

MENSAJE NRO 4850

SANTA FE, 20 de Noviembre de 2019

A LA

H. LEGISLATURA DE LA PROVINCIA

SALA DE SESIONES:

Tengo el agrado de dirigirme a esa Legislatura con el objeto de presentar para su consideración, tratamiento y aprobación, el Proyecto de Ley de Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos correspondiente al Ejercicio Económico 2020, así como aquellas normas relacionadas con las finanzas del Estado Provincial.

En primer término, corresponde advertir que para una comprensión cabal, integral y conceptual del citado proyecto resulta imprescindible tener en consideración el contexto particular en el cual el mismo fue formulado.

Tal contexto tiene la singularidad de combinar, en lo institucional, el inicio inminente de un nuevo mandato a cargo del Poder Ejecutivo y, en lo político, un proceso de alternancia política en dicho poder.

Comprendido dicho contexto, este Poder Ejecutivo entendió que, con relación al Proyecto de Ley de Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos correspondiente al Ejercicio Económico 2020, debían perseguirse como objetivos de jerarquía superlativa la atención de dos factores de similar importancia.

Por un lado, siguiendo un deber de responsabilidad, que la formulación de dicho proyecto debía acometerse con premura a los fines de garantizar que el 1° de Enero del próximo año el Gobierno Provincial cuente con un presupuesto que prevea las partidas necesarias para la continuidad en la prestación de los distintos servicios a cargo del Estado Provincial.

En forma concurrente, atendiendo el principio de legitimidad, que dicho proyecto de presupuesto contemple el marco de prioridades de quien tiene tal legitimidad para su definición, esto es, quien resultó popularmente electo para administrar los asuntos de la Provincia de Santa Fe, atender las distintas demandas de los santafesinos y llevar adelante el Plan de Gobierno que sometió a la consideración popular.

Desde ese entendimiento constituyó el objetivo de este Poder Ejecutivo poner a disposición del Gobernador Electo el proceso de formulación presupuestaria para que

podiese integrar sus prioridades al Proyecto de Ley de Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos correspondiente al Ejercicio Económico 2020. Tal ofrecimiento se materializó el 16 de septiembre mediante Nota N° 926 dirigida a los representantes del Gobernador Electo en la Comisión de Transición.

No obstante, el citado ofrecimiento fue declinado por dichos representantes aludiendo al difícil contexto económico que atraviesa el país y, consecuentemente, la provincia de Santa Fe, caracterizado por una fuerte volatilidad de las variables macro y micro económicas, agregando que la evolución de la situación económica y financiera de los siguientes meses constituía un elemento condicionante para la definición de políticas de la gestión que se iniciará a partir del 10 de diciembre y que por lo tanto debía ser exhaustivamente analizada por los equipos técnicos del futuro gobernador.

Además de tal declinación, los citados representantes del Gobernador Electo comunicaron que el Proyecto de Ley de Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos correspondiente al Ejercicio Económico 2020 sería confeccionado y remitido a esa Honorable Legislatura con posterioridad al 11 de diciembre del corriente año y solicitaron a este Poder Ejecutivo que no se remitiera el citado proyecto.

En virtud de tal respuesta y con la finalidad de cumplir con lo peticionado por el gobierno electo, este Poder Ejecutivo comunicó tal tesitura a la Honorable Cámara de Diputados mediante Nota N° 9943/19 y, como es de rigor, notificó tal comunicación a la Honorable Cámara de Senadores. Paralelamente, a través de la Resolución N° 649 del Ministerio de Economía se dejó sin efecto la Resolución N° 347 del propio Ministerio mediante la cual se había dado inicio a las tareas de elaboración del Proyecto de Presupuesto referido.

Tal solicitud no fue aceptada por ambas Cámaras Legislativas, otorgándose solo una prórroga de un mes, significando ello una conminación a este Poder Ejecutivo para finalizar el proceso de formulación presupuestaria y remitir al Poder Legislativo el Proyecto de Ley de Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos correspondiente al Ejercicio Económico 2020.

En este marco político, es que se completaron las tareas vinculadas a la formulación presupuestaria, resultando un Proyecto de Ley de Presupuesto que se apega a la información conocida al momento respecto a la estimación de recursos para el año siguiente y que realiza una previsión de gastos que encuentra fundamento en la responsabilidad institucional que le cabe al gobierno aún en funciones de asegurar la sostenibilidad de los servicios esenciales del Estado.

El año 2019 como sostén del futuro y la formulación del año 2020

Si bien el aspecto sustantivo del presente mensaje radica en las estimaciones y previsiones sobre las variables fiscales santafesinas para el ejercicio 2020, resulta necesario tener presente la situación del presente año 2019 como un adecuado sostén de las posibilidades de la Provincia de Santa Fe para el año 2020 y posteriores.

En tal sentido, corresponde antes advertir que las finanzas provinciales han resultado impactadas por la coyuntura macroeconómica que atravesara y atraviesa nuestro país, consistente en una caída de la actividad económica durante tres de los últimos cuatro años y niveles inflacionarios durante el 2019 que sólo son superados por episodios hiperinflacionarios de varias décadas atrás.

Sobre tal impacto se añade el efecto de los incumplimientos por parte del Estado Nacional respecto de los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y de deberes surgidos de leyes nacionales en materia de compensación de los sistemas previsionales provinciales no transferidos a ANSES.

No obstante, a pesar de ello, el estado de las finanzas de la Provincia de Santa Fe presenta una situación de robustez y sostenibilidad, como ha sido una marca característica en la historia del Estado Santafesino. Los siguientes aspectos sustanciales son una clara muestra de tal situación:

- _λ Al 31 de octubre del presente año la Administración Provincial presenta un resultado económico de signo positivo. Ese ahorro corriente (o superávit económico) supera los \$ 14.000.000.000 e implica que un 60% de la inversión provincial, considerando la diferencia entre los gastos de capital y los recursos de dicho tipo, es financiada con recursos propios corrientes.
- _λ Durante doce años consecutivos se dio cumplimiento exhaustivo a los compromisos salariales asumidos, los cuales posibilitaron el sostenimiento y/o mejoramiento del poder adquisitivo de los trabajadores públicos. Dicho cumplimiento no sólo se observa en cuanto al reconocimiento del salario sino a su pago efectivo en tiempo y forma.
- _λ Durante la presente gestión los gastos de capital se encontraron en niveles récord históricos, tanto en relación al Presupuesto Total como así también en referencia al Producto Bruto Geográfico de Santa Fe.
- _λ Las erogaciones en salud y educación se ubican también entre los más altos al realizar análisis intertemporales. En el caso educativo, la inversión durante doce años consecutivos se encontró entre los niveles más elevados no sólo en términos históricos de la Provincia de Santa Fe, sino también en cualquier comparativa interprovincial.

- 7.18 Los desempeños de las variables antes citadas han sido logrados manteniendo las finanzas públicas santafesinas bajo un marco de previsión y sustentabilidad.
- 7.18 Al 31 de octubre del presente año, la Administración Central presenta un superávit que financia los desbalances de los Organismos Descentralizados y las Instituciones de Seguridad Social. Entre estas últimas se destaca el efecto del déficit de la Caja de Jubilaciones que no ha sido compensado por el Estado Nacional, a pesar del marco normativo nacional vigente y los acuerdos firmados entre ambos niveles de gobierno.
- 7.18 El resultado financiero de la Administración Provincial al 31 de octubre de 2019 -de signo negativo- representa apenas un 3,8% del total de recursos de la Administración Provincial. Al respecto, cabe resaltar que si el Estado Nacional da cumplimiento a los compromisos pendientes del presente año, dicho resultado podría equilibrarse o, inclusive, tornarse positivo.
- 7.18 La deuda provincial se encuentra en niveles tan bajos que lucen impropios para el contexto argentino de las últimas décadas. Al 30 de septiembre del presente año, el stock total de deuda provincial representa apenas un 12,1% de los recursos totales anuales de la Provincia, nivel que resulta casi idéntico al observado al 31 de diciembre de 2007, según surge de la propia Cuenta de Inversión de dicho año. Lo antedicho supone que la deuda que deberá amortizarse durante tres décadas representa menos de un mes y medio de recursos provinciales.
- 7.18 El bajo nivel de deuda provincial se complementa con su adecuado perfil de vencimiento. Dicho de otro modo, es muy bajo el stock de deuda y es muy extenso su plazo de amortización. Lo antedicho puede graficarse observando que los servicios anuales de la deuda promedio para el período 2020 – 2022 representan un 3,26% de los recursos totales anuales (mientras que a fines de 2007 tal ratio era del 3,51%, según datos de la propia Cuenta de Inversión).
- 7.18 En materia de cargos presupuestarios, del total de cargos aprobados oportunamente por el Poder Legislativo, existe hoy un 11,38% de cargos vacantes en relación a los cargos ocupados. En términos simples, esto implica una cantidad de cargos disponibles –debido a que esta gestión declinó la posibilidad de ocuparlos- que permitirían asegurar el crecimiento de la dotación de personal durante al menos dos gestiones, dentro de los límites previstos en la Ley de Responsabilidad Fiscal (es decir, en línea con el crecimiento vegetativo de la población santafesina), sin necesidad de nuevas leyes de creación presupuestaria de cargos.
- 7.18 Sobre el particular, cabe recordar que la provincia de Santa Fe adhirió a la Ley de Responsabilidad Fiscal del gobierno nacional, que establece, entre otros aspectos, un compromiso de no incrementar la relación de cargos ocupados al 31/12/2017

respecto de la población proyectada para cada jurisdicción por el INDEC. Para la provincia de Santa Fe dicho ratio ascendía a 45,3 en diciembre de 2017 y se redujo a 44,3 en junio de 2019 (último dato disponible).

- 7. Por último, esta gestión de gobierno observa un total cumplimiento con la regla fiscal denominada “Regla de Final de Mandato”, tal como lo establece el artículo 15 bis de la Ley Federal de Responsabilidad Fiscal N° 25.917 y modificatorias.

Las estimaciones y definiciones para el ejercicio 2020

Con respecto a los Recursos estimados para el año 2020, se han seguido los principales componentes del marco macroeconómico que fueran incorporados en el Proyecto de Presupuesto Nacional para el citado ejercicio.

En este sentido, para los recursos que provienen de la coparticipación federal de impuestos y otros fondos de similar origen, se ha utilizado una pauta nominal que resulta de combinar el crecimiento proyectado del Producto Bruto Interno del 1% con la variación estimada del nivel de precios implícito del orden del 43,5%, de acuerdo a las pautas macrofiscales informadas por el Gobierno Nacional. Con similar criterio, se adoptó para el tipo de cambio un valor medio anual para 2020 de \$ 67,1 por dólar estadounidense.

En lo que refiere al cálculo de los recursos de origen provincial, la proyección consistió en una necesaria secuencia de etapas. En dicho sentido, se partió estimando, en primer término, la recaudación para este año 2019, la cual resultó de adicionar a lo efectivamente ingresado entre Enero y Octubre de 2019 las estimaciones más actualizadas para el período Noviembre – Diciembre del citado año. Lograda la base antes señalada, se realizaron sendas proyecciones para el ejercicio 2020 referidas a cada tributo provincial en particular adoptando las pautas que se consideran más apropiadas a cada uno de ellos, tal como se indica seguidamente.

Para el caso del impuesto sobre los Ingresos Brutos y del impuesto de Sellos, debido a su estrecha vinculación con la evolución de la actividad económica, se utilizaron las pautas de crecimiento de actividad y precios incluidas en el Proyecto de Presupuesto Nacional 2020.

Para el impuesto inmobiliario -rural y urbano- al tratarse de un impuesto de emisión, se utilizó la proyección de la emisión 2019 sobre la cual se aplicaron los coeficientes de cobrabilidad que se derivan del comportamiento medio de los distintos tipos de contribuyentes, resultando así la recaudación estimada para el ejercicio 2020.

Por último, para la estimación de la recaudación del impuesto Patente Única sobre Vehículos, se tomaron en consideración los siguientes tres factores: a) el crecimiento del

parque automotor; b) la antigüedad del parque existente (directamente asociada a la base imponible del tributo); c) los coeficientes de cobrabilidad del tributo.

Sin perjuicio de lo indicado precedentemente, resulta sumamente relevante destacar dos aspectos que tienen una incidencia significativa en la estimación de recursos totales desde un sentido general.

Un primer punto refiere a las acreencias del Estado Provincial con el Estado Nacional a partir de sendos fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación del 24 de noviembre de 2015 (CSJ 538/2009 y CSJ 539/2009). Resulta de público conocimiento la demora en la que ha incurrido el Gobierno Nacional con la Provincia de Santa Fe, dilatando la posibilidad de un acuerdo para el pago del stock histórico de deuda que se deriva de dichos fallos.

Tomando en cuenta el nuevo escenario político y de acuerdo a las declaraciones públicas del gobernador y del presidente electos sobre el compromiso asumido por este último, entendemos conveniente incorporar este recurso de forma parcial, por razones de prudencia presupuestaria. Por lo tanto se contempla para 2020 un ingreso de \$ 10.000.000.000 bajo este concepto, lo que constituye un Recurso Corriente afectado a financiar, neto de coparticipación, la ejecución de Gastos de Capital, en un todo de acuerdo con lo previsto en el Artículo 97 de la Ley Provincial N° 13.525.

El segundo punto refiere al aporte que corresponde realizar al Estado Nacional para la financiación del déficit de la Caja de Jubilaciones de la Provincia, en su carácter de “caja no transferida”, y en cumplimiento del artículo 27 de la Ley N° 27.260. Sobre el particular se presenta una situación que guarda similitudes con la expuesta en el punto precedente.

En efecto, a la fecha de elevación del presente proyecto ANSES aún no transfirió al Estado Provincial el saldo correspondiente al déficit definitivo del Ejercicio 2018 y respecto del aporte al déficit 2019 transfirió cuotas mensuales equivalentes (cada una de ellas) a una doceava parte del resultado del sistema previsional provincial correspondiente al Ejercicio 2017. En tal sentido, una vez que ANSES proceda a determinar el déficit 2018, el Estado Provincial deberá recibir:

- i. saldo pendiente 2018: \$ 5.800 millones según las estimaciones provinciales
- ii. actualización de la cuota mensual a cuenta del déficit 2019: hasta la fecha la cuota mensual asciende a \$ 387 millones y debería elevarse a \$ 600 millones por aplicación de las leyes nacionales vigentes
- iii. mayor monto en la cuota mensual 2020

Dadas las demoras evidenciadas por ANSES en dar cumplimiento a los pagos previstos en las normas vigentes, por razones de prudencia presupuestaria se incluyen en el presente proyecto tan sólo parcialmente estos recursos.

En lo que refiere a las previsiones de Gastos Corrientes para el año 2020 es importante volver a señalar el contexto político en el que se realizan las mismas. En el contexto institucional definido al inicio del presente Mensaje, esta administración se fijó como objetivo asegurar la sostenibilidad de los servicios básicos y la atención de las principales e ineludibles obligaciones del Estado para con los ciudadanos. En este sentido, además de priorizar la cartera de Seguridad, reconociendo lo que ha sostenido públicamente el gobernador electo, se apuntalaron diversas cuestiones que, debido a su fuerte incidencia en lo social, las convierten en materias altamente sensibles.

En primer lugar, se contemplan los fondos previstos en la Ley 13.896 “Programa de Intervención Integral de Barrios” para Municipios de Primera y Segunda Categoría de la Provincia (Plan Abre). En tal sentido, se prevé un monto -en línea con el Artículo 3° de dicha ley- dentro de la jurisdicción “Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado” en la partida “transferencias” por \$ 3.138.000.000 (de los cuales el 25% es corriente y el 75% es de capital).

En segundo lugar, dentro del Ministerio de Desarrollo Social, se contemplan \$1.375.936.000 para el “Programa Nueva Oportunidad”, en virtud de la población vulnerable a la cual se dirige.

Por último, se prevén fondos por \$ 3.537.604.000 para afrontar las erogaciones derivadas del Convenio de Prestación de Salud entre el Municipio de Rosario y el Gobierno Provincial, instrumento a través del cual éste último garantiza la salud pública a una delicada franja social de la zona de influencia de dicho municipio.

Cabe destacar que para los gastos en Personal, Pasividades y transferencias asociadas a la atención de necesidades asimilables, las proyecciones han sido realizadas considerando el efecto resultante de la anualización de todas las políticas salariales acordadas a lo largo del corriente año, reflejadas en los acuerdos paritarios a los que se ha arribado con las entidades representativas de cada sector.

En cuanto al Gasto de Capital se previeron los fondos para la continuidad de los proyectos en ejecución, dejando un importante margen de acción para que durante la ejecución presupuestaria se puedan incorporar las nuevas obras y proyectos que la gestión entrante considere más convenientes.

Sobre este particular, es oportuno destacar que como resultado de gestiones de financiamiento realizadas durante la presente gestión de gobierno, para el ejercicio 2020 se prevé recibir desembolsos provenientes de organismos bilaterales de crédito por un monto de \$ 2.524,5 millones. No se están contemplando aquí desembolsos de la Corporación Financiera Internacional (Grupo Banco Mundial), cuya operación de financiamiento por hasta U\$S 300 millones se encuentra aprobada mediante Ley N° 13.751, como así tampoco por parte de la Agencia Francesa para el Desarrollo por 100 millones de Euros, cuya

autorización legislativa se encuentra en trámite a partir del proyecto de ley remitido por éste Poder Ejecutivo mediante Mensaje N° 4.871 del 28/03/2019.

Prosiguiendo con el análisis de los Gastos de Capital, destacan también las Transferencias de Capital con un monto presupuestado para el ejercicio 2020 de \$ 9.371.044.000.

Más de dos tercios de dichas transferencias de capital son destinadas en forma directa a Municipios y Comunas, destacándose las correspondientes al Fondo de Obras Menores por un monto de \$ 2.072.934.000 y a la Ley 13.896 (Plan Abre) por un monto de \$ 2.438.000.000.

Entre las transferencias de capital también se incluyen transferencias a empresas, tanto a Aguas Santafesinas S.A. (ASSA) como a la Empresa Provincial de la Energía (EPE).

En cuanto a la empresa ASSA, se prevén partidas para realizar obras por un monto de \$ 1.337.000.000.

En cuanto a la Empresa Provincial de la Energía es oportuno mencionar que la misma no requiere aportes del Tesoro Provincial para financiar su operatoria normal ni su plan de inversiones propiamente dicho. Es, por tal razón, que los aportes que se prevén en 2020 por parte de la Administración Provincial a dicha empresa vienen dados por \$ 1.176.000.000 destinados a la compensación tarifaria producto de la eliminación de subsidios por parte del gobierno nacional. También, se incluyen \$ 60.000.000 aplicados íntegramente al Plan de Luz y Agua Segura, garantizando la continuidad del servicio que se viene prestando para sectores vulnerables, y \$ 37.000.000 para dar cumplimiento a la Ley N° 13.781 de impulso a la movilidad eléctrica. Finalmente, en cumplimiento de la ley 13.414 se incluye un monto de \$ 511.000.000 como contraparte provincial del Fondo de Electrificación Rural. Todo esto se encuentra previsto como aporte a la empresa y como previsión específica en la Jurisdicción 91.

En línea con lo anterior, también se incluye en la jurisdicción 91 un monto de \$ 1.300.000.000 para ser destinado al Fondo Compensador del Transporte Público con el objeto de amortiguar el efecto de la quita de subsidios nacionales sobre las tarifas del sector.

En cuanto a la composición económica del Presupuesto, el Proyecto de Presupuesto para el año 2020 presenta -a nivel de la Administración Provincial- un nivel de Gastos Corrientes de \$ 349.762.370.000, inferior a los Recursos Corrientes que se estimaron en \$ 410.009.208.000, determinando, por tanto, un Ahorro Económico de \$ 60.246.838.000 el cual supera en un 85,5% al ahorro previsto en el Presupuesto 2019.

El Gasto de Capital, con un monto presupuestado de \$ 62.054.149.000, alcanza una incidencia del 15% sobre el Gasto Total de la Administración Provincial, guarismo que se posiciona entre los más altos de los registros históricos.

Dentro de los Gastos de Capital se destaca, por su magnitud y por su potencial transformador socio-productivo, el rubro Construcciones, ascendiendo a la suma de \$ 42.191.150.000 en el presente proyecto de presupuesto.

En síntesis, el Resultado Financiero como diferencia de Recursos Totales y Gastos Totales, se estima en \$ 3.118.321.000.

En otro orden de ideas, en línea con una visión plurianual de la gestión presupuestaria y financiera y que, por lo tanto, prevea asimilar el carácter oscilante de los ciclos de la macroeconomía nacional, este Proyecto de Presupuesto contempla la conformación del Fondo de Estabilización Fiscal por un monto de \$ 400.000.000, lo cual debe entenderse como una sana medida de administración financiera.

Habiendo finalizado con el análisis de los aspectos estrictamente presupuestarios, resulta conveniente destacar algunas cuestiones relevantes que refieren a un conjunto de mecanismos de financiamiento de corto plazo, que guardan estrecha vinculación con lo previsto en el año 2020.

De esta forma, se prevé una estructura de instrumentos que, de forma articulada y coordinada, buscan un mínimo de regularidad financiera necesaria para la ejecución presupuestaria cotidiana que permitan atenuar los efectos provenientes de la estacionalidad intra-anual y ciclos recaudatorios dentro del ejercicio presupuestario.

Es conveniente recordar que dicha estructura de instrumentos –cuya actualización en términos marginales se prevé en el presente proyecto- se ha ido conformando a partir de las leyes de presupuesto precedentes y conforman el actual instrumental disponible para la gestión de las finanzas de la Provincia como asimismo de los Municipios y Comunas.

Para concluir, en el Anexo I que se adjunta, figura una síntesis del Registro de Garantías y Avaluos por beneficiario y el monto de avaluos efectivos. Asimismo, en el Anexo II, cumpliendo con el principio de universalidad de los gastos, se presenta el análisis de los Gastos Tributarios en \$ 23.773.036.553 provenientes de diversos tratamientos impositivos de las distintas actividades económicas, mediante deducciones y exenciones de los mismos, según detalle por impuesto y régimen.

En el Anexo III, se presenta la distribución analítica del Gasto del conjunto de la Administración Provincial. Ello hace posible contar con información detallada permitiendo identificar las principales políticas ministeriales.

En suma, el Proyecto de Presupuesto de la Administración Provincial que se eleva a consideración se sintetiza en el Esquema Ahorro-Inversión- Financiamiento (Cuadro I).

CUADRO I

PROYECTO DE PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACION PROVINCIAL 2020 ESQUEMA AHORRO – INVERSIÓN – FINANCIAMIENTO

Concepto	Montos
Recursos Corrientes	410.009.208.000.-
Gastos Corrientes	349.762.370.000.-
Ahorro Económico	60.246.838.000.-
Recursos de Capital	4.925.632.000.-
Gastos de Capital	62.054.149.000.-
Total de Recursos	414.934.840.000.-
Total de Gastos	411.816.519.000.-
Resultado Financiero	3.118.321.000.-
Fuentes Financieras	3.984.173.000.-
Aplicaciones Financieras	7.102.494.000.-
Resultado Final	0.-

Quedando a vuestra disposición, saludo a V.H. atentamente.