambio presentará variaciones similares a las de la inflación real del orden del 33%. En este escenario, tanto el objetivo del Gobierno de aumentar las exportaciones un 5,6% como la proyección de las consultoras de incrementarlas un 3,5% se presentan demasiado optimistas.

El modesto crecimiento reflejado en el Presupuesto 2016 para lo que resta de 2015 y para 2016 se justifica por el contexto internacional desfavorable. Es cierto que el contexto externo de la Argentina se ha visto deteriorado a partir de la caída de los precios de los commodities y por el menor dinamismo en cuanto a cantidades vendidas a los principales socios comerciales, como producto de una economía global que ha ralentizado su crecimiento. Sin embargo, considerar que la Argentina se ha visto afectada tan solo marginalmente por este fenómeno es, por lo menos, ambicioso. El país cuenta desde hace cuatro años con serias dificultades para crecer y para generar empleo más allá del que se deriva de un sector público sobredimensionado. Incluso el mismo INDEC ha reconocido que la Argentina ha atravesado un

período recesivo con alta inflación lo cual en materia social suele dar como resultado un crecimiento de la pobreza, incluso en las economías del mundo con mayor presencia del Estado.

Según el INDEC, el crecimiento del primer semestre de 2015 se ubicó en torno al 2,2%, por debajo del 2,8% del Presupuesto 2015. A diferencia de lo ocurrido en 2014 el Gobierno no se vio en la necesidad de corregir a la baja la estimación de crecimiento (de 6,2% anual a 0,5% anual) debido a que en este caso la pauta de crecimiento del INDEC se ajustó de manera ficticia a las cifras del Presupuesto 2014. Según fuentes alternativas, el país no ha superado el nivel de PBI del primer trimestre de 2012 y, a pesar de cierta recuperación en la actividad verificada a partir del tercer trimestre de 2014, sus principales impulsores (industria, comercio, construcción, economías regionales, exportaciones) están atravesando un largo período estacionario con pérdidas crecientes de rentabilidad y generación de empleo.

	2015	2015	2015 Latinfocus	
Variable	Presup. 2015	Presup. 2016	Oct 2014	Sep 2015
Crecimiento (%)	2,8%	2,3%	-1,7%	0,3%
Exportaciones (var. %)	7,1%	-13,6%	-1,9%	-13,7%
Importaciones (var. %)	5,6%	-8,9%	-0,2%	-9,8%
Balanza Comercial (MM us\$)	US\$ 9,2	US\$ 2,7	US\$ 7,7	US\$ 3,2
Resultado Fiscal	- 1% PBI	-2,6% PBI	- 3,2% PBI	-5% PBI
Resultado Fiscal	- \$ 49,6 MM	- 137,8 MM	-	-
Inflación	15,6%	15,4%	35,8%	27,4%
T. Cambio (prom)	9,45	9,12	10,90	10,22

La inflación del 15,6% anual proyectada para 2015 según el Presupuesto 2015 ya se ubicaba en agosto de este año en el 14,3% desde diciembre según las cifras de la consultora de Miguel Bein, el asesor económico más visible del candidato presidencial oficialista Daniel Scioli, la cual también arroja una variación interanual de precios proyectada del orden del 23,2%. Por su parte el promedio de inflación del conjunto de consultoras que

integran el índice Latinfocus para septiembre del corriente se ubica en torno al 27,4%.

Estos indicadores macroeconómicos de dudosa credibilidad y utilidad se complementan con estimaciones espurias de los principales índices fiscales. Según el Presupuesto 2016, el déficit fiscal del corriente año se ubicará en torno al 2,6% del PBI para la Administración Pública Nacional mientras que ya en el primer semestre era del 1,6% del PBI. Dado que el Presupuesto 2015 preveía un déficit del 1% del PBI para 2015, si se compara con la realidad el error de estimación es de al menos tres veces.

Para 2016 el escenario es similar. Se observa una subestimación del déficit fiscal que puede dar la pauta de dos escenarios: una nueva “corrección” de las estimaciones durante el año 2016 o un muy poco probable ajuste del gasto que implicará la reducción de al menos un punto del déficit en relación al PBI (de 2,6% al 1,5% según lo planteado en el Presupuesto 2016).

Pese a estas crecientes diferencias entre Presupuesto y realidad, desde el Gobierno se manifiesta de manera explícita que no hay razones para revisar las proyecciones y estimaciones de ingresos y gastos del mismo, dejando en claro la poca relevancia que el Ejecutivo le otorga a la denominada “Ley de Leyes”.

Una vez más se observa que las consultoras privadas fueron en promedio más precisas que el Gobierno en las estimaciones del conjunto de indicadores presentados anteriormente. Esto se evidencia particularmente en lo referente a las cuentas fiscales, por lo que cabe preguntarse si el “error de pronóstico” obedece a la negligencia o a la intencionalidad de manipular discrecionalmente la política de ingresos y gastos.

Estas diferencias obligan a analizar más acabadamente los limitantes internos y a dar respuestas sobre cómo se solucionarán en 2016, cuando además el escenario se vislumbra más desafiante por la incertidumbre propia de un recambio presidencial con el consiguiente correlato de cambio de administración en las áreas que involucran al Presupuesto y al resto del Estado nacional. La simplificación de que el mundo ya no resulta tan favorable fue durante mucho tiempo contrastada por parte del

Gobierno pero es utilizada ahora para justificar el ajuste de previsiones macroeconómicas que no resultan creíbles ni sostenibles. Según sus palabras, el año pasado los responsables del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas esperaban una mejora en la economía mundial en 2015 pero observaron que la misma continuaba y modificaba su fisonomía.

El Presupuesto 2016 refleja un similar e infundado optimismo para el año próximo basado en que la economía mundial va a estabilizarse y mejorar a partir del segundo trimestre.

El equipo económico responsable de la confección del Presupuesto habla de que afortunadamente en los últimos años en la Argentina se desarrolló el mercado interno, sin embargo, soslayan el dato que en cualquier país mediano del mundo el mercado interno determina la demanda en general y que la Argentina presenta niveles de apertura comercial mayores que la de muchos de sus socios comerciales.

Al mismo tiempo el equipo económico refiere al riesgo del aumento de la tasa de interés de los EE.UU. calificándola como el decreto del fin de la crisis y su traslado a las economías emergentes (debido al flight to quality que se generaría) a través del canal financiero: fuga de capitales y caída de reservas. Sin embargo, soslayan el hecho de que la Argentina perdió reservas incluso con superávit comercial, que el resto de los socios comerciales del país sólo perdió el 10% de sus reservas en el contexto de esta crisis mientras que la Argentina redujo las propias a menos de la mitad en cuatro años y que la fuga de capitales es parte de la historia económica del país, situación que se vio aumentada desde 2008 a pesar del control de capital desde finales de 2011.

La realidad de miles de argentinos está dada por pérdida del empleo, cierre de PyMEs en economías regionales, deterioro de poder adquisitivo debido a la inflación, jubilaciones ajustadas en términos reales, productores que sufren el atraso cambiario y situaciones de pobreza e indigencia crecientes pero negadas por el Gobierno.

PLANTEO FISCAL IRREAL PARA 2015-2016

a) Ingresos

■ El Gobierno estima que los Ingresos totales de la Administración Pública Nacional (APN) van a llegar a \$1,21 billones en 2015, con un crecimiento de 29% año a año (a/a) con respecto a 2014.

■ Como referencia podemos considerar que durante el primer semestre del año dichos Ingresos totales crecieron 28% con respecto al año 2014, acompañando de cerca la inflación y los aumentos de sueldos por paritarias. Por su parte, la Recaudación Tributaria Nacional (RTN) cerró septiembre con una suba del 32,1% interanual para los primeros nueve meses del año. Sobre la base de estas referencias, no vamos a cuestionar el cierre de 2015 en términos de Ingresos.

■ En lo que respecta a 2016, el Gobierno estima que los Ingresos totales de la APN van a llegar a \$1,47 billones, con un crecimiento de 21% a/a y con los Tributarios al 25% a/a. En virtud de la incertidumbre ocasionada por el recambio presidencia vamos a tomar como válido el número oficial. Si notamos que repentinamente no prevén que haya “utilidades” en el BCRA.

b) Gastos

■ El Gobierno proyecta cerrar 2015 gastando \$1,35 billones que implican una suba del 19% a/a con respecto a 2014. Si dejamos de lado el “gasto extraordinario” por \$40.002 millones por el pago de YPF a Repsol en 2014 el aumento para este año redondea el 24% interanual.

■ A manera de referencia, el Gasto total y el Gasto primario de la APN crecían al 39% a/a en el primer semestre de 2015 (surge de datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y del propio Mensaje). Más recientemente, el acumulado enero-agosto en ambas categorías crecía al 38% a/a.

■ Primer interrogante: ¿cuál es el ritmo de avance real del gasto para 2014-15?: Si el Gasto total siguiera creciendo a la velocidad actual cerraría 2015 en cerca de \$1,50 billones, una diferencia que puede llegar a \$150.000 millones con relación a los \$1,35 billones

declarados por el Gobierno. La evolución de todas las principales partidas estaría subestimada.

- Pasando a 2016, el Gobierno dice que el Gasto total va a subir apenas 16% a/a. Pero si la base 2015 es mentirosa, lo que se presupuesta para 2016 también lo es.

- Segundo interrogante: ¿o hay un “ajuste” en el ritmo del gasto de 2015 y de 2016 o están mintiendo para reducir el tamaño del déficit que dejan como “su pesada herencia”?

c) Resultado fiscal

- El Gobierno calcula un Déficit financiero (Gastos totales menos Ingresos totales) de \$138.730 millones para 2015 (equivalente a 2,6% del PIB). Este resultado se obtiene en base a una proyección de Gastos totales que consideramos mentirosa, subestimada. Si siguen más o menos al ritmo actual, el Déficit financiero de este año podría llegar a \$280.000 millones (más de 5% del PIB). Si a este agujero le sacamos los ingresos “ficticios” por “utilidades contables” del Banco Central por 2,0% del PIB el Déficit financiero llega a la friolera de 7 puntos del PIB.

- Finalmente, postulan una reducción del déficit 2016 a 1,5% del PIB de la mano de la comentada reducción del gasto que no encuentra explicación.

d) Subsidios 2015-2016

- El gasto en Subsidios a sectores económicos por vía de transferencias a empresas privadas, a empresas públicas y a fondos fiduciarios estuvo entre 4 y 5% del PIB en 2014.

- De acuerdo al ritmo de ejecución del primer semestre, el cierre 2015 estaría nuevamente en estos niveles (\$240.000 millones). Estudios recientes muestran con precisión que gran parte de este gasto tiene una distribución regresiva, que no impacta de manera determinante en los sectores de menores recursos sino más vale en los deciles de más altos ingresos.

■ Para 2016 se presupuestan \$232.000 millones (3,6% del PIB) sin haber anunciado nuevos cambios en la normativa de fondo, se hacen “ajustes en el aire” que no se declaran o se miente descaradamente.

e) Provincias 2015-2016

■ Según el Gobierno la RTN sería de \$1,9 billones en 2016. En ese marco, las Transferencias automáticas a las Provincias y la CABA por \$522.588 millones equivalen al 27% de los recursos.

■ En cuanto a las Transferencias presupuestarias el total previsto para 2016 es de \$113.000 millones de los cuales casi \$18.000 millones serían del Fondo Federal Solidario de la soja que distribuye de manera automática por los coeficientes de la Ley de Coparticipación. El resto es de asignación discrecional por el Gobierno.

■ Si sumamos las Transferencias automáticas y las presupuestarias de tipo discrecional llegamos al equivalente del 32,8% de la RTN de 2016.

■ Estimamos que en 2015 las Transferencias automáticas cerrarán en \$400.000 millones sobre una recaudación de \$1,5 billones (27%), que sumando las presupuestarias que por el año electoral pueden trepar hasta los \$100.000 millones concentrarían aproximadamente el 33% de la RTN.

f) Recursos desviados hacia la ANSES y el Tesoro Nacional

■ La detracción del 15% de la masa coparticipable bruta destinada a la ANSES estará en torno de los \$90.000 millones en 2015 y los \$125.000 millones en 2016.

■ Por Recursos tributarios la ANSES recibirá \$140.000 millones en 2015 y \$180.000 millones en 2016.

■ Las Provincias y la CABA van a perder ingresos por \$40.000 millones por no coparticipar plenamente del Impuesto al Cheque.

ECONOMÍAS REGIONALES Y RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN

Una vez más el proyecto de Presupuesto para el ejercicio 2016 olvida contemplar la crítica situación de las economías regionales, omitiendo las crecientes desigualdades estructurales del desarrollo territorial argentino.

Nuestro país es una tierra de contrastes geográficos y económicos. Diversos estudios dan cuenta del siguiente patrón de configuración territorial: un Norte que involuciona en términos de producción y desarrollo urbano a la par de una concentración de creciente acumulación de riqueza en Buenos Aires y un crecimiento demográfico explosivo de la Patagonia. Asimismo, dichos estudios muestran que la relación entre urbanización y desarrollo económico varía de forma significativa entre regiones. Entre 1993 y 2014 la relación más débil está dada por la del Noreste Argentino (NEA) ya que en este período dicha región fue la que experimentó la mayor tasa de urbanización con bajos niveles promedio de crecimiento de producto bruto.

La decepcionante trayectoria de desarrollo económico del norte del país contrasta con el dinamismo económico de la Patagonia, que muestra la mayor relación entre la urbanización y el PBI per cápita en 1993 a 2014. En veinte años la Patagonia en su conjunto ha tenido un éxito notable en la explotación de sus ventajas comparativas basadas en sus recursos naturales y el rol activo del Estado nacional en su promoción, logrando de esta manera un crecimiento económico y una urbanización constantes.

Por su parte, en el norte del país el empleo urbano como fuente de la reducción de la pobreza en la Argentina no ha sido acompañado por un crecimiento similar de la productividad. Con la excepción de la elaboración de algunos productos agrícolas en el Noroeste Argentino (NOA), las ciudades del norte no cuentan prácticamente con ningún sector generador de empleo en los sectores transables. Los principales sostenedores del empleo en los aglomerados urbanos del NEA y del NOA son el empleo público, el comercio minorista y la construcción. A partir de esto surgen

preocupaciones con respecto a la sostenibilidad de estas regiones debido a que el crecimiento del empleo es liderado por sectores que suelen ser muy afectados por el ciclo económico. Esta realidad ha llevado a situaciones de migración como producto de la falta de oportunidades de empleo. En este contexto, la industria manufacturera, los servicios de alta gama y de transporte y comunicación, entre otros servicios a la producción presentan en el NOA y el NEA un gran potencial de desarrollo, limitado sólo por restricciones estructurales sin atención.

En el extremo opuesto, en la Patagonia el crecimiento del empleo es impulsado por las industrias extractivas que deriva en un notable auge de la construcción y en grandes flujos de migración de población. El rápido crecimiento en aglomerados urbanos de la Patagonia requiere de herramientas de planificación y gestión adecuadas para garantizar la sostenibilidad de la dinámica de crecimiento y expansión territorial asociada a la diversificación de las economías locales para mitigar el riesgo derivados de shocks internacionales de caída de demanda y de la volatilidad de los precios de los commodities.

No es de extrañar que frente a estos extremos el país concentre el 74% de su PBI en la Región Centro y Pampa Bonaerense y se encuentre entre los países con mayor distancia entre el producto per cápita entre Provincias o regiones. El Norte Grande, área donde viven 8,2 millones de habitantes (20% de la población total del país), es la región con mayor retraso relativo.

Ningún Presupuesto Nacional servirá como herramienta o como plan de trabajo para el desarrollo del país si no se advierte que el entramado productivo-empresarial a nivel regional es limitado y de envergadura local-provincial, excepto en las áreas productivas que lograron inserción competitiva externa. La República Argentina se ha convertido hoy más que nunca en un país en el que las oportunidades de atraer inversiones están altamente relacionadas con la existencia de recursos naturales de rentabilidad muy alta lo cual determina que el financiamiento se concentre regionalmente, dificultando la canalización del ahorro hacia la inversión.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, junto a las Provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba concentran más del ochenta (80%) de los depósitos y préstamos del sistema financiero argentino. No sólo la Argentina adolece de federalismo fiscal sino fundamentalmente de federalismo financiero todo lo cual profundiza las desigualdades de las estructuras productivas.

Buena parte de las economías provinciales son inviables y requieren de las asistencias financieras del Gobierno nacional debido a su incapacidad de generar suficiente empleo de calidad para sus habitantes. La principal causa de la “inviabilidad” de muchas Provincias, especialmente las del norte del país, está dada por el hecho de que el Estado ya no puede seguir reemplazando al sector privado como principal generador de empleo. Será sólo con más actividad privada en sectores transables que dichas Provincias podrán superar la fragilidad de sus mercados laborales y lograr economías que incorporen a todos sus trabajadores en empleos de calidad.

Regiones ricas en recursos tienden a desarrollar estructuras industriales con establecimientos sistemáticamente más grandes que pueden desplazar a la actividad empresarial (Micro y PyME) que genere crecimiento a largo plazo. Para contrarrestar este riesgo las economías ricas en recursos necesitan desarrollar instituciones que apoyen la acumulación de capital humano y la innovación. En este sentido, es necesario fomentar el surgimiento de otros sectores de manufactura de procesamiento de productos agrícolas de manera tal de alcanzar un incipiente proceso de diversificación de las economías regionales.

La ausencia de entramados empresariales adecuados en las Provincias encuentra sus orígenes en las grandes asimetrías en la disponibilidad de infraestructura de transporte. El NOA presenta costos logísticos que hasta triplican en algunas zonas el promedio nacional, especialmente entre las Microempresas y PyMEs. Frente a esta realidad el radio de mercado de las empresas allí localizadas sólo pueden ser suficientes para alcanzar dimensiones y productividad alejadas de sus pares del resto del país.

La mayoría de las economías regionales enfrentan hoy un deterioro considerable de la rentabilidad en sus sectores productivos más representativos y una pérdida de competitividad a nivel internacional. Desde 2008 el aumento continuo y creciente en el costo de insumos agrícolas, combustibles, fletes, mano de obra y la presión impositiva junto a la falta de desarrollo de mercados llevaron al estancamiento en la natalidad neta de empresas así como a un creciente deterioro de las Microempresas y PyMEs.

El proyecto de Presupuesto Nacional 2016 no contempla la realidad estructural de las economías regionales descripta anteriormente en un contexto de concentración y extranjerización creciente del entramado productivo. La participación de las PyMEs agroindustriales en el valor agregado y las exportaciones es menor al promedio de la industria debido a la elevada presencia de grandes empresas (cerca de 250) que concentran volúmenes de producción considerables y al desarrollo relativamente bajo de las cadenas de valor a nivel regional.

Esta situación de debilidad estructural de las economías regionales ha surgido como resultado de décadas de beneficios a sectores concentrados que los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner no han revertido a pesar de las muestras voluntaristas y discursivas en tal sentido. Las actividades rentísticas y extractivas que dominan la estructura económica del país han derivado en:

- Una creciente dependencia fiscal de las Provincias de los recursos tributarios del Gobierno central.
- Una alta participación de transferencias discrecionales por parte de la Nación en los recursos provinciales.
- Una alta participación de los salarios en gasto público de las Provincias.

El Presupuesto Nacional debería ser una herramienta de gran utilidad para revertir, a través de diferentes mecanismos fiscales y distributivos, la situación de dependencia estructural del país. Sin embargo, no hace más que profundizarla a través de la centralización de los recursos.

La Ley N° 23.548 de Coparticipación Federal (1988), que define el sistema de coparticipación que rige en la actualidad, estableció una distribución primaria del (42,34%) para la Nación y del (54,36%) para las Provincias, apartando un dos (2%) para la recuperación del nivel relativo de desarrollo de las más atrasadas, y un uno (1%) al fondo de Aportes del Tesoro Nacional (ATN). La distribución secundaria se realiza a partir de entonces de acuerdo a tasas fijas por Provincia, sin que haya mediado un criterio más que las demandas contrapuestas de los Gobiernos provinciales.

Desde sus orígenes se planteó la necesidad de ofrecer un tratamiento diferencial para cada provincia, especialmente para aquellas con menos recursos estableciéndose criterios de acuerdo a la población, a la brecha en el desarrollo de las Provincias y de acuerdo a la dispersión poblacional. El segundo criterio tendía a compensar a las Provincias más atrasadas, cuya medida se calculaba de acuerdo a un índice que incorporaba la calidad de la vivienda, la educación y la cantidad de automóviles por habitante. El tercer criterio garantizaba mayores transferencias cuanto mayor fuese la dispersión poblacional, fundamentándose en el mayor costo de los servicios prestados por la administración provincial.

Esta discusión, basada en acuerdos políticos que parten de criterios estratégicos, ha quedado virtualmente anulada habida cuenta que la Nación hoy concentra el 75% de los recursos totales sin contar aquellos que se distribuyen siguiendo una regla discrecional cada vez más frecuente.

Entre 2003 y 2015 ha crecido de manera alarmante la concentración de recursos del Estado nacional como producto de múltiples modificaciones al régimen de reparto de recursos tributarios a las Provincias.

- Pactos fiscales, acuerdos y modificaciones derivaron en afectaciones específicas de impuestos, pisos y techos para las transferencias automáticas.

- Regímenes paralelos de distribución de recursos por fuera de la Coparticipación: sistema poco transparente y de difícil administración y control.
- Cambios en las estructuras productivas y de las finanzas públicas de las distintas Provincias no reflejados en los coeficientes establecidos en la ley.

La existencia de fuertes disparidades productivas regionales se refleja en la enorme brecha de desarrollo entre las Provincias argentinas que impide pensar la correspondencia fiscal como solución a los problemas de incentivos. La Nación se desentendió de las políticas de compensación y coordinación del gasto social con un fuerte impacto negativo sobre la equidad. Actualmente el esquema de transferencias no toma nota de esas políticas ni incorpora en el debate las necesidades financieras del gasto social. Las Provincias menos desarrolladas no están en condiciones de asegurar una provisión de bienes públicos similar a las regiones más desarrolladas sin contar con la asistencia (no sólo financiera) de la Nación.

Las asimetrías en el reparto de los fondos nacionales se observan en gran medida en las detracciones de los recursos fiscales que respondieron a la introducción de filtraciones para financiar el Sistema de Seguridad Social (SSS) nacional. Entre éstas se incluyen 15% de la masa coparticipable bruta, 11% del IVA, 20% del Impuesto a las Ganancias y otras de menor magnitud.

Entre 2003 y 2015 el fondeo de las Provincias a la ANSES alcanzó unos \$ 600.000 millones a precios corrientes. Para 2015 se espera que dicho fondeo alcance poco más de \$ 134.000 millones mientras que para 2016 se estima poco más de \$ 184.000 millones. Si a estas cifras se le suman lo que correspondería coparticipar del Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios, se alcanzarían unos \$ 40.000 millones y unos \$ 50.000 millones adicionales para 2015 y 2016 respectivamente.

La Argentina presenta hoy Provincias de altos ingresos y de baja densidad poblacional que reciben más recursos, que jurisdicciones de bajos ingresos y baja densidad e incluso que otras de bajos ingresos y alta densidad. Asimismo, el hecho de que

Provincias de alta densidad y altos ingresos perciban menos recursos no garantiza equidad social: hoy los pobres de jurisdicciones ricas (caso Buenos Aires) están financiando a los segmentos ricos de Provincias pobres.

Entre los objetivos nacionales de una adecuada política de reducción de las desigualdades territoriales el Presupuesto Nacional 2015 y los subsiguientes deberían contemplar la redistribución de recursos mediante transferencias automáticas, la optimización en la provisión de bienes públicos y el desarrollo de un mercado interno común e integrado con estructuras productivas fortalecidas.

Hemos resaltado permanentemente la necesidad de que se cumpla con la garantía del artículo 7º de la Ley Nº 23.548 de Coparticipación Federal, en el sentido que las transferencias automáticas y obligatorias, alcancen el 34% del total de los recursos tributarios nacionales, y que su gasto dependa solo de la decisión autónoma de cada Provincia. Asimismo, es necesaria una actualización de los esquemas de “suma fija” establecidos en la década del '90 por transferencia de Servicios Educativos, el llamado Fondo del Conurbano, y las compensaciones a ciertas Provincias por el Acuerdo Fiscal de 2002.

En este punto también propiciamos la coparticipación total del Impuesto al Cheque (IDCB), a lo que agregamos el 100% de las retenciones al complejo sojero mientras estén vigentes. En ambos casos, se trata de profundizar las actuales asignaciones, sin avanzar en aspectos más controversiales como el financiamiento tributario de la ANSES (11% del IVA, 20% de Ganancias) y la detracción del 15% de la coparticipación bruta por el Pacto Fiscal de 1992 que requieren consensos mayores.

Extensión del período de gracia del Programa Federal de Desendeudamiento de las Provincias Argentinas al 31 de diciembre de 2017

El 10 de mayo de 2010, cuando el Gobierno nacional creó el “Programa Federal de Desendeudamiento de las Provincias Argentinas” mediante el Decreto Nº 660/10, cuyo objetivo según sus considerandos fue reducir y reprogramar la deuda que las

provincias mantenían con el Estado nacional, extendiendo el plazo de repago original del año 2018 al año 2030, así como dejar sin efecto la aplicación del CER.

Al saldo de la deuda pública que cada provincia mantenía en concepto de los distintos préstamos otorgados entre 2002-2010 para el saneamiento de las finanzas públicas provinciales (Programas de Financiamiento Ordenado, Canje de Deuda Provincial y Municipal, Programas de Asistencia Financiera, etc.) se les descontaron los recursos provenientes del Fondo de Aportes del Tesoro Nación (ATN) existentes al 31/12/2009, que se distribuyeron entre aquellas que adhirieron, de acuerdo a la participación relativa de cada una de ellas en el total del stock de deudas a refinanciar. Cada provincia suscribió un convenio bilateral con el Gobierno nacional para acceder al citado programa, que disponía un período de gracia hasta el 31/12/2011.

Asimismo, el Poder Ejecutivo decidió, mediante el dictado de la Resolución N° 33/2011 del 23/12/2011, modificar las condiciones de reembolso previstas originariamente en el programa, extendiendo el plazo de gracia para el pago de intereses y amortizaciones por un plazo de dos años, hasta el 31/12/2013.

Ahora bien, según la Resolución MECON N° 108/2014 se prorroga el período de gracia hasta el 31/03/2014. Sin embargo, para extender la prórroga en los siguientes trimestres cada provincia debió suscribir un Convenio Bilateral con la Nación en el cual se compromete a enviar la información detallada en dicha norma de manera trimestral, lo cual pone a las provincias más endeudadas con la Nación en una situación de menor autonomía y clara desventaja para proyectar sus flujos financieros y poder gestionar.

En este marco, considerando que las deudas provinciales con el Estado nacional ascendían, según el último dato disponible, a alrededor de \$ 71.600 millones a mediados de 2014 (Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias del MECON), monto que equivale a poco menos del 40% del total de las deudas provinciales, y que en algunas Provincias como Jujuy, Corrientes, Formosa, Catamarca, Tierra del Fuego y Tucumán, este porcentaje supera el 80% de sus deudas, resulta a

todas luces necesario establecer en el proyecto de Ley de Presupuesto 2016 un mecanismo claro y objetivo para la refinanciación de las deudas provinciales, el cual debería implantar un criterio homogéneo para la ampliación del período de gracia para el pago de capital e intereses del Programa Federal de Desendeudamiento de las Provincias Argentinas hasta el 31/12/2017.

En los últimos dos años el vencimiento de las deudas provinciales con el Estado nacional se fue prorrogando trimestralmente por Resolución del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, lo que ha impedido que las Provincias puedan formular su política presupuestaria con previsibilidad. Ni en el Mensaje ni en el articulado del proyecto de Ley se hace referencia a la política a adoptar a futuro, por lo que la decisión quedará a criterio del nuevo gobierno que asuma a partir del 10 de diciembre.

Desde el inicio del programa, se han destinado \$ 34.969 millones a la cancelación de parte del stock de deuda provincial elegible. En 2015, las Provincias beneficiadas por la prórroga del período de gracia han dejado de pagar servicios de la deuda por un monto equivalente al 0,14% del PBI. Si se tiene en cuenta que se espera que el resultado financiero del consolidado de Provincias sea deficitario en el 0,42% del PBI, se aprecia la importancia que reviste esta decisión para aquellas que se encuentran en una situación fiscal más comprometida.

OTRAS OBSERVACIONES RELACIONADAS CON EL ARTICULADO DEL PROYECTO

■ El proyecto de Presupuesto 2016 no presenta grandes novedades en cuanto a los dispositivos institucionales utilizados por el PEN en el manejo de la Administración Nacional y las finanzas públicas. Resaltamos a continuación nuestra visión acerca de los ejes del cambio que debería encarar la próxima administración:

■ Limitar la discrecionalidad del PEN en la ejecución de obras en las Provincias. El Gobierno ha devaluado totalmente la planilla 11 anexa al Presupuesto ya que colocar una obra en esa planilla ya no significa demasiado. Es que como el Congreso casi no ha conservado facultades de control Presupuestario, no hay manera de

obligar al Gobierno a hacer avanzar las obras comprometidas. Quien festeje la incorporación de una obra no tiene la obra asegurada, va a tener que luchar por cada peso que se desembolse ya que todo está a tiro de decreto o decisión administrativa.

■ Algo parecido pasa con las Universidades. El Presupuesto contiene \$2.900 millones de reparto discrecional por el Jefe de Gabinete.

■ La discrecionalidad manda también en la administración de Fondos Fiduciarios. El Congreso se limita a aprobar flujos de fondo estimativos, que luego va a poder reconducir el Ejecutivo a su gusto ya que no hay detalle de programas o proyectos concretos.

■ Coparticipación vaciada. Las Transferencias Automáticas promediaban el 34% de la Recaudación Tributaria Nacional en 2000/01; cayeron al 28% con la irrupción del Impuesto al Cheque y las Retenciones (coparticipados solo parcialmente); y bajaron al 25% con la estatización plena de los ingresos de la Seguridad Social. La pérdida de valor de los esquemas de sumas fijas a Provincias que vienen de la década del '90 y principios del 2000 han ido deteriorando aún más el peso de las Transferencias Automáticas ya que la inflación las licúa día a día.

■ Las reservas del Banco Central están exhaustas y el PEN le paga con nuevos papeles de deuda. El Fondo de Desendeudamiento Argentino tiene previsto tomar en 2016 unos U\$S6.525 millones de las reservas. Lo más grave es que el Gobierno ya empieza a repagar las reservas usadas en 2006 para pagarle al FMI con nuevos papeles de deuda. Los dólares se fueron y el Gobierno de Cristina Kirchner es incapaz de saldar la deuda que contrajo Néstor Kirchner en aquel momento, la Letra del Tesoro a diez años colocada en ese momento se repaga ahora con una nueva Letra del Tesoro a pagar dentro de otros diez años.

■ No hay regla fiscal. Este año vuelve a suspenderse el aporte al Fondo Anticíclico Fiscal y la normativa de contención del gasto del régimen de Responsabilidad Fiscal, esto hace que en el país se gaste lo que el Presidente quiera y no hay límites. Ninguna empresa y ninguna familia van a poder crecer de manera sostenida en la macroeconomía enferma que propone el Gobierno. Ausencia de

regla fiscal sumado a superpoderes y repliegue del Congreso terminan mal. La actual inflación del 28% y la restricción de divisas reflejan claramente la presión que sobre el Banco Central está ejerciendo el financiamiento monetario del déficit nacional.

■ Limitar la cobertura de deudas no declaradas. Otro factor que se viene consolidando es la cobertura de deudas no declaradas y por fuera del Presupuesto. Tal es el caso del Mercado Eléctrico Mayorista, al que todos los años se le liquida una deuda de \$5.000 a \$6.000 millones por diferencia de precios entre el costo para las generadoras y el pago de las distribuidoras. Estos gastos son parte de la política de subsidios energéticos y pasan por el costado del presupuesto.

El Presupuesto 2016 no proporciona respuestas ni soluciones ni establece un curso de acción consistente, sólo plantea un escenario ideal, deseable pero lejano donde se recupera el crecimiento económico, se desacelera la inflación y se reduce el déficit fiscal en más de 4% del PIB.

En síntesis, este Presupuesto no sólo plantea un escenario macroeconómico y una política de ingresos y gastos públicos de improbable ocurrencia por su optimismo sino por su inconsistencia. Pues por todo ello y por los argumentos aquí esgrimidos es que votamos en rechazo del expediente dictaminado y venido en revisión de la Cámara de Diputados.

Gerardo R. Morales.- Silvia B. Elías de Pérez.- Laura G. Montero.- Ángel Rozas.-