

ESTIMACIÓN DE LOS GASTOS TRIBUTARIOS EN LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS.

PRESUPUESTO 2018

INTRODUCCIÓN

Se denomina Gasto Tributario a los "Ingresos que el Estado deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria, 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, alícuotas reducidas, entre otros mecanismos.

El tratamiento impositivo diferencial constituye un instrumento de política fiscal que puede ser considerado equivalente a los programas de subvención o transferencia directa. Estas transferencias que el Estado realiza a determinados contribuyentes, en lugar de ser instrumentadas a través de erogaciones, lo son mediante una reducción en la obligación tributaria del contribuyente.

El informe de Estimación de los Gastos Tributarios, se realiza en el marco del artículo 18º de la Ley Nº 25.917, a la que nuestra Provincia adhirió mediante Ley Nº 9.592. 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".

Asimismo, el Decreto Reglamentario de dicha ley, Nº 1.731/04 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.

El Nivel de Gasto Tributario expresado con relación al Producto Bruto Provincial (PBP) permite identificar la representatividad de la estimación del costo fiscal en términos del PBP. En este sentido, se efectúa una estimación del PBP en función de la participación promedio 2010-2014 que posee el PBP de Entre Ríos en el Producto Interno Bruto Nacional, la cual es aproximadamente de 2,74%.

El Nivel de Gastos Tributarios con relación al nivel de recaudación tributaria provincial estimada se utiliza para identificar las renunciaciones tributarias en porcentaje de la recaudación total de la provincia (no incluida la ley N°4.035).

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 (Artículo 150° del Código Fiscal Provincial TO 2014 conforme el Decreto N° 2554/14 MEHF).

No fueron considerados Gastos Tributarios, el inciso a) del mencionado artículo, correspondiente a los inmuebles del Estado Nacional, del Estado Provincial, de las Municipalidades de la Provincia y sus respectivas dependencias; y el inciso l) correspondiente a los inmuebles de representaciones diplomáticas y consulares; 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**

La normativa provincial 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. Como así tampoco la diferenciación de escalas, importes mínimos y alícuotas establecidos por la Ley Impositiva para la determinación del impuesto.

El gasto tributario en el impuesto automotor, estará compuesto principalmente por las exenciones y tratamientos preferenciales otorgados por fuera de la estructura general.

Las exenciones al pago de este impuesto quedan contempladas en el artículo 283° del Código Fiscal Provincia (TO 2014 conforme el Decreto N° 2554/14 MEHF), 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 tampoco 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 estructura natural del impuesto.

Para la estimación del gasto tributario en el impuesto a los Ingresos Brutos se ha considerado las tasas generales del 4,5% y el 3,5% correspondientes al comercio al por menor y al por mayor respectivamente; calculándose la diferencia entre la tasa minorista y la aplicable a cada sector de actividad sea: primaria, industria, construcción, electricidad y gas y expendio al público de combustibles y gas natural comprimido, restaurantes y hoteles, transporte, almacenamiento, comunicaciones y servicios.

No se consideran como gasto tributario las exenciones establecidas en el artículo 194° inciso a), b), e), q) y s) del Código Fiscal Provincia (TO 2014 conforme el Decreto N° 2554/14 MEHF).

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 4,5% al 4%.

Por otro lado, el régimen simplificado para pequeños contribuyentes, 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, 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 2018

El monto de Gastos Tributarios provinciales estimado para el año 2018 asciende aproximadamente a \$1.008 millones, de los cuales \$278 millones (28% del total) corresponden a tratamientos especiales de exención establecidos en las leyes de los respectivos impuestos y \$730 millones (72% del total), a beneficios otorgados en las leyes impositivas por reducción de alícuotas y los diversos regímenes de promoción económica.

El monto total de Gastos Tributarios provinciales representa:

- El 6,29% de la recaudación estimada de impuestos provinciales para el ejercicio 2018 (asciende a \$16.030 millones - neto de ley 4035-).
- El 1,05% del total de gastos presupuestados por la Provincia de Entre Ríos para el ejercicio 2018.
- El 0,30% del Producto Bruto Geográfico Provincial estimado para el año 2018 (el cual asciende a \$338.757 millones).

A continuación se expone el cuadro resumen del total de Gastos Tributarios estimados por la Provincia, discriminado por impuesto:

| Estimación 2018 | | | |
|---|---------------------------|------------------------|--|
| GASTOS TRIBUTARIOS | | | |
| IMPUESTO | GASTOS TRIBUTARIOS | % PARTICIPACIÓN | % DE LA RECAUDACION IMP. PROVINCIALES |
| TOTAL | 1.007.595.454 | 100,00% | 6,29% |
| IMPUESTO SOBRE LOS INGRESOS BRUTOS | 746.659.749 | 74,10% | 4,66% |
| IMPUESTO DE SELLOS | 126.441.038 | 12,55% | 0,79% |
| IMPUESTO INMOBILIARIO | 100.533.710 | 9,98% | 0,63% |
| IMPUESTO A LOS AUTOMOTORES | 33.960.957 | 3,37% | 0,21% |

Se expone, de manera comparativa, la estimación de los gastos tributarios para los períodos 2017 y 2018:

| IMPUESTO | Proyectado 2017 | | Proyectado 2018 | |
|--|------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|-------------------------------------|
| | ESTIMACIÓN GASTOS TRIBUTARIOS 2017 | % RECAUDACION TRIBUTARIA PROVINCIAL | ESTIMACIÓN GASTOS TRIBUTARIOS 2018 | % RECAUDACION TRIBUTARIA PROVINCIAL |
| TOTAL | 793.752.994 | 6,71% | 1.007.595.454 | 6,29% |
| En normas de los impuestos - por exenciones - En Regímenes de promoción económica y alícuotas reducidas | 197.884.498 595.868.497 | 1,67% 5,03% | 277.815.868 729.779.586 | 1,73% 4,55% |
| IMPUESTO SOBRE LOS INGRESOS BRUTOS | 611.716.291 | 5,17% | 746.659.749 | 4,66% |
| En normas de los impuestos - por exenciones - En Regímenes de promoción económica y alícuotas reducidas | 53.605.744 558.110.547 | 0,45% 4,72% | 68.686.313 677.973.436 | 0,43% 4,23% |
| IMPUESTO DE SELLOS | 99.503.287 | 0,84% | 126.441.038 | 0,79% |
| En normas de los impuestos - por exenciones - En Regímenes de promoción económica y alícuotas reducidas | 99.503.287 | 0,84% | 126.441.038 | 0,79% |
| IMPUESTO INMOBILIARIO | 60.394.004 | 0,51% | 100.533.710 | 0,63% |
| En normas de los impuestos - por exenciones - En Regímenes de promoción económica y alícuotas reducidas | 26.545.738 33.848.265 | 0,22% 0,29% | 55.348.787 45.184.923 | 0,35% 0,28% |
| IMPUESTO A LA PROPIEDAD AUTOMOTOR | 22.139.412 | 0,19% | 33.960.957 | 0,21% |
| En normas de los impuestos - por exenciones - En Regímenes de promoción económica y alícuotas reducidas | 18.229.728 3.909.684 | 0,15% 0,03% | 27.339.730 6.621.227 | 0,17% 0,04% |
| RECAUDACIÓN TRIBUTARIA PROVINCIAL (Neta de Ley N° 4035) | 11.835.487.000 | | 16.029.521.425 | |
| GASTO TOTAL PRESUPUESTADO | 77.827.929.000 | | 96.141.053.000 | |
| % DE GT SOBRE EL GASTO TOTAL PRESUPUESTADO | 1,02% | | 1,05% | |

- Sobre Ingresos Brutos recae el 74,10% de los gastos tributarios estimados para 2018, lo que equivale al 4,7% del total de recursos tributarios provinciales presupuestados.
- Impuesto Inmobiliario representa, el 9,9% de los gastos tributarios estimados para el ejercicio 2018, y el 0,6% del total de recaudación estimada de impuestos provinciales.
- Impuesto a los Automotores significa el 3,4% de los gastos tributarios estimados para 2018, y el 0,2% del total de recursos tributarios provinciales presupuestados.

A continuación se presenta se manera comparativa la estimación de Gastos Tributarios, la ejecución de gastos Tributarios y la recaudación efectiva durante los períodos 2014 a 2016.

En el año 2014 el Estado Provincial dejó de percibir el 5% de la recaudación total. En tanto, para los años 2015 y 2016, la Provincia no percibió aproximadamente un 7% del total de la recaudación.

| Concepto | 2014 | | | 2015 | | | 2016 | | |
|--|---------------------------|----------------------------|-------------|---------------------------|----------------------------|-------------|---------------------------|----------------------------|-------------|
| | Gasto Tributario Estimado | Gasto Tributario Ejecutado | % Variación | Gasto Tributario Estimado | Gasto Tributario Ejecutado | % Variación | Gasto Tributario Estimado | Gasto Tributario Ejecutado | % Variación |
| Ingresos Brutos | 212.644.914 | 163.573.011 | 30% | 361.500.000 | 393.500.512 | -8% | 450.558.087 | 537.618.023 | -16% |
| Inmobiliario | 64.841.669 | 60.617.221 | 7% | 75.100.000 | 53.961.255 | 39% | 47.359.336 | 68.518.141 | -31% |
| Automotores | 12.326.564 | 16.790.182 | -27% | 11.900.000 | 15.981.461 | -26% | 15.922.867 | 20.908.072 | -24% |
| Sellos | 87.210.047 | 96.618.807 | -10% | 111.700.000 | 66.091.522 | 69% | 75.674.792 | 85.045.545 | -11% |
| Total GT | 377.023.194 | 337.599.222 | 12% | 560.200.000 | 529.534.749 | 6% | 589.515.082 | 712.089.781 | -17% |
| RECAUDACIÓN EFECTIVA S/BCE ATER | 6.190.425.219 | | | 7.626.066.844 | | | 10.219.005.802 | | |
| % Ingresos que dejó de Recaudar el Estado | 5% | | | 7% | | | 7% | | |

A lo largo de los distintos periodos de estimación de gasto tributario, se ha ido perfeccionando 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 ha sido elaborado con los datos brindados por la Administradora Tributaria de Entre Rios. El mismo se incluye como anexo al Mensaje de Elevación del Proyecto de Presupuesto Provincial 2018.