

30a. Sesion ORDINARIA 11/11/2006

PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL PARA EL EJERCICIO 2007

SR. PEREZ, ADRIAN.- Señora presidenta: desde el bloque del ARI hemos presentado un dictamen en el que ponemos en evidencia las principales observaciones respecto del proyecto del oficialismo, y por lo tanto nos manifestamos en su contra.

Tengo pocas oportunidades de coincidir con el señor diputado Snopek, y lo único con lo que coincido en lo que él dijo es que efectivamente este presupuesto marca una clara continuidad respecto de los presupuestos anteriores, de 2004, de 2005 y de 2006. Y esto es sensatamente así. Es el camino que ha elegido este gobierno, es la motivación por la cual nosotros reiteramos -mal que le pese al diputado- muchos de los conceptos año tras año, que tienen que ver con una visión que tenemos desde el ARI, distinta, opuesta, diferente a la visión del modelo económico que impulsa el oficialismo.

Ese modelo tiene una prioridad en materia de asignación de recursos y la deja plasmada en cada presupuesto. El oficialismo tiene una insistencia en el crecimiento de fondos oscuros, mal que le pese al diputado Snopek, como son los fondos fiduciarios y las obligaciones a cargo del Tesoro, que han dado lugar a múltiples irregularidades en los últimos tiempos.

Fundamentalmente, tenemos una visión diametralmente opuesta a la que tiene el gobierno en materia de cuál debe ser el órgano competente, el único, para asignar y reasignar los recursos; es el Parlamento nacional.

Por eso insistimos con muchos conceptos, y lo hacemos porque pensamos absolutamente distinto. De manera tal que siendo coherentes vamos a argumentar en sentido similar al que lo hemos hecho años anteriores.

Para ser sincero, me cuesta entender la oposición de algunos legisladores tan cercanos al ex ministro Lavagna, que están horrorizados por los superpoderes y por la subestimación presupuestaria. Nada cambió: superpoderes había entre 2004 y 2006. Antes parecían no tan horrorizados y los acompañaban, y antes parecían no tan horrorizados con la subestimación económica que apareció en los primeros proyectos diseñados por el ex ministro.

Es cierto que el primer punto que nos distancia fuertemente está dado por la existencia -hoy mucho más consolidada- de los superpoderes, pues ya no se trata de una delegación de facultades al Poder Ejecutivo plasmada en una cláusula del presupuesto, sino de una modificación a perpetuidad de la ley de administración financiera para que el jefe de Gabinete maneje discrecionalmente todos los recursos públicos.

No coincido con la visión casi irrisoria que tiene el miembro informante de la mayoría en cuanto a que en realidad estamos ante una adecuación de la reforma de 1994. Esta nueva interpretación, que contradice absolutamente toda la doctrina constitucional, de que la atribución del jefe de Gabinete se encuentra implícita en la facultad relativa a la administración general del país dada por el artículo 100 de la Constitución, no es cierta. La facultad que hoy existe en cabeza del jefe de Gabinete es la misma que antes recaía en el presidente de la Nación, y a nadie en la Argentina se le ocurrió decir que éste tenía la facultad de reasignar los recursos que el Parlamento determinaba mediante la ley de presupuesto. Tanto es así que siempre se trató de una delegación expresa por parte del Parlamento, mediante el presupuesto.

Es claro que esta cuestión central nos marca que no podemos seguir tratando un presupuesto con

estas características, porque queda de lado la voluntad primaria del legislador y la voluntad más importante pasa a ser la del jefe de Gabinete, que a discreción, sin límite, puede modificar el presupuesto cambiando gastos corrientes por gastos de capital, finalidades, etcétera.

Es por tal razón que, como condición para el tratamiento de este presupuesto, requerimos la derogación de la última modificación del artículo 37 de la ley de administración financiera.

Una segunda cuestión también obedece a la insistencia por parte del gobierno respecto de un criterio que fuera expuesto en este Congreso por el ex ministro Lavagna. He tenido la oportunidad de asistir a algunas de las presentaciones del presupuesto realizadas por el ex ministro, y recuerdo que nos decía que se trataba de una metodología para la conformación presupuestaria a partir de pautas absolutamente moderadas.

Nosotros le decíamos que no se trataba de pautas moderadas sino de pautas engañosas, mentirosas; que no podía dar esos índices de crecimiento ya que sabía que la economía iba a crecer mucho más. De todas formas, esto no es lo peor; lo peor es que el excedente presupuestario luego es manejado discrecionalmente por el Poder Ejecutivo.

Se trata de una metodología utilizada en los años 2004, 2005 y 2006, que se repite en el presupuesto de 2007. Se estima un crecimiento del PBI del orden del 4 por ciento, mientras todas las proyecciones privadas indican que será superior al 7 por ciento. Al respecto debemos leer el propio informe sobre Relevamiento de Expectativas del Mercado, elaborado por el Banco Central, que prevé un crecimiento en el año 2007 superior al 7 por ciento y una inflación cercana al 10 por ciento; ambos porcentajes, muy por encima de los determinados en el proyecto de presupuesto.

El hecho de que la recaudación siempre es muy superior a la prevista presupuestariamente, siempre da lugar a excedentes altísimos. ¿Qué es lo más grave de esto? ¿Cuál es la etapa de mayor gravedad? Que los excedentes presupuestarios de los años 2004 a 2006, que fueron superiores a 37.000 millones de pesos, han sido manejados a discreción por el Poder Ejecutivo mediante decretos de necesidad y urgencia: 16.000 millones en 2004, 10.000 millones en 2005 y 11.000 millones en 2006.

El miembro informante dijo que este año el Parlamento aprobó -yo diría, "ratificó"- muchas de las decisiones ya tomadas por el Poder Ejecutivo respecto de recursos ya asignados -e inclusive, ya devengados- mediante decretos. De hecho, en noviembre, cuando ya estaba finalizando el año, existió una aprobación de muchos gastos -insisto- ya devengados. Esto nos distanció del gobierno y nos sigue distanciando en lo que respecta a este presupuesto.

Otra cuestión tiene que ver con lo que nos decía el entonces ministro Lavagna en el sentido de que tenemos que establecer básicamente tres variables: el sostenimiento de un tipo de cambio competitivo, el mantenimiento del superávit fiscal y del superávit comercial, y el proceso de desendeudamiento público. Manteniendo esto, tendremos garantizado el crecimiento económico y a partir de ahí vendrá por derrame el mejoramiento de los indicadores sociales.

Este análisis tiene algunas falencias. En primer lugar, la recuperación de los indicadores sociales ha sido mucho más lenta que la recuperación de los índices económicos. En segundo término, los índices se han desacelerado fuertemente en los últimos tiempos. En tercer lugar, hay que considerar en forma especial algunos de los índices, como por ejemplo el mejoramiento del empleo, que debe analizarse y ser matizado con el tipo de empleo que se está creando, que tiene importantes rasgos de precariedad y de no registración.

Lo que está claro y estuvo claro en los presupuestos anteriores, es que no hay voluntad por parte del gobierno nacional de afrontar un proceso de redistribución del ingreso o de trocar hacia políticas redistributivas. No hay una sola manifestación de voluntad, -porque no existe- de que se vayan a cambiar los actuales programas focalizados que han dado lugar a la prebenda y al clientelismo por programas o políticas universales de sostenimiento del ingreso que construyan y garanticen ciudadanía.

Se siguen manteniendo las mismas políticas en un contexto donde es impensado que sigamos teniendo los actuales niveles de pobreza e indigencia. Es cierto que estos niveles, como también el indicador Gini -como lo ha dicho el señor diputado Recalde- han experimentado mejoras, pero

también es cierto, como queda expresado en este presupuesto, que las mejoras han estado casi exclusivamente vinculadas al crecimiento económico y no a la implementación de nuevas políticas que busquen un shock redistributivo.

Eso no existe en este presupuesto ni existió en los años anteriores. Por lo tanto, insisto, para mantener la coherencia de nuestra visión, manifestamos nuestra oposición también en este punto.

Otra cuestión que nos ha distanciado y nos distancia hoy -yo diría que incluso en esto nosotros tenemos hasta casi un retraso- es el tema del esquema tributario. Se prevé un leve aumento de la presión tributaria que alcanzaría al 24 por ciento del producto, pero lo cierto es que la suba estimada en la recaudación nominal se explica únicamente por los incrementos en la actividad económica, en los precios y en las remuneraciones, de modo tal que no hay ninguna pretensión manifiesta en el mensaje del Poder Ejecutivo de ir hacia una modificación que dote al actual esquema tributario de mayor equidad.

En esto también hay un retroceso, porque por lo menos en los años anteriores el oficialismo manifestaba la voluntad de ir hacia una reforma que estableciera un sistema tributario más progresivo y equitativo.

El actual mensaje del Poder Ejecutivo es mucho más claro, porque dice que eso se terminó y que lo único que se quiere es reducir la brecha existente entre el sistema tributario potencial y el sistema tributario real. El Poder Ejecutivo viene a decirnos que lo único que le preocupa es terminar con la evasión, pero en el mensaje no hay una sola línea que ponga en evidencia la voluntad de producir en los próximos tiempos una reforma tributaria hacia un sistema mucho más progresivo. No la hay porque no existe. Está claro y reconocido por los propios diputados del oficialismo que estamos ante un esquema absolutamente regresivo.

Sin ir más lejos, podríamos comparar la carga con la de otros países que tienen una presión tributaria similar a la nuestra. Por ejemplo, en los Estados Unidos, tienen una presión de 26, igual que la Argentina, los impuestos directos representan el 15 por ciento mientras que en la Argentina el 8 por ciento. En Brasil representan el 10 por ciento y en la Unión Europea, el 16 por ciento. Entonces, está claro que si nos comparamos con los países más avanzados del mundo tenemos un sistema absolutamente regresivo con una carga muy fuerte sobre los impuestos indirectos y muy leve sobre los impuestos directos.

Otra cuestión que nos distancia del gobierno nacional se vincula con los gastos tributarios. Durante este gobierno se han implementado regímenes de promoción que, tal cual lo preveíamos en su tratamiento, redundaron en un beneficio desmedido de las empresas de capital más concentrado de la Argentina.

Siempre sostuvimos que había que implementar con mucho cuidado estos regímenes porque dotaban de una importante opacidad al sistema tributario. Además, había que analizar la metodología para saber cuánto se dejaba de recaudar y quiénes eran los beneficiarios, para entender si realmente se cumplían los objetivos expresados en cada uno de estos proyectos.

En los últimos regímenes de promoción aprobados por esta Cámara -inversión de bienes de capital, para obras de infraestructura, regulación y promoción de biocombustibles o desarrollo de la tecnología- el único objetivo perseguido fue ayudar y beneficiar a los grupos más concentrados.

Voy a señalar la información 2005/2006 respecto del régimen de inversión de bienes de capital. En el año 2005 los diez primeros proyectos absorbieron el 96 por ciento del total del monto fiscal. Un proyecto vinculado con la ampliación de la capacidad productiva de ALUAR -una de las más grandes empresas de la Argentina- se llevó el 62 por ciento de los subsidios fiscales.

Las diez primeras empresas que absorbieron casi el ciento por ciento de los fondos públicos de este régimen de promoción se han ido ubicando en posiciones encumbradas dentro del ranking de las principales firmas exportadoras. Es decir que las firmas que hoy tienen mayor rentabilidad por la situación del mercado internacional y por los precios relativos son beneficiadas por este tipo de regímenes aprobados hace muy poco tiempo por el Parlamento nacional.

Podemos repetir las estadísticas del año 2006. Por ejemplo, en el régimen de promoción de bienes de capital, sobre veintidós proyectos de inversión aprobados por resolución de ministerio, seis

empresas concentran casi el 90 por ciento de los beneficios: Siderar, Molinos, Acindar, Celulosa, Cargill e YPF. Entonces, el capital más concentrado es el beneficiado por este tipo de regímenes. A esto hay que agregar un agravante, que el gobierno ha decidido quitar del proyecto de presupuesto para el año 2007 el tratamiento metodológico de este tipo de datos tributarios. Es decir, todos aquellos que confieren diferimiento de pago de impuestos o amortización acelerada han sido quitados de la estimación presupuestaria por entender que son recursos que pueden ser eventualmente recuperados en ejercicios futuros. Lo cierto es que son recursos perdidos en el actual presupuesto y por lo tanto deberían ser computados o exteriorizados tal cual lo eran anteriormente, como en los presupuestos de los países más serios del mundo.

Hay dos cuestiones que han estado ausentes del debate en este recinto durante estos años, y también lo estarán en los próximos tiempos. Celebramos el incremento que se hizo del gasto social, fundamentalmente en materia previsional, cuestión que se vincula con los aumentos realizados desde junio de 2006 y con las tres decisiones tomadas durante este año y algunas que comenzarán a regir a partir de enero.

Pero lo que nos parece una cuestión central y está ausente de este debate es afrontar una reforma previsional que ponga en tela de juicio el actual sistema. A esta altura, el sistema previsional ya ha demostrado sus múltiples falencias y también puso en descubierto una gran cantidad de pasivos, fundamentalmente a partir del incremento de la pobreza en los mayores adultos que se ha dado en los últimos tiempos. Sin embargo, esta cuestión no está prevista de ninguna forma en este presupuesto. En realidad, no hay voluntad por parte del gobierno de afrontar lo que para nosotros es una cuestión central, que es la reforma previsional.

Del mismo modo, no se modifican los programas sociales sino que se mantienen con el mismo criterio, que es mantener los programas focalizados de asistencia que han dado lugar a las más vastas prácticas de clientelismo y de prebenda.

Insisto en que a pesar del crecimiento de la recaudación, de los excedentes presupuestarios y de los múltiples recursos que se suman año tras año, no hay voluntad por parte del gobierno de ir hacia programas universales que generen y creen verdaderamente ciudadanía.

Para nosotros estas cuestiones no son menores sino centrales, y aun cuando algunos consideren que estamos repitiendo conceptos, debemos hacerlo porque es lo que pensábamos y lo que pensamos. Otra cuestión que queremos plantear es la increíble irregularidad que se da en materia de obra pública. La planilla del artículo 12 del dictamen de comisión tenía un total de 261 proyectos, por 13.000 millones de pesos. Esto es lo que trató la comisión. Pero resulta que sin mediar debate de comisión nos encontramos luego con una ampliación del número de proyectos de inversión: se pasó de 261 proyectos a 638, y de 13.000 millones de pesos a 26.300 millones. Asimismo, de 342 millones para ser ejecutados en el año 2007 pasamos a 2.500 a ser ejecutados en el próximo año. Todo esto, reitero, sin discutirse en la Comisión de Presupuesto y Hacienda. Obviamente, estos proyectos no tienen el trámite que indica el Sistema Nacional de Inversión Pública en cuanto a los estándares de evaluación.

Otra cuestión que hemos señalado es que esos proyectos de inversión se cambian permanentemente porque hubo una delegación de facultades al jefe de Gabinete para que pueda cambiarlos.

Para el año 2007, el 36 por ciento de los proyectos de inversión tienen una ejecución absolutamente marginal: inferior al 2 por ciento. Esto quiere decir que el año próximo será un año de anuncios, ya que la mayoría de esos proyectos van a aparecer pero prácticamente no se van a ejecutar; en realidad van a empezar a ejecutarse a partir de 2009.

Las dos últimas cuestiones que queremos señalar se refieren al incremento sustantivo de fondos fiduciarios, pero no me puedo extender sobre ellas porque se está por agotar mi tiempo.

Insisto en que tal vez aparezcamos como reiterativos, pero lo somos porque estamos convencidos de que el rumbo que debe tomar la Argentina en lo económico, en lo social y en lo institucional es absolutamente distinto al que ha trazado este gobierno.