

PROYECTO DE LEY

La Honorable Cámara de Diputados de la Nación

CREACIÓN DE LOS FONDOS FEDERAL SOLIDARIO Y FEDERAL DEVOLUTIVO

Artículo 1º: Créase el FONDO FEDERAL SOLIDARIO (FFS), con la finalidad de financiar, en Provincias y Municipios, obras que contribuyan a la mejora de la infraestructura sanitaria, educativa, de vivienda o vial así como para infraestructura e inversión productiva, con expresa prohibición de utilizar las sumas que lo compongan para el financiamiento de gastos corrientes.

Artículo 2º: Destínase al fondo creado en el artículo 1º del presente el TREINTA POR CIENTO (30%) de las sumas que el Estado Nacional efectivamente perciba en concepto de derechos de exportación de soja, en todas sus variedades y sus derivados.

Artículo 3º: La distribución de esos fondos se efectuará, en forma automática, entre las Provincias que adhieran, a través del BANCO DE LA NACION ARGENTINA, de acuerdo a los porcentajes establecidos en la Ley Nº 23.548 y sus modificatorias. Dicha transferencia será diaria y el BANCO DE LA NACION ARGENTINA no percibirá retribución de ninguna especie por los servicios que preste conforme al presente.

Artículo 4º: Las Provincias que expresen su adhesión a esta medida, y que, en consecuencia, resulten beneficiarias del fondo, deberán establecer un régimen de reparto automático que derive a sus municipios las sumas correspondientes, en proporción semejante a lo que les destina de la coparticipación federal de impuestos. Dicha proporcionalidad no podrá nunca significar un reparto inferior al TREINTA POR CIENTO (30%) del total de los fondos que a la Provincia se destinen por su adhesión a esta norma.

Artículo 5º: Créase el FONDO FEDERAL DEVOLUTIVO (FFD), con la finalidad de financiar, en Provincias productoras de soja en todas sus variedades: a) obras de infraestructura vial e hídrica necesaria para el transporte de la producción agrícola, b) iniciativas de reconversión productiva, transición agroecológica y desarrollo de la agricultura familiar, c) preservación del Medio ambiente, humedales, Áreas Naturales Protegidas y Corredores Biológicos, d) Prevención social del delito e Integración Socio-urbana, con expresa prohibición de utilizar las sumas que lo compongan para el financiamiento de gastos corrientes.

Artículo 6º: Destínase al fondo creado en el artículo 5º del presente el DIEZ POR CIENTO (10%) de las sumas que el Estado Nacional efectivamente perciba en concepto de derechos de exportación de soja, en todas sus variedades y sus derivados.

Artículo 7º: La distribución de esos fondos se efectuará, en forma automática, entre las Provincias productoras de soja que adhieran, a través del BANCO DE LA NACION ARGENTINA, de acuerdo a un coeficiente de distribución que se conformará con la participación relativa en la producción de soja, tomando como base el promedio de las últimas diez (10) campañas anteriores de acuerdo a los datos que publica el Ministerio de Agroindustria de la Nación.

Dicha transferencia será diaria y el BANCO DE LA NACION ARGENTINA no percibirá retribución de ninguna especie por los servicios que preste conforme al presente.

Artículo 8º: Las Provincias que expresen su adhesión a esta medida, y que, en consecuencia, resulten beneficiarias del FFD, deberán establecer un régimen de reparto automático que derive a sus municipios las sumas correspondientes, en proporción semejante a lo que les

destina de la coparticipación federal de impuestos. Dicha proporcionalidad no podrá nunca significar un reparto inferior al TREINTA POR CIENTO (30%) del total de los fondos que a la Provincia se destinen por su adhesión a esta norma. Los fondos transferidos se destinarán a la finalidad establecida en el artículo 1º.

Artículo 9º: Los fondos que destinen las Provincias para financiar la finalidad del artículo 5º inciso b) se distribuirán entre productores de la actividad agropecuaria que se encuadren como micro, pequeña y mediana empresa tramo 1 de acuerdo a la clasificación y los registros que determine la Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo del Ministerio de Economía y los inscriptos en el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF).

Artículo 10º: El PODER EJECUTIVO NACIONAL, cada una de las Provincias adheridas y los Municipios beneficiarios, deberán establecer mecanismos de control y evaluación que aseguren la transparencia en la utilización de las remesas y su destino a alguna de las finalidades establecidas en los artículos 1º y 5º del presente, vigilando el cumplimiento de la prohibición de utilización en gastos corrientes establecida en los citados artículos.

Artículo 11º: La presente medida regirá desde la fecha de su publicación en el Boletín Oficial. Los fondos recaudados comenzarán a distribuirse el primer día del mes inmediato posterior a dicha publicación entre las Provincias que hubieren adherido, las que deberán implementar en el mismo lapso su propio mecanismo de reparto para los fondos creados.

Ante la falta de adhesión, el resto de las Provincias adheridas acrecerá en proporción a su porcentaje de coparticipación en el total en el FFS creado en el artículo 1º y en proporción a su participación relativa en el FFD creado en el artículo 5º.

Artículo 12º: Deróguese el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 756/2018.

Artículo 13º: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

El Fondo Federal Solidario (FFS) creado por Decreto de Necesidad y Urgencia N° 206/2009 fue una valiosa y exitosa experiencia de descentralización de recursos fiscales. Creemos que merece ser reeditada y actualizada abarcando aspectos que al diseño anterior le faltaban.

Por este fondo se redistribuyó en forma automática a Provincias y Municipios el 30% de los recursos recaudados en concepto de derechos de exportación de soja, en todas sus variedades y sus derivados.

El destino de este fondo fue el financiamiento de obras que contribuyeron a la mejora de la infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda o vial en ámbitos urbanos o rurales.

Como bien señala este decreto, “los derechos de exportación constituyen recursos exclusivos de la Nación, según lo establece, en concordancia con el artículo 4º de la CONSTITUCION DE LA NACION ARGENTINA, el artículo 2º inciso a) de la Ley N° 23.548, de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales”.

No obstante ser recursos nacionales se procedió con un profundo sentido federal a su transferencia automática y diaria a las Provincias.

Asimismo se exigió un piso mínimo de coparticipación desde las Provincias a sus Municipios del 30%.

Este potente instrumento financiero permitió descentralizar la realización de obras públicas a nivel local, aumentar los gastos de capital que realizan los gobiernos locales y planificar la realización de obras a mediano plazo con un flujo de fondos garantizado.

Lamentablemente con el Decreto N° 756/2018 del 14 de agosto de 2018 se derogó el Decreto N° 206/2009, eliminando el FFS.

Sobre la base de la positiva experiencia acumulada, bajo el número 4902/D/2019 la Diputada Silvina Frana presentó un proyecto de ley de creación de un nuevo Fondo Federal Solidario al que se le agregaba la creación de un Fondo Federal Devolutivo para las Provincias productoras de soja. Se trata de un proyecto trascendente que perdió estado parlamentario. Sobre la base de esa iniciativa, retomamos lo central de su propuesta y le introducimos algunas modificaciones en cuanto al destino de los fondos.

Como se mencionó, corresponde al Estado Nacional la facultad de cobrar o no estos derechos de exportación. Por ende, si no hay imposición, no hay FFS.

De acuerdo al mensaje del presupuesto 2023 *“Los recursos totales provenientes de los Derechos de Exportación mostrarán un incremento de 70,9% anual, aportando 7,2 p.p. al crecimiento de la recaudación total. Estos recursos pasarán de representar 1,92% del PIB en 2022 a 1,82% del PIB en 2023”*. Esto implica pasar de 1.570.695 millones en 2022 a 2.683.915 millones en 2023.

En su informe de Comercio Exterior, Vol. 7, N° 4, Complejos Exportadores 2022, que publica el INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS (INDEC), el complejo de soja y sus derivados alcanzó 24.868 millones de u\$s en el año 2022 lo que representa un 28,1% del total de exportaciones del país. Esto implicó una variación de 4,3% con respecto al año anterior. *“Los principales destinos fueron la Unión Europea (fundamentalmente Países Bajos, puesto que en dicho país se encuentra el puerto de Rotterdam, que constituye el puerto de ingreso a la zona económica), ASEAN (se destacaron Viet Nam e Indonesia), India, China y Medio Oriente”*

En el complejo sojero sobresalen por su relevancia harina y pellets de extracción de aceite de soja, el aceite de soja en bruto, incluso desgomado y los porotos de soja excluidos para siembra.

En este marco a partir de la decisión de política fiscal nacional de mantener los derechos de exportación, se propone en el presente proyecto transferir a las 23 Provincias y la CABA según el esquema que estuvo vigente de coparticipación un 30% de lo recaudado en concepto de derechos de exportación de soja, en todas sus variedades y sus derivados.

Asimismo se incorpora un componente devolutivo del 10% de lo recaudado por este concepto hacia las Provincias productoras de soja, en todas sus variedades. Las principales provincias productoras son Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Santiago del Estero y Entre Ríos.

Al respecto cabe mencionar que el proyecto prevé que se computen el promedio de los últimos 10 años de producción de soja, para la asignación de los fondos. Esta disposición apunta a evitar que la iniciativa redunde en un incentivo a incrementar adicionalmente la producción de soja a fin de obtener mayores transferencias de este fondo.

El primer destino de este Fondo Devolutivo es financiar el mantenimiento de la costosa infraestructura necesaria para transportar la producción primaria desde su lugar de origen hasta los establecimientos de molienda para su destino final en el mercado interno o hacia las zonas de trasbordo en los puertos de embarque, para su posterior exportación.

En condiciones normales la infraestructura vial requiere mantenimiento permanente ya que el transporte en camiones de la producción de granos de soja deteriora la red vial primaria, secundaria y terciaria provincial. Se trata de inversiones importantes que exceden las capacidades financieras de los Estados Provinciales. En muchos casos los camiones atraviesan por el ejido urbano de municipios y comunas que sufren las consecuencias de este pesado tránsito sobre sus calles.

Nuestra pampa húmeda goza tradicionalmente de condiciones naturales de fertilidad excepcionales (la llamada renta diferencial de la tierra), junto con un clima y un régimen de lluvias muy favorable para la producción agropecuaria. Esta situación parece estar cambiando para siempre.

Las variaciones e intensidad del cambio climático son motivo de alarma y preocupación. Todas las partes del globo están siendo afectadas. Si bien hay mayor debate sobre sus causas, hay menos discusión sobre sus visibles efectos y alcances. Los fenómenos “del niño” y “de la niña”, ya son parte de la caracterización general de nuestro tiempo.

En la zona del Litoral durante 2018 y principios de 2019 tuvimos un período lluvioso y de inundaciones prolongadas. En ese marco las constantes lluvias que impactaron sobre la zona productiva y el crecimiento de la altura de los grandes ríos como el Paraná y el Uruguay (que traen agua caída en el centro de nuestro continente) generaron desbordes e inundaciones importantes. Cabe recordar que las provincias donde se concentra la producción de soja están atravesadas por innumerables ríos, arroyos, lagunas y cuencas hídricas.

Cabe mencionar que las inundaciones por un lado ocasionan la pérdida de producción a los distintos actores del sector rural y por el otro destruyen la infraestructura trabajosamente construida por los Estados durante años en forma de caminos, puentes, aliviadores, canales, terraplenes, acueductos y obras hídricas en general.

Ahora estamos en la situación opuesta. La nota publicada en la web del Servicio Meteorológico Nacional “Cambio climático y sequía: hay relación?” plantea que *“Desde 2019, gran parte de la Argentina y países vecinos vienen experimentando condiciones de sequía. En los últimos cuatro meses de 2022, se recibió solo el 44% de la precipitación media, lo que se traduce en el menor valor en 35 años”*.

No puede dejar de mencionarse que estos fenómenos climáticos naturales operan sobre suelos que han recibido las transformaciones de los modelos productivos imperantes.

Según datos del Ministerio de Agroindustria de la Nación la superficie sembrada de soja en los últimos 10 años osciló entre los 18,9 millones de hectáreas en la campaña 2010/2011, un pico de 20,4 millones en la campaña 2015/2016, hasta las 16,6 millones de hectáreas en la campaña 2020/2021.

En ese período la producción de soja pasó alcanzó 48,8 millones de toneladas en la campaña 2010/2011, un pico de 61,3 millones en la temporada 2014/ 2015, un piso de 37,7 millones en la campaña 2017/2018 y 46,2 millones de toneladas en la campaña 2020/2021.

Los paquetes tecnológicos utilizados de nuestra pampa húmeda durante las últimas décadas combinaron semillas transgénicas, herbicidas, fertilizantes y la siembra directa. Los aumentos sostenidos de productividad de la “revolución agrícola” son un hecho incontrastable.

No obstante han ido de la mano en muchos casos con la expansión del monocultivo. Este produce tierras degradadas, pérdida de estructura y materia orgánica del suelo, impacto negativo por precipitación erosiva, suelos que no drenan, salinización, ascenso de napas freáticas, pérdida de la capacidad de regulación del agua, pérdida de la biodiversidad, etc.

Así, los extraordinarios recursos naturales existentes en nuestra pampa húmeda se han ido degradando y han pasado de ser “recursos renovables” a “parcialmente renovables”. Se trata de un proceso en curso cuyas manifestaciones a veces pasan desapercibidas. Sostenemos que esto debe ser reconocido y compensado, de modo de arbitrar las medidas necesarias para mantener una sustentabilidad productiva a largo plazo.

En esta dirección, el Fondo Devolutivo propuesto permite compensar a las provincias productoras de soja por las pérdidas de los recursos naturales existentes en sus suelos. Su financiamiento proviene de los gravámenes a la exportación de soja y derivados que recauda el

Estado Nacional. Parte de lo producido por las Provincias productoras de soja vuelve bajo la forma del fondo propuesto.

Se trata de una problemática en parte equiparable a la de las provincias productoras de hidrocarburos (petróleo y gas). Las provincias son titulares de los recursos del subsuelo patrio de acuerdo a la reforma de la constitución del '94, y cobran las regalías correspondientes a su extracción. Al respecto el art. 124 establece: "(...) *Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio*".

El marco normativo establece que las provincias productoras cobran por regalías un 15% de los valores del petróleo y el gas.

El otro fundamento para el cobro de regalías por parte de las Provincias sobre los recursos hidrocarburíferos extraídos es que se trata de recursos naturales no renovables que deben ser gravados en el presente para financiar alternativas de desarrollo productivo para cuando se agoten en el futuro.

Por estos motivos el proyecto plantea en **segundo lugar** la necesidad de destinar recursos fiscales al financiamiento de iniciativas de reconversión productiva, transición agroecológica y desarrollo de la agricultura familiar.

Se entiende por reconversión productiva el tránsito a la producción de otros cultivos que recompongan nutrientes y las propiedades naturales del suelo erosionadas por el monocultivo y por años de uso intensivo de la tierra.

Asimismo en "El camino de la transición agroecológica" publicado por el IPAF de la Región PAMPEANA del INTA en el año 2012, se define "*la transición agroecológica como el proceso de transformación de los sistemas convencionales de producción hacia sistemas de base agroecológica. Este proceso comprende no solo elementos técnicos, productivos y ecológicos, sino también aspectos socioculturales y económicos del agricultor, su familia y su comunidad. Por lo tanto, el concepto de transición agroecológica debe entenderse como un proceso multilíneal de cambio que ocurre a través del tiempo (Caporal y Costabeber, 2004)*".

Finalmente consideramos importante fortalecer el desarrollo de la agricultura familiar de modo de sostener en el territorio rural actores que se desenvuelven con una lógica que preserva el suelo, el ecosistema y es más respetuosa de la biodiversidad. Se trata de un actor débilmente asistido por las políticas públicas nacionales y provinciales.

En **tercer lugar** el proyecto plantea destinar recursos fiscales a la preservación del Medio ambiente, Áreas Naturales Protegidas, y Corredores Biológicos.

A manera de ejemplo la provincia de Santa Fe tiene 21 áreas naturales protegidas creadas mediante instrumento legal provincial o municipal. Forma parte de la Red Nacional de Cooperación Técnica de Áreas Protegidas creada en 1986. De este conjunto 9 son de dominio público, 5 de dominio privado y 7 son agrupadas como "otras áreas protegidas".

Asimismo cabe mencionar que la Red de Sitios Ramsar nuclea a aquellos humedales considerados de importancia internacional en el marco de la Convención sobre los Humedales. La Provincia de Santa Fe cuenta con tres: Laguna Melincué, Bi-provincial Delta e islas del Paraná y Jaaukanigás.

Se trata de un patrimonio natural que es menester preservar y cuidar.

Asimismo la preservación del medio ambiente no se circunscribe a la protección de estas áreas naturales, sino que abarca también dar cuenta de los efectos nocivos de nuestro tipo de desarrollo: la contaminación, el destino de los desechos que producimos, la problemática del reciclado de residuos, la necesidad del uso de energías renovables y limpias, etc.

En **cuarto lugar** el proyecto propone disponer financiamiento para desarrollar políticas específicas de Prevención Social del Delito y de Integración Socio- urbana.

Se propone intervenir sobre las causas y aspectos estructurales y culturales que dan forma al problema de seguridad. En esta dirección contamos con la valiosa experiencia del Registro nacional de Barrios Populares (RENABAP) y la participación activa de las organizaciones sociales en la resolución de sus problemas de vivienda, hábitat, infraestructura urbana y de servicios.

A manera de conclusión creemos que se trata de una propuesta equilibrada.

De acuerdo a nuestra propuesta, la distribución final de la recaudación de los derechos de exportación en caso de existir es de 60% para la Nación, 30% para las 24 jurisdicciones y 10% para las jurisdicciones productoras de soja.

Se garantiza el financiamiento del Estado Nacional y se mantiene una coparticipación de recursos a todas las Provincias inspirada en una mirada federal y solidaria. El proyecto mantiene la exigencia de coparticipar a Municipios como mínimo el 30% los recursos automáticos recibidos por las Provincias adheridas.

Asimismo, se incorpora un necesario componente devolutivo destinado a las provincias productoras de soja que son la fuente primaria de la producción exportable que origina estos importantes recursos fiscales.

Dip. Eduardo L. Tonioli