



2 de octubre de 2018

Reunión de la Comisión de Ciencia, Tecnología e Innovación

Análisis del proyecto de presupuesto 2019

Exposición de Fernando Peirano

A partir del análisis realizado por el grupo técnico MITI, Mesa de Innovación, Tecnología e Investigación, cuya coordinación está a mi cargo, voy a organizar mi presentación a partir de tres ejes: 1) Evaluación de propuesta oficial de presupuesto 2019 en ciencia y tecnología; 2) Alertar sobre la reforma al sistema de promoción de la innovación en empresas; 3) Compartir algunas propuestas frente a las urgencias y las situaciones críticas.

1.- Evaluación de propuesta oficial de presupuesto 2019 en ciencia y tecnología

Cualquiera de los tres indicadores que uno puede tomar para analizar la propuesta oficial del presupuesto indican un retroceso, un ajuste, una pérdida para la ciencia y la tecnología. La Función Finalidad Ciencia y Tecnología sobre el gasto total va a ser 1,1% en el 2019 según la propuesta oficial, cuando en el 2015 era el 1,53%. Si lo vemos por otro indicador tradicional, cuánto pesa esta asignación en ciencia y tecnología sobre el PBI, pasaremos al 0,251% en 2019, cuando en 2015 era 0,352%, es decir un 28% menos. Y si lo vemos en moneda constante, ya en el caso que este presupuesto se complete, en el escenario que el gobierno quiere, es decir en la mejor trayectoria posible, si lo medimos en moneda constante vamos a terminar el gobierno de Mauricio Macri con un sistema que tiene una capacidad económica del 70% respecto de cuando Macri asumió. Esto quiere decir que dejamos de tener un sistema y pasamos a pagar sueldos, a pagar malos sueldos. Un sistema tiene que tener recursos para moverse, para tener iniciativa, para tener nuevas obras y para llevar adelante nuevos proyectos. Y una advertencia, el ministro Dujovne habló de un incremento del 27,7% para la Función Ciencia y Tecnología, pero hay que medirlo no a valores de mayo 2018, cuando se elabora el presupuesto, sino a valores que ya conocemos, al devengado, y sabemos que si vamos por ese lado el techo de incremento proyectado es del 24% y seguramente va a ser menos porque en el último mes del año siempre hay un refuerzo presupuestario. Así que, aún en el escenario que quiere el gobierno, que creo que es el mejor escenario que podemos esperar, se anuncia una inflación proyectada de 34.2% (IPI) vamos a estar con un ajuste de varios puntos y esto es una vez más, porque venimos ya de ajustes que se reiteran.

2 - Reforma al sistema de promoción de la innovación en empresas

Segundo punto, la reforma, porque no sólo faltan pesos acá, sino que además falta información. El artículo 29 de la ley de presupuesto 2019 abre la puerta a una reforma importante en el corazón del sistema de promoción de la innovación. Es decir, cambia el eje de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica. Esta área junto al exministerio son los dos espacios donde se definen y gestionan los principales programas de transferencias del sistema de CyT. Por ejemplo, este es el marco donde encontramos al COFECyT (Consejo Federal de Ciencia y Tecnología) o al PROCODAS (Innovación Social). Es en este núcleo, que hoy

tiene rango de Secretaría y Agencia (ya no Ministerio y Agencia) enfrentarán un recorte del 58% para 2019 en términos de moneda constante. Es decir, faltarían 1547 millones de pesos para tener la misma capacidad económica que han tenido durante 2018.

Ahora bien, se dice que esta cuenta es inexacta porque el artículo 29 agrega 1500 millones de pesos, pero claro no son recursos líquidos destinados a ANR (Aportes No Reembolsables) sino crédito fiscal. Un significativo cambio de eje, que tenemos que asumir como una reforma al sistema porque de este modo se pone fin a los ANR (subsídios) que apoyaban a empresas que querían desarrollar un proyecto innovador y se introduce este nuevo instrumento, el crédito fiscal, que genera su efecto al aliviar la cuenta al momento de pagar impuestos. Frente a esta reforma, quiero hacer tres consideraciones y sería bueno que las autoridades de la Agencia y de la Secretaría aclaren la situación o agreguen los datos que faltan. Mil quinientos millones hoy equivalen a 38 millones de dólares. Como referencia, en los últimos años, a partir de créditos del BID y el Banco Mundial, se volcaron a las transferencias hacia empresas, cien millones de dólares, no 38. Es decir, el cambio puede derivar en un menor apoyo para la innovación en empresas.

También se comenta que las empresas podrán pedir un máximo de cinco millones de pesos para contener estos créditos fiscales. Si dividimos mil quinientos millones por cinco millones comprobamos que como máximo se podrá atender a 300 empresas por año. El alcance de la Agencia en los últimos años estuvo en 500 empresas por año. A su vez, la ayuda más habitual se ubicó, desde años, en 200.000 dólares. Cinco millones de pesos a la moneda de hoy, a 40 pesos el dólar, son 125 mil dólares. Es decir que la reforma trae menos presupuesto, menos empresas atendidas y menos montos en los apoyos.

Y después hay detalles que no se conocen, si esto se va a poder aplicar al 10% o al 30% del proyecto que cada empresa desarrolle, frente a qué impuesto se va a poder descontar. Y lo más importante, no se ha discutido ni en el directorio de la Agencia, ni en esta Cámara, ni en ningún lado, a qué empresas van a ir dirigido. Yo creo que va a haber un cambio fuerte en el perfil de las empresas que puedan llegar a acceder a este instrumento. Van a ser empresas más grandes, con más capacidad de contributiva y con más espalda financiera, un perfil que va a encontrar más interesante poder reducir el monto que paga de impuestos. Si esto es así, estamos hablando de un cambio en actor al que vamos a ir a apoyar, no ya las startups ni las pequeñas sino que vamos hacia las empresas medianas y grandes.

Este nuevo instrumento es, además, muy "pro-cíclico". En un país en recesión es muy difícil que haya 300 empresas que vayan a buscar este tipo de ayudas para I+D. Y dejamos de lado un instrumento que permite que el Estado, a través de su presupuesto, puede tener una política anticíclica, que es lo que necesitamos ahora. Cada ANR otorgado genera consumo, gastos, transferencias, sostiene a un sector de empresas especializadas, servicios especiales y profesionales vinculados con la ciencia y la tecnología, ubicados en el ámbito de la producción, que durante esta recesión la van a pasar peor que el promedio.

Y quiero cerrar señalando que mí no me parece mal el instrumento, no objeto que se amplíe el crédito fiscal para I+D -porque este instrumento ya existía, nada más que con menos presupuesto-. Ahora se le da un protagonismo muy grande en el marco de una reforma que no

cumple con la misión que tenía este período de gobierno: tenían que aumentar recursos y complementar instrumentos y lo que están haciendo es recortar y reemplazar. No podemos perder los ANR. Atendían a fases específicas del proceso de innovación que no podrán ser cubiertas con crédito fiscal para I+D.

Como última referencia, quiero llevar la atención hacia la planilla "gastos tributarios", que nos va a permitir tener una referencia o dimensión del monto propuesto. Para atender a los beneficios fiscales de la Ley de Software, se proyectan 2289 millones de pesos. Es decir, vean que estos mil quinientos millones son dos tercios de los recursos destinados a las empresas que se encuadran en la Ley de Software. Y también la encontré desprolija o poco clara a la presentación del presupuesto y, en especial, frente a esta reforma. En la planilla de "gastos tributarios" se anotan dos mil millones de pesos como crédito fiscal asociados a la ley de promoción de la innovación (ley 23.877). Y a mí no me queda claro, no encontré nada en el mensaje que acompaña al proyecto de ley de presupuesto, si de estos dos mil millones incluyen o no los mil quinientos que estuvimos analizando y propuesto en el artículo 29. Entonces, sería bueno la aclaración.

Sin entrar en mayores detalles, también se "rumorea" que el recorte en el presupuesto de la CONEA es menor ya que habría mil trescientos millones en créditos a proveedores. De nuevo, si es así es conveniente ponerlo en el presupuesto o sumarlo en el Mensaje o en una nota, así todos contamos con la misma información.

En este mismo sentido, frente a los reclamos por los recortes en el presupuesto, hemos escuchado a los responsables del área decir: "no se preocupen porque en la consideración del Poder Ejecutivo, la ciencia y la tecnología sigue teniendo un lugar mejor. Si hay necesidades, durante la ejecución se realizan refuerzos. Pero esto no hay sido tan así. Hice cuentas algunas cuentas que describen un panorama menos favorable. En el 2016, se autorizó un incremento del 23% en relación al presupuesto aprobado por el Congreso. Esto se tradujo en un devengado que resultó finalmente un 13% superior al presupuesto de inicios de año. Por devengado me refiero a lo que efectivamente se pudo gastar. Durante este período, la inflación superó el 40%. En el 2017 se otorgó un refuerzo del 11% y un devengado del 6% con una inflación del 25%. Y este año 2018, las cuentas de ciencia y tecnología acumulan un refuerzo de apenas el 4%. Es decir que la ciencia no tiene una consideración especial para este gobierno, ni al momento del presupuesto ni al momento de la ejecución.

3.- Algunas propuestas frente a las urgencias y las situaciones críticas

Por todo esto, propongo, ya que esta Comisión ha sabido generar un ámbito interesante y plural de encuentro con los científicos -antes los científicos no venían al Congreso ni tenían la necesidad de hacerlo- que reforcemos estos encuentros con una reunión trimestral porque es la pauta de ejecución del presupuesto. Uno de los signos de la crisis es que los tiempos se han acortado. Sería bueno que se arme una mesa de trabajo trimestral para ver cómo va esa pauta de ejecución y cómo son los desembolsos. Recuerden que este año el INVAP estuvo estrangulado financieramente a pesar de tener contratos con el Estado. Tuvo que cubrirse sus necesidades de recursos recurriendo al descubierto bancario. A las tasas de hoy, tendría que pagar el 72% de intereses. Los PICT 2017 no se están transfiriendo. A su vez, ha habido una

carta de directores de CONICET dando detalles de cómo las partidas no se ejecutan. Entonces, toda esa información tenemos que institucionalizarla en esta mesa. Si fuese necesario, podemos contar con la ayuda de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP), que vengan y hagan los números ellos. Yo no quiero discutir más los números, quiero discutir cómo atravesamos esta crisis, cómo atravesamos esta situación de recorte. Invitemos también a la Red Argentina de Periodismo Científico (RACP) y con su ayuda, invitemos a este ámbito a los funcionarios. Quizás así ya no discutamos más sobre los hechos y pasamos a focalizarnos en discutir las propuestas.

De esta forma, habrá que pensar si hay que hacer un índice especial para seguir todo esto, si hay que hacer un índice que tenga en cuenta a los sueldos, al dólar y a las tarifas. Que pondere cada una de estas cosas y brinde una referencia para establecer cuál es el aumento o la caída en el poder de compra de los presupuestos. No es el IPC el índice que nos sirve para esto. Tenemos que pensar por qué no otorgar un crédito fiscal a los que tienen subsidios, a la ciencia experimental, un crédito fiscal que sirva para pagar impuestos al momento de ejecutar el subsidio. Porque cuando el Estado da un subsidio y alguien importa un insumo o un equipo destinado a la ciencia y tecnología lo puede hacer a través de una aduana especial llamada ROECyT, así que es fácil saber qué impuestos pagan y se podría legislar para aliviar esta carga. Creo que en una situación extraordinaria hay que tomar medidas extraordinarias. A través de este bono fiscal podrán incrementar la capacidad de compra de esos subsidios y compensar una parte de la pérdida que genera la suba del dólar. O trabajemos para reflotar y reforzar el proyecto de ley Presupuesto 2030 (para ciencia y tecnología), que ya tiene media sanción en el Senado. Quizás se puede simplificar aún más de lo que está hoy y así neutralizar la decisión de trabar su tratamiento en el seno de la Comisión de Presupuesto de esta Cámara. Una regla que podemos construir es brindar un cero por ciento de aumento a la Ciencia cuando se prevé que la economía tendrá una recesión, es decir que le den el mismo valor en moneda actualizada al año anterior. El efecto de esta regla es que aún en un mal año se va a elevar la participación sobre el PBI. En cambio, otorgar medio punto de incremento en moneda constante cuando se proyecta que la economía crezca un cero por ciento. Y cuando se anuncia una expansión del producto, incrementar en un 33% más los puntos de aumento del PBI. Con esa fórmula, nos aseguramos de que en el 2030 tengamos una relación entre función de ciencia y tecnología y PBI significativamente más alta que la que tenemos ahora, aún con un sendero económico inestable. Vamos a lograr, paso a paso, que la participación de la ciencia y la tecnología vuelva a tener relevancia sobre el PBI.

Pero además necesitamos un aporte especial para recuperar lo perdido en estos tres años o cuatro años. Ahora que estamos en crisis, pensemos si los derechos de exportación, las retenciones que se van a aplicar, también a los que exportan conocimiento, no deberían contribuir a recuperar esa capacidad económica perdida. ¿Cuánto es esa contribución? bueno nosotros la estimamos en 15 mil millones de pesos, 375 millones de dólares, 5,3% de las retenciones proyectadas. ¿Cómo no podemos contar con este refuerzo, con quién hay que hablar? ¿Con el FMI? Piensen ustedes que, a este ritmo, siete meses de pago de intereses de la deuda equivalen a una década de presupuesto de ciencia y tecnología. Al cierre de julio, ya habremos transferimos en servicios de deuda el equivalente a una década de presupuesto de ciencia y tecnología.

Por todas estas razones, este presupuesto es no puede ser votado porque le falta un mínimo 4500 millones de pesos para la función ciencia y tecnología. Porque no brinda toda la información que se requiere para proyectar cómo funcionará el sistema de ciencia y tecnología en 2019. Y porque no ofrece medidas para mitigar los daños que causa el desfinanciamiento y la ausencia de perspectivas. Hay que pensar alternativas en este ámbito, tenemos que brindar referencias que otorguen certidumbre para quienes están intentando hacer ciencia y tecnología en Argentina. Y si estamos pensando en otras propuestas, si hay alternativas, y acá comentamos algunas ideas, eso quiere decir que el ajuste es una elección, es una decisión política.

Muchas gracias.

Esta versión fue corregida en algunos detalles al momento de su desgrabación
