

LA ESTIMACIÓN DE LOS GASTOS TRIBUTARIOS

INTRODUCCIÓN

La elaboración y presentación de los Gastos Tributarios, se encuadra conforme lo establecido en el artículo 18° de la Ley N° 25917, a la que nuestra Provincia adhirió mediante Ley N° 9592. Dicha normativa establece que *“...los Presupuestos Provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Nacional incluirán estimaciones del Gasto Tributario incurrido por la aplicación de las políticas impositivas”*.

Se denomina Gasto Tributario a 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.

Una forma no tradicional de financiar algunas políticas públicas, es mediante el otorgamiento de tratamientos impositivos preferenciales para ciertos contribuyentes o beneficiarios. A esta vía alternativa se la conoce como Gasto Tributario.

El Decreto Reglamentario N° 1731/04 PEN establece que tales estimaciones *“serán informativas, no tendrán incidencia presupuestaria y se realizarán como mínimo por impuesto”*.

Cabe destacar, que la determinación de los gastos tributarios, no implica efectuar juicios de valor acerca de su justificación como tampoco implica una sugerencia a aumentar la recaudación tributaria.

METODOLOGÍA

El presente informe, considera 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**, y 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 la misma, son beneficiados por un tratamiento especial.

Nivel de Gastos Tributarios expresados con relación al Producto Bruto Provincial: permite identificar la representatividad de la estimación del costo fiscal en términos del PBP.

Nivel de Gastos Tributarios en relación al nivel de recaudación tributaria estimada: para identificar las renuncias tributarias en porcentaje de la recaudación total provincial (no incluida la ley 4035).

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, y estimar los montos que el Estado deja de percibir en concepto de ingresos tributarios como consecuencia de la aplicación de dichas políticas. Provee al mismo tiempo, información necesaria para medir el rendimiento potencial del sistema tributario y el desempeño de su administración.

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; y el inciso q) correspondiente al inmueble de única propiedad y vivienda del jubilado o pensionado, en un 50%.

Por otra parte, la variación en la cantidad de partidas y el porcentaje de exención otorgado al sistema de otorgamiento de exenciones de terrazas productivas, originadas con la Ley N° 10.183 tuvo su implicancia en el gasto tributario analizado.

- 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 administradora tributaria, 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.

El gasto tributario en el impuesto automotor, estará compuesto principalmente por las exenciones y tratamientos preferenciales otorgados 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.

La Ley N° 10.050, modifica el texto del inc. i artículo 206 del Código Fiscal, ampliando el beneficio de exención tanto para las personas discapacitadas, como así también para sus padres y curadores que se encuentren afectados al uso personal exclusivo del discapacitado.

Por otra parte, el Decreto 2953/12 MEHF, modificó el valor establecido para los automotores de los discapacitados y de entidades religiosas, para encontrarse comprendido en la exención del pago del Impuesto automotor a que se refieren los incisos b) e i) del artículo 268° del Código Fiscal.

- 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 estructura natural del impuesto. Desde esta óptica, este diferencial de alícuotas no constituye un gasto tributario.

Para la estimación del gasto tributario en el impuesto a los Ingresos Brutos se ha considerado las tasas generales del 3.5% y el 2,5% correspondientes al comercio al por menor y al por mayor respectivamente; calculándose la diferencia entre aquellas tasas y la aplicable a cada sector de actividad sea: primaria, 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, 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 consideran las exenciones establecidas en el artículo 189 inciso a), b), e), q) y s) como gasto tributario.

Para el caso de la Actividad Primaria e Industrias, no se ha considerado como gasto tributario, debido a que están exentas para todos los contribuyentes del sector.

Para el caso de la construcción, se ha considerado lo establecido mediante Ley N° 10098, la cual establece una alícuota general del 3.5% para el sector, y una alícuota reducida del 1.6% para las obras públicas licitadas por la Provincia de Entre Ríos y sus Municipios, con financiamiento de fondos propios. Esta diferencia, daría lugar a un nuevo gasto tributario, no existente en períodos anteriores.

Para el caso de Electricidad, Gas y Agua: se considera como Gasto tributario a las exenciones del inciso c', las diferencias de alícuotas mayorista y las de 0%, por considerarse en suministro mayorista destinado a la reventa.

En el sector de actividades Comerciales y Servicio, podemos distinguir las siguientes situaciones:

En comercio al por mayor, se considera Gasto Tributario la aplicación de la alícuota del 1.6% para productos agropecuarios, forestales, de la pesca y minería; agroquímicos y fertilizantes; semillas y plantines; vacunas y medicamentos; que sean destinados al sector

primario. También se computa como Gasto tributario, la diferenciación de alícuota del 2.5% al 0.25% por venta al por mayor de combustibles líquidos y gas natural comprimido.

La Ley 9749, establecía una reducción de alícuota al 3% para las Micro, Pequeñas y Medianas empresas. Con la sanción de la Ley N° 10098- a partir de febrero 2012- se establece que tal definición, será dispuesta por el Ministerio de Producción.

La Resolución N° 33 MP, define valores totales anuales de venta por sector, para definir a las empresas consideradas MiPyMEs. A partir de este concepto más específico, se incorpora como Gasto Tributario la reducción de alícuota del 3.5 al 3%.

Por otro lado, el régimen simplificado para pequeños contribuyentes, no se considera un gasto tributario por ser aplicable al universo de contribuyentes.

Dentro de la estructura del impuesto, encontramos la venta al por menor en farmacias, exclusivamente por la venta de medicamentos para uso humano, por el sistema de obras sociales al 2,5 % y el expendio al público de combustibles líquidos y gas natural comprimido al 3%. Dichas diferencias con la alícuota son incluidas en el cómputo del gasto tributario.

Para el sector Transporte, almacenamiento y comunicaciones, se considera la alícuota del 3.5% de referencia, surgiendo como gasto tributario, la reducción de alícuotas al 1,6% en transporte de cargas y mudanzas, autotransporte urbano y suburbano de pasajeros, transportes escolares, etc.

Para el caso de los servicios, los gastos tributarios, surgen de la diferencia de alícuotas entre el 3,5% y el 2,5% aplicado a las actividades de alquiler y arrendamiento de máquinas y equipos.

- IMPUESTO DE SELLOS

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

Podemos clasificar al gravamen en los siguientes conceptos:

Recaudación devengada por actos, contratos u operaciones de carácter privado: al tratarse de un impuesto divisible, se puede establecer por cada acto jurídico, cuáles son los sujetos y/o operaciones exentos según las normas del Código Tributario.

Recaudación del impuesto por actos, u operaciones de carácter público: esta información proviene de lo retenido por agentes de percepción y retención del impuesto.

Por Tasa Retributiva de Servicios: Según información de la administradora tributaria, no se puede establecer la cuantía del gasto tributario relativo a éste concepto, debido a que el mismo no tiene el carácter de divisible y se encuentra administrado y controlado por los Organismos que prestan servicios, tales como la Dirección de Catastro, de Transporte y de Registros Públicos.

Cabe aclarar que debido a las características del impuesto a los sellos, los actos devengados en cada año no poseen periodicidad, por lo que dichos montos pueden no tener semejanza con los años anteriores.

LOS GASTOS TRIBUTARIOS PARA EL AÑO 2014

Para el estudio y estimación de los Gastos Tributarios se ha considerado como base de datos la información remitida por la

Administradora Tributaria de Entre Ríos (ATER), obteniendo los siguientes resultados que se exponen a continuación:

El concepto de Gasto Tributario para el año 2014 alcanza a \$377.023.194, que equivale al 0,60% del PBP y al 8.69% de la recaudación del los Impuestos Provinciales Presupuestados para el mismo periodo.

El impuesto a los Ingresos Brutos soportará el 56,40% de los Gastos Tributarios, con un monto de \$212.644.914 equivalentes a 0,34% del PBP.

Los Gastos Tributarios que afectan al impuesto Inmobiliario alcanzaron a \$64.841.669, que representan el 0,10% del PBP.

En el Impuesto Automotor estos Gastos se estiman en \$12.326.564 que equivale al 0,02% del PBP.

Los Gastos Tributarios que afectan al impuesto de Sellos ascienden a \$ 87.210.047, que representan el 0,14% del PBP.

A lo largo de los distintos periodos de estimación de gasto tributario, se ha ido perfeccionado con una mayor precisión la metodología implementada, el análisis del marco conceptual y la recopilación de información por parte de los sectores intervinientes. Por ello, al momento de analizar la serie de los datos a través del tiempo, no debe dejar de considerarse los distintos criterios utilizados para la inclusión en el concepto y el cambio en la normativa vigente al momento de la medición.

El presente informe se incluye como anexo al Mensaje de Elevación del Proyecto de Presupuesto Provincial 2014.

Cabe aclarar que la base de información, para la estimación del Gasto Tributario proviene de la Administradora Tributaria (ATER), y es elaborado en forma conjunta entre las Direcciones de Análisis

y Programación Económica y de Análisis Fiscal dependientes del Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas.

A continuación se expone el cuadro resumen del total de Gastos Tributarios obtenidos en la Provincia de Entre Ríos, discriminado por impuesto:

TOTAL GASTOS TRIBUTARIOS PROVINCIA ENTRE RIOS

Proyectado 2014

IMPUESTO	GASTO TRIBUTARIO	PARTICIPACION SOBRE TOTAL RECAUDACION PROVINCIAL	% EN RELACION PBP
TOTAL	377.023.194	8,69%	0,60%
IMPUESTO SOBRE LOS INGRESOS BRUTOS	212.644.914	4,90%	0,34%
IMPUESTO DE SELLOS	87.210.047	2,01%	0,14%
IMPUESTO INMOBILIARIO	64.841.669	1,49%	0,10%
IMPUESTO A LA PROPIEDAD AUTOMOTOR	12.326.564	0,31%	0,02%