

PROYECTO DE LEY

EL SENADO Y LA CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION,
SANCIONAN CON FUERZA DE

LEY:

Artículo 1°.- Disponer el otorgamiento a favor de la Provincia del Chubut de un subsidio de Treinta Mil Millones de Pesos (\$ 30.000.000.000) con fundamento y en los términos previstos en el artículo 75 inciso 9 de la Constitución Nacional, a los fines de que el mencionado Estado provincial pueda cubrir la porción deficitaria de sus gastos ordinarios del ejercicio 2020 con fondos federales, ante la notoria insuficiencia de sus rentas propias.

Artículo 2°.- El subsidio dispuesto por esta ley será pagado en seis cuotas mensuales de Cinco Mil Millones de Pesos (\$ 5.000.000.000) cada una, a partir del día 1° de julio de 2020 y dentro del quinto día de cada mes.

Artículo 3°.- La Provincia del Chubut deberá coparticipar entre la totalidad de sus municipios, comisiones de fomento y comunas rurales los fondos que reciba en virtud de esta ley observando, como mínimo, las pautas establecidas por la ley II n° 6 del Digesto Jurídico Provincial.

Artículo 4°.- A los fines de la ejecución y efectivización del subsidio ordenado por esta ley ampliase en Treinta Mil Millones de Pesos (\$ 30.000.000.000) el presupuesto 2019 aprobado por la ley 27.467.

Artículo 5°.- Facúltase al Ministerio de Economía a realizar todas las adecuaciones y modificaciones necesarias para asegurar el cumplimiento de lo dispuesto en esta ley con los fondos asignados a ese fin en el artículo precedente.

Artículo 6°.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

Es de público y notorio conocimiento que la Provincia del Chubut afronta una crisis severísima, la que es de tal entidad que no registra precedentes ni en la propia provincia ni en el concierto de las demás provincias argentinas.

Un Ministro del gobierno provincial la calificó como una situación de “quiebra”, lo que si bien no resulta jurídicamente posible por tratarse de un Estado, sí es cierto que la Provincia se encuentra técnicamente en estado de cesación de pagos, al no poder afrontar sus obligaciones con proveedores (algunos de los cuales tienen acreencias impagas que datan de hace más de seis años) y salarios de los agentes públicos.

Algunos de estos últimos llegaron a registrar tres sueldos impagos al vencerse el plazo de los sueldos de mayo, el día 4 de junio, y estar pendientes los de marzo. Esto significa que cuando venció el plazo de pago de los salarios de mayo, el último sueldo que habían percibido muchos agentes correspondía al mes de febrero.

La magnitud y exorbitancia del cuadro exime de mayores comentarios respecto de lo que eso significa en materia de padecimiento para miles de personas, además del incumplimiento flagrante por parte del gobierno provincial de obligaciones impuestas por la Constitución Nacional, la Constitución Provincial y los instrumentos internacionales de derechos humanos de los que nuestro país es parte signataria, muchos de ellos de rango constitucional.

Nos referimos específicamente al quebrantamiento de derechos reconocidos y tutelados por los artículos 14 bis de la Constitución Nacional; XIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; como así también en los Convenios 94 y 95 de la OIT, entre otros.

Esta situación no solo afecta derechos básicos y de naturaleza alimentaria de esos trabajadores, sino que además tiene casi absolutamente paralizado al Estado provincial, que de esta forma no puede brindar las funciones básicas que constituyen su esencia: no hay clases (el año pasado se perdió la mitad del año escolar), no hay servicio de justicia, no hay inversión en infraestructura, los pueblos del interior sufren constantemente el corte del servicio de energía eléctrica, faltan insumos hospitalarios y hasta la Legislatura provincial tiene dificultades para sesionar con regularidad.

La semana pasada, en plena pandemia, las autoridades de las distintas áreas programáticas del Ministerio de Salud provincial presentaron sus renuncias por la falta de pago de los salarios y por las condiciones en que deben prestar sus funciones.

Se trata de una situación inexplicable si se tiene en cuenta que la Provincia del Chubut es productora de petróleo -más específicamente la primera productora del país-, y que por tal motivo además de las dos fuentes de ingresos que tienen las demás provincias para financiar su presupuesto -coparticipación federal y tributos provinciales-, dispone de regalías hidrocarburíferas.

Históricamente la Provincia del Chubut tuvo ingresos anuales por regalías equivalentes a entre 80 y 100 millones de dólares, hasta que la inédita suba del precio del barril a partir de 2005, que alcanzó en algún momento los u\$s 140, provocó no solo mayores ingresos por este concepto debido al mayor precio del crudo, sino también un crecimiento exponencial de la producción, lo que por su parte redundó en mayor recaudación de regalías. Fue así que desde entonces la Provincia dispuso anualmente entre u\$s 400 millones y u\$s 500 millones por esta vía. Cinco veces más que lo ordinario.

Pese a estos ingresos inéditos, se contrajeron sucesivos endeudamientos emitidos bajo la forma de títulos en dólares, con sometimiento a la justicia y legislación de Nueva York, por más de u\$s 1.150 millones si se suman todos ellos.

Inexplicablemente, se llegó al escenario calamitoso del presente, luego de haber contado con un flujo de recursos extraordinarios que entre regalías y empréstitos representaron más de u\$s 6.000 millones. Nada de ello se tradujo en obras de infraestructura transformadoras ni en un Estado más eficiente y presente.

La deuda financiera pendiente de pago representa unos u\$s 850 millones más intereses, con vencimientos hasta el año 2026, que anualmente demandan compromisos de amortización y servicios por entre u\$s 120 y u\$s 170 millones.

Al valor actual del dólar, estos vencimientos equivalen a entre dos y tres masas salariales. Sin embargo, y pese a lo que se afirma con liviandad, no resulta factible disponer un reperfilamiento unilateral similar a los que se resolvieron a nivel nacional, o directamente la suspensión de esos pagos como se acaba también de hacer a nivel nacional con el título Global el pasado 22 de abril (22 de mayo si se toma en cuenta el plazo de gracia), ya que la deuda fue emitida no solo bajo legislación extranjera y sometimiento a jurisdicción también extranjera, sino que además se cedieron las regalías hidrocarburíferas a un fideicomiso cobrador en garantía de repago.

Esto significa que la Provincia del Chubut, al emitir su deuda, resignó y entregó su soberanía. Está incapacitada para disponer, eventualmente y de forma

unilateral, el diferimiento de vencimientos ante una situación objetiva de insuficiencia de recursos para afrontar y asegurar servicios y funciones estatales básicas.

Mientras que un acreedor tenedor de un título de la deuda nacional debe instar una acción judicial en un escenario como el que nos ocupa luego de la determinación de no pago adoptada el día 22 de mayo, los tenedores de títulos de la deuda de la Provincia del Chubut gozan de una garantía autoejecutable que solo los pondría ante tal situación en la hipótesis de insuficiencia en la recaudación de regalías.

A tal punto es ello así que el gobierno provincial viene anunciando desde el mes de noviembre del año pasado que va a encarar un proceso de reestructuración de la deuda pública pero transcurridos ocho meses ni siquiera ha hecho pública una propuesta ni ha instado la sanción de una ley para formalizar el proceso.

Tal es el gravísimo y angustiante cuadro de situación de una provincia paralizada y en quiebra por responsabilidad de sucesivos gobiernos provinciales que desde 2005 dispusieron de ingresos inéditos.

Ello no obstante, no es justo que el fracaso de todos esos gobiernos y la incapacidad del actual para diseñar y ejecutar políticas públicas que cuanto menos comiencen a mejorar el cuadro (lejos de ello la situación no ha hecho más que agravarse mes a mes desde que en julio del año pasado no pudo pagarse en tiempo y forma los sueldos de junio y el medio aguinaldo), sea cargado sobre el conjunto de los más de 600 mil habitantes de la provincia, que padecen las consecuencias de un Estado inactivo.

Desde los casos más graves de personas a las que se les deben sueldos, proveedores que no cobran por años, niños y niñas sin clases, denegación de justicia, pueblos sin servicios, hasta otros de índole más elemental pero que igualmente afectan la cotidianeidad y desordenan la vida corriente, como es la dificultad para inscribir un trámite registral de propiedad inmueble o societario.

Es por ello que asumiéndonos como un Estado federal que considera a todas sus partes integrantes de un mismo país, es que resulta necesario que el Gobierno Nacional intervenga en la situación para socorrer a la Provincia, por resultar claro a esta altura de los acontecimientos que es la única herramienta para comenzar a superar este escenario decadente de inacción y agravamiento periódico de la situación.

La Nación debe volver su mirada sobre la Provincia del Chubut y acudir en su auxilio pues las autoridades provinciales, a más de seis meses de asumir sus responsabilidades, han demostrado no tener la capacidad para desarrollar y mucho menos poner en marcha un plan que permita, aunque más no sea, vislumbrar una mejora gradual de la situación. Lo que resulta llamativo, ya que no vienen desde el llano sino que fueron reelectos el año pasado, siendo este su segundo mandato consecutivo.

En ese orden, debe decirse que la reciente asistencia aprobada para la Provincia de \$ 5.000 millones no constituye la herramienta apta para esta situación.

En primer lugar porque proviene del Programa para la Emergencia Financiera Provincial aprobado por el decreto 352/2020 del Poder Ejecutivo Nacional, que como claramente se explicita en la norma, está previsto como un auxilio para situaciones financieras derivadas de la pandemia del COVID-19 y de las consecuencias económicas provocadas por las medidas de aislamiento social, preventivo y obligatorio.

No es este el caso. La situación financiera del Chubut precede a la pandemia y no fue provocado por esta última. Es cierto que la agrava, y en tal sentido es que se valora como positiva la asistencia crediticia de \$ 5.000 millones. Pero no hay que perder de vista que la crisis es mucho más profunda; que se trata de un préstamo que más allá que se devuelve con una tasa baja igualmente mantiene su valor porque se ajusta por CER y que con esos fondos solo se podrá cancelar el saldo de sueldos impagos de marzo y una porción de los de abril. De hecho, esa asistencia implicó incrementar en \$ 5.000 millones más el stock de la deuda provincial. Y no obstante ello, aún queda pendiente de pago todo el resto de la masa salarial de abril y toda la de mayo. Y en pocos días se harán exigibles los salarios de junio y el medio aguinaldo. Claramente, no ha sido apto para solucionar la grave situación que enfrenta la Provincia.

Es por ello que corresponde instar una herramienta prevista en la Norma Suprema, y contemplada como potestad del Congreso de la Nación, cual es la de *“Acordar subsidios del Tesoro nacional a las provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios”*, tal lo que establece en forma expresa el artículo 75 inc. 9 de la Constitución Nacional.

Se ha escrito en la doctrina constitucional sobre esta atribución del Congreso que: *“[...] La disposición consagra en la muy liberal Constitución histórica el principio de solidaridad y se constituye en una herramienta de justicia distributiva y de unidad nacional, objetivos declarados en el Preámbulo”* (Gelli, María Angélica, Constitución de la Nación Argentina, Ed. La Ley, Tomo II, pág. 167).

Y como la misma autora lo aclara seguidamente, estos subsidios no son el equivalente de los aportes del tesoro nacional (ATN), ya que ellos se conforman como parte de la masa de impuestos coparticipables (art. 3° inc. d) de la ley 23.548), mientras que los subsidios contemplados en el artículo 75 inc. 9 de la Constitución están delineados como un auxilio directo del Estado federal a las provincias que padecen una situación extrema como la del Chubut en la actualidad, sin afectar los ingresos de los restantes Estados provinciales.

“Los subsidios no deben provenir de la masa coparticipable pues ello significaría tanto como alterar el sistema de distribución [...]” (Gelli, María Angélica, ob. cit., Tomo II, pág. 168).

A los fines de la determinación del monto del subsidio y observando las prescripciones del artículo 75 inc. 9 de la Constitución Nacional, ha de tenerse presente que el presupuesto aprobado por la Legislatura de la Provincia del Chubut para el año 2020 por la ley II n° 251 del Digesto Jurídico Provincial, asciende a \$ 113.770.987.467 (Ciento Trece Mil Setecientos Setenta Millones Novecientos Ochenta y Siete Mil Cuatrocientos Sesenta y Siete Pesos).

Por su parte, el Ministro de Economía de la Provincia ha venido exponiendo al momento de justificar el incumplimiento y la mora en el pago de salarios de agentes públicos y otras obligaciones estatales, que mensualmente faltan \$ 2.000.0000.000 solo para cancelar obligaciones salariales. Si tenemos en cuenta que hay que pagar los meses de abril a diciembre y dos medios aguinaldos, tenemos que entonces solo por ese concepto están faltando \$ 20.000.000.000.

Esto permite comprender la magnitud de la calamitosa situación que afronta la Provincia del Chubut: presupuestó obligaciones salariales para todo 2020 por \$ 77.856.917.311 y el Ministro de Economía confiesa que le faltan \$ 20.000.000.000. Esto es, más de un cuarto de los recursos orientados a financiar el presupuesto anual de gastos salariales aprobado por la Legislatura sobre fines de diciembre del año pasado.

Esta situación era conocida al tiempo de diseñar y aprobar el presupuesto para el ejercicio 2020. Sin embargo, se perdieron seis valiosos meses dejando que la situación se agrave, se acumulen las obligaciones y se llegue a este cuadro.

Con dos agravantes: 1°) El gasto será aún más expansivo habida cuenta que en la negociación salarial el gobierno provincial viene comprometiendo “cláusulas gatillo” de ajuste por inflación desde el año pasado; 2°) Los ingresos de coparticipación federal de impuestos, de regalías hidrocarburíferas y de tributos provinciales están siendo fuertemente afectados por la pandemia.

Un dato concreto resulta sumamente revelador a este respecto: los ingresos por regalías de abril de 2019 representaron u\$s 33 millones. Los de abril de este año no alcanzaron los u\$s 12 millones.

La brecha entre obligaciones y recursos se hace cada vez más grande, y ello provoca que se generen deudas por incumplimientos (salarios, proveedores, desinversión en infraestructura y bienes de capital), a la par que los recursos se destinan prioritariamente a cancelar los vencimientos de la deuda financiera por el ya comentado mecanismo de cesión de regalías.

De modo tal que si nos atenemos a los dichos del funcionario encargado de las finanzas provinciales y a que se adeuda buena parte de la masa salarial de abril, la totalidad de la de mayo, y que vienen por delante ocho masas salariales (la de los meses de junio a diciembre más dos medios aguinaldos), tenemos que a la Provincia, solo para pagar salarios, le están faltando recursos por \$ 20.000.000.000.

Si además se computan que ese monto solo contempla el faltante para el pago de obligaciones salariales, y que además los ingresos seguirán cayendo y que también deben atenderse otras funciones esenciales del Estado distintas de las salariales, se considera prudente estimar en \$ 30.000.000.000 el monto total de la asistencia que se propone.

Por otra parte, no debe perderse de vista que muchos municipios de la provincia afrontan una situación delicada como consecuencia de la crisis provincial. El atraso en el pago de sueldos genera la caída de la actividad al interior de cada uno de ellos, con la consiguiente afectación en la recaudación de sus tributos propios.

Asimismo, deben afrontar con sus propios recursos la prestación de funciones del Estado provincial, agravadas todas ellas por la pandemia y el aislamiento social, preventivo y obligatorio. Especialmente, han debido incrementar de modo notorio la asistencia alimentaria que prestan a sus habitantes.

En paralelo, tenemos que aún sin ley de presupuesto aprobada para el ejercicio 2020, el Estado Nacional ha expandido notablemente la emisión monetaria, de resultas de lo cual resulta factible generar el financiamiento de esta necesaria asistencia que requiere y demanda la Provincia del Chubut.

Solo en el mes de mayo recientemente finalizado, las transferencias del Banco Central al Tesoro representaron \$ 430.000.000.000 y desde el comienzo de 2020 la emisión monetaria fue de Un Billón de pesos.

No constituye nuestro propósito poner en tela de juicio esa emisión en momentos en que el Estado Nacional debe atender las demandas derivadas de la pandemia. Pero está claro que esa emisión solo aprovecha y beneficia al Estado Nacional, ya que su producido no se coparticipa. A la vista está que el mencionado Programa para la Emergencia Financiera Provincial aprobado por el decreto 352/2020 solo contempla \$ 120.000.000.000 que representa apenas un 12% de la citada emisión.

Y si se tiene en cuenta que solo la mitad de esos fondos tienen características no reembolsables (el 50% que se destina a asistir a las provincias por vía de ATN) y que los restantes \$ 60.000.000.000 son préstamos del Fondo Fiduciario que deben ser restituidos por los Estados provinciales, tenemos que en realidad se está “coparticipando” apenas un 6% a las provincias en su conjunto.

Se trata de una pauta muy alejada de la distribución primaria del 54,66% que establece el artículo 3° inc. b) de la ley de coparticipación federal de impuestos (ley 23.548).

Como así también, contradice el mandato del artículo 7° de la Ley de Coparticipación Federal que ordena que las transferencias a las provincias en ningún caso podrá ser inferior al 34% de la totalidad de la recaudación tributaria nacional, tengan ellos o no el carácter de distribuibles. En la actualidad, la emisión monetaria, potestad basada en el artículo 75 inc. 6 de la Constitución, funge como una fuente de financiamiento del sector público que debe ser computada a la hora de establecer pautas federales de distribución de recursos.

Es patente que hoy el Estado Nacional se está apropiando casi en su totalidad de los recursos provenientes de la emisión monetaria, que ha pasado a ser en la coyuntura una fuente de financiamiento primordial. Y pese a ello, y a que da lugar al llamado “impuesto inflacionario”, no están siendo alcanzadas las provincias con esos recursos.

Es por ello que resulta de toda justicia y además de toda procedencia constitucional, que el gobierno federal acuda en socorro de la Provincia del Chubut y evite un colapso aún mayor para sus instituciones, su estructura económica, y el bienestar de sus habitantes, y contribuya a financiar en la forma que manda el artículo 75 inc. 9 de la Constitución un presupuesto que de otra forma no podrá llevarse a cabo por no existir los recursos propios para ello.

La República Argentina está organizada federalmente pero al mismo tiempo constituye una unidad. De hecho “*constituir la unión nacional*” fue uno de los propósitos fundacionales de los constituyentes de 1853 según quedó plasmado en el Preámbulo de la Constitución.

Es por ello que las autoridades provinciales, ante la imposibilidad manifiesta de obtener por sus medios los recursos para financiar el presupuesto que ellas mismas proyectaron y pidieron aprobar en Legislatura para el año 2020, tienen la obligación de requerir el auxilio nacional.

No pueden tener temor de reclamar por ello. Es su deber. Hasta diciembre del año pasado pusieron mucho empeño en ello. Desde el 10 de diciembre del año pasado parecen haber perdido vigor para plantarse ante las autoridades nacionales.

Y el gobierno nacional tiene también el deber de socorrer y evitar una situación caótica y de deserción estatal en la prestación de servicios y obligaciones esenciales en la Provincia del Chubut.

La competencia constitucional para disponer esa ayuda le ha sido conferida al Congreso de la Nación. Es por ello que convocamos y solicitamos el



acompañamiento de nuestros pares, especialmente de quienes han obtenido sus bancas de representación en la Provincia del Chubut, para aprobar esta iniciativa.