

**25a. Reunion -
23a. Sesión ORDINARIA
03/11/2004**

**PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL PARA EL EJERCICIO
2005**

SR. PEREZ, ADRIAN.- Señor presidente: anticipo el voto negativo del interbloque, ARI, a este proyecto de ley de presupuesto 2005, por las razones que hemos manifestado en el marco de la Comisión de Presupuesto y Hacienda, no sólo en cada una de sus reuniones sino también mediante un informe escrito por el que fundamentamos la disidencia total de nuestro bloque.

Entendemos que este presupuesto es claramente una expresión de la continuidad de la matriz económica y social heredada de la década del 90, lejos de ser una expresión de cambio hacia la construcción de un régimen económico y social mucho más justo y equitativo, que es lo que hubiéramos deseado.

Hemos cuestionado la clara subestimación de recursos existente en este presupuesto 2005, que reitera la fórmula del presupuesto de 2004. Asimismo, hemos objetado el superávit fiscal del 3,9 por ciento del PBI, es decir, prácticamente un 4 por ciento del producto. Se trata de un superávit que a nuestro juicio es alto, pero que se agranda si tenemos en cuenta que se repite la fórmula de subestimación de los recursos y de retracción del gasto público.

En razón de que se reitera la fórmula utilizada por este gobierno en el presupuesto de 2004, seguramente este año culminaremos con un superávit fiscal mucho más alto que el previsto, porque hoy se habla de un superávit cercano a los cinco puntos.

Otra cuestión tiene que ver con la retracción del gasto público, que según este presupuesto aumentará en un 14 por ciento, pero que en realidad no hace más que acompañar la inercia en el incremento del PBI y el proceso inflacionario. Lo cierto es que el gasto público sigue restringido en nuestro país. Por ello, vamos a reiterar las observaciones que planteamos en oportunidad de considerarse en esta Cámara la ley de responsabilidad fiscal, cuando decíamos que el congelamiento del gasto sería perjudicial y que tendría gravosas consecuencias. Hoy, nos encontramos con que el aumento de ese gasto público es muy escaso.

A su vez, dentro de ese gasto debemos remarcar la intrascendencia que tiene el incremento del gasto social. Como sabemos, nuestro país está pasando por una difícil situación en el contexto social: diecisiete millones de pobres, seis millones de indigentes, 15 por ciento de desocupación y 15 por ciento de subocupación.

Por lo tanto, hubiésemos querido que este gobierno decidiera reformular las políticas sociales y aumentar el gasto de los servicios sociales. Sin embargo, el incremento en estos servicios ha sido escaso, e incluso se ha deteriorado en términos reales si lo comparamos con el aumento que se registra en los servicios económicos, fundamentalmente para el pago de los servicios de la deuda. También hemos cuestionado la discrecionalidad y arbitrariedad con la que se ha asignado la obra pública, sin cumplir con los procedimientos y criterios establecidos por la ley que creó el Sistema Nacional de Inversión Pública.

Por otra parte, también hemos criticado fuertemente -como lo hicimos durante el tratamiento del presupuesto para el año 2004- la delegación de facultades en el jefe de Gabinete. Esta decisión convierte a este presupuesto nada más y nada menos que en una expresión de deseos, ya que posteriormente el jefe de Gabinete podrá redistribuir las partidas a su antojo y arbitrio, sin sujeción a la ley de responsabilidad fiscal ni a la ley de administración financiera y sin ningún tipo de contralor.

Voy a explicar cada uno de estos puntos, que motivaron nuestra posición en la Comisión de Presupuesto y Hacienda y nuestra disidencia total con el presupuesto para el ejercicio 2005. En primer lugar -tal como lo señaló el señor miembro informante del dictamen de mayoría-, el Poder Ejecutivo nos dice que el crecimiento económico y las metas de distribución del ingreso se van a conseguir a partir de la consecución de tres variables: un tipo de cambio real alto, disciplina fiscal y el arreglo de la deuda. O sea que estas tres variables permitirán -a entender del gobierno nacional- generar un horizonte de certidumbre para el crecimiento y la inversión. De esta forma esperan lograr ingresar en un círculo virtuoso, en el que a partir del crecimiento esperado se producirá un derrame que va a generar un mejoramiento de las condiciones sociales, mediante una disminución en los niveles de desempleo, de pobreza y de indigencia. La verdad es que esa argumentación no difiere en nada de la que nos acostumbramos a escuchar en la década del 90, porque se vuelve a utilizar la teoría del derrame, ahora disfrazada -como decía el propio miembro informante- de la teoría del paso a paso. Pero lo cierto es que durante el año 2004 esta teoría ha demostrado que las consecuencias, en términos de reducción de los índices de desempleo, de indigencia y de pobreza, no son automáticas ni rápidas. De hecho vemos que es cierto que hubo disminución de estos índices, pero la verdad es que se avanza con profunda lentitud. De modo tal que nosotros hubiésemos querido ver otro criterio por parte del Poder Ejecutivo, un criterio que señalara primeramente cuáles son las prioridades -en este sentido nos parece que claramente la prioridad debe ser erradicar la pobreza en la Argentina- y que a partir de la definición de estas prioridades se hubiese elaborado el presupuesto y las políticas públicas tendientes a darle satisfacción. De esta forma se tendría que haber rediseñado el presupuesto, a fin de expresar de dónde van a provenir los recursos públicos para llevarlas a cabo. El cuestionamiento, entonces, tiene que ver principalmente con el mantenimiento de un modelo económico y social que ha perdurado en la Argentina durante los últimos años. El segundo cuestionamiento está relacionado con la clara subestimación de los ingresos públicos, que creemos que no es menor al 1 por ciento del producto bruto interno. En realidad, este gobierno viene a decirnos que la recaudación para el 2005 va a ser de 106.000 millones de pesos, 11 por ciento superior a la estimada para el año 2004. Lo cierto es que la estimada para el 2004 fue de 96.000 millones de pesos. Esta es la estimación oficial, mientras que todas las extraoficiales indican que la recaudación va a ser superior a los 106.000 millones de pesos, de modo tal que vamos a estar con 10.000 millones de pesos por encima de lo estimado por el gobierno nacional. Si se calculan los recursos para el 2005 tomando como base la estimación efectuada en el presupuesto 2004, que ha estado claramente subestimado, repetimos la fórmula y obtenemos nuevamente subestimación de recursos. Nos hubiese gustado transparentar estos datos para decir sinceramente cuáles van a ser los recursos a fin de discutir en este recinto cómo se van a distribuir. La experiencia indica que a la subestimación se le suma la discrecionalidad del Poder Ejecutivo en la reasignación de los excedentes. Este Poder Ejecutivo aumentó el presupuesto para el año 2004 en seis mil quinientos millones de pesos, que distribuyó de acuerdo a su criterio y discreción, sin que haya existido ningún tipo de debate en el Parlamento, tal como debería haber sucedido, en tanto el Congreso es claramente el órgano competente de acuerdo con lo establecido en la Constitución Nacional. Concretamente, por ejemplo, el decreto 917 aumentó el presupuesto para el 2004 en cuatro mil trescientos millones de pesos, y decidió, entre otras cosas, que iba a haber un aumento de cincuenta millones de pesos para el área de publicidad de la Jefatura de Gabinete. Estas cuestiones tal vez hubiesen sido resistidas en este Congreso, pero lo cierto es que se ha obviado la discusión parlamentaria, y a la subestimación de recursos se suma la utilización discrecional del excedente por parte del Poder Ejecutivo. Por otro lado, no puede dejar de señalarse que el año que viene es un año electoral, y nos gustaría

ver entonces cómo van a ser utilizados esos excedentes que hoy no están estimados.

El señor miembro informante del dictamen de mayoría afirmaba que durante el año 2004 hubo un importante incremento de la recaudación tributaria, lo cual es cierto. Aclaremos que durante la década del 90 la presión tributaria representó entre el 17 y el 18 por ciento del PBI, en tanto que en 2004 representó el 22,6 por ciento.

Además, nos decía que ese aumento tenía que ver con un cambio en la matriz del sistema tributario, lo que no es cierto. En realidad, el incremento en materia de ingresos públicos tuvo que ver, en primer lugar, con la baja del monto imponible en el impuesto a las ganancias, combinado con el proceso inflacionario posdevaluación.

Sin embargo, a pesar de que muchos sectores venimos reclamando desde hace muchísimo tiempo una modificación sustancial en el impuesto a las ganancias, esto no se produjo. De hecho, las mismas exenciones que estuvieron vigentes en la década del 90 se mantienen en la actualidad. En ese sentido, debemos señalar que resulta irrazonable que, por ejemplo, la renta financiera esté exenta del impuesto a las ganancias.

Este gobierno nos dice que apuesta al patrón productivo y no al sistema financiero. Sin embargo, se sigue manteniendo la exención mencionada, que parecía mucho más racional en el modelo de la década del 90, pero que no tiene ninguna razón de ser en un modelo que dice apostar al sector productivo.

La otra variación que ha habido en términos tributarios se vincula con la aparición de dos impuestos que surgieron como temporales. Me refiero a las retenciones a las exportaciones, que hoy representan el 2,4 por ciento del PBI y al impuesto sobre los créditos y débitos bancarios, que representa el 1,8 por ciento del PBI.

Lo único que anticipa el gobierno respecto de las modificaciones al sistema tributario es la posibilidad de modificar estos dos impuestos, ya sea reduciendo las retenciones o computando parcialmente estos gravámenes como pago a cuenta del impuesto a las ganancias o a la ganancia mínima presunta.

De manera que tampoco hay un diseño ni una voluntad expresada por parte del Poder Ejecutivo de avanzar hacia una matriz tributaria mucho más progresiva. Creemos que la cuestión pendiente consiste en reducir la alícuota del IVA para los productos que conforman la canasta básica, y fundamentalmente modificar el impuesto a las ganancias eliminando aquellas exenciones que a esta altura parecen totalmente irrazonables.

Con respecto al gasto público, nosotros decíamos que existía un claro congelamiento. Si bien se registra un incremento del gasto público del 14 por ciento, ello simplemente acompaña al crecimiento del PBI, que es del 4 por ciento, y al incremento del nivel de precios, que es de 8 puntos. Sin embargo, no existe en realidad un incremento sustantivo del gasto público, sino que prácticamente se mantiene congelado.

Cuando hace algún tiempo debatíamos el proyecto de ley de responsabilidad fiscal, decíamos que el gasto público en la Argentina era extremadamente bajo, si lo comparábamos con las experiencias de otros países.

En todos, las naciones desarrolladas, el gasto público ronda el 50 por ciento del PBI. En Brasil es del 43 por ciento y en Chile del 39 por ciento. Aquí estamos hablando de un gasto público que representa solamente el 28 por ciento del producto bruto.

Dentro del gasto público llama poderosamente la atención -es una de las cuestiones que hemos observado- el gasto en servicios sociales, que se incrementa solamente el 10 por ciento. De modo que hay una caída en la participación de los servicios sociales en favor de los servicios económicos y fundamentalmente en favor de los servicios de la deuda, que tienen un incremento superior al 35 por ciento.

¿Qué significa este mínimo incremento del gasto social? En primer lugar, implica un congelamiento de los haberes jubilatorios. De esto seguramente va a hablar con más profundidad la señora diputada María América González. Pero lo cierto es que el presupuesto no prevé ningún aumento para el año 2005.

El aumento de partidas cubre únicamente el aumento en las jubilaciones mínimas, ya otorgado durante el año 2004, y el 10 por ciento de incremento en las jubilaciones inferiores a los mil pesos. Pero no hay aumento extra en el contexto inflacionario descrito por el propio Poder Ejecutivo, que sostiene que se prevé una inflación cercana al 8 por ciento. De forma tal que al no prever aumentos en los haberes jubilatorios tendremos durante el año 2005 una importante retracción o pérdida de valor real en las jubilaciones.

El segundo aspecto -que también hemos cuestionado- es que no está previsto un incremento en los salarios públicos. Esto también significa, por las mismas circunstancias que hemos explicado anteriormente, una retracción y pérdida en dichos salarios.

La tercera cuestión es que no existe voluntad por parte de este gobierno de cambiar los lineamientos en materia de políticas sociales. Se sigue con el diseño de políticas sociales focalizadas, que han fomentado la utilización de prácticas clientelares y que cubren una proporción muy pequeña de la población a pesar de la fuerte crisis que existe en el aspecto social.

Realmente, nosotros esperábamos poder discutir durante este año lineamientos sustancialmente distintos en materia social. No son pocos los sectores que venimos reclamando -en nuestro caso, desde el año 1997- la necesidad de implementar políticas universales de sostenimiento de ingresos que modifiquen el actual patrón de políticas focalizadas que -insisto- fomentan prácticas clientelares que cubren una pequeña proporción de la población necesitada y que además no tienen en cuenta la composición de los hogares. Cabe aclarar que el beneficio per cápita es menor cuando es mayor la cantidad de hogares.

Sin embargo, el gobierno mantiene casi como único programa de asistencia social el denominado Jefes de Hogar, con dos variantes: en primer lugar, hay una disminución del número de beneficiarios, ya que se va a atender a un millón setecientos mil personas, y además se reducen en un 4,8 por ciento las partidas presupuestarias para este programa con lo cual tampoco hay posibilidad de nuevas asignaciones o de incrementos de las existentes para los beneficiarios del Programa Jefes de Hogar.

Lo que nos dijeron los funcionarios que concurrieron a la Comisión de Presupuesto y Hacienda es que existe la voluntad de crear empleo genuino, para lo que se prevén otros programas, como el denominado Manos a la Obra, que convierte a los desocupados en microemprendedores.

Parece altamente improbable que ante la importante extensión de la desocupación algún programa pueda convertir a todos los desocupados en microemprendedores. De todas maneras, buscamos la partida del Programa Manos a la Obra y encontramos un monto asignado de ciento tres millones de pesos, que implica la posibilidad de generar cinco mil microemprendimientos. Debe tenerse en cuenta que la desocupación y subocupación alcanza valores superiores al 30 por ciento de la población, digo esto para demostrar lo irrisorio del crédito presupuestado.

La otra cuestión que hemos señalado, y que ampliará la señora diputada Maffei, se vincula con la escasa prioridad que se ha dado al gasto en educación y cultura. En realidad, el incremento del 14 por ciento en la partida de educación y cultura está relacionado básicamente con el pago del Fondo Nacional de Incentivo Docente, que se adeuda de los años 2003 y 2004, pero no se prevén incrementos de remuneraciones.

Además, hay cifras preocupantes: por ejemplo, se contemplan sólo trescientos cincuenta mil becas para niños, lo que sólo representa el 6 por ciento de los seis millones de niños que hoy se encuentran debajo de la línea de pobreza, por lo cual la señora diputada Maffei propondrá luego un incremento fuerte de esta partida de becas escolares.

Está previsto un incremento importante de la inversión pública del 35 por ciento. Debe considerarse que la inversión pública sufrió un fuerte retroceso a partir de 1998, de manera que aun con el incremento señalado con respecto al presupuesto del año 2004, nos encontraremos en 2005 con una inversión pública per cápita que será un 5 por ciento inferior a la de 1998.

De todos modos, esto no es lo más cuestionable, sino la forma en que se ha incumplido con el Sistema Nacional de Inversión Pública, que prevé una serie de criterios y procedimientos para incluir las obras públicas en el presupuesto nacional. De forma tal que nos encontramos con que no

hubo inclusión en el proyecto de ley de presupuesto del Plan Anual de Obra Pública. Tampoco se acompañó como documentación complementaria el plan plurianual.

Además, el Sistema Nacional de Obra Pública exige que aquellas obras públicas por un monto superior a los 5.600.000 pesos tengan un dictamen técnico previo que indique la tasa de retorno individual y la tasa de retorno social de cada proyecto, etcétera. Nos encontramos con que el 85 por ciento de esta obra pública que requiere este dictamen, hoy no lo tiene. Esto, combinado a la discrecionalidad o a la delegación que se hace en el jefe de Gabinete de Ministros, redundará en que en el año 2005 probablemente nos encontremos con un cambio profundo y una alta arbitrariedad en el diseño de la inversión pública.

Digo esto porque en el año 2004, por ejemplo, sesenta obras por un total de cuatrocientos cuarenta millones de pesos fueron dejadas de lado, y se abordaron otras obras por un total de 284 millones de pesos. Esto no pasó por el debate parlamentario sino que se hizo vía decisión administrativa.

Entonces, nos dedicamos a ver hacia dónde estuvieron dirigidas estas obras. El 56 por ciento de ellas, decididas vía jefe de Gabinete, estaban dirigidas a la provincia de Santa Cruz.

Además, el incumplimiento de la ley de inversión pública tiene consecuencias importantes. ¿Y cuáles son éstas? Al día de hoy, después de tres trimestres, tenemos que la inversión real directa representa el 55 por ciento del crédito inicial, y apenas el 40 por ciento del crédito actual vigente. De esta forma se ha producido una enorme demora por el incumplimiento previo del Sistema Nacional de Inversión Pública en la ejecución de la obra pública.

La otra cuestión que hemos observado tiene que ver con el alto superávit fiscal primario, del 3,9 por ciento. El 3,2 corresponde a la administración nacional y el 0,7 a las provincias. Esto eleva al superávit previsto en el año 2004 en un punto, pero la verdad es que teniendo en cuenta lo que decíamos de la fuerte subestimación de recursos, seguramente nos vamos a encontrar en el año 2005 con un superávit primario cercano al 5 por ciento del PBI.

De modo tal que queremos discutir estos aspectos, o por lo menos creemos que tiene que haber una cláusula en este presupuesto que indique que ese superávit primario va a ser destinado de algún modo a la asistencia social, a programa sociales, y no a atender nuevamente los intereses de los acreedores externos.

Voy concluyendo, señor presidente, y pido disculpas al señor diputado Macaluse.

Quiero referirme al tema de la delegación, porque todas estas observaciones que hemos realizado quedan sin sentido si se aprueba el artículo 11, que delega facultades en el jefe de Gabinete de Ministros para reasignar partidas a su arbitrio.

De más está decir que nos hemos opuesto con respecto al presupuesto para el año 2004 y que nos volveremos a oponer ahora, ya que claramente se trata de una cuestión que viola abiertamente la Constitución Nacional. El único poder con facultades para legislar es el Legislativo, y mucho más en materia presupuestaria. Pero además la Constitución establece solamente la posibilidad de delegación en caso de emergencia pública. Y el artículo 11 no prevé ninguna base para la delegación sino que otorga un cheque en blanco para que el jefe de Gabinete redistribuya partidas a su antojo.

Por otro lado, la emergencia económica a la cual hace referencia el Poder Ejecutivo para solicitar estas facultades delegadas se contraría con el mismo mensaje del Poder Ejecutivo y con las expresiones del miembro informante del dictamen de mayoría, que nos hablaba de una tercera etapa, de la etapa de la consolidación y del crecimiento habiendo dejado atrás la etapa de la transición.

En definitiva, nos parecía que este año era oportuno para que este presupuesto significara una herramienta de cambio desde el punto de vista institucional, del diseño de las políticas públicas, de la posibilidad de construir -a partir de esto, que es, en última instancia, el programa de gobierno- un patrón productivo distinto y un patrón distributivo más progresivo y, en definitiva, un país más justo. Sin embargo, la voluntad del Poder Ejecutivo y de la bancada mayoritaria parece ser la de consolidar un modelo económico y social que heredamos de la década del 90.