

Estimación de los Gastos Tributarios en la Provincia de Entre Ríos

Introducción:

Actualmente se ha tomado conciencia de la creciente importancia que han adquirido diversas formas no tradicionales de financiar algunas políticas públicas ^(*), que no tienen un reflejo concreto en las cuentas públicas debido a que no requieren la realización de gastos directos.

En una de esas vías alternativas de financiamiento, el costo de ciertas políticas es solventado a través del otorgamiento de tratamientos impositivos preferenciales a aquellos contribuyentes que se desea sean beneficiados con esas políticas. Es decir que en este método de financiamiento no se verifica la tradicional secuencia de percepción de los tributos y realización de los gastos públicos directos, sino que los beneficiarios de algunas políticas, en lugar de recibir fondos del estado, no pagan los impuestos que abonan el resto de los contribuyentes. A esta vía alternativa de financiar políticas públicas se la conoce como *Gasto Tributario*.

Definición:

El Gasto Tributario puede definirse como los “Ingresos que el Estado deja de percibir al otorgar concesiones tributarias, que benefician de manera particular a algunos contribuyentes, actividades o regiones y que tienen por objetivo desarrollar determinadas políticas públicas.” Los casos más habituales son los de otorgamiento de exenciones, deducciones de la base imponible y alícuotas reducidas.

Objeto:

La estimación de los Gastos Tributarios tiene por objeto primordial aportar una mayor transparencia a la política fiscal. Ello se consigue al realizar una compilación de las políticas públicas que se financian a través del otorgamiento de preferencias de carácter tributario, en lugar de hacerse a través de gastos directos, y al estimar los montos que el Estado deja de percibir en concepto de ingresos tributarios como consecuencia de la aplicación de esas políticas. Provee al mismo tiempo, información necesaria para medir el rendimiento potencial del sistema tributario y el desempeño de su administración. Por otra parte, este tipo de informe permite identificar los sectores beneficiados y la cuantía de ese beneficio; pudiendo observarse si se han financiado expansiones de gasto resignando ingresos tributarios.

En referencia al alcance del concepto de Gasto Tributario es necesario aclarar que la confección de una lista de los mismos no implica efectuar juicios de valor acerca de su justificación y que dicha lista tampoco debe tomarse como una recomendación de medidas de política económica orientadas a aumentar la recaudación tributaria.

(*) Política Pública puede ser: un gasto Directo, Subsidios de bancos o empresas públicas, otorgamientos de avales o garantías, regulaciones obligatorias y una concesión Tributaria.

Marco Legal:

La estimación de Gasto Tributario, se establece en función de lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley N° 25.917 - Régimen de Responsabilidad Fiscal-. La misma señala que la estimación de los gastos tributarios deberá ser incluida en los presupuestos anuales de las jurisdicciones adheridas a dicho régimen.

La normativa establece que las estimaciones del gasto tributario, serán informativas y no tendrán incidencia presupuestaria, debiéndose realizar como mínimo por cada impuesto.

Criterios adoptados:

En el presente informe, se ha considerado como **horizonte temporal** el enfoque de Largo Plazo, ya que la reducción en la recaudación es de carácter permanente.

Como método de cálculo, se utiliza el de **pérdida de recaudación**, que es aquella que se deja de percibir debido a la existencia del tratamiento impositivo preferencial, en un período anterior al de la eventual eliminación del beneficio. Es la más utilizada dada su simplicidad y el hecho de no tener que asumir supuestos comportamientos sobre los contribuyentes, los cuales pueden disminuir aún más la calidad de la estimación.

Asimismo, se adopta el **Enfoque Legal**, el cual toma la definición del impuesto vigente en la ley, es decir que existe una concesión tributaria cuando se observen desvíos respecto a lo establecido en la legislación.

Para la identificación de los casos de Gasto Tributario se toma como referencia la estructura de cada impuesto establecida en la respectiva legislación, su objeto, alícuota, deducciones generales, etc. Señalándose luego los casos que estando incluidos en aquella, son beneficiados por un tratamiento especial.

A continuación se mencionan algunas de las características relevantes de los principales impuestos:

○ IMPUESTO INMOBILIARIO:

Por cada inmueble situado en el territorio de la Provincia de Entre Ríos se deberá abonar un impuesto anual.

El impuesto correspondiente se fija en la Ley Impositiva, mediante escalas que se aplican sobre la Base Imponible determinada. Dicha Base se constituye por la valuación fiscal de cada inmueble, o por la suma de las valuaciones al conjunto de partidas de una misma planta, lindantes o no, pertenecientes a un mismo contribuyente.

Para la estimación de los gastos tributarios en este impuesto, se han considerado las exenciones y tratos preferenciales expuestos por fuera de la estructura general (art. 146 del Código Fiscal Provincial).

No fueron considerados Gastos Tributarios, el inciso a) del artículo mencionado precedentemente, correspondiente a los inmuebles del Estado Nacional, del Estado Provincial, de las Municipalidades de la Provincia, y sus respectivas dependencias debido a que dichas exenciones no reflejan una política pública particular, sino que responde a razones generales y comunes a todos los fiscos.

○ **IMPUESTO AUTOMOTOR:**

Nuestra normativa dispone que por cada vehículo automotor radicado en la Provincia, se pague anualmente un impuesto. El mismo se determina aplicando las alícuotas que establezca la ley impositiva, sobre el valor anual que a cada vehículo asigne la Dirección, tomadas en base a publicaciones de organismos oficiales o a fuentes de información sobre el mercado automotor.

Las diferencias según el peso en kilogramos, modelo o cualquier otro parámetro de referencia para determinar el impuesto son consideradas parte de la estructura tributaria y por lo tanto no se ha analizado la existencia de gasto tributario a partir de tales diferencias.

Al igual que lo expuesto en Impuesto Inmobiliario, el gasto tributario estará compuesto principalmente por las exenciones y tratamientos preferenciales expuesto por fuera de la estructura general. Por lo tanto, la diferenciación de escalas, importes mínimos y alícuotas establecidos por la Ley Impositiva para la determinación del impuesto no son consideradas como gasto tributario.

Las exenciones al pago de este impuesto quedan contempladas en el artículo 268 del Código Fiscal Provincial. No computándose como Gastos Tributarios el inciso a) y g), que alude a la exención de los automotores pertenecientes al Estado Provincial, las Municipalidades de la provincia y sus dependencias siempre y cuando los mismos no se ejerzan para actos de comercio o industria; como así también a los vehículos automotores de propiedad del cuerpo consular y diplomático extranjero en nuestro país, ya que los mismos son otorgados en forma conjunta a todas las jurisdicciones en función de la propia naturaleza de los entes u organismos en cuestión, por lo tanto no percibe una política pública en particular, sino que es de alcance general.

○ **IMPUESTO SOBRE LOS INGRESOS BRUTOS:**

Grava el ejercicio habitual y a título oneroso de cualquier actividad, cualquiera sea el resultado económico obtenido y la naturaleza del sujeto que la desarrolle en la Provincia de Entre Ríos.

La estructura de este impuesto está diseñada de forma que las actividades más cercanas al consumo final soporten un mayor gravamen, a fin de amortiguar el efecto piramidal que genera gravar todas las etapas de la producción.

El hecho de que grandes grupos de actividades tengan alícuotas mayores o menores a otras no responde a un tratamiento especial, sino a una estructuración natural del impuesto. Desde esta óptica, este diferencial de alícuotas no constituye un gasto tributario.

Por lo tanto para la estimación del gasto tributario en este Impuesto en particular se definieron varios benchmark o puntos de referencia, tomando como base cada sector de actividad: Primarias, Industria, Construcción, Electricidad y Gas, Comercio por Mayor; Comercio por Menor y expendio al público de combustibles y Gas natural Comprimido; Restaurantes y Hoteles; Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones y Servicios.

Posteriormente se procedió a identificar las actividades dentro del sector al que pertenecen y verificar que las mismas cumplan los requisitos definidos en el concepto de Gasto Tributario. Es decir que financien una política pública y que beneficie de manera particular a un grupo y no a la de universalidad de los mismos.

No se ha considerado como gasto tributario el sector de la Actividad Primaria y las Industrias, debido a que están exentas para todos los contribuyentes. Tampoco se consideraron las exenciones establecidas en el artículo 189 inciso a), b), e), q) y s).

Merece también una mención especial el estímulo a los contribuyentes cumplidores consistiendo en la reducción de las alícuotas para los comerciantes mayoristas y minoristas, abarcando la totalidad de los mismos, razón por la cual no se ha considerado como un Gasto Tributario.

Cabe destacar, que a partir del periodo 2006 se implementó el régimen simplificado para pequeños contribuyentes, lo que evidencia una disminución en la recaudación en los ingresos brutos. Sin embargo, dicho régimen no se considera un gasto tributario por ser aplicable al universo de contribuyentes.

○ **IMPUESTO DE SELLOS:**

Grava todos los actos, contratos y operaciones de carácter oneroso instrumentados, que se realicen en la provincia y los efectuados en otra jurisdicción que deban producir efectos en ésta.

Respecto al impuesto de sellos, no se pudo establecer la cuantía del gasto tributario, debido a que no se encontraba implementado el sistema de registro para la estimación de bases imponibles, cuestión que se verá subsanada para años posteriores.

Conclusión:

Para el estudio y estimación de los Gastos Tributarios ha trabajado en forma conjunta la Dirección de Análisis Fiscal dependiente de la Dirección General de Presupuesto y La Dirección de Impuestos dependiente de la Dirección General de Rentas de la Provincia de Entre Ríos, obteniendo los siguientes resultados que se exponen a continuación:

El monto de Gastos Tributarios estimado para el año 2.009 alcanza a \$84.331.951, que equivale al 0,3790% del PGB y al 9,363 % de la recaudación del total de los Impuestos Provinciales presupuestados para el periodo 2009.

El impuesto a los Ingresos Brutos soportará el 85% de los Gastos Tributarios, con un monto de \$72.184.221, equivalentes a 0,3244% del PGB y al 11,74% de la recaudación para el tributo. Del total del gasto tributario en Ingresos Brutos el 3,11% se origina en las exenciones y el resto en alícuotas reducidas establecidas en la ley del tributo, no considerando los beneficios otorgado por regímenes de promoción económica ya que los mismos están exentos en su totalidad.

Los Gastos Tributarios que afectan al impuesto Inmobiliario alcanzaron a \$11.203.920, que representan el 0,050% del PGB y el 5,92% de la recaudación anual de dicho impuesto. Los más importantes beneficios en este tributo corresponden a las exenciones siendo \$7.623.518, representando un 68 % del total del gasto tributario inmobiliario.

En el Impuesto Automotor estos Gastos se estiman en \$943.810, que equivale al 0,0042% del PGB y a un 0,97% de la recaudación anual de dicho impuesto. Originándose básicamente, al igual que el impuesto Inmobiliario, en las exenciones que ascienden a \$721.617 y representan un 76,45% del total del gasto tributario automotor.

El presente informe se incluye como anexo al Mensaje de Elevación del Proyecto de Presupuesto Provincial 2.009. Cabe aclarar que para la estimación del Gasto Tributario, se utilizó como base de cálculo la información brindada por la D. G. R. relativa al período 2007, proyectándose la misma para el periodo 2009 en virtud de lo estimado en el Presupuesto Provincial.

En el cuadro anexo al presente informe, se expone el resumen del total de Gastos Tributarios obtenidos en la Provincia, discriminado por impuesto, estimados para el periodo 2009.-

TOTAL GASTOS TRIBUTARIOS PROVINCIA ENTRE RIOS

Proyectado 2009

IMPUESTO	GASTO TRIBUTARIO	% RECAUDACION DEL IMPUESTO	% EN RELACION PGB
TOTAL	84.331.951	9,363%	0,3790%
En normas de los impuestos	84.267.191	9,356%	0,3787%
En Regímenes de promoción económica	64.760	0,007%	0,0003%
IMPUESTO SOBRE LOS INGRESOS BRUTOS	72.184.221	11,743%	0,3244%
En normas de los impuestos	72.184.221	11,743%	0,3244%
En Regímenes de promoción económica			
IMPUESTO DE SELLOS (*)	s/d	s/d	s/d
En normas de los impuestos	s/d	s/d	s/d
En Regímenes de promoción económica	s/d	s/d	s/d
IMPUESTO INMOBILIARIO	11.203.920	5,928%	0,0504%
En normas de los impuestos	11.158.560	5,904%	0,0501%
En Regímenes de promoción económica	45.360	0,024%	0,0002%
IMPUESTO A LA PROPIEDAD AUTOMOTOR	943.810	0,973%	0,0042%
En normas de los impuestos	924.410	0,953%	0,0042%
En Regímenes de promoción económica	19.400	0,020%	0,0001%

(*) No se pudo obtener datos