

DICTAMEN N° 19

AMPLIAR DISTRIBUCION DE RETENCIONES CON DESTINO AL FONDO FEDERAL SOLIDARIO

Rosario, 6 de julio de 2009

VISTO:

Que el porcentual del monto que reciben las provincias argentinas en materia de coparticipación federal viene disminuyendo considerablemente a extremos de poner en peligro la ejecución de las funciones que la Constitución Nacional y las Cartas Provinciales ponen a su cargo y bajo su responsabilidad.¹

Y CONSIDERANDO:

Que tal circunstancia pudo disimularse relativamente en los últimos años por el crecimiento de la economía, que significaba un aumento a valores nominales de recaudación que relativizaban el real y concreto decrecimiento del porcentaje de coparticipación federal que constitucionalmente corresponde a los estados provinciales.

Que habiendo cesado, por circunstancias que no es materia de este dictamen el considerar, ese proceso de crecimiento de la economía nacional, la reducción real de los recursos provinciales –y consecuentemente la de sus municipios y comunas- viene alcanzando características dramáticas, implicando esa circunstancia objetiva un desmedro arbitrario de las responsabilidades y obligaciones de los Estados Federales y un severo atentado contra el sistema de gobierno establecido por la Constitución Nacional, más aún cuando el Congreso de la Nación ha incumplido con el mandato de la última reforma constitucional de 1994 que en su artículo 75 establece que corresponde al Congreso

¹ La cuestión es de tal relevancia que desde los más diversos sectores y sin distinciones geográficas se viene señalando el tema. Recientemente en nota publicada en un periódico de Entre Ríos se señalaba que “...El tema es que eso a lo que no se alude o se prefiere evitar tiene una gravedad que lo torna inexorable, que hace a la mismísima esencia de toda gestión de gobierno, al esquema básico de administración: el sector público provincial, no sólo en Entre Ríos, está asfixiado desde el punto de vista económico y financiero por un Estado federal híper concentrador de la riqueza nacional que monta el espectáculo de la redistribución produciendo inversiones puntuales aquí y allá pero deja a las provincias y municipios con la ardua tarea de hacer frente, sin recursos propios, a la prestación de servicios elementales, de creciente demanda social, como la salud, la educación, la seguridad, la Justicia y un largísimo etcétera que, en rigor, dan forma a eso que llamamos vida en sociedad” (Víctor Fleitas en “El Diario”, 17.06.09) .



Nacional aprobar una ley convenio sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, que asegure *“a las provincias la automaticidad en las remesas de los impuestos coparticipados” e indica que esta distribución deberá ser equitativa, solidaria y procurar la igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.* Asimismo, es menester tener en cuenta que la Nación debe cumplir con la garantía establecida en la cláusula transitoria de la Constitución Nacional.

Que en dramático contraste con ese mandato de la Carta Magna emerge la incontrastable realidad: el monto que recibirán las provincias durante el corriente año del total de recursos a recaudar, se ubicará en torno al veinticinco por ciento (25%). El más bajo de las últimas décadas. El más alto se alcanzó durante el período 1984-1988, con 57%. La drástica reducción comenzó en los años 90, tiempos en los que -contradiciendo elementales principios-, la Nación al mismo tiempo que reducía los montos de coparticipación a las provincias transfería a las mismas, escuelas, hospitales y los servicios de agua y obras sanitarias. El problema fue agravado más tarde por las retenciones y las distorsiones a la distribución que se introdujeron en el marco de la crisis del 2002 a lo que debe añadirse la historia reciente: enfrentamiento en torno al monto de las retenciones agropecuarias, crisis financiera y económica internacional y crisis en la economía nacional.

Que entre otras razones, que no es el caso dilucidar en el presente, este panorama –ciertamente insostenible en algunos casos- dio origen a que el 19 de marzo del corriente año, mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia n° 206, el Poder Ejecutivo Nacional creara el llamado Fondo Federal Solidario. El mismo deberá ser constituido por la detracción total del *“... 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 derivados” (op.cit. art.2°)*. Ese monto se distribuirá (dice el decreto de necesidad y urgencia) *“...en forma automática, entre las provincias que adhieran...de acuerdo a los porcentajes establecidos en la Ley n° 23.548 y sus modificatorias (op.cit. art. 3°)*. Para resultar beneficiarias de dicho fondo las Provincias deberán adherirse en forma expresa al mismo (o.cit. art. 4) y comprometer el reparto a sus municipios de no menos del Treinta por ciento (op.cit. art. 4°) del total de los fondos que se destinen a la Provincia. Los fondos deberán ser destinados necesariamente a obras -que en Provincias y Municipios- contribuyan a la mejora de la infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda o vial en ámbitos urbanos o rurales, con expresa prohibición de utilizar las sumas que lo compongan para el financiamiento de gastos corrientes (op.cit. art. 1°).

Que por encima de las discusiones que se suscitaron sobre las verdaderas motivaciones del Decreto mencionado, todas las provincias adhirieron a la norma incluida la Provincia de Santa Fe que lo hizo mediante el Decreto 0486 del 30 de marzo de 2009. Asimismo y con la sola excepción de un municipio y dos comunas del total de las existentes en la Provincia, todas ellas se adhirieron a la norma.

Que de los propios fundamentos del Decreto surge expreso reconocimiento de la gravedad de la situación cuando señala entre otros conceptos “...*en orden a lo excepcional de la circunstancia que enfrentamos...*”, “...*la particular naturaleza de la situación planteada y la urgencia requerida para su resolución...*”, “...*que la gravedad de la situación y la urgencia que la acción requiere...*”.

Que más allá de la discusión doctrinaria sobre la naturaleza de los llamados “derechos de exportación” en cuanto a su carácter impositivo o no (el Poder Ejecutivo Nacional adhiere a la tesis contraria, lo que no los haría coparticipables), en los hechos se procede a una real coparticipación parcial de dichos recursos, lo que indica la absoluta razonabilidad de los múltiples reclamos realizados en tal sentido desde diversos ámbitos y específicamente desde la Provincia de Santa Fe.

Que es importante tener presente el fundamento central de los considerandos del Decreto del Ejecutivo Nacional cuando expresa “...*con la finalidad de asegurar el máximo de valor agregado en el país para obtener un adecuado ingreso para el trabajo nacional, para promover, proteger y conservar las actividades nacionales productivas de bienes y servicios, los recursos naturales, las especies animales y vegetales; para la estabilización de los precios internos a niveles convenientes y mantener el volumen adecuado a las necesidades de abastecimiento del mercado interno, propiciar la redistribución de ingresos de actividades favorecidas hacia otras que son menos y atender a las funciones fiscales; el Estado Nacional ha establecido derechos de exportación a determinados productos*”.

Que en el considerando precedente se encuentran expresados con meridiana claridad los fundamentos que –para la actual gestión del Poder Ejecutivo Nacional- tienen las retenciones, las que podrán significar –conforme a ello- un porcentual diverso conforme a la materia y la actividad, pero todas ellas, absolutamente todas, derivadas del mismo concepto.

Que a partir de tal circunstancia resulta absolutamente inexplicable que el declarado esfuerzo que menciona el Gobierno Nacional (que en todo caso sólo tendería a paliar un esfuerzo mucho mayor de los estados provinciales) no se extienda a todos los derechos de exportación, si es que la aplicación de todos ellos –en su debido porcentaje- deriva para el Gobierno Nacional de idénticos fundamentos y similares objetivos. Discriminar entre los derechos de exportación para aplicar una redistribución parcial de sólo uno de ellos es afectar notoriamente una mínima equidad, la misma equidad que constituye un principio y un mandato constitucional en materia de recursos nacionales y provinciales y su distribución.

Que resulta indiscutible la existencia de otras actividades que han gozado y gozan de rentas y beneficios extraordinarios (petróleo, pesca, minería, etc.) por lo que no puede explicarse razonablemente que dichas actividades no sean alcanzadas por la norma que dictara el Poder Ejecutivo.

Que tampoco pueden alegarse razones de equidad basadas en consideraciones históricas que para la situación coyuntural –que la creación de este Fondo dice que es su pretensión resolver- no resultan ni aplicables ni vigentes. En efecto, en el caso de las principales regiones productoras del bien sobre el que se aplica la parcial redistribución, es evidente que con mayor o menos entidad han sido fuertes víctimas de la crisis internacional y la crisis nacional que se padece. Allí está la Provincia de Buenos Aires arrastrando un déficit que por momentos parece confirmar que su administración se torna inviable. Córdoba que enfrenta el eventual incumplimiento de elementales obligaciones con sus empleados activos y pasivos, Santa Fe que se ve precisada a un férreo y austero manejo de sus finanzas, para no hablar de provincias que si bien son menores productoras de soja, padecen históricamente deficiencias estructurales que no pueden obviarse.²

Que debe tenerse presente, en el caso de Santa Fe, que se trata de la principal exportadora de soja y derivados, y una de las principales productoras, pese a lo cual recibirá apenas un exiguo porcentaje de los recursos aportados en retenciones a la soja. Y este ejemplo podría reproducirse con cifras mayores o menores para el caso de todas las provincias productoras. Santa Fe no quiere ni debe excluirse de la solidaridad ni del esfuerzo común. Pero la generalización de los aportes al Fondo para todos los productos y actividades alcanzadas por los derechos de exportación, aportaría una elemental y mínima equidad.

Que este esfuerzo –que en realidad y por las cifras que se manejan está siendo realizado en mucho mayor medida por algunos estados provinciales que por el Gobierno Nacional- requiere de valores solidarios que sólo pueden concretarse mediante la herramienta puesta en funcionamiento, a través de la generalización del aporte al Fondo Federal Solidario de todos los productos y actividades incluidas entre las alcanzadas por los derechos de exportación: productos primarios, manufacturas de origen agropecuario, y manufacturas de origen industrial.

² La consultora Economía y Regiones – en un trabajo realizado en el pasado mes de mayo- señaló que en valores absolutos, las transferencias automáticas a provincias ascendieron a \$ 5.170 millones (230 millones adicionales), ubicándose \$ 363 millones por debajo de lo presupuestado (-7%). En tanto que para el primer cuatrimestre del año el crecimiento acumulado se ubicó en el 9,3% (\$ 1.796 millones adicionales), casi \$ 1.800 millones por debajo de lo previsto por el gobierno nacional (-7,8%) Por otra parte, el bajo crecimiento (+4,7%) ratifica la fuerte desaceleración que se ha verificado en las transferencias automáticas desde el inicio de la crisis económica local. En efecto, analizando la evolución para los últimos 6 meses, se observa un crecimiento promedio del 11,5%, ratio que ascendió al 34% durante el mismo período un año atrás. Paralelamente, la tendencia de las transferencias (tomando la variación interanual del promedio móvil de los últimos 3 meses), observa una sostenida caída en el crecimiento a partir de noviembre de 2008 a la fecha. En este sentido, para lo que resta de 2009, no se prevé que la dinámica de crecimiento presente una tendencia divergente a la observada en el primer cuatrimestre del año. Durante abril las provincias recibieron el 29,7% de la recaudación total del gobierno nacional en concepto de impuestos y aduanas (sin computar los recursos de seguridad social), dejando de percibir unos \$ 754 millones por no respetarse la garantía de 34%.

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

1.- Se aconseja al Poder Ejecutivo Provincial que sin mengua de todas y cada una de las propuestas elaboradas con generalizado consenso por la provincia de Santa Fe para la superación de la actual crisis, solicite al Poder Ejecutivo Nacional la modificación del Decreto 206/2009 para incluir en el Fondo Federal Solidario que el mismo crea los aportes derivados del Treinta por ciento (30%) de todos los productos y actividades (productos primarios, manufacturas de origen agropecuario, manufacturas de origen industrial, etc.) alcanzados por algún porcentaje de los llamados derechos de exportación.

2.- Que el producido de dichos aportes sea sometido a idéntico régimen de coparticipación que los establecidos en el Decreto aludido.


3.- Se sugiere propiciar ante los legisladores nacionales de la Provincia de Santa Fe que ejercen actualmente su mandato y a los que resultaron electos en los comicios del pasado 28 de junio, una adhesión expresa a la iniciativa y gestiones conducentes a la concreción de la misma.

4.- Finalmente, se sugiere invitar a las dos restantes provincias que integran la Región Centro a sumarse al presente reclamo.

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



Esteban Hernández
Secretario



Luis A. Carello
Presidente