

DIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES
ÓRDENES DEL DÍA

CONGRESO NACIONAL

CÁMARA DE SENADORES

SESIONES ORDINARIAS DE 2015

ANEXO AL ORDEN DEL DÍA N° 766

Impreso el día 15 de octubre de 2015

SUMARIO

COMISIÓN DE PRESUPUESTO Y HACIENDA

Dictamen en el proyecto de ley venido en
revisión por el que se aprueba el Presu-
puesto de Gastos y Recursos de la Admi-
nistración Nacional para el ejercicio 2016.
(C.D.-70/15.)

Dictamen de minoría

Honorable Senado:

Vuestra Comisión de Presupuesto y Hacien-
da ha tomado en consideración el proyecto de
ley en revisión, registrado bajo el expediente
C.D.-70/15 de Presupuesto de la Administra-
ción Nacional para el ejercicio 2016; y, por
las razones que dará el miembro informante,
aconseja su rechazo.

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

Sala de la comisión, 15 de octubre de 2015.

Jaime Linares.

INFORME

Honorable Senado:

La Comisión de Presupuesto y Hacienda ha
considerado el proyecto de ley de presupuesto
general para la Administración Pública Nacio-

nal para el ejercicio fiscal correspondiente al año 2016; y luego de un profundo estudio se aconseja su rechazo.

La Constitución Nacional atribuye al Congreso de la Nación en su artículo 75 inciso 8 la potestad de "fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2° de este artículo, el Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión".

En uso de estas facultades, a continuación se analizan los principales aspectos que motivan el rechazo del proyecto del Poder Ejecutivo debido a las siguientes consideraciones:

I.- Supuestos macroeconómicos del año 2015 y del año 2016

Existen sustantivas diferencias entre los valores de los supuestos macroeconómicos para el año 2015 esbozados en la pasada ley de presupuesto 2015 y el actual proyecto de ley de presupuesto 2016.

Comenzando por la proyección del PIB real, en el presupuesto pasado se proyectó un crecimiento del 2,8 % para el año 2015, y en el actual presupuesto la estimación del PIB real para el 2015 es del 2,3 %. Caso similar se da en la estimación del IPC, en el presupuesto 2015 se pronosticó una variación diciembre a diciembre del IPCNu del 14,5 %, y en el presupuesto 2016 la estimación diciembre a diciembre del IPCNu es del 13,2 %.

El tipo de cambio nominal promedio era de 9,45 pesos por dólar en el presupuesto del año pasado, en el presupuesto actual se proyecta un tipo de cambio nominal de 9,12 para el promedio del año 2015. Actualmente la cotización del dólar ronda \$ 9,475.

Para el año 2015 el saldo comercial esperado en la ley de presupuesto 2015 era de 9.197 millones de dólares, en la ley de presupuesto 2016 se estima en 2.724 millones de dólares, es decir un 70 % menos.

Más complejo es el caso del resultado primario del sector público nacional, en el presupuesto del año pasado se proyectó un resultado positivo de \$ 46.593 millones y en el presente presupuesto se proyecta que se va a terminar

2015 con un resultado primario negativo de \$ 43.000 millones.

En síntesis, las diferencias entre las proyecciones macroeconómicas incluidas en el presupuesto 2015 elaborado el año pasado y las nuevas estimaciones macroeconómicas oficiales para este año son tan pronunciadas que revelan gruesos errores en el manejo de las políticas macroeconómicas.

Todo esto hace que la base a partir de la cual se elaboran las proyecciones para el presupuesto 2016 permita su cuestionamiento, esto dificulta cualquier evaluación que se pretenda hacer de las proyecciones para el año 2016 y genera incertidumbre sobre la veracidad del presupuesto de gastos y el cálculo de recursos por el Poder Ejecutivo nacional.

El presupuesto proyecta que el tipo de cambio nominal oficial promedio pase de 9,12 pesos por dólar en 2015 a 10,60 pesos por dólar en 2016, mientras que se proyecta una inflación para el IPCNu promedio de 10,4 % y aumentos en los precios implícitos del PIB de sólo 17,6 %. La variación proyectada para el tipo de cambio nominal promedio prácticamente en línea con la inflación IPC proyectada, y seguramente mucho más por debajo de la verdadera inflación, descarta la necesaria unificación del tipo de cambio, condición necesaria para una mejora en la competitividad precio de las producciones de bienes comercializables del país. De confirmarse este escenario se garantiza la quiebra de las economías regionales ya maltrechas en este año.

Por otra parte, la caída de los precios internacionales de nuestros *commodities* y el consecuente deterioro de los términos de intercambio hacen que las proyecciones del comercio exterior y el saldo comercial resulten también inverosímiles, salvo que se genere una fenomenal recesión económica.

El crecimiento proyectado para el producto interno bruto (PIB) del 3,0 % para el año entrante es difícilmente alcanzable. Tanto por el lado de la oferta como de la demanda agregada resulta difícil justificar el crecimiento de una economía que estará plagada de distorsiones, no sólo insostenibles en el tiempo sino que impiden el crecimiento en el corto plazo.

Es muy difícil que el consumo aumente 2,8 % en 2016 respecto al año anterior dada la dificultad que muestra el sector privado para generar empleo, elevar el salario real y la escasa productividad de la economía producto de las distorsiones de precios relativos.

Si bien se proyecta un moderado crecimiento de la inversión bruta interna, el mismo también resulta difícilmente alcanzable. El contexto de incertidumbre que se deriva de la falta de señales claras acerca de la resolución del problema de la deuda externa afectará sin dudas la realización de proyectos de inversión así como también el financiamiento proveniente de inversión extranjera directa (IED). Los problemas no resueltos a partir del cepo cambiario, la brecha entre el dólar oficial y el dólar paralelo entre otros, no alientan tampoco perspectivas favorables para continuar con inversiones en el sector de la construcción que explica dos tercios del total de la inversión bruta interna.

Por otra parte, las perspectivas acerca de los precios internacionales de nuestros *commodities* no son las mejores, dada una manifiesta reducción de la demanda por parte del Sudeste Asiático, fundamentalmente la desaceleración pronunciada de la economía china, y el probable inicio el año que viene de una etapa de suba de tasas de interés por parte de la Reserva Federal de los Estados Unidos que presionaría a la baja en las cotizaciones en dólares de los *commodities*.

El consecuente deterioro de los términos de intercambio, juntamente con la variación proyectada para el tipo de cambio nominal, no se condice con los aumentos proyectados para los precios implícitos de las exportaciones. Todo lo cual hace que las proyecciones del comercio exterior y el saldo comercial resulten también inverosímiles, salvo que se genere una pronunciada recesión económica. El problema de divisas y la restricción externa que ha provocado la actual política cambiaria van a continuar de no revertirse adecuadamente el conjunto de políticas erradas a través de un programa macroeconómico consistente e integral.

Las proyecciones de 17,6 % para la variación los precios implícitos del PIB y del 3,0 % para el crecimiento de la actividad económica, o de modo equivalente el 21,1 % para el crecimiento del PIB nominal, resultan difícilmente

compatibles con el incremento del 25,7 % en la recaudación tributaria y aportes y contribuciones a la seguridad social. Por un lado, la mayor variación de la variación del implícito del PIB respecto a la inflación IPC podría justificarse en una variación mayor del tipo de cambio que permita una mejora en el tipo de cambio real.

En este caso, el traslado de la depreciación sólo a los precios de los bienes transables, que tienen mayor participación en el PIB que en la canasta del IPC, y no a los precios de los no transables, podría explicar las diferencias. Pero no es así. Por el mismo motivo debería observarse un aumento en los precios mayoristas por encima del IPC, pero tampoco es así, porque mientras la variación del IPC se proyecta en 14,5 % la suba del IPIM se proyecta inferior, en 13,6 %. En consecuencia debe deducirse que se espera un nivel más alto de inflación, si es que no se prevé un aumento de alícuotas impositivas, o no planean elevar los mínimos no imponibles generando más recaudación de impuesto a las ganancias.

La alternativa es asumir casi irresponsablemente que se va a producir una excepcional mejora en el cumplimiento impositivo para justificar el incremento en la presión tributaria que se proyecta en prácticamente la totalidad de los recursos tributarios. Bien es sabido que la presión tributaria ha llegado a límites impen-sados hace unos años, que difícilmente puedan superarse dada la situación de estancamiento de la actividad económica que se verifica desde hace cuatro años.

II.- El presupuesto de gastos y el cálculo de recursos en el presupuesto 2016

El actual presupuesto expresa que los recursos corrientes y de capital para el año 2016 en \$ 1,4 billones y los gastos corrientes y de capital en \$ 1,5 billones.

En este sentido, el presupuesto expresa que los recursos corrientes y de capital para el año 2016 crecen 21 % y los gastos corrientes y de capital sólo crecen 15,8 %. Una vez más se podría bien asumir que el presupuesto general de la administración pública nacional para el ejercicio 2016 tiene implícito un colosal ajuste.

Al igual que años anteriores, el presupuesto 2016 proyecta un superávit primario de casi imposible cumplimiento, por lo cual el próxi-

mo gobierno deberá resolver cómo financia el desequilibrio en el déficit fiscal que viene siendo crecientemente financiado con emisión monetaria.

Analizando las fuentes y aplicaciones financieras, observamos que el presupuesto 2016 prevé que las necesidades de financiamiento que surgen del déficit financiero de \$ 97.694,2 millones más las aplicaciones financieras por \$ 881.220,7 millones, tengan como principales fuentes a los anticipos del Banco Central por \$ 324.410,0 millones y a través de títulos de largo plazo por un total de \$ 287.048,1 millones.

En el primer caso se trata de emisión monetaria, que en términos netos (restando cancelaciones de adelantos por \$ 259.628 millones) significa un financiamiento por \$ 64.782 millones, lo cual representa un 4 y medio por ciento de los recursos de la administración pública nacional. Al respecto cabe destacar dos cuestiones: 1) este monto, que va creciendo año a año, de los \$ 35.300 millones en el presupuesto 2015 y los \$ 20.112 millones en el presupuesto 2014, resulta finalmente siempre superado en la realidad, 2) esta cifra se agrega a otro componente del financiamiento con emisión que se incluye sobre la línea, bajo el rubro Rentas de la Propiedad que incluye la transferencia de utilidades ficticias, ni líquidas ni realizadas, del BCRA al Tesoro nacional.

Por su parte el financiamiento presupuestado bajo el rubro Títulos de Largo Plazo es en realidad una estimación de la brecha que no tiene financiamiento, dado que el sector público carece prácticamente de crédito externo a tasas razonables desde hace varios años, por lo cual esta brecha se terminará financiando con mayor emisión monetaria, con algún tipo de ahorro forzoso y/o con mayor descapitalización de organismos del Estado. Esta brecha representa un 89 % más que la brecha incluida en el presupuesto 2015 que a su vez representaba un 69 % más que la brecha proyectada en el presupuesto 2014.

En síntesis, las fuentes y aplicaciones financieras incluidas en el presupuesto 2016 constituyen una muestra acabada de la desfavorable situación fiscal que el gobierno saliente le va a dejar al gobierno entrante.

III.- La relación de la Nación con las provincias

La sustentabilidad del sistema federal depende en buena medida de la forma en que se coparticipan los impuestos que recauda la Nación.

Los destinos principales de la recaudación tributaria son el Tesoro nacional, la seguridad social y las provincias, para los cuales hasta comienzos de 2002 la participación de los tres destinos era aproximadamente pareja. Pero con la aparición de nuevos impuestos que no son coparticipables sino que van a parar directamente a las arcas del Tesoro nacional, se observa que desde enero a agosto de 2015 la administración nacional obtiene el 44,1 % del total, mientras que las provincias alcanzan el 26,6 %, la seguridad social el 25,5 % y otros no presupuestarios el 3,8 % del total recaudado.

Esta situación, lejos de amortiguarse, se profundiza y claramente genera distribuciones inequitativas si tenemos en cuenta el lugar donde se genera la recaudación excedente, ya que esta carga tributaria excedente reduce el ingreso disponible del sector privado provincial afectando el gasto y el crecimiento. Si al mismo tiempo se acentúan las demandas por mayores gastos en un contexto inflacionario creciente, los presupuestos provinciales entran en jaque de la mano de la insostenibilidad del actual sistema de coparticipación.

Recordemos además la garantía del 34 % establecida por el artículo 7º de la ley 23.548 de coparticipación federal de recursos fiscales, que expresa: "El monto a distribuir a las provincias no podrá ser inferior al treinta y cuatro por ciento (34 %) de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la administración central, tengan o no el carácter de distribuibles por esta ley". El gobierno nacional afirma que cumple con esta norma si sumamos todas las transferencias automáticas y no automáticas que la Nación envía a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Podría ser cierto, pero al no acceder fácil y públicamente a esta información esta afirmación es de difícil corroboración. El verdadero problema radica en que se llega a un 34 % de asignación de los recursos tributarios nacionales a las provincias porque una parte importante de esas asignaciones se da de manera discrecional a los gobiernos

subnacionales amigos. Por ello afirmamos que se deben transparentar los criterios de asignación de las transferencias presupuestarias de carácter discrecional. En este caso hablamos de una herramienta muy importante del gobierno federal para tratar de resolver desequilibrios regionales; nuestra prioridad es lograr un acceso igualitario a bienes y servicios básicos en todas las provincias, ergo lo adecuado es trabajar con fondos sectoriales distribuidos en base a coeficientes específicos y sectoriales que reflejen con más precisión las desigualdades efectivas que pretendemos paliar. Es hora de abandonar criterios de discrecionalidad clientelar y centralismo fiscal por un nuevo esquema de federalismo fiscal.

Nuestro reclamo es que se cumpla con esta norma, que las transferencias obligatorias, automáticas y sin destino específico alcancen el 34 % del total de los recursos tributarios nacionales, y que su gasto dependa de la decisión autónoma de cada provincia.

Detracción del 15 % de la masa coparticipable. En 1992 se firmó el llamado Pacto Fiscal I, que estableció la sesión del 15 % de la masa coparticipable para financiar el sistema previsional nacional, que en ese momento presentaba un gran déficit. Al año siguiente, buscando una prórroga para este pacto, se firmó un segundo pacto, Pacto Fiscal II, el cual incluyó el compromiso de la Nación de aceptar la transferencia de las cajas de jubilaciones provinciales al sistema nacional.

Este hecho marcó conflictos entre la Nación y las provincias que no transfirieron las cajas provinciales. En respuesta, la Nación y los gobernadores suscribieron el compromiso federal ratificado por ley nacional 25.235, que en su artículo 12, establece: "El Estado nacional financiará con recursos provenientes de Rentas Generales los déficits globales de los sistemas previsionales provinciales no transferidos hasta la fecha del presente convenio en función de los regímenes actualmente vigentes. [...] Las cajas continuarán administradas por las respectivas provincias, si así lo desearan [...]. El Estado nacional financiará los déficits en forma escalonada y acumulativa en los siguientes porcentajes: para el año 2000 el 5 %, el 2001 el 20 % del déficit anual del sistema previsional de cada provincia. [...] se completará hasta

llegar al 100 % la atención por parte del Estado nacional de los déficits fiscales de los sistemas previsionales provinciales no transferidos, en los tres años subsiguientes".

La provincia de Santa Fe suscribe este compromiso. En la suscripción se acordó el financiamiento del 5 % en el año 2000, 25 % en el año 2001, 50 % en el año 2002, 75 % en el año 2003, 100 % de 2004 en adelante. Es importante destacar que la provincia de Santa Fe es la única provincia con la que la Nación ha incumplido totalmente con el acuerdo de financiamiento. Ante este incumplimiento y ante la falta de toda respuesta a sus reclamos, la provincia de Santa Fe ha optado por realizar una presentación en la Corte Suprema de Justicia señalando la ilegitimidad de la detracción del 15 % de la masa coparticipable para financiar la ANSES, alegando la desaparición de la causa que motivó esa cesión, que fue afrontar el déficit del sistema previsional y no para el sostenimiento de la ANSES, y que el último acuerdo que prorrogaba los pactos fiscales se había vencido el 31 de diciembre de 2005, no firmando la provincia ningún consentimiento para que se le sigan detrayendo fondos de la coparticipación con ese motivo. Aún no hubo pronunciamiento de la Corte al respecto.

El gobierno nacional incumple sus compromisos por partida doble porque por un lado le sigue detrayendo el 15 % de coparticipación federal, y por otro lado no remite los fondos para cubrir el déficit previsional como lo establecen los acuerdos.

Por lo expuesto, solicitamos la incorporación de un artículo que suspenda para este ejercicio fiscal la detracción del 15 % de la masa de impuestos coparticipables, la cual en el caso de la provincia de Santa Fe desde el año 2006 a agosto de 2015 asciende a alrededor de \$ 17.500 millones, y el déficit de la caja de jubilaciones de la provincia de Santa Fe que debió ser cubierto por la Nación.

Es importante destacar además que el 15 % de detracción de la masa coparticipable para el año en curso equivaldrá aproximadamente a \$ 98.000 millones, con una pérdida implícita de coparticipación para el conjunto de las provincias de \$ 57.500 millones.

Fondo de Autarquía de la Administración Federal de Ingresos Públicos. A través del de-

creto 1.399/01 se estableció que los recursos de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), denominados Fondo de Autarquía de la AFIP, estarán conformados por un porcentaje de la recaudación neta total de los tributos y de los recursos aduaneros.

La provincia de Santa Fe solicita se declare en pugna al decreto 1.399/01 con la ley 23.548, ya que la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos es una ley convenio y como tal sólo puede ser modificada por acuerdo de partes, esto es, del gobierno nacional y las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El gobierno nacional, ante la Comisión Federal de Impuestos, sostuvo la legitimidad del mencionado decreto, posición que la Nación ratificó luego del emplazamiento que efectuó la provincia de Santa Fe el 17 de mayo de 2007 por nota de Fiscalía de Estado 1.131, afirmando que tal decreto delegado lo había sido con origen en la situación de emergencia pública declarada por el artículo 1° de la ley 25.344.

Tal como se deja expresamente sentado en la nota de la Fiscalía de Estado dicho razonamiento no resulta atendible por las siguientes razones:

i. En principio la prerrogativa del PEN de emitir disposiciones de carácter legislativo encuentra una limitación en la materia tributaria (artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional) contenido que aprehende el caso.

ii. Aun de no existir esa limitación, no se advierte que el supuesto sea de aquellos que no admiten "el trámite ordinario de sanción de las leyes".

iii. La posición del PEN no queda mejor parada si se pretende basar el decreto en las facultades del artículo 76 de la Constitución Nacional por varias razones: a) dicha norma habilita a delegar materias administrativas o de emergencia pública; modificar tributos no es materia administrativa y la emergencia pública está detraída por la prohibición del artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional; b) la delegación debió haber fijado el plazo para su ejercicio, lo que no se ha cumplido a la luz de la conducta del PEN, el cual está inclinado a actuar como si la reglamentación fuera *sine die*; c) la delegación de la ley 25.414, bajo la emergencia declarada bajo la ley 25.344, obviamente

ha terminado, al menos con la declaración de la ley 25.561, lo cual significa que el régimen reglamentario no puede sobrevivir a la legislación supuestamente habilitante.

iv. Más allá de lo declarado anteriormente, se entiende que la valla indisputable a la legitimidad de la detracción se afina en que el artículo 75, inciso 3, de la Constitución Nacional establece que las modificaciones que efectuó el Congreso Nacional a las asignaciones de recursos coparticipables requieren de una ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, lo que no ocurrió en este caso.

Resta agregar que han sido varias las provincias que han solicitado ante la Comisión Federal de Impuestos el dictado de resolución que declare que el decreto 1.399/01 del Poder Ejecutivo nacional se encuentra en pugna con el régimen de la ley 23.548.

El monto que le correspondería a la provincia de Santa Fe por la conformación de este Fondo de Autarquía de la AFIP desde el año 2005 a agosto de 2015 asciende a más de \$ 4.000 millones.

Coparticipación del impuesto a los créditos y débitos en cuentas bancarias. A través de varios proyectos de ley hemos reclamado que se coparticipe el 100 % de lo recaudado por el impuesto a los créditos y débitos bancarios, comunmente denominado impuesto al cheque. En este sentido presentamos un dictamen alternativo al proyecto en revisión que prorroga su vigencia hasta el año 2017.

Es sabido que desde su origen el impuesto sobre los débitos y créditos en cuentas bancarias, creado por la ley 25.413 en fecha 24 de marzo de 2001, debió ser distribuido coparticipadamente entre la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de acuerdo a lo previsto en el artículo 2º de la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, 23.548, en la cual se establece expresamente que "...la masa de fondos a distribuir estará integrada por el producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse...". El así denominado impuesto al cheque constituyó, desde su implementación, un importante aporte de las provincias al Tesoro nacional, en razón de tratarse de un tributo de carácter indirecto que debe ser coparticipado en

virtud de lo estatuido en el artículo 75, inciso 2, de la Constitución Nacional.

Actualización de importes remitidos a las provincias que no reprogramaron deuda. Seguimos insistiendo, como lo hemos hecho reiteradamente en el ámbito parlamentario, en que el Poder Ejecutivo nacional debe actualizar los importes a remitir en concepto de pago de las obligaciones generadas por el artículo 11, del Acuerdo Nación-provincias, sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, celebrado entre el Estado nacional, los estados provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el 27 de febrero de 2002, ratificado por la ley 25.570, destinados a las provincias que no participan de la reprogramación de la deuda prevista en el artículo 8° del citado acuerdo.

Los importes que se remiten en forma mensual y consecutiva han quedado fijos desde el año 2002 y por ende completamente desactualizados. Los montos son: provincia de La Pampa \$ 3.369.100; provincia de Santa Cruz \$ 3.380.000; provincia de Santiago del Estero \$ 6.795.000; provincia de Santa Fe \$ 14.970.100 y provincia de San Luis \$ 4.031.300.

Obra pública plurianual. Una consideración especial merece la obra pública cuyo plazo de ejecución excede el ejercicio financiero 2016; Donde de la lectura de la planilla plurianual de contratación de obras se aprecia que Santa Fe continúa siendo sumamente postergada para la ejecución de nuevas obras. De la escasa información que surge de dicha planilla se observa que, del total asignado para 2016 de \$ 26.007.053.856, la provincia de Santa Fe recibirá apenas el 0,35 %; además la asignación presupuestaria a cada obra, salvo algún caso puntual, es meramente simbólica.

Los destinos principales de la recaudación tributaria son el Tesoro nacional, la seguridad social y las provincias, para los cuales hasta comienzos de 2002 la participación de los tres destinos era aproximadamente pareja. Pero con la aparición de nuevos impuestos que no son coparticipables sino que van a parar directamente a las arcas del Tesoro nacional, se observa que desde enero a agosto de 2014 la administración nacional obtiene el 46 % del total, mientras que las provincias alcanzan el 26 %, la seguridad

social el 25 % y otros no presupuestarios el 4 % del total recaudado.

Esta situación, lejos de amortiguarse, se profundiza y claramente genera distribuciones inequitativas si tenemos en cuenta el lugar donde se genera la recaudación excedente, ya que esta carga tributaria excedente reduce el ingreso disponible del sector privado provincial afectando el gasto y el crecimiento, sin aumentar los ingresos de los gobiernos subnacionales. Si al mismo tiempo se acentúan las demandas por mayores gastos en un contexto inflacionario creciente, los presupuestos provinciales entran en jaque de la mano de la insostenibilidad del actual sistema de coparticipación.

IV.- Deuda pública en moneda extranjera y reservas internacionales del Banco Central de la República Argentina

El presente proyecto de ley de presupuesto para el 2016 solicita que el Congreso de la Nación autorice al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas a utilizar hasta 6.525 millones de dólares para integrar al Fondo de Desendeudamiento Argentino (FDA), destinados a la cancelación de la deuda pública con tenedores privados correspondiente al ejercicio fiscal 2016.

El uso de reservas internacionales del Banco Central para afrontar los pagos de la deuda pública en moneda extranjera fue decidido a partir de la creación del FDA con el decreto 298 de fecha 1º de marzo de 2010. A tales fines, se autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas a colocar al BCRA letras intransferibles en dólares a diez años a la tasa que devengan las reservas internacionales hasta un máximo de la tasa LIBOR anual, menos uno por ciento. Además se prevé que estos instrumentos se integren exclusivamente con reservas de libre disponibilidad (según el artículo 33 de la carga orgánica del BCRA).

Cabe destacar, que desde la creación del FDA, se produjo una caída de las reservas internacionales desde los 52.000 millones de dólares (fines de 2010) a, aproximadamente, 34.000 millones de dólares actuales (septiembre de 2015). Debe señalarse que se trata de reservas brutas, por lo cual una parte sustantiva y creciente de esos montos derivados de los encajes de depósitos en dólares, LEBACS en dólares emitidas

por el propio BCRA, préstamos, *swaps* principalmente con China, pagos de deuda retenidos por el fallo del juez Thomas Griesa (pero que figuran como reservas), y DEGS no pueden ser empleados para integrar el FDA.

Considerando la endeblez sobre el estado actual y proyectado de las reservas netas propias del Banco Central de la República Argentina, las proyecciones inconsistentes y poco creíbles de la balanza comercial, y además teniendo en cuenta los vencimientos de deuda pública en moneda extranjera, corresponde a este Honorable Congreso de la Nación considerar la factibilidad y la sustentabilidad de esta política antes de otorgar la autorización solicitada.

V.- Energía, transporte y subsidios

Del articulado del proyecto de ley de presupuesto general de la administración nacional se advierte que:

El Estado nacional tomará a su cargo las obligaciones generadas en el mercado eléctrico mayorista (MEM) correspondientes a las acreencias de Yacyretá, Salto Grande y Nucleoeléctrica Argentina (NASA).

Además, se autoriza a importar 7.000.000 m³ de gasoil y diésel oil y 1.000.000 m³ de naftas grado dos y tres destinados a compensar el abastecimiento de la demanda interna que queda insatisfecha con la producción local. Asimismo, se exime de impuestos sobre los combustibles líquidos, el gas natural y del impuesto sobre el gasoil a las importaciones de gasoil, diésel oil, naftas de grado dos y grado tres y sus ventas en el mercado interno realizadas durante el año 2016.

Finalmente, se faculta a la Secretaría de Hacienda a emitir letras del Tesoro por \$ 19.000 millones, para ser utilizadas como garantía por las adquisiciones de combustibles líquidos y gaseosos, importación de energía eléctrica, entre otros.

Varios son los comentarios y reclamos que queremos hacer al respecto. En primer lugar, claramente se observa que el déficit energético persiste. Repasando los presupuestos anteriores, se observan pedidos de autorización de importación por las siguientes cantidades:

Año	Gasoil y Diésel oil	Naftas grado dos y tres
2011	3.500.000 m ³ -	

2012	7.000.000 m ³ -	
2013	7.000.000 m ³	200.000 m ³
2014	7.000.000 m ³	1.000.000 m ³
2015	7.000.000 m ³	1.000.000 m ³
2016	7.000.000 m ³	1.000.000 m ³

Fuentes: decreto 2.053/2010, ley 26.728, ley 26.781, ley 26.895, ley 27.008 y expediente 0015-JGM-15

En el transcurso de los últimos cinco años, el Poder Ejecutivo nacional solicita permisos de importaciones de gas, diésel y naftas por igual cantidad de m³ esto implica que no se mejoró la situación deficitaria en materia energética. La interrogante que tenemos al respecto es si esta realidad, que impacta cada vez más hondo en las finanzas públicas, en la producción y en el balance comercial es sustentable, y nos preguntamos cuál es o será la política que va a implementar el gobierno nacional en el área energética para solucionar el constante déficit energético que la Argentina posee.

En segundo lugar, la producción de biodiésel de origen nacional que no sea utilizado en la generación de energía eléctrica sigue estando gravada por la ley 26.028 a una alícuota del 22 %. Por otra parte, el 31 de diciembre del corriente año vence la exención del impuesto a los combustibles líquidos y el gas natural (ley 23.966), que recaía sobre el biodiésel en general, y del impuesto al gasoil (ley 26.028), que recaía sobre el biodiésel empleado en la generación de energía eléctrica; esto implica que en el 2016 pasará a tributar a una alícuota del 41 %, entre los dos impuestos. Se concluye entonces que el gasoil importado se encuentra exento impositivamente, mientras que el biodiésel nacional tributa, provocando una enorme desigualdad de condiciones y una menor competitividad en la producción de biocombustible nacional.

En tercer lugar, llama mucho la atención que, en el marco del fuerte déficit energético, no se estén cumpliendo los cortes obligatorios de biodiésel con gasoil y de bioetanol con nafta, siendo que existe capacidad instalada para satisfacerlos y con el consiguiente ahorro de divisas que ello permitiría. Además, dichos biocombustibles presentan un carácter estratégico por ser recursos renovables que permiten agregar valor en origen con bajo nivel de contaminación.

Por último, en el caso de la generación de deudas, no se da cuenta de las condiciones efectivas en las cuales éstas serán asumidas, y en algunos casos ni se mencionan los montos previstos. Por ello afirmamos que cualquier deuda que sea asumida por el Tesoro de la Nación debe ser transparentada al Congreso Nacional, e informar acerca de: *a)* las premisas bajo las cuales se contrajeron; *b)* los objetivos de política pública perseguidos; *c)* los responsables de la gestión; y *d)* las medidas adoptadas para no reincidir en la acumulación de deudas en ejercicios futuros.

El proyecto de presupuesto 2016 prevé un gasto de, aproximadamente, \$ 216.900 millones en transferencias de carácter económico para el financiamiento de empresas públicas, fondos fiduciarios y el sector privado, lo cual constituye un 5,0 % menos que las asignaciones vigentes para 2015 y un 5,6 % menos que lo previsto inicialmente en la ley de presupuesto 2015.

Entre los factores que contribuyeron a moderar la expansión del gasto en subsidios durante el corriente año, se cuentan el derrumbe del precio internacional de los combustibles (el precio promedio del barril del petróleo cayó un 48 % en nueve meses de 2015 respecto de igual período de 2014), la estabilidad del tipo de cambio nominal, el menor volumen de importaciones de combustibles y el aumento en las tarifas al gas natural implementado desde el mes de abril de 2014.

En 8 meses de 2015, el tipo de cambio nominal se depreció un 8,1 %, mientras que, durante el año 2014, se depreció un 31 %.

Los menores subsidios ocasionaron un incremento en los precios del gas en boca de pozo, que deben pagar los usuarios residenciales y comerciales, y permitieron reducir las erogaciones de ENARSA para la importación de gas natural y el pago de 7,5 u\$s/MMBTU por el nuevo gas doméstico. Adicionalmente, se dispusieron aumentos en los cargos fijos y en los márgenes de transporte y distribución de gas natural en todo el país. Por otra parte, se anunció que los usuarios afectados podrían evitar los aumentos tarifarios en caso de bajar su consumo un 20 % respecto de igual bimestre del año previo (y atenuar el aumento con reducciones del 5 % al 20 %), al tiempo que se señaló que los fondos públicos ahorrados por los menores subsidios

se aplicarían a cubrir los gastos de empresas transportistas y distribuidoras.

Los principales destinos para estos subsidios energéticos son los siguientes:

-Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A. (CAMMESA), principalmente para afrontar la compra de combustible para centrales térmicas (fueloil y gasoil), y los pagos a agentes acreedores del mercado eléctrico;

-Energía Argentina S.A. (ENARSA) (\$ 29.000 millones, un 27 % menos que el vigente para 2015), fundamentalmente destinadas a solventar la diferencia entre el precio de importación del combustible y el precio de venta del mismo al mercado interno, ya sea aquel proveniente de importaciones de Bolivia, como el gas natural licuado adquirido en el marco del Programa Energía Total;

-Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas (\$ 11.500 millones, -46 %), que entre otras acciones incluye el Programa de Estímulo a la Inyección de Excedente de Gas Natural - Plan Gas.

Por último, las transferencias al transporte aerocomercial se concentran principalmente en Aerolíneas Argentinas S.A.

Más allá del sector energético y el transporte, se prevén transferencias para gastos de funcionamiento de otras empresas públicas por algo más de \$ 7.000 millones, destacándose entre los principales destinatarios las empresas AySA (\$ 3.800 millones, +27 %), y Radio y Televisión Argentina S.E. (\$ 1.800 millones, +38 %). Con una incidencia muy inferior, aunque con un notable incremento si se lo compara con las asignaciones previstas originalmente para este año (+313 %).

VI.- Las jubilaciones y pensiones, y la cancelación de deudas previsionales

En el artículo 28 del proyecto de ley de presupuesto para el ejercicio 2016 enviado por el Poder Ejecutivo nacional, establece como límite máximo la suma de 12.500.000.000 pesos destinada al pago de los juicios previsionales reconocidas en sede judicial. Proponemos al respecto que se elimine el monto límite presupuestado y se autorice por hasta las sumas necesarias el pago de la totalidad de las deudas previsionales

con sentencia firme en sede judicial. Queremos que esta deuda se salde definitivamente.

Por último, reafirmamos la posición sostenida en el ámbito parlamentario con relación a la suba del haber previsional mínimo a una cifra equivalente al 82 % del salario mínimo, vital y móvil.

En el presupuesto para este año tal límite se había fijado en la suma de 10.500.000.000 de pesos.

Por último, reafirmamos la posición sostenida en el ámbito parlamentario con relación a la suba del haber previsional mínimo a una cifra equivalente al 82 % del salario mínimo, vital y móvil.

Prestaciones de la seguridad social: gasto y metas físicas. El presupuesto 2016 prevé un gasto en prestaciones de seguridad social que asciende a 622.448 millones de pesos. Esta suma implica un crecimiento del 25 % respecto al gasto del año anterior.

Como es habitual, el mayor porcentaje del gasto en prestaciones sociales está destinado a la ANSES para el pago de prestaciones del Sistema Integrado Previsional –SIPA– por un total de 515.408 millones de pesos, seguido por las pensiones no contributivas por un total de 70.521 millones de pesos.

En cuanto a las metas físicas, el presupuesto 2016 prevé el pago de 6.756.220 jubilaciones, pensiones y retiros. Es decir, se pagarán 327.566 beneficios más que en 2015, siendo dicho año en el cual incremento su base en 457.541 beneficios respecto al año 2014.

De estos datos surge con claridad que el presupuesto 2016 no contempla los aumentos previsionales que seguramente tendrán lugar durante 2016, por lo cual el gasto será necesariamente mayor.

VII.- Seguridad y defensa

La partida proyectada para el MINSEG durante el ejercicio 2016 es de \$ 74.437 millones, mientras que en términos de recursos humanos el ministerio representa el 28,8 % del total de los RRHH de la administración nacional; 116.199 cargos, siendo la jurisdicción con mayor cantidad de cargos de la administración, incluyendo a las cuatro fuerzas de seguridad federales (PFA, GN, PNA, PSA) y el personal

propio del Ministerio de Seguridad. A esto sigue el Ministerio de Defensa, que representa el 26,8 %, lo que incluye al personal de la cartera y a los integrantes de las fuerzas armadas (EA, ARA, FAA) representando 108.218 cargos de la administración nacional.

En el presupuesto para el año 2016 se destina para la función inteligencia \$ 3.514 millones, 20 % más que lo proyectado para el presente ejercicio. De tal crédito, la suma de \$ 1.450 millones sería destinada para la AFI, que si se analiza su evolución en los últimos 5 años (tanto como secretaría de inteligencia a agencia federal de inteligencia) su presupuesto creció un 147 %.

Cabe destacar que la única actividad de inteligencia interior que está permitida por la ley 25.520 (de inteligencia nacional) es la que corresponde a inteligencia criminal. Actualmente y bajo los criterios políticos para la defensa que ostenta el gobierno, la inteligencia militar (tanto inteligencia estratégica, a cargo de la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar – DINIEM– del MINDEF, como la inteligencia operacional y táctica, a cargo de los organismos de las FFAA) no amerita semejante presupuesto, y en particular la sideral partida correspondiente a la Dirección General de Inteligencia del Ejército, debido a que el MINDEF no reconoce la existencia de hipótesis de conflictos externos en el marco inmediato y regional.

Lo contrario implicaría una tradicional y presente producción de inteligencia exterior; que es la misión de los organismos de inteligencia estratégica, y operacional y táctica.

Conceptual y políticamente y como lo dispone también la ley 25.520 de inteligencia nacional, la inteligencia criminal opera en un campo mucho más amplio y ante situaciones mucho más complejas que lo relativo a la inteligencia operacional y táctica de las fuerzas armadas (en este caso la comparación es con el Ejército). De hecho, la DNIC es el organismo que está por encima de los órganos propios de inteligencia de las fuerzas de seguridad y policiales federales.

La producción de inteligencia para conjurar los delitos complejos y el narcotráfico impone, o debería hacerlo, más importantes y mayores esfuerzos en materia de análisis, construcción de escenarios e investigación. La inteligencia puede ser considerada como vanguardia de

conocimiento a favor de la protección de personas, bienes y en resguardo de la vigencia de la autoridad estatal.

VIII.- Otros temas destacados en el presupuesto 2016

Asignación universal por hijo y por embarazo. Seguimos insistiendo, al igual que en años anteriores, que el proyecto de ley de presupuesto no prevé ningún cambio para hacer "realmente universal" la asignación universal por hijo y la asignación universal por embarazo para cubrir al total de niñas, niños y a las embarazadas. Adicionalmente, solicitamos se implemente una actualización trimestral automática de estas prestaciones, junto con las jubilaciones y las asignaciones familiares, modificando la fórmula de la ley de movilidad.

Universidades nacionales. En términos generales, el presupuesto asignado a las universidades es de \$ 50.342 millones, un 29,30 % más que el año pasado, muy por debajo de lo presupuestado por el Consejo Interuniversitario Nacional que nuclea a los rectores de las universidades nacionales, el cual determinaba una necesidad de al menos un 35 % de aumento.

Además, se mantiene la estructura de ahorro presupuestario en términos de autonomía universitaria. Hoy las universidades tienen que atender a sus obligaciones salariales en primera instancia, lo que les insume más del 91 % de sus presupuestos en términos generales, quedando sólo el 9 % para la política institucional.

También, llama mucho la atención que mientras el aumento a todo el sistema universitario es de 29,30 %, los programas "debajo de la línea" que no son sujetos a la autarquía de las universidades, cuentan con aumentos de entre el 50 % y el 300 %; y las universidades creadas y conducidas por el Poder Ejecutivo nacional (por estar en momento de normalización) tienen también aumentos por encima de la media como Avellaneda 57 %, Tierra del Fuego 53 %, José Clemente Paz (108 %).

Asimismo, se faculta al jefe de Gabinete de Ministros a incorporar créditos por \$ 1.000 millones en base a criterios subjetivos, esto implica la delegación de facultades por un monto significativo que no hace más que aumentar la discrecionalidad en el manejo de los fondos por parte del Poder Ejecutivo nacional

en cuestiones que le corresponden resolver al Congreso Nacional.

Por otra parte, la distribución por cada universidad no responde a criterios objetivos como podría ser cantidad de alumnos, número de investigadores, promoción territorial, promoción de carreras orientada a una estrategia de desarrollo, etc.; se hace discrecionalmente con la exclusión del Congreso de la Nación. Ratificamos la necesidad de transparentar la asignación de recursos a las universidades en base a criterios fijados para promover una estrategia de desarrollo integral.

Conectar igualdad. Otro ejemplo que da cuenta de la ineficiencia y discrecionalidad en el uso de los recursos educativos, puede analizarse a través del Programa Nacional Conectar Igualdad que insume fondos de la seguridad social a través de la ANSES.

Sobre el mismo y a más de 5 años de implementación, no se brinda información oficial de cobertura alcanzada por jurisdicción, no se informa adecuadamente la nómina de alumnos que han recibido los equipos, no se han cumplimentado los plazos previstos originalmente por el programa para la provisión de los mismos y de la infraestructura tecnológica necesaria para el cumplimiento de los objetivos planteados, no se ha garantizado la reposición de netbooks con defectos de funcionamiento o por roturas ajenas al uso, hay déficit de reposición en la cohorte 2015 de alumnos ingresantes al primer año de la educación secundaria, y no existe información pública sobre la evaluación pedagógica del programa.

Ley de bosques nativos. El proyecto del Poder Ejecutivo asigna al Fondo Nacional para la Conservación de Bosques Nativos la suma de \$ 246.578.893 en virtud del artículo 31 de la ley 26.331 y \$ 18.430.107 para el Programa Nacional de Protección de los Bosques Nativos.

El sistema implementado por la ley de bosques, que comenzó a regir de manera efectiva en 2010, propone que las autoridades provinciales definan las áreas de su territorio que deben ser conservadas a cambio de que el gobierno nacional envíe anualmente compensaciones ambientales tanto a las provincias como a los propietarios de los campos que no pueden desmontarse para conservar la biodiversidad.

El inciso a) del artículo 31 de la ley 26.331 señala que "las partidas presupuestarias que le sean anualmente asignadas a fin de dar cumplimiento a la presente ley no podrán ser inferiores al 0,3 % del presupuesto nacional". Realizando el cálculo que expresa la ley, surge que debería destinarse al fondo de bosques nativos para el 2015 un monto mínimo de \$ 4.708.236.276, o sea que del proyecto de ley de presupuesto 2016 se coteja que se destina al fondo el 5,6 % de lo que por ley le corresponde. Es más que evidente que no se encuentra en la agenda del gobierno nacional el cuidado de la biodiversidad y la conservación de un ecosistema natural.

Aerolíneas Argentinas y Austral. El proyecto oficial renueva la autorización al Poder Ejecutivo para cubrir las necesidades financieras por déficits operativos, inversiones y tratamiento de pasivos de Aerolíneas Argentinas y Austral derivados de la aplicación de la ley 26.466 (expropiación). En el supuesto del tratamiento de los pasivos y, de ser necesario, se autoriza al Poder Ejecutivo nacional a emitir nuevos instrumentos de deuda para su atención.

Como se mencionó en el párrafo precedente, se autoriza al Poder Ejecutivo nacional a emitir deuda pública adicional para atender pasivos sin informar previamente al Honorable Congreso acerca de los montos ni de las condiciones en las cuales esas deudas serán asumidas. El Poder Ejecutivo nacional debe cumplir con las disposiciones del artículo 60 de la Ley de Administración Financiera, 24.156, que indica que, como mínimo, la ley de presupuesto debe tener las siguientes características de las operaciones de crédito público autorizadas: a) tipo de deuda, b) monto máximo autorizado, c) plazo mínimo de amortización y d) destino del financiamiento.

Fondo Anticíclico Fiscal. En el presente proyecto de ley de presupuesto 2016 se prorroga la suspensión de la integración del Fondo Anticíclico Fiscal (FAF). Para garantizar la sustentabilidad fiscal, debe constituirse el FAF en la fase expansiva del ciclo económico; esto es, cuando los recursos fiscales están creciendo. Estos superávits, además de garantizar la sustentabilidad fiscal, constituyen una parte esencial de la política económica integral destinada a reducir la volatilidad macroeconómica. Creemos prudente desarrollar una nueva "regla fiscal" que involucre a la Nación, las provincias

y municipios, para garantizar la sustentabilidad fiscal intertemporal y que, a la vez, constituya una herramienta de política anticíclica.

Operaciones de crédito público adicionales. Otra cuestión sobre la que se aportan escasas precisiones en el proyecto de ley de presupuesto nacional es el uso del endeudamiento adicional en el marco del Programa de Inversiones Prioritarias. Este plan contempla 54.538 millones de dólares en el artículo 38 y 39.728 millones de dólares en el artículo 40 del proyecto de ley que no se ven reflejados en el resultado financiero del ejercicio para obras que quedan al arbitrio del criterio del Ministro de Economía y Finanzas Públicas. No se especifican las condiciones efectivas en que esa deuda es colocada; además estos fondos se computan como adelantos a proveedores (aplicaciones financieras), encubriendo el déficit financiero y no ampliando los gastos de capital de la actual administración hasta la finalización de las obras.

Otros fondos fiduciarios, entes y empresas públicas. Al respecto, creemos necesario contar con información detallada de los presupuestos de los fondos fiduciarios, empresas públicas y otros entes, con indicación de programas y metas de política pública a cumplir. Cabe mencionar que juegan un papel muy importante en el esquema de subsidios a los servicios públicos; para el año 2012 se aprobó un gasto en el presupuesto nacional de \$ 75.000 millones, y se devengaron \$ 100.000; para el año 2013, sobre un crédito inicial aprobado por el Congreso de \$ 80.000 millones, se devengó un gasto de \$ 143.000 millones; para el 2014, se aprobó un gasto de \$ 123.000 millones y se devengaron alrededor de \$ 225.000 millones, y en lo que va del 2015 el gasto también superó ampliamente lo aprobado en la ley de presupuesto de gastos y recursos de la administración nacional de 2015.

IX.- Consideraciones finales

Una vez más, nos encontramos en esta situación de tener que rechazar el proyecto de ley en tratamiento, porque es imposible debatir en torno a supuestos que llevan a previsiones de gastos sin correspondencia con la realidad; e indudablemente los supuestos macroeconómicos que se señalan para el presupuesto 2016 no se corresponden con ella.

El hecho de que el presupuesto se base en proyecciones macroeconómicas irreales inhabilita el resto de su contenido, lo torna irrelevante; no sólo por razones técnicas, sino por razones político-éticas e institucionales. En este sentido, la irrealidad de los cálculos sobre el funcionamiento de la economía atentan contra la eficacia del presupuesto y, por ende, de los planes de gobierno.

Aquí reside el principal argumento del presente dictamen. Para poder iniciar la discusión en torno al presupuesto 2016 es imprescindible que el Poder Ejecutivo revise las proyecciones macroeconómicas presentadas y las ajuste a la situación económica real de nuestro país.

Las modificaciones más importantes a la ley de presupuesto durante su ejecución en los últimos años han sido realizadas mediante decretos de necesidad y urgencia (ampliando las partidas presupuestarias) y reasignando partidas a través de decisiones administrativas del jefe de Gabinete de Ministros de la Nación.

A la fecha, el Poder Ejecutivo nacional realizó 28 modificaciones presupuestarias (entre decisiones administrativas y DNU), y en el año 2014 tal número ascendió a 45.

Esta situación se asienta en el incremento de las potestades del Poder Ejecutivo sobre el presupuesto nacional, utilizando facultades que le corresponderían exclusivamente al Congreso, pero que éste delegó a través de leyes, o directamente en la ley de presupuesto, o que el Poder Ejecutivo se asignó a sí mismo por medio de decretos de necesidad y urgencia.

No estamos a favor de esta discrecionalidad así dispuesta en materia presupuestaria, y además las delegaciones efectuadas en el proyecto de presupuesto son cuestionables, ya que se basan en una emergencia que no es tal. Habiendo hecho esta salvedad, es interesante esbozar el siguiente argumento. Existe cierto consenso académico respecto a que un proceso presupuestario centrado en el Poder Ejecutivo limita las posibilidades de desequilibrio fiscal y favorece la implementación de reformas fiscales de magnitud. Sin embargo, a pesar de que en los últimos años las decisiones sobre el presupuesto han estado absolutamente centralizadas en el Ejecutivo, se observó un proceso de pronunciado deterioro de la posición fiscal.

Prueba de ello es un decreto reciente, el 1.775, del 11 de septiembre de 2015, en el que el Poder Ejecutivo de la Nación dispuso que era necesario modificar el presupuesto para el ejercicio 2015 con diversos objetivos; varios de ellos relacionados con la cobertura de cargos en organismos y entes creados en los años 2014 y 2015.

Así, sucede que, de forma sistémica, el presupuesto efectivamente gastado es muy superior al crédito originalmente aprobado por el Congreso: en promedio, en el período 2003-15 el monto gastado fue 21 % superior al crédito originalmente aprobado, alcanzando un récord del 38 % en 2014.

Como esos mayores gastos se realizan sin la autorización del Congreso, el resultado final es que el presupuesto termina siendo una mera formalidad.

Por lo hasta aquí señalado y los argumentos que expondrá el miembro informante, es que rechazamos el proyecto de ley.

Jaime Linares.