

Dictamen N° 5

Santa Fe, 6 de octubre de 2008

VISTO: que por diversas circunstancias que son de conocimiento público se ha generado una polémica en torno a la problemática tributaria que se ha extendido por todo el país y ha tenido en nuestra Provincia su propio perfil y significación.

Que entre dichas circunstancias se cuenta el conflicto generado en torno a la Resolución ministerial N° 125, de carácter nacional, que devolvió a la luz la temática vinculada al federalismo tributario.

Otras cuestiones, ya de carácter local, se vinculan tanto al incremento de determinadas tarifas públicas (por ejemplo, electricidad y agua potable) como a los requerimientos crecientes de recursos destinados al financiamiento del gasto público y las inversiones de la Provincia, con su necesaria repercusión en la coparticipación a municipios y comunas.

Y CONSIDERANDO: Que conforme a lo dispuesto en el Decreto n° 1029, del 15 de abril de 2008, que creó este Consejo Consultivo, el mismo es competente para emitir el presente dictamen (Art. 2 punto 2.3).

Que se ha ido acentuando en nuestro país un proceso de centralización fiscal, mediante la utilización creciente de tributos no coparticipables, unido a la delegación de servicios que no fueron acompañados por la asignación de las partidas correlativas. A ello deben agregarse sucesivas reformas legislativas que han disminuido progresivamente los fondos coparticipados a las provincias, lo cual no siempre resulta visible por el incremento nominal de las sumas recibidas por las provincias, que se ven consumidas tanto por la inflación como por los incrementos salariales y de costos varios que impactan en los presupuestos locales.

Que dicho proceso tiende a facilitar a quienes ejercen circunstancialmente el poder central, el uso discrecional, e incluso arbitrario, de esos recursos centralizados.

Que un ejemplo claro de esa deformación política y fiscal está constituido por la manera en que se asignan los subsidios al gas oil, concentrados de manera predominante en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires, lo cual determina que el boleto resulte allí proporcionalmente más barato, obligando a las provincias y municipios a producir aumentos tarifarios que repercuten negativamente sobre la economía de las mujeres y hombres del interior, e imponen un costo político a los gobernantes que, para respetar la ecuación económico financiera de los contratos de concesión de servicios públicos deben aumentar la tarifa, evitando el desmoronamiento del sistema. Sería posible brindar otros ejemplos, pero resultan innecesarios por resultar públicos y notorios.

Que el sinceramiento tarifario es un requerimiento insoslayable para mantener y extender los servicios que presta el Estado, en forma directa, o a través de concesiones o permisos otorgados a particulares.

Que existen motivos fundados para pensar que se ha violado la garantía de una coparticipación mínima que surge de la cláusula transitoria 6ª. de la Constitución Nacional, introducida en la reforma de 1994.

Que entre los tributos no coparticipados de la manera adecuada se encuentra el impuesto a los débitos y créditos bancarios, calificado por la mayor parte de los especialistas de regresivo, lo que obliga a pensar en su eliminación o, cuando menos, mientras subsista, en su plena coparticipación a las provincias, aprovechando la circunstancia de hallarse próximo a su vencimiento el período de vigencia.

Que el financiamiento de los gastos e inversiones públicas de la Provincia debe efectuarse mediante tributos que garanticen la equidad de las contribuciones.

Que es menester que la población santafesina conozca a fondo y en detalle cuál ha sido la situación en que el actual gobierno provincial encontró las finanzas públicas, no solo en cuanto a recursos disponibles sino a compromisos adquiridos para ser cumplidos durante el mandato de las actuales autoridades.

Que ello no predica a favor o en contra de tal o cual gobierno, sino del derecho indiscutible e inalienable que tienen los santafesinos de saber cuáles son los gastos e inversiones que deben ser satisfechos, pues a ese fin se destinan o deben destinarse, los recursos a recaudar.

Que el gobierno debe escuchar a todos los sectores, y posteriormente impulsar aquellas medidas que considere las más justas y apropiadas, pues para ello ha sido elegido por la mayoría del pueblo de la Provincia.

EL CONSEJO CONSULTIVO PARA EL CRECIMIENTO DE SANTA FE emite el siguiente dictamen:

1.- La Provincia de Santa Fe debe reclamar el cumplimiento de lo dispuesto por la cláusula transitoria 6ª de la Constitución Nacional, que fuera introducida en la reforma de 1994 y que textualmente dice: “Un régimen de coparticipación conforme lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 75 y la reglamentación del organismo fiscal federal, serán establecidos antes de la finalización del año 1996; la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de esta reforma, no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada; *tampoco podrá modificarse en desmedro de las provincias la distribución de recursos vigente a la sanción de esta reforma y en ambos casos hasta el dictado del mencionado régimen de coparticipación*” (la cursiva nos pertenece).

2.- El reclamo que se considera institucionalmente necesario realizar, debe ser cuidadosamente estudiado a través de los órganos del gobierno provincial, a fin de fundarlo debidamente, evitar eventuales prescripciones, y optar por la vía procesalmente más ajustada a derecho.

3.- Es opinión del Consejo que el reclamo mencionado en los dos puntos anteriores debe ser considerado una cuestión de estado, por la cual deberían unir sus esfuerzos tanto el gobierno como la oposición, pues se trata de algo que atañe a todos los santafesinos.

4.- Asimismo, por las características del tema, resulta de interés que el estudio y en su momento reclamo eventual, se intente realizarlo junto con otras provincias, especialmente aquellas que integran la Región Centro.

5.- Debe aprovecharse el vencimiento próximo de la vigencia del impuesto a los débitos y créditos bancarios, para que al tratarse a nivel parlamentario nacional todos los legisladores santafesinos, sin distinción de banderías, promuevan, mientras dicho impuesto subsista, pese a su carácter regresivo, que sea coparticipado a las provincias en forma plena y no parcial, intentando articular dicha gestión con las de los legisladores de otras provincias, especialmente aquellas que integran la región Centro.

6.- Se debe hacer un seguimiento cuidadoso del sistema de retenciones a la exportación que perjudica a provincias como la nuestra –y a Santa Fe de modo especial- al sufrir un doble castigo; primero, al calificarlo como derechos de exportación, por lo cual no resultan

coparticipables, y segundo, al disminuir las ganancias finales de las empresas, que son objeto de un impuesto especial que sí es coparticipable. En esto deben jugar un rol especial los legisladores santafesinos en el Congreso Nacional, quienes son representantes del pueblo de nuestra Provincia al margen de sus pertenencias partidarias, y deben por ello su lealtad fundamental al pueblo de Santa Fe. A ellos les compete defender, mientras subsistan, la consideración de dichas retenciones como meros impuestos, que, como tales, deben ser tratados, tanto en cuanto a su aprobación legislativa se refiere como a su distribución integrando la masa coparticipable. Las llamadas retenciones constituyen a juicio de este Consejo un recurso negativo; fomentan la inseguridad jurídica, establecen una permanente imprevisibilidad contraria a la iniciativa empresaria; concentran recursos en manos del estado federal; y sustraen ingresos a los productores, sus provincias y municipios

7.- Prácticamente todas las provincias argentinas presentan hoy (en distintos grados) problemas de caja, y lo mismo el conjunto de municipalidades y comunas. Como consecuencia de ello todas están reorganizando e incrementando los impuestos provinciales y los tributos municipales y comunales, así como reclamando una seria y franca discusión con la Nación.

Nuestra provincia debe participar en forma muy activa en esta discusión, y para ello recomendamos generar un espacio permanente de reflexión y discusión en el cual participen técnicos, docentes universitarios, y representantes de universidades, colegios y consejos profesionales, organizaciones no gubernamentales, sindicatos y entidades empresarias, así como de los distintos partidos políticos de nuestra Provincia que tengan algún tipo de representación parlamentaria. Este consejo debería tener como finalidad discutir y acordar una política de estado para nuestra Provincia, que pueda ser defendida por nuestros legisladores nacionales cualquiera sea su signo político, pues las cuestiones de esta naturaleza no deben ser utilizadas como herramientas de discusión con finalidad de servir a los intereses de determinadas parcialidades, siempre variables en sus roles.

Asimismo desde este espacio a constituirse, se debería poder efectuar recomendaciones a nuestros legisladores sobre aspectos que en el devenir legislativo puedan alterar o perjudicar la situación provincial, pues su principal deber lo tienen con el pueblo de la Provincia que los ha elegido.

8.- Este espacio debe constituirse para funcionar en forma periódica y monitorear las propuestas y medidas que se toman o se discuten en el ámbito federal.

9.- El Consejo Consultivo señala la importancia de comprender que, más allá de discutir y acordar una nueva ley de coparticipación federal, esta puede ser deformada, si desde el estado federal se votan leyes que achiquen los montos a repartir, o si se decide que determinadas funciones estatales se trasladen a la órbita de las provincia, sin su correlativa asignación de fondos, lo que obliga a los legisladores a prestar atención permanente a estos aspectos, tanto en la ley de presupuesto como en otras complementarias que suelen pasar desapercibidas. Lo mismo sucede con los superpoderes, que sirven para desnaturalizar lo resuelto por el Congreso.

10- Lo mismo puede suceder en lo interno de la Provincia, razón por la cual destacamos la decisión del gobierno provincial de generar la comisión de coordinación fiscal entre municipios, que debe funcionar en forma permanente, y articular su acción con el grupo de trabajo cuya constitución se sugiere en el punto 6.

11.- Se recomienda una participación provincial muy activa en el Consejo Federal de Impuestos, espacio donde los representantes de todas las provincias discuten y tratan de armonizar las medidas que permanentemente se deciden. Esta participación debe servir como

una importante fuente de información para el grupo de trabajo cuya constitución se aconseja en el punto 6, y como punto de apoyo para nuestros legisladores cuando se advierta un riesgo para las finanzas de nuestra Provincia.

12.- Sugerir al señor Gobernador la difusión pública de un documento en el cual se explique de manera detallada y documentada, la situación financiera en que se hallaba la Provincia al momento de asumir las actuales autoridades, con particular referencia a los recursos que se hallaban disponibles, y su relación con los compromisos adquiridos que debían ser cumplidos (obras públicas adjudicadas, etc.).

13.- Expresar la necesidad de difundir ante la opinión pública el impacto que pueda haber generado en las arcas provinciales el “blanqueo” completo del salario de los empleados públicos, que si bien no implicó una mejora de bolsillo para los agentes, y resulta éticamente irreprochable, constituye un esfuerzo económico significativo que no impactó en los presupuestos de años anteriores y se concretó de manera y en tiempo que vinieron a impactar en la actual.

14.- Que debería explicarse con claridad y precisión, a la opinión pública, cuáles son los incrementos salariales otorgados y en discusión, y la significación cuantitativa, actual o potencial, de dichos incrementos sobre los egresos públicos. Asimismo, cualquier otra inversión y/o gasto que haya sido necesario realizar al margen del presupuesto oportunamente aprobado, incluyendo cancelación de antiguos juicios. A lo expuesto debe sumarse el impacto económico resultante de haber cumplido en forma plena lo que establece la ley provincial de coparticipación a municipios y comunas, regularizando así una situación pendiente.

15.- Que debería hacerse conocer cuál ha sido el impacto económico resultante de haber cumplido correctamente con la Ley de Coparticipación entre municipios y comunas. Siendo que el actual Gobierno ha hecho cumplir y ha cumplido la coparticipación vigente entre municipios y comunas, hasta ahora incumplido en su plenitud, parece cuando menos inoportuna la decisión del Senado propugnando la modificación con incremento del porcentual coparticipable, con riesgo cierto de desfinanciar a la Provincia

16.- Todo lo expuesto tiene por finalidad esclarecer a los santafesinos, en forma precisa y documentada, cualquier requerimiento que la Provincia tenga de incrementos tributarios indispensables para hacer frente a los gastos e inversiones comprometidos.

17.- Obvio resulta que, si lo hasta aquí expuesto, unido a otras aclaraciones públicas que el gobierno provincial considere menester realizar, es preciso modificar la estructura tributaria de modo tal que resulte factible afrontar esos gastos e inversiones. Y la reforma debe ser equitativa, y al mismo tiempo cuidadosa, de modo tal que se evite el deslizamiento de errores o injusticias puntuales.

18.- Para abordar esta reforma, recomendamos que se tenga siempre presente la presión fiscal consolidada de los ciudadanos y empresas de nuestra Provincia (es decir cuanto pagan de impuestos federales, provinciales y municipales en conjunto). Ello permitirá adoptar siempre acciones razonables y equilibradas.

19.- Tener presente siempre el concepto de cadena de valor, tenido en cuenta por el Ministerio de la Producción, y con el cual este Consejo Consultivo coincide, que constituye un

concepto central para analizar el impacto impositivo de las decisiones fiscales que se toman, por lo cual se recomienda incluir este criterio de análisis.

20.- Una nueva estructura tributaria, que fortalezca la autonomía fiscal aumentando los recursos propios, es indispensable teniendo en cuenta que nada hace suponer, por razones que son de conocimiento público, que fondos nacionales de cualquier tipo vendrán con prontitud en auxilio de las alicaídas finanzas provinciales.

21.- La situación planteada, que es ajena a la voluntad y a las posibilidades provinciales, no debería ser utilizada con propósitos exclusivamente partidarios, planteando el supuesto antagonismo de gasto público y productividad. Hay obras y servicios que la Provincia debe prestar; hay gastos que son necesarios para obrar con eficiencia y servir mejor a la población santafesina, con independencia de quien gobierne. Ello requiere contar con los recursos necesarios, que si se ven reducidos por el centralismo fiscal, no queda más remedio que obtener mediante tributos propios, fijados en la medida que haga posible el saneamiento de las finanzas provinciales y ejecutando dicha fijación de un modo tal que se preserven las cadenas de valor en los emprendimientos productivos, para posibilitar que los mismos conserven su capacidad competitiva, asegurando de tal modo el flujo continuado y creciente de la recaudación.

22.- Que debe acentuarse la lucha contra la evasión fiscal, limitando al máximo las vías de elusión, que no solo perjudican al Estado por sustracción de recursos que le corresponderían, sino que favorecen en muchos casos la competencia desleal en perjuicio de las empresas que cumplen con la ley.

23.- Asimismo una reforma tributaria, debe contemplar la reorganización de la API, que entendemos debe apuntar a contemplar estos conceptos, y recomendamos que se haga dando amplia información y participación a todos los sectores sociales y políticos.

24.- La Provincia de Santa Fe necesita garantizar su gobernabilidad. Y es ésta una tarea de todos: oficialismo y oposición.

Tal es nuestro dictamen preliminar sobre esta materia, que sometemos a la consideración del señor Gobernador.

Sin otro particular, lo saludamos cordialmente.

Esteban Hernandez
Secretario

Luis A. Carello
Presidente