

PROVINCIA DE BUENOS AIRES

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

**PROYECTO: TRAYECTORIAS DISIMILES EN LA
CONFORMACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE INGRESOS
DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS. ELEMENTOS
PARA REPENSAR LA POLITICA TRIBUTARIA.**

INFORME I

AGOSTO2014

Índice

1. Introducción.....	9
2. El sistema tributario argentino.....	13
2.1. Organización institucional y potestades tributarias.....	14
2.2. Estructura tributaria nacional.....	21
3. Córdoba.....	28
3.1. Composición de los recursos en función del origen.....	28
3.2. Potestad tributaria del gobierno provincial y delegación de competencias a los municipios	33
3.3. Organismos de administración fiscal.....	39
3.4. Recurso y procedimiento tributario.....	43
3.5. Composición de la recaudación provincial.....	45
3.6. Composición y evolución del gasto provincial.....	49
4. Santa Fe	56
4.1. Composición de los recursos en función del origen.....	56
4.2. Potestad tributaria del gobierno provincial y delegación de competencias a los municipios	61
4.3. Organismos de administración fiscal.....	69
4.4. Recurso y procedimiento tributario.....	70
4.5. Composición de la recaudación provincial.....	70
4.6. Composición y evolución del gasto provincial	73

5. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	81
5.1. Composición de los recursos en función del origen.....	81
5.2. Potestad tributaria del gobierno provincial y delegación de competencias a los municipios	85
5.3. Organismos de administración fiscal.....	90
5.4. Recurso y procedimiento tributario.....	92
5.5. Composición de la recaudación provincial.....	92
5.6. Composición y evolución del gasto provincial	95
6. Tierra del Fuego.....	102
6.1. Composición de los recursos en función del origen.....	102
6.2. Potestad tributaria del gobierno provincial y delegación de competencias a los municipios	107
6.3. Organismos de administración fiscal.....	115
6.4. Recurso y procedimiento tributario.....	116
6.5. Composición de la recaudación provincial.....	116
6.6. Composición y evolución del gasto provincial.....	119
7. Chubut.....	127
7.1. Composición de los recursos en función del origen.....	127
7.2. Potestad tributaria del gobierno provincial y delegación de competencias a los municipios	132
7.3. Organismos de administración fiscal.....	141

7.4. Recurso y procedimiento tributario.....	143
7.5. Composición de la recaudación provincial.....	144
7.6. Composición y evolución del gasto provincial.....	146
8. Neuquén.....	154
8.1. Composición de los recursos en función del origen.....	154
8.2. Potestad tributaria del gobierno provincial y delegación de competencias a los municipios	159
8.3. Organismos de administración fiscal.....	164
8.4. Recurso y procedimiento tributario.....	165
8.5. Composición de la recaudación provincial.....	167
8.6. Composición y evolución del gasto provincial.....	170
9. Mendoza.....	178
9.1. Composición de los recursos en función del origen.....	178
9.2. Potestad tributaria del gobierno provincial y delegación de competencias a los municipios	183
9.3. Organismos de administración fiscal.....	190
9.4. Recurso y procedimiento tributario.....	192
9.5. Composición de la recaudación provincial.....	194
9.6. Composición y evolución del gasto provincial.....	197
10. San Luis.....	204
10.1. Composición de los recursos en función del origen.....	204

10.2. Potestad tributaria del gobierno provincial y delegación de competencias a los municipios	209
10.3. Organismos de administración fiscal.....	213
10.4. Recurso y procedimiento tributario.....	216
10.5. Composición de la recaudación provincial.....	217
10.6. Composición y evolución del gasto provincial.....	220
11. La Rioja.....	227
11.1. Composición de los recursos en función del origen.....	227
11.2. Potestad tributaria del gobierno provincial y delegación de competencias a los municipios	232
11.3. Organismos de administración fiscal.....	239
11.4. Recurso y procedimiento tributario.....	241
11.5. Composición de la recaudación provincial.....	243
11.6. Composición y evolución del gasto provincial.....	245
12. Salta.....	253
12.1. Composición de los recursos en función del origen.....	253
12.2. Potestad tributaria del gobierno provincial y delegación de competencias a los municipios	258
12.3. Organismos de administración fiscal.....	266
12.4. Recurso y procedimiento tributario.....	268
12.5. Composición de la recaudación provincial.....	269

12.6. Composición y evolución del gasto provincial.....	271
13. Tucumán.....	278
13.1. Composición de los recursos en función del origen.....	278
13.2. Potestad tributaria del gobierno provincial y delegación de competencias a los municipios	282
13.3. Organismos de administración fiscal.....	290
13.4. Recurso y procedimiento tributario.....	292
13.5. Composición de la recaudación provincial.....	294
13.6. Composición y evolución del gasto provincial.....	296
14. Catamarca.....	303
14.1. Composición de los recursos en función del origen.....	303
14.2. Potestad tributaria del gobierno provincial y delegación de competencias a los municipios	307
14.3. Organismos de administración fiscal.....	314
14.4. Recurso y procedimiento tributario.....	314
14.5. Composición de la recaudación provincial.....	317
14.6. Composición y evolución del gasto provincial.....	319
15. Formosa.....	326
15.1. Composición de los recursos en función del origen.....	326
15.2. Potestad tributaria del gobierno provincial y delegación de competencias a los municipios	330

15.3. Organismos de administración fiscal.....	337
15.4. Recurso y procedimiento tributario.....	340
15.5. Composición de la recaudación provincial.....	342
15.6. Composición y evolución del gasto provincial.....	345
16. Corrientes.....	352
16.1. Composición de los recursos en función del origen.....	352
16.2. Potestad tributaria del gobierno provincial y delegación de competencias a los municipios	357
16.3. Organismos de administración fiscal.....	364
16.4. Recurso y procedimiento tributario.....	365
16.5. Composición de la recaudación provincial.....	366
16.6. Composición y evolución del gasto provincial.....	369
17. Misiones.....	375
17.1. Composición de los recursos en función del origen.....	375
17.2. Potestad tributaria del gobierno provincial y delegación de competencias a los municipios	379
17.3. Organismos de administración fiscal.....	387
17.4. Recurso y procedimiento tributario.....	389
17.5. Composición de la recaudación provincial.....	390
17.6. Composición y evolución del gasto provincial.....	393
18. Conclusiones.....	399

19. Bibliografia.....426

1. Introducción

La Argentina es un país con un sistema político federal cuya administración recae en tres niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal. Sin embargo, la distribución de responsabilidades entre cada uno de ellos no está exenta de inconvenientes. La falta de claridad, la superposición de funciones y la asimetría en la descentralización de gastos en relación a las fuentes de su financiamiento constituyen los ejes de la problemática del federalismo fiscal en la Argentina.

En cuanto a la distribución de las responsabilidades, la Constitución Nacional establece que el gobierno federal debe intervenir sobre las cuestiones referentes a las relaciones exteriores, la emisión monetaria, la regulación del comercio, la navegación y la defensa. Las provincias, por su parte, absorben todas aquéllas competencias que no hayan sido explícitamente atribuidas al gobierno federal además de tener a su cargo la definición de las funciones de los municipios. Otras obligaciones, como aquéllas relacionadas a brindar educación y a los servicios de seguridad social, son compartidas entre las provincias y la Nación, esquema que puede generar un solapamiento de la provisión de servicios entre los niveles de gobierno.

La asignación de las fuentes de financiamiento es una compleja trama de vericuetos. La excepción son los gravámenes sobre el comercio exterior, los cuales recaen dentro de la órbita de la Nación. Para el resto de los tributos, la Constitución Nacional establece un esquema de asignación de las facultades concurrente para la fijación de los impuestos indirectos en todo momento; en tanto, los impuestos directos son exclusivamente provinciales, aunque la Nación también puede utilizarlos pero por un plazo limitado y por circunstancias especiales. A priori este esquema de asignación de potestades tributarias conduciría a un sistema de doble imposición que se soluciona en buena medida con el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos.

Más allá de estas reglas difusas del federalismo fiscal en la Argentina, en la práctica, la mayoría de los tributos los recauda el gobierno nacional mientras que las provincias tienen la facultad para la recolección de cuatro impuestos: ingresos brutos, sellos, inmobiliario y automotor. La recaudación de estos tributos les permite a las provincias, en promedio, financiar cerca del 40% de sus gastos; y el remanente de los fondos necesarios, los obtienen de las transferencias de origen nacional y de la emisión de deuda.

Sin embargo, las disparidades de desarrollo económico entre las 24 jurisdicciones del país, configuran un mapa profundamente heterogéneo en términos de su capacidad tributaria y del grado de autonomía financiera. Mientras que Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe financian cerca del 30% de sus gastos corrientes a través de recursos tributarios propios, Formosa no alcanza al 10%. En consecuencia, existen marcadas diferencias entre las provincias en cuanto a la importancia de las transferencias de origen nacional en el total de sus recursos como también en su grado de endeudamiento.

Durante los últimos años, los gobiernos provinciales han experimentado serias dificultades para reunir los recursos que le permitan cumplir con sus obligaciones. Ante la insuficiencia de fondos, los gobiernos provinciales han descansado fuertemente en la contracción de deuda que, en muchos casos, terminaron con abultadas sumas de déficit fiscal. Si bien no hay una explicación unívoca acerca de a las dificultades de los gobiernos provinciales para cubrir sus brechas de financiamiento, uno de los elementos que no debe pasarse por alto es la asimetría de la descentralización fiscal que caracteriza al federalismo de la Argentina. Esto se traduce en que la delegación de las funciones de provisión de servicios públicos en las provincias no siempre estuvo acompañada del traspaso de los fondos correspondientes. Al respecto, se puede mencionar como caso emblemático que durante la década del '90, los gobiernos provinciales adquirieron mayores responsabilidades en materia educativa y de salud, sin obtener fuentes adicionales de recursos para financiarlas.

Otra de los aspectos que debe considerarse es que el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, instaurado mediante la Ley 23.548 de 1988, presenta múltiples problemas técnicos que pueden incidir sobre las dificultades de financiamiento de las provincias y en la generación de inequidades entre las mismas. Uno de los elementos críticos es que la definición de los coeficientes de distribución secundaria no se basaron en parámetros objetivos; en cambio, se consideró la asignación promedio efectiva entre 1985 y 1987, período en el cual no rigió ninguna ley de coparticipación y, por lo tanto, todos los recursos eran transferidos discrecionalmente. Cabe señalar que anteriormente se encontraba vigente otro sistema de reparto de recursos, el cual determinaba los coeficientes de distribución en función de criterios explícitos como la cantidad de habitantes y la brecha de desarrollo. Si se realiza una comparación de la participación de las provincias en la masa de recursos coparticipables entre ambos regímenes, se pueden encontrar amplias divergencias. El caso más significativo es tal vez el de la provincia de Buenos Aires, que perdió 6,5 puntos porcentuales de participación en el total de recursos coparticipables con la modificación del esquema de reparto de ingresos tributarios. A pesar de los diversos inconvenientes, el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, establecido como un sistema de reparto transitorio, no estuvo sujeto a revisión y fue renovado reiteradamente hasta la actualidad.

Posteriormente, se sancionaron normas complementarias que modificaron el esquema de reparto de recursos entre la Nación y las provincias, aunque la mayoría de las cuales terminaron perjudicando aún más a estas últimas. Como resultado, las transferencias recibidas por las provincias comenzaron a reducirse en relación a la recaudación nacional. Esta situación se acentúa con la reinstauración de los derechos de exportación y de la incorporación del impuesto a los créditos y débitos bancarios, los cuales son solo parcialmente coparticipables.

Además de las falencias mencionadas respecto al régimen de transferencias intergubernamentales, resulta evidente que el federalismo fiscal en la Argentina adolece de fuertes desbalances, asociados al proceso de descentralización

asimétrico caracterizado por un crecimiento en la participación de los gobiernos subnacionales en el gasto que no ha sido proporcional al incremento de los recursos. En consecuencia, la brecha entre los gastos y recursos a nivel subnacional se ha ido ampliando en los últimos años de la mano de la persistencia de las disparidades de ingresos interjurisdiccionales.

El sistema tributario argentino

2.1. Organización institucional y potestades tributarias

La Constitución de la Nación Argentina establece un sistema federal de gobierno en el que las provincias conservan todas las competencias no delegadas. Esta organización les otorga a esos Estados provinciales un elevado grado de autonomía y les asigna la tarea de asegurar el régimen municipal en cada una de sus jurisdicciones. El gobierno federal, por su parte, tiene responsabilidad exclusiva en materia de relaciones exteriores, emisión de moneda, regulación del comercio, navegación interior y exterior, y defensa. En cambio, hay potestades compartidas en varias finalidades, entre las que se destacan la administración de justicia, la educación primaria y la seguridad social, entre otras. Esta situación hace que el marco constitucional no sea muy preciso en lo que refiere a las funciones y responsabilidades de cada nivel de gobierno, lo que permitió que históricamente se hayan llevado adelante distintos procesos de reasignación de funciones, los cuales no siempre han sido ordenados y transparentes lo que complejizó la relación entre Nación, Provincias y Municipios.

Correlativamente con la existencia de estos tres niveles de gobierno, se ha desarrollado un sistema tributario que financia las tareas y funciones ejercidas por cada uno. En cuanto a ese financiamiento, la Constitución Nacional, en su artículo 75, inciso 2, delimita las potestades tributarias de la Nación y las provincias estableciendo que los impuestos indirectos son concurrentes entre ambos niveles, salvo en lo que respecta a los gravámenes de importación y exportación los cuales son exclusivamente nacionales (artículo 4); mientras que los impuestos directos son exclusivamente provinciales, pero dándole la posibilidad a la Nación de utilizarlos durante un plazo limitado y siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. El artículo 75 establece también que los impuestos directos e indirectos recaudados por la Nación son coparticipables. No obstante, es importante aclarar también que las provincias argentinas tienen margen de acción dentro del sistema fiscal y su recaudación propia se basa en cuatro tributos principales: ingresos brutos,

inmobiliario, sellos y patente, los que le permiten financiar en promedio cerca de un tercio de sus gastos.

El federalismo fiscal no es otra cosa que la distribución de las potestades tributarias y de las funciones de gastos entre los distintos niveles de gobierno de un país. El principio de correspondencia fiscal sostiene que deben igualarse esas potestades tributarias y las funciones de gastos de cada nivel para eliminar las transferencias y asegurar la eficiencia y la efectividad de los distintos gobiernos, pero ese axioma es de cumplimiento imposible a partir fundamentalmente de la defensa de valores tales como la justicia social, representada en el ideal de lograr un nivel homogéneo de prestaciones públicas en todo el territorio nacional. Por ese motivo, existen los sistemas de transferencias entre la Nación y los gobiernos subnacionales, tanto las provincias como los municipios. En el caso argentino, como destacamos, el esquema tributario se basa fundamentalmente en la centralización de la función recaudatoria en el gobierno nacional y en la repartición de lo producido a través de transferencias automáticas como las previstas con la Coparticipación Federal de Impuestos (CFI) y sus regímenes conexos, aunque no sólo hay que tomar en cuenta la distribución que se hace de la recaudación tributaria nacional por medio de la coparticipación federal sino también otras transferencias corrientes, relacionadas generalmente con programas sociales, y transferencias de capital.

En lo que refiere a las transferencias nacionales, la Coparticipación Federal de Impuestos es la columna vertebral. El régimen vigente fue sancionado en 1988 a través de la ley 23.548 de modo transitorio aunque con una cláusula de prórroga automática en caso de que el Congreso no sancionara una nueva normativa que lo reemplace. Ese último punto resultó clave porque hasta el día de hoy no hubo cambios, pese a que los constituyentes de 1994 dispusieron que un nuevo régimen de coparticipación debiera haber sido dictado antes del 31 de diciembre de 1996, lo cual no se concretó debido a la dificultad para consensuar un esquema alternativo.

La Constitución Nacional establece en el inciso 2 de su artículo 75 que “la distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”. Como puede verse, la carta magna no establece criterios precisos de reparto y ahora veremos que existen razones objetivas que demuestran las inconsistencias del régimen vigente.

La ley de Coparticipación 23.548 define las competencias tributarias de cada uno de los estratos gubernamentales, los impuestos que componen la masa de recursos coparticipable y los coeficientes de distribución primaria y secundaria. El monto de los fondos a distribuir está integrado por lo producido mediante la recaudación de la totalidad de los impuestos nacionales existentes o a crearse, con excepción de los derechos de exportación e importación y aquellos impuestos que cuenten con regímenes de coparticipación especiales, los que tuvieran afectación específica al momento de la sanción de la ley o los impuestos cuya recaudación se establezca su destino a la realización de inversiones, servicios o fomento de actividades.

En su artículo 3 la ley establece los porcentajes de distribución primaria del monto recaudado por los gravámenes coparticipables: el 42,34 por ciento para la Nación; el 54,66 por ciento para el conjunto de provincias adheridas; el 2 por ciento para el recupero del nivel relativo de Buenos Aires (1,57 por ciento), Chubut (0,14 por ciento), Neuquén (0,14 por ciento) y Santa Cruz (0,14 por ciento); y el 1 por ciento para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional (ATN), destinado a atender emergencias y desequilibrios financieros provinciales. Así a las provincias les corresponde el 57,36 por ciento de la masa de recursos coparticipables, de los cuales 3 puntos (incisos c y d) se distribuyen de forma diferente a la establecida en el artículo 4, que establece la distribución secundaria.

La distribución del 54,66 correspondiente a las provincias se asigna de la siguiente manera: Buenos Aires 19,93%, Catamarca 2,86%, Córdoba 9,22%, Corrientes 3,86%, Chaco 5,18%, Chubut 1,38%, Entre Ríos 5,07%, Formosa 3,78%, Jujuy 2,95%, La Pampa 1,95%, La Rioja 2,15%, Mendoza 4,33%, Misiones 3,43%, Neuquén 1,54%, Rio Negro 2,62%, Salta 3,98%, San Juan 3,51%, San Luis 2,37%, Santa Cruz 1,38%, Santa Fe 9,28%, Santiago del Estero 4,29% y Tucumán 4,94%. Esta distribución ha generado y sigue generando polémica porque no explicita ningún criterio más allá del piso mínimo de la asignación promedio vigente entre 1985 y 1987, justo antes de la sanción de la ley 23.548.

La provincia de Buenos Aires es una de las más castigadas por el reparto ya que le toca poco menos del 20 por ciento en todo concepto, incluso menos que el 22,5 por ciento que le correspondería por la ley 23.548, cuando en realidad cuenta con el 38 por ciento de la población y el 35 por ciento del Producto Interno Bruto del país. Si se aplicaran los criterios de distribución de Brasil, debería recibir el 31 por ciento de los fondos, si se aplicaran los de Italia subiría al 37 por ciento y si se replicaran las reglas de distribución de Estados Unidos llegaría el 43 por ciento (Remes Lenicov, 2012: 96).

La última ley que estableció criterios objetivos de reparto fue la 20.221 de 1973, hace 41 años. Aquella norma asignaba el 65 por ciento según tamaño de la población, un 25 por ciento por brecha de desarrollo (con indicadores de calidad de la vivienda, número de automóviles por habitante y grado de educación de la población) y un 10 por ciento según la dispersión de la población teniendo en cuenta las áreas de menor densidad geográfica (Barbeito et. al., 2004).

Ese régimen implicó un avance importante en materia redistributiva, pero sus alcances se vieron limitados por una serie de modificaciones a nivel fiscal llevadas adelante por la dictadura militar (1976-1983) que perjudicaron directamente a las cuentas provinciales. En

primer lugar, se descentralizaron los servicios educativos de nivel inicial y primario sin derivar los recursos correspondientes a las provincias, por lo que éstas debieron sostener con recursos propios dicha transferencia. En segundo lugar, la reforma tributaria de 1980 determinó la reducción de las alícuotas de las contribuciones patronales con las que se financiaba el sistema jubilatorio y el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), a la vez que fijó que dichos recursos serían solventados a través de una deducción sobre los fondos coparticipables (Bonifacio y Del Cogliano, 2010). Estas transformaciones dieron lugar a un escenario de mayor conflictividad en la relación entre el gobierno federal y las provincias, situación que se agudizó en la década del ochenta. La Ley de Coparticipación de 1973 tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1980, luego se la prorrogó en dos ocasiones y finalmente caducó a fines de 1984. A partir de entonces se generó un vacío legal debido a las dificultades del gobierno democrático de Raúl Alfonsín para generar consensos alrededor de un nuevo régimen de coparticipación.

Entre 1985 y 1987 no existieron mecanismos consensuados respecto de la forma de distribución de los impuestos nacionales entre las distintas jurisdicciones federales, lo que habilitó al gobierno nacional a repartir discrecionalmente los recursos. A su vez, en un contexto económico inflacionario e inestable, la ausencia de automaticidad en el reparto de los fondos coparticipables implicó que cualquier demora en la ejecución de los fondos hacia las provincias significara una pérdida en su valor real, determinando que el factor tiempo se convirtiera en un elemento más en la puja política entre el gobierno nacional y las gobernaciones provinciales. Finalmente, en enero de 1988, se sancionó la Ley N° 23.548 de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales. Si bien esta ley estableció cambios en los criterios de distribución, éstos no se basaron en nuevos coeficientes basados en indicadores consensuados, sino que, por el contrario, fueron determinados de acuerdo con lo efectivamente distribuido durante el período 1985-1987 (CIFRA, 2010: 2-3).

La adhesión de las provincias al nuevo régimen debió efectuarse por medios legales, donde además éstas se comprometieron a no aplicar impuestos, tasas

o contribuciones análogos a los nacionales coparticipados. De esta prohibición se excluyeron expresamente los impuestos provinciales sobre la propiedad inmobiliaria, ingresos brutos, propiedad, radicación, circulación o transferencia de automotores, sellos y transmisión gratuita de bienes, y los impuestos o tasas provinciales y/o municipales vigentes al 31 de diciembre de 1984 que tuvieran afectación a obras y/o inversiones, provinciales o municipales dispuestas en las normas de creación del gravamen. Adicionalmente, la norma obligó a las provincias adheridas al régimen a sancionar un sistema de distribución de lo que recibieran entre sus municipalidades.

Durante la década del 90, se modificó en varias oportunidades la distribución de los recursos coparticipables en acuerdo con las provincias. La reforma previsional que aprobó el gobierno de Carlos Menem en 1994 tuvo como consecuencia directa un fuerte déficit del Estado nacional, fenómeno profundizado aún más por la rebaja aplicada sobre las alícuotas de las contribuciones patronales y por la transferencia de las cajas de previsión social provinciales hacia la Nación, las cuales eran deficitarias. Frente a esta situación, el Estado nacional recurrió al endeudamiento y realizó una serie de modificaciones en el régimen de coparticipación. A través de las leyes N° 24.130 y 26.078, se determinó la retención de un 15 por ciento de la masa de impuestos coparticipables para atender el pago de obligaciones previsionales, lo que perjudicó a las provincias. Asimismo, la situación financiera de las mismas se vio agravada por la transferencia de los servicios educativos y de la salud pública. Las reformas impulsadas por la Nación para financiar el nuevo déficit previsional determinaron una considerable disminución de la participación de los recursos coparticipables sobre los ingresos tributarios totales. Así fue como la coparticipación pasó de representar el 46 por ciento de los recursos tributarios nacionales a sólo el 38,4 por ciento en 2001. A su vez, la tendencia se mantuvo durante esa nueva década, aunque las causas esgrimidas fueron otras. Así como en los 90 se remarcó que había que financiar la reforma previsional, en los 2000 se adujo la necesidad de financiar la inversión pública y los nuevos programas sociales para asistir a la creciente

pobreza. De ese modo, fue como en 2010 el porcentaje de los recursos tributarios nacionales que percibieron las provincias cayó al 31,6 por ciento.

La Constitución establece claramente, tal como destacamos antes, la necesidad de sancionar una nueva ley de Coparticipación. Sin embargo, esa tarea sigue siendo una asignatura pendiente. Al buscar las causas de esta explicación sin duda sobresalen dos: 1) el enfrentamiento entre las provincias que reclaman más fondos, fundamentalmente Buenos Aires, y las que buscan conservar sus privilegios relativos, y 2) el interés de la Nación por mantener algún tipo de poder sobre el conjunto de esas jurisdicciones al decidir de manera unilateral el destino de una parte sustancial del gasto público.

Por último, y para completar este acercamiento al federalismo fiscal argentino, es importante reseñar el papel de los gobiernos locales. Como señalamos al comienzo del informe, la Constitución Nacional le asigna a las provincias la definición de su propio régimen municipal, las cuales lo garantizan en sus propias constituciones y en las leyes orgánicas municipales. Las principales acciones y políticas de los gobiernos locales contempladas en esas normativas están vinculadas fundamentalmente a servicios urbanos básicos tales como los servicios de recolección de residuos y el alumbrado público. En materia tributaria, por su parte, algunas provincias avanzaron con la descentralización de ciertos tributos lo que derivó en una fuerte heterogeneidad en la composición de la recaudación de impuestos de las distintas jurisdicciones. Once provincias argentinas descentralizaron en sus municipios el impuesto a las patentes de automotores, seis provincias también delegaron en sus gobiernos locales el inmobiliario urbano, entre las que se encuentran dos que además derivaron a las municipalidades el inmobiliario rural, una de las cuales descentralizó a su vez un tramo del impuesto a los ingresos brutos (López Accotto, Martínez y Mangas, 2014: 42-43). Es importante aclarar que no se considera descentralización situaciones en las que se ha desconcentrado en los municipios la recaudación de parte de los impuestos provinciales, pero en las que la provincia mantiene la potestad sobre los tributos y retribuye, con parte de su recaudación, el servicio de cobro de los gobiernos locales.

2.2. Estructura tributaria nacional

Los impuestos al consumo son la fuente principal de la recaudación tributaria argentina. Hasta comienzos de los años cincuenta, estos tributos tuvieron una escasa presencia, para subir luego en torno al 2,5 por ciento del Producto Interno Bruto hasta fines de los ochenta, cuando ya se denominaba Impuesto al Valor Agregado (IVA), trepar un nuevo escalón más a comienzos de la década del 90 al superar la barrera del 6 por ciento del PIB y alcanzar un record absoluto en 2012 cuando llegó al 8,7 por ciento del PIB, de la mano del boom del consumo y el impacto de la inflación sobre las ventas. El IVA se estableció en el año 1975 y a partir de 1992 protagonizó un salto estructural en su importancia recaudatoria. A principios de los 90, la tasa del IVA era del 13 por ciento y luego amplió su base y sus alícuotas, lo que permitió un importante aumento en su recaudación, tanto en términos absolutos como en relación a los restantes tributos. El nivel de alícuota general se ubica actualmente en el 21 por ciento, un 62 por ciento más que en 1990. En cuanto a la base, se realizó una nueva reforma que fundamentalmente consistió en retomar el camino hacia la generalización del impuesto. Esto consistió en la eliminación de muchas exenciones de bienes, dejando fuera solo la leche, el agua natural, los libros y los medicamentos, aunque todavía persiste una alícuota reducida del 10,5 por ciento para alimentos básicos como el pan, las legumbres, frutas y verduras, también las publicaciones gráficas como diarios, libros y revistas, los servicios prestados por las cooperativas de trabajo, los servicios de salud y determinados bienes de capital, entre otros.

También en lo que se refiere a servicios se generalizó a todo tipo de prestaciones, excepto que se trate de las efectuadas por la Nación, provincias, municipalidades, establecimientos educacionales, obras sociales y bolsas de comercio; las efectuadas por bancos y demás entidades financieras; operaciones de seguro; asistencia médica a obras sociales; espectáculos artísticos, culturales, deportivos y cinematográficos y las prestaciones personales en los mismos; y transporte de personas y de carga (Cetrángolo y Gomez Sabaini, 2007: 32). Merced a una combinación de fuerte generalización de la base del impuesto y un crecimiento de alícuotas, la recaudación del IVA

alcanzó el 8,7 por ciento del PIB. Este hecho genera que el régimen impositivo esté concentrado en impuestos de tipo indirectos los cuales poseen una amplia capacidad de traslado de la carga tributaria hacia el consumidor. Esta característica dota de regresividad al sistema pues son impuestos cuyas alícuotas son independientes del nivel de ingresos del contribuyente.

A su vez, es necesario remarcar que este gravamen se le suma el impuesto a los ingresos brutos que cobran las provincias. Este último impuesto se aplica sobre la facturación y al ser trasladado a los precios opera como un impuesto al consumo, con la característica distintiva de que, a diferencia del IVA, es un impuesto “en cascada” dado que corresponde al valor total de las ventas y no al valor que se agrega en cada etapa del proceso productivo.

El aporte de los impuestos a la renta, en cambio, no ha sido significativo a lo largo de la historia argentina. A pesar de haber sido un país de clase media expandida, tener un alto nivel de concentración urbana, de haber gozado de un razonable nivel de ingreso per capita y haber presentado un coeficiente de Gini inferior a 0,4 durante un período importante de su historia, Argentina nunca ha logrado desarrollar un impuesto a la renta de una cierta significación para el erario público (Cetrángolo y Gomez Sabaini, 2007: 33). Si bien el gravamen tuvo algún peso durante la década que va de 1945 a 1955, con posterioridad a la misma y durante más de tres décadas el mismo fue perdiendo participación en la estructura tributaria, para volver a recuperar posiciones desde los años noventa. Debe señalarse, no obstante, que una parte sustancial del crecimiento de este tributo obedece a los ingresos provenientes de las empresas privatizadas.

A su vez, y tal como es una característica común en toda la región, el peso de la imposición a la renta ha descansado primordialmente en una fuerte participación del impuesto a la renta societaria y en una reducida presencia de los ingresos del impuesto a la renta personal. Con respecto al PBI, Ganancias trepó de 3,7 a 6,4 por ciento del PIB entre 2000 y 2012, pero el impuesto a las Ganancias de personas físicas pasó apenas de 1,35 por ciento al 1,65 por ciento. Lo que evitó que subiera más fueron los ajustes recurrentes de los

mínimos no imponibles en los salarios de los trabajadores y el incremento de los inscriptos al monotributo, mientras que el Impuesto a las Ganancias de Sociedades subió de 2.11 por ciento a 3.40 por ciento del PIB en estos años debido al impacto del crecimiento sobre la actividad, lo mismo que la inflación. En términos de la recaudación total, durante 2000 y 2012, los ingresos del impuesto a las ganancias han mantenido una participación relativamente constante en torno al 20 por ciento. Son al menos tres las causas que pueden explicar estos hechos: las variaciones que experimentó el PIB como consecuencia de cambios en el nivel de actividad, los cambios en la composición en la estructura tributaria y en la legislación del impuesto a las ganancias.

Debido a que los importes que se ingresan por el impuesto a las ganancias en cada año responden a los resultados obtenidos durante el año anterior, los ingresos de 2002 reflejaron las consecuencias de la crisis de 2001. Esta situación comienza a revertirse a partir de 2003 cuando se inicia un aumento sostenido en la recaudación del tributo, el cual se explica principalmente por la mejora en el nivel de actividad. Para el caso de las personas físicas, cabe destacar la mejora que operó sobre los ingresos de quienes pertenecen a la cuarta categoría del impuesto, producto de varios aumentos salariales. Entre 2006 y 2008 la recaudación por el impuesto a las ganancias redujo su participación en la recaudación total. Esto fue consecuencia de los ajustes en términos de las deducciones personales de las personas físicas. Es así como durante 2006, 2007 y 2008 tuvieron lugar diversos incrementos en el mínimo no imponible.

En 2008 se desató una crisis a nivel internacional que afectó el ritmo del crecimiento de la actividad económica. Los ingresos por el impuesto a las ganancias en términos del PIB registrados en 2009 muestran un leve descenso. No obstante, la eliminación del esquema de reducción de las deducciones personales aprobado en diciembre de 2008 y con vigencia para el ejercicio fiscal 2009, colaboró a morigerar la reducción de los ingresos derivados de la recaudación del impuesto a las ganancias. Una vez superados los efectos de la crisis se produjo una mejora en la recaudación del impuesto

en términos del PIB y de la recaudación total. Bienes Personas, por su parte, se mantuvo en el 3 por ciento del total de la recaudación tributaria entre 2000 y 2011, para bajar al 2 por ciento en 2012.

Los derechos de exportación (retenciones) han sido el impuesto más relevante en los '2000, en materia de incremento en la contribución impositiva. Las retenciones fueron reintroducidas en 2002 por razones de equidad. Los sectores productores de bienes transables gozaban de una renta "excedente" por la devaluación del peso, y por ende debían contribuir adicionalmente al fisco por cuestiones sociales de redistribución, ante el impacto de la crisis de 2002 en la pobreza. Así fue como ese año pasaron a representar el 1,6 por ciento del PIB y luego siguieron subiendo hasta alcanzar el 3,5 por ciento del PIB en 2008, luego bajaron levemente y en 2012 representaban el 2,8 por ciento del PIB. A su vez, su participación en la recaudación total para 2012 fue de 9 por ciento de la misma.

Con relación a los Derechos de Exportación, otro punto importante para resaltar es la implementación a partir del Dto. 206/2009 del Fondo Federal Solidario (FFS). El mismo se constituye con el 30 por ciento de los Derechos de Exportación del complejo sojero (porotos, pellets y aceite de soja). La distribución del fondo hacia las jurisdicciones receptoras se realiza de manera automática replicando el sistema de Coparticipación Federal, a través del Banco Nación conforme a los mismos porcentajes establecidos en la Ley N°23.548. Los recursos del FFS tienen asignación específica, los mismos son destinados a "financiar obras que contribuyan a la mejora de la infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda o vial en ámbitos urbanos y rurales", quedando expresamente prohibida su utilización para gastos corrientes.

Otro de los gravámenes es el impuesto a los débitos y créditos bancarios, conocido como impuesto al cheque. Entre 2001 y 2012, este gravamen incrementó su participación con respecto al producto apenas del 1,1 al 2 por ciento. Es un impuesto distorsivo, pues induce a evitar la bancarización y por lo tanto atenta contra la formalización de la economía. La expansión no fue mayor

por los siguientes motivos: 1) El sistema financiero quedó muy afectado por la recesión 1999-2002, y el crédito tardó en recuperarse, lo mismo que los depositantes, luego de la crisis desatada por el corralito de 2001, y la devaluación y la pesificación asimétrica de 2002, junto al corralón; 2) La reactivación económica se realizó con tipo de cambio alto y por ende protección comercial, con lo cual buena parte de las nuevas inversiones se financiaron con capital propio, y no con crédito bancario, 3) Con el boom económico y de consumo, los bancos se centraron en el financiamiento del crédito personal, sea en tarjetas, o préstamos personales; 4) Como el consumo viene reemplazando a la inversión privada en los últimos años como motor del crecimiento, las entidades financieras han intensificado las cuentas sueldo, personales y créditos personales, que no pagan impuesto al Cheque; 5) Esto no necesariamente incrementó el grado de bancarización, de modo de pagar el impuesto al cheque en cuentas corrientes o cajas de ahorro (Benzrihen y otros, 2011: 32-33).

En lo que respecta a los Ingresos de la Seguridad Social, su participación en el total de la recaudación creció por el aumento del empleo formal, el incremento de la remuneración imponible y diversos cambios legislativos, entre los que se destacan la estatización de las AFJP y la paralela creación del Sistema Previsional Argentino, que permitieron ampliar la cobertura del Sistema de Seguridad Social. Asimismo, los cambios introducidos en los topes de la remuneración imponible sobre la cual se calculan los Aportes Personales, permitieron ampliar el conjunto de recursos destinados a financiar mejoras en las prestaciones otorgadas a los beneficiarios. Los Aportes y Contribuciones pasaron del 3.3 por ciento del PIB en 2001 a 7.10 por ciento en 2012. La menor suba se dio en los aportes de los trabajadores autónomos, cuyos ingresos no participan de los beneficios de las paritarias.

En el presente informe se trabajará sobre las provincias de Córdoba, Santa Fé y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con el objetivo de analizar las políticas tributarias de las provincias seleccionadas, su dependencia con el Gobierno Nacional y las dificultades financieras para solventar sus obligaciones en la provisión de servicios públicos.

CÓRDOBA

3. Análisis de la situación fiscal de la provincia de Córdoba.

3.1. Composición de los recursos en función del origen

El componente más significativo de los recursos de la provincia de Córdoba lo constituye el aporte que realiza el Estado Nacional a través del régimen de coparticipación federal y otras transferencias corrientes¹ y de capital. Entre 2001 y 2011 esos rubros representaron en promedio un 63,7 por ciento de los ingresos provinciales anuales, con un piso de 55,3 por ciento en 2002 y un techo de 67,2 por ciento en 2010. El resto de los ingresos son propios y provienen de los impuestos provinciales, otros recursos no tributarios, la venta de bienes y servicios, las rentas de la propiedad, los recursos propios de capital y el rubro disminución de la inversión financiera.

Cuadro 1: Ingresos provinciales

2001-2011

En millones de pesos

Año	Ingresos propios (*)	%	Ingresos de origen nacional (**)	%	Total
2001	861	39,0	1.345	61,0	2.206
2002	1.037	44,7	1.285	55,3	2.322
2003	1.277	40,3	1.888	59,7	3.165
2004	1.458	34,2	2.806	65,8	4.264
2005	1.797	33,1	3.633	66,9	5.430
2006	2.280	34,2	4.394	65,8	6.674
2007	2.734	32,0	5.801	68,0	8.535
2008	3.790	34,4	7.228	65,6	11.018
2009	4.683	36,3	8.223	63,7	12.906
2010	6.361	32,8	13.053	67,2	19.414

¹ En transferencias corrientes se incluyen programas de seguridad alimentaria, incentivo docente, compensaciones salariales docentes y el financiamiento del déficit de la caja previsional en caso de que sea necesario.

2011	8.515	38,0	13.874	62,0	22.389
------	-------	------	--------	------	--------

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

(*) Incluye recursos tributarios de origen provincial, no tributarios (regalías y otros), provenientes de venta de bienes y servicios y de rentas de la propiedad, recursos propios de capital y disminución de la inversión financiera.

(**) Incluye régimen de coparticipación federal y otras transferencias corrientes y de capital.

El porcentaje creciente de los ingresos de origen nacional dentro del total los recursos disponibles evidencia una dependencia significativa con respecto al gobierno central. Otra forma más clara aún de medir el recorte de la autonomía financiera es analizar la relación existente entre los recursos provinciales y el gasto total de la jurisdicción. Este indicador muestra que los recursos propios apenas alcanzaron a cubrir entre el 29,6 y el 40,6 por ciento del total de gastos del gobierno provincial entre 2001 y 2011. El porcentaje más bajo de la serie se registró en 2001 con un 29,6 por ciento, dos años después se recuperó llegando al 40,6 por ciento, en 2004 cayó a 36,2, luego a 33,4 y desde entonces se mantiene en torno al 34 por ciento.

Cuadro 2: Autonomía Financiera

2001-2011

En millones de pesos

Año	Ingresos propios (*)	Gasto total	Autonomía Financiera (%)
2001	861	2.908	29,6
2002	1.037	2.639	39,3
2003	1.277	3.149	40,6
2004	1.458	4.031	36,2
2005	1.797	5.375	33,4
2006	2.280	6.658	34,2
2007	2.734	8.615	31,2
2008	3.790	11.318	33,5
2009	4.683	13.821	33,8
2010	6.361	18.278	34,8
2011	8.515	24.439	34,8

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

(*) Incluye recursos tributarios de origen provincial, no tributarios (regalías y otros), provenientes de venta de bienes y servicios y de rentas de la propiedad, recursos propios de capital y disminución de la inversión financiera.

Cómo destacamos anteriormente, los ingresos propios no sólo incluyen recursos tributarios sino también regalías, dinero proveniente de la venta de bienes y servicios y renta de propiedades, entre otros ítems. Por lo tanto, es importante precisar la incidencia sólo de la recaudación tributaria en el total de los recursos. Ese cálculo arroja que los impuestos provinciales oscilaron entre 2001 y 2011 en torno al 29 por ciento del total de los recursos disponibles por parte de la gobernación. Esa es una cifra baja que también permite ver los límites de la autonomía financiera, pero en términos relativos no desentona. De hecho, la media de la recaudación tributaria propia como proporción de los recursos totales en el período 2001-2011 únicamente superó la marca del 20 por ciento en cinco provincias: Mendoza (25 por ciento), Córdoba (29 por ciento) Santa Fe (30 por ciento), Buenos Aires (47 por ciento) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (79 por ciento). Este dato deja en evidencia que en el 80 por ciento de las provincias argentinas los ingresos tributarios propios sólo permiten hacer frente a sólo un peso de cada cinco que son gastados.

Cuadro 3: Recursos tributarios de origen provincial sobre recursos totales
2001-2011

En millones de pesos

Año	Recursos tributarios	% de recursos totales
2001	754	34,2
2002	800	34,5
2003	1.039	32,8
2004	1.215	28,5
2005	1.470	27,1
2006	1.849	27,7
2007	2.280	26,7
2008	2.914	26,4
2009	3.855	29,9
2010	5.204	26,8
2011	7.029	31,4

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

Que durante 2001-2011 los recursos propios de Santa Fe hayan oscilado entre el 44,7 y el 32 por ciento del gasto total del gobierno provincial y los tributarios provinciales apenas entre el 34,5 y el 26,4 por ciento de ese total, es un dato preocupante, pero esa cifra ubica a la Provincia en la mitad de tabla del ranking provincial que mide la autonomía financiera, pues hay casos de alta autonomía como la Ciudad de Buenos Aires, donde los recursos propios cubren el 85 por ciento, pero también ejemplos de dependencia extrema como el que representan Formosa y La Rioja donde en 2011 los recursos propios cubrieron apenas el 7 y 8 por ciento, respectivamente, del gasto total de esas provincias. Ahora bien, cuando los recursos de origen nacional representan una porción muy significativa de los recursos totales, una consecuencia negativa suele ser la baja presión fiscal de la jurisdicción en cuestión, pues subir los impuestos provinciales supone un costo político alto y el impacto en la estructura general de financiamiento termina siendo escaso.

En lo que respecta al aporte del Estado Nacional, el grueso proviene del régimen de coparticipación federal de recursos fiscales previsto en la ley 23.548 de enero de 1988 y sus modificatorias. Entre 2001 y 2011 esa partida concentró en promedio el 59,3 por ciento del total de los recursos provenientes de la Nación, con un piso de 46,5 en 2010 y un techo de 65,8 por ciento en 2011, lo que además muestra la fuerte inestabilidad del indicador en los últimos dos años de la serie. El rubro “otros ingresos de origen nacional” representó en el mismo período entre el 18,8 y el 34 por ciento del total, habiendo registrado su piso el último año. Otro de los rubros son las transferencias corrientes donde se incluyen programas de seguridad alimentaria, incentivo docente, compensaciones salariales docentes y el financiamiento del déficit de la caja previsional cuando es necesario. Esta partida promedió un 13,4 por ciento anual en el período, pero la serie permite observar una fuerte inestabilidad. En 2001 representó apenas el 4,5 por ciento. Luego comenzó a subir hasta alcanzar el 18,1 por ciento en 2005. Los cuatro años siguientes se mantuvo en torno al 13 por ciento, pero en 2010 trepó hasta el 25,4 por ciento, para retroceder nuevamente al año siguiente a un 8,9 por ciento, uno de los valores

más bajos de la serie. Por último, se destacan las transferencias de capital destinadas a financiar obra pública provincial. Entre 2001 y 2004 no se registran ingresos por este rubro. Recién a partir de 2005 ingresan 44 millones de pesos, un 1,2 por ciento del total de ingresos provenientes de Nación. Al año siguiente ese porcentaje trepó al 4,4 por ciento y alcanzó un pico de 7 por ciento en 2010, bajando levemente al cierre de la serie analizada. Uno de los factores que puede explicar este suba reciente es la creación en 2008, durante el conflicto con las entidades rurales por la resolución 125, del Fondo Federal Solidario que desde 2009 transfiere a las provincias un 30 por ciento de lo producido por las retenciones a las exportaciones de soja de manera automática. Entre 2009 y 2011, este fondo representó un 40 por ciento del total de las transferencias de capital realizadas al conjunto de las provincias.

Cuadro 4: Ingresos provinciales de origen nacional

En millones de pesos

Período 2001-2011

Año	Coparticipación federal	Otros recursos	Transferencias corrientes	Transferencias de capital	Total
2001	827	458	60	0	1.345
2002	754	413	118	0	1.285
2003	1.127	530	231	0	1.888
2004	1.746	634	426	0	2.806
2005	2.183	747	659	44	3.633
2006	2.671	946	584	193	4.394
2007	3.537	1.220	767	277	5.801
2008	4.357	1.640	987	244	7.228
2009	4.555	1.987	1.156	525	8.223
2010	6.062	2.759	3.318	914	13.053
2011	9.122	2.603	1.247	902	13.874

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

Cuadro 5: Ingresos provinciales de origen nacional

En porcentaje
Período 2001-2011

Año	Coparticipación federal	Otros recursos	Transferencias corrientes	Transferencias de capital	Total
2001	61,5	34,0	4,5	0	100
2002	58,7	32,1	9,2	0	100
2003	59,7	28,1	12,2	0	100
2004	62,2	22,6	15,2	0	100
2005	60,1	20,6	18,1	1,2	100
2006	60,9	21,4	13,3	4,4	100
2007	61,0	21,0	13,2	4,8	100
2008	60,3	22,7	13,6	3,4	100
2009	55,4	24,2	14,0	6,4	100
2010	46,5	21,1	25,4	7,0	100
2011	65,8	18,8	8,9	6,5	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

3.2. Potestad tributaria del gobierno provincial y delegación de competencias a los municipios.

La recaudación tributaria de Córdoba se basa en cuatro tributos principales: inmobiliario, ingresos brutos, sellos e impuesto a la propiedad automotor.

Varias provincias han descentralizado en sus municipios tributos como automotores, inmobiliario urbano e incluso inmobiliario rural². En el caso de Córdoba se descentralizó el impuesto a la patente de automotores, en sintonía con otras diez jurisdicciones que hicieron lo mismo. De hecho, la participación de los gobiernos locales a nivel nacional en el cobro de este impuesto durante

² Si bien en el Chaco los municipios tienen la potestad de recaudar el impuesto inmobiliario rural, los datos disponibles de la DNCFP del Ministerio de Economía parecen indicar que en los hechos solamente perciben el urbano.

2010 fue del 18,1 por ciento y en eso influyó mucho la descentralización que impulsó Córdoba por ser una de las provincias más grandes del país.

Lo que sigue es un detalle de las características de los principales tributos provinciales:

Impuesto Inmobiliario

Es un impuesto que se cobra a todos los inmuebles ubicados en la Provincia de Córdoba. La obligación tributaria se genera por el solo hecho del dominio, posesión a título de dueño, cesión por el Estado Nacional, Provincial o Municipal, en usufructo, uso, comodato u otra figura jurídica, a terceros para la explotación de actividades primarias, comerciales, industriales o de servicios, o tenencia precaria otorgada por entidad pública nacional, provincial o municipal, con prescindencia de su inscripción en el padrón o guía de contribuyentes. La base imponible del impuesto es la valuación de cada inmueble determinada por la Ley de Catastro, multiplicada por los coeficientes de actualización que fija la Ley Impositiva Anual, la que además puede establecer el impuesto mínimo a pagar por cada inmueble (CT. Art. 164).

El Inmobiliario está conformado por un impuesto básico que surge de aplicar sobre la base imponible las alícuotas que fija la Ley Impositiva Anual y un Impuesto Adicional cuya base imponible estará formada por la base o suma de bases imponibles del Impuesto Básico, de las propiedades rurales, atribuibles a un mismo contribuyente. A su vez se aclara que cuando sobre una misma parcela exista condominio o indivisión hereditaria o posesión a título de dueño de varias personas, cada condómino o heredero, o legatario, o poseedor, computará la proporción que le corresponda a dicho derecho. El Impuesto Inmobiliario Básico es determinado por la Dirección General de Rentas Provincial

La Provincia exceptúa de pleno derecho del pago de este impuesto al Estado Nacional, los Estados Provinciales y las Municipalidades a condición de su reciprocidad, sus dependencias y reparticiones autárquicas o descentralizadas,

y las Comunas³; la Iglesia Católica, por los inmuebles destinados al culto, a la vivienda de sus sacerdotes y religiosas, a la enseñanza o demás obras de bien común; los Estados extranjeros acreditados ante el gobierno de la Nación por los inmuebles que sean ocupados por las sedes oficiales de sus representaciones diplomáticas y consulares; la Lotería de la Provincia de Córdoba; los Consorcios Camineros creados por Ley N° 6233 y sus modificatorias; y el inmueble destinado a la vivienda permanente del contribuyente o su grupo familiar que convive con él cuando el mismo sea categorizado como hogar indigente dentro del programa de “Reconstrucción Social” instaurado por Decreto N° 1214/2006 (CT. Art. 165). Además, figuran una serie de excepciones subjetivas entre las que se destacan los templos e inmuebles destinados al culto de las religiones que se practiquen en la Provincia, los inmuebles pertenecientes a fundaciones, colegios o consejos profesionales, asociaciones civiles y mutualistas, y simples asociaciones civiles o religiosas sin fines de lucro; los inmuebles que hayan sido cedidos para el funcionamiento de hospitales, asilos, casas de beneficencia, hogares de día, bibliotecas públicas, escuelas y establecimientos de enseñanza en general; los inmuebles afectados como sede de los partidos políticos y el inmueble destinado a la vivienda permanente del contribuyente o de su grupo familiar, cuando éste sea una persona discapacitada (CT. Art. 166).

Impuesto sobre los Ingresos Brutos

Es un impuesto que se aplica al ejercicio del comercio industria, profesión, oficio, negocio, locaciones de bienes, obras o servicios, o de cualquier otra actividad a título oneroso -lucrativa o no- cualquiera sea la naturaleza del sujeto que la preste, incluidas las sociedades cooperativas, y el lugar donde se realice, zonas portuarias, espacios ferroviarios, aeródromos y aeropuertos, terminales de transporte, edificios y lugares de dominio público y privado (CT. Art. 173) Son contribuyentes las personas de existencia visible, las personas

³ No se encuentran comprendidas en esta exención, las reparticiones autárquicas, entes descentralizados y las empresas de los estados mencionados, cuando realicen operaciones comerciales, bancarias o de prestación de servicios a terceros a título oneroso. La exención, tampoco comprende a los inmuebles de los Estados Nacional, Provincial y Municipal que hayan sido cedidos en usufructo, uso, comodato, cesión u otra figura jurídica, a terceros para la explotación de su actividad primaria, comercial, industrial o de servicios.

jurídicas de carácter público y privado y las asociaciones civiles o religiosas, las Uniones Transitorias de Empresas, los fideicomisos y los fondos comunes de inversión. La base imponible está constituida por el monto total de los ingresos brutos devengados en el período fiscal de las actividades gravadas⁴. Al aplicarse sobre la facturación y en tanto pueda ser trasladado a los precios opera como un impuesto al consumo, con la característica adicional de que, a diferencia del impuesto nacional al valor agregado, es un impuesto en “cascada” dado que corresponde al valor total de las ventas y no al valor que se agrega en cada etapa del proceso productivo, por lo que grava varias veces, en distintas etapas de elaboración, el mismo valor de, por ejemplo, los insumos.

El pago de este impuesto se efectúa sobre la base de una declaración jurada. El período fiscal es el año calendario y se deben tributar once anticipos mensuales y un pago final. La Ley Impositiva Anual fija los importes que en concepto de impuesto mínimo deben ingresar anualmente los contribuyentes en función a la actividad que desarrollen y que sirven de base para el cálculo de los importes mínimos mensuales establecidos en el Código Tributario Provincial. El importe a tributar por cada anticipo y pago final es el que resulta del producto de la alícuota por la base atribuible al mes de referencia.

El Código Tributario exceptúa del pago de este impuesto al Estado Nacional, los Estados Provinciales y las Municipalidades, las representaciones diplomáticas y consulares de los países extranjeros, La Iglesia Católica, las fundaciones, los colegios o consejos profesionales y asociaciones profesionales con personería gremial, las bolsas de comercio y los mercados de valores, las asociaciones mutualistas⁵, los servicios de radiodifusión y televisión, los establecimientos educacionales privados incorporados a los

⁴ Se considera ingreso bruto al valor o monto total -en valores monetarios incluidas las actualizaciones pactadas o legales, en especies o en servicios- devengadas en concepto de venta de bienes, de remuneraciones totales obtenidas por los servicios, la retribución por la actividad ejercida, los intereses obtenidos por préstamos de dinero o plazos de financiación, y en general el de las operaciones realizadas (CT, Art. 181)

⁵ Se excluye de esta exención los ingresos que deban tributar el Impuesto al Valor Agregado, la actividad que puedan realizar en materia de seguros y las colocaciones financieras y préstamos de dinero.

planes de enseñanza oficial y los dedicados a la enseñanza de discapacitados y las sociedades o empresas que se encuentren en procesos concursales, exclusivamente en aquellos casos en que el desarrollo de la misma actividad sea continuada por los trabajadores, entre otros casos (CT, Art. 207). Además, están exceptuadas una larga serie de actividades entre las que sobresalen las ejercidas en relación de dependencia, el desempeño de cargos públicos, las jubilaciones, las pasantías universitarias, la edición de libros, apuntes, diarios, periódicos y revistas, la prestación de servicios públicos de agua potable o riego, el transporte internacional de pasajeros y de cargas, los intereses y la actualización monetaria obtenidos por depósitos en caja de ahorro y plazo fijo, y los honorarios provenientes del ejercicio de actividades profesionales con título universitario o terciario (CT, Art. 208)

Impuesto de sellos

Es un impuesto que se aplica sobre todos los actos, contratos u operaciones de carácter oneroso instrumentados que se realizan en Córdoba; sobre contratos a título oneroso formalizados por correspondencia; sobre operaciones realizadas a través de tarjetas de crédito o de compras y sobre operaciones monetarias que representen entregas o recepciones de dinero que devenguen interés. La base imponible del impuesto es el valor nominal expresado en los instrumentos gravados, salvo lo dispuesto para casos especiales. El pago debe ser satisfecho dentro de los quince días corridos posteriores al de la fecha de otorgamiento del acto, contrato u operación.

El Código Tributario de la provincia establece que están exentos de este impuesto: 1) El Estado Nacional, el Estado Provincial, Municipalidades y Comunas, 2) La Iglesia Católica, las fundaciones, las asociaciones civiles y simples asociaciones civiles o religiosas , 3) Los servicios de radiodifusión y televisión, 4) Las Cooperativas de Vivienda, 5) Los partidos políticos, 6) Las sociedades o empresas que se encuentren en concurso, quiebra o sus titulares hubieren abandonado la explotación empresarial ostensiblemente y con riesgo para la continuidad de la empresa, exclusivamente en aquellos casos en que el desarrollo de la misma actividad sea continuada por los trabajadores; 7) Lotería

de Córdoba, 8) una serie de agencias públicas, 9) El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 10) La Corporación Financiera Internacional y 11) Asesores de Córdoba S.A. (CT. Art. 250). A su vez, en el artículo 251 del Código se explicita una lista de cincuenta actos, contratos y operaciones que también están exentas del tributo.

Impuesto a la Propiedad Automotor

Es un impuesto que se paga por los vehículos automotores y acoplados radicados en la Provincia. Esto es automóviles, motocicletas, camionetas, camiones utilitarios y embarcaciones. Son contribuyentes del impuesto los titulares de dominio y los usufructuarios de los que fueran cedidos por el Estado para el desarrollo de actividades primarias, industriales, comerciales o de servicios que se encuentren radicados en la Provincia de Córdoba. A su vez, son responsables solidarios del pago de la patente única: a) los poseedores o tenedores de los vehículos sujetos al gravamen; b) los vendedores o consignatarios de vehículos automotores y acoplados nuevos o usados. La base imponible del impuesto se determina a partir del valor, modelo, peso, origen, cilindrada y/o carga transportable de los vehículos. El pago del impuesto se efectúa en la forma y condiciones que disponga la Ley Impositiva Anual. Las Municipalidades y Comunas de la Provincia pueden establecer tributos sobre vehículos automotores y acoplados radicados en su jurisdicción, pero deben aplicar las tablas de valores que anualmente se fijan para la liquidación del impuesto y las escalas, importes mínimos y alícuotas establecidas por la Ley Impositiva N° 8655 (CT. Art. 264)

Están exentos del pago del impuesto los automotores del Estado Nacional, el Estado Provincial, Municipalidades y Comunas, de personas discapacitadas, de bomberos voluntarios, de Estados extranjeros, de consorcios camineros, de la Lotería de la Provincia, de instituciones religiosas y de automotores afectados a explotaciones cuyos titulares se encuentren en procesos concursales, fallidos o hubieren abandonado la explotación de manera ostensible y con riesgo para la continuidad de la empresa, exclusivamente en aquellos casos en que la

actividad de la organización o empresa sea continuada por agrupaciones de trabajadores (CT. Art. 267)

Otros impuestos

Por fuera de los cuatro impuestos reseñados, en el Código Tributario figuran otros tributos de escasa incidencia en la recaudación: El Impuesto a las Actividades del Turf, el impuesto a las loterías, rifas, concursos sorteos y juegos de azar y las tasas retributivas de servicios. El monto de los tres gravámenes lo fija la Ley Impositiva Anual.

3.3. Organismos de Administración Fiscal

Los tributos que establece la Provincia de Córdoba se rigen por las disposiciones de su Código Tributario Provincial de la Provincia de Córdoba⁶ y Leyes Tributarias Especiales. Según el Código Tributario, los organismos de Administración Fiscal son la Dirección General de Rentas y/o Dirección de Policía Fiscal. La Dirección General de Rentas depende de la Secretaría de Ingresos Públicos y su director debe ser un profesional graduado en Ciencias Económicas con cinco años de ejercicio profesional como mínimo. La Dirección de Policía Fiscal también depende del Ministerio de Finanzas, a través de la Secretaría de Ingresos Públicos, o de los organismos que en el futuro los reemplacen o ejerzan su competencia. Su Director es designado por el Poder Ejecutivo y debe ser un contador público o abogado con no menos de cinco años de antigüedad en el ejercicio de la profesión, treinta años de edad como mínimo y no estar comprendido en ninguna inhabilitación o incompatibilidad legal.

En su artículo 17 el Código Tributario establece que la Dirección General de Rentas tiene las siguientes funciones:

⁶ Ley 6006 sancionada el 10 de febrero de 1977 (BO 16/02/1977) y sus modificatorias. Texto ordenado por el decreto 574 del 5 de junio de 2012 (BO 26/06/2012)

- a) Establecer y modificar su organización interna y reglamentar el funcionamiento de sus oficinas, sin alterar la estructura básica aprobada previamente por el Poder Ejecutivo;
- b) Recaudar, verificar y fiscalizar los tributos;
- c) Determinar y devolver los tributos, vigentes o no, y los que en el futuro se establezcan;
- d) Aplicar sanciones por infracciones a las disposiciones de este Código y demás Leyes Tributarias;
- e) Resolver las cuestiones atinentes a las exenciones tributarias y a las vías recursivas previstas en este Código en las cuales sea competente;
- f) Evaluar y disponer, mediante resolución fundada, los créditos fiscales que resulten incobrables por insolvencia del contribuyente u otras causales, debiendo quedar registrados en el padrón de morosos;
- g) Hacer constar en los cedulones que remita a los contribuyentes para el pago de los Tributos Provinciales, la existencia de deuda por el tributo respectivo;
- h) Responder consultas vinculantes que los sujetos pasivos y demás obligados tributarios hubiesen formulado, en el marco del Capítulo Tercero del presente Título;
- i) Resolver las solicitudes de convalidación y transferencia de créditos impositivos.

En ese mismo artículo se aclara además que las funciones previstas en los incisos c), d), e), h) e i) únicamente serán ejercidas por el Director General de Rentas en su carácter de Juez Administrativo o, en su caso, por los funcionarios que éste o el Secretario de Ingresos Públicos designe con ese carácter. Las funciones establecidas en el inciso f) únicamente serán ejercidas por el Director de Rentas.

Ahora bien, la Dirección de Policía Fiscal, creada por la ley 9187 y promulgada por el decreto 1278/2004 (B.O. 3/11/2014), tiene 15 funciones, previstas en el artículo cuarto de la citada norma:

- 1) Entender en la determinación de los objetivos y la formulación de las políticas del área de su competencia.
- 2) Ejecutar los planes, programas y proyectos del área de su competencia, elaborados conforme a las directivas que imparta el Poder Ejecutivo.
- 3) Entender en la determinación de los objetivos y la formulación de las políticas del área de policía fiscal, y en especial, en aquéllas que tiendan tanto a promover la concientización tributaria a través de acciones que estimulen el cumplimiento espontáneo de las obligaciones fiscales, cuanto a mejorar y optimizar la cultura impositiva en todo el territorio provincial.
- 4) Establecer y/o modificar su organización interna y reglamentar el funcionamiento de cada una de sus áreas, de acuerdo a la estructura y con el alcance que le otorgue el Poder Ejecutivo.
- 5) Resolver los asuntos que sean de su competencia conforme a los instrumentos legales vigentes.
- 6) Verificar, fiscalizar y determinar tributos, se encuentren vigentes o hayan sido reemplazados, y también aquellos que se establezcan en el futuro.
- 7) Verificar y fiscalizar mejoras no declaradas, a los fines de la determinación y liquidación del impuesto inmobiliario.
- 8) Dictar resoluciones que determinen obligaciones tributarias y/o apliquen multas, con el carácter de juez administrativo.
- 9) Aplicar sanciones por infracciones a las disposiciones del Código Tributario Provincial, demás leyes impositivas y los cuerpos legales que las reemplacen ó sustituyan.
- 10) Instar y promover la adopción de medidas preventivas, que aseguren la percepción de los importes presumiblemente adeudados por los contribuyentes y/o responsables sometidos a proceso de determinación.
- 11) Evaluar las pruebas ofrecidas por los sumariados y entender en las cuestiones de puro derecho aludidas por los infractores en ejercicio de su defensa, en aquellos casos de competencia de la Dirección de Policía Fiscal
- 12) Realizar todas aquellas diligencias y actos, destinados a preservar y efectivizar las acreencias fiscales, que -en materia de procedimiento- establezca el Código Tributario Provincial.

13) Resolver las vías recursivas previstas en el Código Tributario Provincial en las cuales sea competente.

14) Propugnar la capacitación permanente del personal administrativo y técnico que esté afectado a los distintos programas que se establezcan para la policía fiscal.

15) Entender en todas las facultades que se le confieran por leyes específicas relacionadas con su finalidad general y competencias.

Algunas de estas funciones se superponen con las que el Código Tributario le asigna a la Dirección General de Rentas. Por ese motivo, el artículo 5 de la ley 9187 estableció que “las disposiciones del Código Tributario Provincial que remitan o confieran atribuciones a la Dirección de Rentas y que ahora resultan absorbidas en el ámbito de aplicación de la presente ley, se deberán entender igualmente remitidas o conferidas a la competencia de la Dirección de Policía Fiscal”. En lo que respecta a la facultad de fiscalización establecida en el inciso B del artículo 17 del Código Tributario, la ley 9187 fue más allá y estableció que “será ejercida en forma exclusiva por la Dirección de Policía Fiscal a partir de la vigencia de la presente ley”. A su vez, el artículo 19 de la ley 9187 establece que “todo conflicto normativo relativo a su aplicación deberá interpretarse y resolverse en beneficio de la presente ley”.

En lo que hace al impuesto inmobiliario, el Código Tributario en forma tácita admite desde siempre como organismo de administración con responsabilidades compartidas a la Dirección de Rentas y la Dirección de Catastro, lo que está delimitado en el primer párrafo de su artículo 164, al señalar que la base imponible de este impuesto, es la valuación de cada inmueble determinada por la ley de catastro multiplicada por los coeficientes de actualización que fije la ley impositiva anual. A partir de la determinación de la base imponible y en todas las etapas posteriores comienza a actuar la Dirección de Rentas. Si bien es cierto la Dirección de Catastro no se incorporó al Código Tributario como un órgano de la administración tributaria, no caben dudas que debió estar incluido por sus responsabilidades e implicancias por actuar en el aspecto valuativo, como en la determinación del hecho imponible y

en la determinación de los verdaderos contribuyentes de cada parcela o unidad de dominio exclusivo que deben tributar el impuesto inmobiliario.

El catastro provincial se ejecuta desde el año 1969 con fundamento en la ley 5057, reglamentada por decreto 7949/69, y sus modificatorias. Esta ley crea la Dirección General de Catastro y define qué es el catastro territorial, indicando que es el Censo y Registro de la propiedad inmobiliaria, tendiente a lograr la garantía de la propiedad, mediante el ordenamiento de la información jurídica, económica y gráfica, de modo que permita la individualización de cada parcela y su valuación. La norma aclara en su artículo 4 que la ejecución del catastro comprende tres aspectos: la planimetría catastral, la valuación y la conservación.

a) - La planimetría catastral tendrá por objeto la representación gráfica de cada parcela y su ubicación en los planos respectivos.

b) - La valuación tendrá por objeto la determinación racional, objetiva y simultánea del valor de cada parcela con fines impositivos y estadísticos.

c) La conservación tendrá por objeto reflejar actualizadamente la correcta individualización de las parcelas manteniendo una conexión permanente entre el catastro, los protocolos de dominio y el padrón de contribuyentes.

En síntesis, la Dirección de Catastro registra y valúa, a nivel de valuación fiscal, las parcelas o unidades de dominio exclusivo, da los números de cuenta con fines tributarios, siendo de aplicación en materia procesal por cualquier cuestionamiento a las decisiones de dicho Organismo, la ley de procedimiento administrativo vigente en la Provincia (Ley 6658 y modificatorias).

3.4. Recursos y Procedimiento tributario

En 2002 el Poder Legislativo Provincial aprobó la Ley N° 9.025 (B.O. 28/06/02) que reformó el Código Tributario eliminando el Tribunal Fiscal de Apelaciones luego de 43 años de existencia. El Tribunal era un órgano jurisdiccional que

impartía justicia dentro del Poder Ejecutivo pero separado de la Administración activa, garantizando su independencia. Se trataba de un Tribunal especializado, ya que sus Vocales accedían al cargo previo concurso de antecedentes que acreditaran su idoneidad en Derecho Tributario, a lo que se sumaba la integración interdisciplinaria de sus miembros (contadores y abogados). Su eliminación motivó la modificación de la vía recursiva contra las resoluciones de la Dirección de Rentas y/o Dirección de Policía Fiscal, dejando sólo el recurso de reconsideración con efectos suspensivos y eliminando el de apelación y/o nulidad que era ante el Tribunal Fiscal.

Como consecuencia de dicha eliminación, contra las resoluciones de la Dirección de Rentas o Dirección de Policía Fiscal, de última instancia, al contribuyente o responsable le queda únicamente la vía de la demanda contenciosa administrativa, dentro de los treinta 30 días hábiles de notificada la respectiva resolución ante la Cámara Civil y Comercial lo que implica el pago previo de los tributos reclamados, sus actualizaciones, recargos e intereses o la constitución a favor de la Provincia por sí o tercero de hipoteca sobre inmuebles ubicados en la Provincia o aval otorgado por el Banco de Córdoba o póliza de seguro de caución otorgado por Compañía de Seguros calificada en niveles de riesgo conforme la reglamentación.

Se mantuvo el recurso de amparo sustituyendo al Tribunal Fiscal por la Secretaría de Ingresos Públicos. Contra las resoluciones de la Dirección de Rentas y/o Dirección de Policía Fiscal, que ordenan la clausura, se presenta el recurso de reconsideración dentro de los cinco días siguientes a la notificación, y en caso de denegatoria del mismo, se habilita la demanda contenciosa administrativa, por ante las Cámaras con competencia en el lugar de la constatación de la infracción.

A su vez, en el artículo 64 del Código Tributario se aclara que cuando la Dirección proceda a notificar a los contribuyentes de la determinación de oficio de tributos y/o el requerimiento del pago de los mismos, deberá hacerse constar en la notificación, citación o intimación, la vía impugnativa que tendrá el

contribuyente, con indicación expresa de los recursos que podrá interponer y los plazos con que cuenta, detalle de la norma aplicable y transcripción de los artículos e incisos pertinentes. Asimismo se deberá expresar el plazo que tiene la Administración para resolver y las sanciones y procedimientos que se podrán oponer si la misma no lo hiciera en tiempo oportuno.

Por último, con la sanción de la ley 9025, se pretendió eliminar el recurso de nulidad, pero el artículo 3 del Código Tributario, en su último párrafo, dispone: "...En todas las cuestiones de índole procesal no previstas en este Código, serán de aplicación supletoria las disposiciones de la ley 6658 de procedimiento administrativo y modificatorias y el Código de Procedimiento en lo Civil y Comercial, ambos de la Provincia de Córdoba". Al respecto, dicha ley establece de nulidad absoluta los actos dictados por autoridad incompetente, disponiendo en su artículo 104 que "son nulos los actos administrativos cuando hubieran sido dictados por autoridad incompetente, o se hubieren violado sustancialmente los principios que informan los procedimientos y normas establecidas legal o reglamentariamente para su dictado". Por tanto, esta vía recursiva ha quedado lo mismo expedita.

3.5. Composición de la recaudación provincial

Al analizar la composición de la recaudación de la provincia de Córdoba puede verse que no todos los impuestos tienen la misma relevancia en el total recaudado, e incluso los pesos relativos se han ido modificando en la serie que va de 2001 a 2011. Tal como puede observarse en el cuadro 6, el impuesto más relevante ha sido el que se aplica sobre los ingresos brutos. Sin embargo, su peso relativo se modificó de manera sustancial.

En 2001 representaba el 53,3 por ciento de la recaudación total provincial y en 2011 esa cifra trepó nada menos que al 80,8 por ciento (Cuadro 7). Como ya hemos señalado al detallar las características de los distintos impuestos que cobra la provincia, el impuesto sobre los ingresos brutos se aplica sobre la facturación y como suele ser trasladado a los precios opera como un impuesto

al consumo, siendo el más regresivo de los cuatro tributos principales que percibe el gobierno de Córdoba. En términos conceptuales suele considerarse progresivo un impuesto cuando la alícuota que aplica no es constante, sino que aumenta a medida que aumenta el valor del hecho imponible. Algunos autores, a los efectos de tomar en cuenta el impacto sobre la distribución del ingreso, sostienen además que ese concepto debe incluir también el criterio de considerar progresivo un impuesto que, aunque tenga una única alícuota, sólo recaiga sobre los sectores de mayores ingresos. Es decir, si partimos de la base de que una política tributaria no solo tiene una intención recaudatoria sino también el objetivo de mejorar la distribución del ingreso que genera el mercado, podemos decir que una política tributaria progresiva es aquella que asegura que, después del pago de impuestos, la distribución del ingreso es más igualitaria que antes de pagarlos, mientras que una política tributaria regresiva es aquella que genera una distribución de ingresos menos igualitaria como resultado del pago de impuestos. En este caso, la serie larga permite observar como en Córdoba ha venido creciendo de modo sustancial la participación del impuesto sobre los ingresos brutos, el más regresivo de todos los cobrados por la provincia, lo que evidencia una política tributaria de sesgo regresivo.

A su vez, la creciente participación del impuesto a los ingresos brutos no solo constituye un llamado de atención por ser un tributo regresivo sino porque al ser un impuesto a las transacciones económicas, su nivel de recaudación es mucho más sensible a las variaciones del ciclo económico que, por ejemplo, el del impuesto inmobiliario y, por lo tanto, no permite a los Estados provinciales financiar una política fiscal anticíclica. A su vez, en términos productivos se tratar de un impuesto que puede afectar el nivel de precios, en caso de que los agentes económicos sean formadores de precios, o la rentabilidad cuando son tomadores de precios. En ambos casos, el efecto productivo es negativo.

Esta mayor participación de ingresos brutos fue en detrimento fundamentalmente del impuesto Inmobiliario que en el mismo período pasó de representar el 23,1 por ciento a sólo el 6,6 por ciento de la recaudación total, cayendo incluso por debajo del impuesto a los sellos. La situación se explica

por la determinación de la base imponible a partir de valuaciones fiscales que no guardan relación alguna con los valores de mercado y la aplicación de alícuotas a partir del valor de cada partida y no del correspondiente al conjunto de propiedades que posee cada persona (física o jurídica), lo que termina reduciendo, e inclusive pueden llegar a eliminar, el potencial redistributivo que tiene el impuesto.

En lo que respecta a la valuación fiscal, en Córdoba el valor urbano se multiplicó entre 2001 y 2011 por menos de ocho, mientras que el rural lo hizo casi por 25. Sin embargo, la recaudación conjunta del inmobiliario creció en el mismo período un 167,8 por ciento y sólo el rural creció 65 por ciento. Debido a esta situación, no sorprende que la brecha entre el valor de mercado y la recaudación haya resultado en 2011 más de 15 veces mayor de lo que era en 2001.

Otro problema es que la provincia de Córdoba aplica una tasa única, renunciando así a cualquier intento por introducir cierta progresividad y escalas diferenciadas en la estructura del tributo. Córdoba es la única provincia entre las de mayor desarrollo que no aplica alícuotas progresivas. De hecho, Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos aplican alícuotas máximas que casi duplican la alícuota cordobesa. De este modo, el Inmobiliario en Córdoba termina siendo progresivo solo por el hecho de que grava a los propietarios. Debido a esta situación, Córdoba, junto con La Rioja, han sido las dos provincias en las que menos creció la recaudación del inmobiliario, tanto a nivel rural como urbano,

Cuadro 6: Tributos de origen provincial

En millones de pesos
2001-2011

Año/ Impuesto	ISIB	Inmobiliario	Sellos	Automotor	Otros	Total
2001	402	174	52	35	91	754
2002	430	172	47	24	128	800
2003	624	279	56	37	43	1.039
2004	780	296	72	42	24	1.215
2005	1.048	263	94	58	6	1.470
2006	1.359	289	116	84	0	1.849
2007	1.747	290	145	98	0	2.280
2008	2.246	351	191	125	0	2.914
2009	3.120	361	201	174	0	3.855
2010	4.173	416	404	211	0	5.204
2011	5.677	466	608	277	1	7.029

Fuente: En base a información de la provincia.

Cuadro 7: Tributos de origen provincial

En porcentaje
2001-2011

Año/ Impuesto	ISIB	Inmobiliario	Sellos	Automotor	Otros	Total
2001	53,3	23,1	6,9	4,6	12,1	100,0
2002	53,7	21,5	5,8	3,0	16,0	100,0
2003	60,0	26,9	5,4	3,6	4,1	100,0
2004	64,2	24,4	5,9	3,5	2,0	100,0
2005	71,3	17,9	6,4	4,0	0,4	100,0
2006	73,5	15,6	6,3	4,6	0	100,0
2007	76,6	12,7	6,4	4,3	0	100,0
2008	77,1	12,0	6,6	4,3	0	100,0
2009	80,9	9,4	5,2	4,5	0	100,0
2010	80,2	8,0	7,8	4,0	0	100,0
2011	80,8	6,6	8,7	3,9	0	100,0

Fuente: En base a información de la provincia.

3.6. Composición y evolución del gasto provincial

En este punto se analiza la composición y evolución del gasto público del gobierno de Córdoba por finalidad y por objeto. La clasificación del gasto público por finalidad se presenta según la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad. Permite determinar los objetivos generales y cuáles son las acciones a través de las cuales se estima alcanzarlos. En estos términos la clasificación por finalidad constituye un instrumento fundamental para la toma de decisiones del poder político. Las diferentes categorías de la clasificación por finalidad suelen ser funcionamiento del Estado, Servicios Sociales, Servicios Económicos y Deuda pública. En lo que respecta al objeto del gasto, el clasificador ordena e identifica en forma genérica, homogénea y coherente, los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros que requieren las dependencias y entidades de la Administración Pública Provincial para cumplir con los objetivos y programas establecidos en el presupuesto. En este caso, la distinción central es entre gastos corrientes y de capital.

El gasto por finalidad en la provincia de Córdoba muestra que muestra que los “servicios sociales” demandaron entre 2001 y 2009 entre el 66,1 y el 71,5 por ciento del total de las erogaciones, contemplando dentro de esta categoría las acciones inherentes a la prestación de salud, promoción y asistencia social, seguridad social, educación, cultura, ciencia y técnica, trabajo, vivienda, agua potable, alcantarillado y otros servicios urbanos. En segundo lugar se ubica la categoría “funcionamiento del Estado” que se llevó entre 2001 y 2009 entre el 19,6 y el 26,6 por ciento por ciento de las erogaciones. Aquí se incluyen las acciones propias de la administración gubernamental, el poder legislativo, la justicia, la defensa y la seguridad. En tercer lugar aparecen los “servicios económicos”, entendidos como las acciones de apoyo a la producción de bienes y servicios significativos para el desarrollo económico. Incluye energía, combustibles, minería, comunicaciones, transporte, ecología y medio ambiente, agricultura, industria, comercio y turismo. Esta clasificación comprende

acciones de fomento, regulación y control del sector privado y público. Durante el período analizado esta categoría concentró un 4,1 por ciento del gasto en promedio, con un piso de 2,5 por ciento en 2001 y un pico de 6,3 por ciento en 2004. Por último, quedan los servicios de la deuda que en promedio acapararon el 3,4 por ciento del gasto, con un pico de 6,1 por ciento en 2001 que se fue reduciendo paulatinamente para quedar en 2009 en un 2,1 por ciento, la cifra más baja de toda la serie.

Al analizar la clasificación existente dentro de cada categoría se observa que en la categoría “Funcionamiento del Estado” la Administración general demandó en 2009 11,9 puntos del gasto total, por encima de Defensa y seguridad (9,3) y Justicia (4,4 puntos). La evolución, por su parte, muestra que Administración General lideró todos los años la serie por encima de los otros dos rubros. Por ejemplo, en 2009 el rubro Funcionamiento del Estado demandó 4082 millones de pesos y Administración General 1899 millones, un 46,5 por ciento de ese subtotal.

En lo que refiere a “Servicios Sociales”, la categoría que concentró el mayor porcentaje del gasto total a lo largo de la serie fue “Previsión Social” con un 25 por ciento del gasto total, con un piso de 22,7 por ciento en 2001 y un techo de 27,2 por ciento en 2010. En segundo lugar quedó “Educación, cultura, ciencia y tecnología” con un 24,7 por ciento del gasto total del Estado provincial, observándose un pico de 27,7 por ciento en 2001 y un piso de 23 por ciento en 2007. El podio dentro de esta categoría lo completó “Salud” con un promedio anual en torno a los 11,5 puntos del gasto total.

La tercera categoría es “Servicios Económicos” donde durante toda la serie el principal aporte respecto al gasto total se lo llevó el sector “Servicios”, puntualmente el rubro transporte a donde se destinaron en promedio casi 2,5 puntos del gasto total del Estado provincial durante toda la serie, con un piso de 1,3 por ciento en 2001 y un techo de 3,5 por ciento en 2007, habiendo cerrado la serie con un 3 por ciento. Ese último año, por ejemplo, se destinaron 699 millones a los “Servicios Económicos” y “Servicios” concentró 476 millones,

el 68 por ciento del gasto de la categoría. El resto de los rubros no superó individualmente el 1 por ciento del gasto total en ninguno de los años analizados. Por último, queda la categoría “Servicios de la deuda” que no aparece desagregada. Por lo tanto, el dato a destacar es el gasto promedio de 3,4 por ciento del gasto total.

Cuadro 8: Gasto por finalidad y función

En millones de pesos
2001-2009

Finalidad	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
I. Funcionamiento del Estado	739	700	768	856	1.529	1.772	2.477	3.170	4.082
I. 1. Administración General	271	256	274	310	797	877	1.290	1.408	1.899
I. 2. Justicia	210	197	211	221	272	316	422	615	703
I. 3. Defensa y Seguridad	259	248	283	324	460	579	764	1.147	1.480
II.SERVICIOS SOCIALES	2.307	2.276	2.557	3.024	3.807	4.926	6.191	8.878	10.788
II. 1. Educación, cultura y CyT.	923	833	923	1.035	1.366	1.679	2.155	3.218	3.820
II. 2. Salud	418	406	493	510	611	773	993	1.347	1.676
II. 3. Agua Potable y Alcantarillado	12	12	17	13	20	25	35	47	99
II. 4. Vivienda y urbanismo	37	38	39	36	51	258	186	141	142
II. 5. Promoción y asistencia social	124	141	210	269	296	322	403	576	781
II. 6. Previsión social	755	807	827	1.116	1.409	1.805	2.357	3.505	4.223
II. 7. Trabajo	38	40	48	46	55	64	61	45	48
III. SERVICIOS ECONÓMICOS	83	132	86	272	232	312	441	554	699
III. 1. Producción primaria	18	13	13	18	28	27	30	50	80
III. 2. Energía	4	4	6	7	12	21	34	38	54
III. 3. Industria	1	0	0	1	3	4	8	10	36
III. 4. Servicios (transporte y otros)	44	48	45	100	167	235	330	415	476
III. 5. Otros	16	67	21	147	22	25	39	41	52
IV. SERVICIOS DE LA DEUDA	204	116	166	148	182	213	255	277	333
Total	3.332	3.224	3.577	4.301	5.749	7.223	9.363	12.880	15.902

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación.

Cuadro 9: Gasto por finalidad y funciónEn porcentaje
2001-2009

Finalidad y función	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
I. Funcionamiento del Estado	22,2	21,7	21,5	19,9	26,6	24,5	26,5	24,6	25,7
I. 1. Administración General	8,1	7,9	7,7	7,2	13,9	12,1	13,8	10,9	11,9
I. 2. Justicia	6,3	6,1	5,9	5,1	4,7	4,4	4,5	4,8	4,4
I. 3. Defensa y Seguridad	7,8	7,7	7,9	7,5	8,0	8,0	8,2	8,9	9,3
II. Servicios sociales	69,2	70,6	71,5	70,3	66,2	68,2	66,1	68,9	67,8
II. 1. Educación, cultura y CyT.	27,7	25,8	25,8	24,1	23,8	23,2	23,0	25,0	24,0
II. 2. Salud	12,5	12,6	13,8	11,9	10,6	10,7	10,6	10,5	10,5
II. 3. Agua Potable y Alcantarillado	0,4	0,4	0,5	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,6
II. 4. Vivienda y urbanismo	1,1	1,2	1,1	0,8	0,9	3,6	2,0	1,1	0,9
II. 5. Promoción y asistencia social	3,7	4,4	5,9	6,2	5,1	4,5	4,3	4,5	4,9
II. 6. Previsión social	22,7	25,0	23,1	26,0	24,5	25,0	25,2	27,2	26,6
II. 7. Trabajo	1,1	1,2	1,4	1,1	0,9	0,9	0,7	0,4	0,3
III. Servicios económicos	2,5	4,1	2,4	6,3	4,0	4,3	4,7	4,3	4,4
III. 1. Producción primaria	0,5	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4	0,3	0,4	0,5
III. 2. Energía	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,3	0,3
III. 3. Industria	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2
III. 4. Servicios (transporte y otros)	1,3	1,5	1,3	2,3	2,9	3,2	3,5	3,2	3,0
III. 5. Otros	0,5	2,1	0,6	3,4	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3
IV. Servicios de la deuda	6,1	3,6	4,6	3,4	3,2	3,0	2,7	2,1	2,1
Total	100,0								

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación.

En lo que respecta al gasto por objeto, lo que se observa es que a lo largo del período 2001-2011 los gastos corrientes demandaron en promedio cerca de un 90 por ciento del gasto total, con un pico de 95,5 por ciento en 2003. Luego el porcentaje fue disminuyendo hasta quedar en 86,2 por ciento en 2006, luego comenzó a trepar nuevamente para quedar en 89,4 por ciento en 2008, cerrando la serie con un 84,1 por ciento en 2011. Dentro de los gastos

corrientes, sobresale el gasto en Personal que consumió en promedio el 50 por ciento del gasto total del Estado provincial, con un pico de 48,6 por ciento en 2002 que luego fue bajando levemente hasta tocar un piso de 36,4 por ciento en 2004 y al cierre de la serie se volvió a recuperar para quedar en 45,6 por ciento en 2011.

Dentro de los gastos corrientes, también demandaron un porcentaje relevante las transferencias con cerca del 30 por ciento del gasto total, habiendo registrado un pico de 39,3 por ciento en 2004. Al interior de esta categoría se puede observar que las transferencias al sector público demandaron un porcentaje sustancialmente superior a las destinadas al sector privado, marcando la máxima diferencia en 2003 cuando las primeras concentraron un 27,3 del gasto total y las segundas apenas el 8,3 por ciento. Vale aclarar en este caso que el análisis del gasto por finalidad realizado antes no incluyó las transferencias de provincia a municipios por tratarse de un insumo para la consolidación, mientras que los datos del gasto por objeto si las contemplan.

Por último, vale destacar el porcentaje escaso en términos relativos destinado a gastos de capital durante la serie analizada, con un piso de 4,5 por ciento en 2003 y un techo de 15,9 por ciento en 2011, último año de la serie analizada. No obstante, la evolución no desentona con respecto al resto de las provincias e incluso se ubica por encima del promedio. Al interior de esta categoría, la inversión real directa demanda cerca de un 60 por ciento y el resto se reparten entre inversión financiera y transferencias de capital, con un mayor porcentaje para estas últimas en todos los años.

Cuadro 10: Gasto por objeto

En porcentaje

2001-2011

Objeto del gasto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
I. Gastos corrientes	90,5	92,1	95,5	90,6	87,2	86,2	86,7	89,4	87,6	86,6	84,1
I.1. Gastos de Consumo	58,4	59,9	54,6	47,6	49,5	49,6	50,9	56,2	57,1	54,6	55,3
- Personal	47,0	48,6	42,3	36,6	38,2	39,4	40,3	46,1	47,0	44,1	45,6
- Bienes de Consumo	3,3	3,6	4,0	3,8	3,2	2,9	2,8	3,1	3,0	3,2	2,5
- Servicios	8,1	7,7	8,3	7,2	8,1	7,4	7,9	6,9	7,2	7,3	7,1
I.2. Rentas de la Propiedad	7,0	4,4	5,3	3,7	3,4	3,2	3,0	2,4	2,4	2,0	1,9
I.3. Transferencias Corrientes	25,1	27,8	35,6	39,3	34,3	33,3	32,8	30,7	28,1	30,0	26,9
- Al Sector Privado	10,0	9,6	8,3	8,1	7,7	8,7	7,6	8,7	8,7	11,1	8,3
- Al Sector Público	15,0	18,2	27,3	31,2	26,6	24,6	25,2	22,0	19,4	18,9	18,6
- Al Sector Externo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
II. Gastos de capital	9,5	7,9	4,5	9,4	12,8	13,8	13,3	10,6	12,4	13,4	15,9
II. 1. Inversión Real Directa	4,9	5,0	3,7	4,0	11,2	9,2	11,0	9,5	9,2	9,6	12,3
II. 2. Transferencias de Capital	0,1	0,0	0,2	2,0	1,3	4,2	1,9	0,8	2,1	2,4	2,8
II.3. Inversión Financiera	4,5	2,9	0,7	3,4	0,4	0,4	0,4	0,3	1,1	1,5	0,8
Gasto total	100										

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

SANTA FE

4. Análisis de la situación fiscal de la provincia de Santa Fe

4.1. Composición de los recursos en función del origen

El componente más significativo de los recursos de la provincia de Santa Fe lo constituye el aporte que realiza el Estado Nacional a través del régimen de coparticipación federal y otras transferencias corrientes⁷ y de capital. Entre 2001 y 2011 esos rubros representaron en conjunto entre el 59,9 y el 67,8 por ciento del total de los ingresos provinciales, con una tendencia creciente en los últimos años. El resto de los ingresos son propios y provienen de los impuestos provinciales, otros recursos no tributarios, la venta de bienes y servicios, las rentas de la propiedad, los recursos propios de capital y el rubro disminución de la inversión financiera.

Cuadro 1: Ingresos provinciales

2001-2011

En millones de pesos

Año	Ingresos propios (*)	%	Ingresos de origen nacional (**)	%	Total
2001	902	40,1	1.345	59,9	2.247
2002	983	37,9	1.605	62,1	2.588
2003	1.268	37,0	2.159	63,0	3.427
2004	1.599	35,2	2.939	64,8	4.538
2005	1.905	34,9	3.557	65,1	5.462
2006	2.311	34,9	4.306	65,1	6.617
2007	2.696	32,6	5.564	67,4	8.260
2008	3.428	33,8	6.708	66,2	10.136
2009	3.767	32,5	7.832	67,5	11.599
2010	5.336	33,2	10.731	67,8	16.067
2011	7.056	33,5	14.038	66,5	21.094

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

⁷ En transferencias corrientes se incluyen programas de seguridad alimentaria, incentivo docente, compensaciones salariales docentes y el financiamiento del déficit de la caja previsional en caso de que sea necesario.

(*) Incluye recursos tributarios de origen provincial, no tributarios (regalías y otros), provenientes de venta de bienes y servicios y de rentas de la propiedad, recursos propios de capital y disminución de la inversión financiera.

(**) Incluye régimen de coparticipación federal y otras transferencias corrientes y de capital.

El porcentaje creciente de los ingresos de origen nacional dentro del total los recursos disponibles evidencia una dependencia significativa con respecto al gobierno central. Otra forma más clara aún de medir el recorte de la autonomía financiera es analizar la relación existente entre los recursos provinciales y el gasto total de la jurisdicción. Este indicador muestra que los recursos propios apenas alcanzaron a cubrir entre el 30 y el 44,5 por ciento del total de gastos del gobierno provincial entre 2001 y 2011, habiéndose registrado el porcentaje más bajo en los últimos años de la serie.

Cuadro 2: Autonomía Financiera

2001-2011

En millones de pesos

Año	Ingresos propios (*)	Gasto total	Autonomía Financiera (%)
2001	902	2.495	36,1
2002	983	2.509	39,2
2003	1.268	3.071	41,3
2004	1.599	3.588	44,5
2005	1.905	4.867	39,1
2006	2.311	6.394	36,1
2007	2.696	8.052	33,5
2008	3.428	10.400	33,0
2009	3.767	12.550	30,0
2010	5.336	16.035	33,3
2011	7.056	22.930	30,8

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

(*) Incluye recursos tributarios de origen provincial, no tributarios (regalías y otros), provenientes de venta de bienes y servicios y de rentas de la propiedad, recursos propios de capital y disminución de la inversión financiera.

Cómo destacamos anteriormente, los ingresos propios no sólo incluyen recursos tributarios sino también regalías, dinero proveniente de la venta de

bienes y servicios y renta de propiedades, entre otros ítems. Por lo tanto, es importante precisar la incidencia sólo de la recaudación tributaria en el total de los recursos de Santa Fe. Ese cálculo arroja que los impuestos provinciales oscilaron entre 2001 y 2011 en torno al 30 por ciento del total de los recursos disponibles por parte de la gobernación. Esa una cifra evidencia una vez más los límites de la autonomía financiera, aunque le permitió a Santa Fe ser una de las cinco provincias que superó la marca del 20 por ciento junto con Mendoza (25 por ciento), Córdoba (29 por ciento), Buenos Aires (47 por ciento) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (79 por ciento), lo que muestra la dependencia financiera del conjunto de las provincias argentinas respecto del gobierno nacional.

Cuadro 3: Recursos tributarios de origen provincial sobre recursos totales

2001-2011

En millones de pesos

Año	Recursos tributarios	% de recursos totales
2001	750	33,4
2002	838	32,4
2003	1098	32,0
2004	1393	30,7
2005	1600	29,3
2006	1886	28,5
2007	2359	28,5
2008	3010	29,7
2009	3387	29,2
2010	4988	31,0
2011	6605	31,3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

Que durante 2001-2011 los recursos propios de Santa Fe hayan oscilado entre el 40 y el 32 por ciento del gasto total del gobierno provincial y los tributarios provinciales apenas entre el 33 y el 28,5 por ciento de ese total, es un dato

preocupante, pero vale aclarar que esa cifra ubica a la Provincia en la mitad de tabla del ranking provincial que mide la autonomía financiera, pues hay casos de alta autonomía como la Ciudad de Buenos Aires, donde los recursos propios cubren el 85 por ciento, pero también ejemplos de dependencia extrema como el que representan Formosa y La Rioja donde en 2011 los recursos propios cubrieron apenas el 7 y 8 por ciento, respectivamente, del gasto total de esas provincias.

En lo que respecta al aporte del Estado Nacional, el grueso proviene del régimen de coparticipación federal de recursos fiscales previsto en la ley 23.548 de enero de 1988 y sus modificatorias. Entre 2001 y 2011 esa partida concentró entre el 47,3 y el 65,6 por ciento del total de los recursos provenientes de la Nación. El rubro “otros ingresos de origen nacional” representó en el mismo período entre el 19,4 y el 34,4 por ciento del total, con una marcada tendencia descendente en los últimos años. Otro de los rubros son las transferencias corrientes donde se incluyen programas de seguridad alimentaria, incentivo docente, compensaciones salariales docentes y el financiamiento del déficit de la caja previsional cuando es necesario. Esta partida se ha mantenido en la última década entre el 5 y el 20 por ciento. Por último, se destacan las transferencias de capital destinadas a financiar obra pública provincial. Este componente ha sido el más dinámico entre 2001 y 2011, aunque representa un porcentaje bajo del total de los recursos provinciales provenientes de Nación. En 2001 las transferencias de capital representaban en Santa Fe apenas el 0,3 por ciento y se mantuvo por debajo del 1 por ciento hasta el año 2004. Luego comenzó a crecer en términos porcentuales y en los últimos años se ubicó por encima del 5 por ciento del total. En términos absolutos pasó de aportar sólo 4 millones de pesos en 2001 a 724 millones en 2011. Un factor que influyó en esta evolución fue la creación en 2008, durante el conflicto con las entidades rurales por la resolución 125, del Fondo Federal Solidario que desde 2009 transfiere a las provincias un 30 por ciento de lo producido por las retenciones a las exportaciones de soja de manera automática. Entre 2009 y 2011, este fondo representó un 40 por ciento

del total de las transferencias de capital realizadas al conjunto de las provincias.

Cuadro 4: Ingresos provinciales de origen nacional

En millones de pesos
Período 2001-2011

Año	Coparticipación federal	Otros recursos	Transferencias corrientes	Transferencias de capital	Total
2001	832	407	102	4	1.345
2002	759	552	292	2	1.605
2003	1.134	580	445	0	2.159
2004	1.757	689	476	17	2.939
2005	2.198	813	429	117	3.557
2006	2.692	1.012	338	264	4.306
2007	3.574	1.282	423	285	5.564
2008	4.402	1.714	446	146	6.708
2009	4.623	2.040	783	386	7.832
2010	6.167	2.801	1.044	719	10.731
2011	9.182	2.724	1.410	724	14.040

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

Cuadro 5: Ingresos provinciales de origen nacional

En porcentaje
Período 2001-2011

Año	Coparticipación federal	Otros recursos	Transferencias corrientes	Transferencias de capital	Total
2001	61,9	30,2	7,6	0,3	100
2002	47,3	34,4	18,2	0,1	100
2003	52,5	26,9	20,6	0	100
2004	59,8	23,4	16,2	0,6	100
2005	61,8	22,8	12,1	3,3	100
2006	62,5	23,6	7,8	6,1	100
2007	64,3	23,0	7,6	5,1	100
2008	65,6	25,6	6,6	2,2	100

2009	59,0	26,0	10,0	5,0	100
2010	57,5	26,1	9,7	6,7	100
2011	65,4	19,4	10,0	5,2	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

4.2. Potestad tributaria del gobierno provincial y delegación de competencias a los municipios.

La recaudación tributaria de Santa Fe se basa, al igual que la mayoría de las jurisdicciones provinciales, en cuatro tributos principales: inmobiliario, ingresos brutos, sellos y patente única sobre vehículos. Ahora bien, mientras algunas provincias han descentralizado en sus municipios tributos como automotores, inmobiliario urbano e incluso inmobiliario rural, el gobierno de Santa Fe conservó la potestad sobre su política tributaria. Lo único que hizo la Provincia fue delegar el cobro del impuesto automotor a las municipalidades. Ello implica que las administraciones comunales cobran y administran el tributo (inspeccionan, intiman, emiten boletas, etc.), pero no deciden sobre la política tributaria del mismo. Esto significa que no pueden declarar excepciones, establecer mecanismos de valuación, determinar las alícuotas, etc. Esa decisión de delegar el cobro del impuesto, como veremos, se observa en la recaudación provincial porque Santa Fe registra sólo la parte de la recaudación del automotor que le corresponde, neteando lo que cobran las municipalidades.

Lo que sigue es un detalle de las características de los principales tributos provinciales:

Impuesto Inmobiliario

Es un impuesto que se cobra a las propiedades inmuebles, rurales o urbanas, existentes en la provincia. El gobierno provincial determina además el valor fiscal de cada propiedad sobre la que se ha de aplicar el tributo, el cual a su vez opera como un valor de referencia para otras imposiciones que otros niveles de gobierno aplican sobre este valor, tales como las tasas municipales de alumbrado, barrido y limpieza o el impuesto nacional a los Bienes Personales.

El Código Fiscal establece en su artículo 105 que debe pagarse un impuesto básico anual de acuerdo con la alícuota proporcional que establezca la Ley impositiva anual y aplicable sobre las valuaciones fiscales de la tierra y de las mejoras computando sus montos separada o conjuntamente. Lo que implica que el Inmobiliario es un impuesto anual que se abona en cuatro cuotas trimestrales. Además se aclara que los terrenos situados en zonas urbanas que el Código considere fiscalmente como baldíos, estarán sujetos al pago de un impuesto inmobiliario adicional. En ningún caso corresponderán revaluaciones automáticas sobre inmuebles en particular (CF. Art. 118).

El contribuyente es el propietario del bien inmueble o su poseedor a título de dueño (CF. Art. 109). En los casos de ventas de inmuebles a plazo, cuando no se haya realizado la transmisión del dominio, tanto el propietario del inmueble como el adquirente, se considerarán contribuyentes y obligados solidariamente al pago del impuesto (CF. Art. 110). A su vez se aclara expresamente que los Escribanos Públicos y autoridades judiciales que intervengan en la formalización de actos que den lugar a la transmisión del dominio o constitución de derechos reales sobre inmuebles objeto de este gravamen, están obligados a asegurar el pago de los mismos que resultaren adeudados, quedando facultados a retener de los fondos de los contribuyentes que estuvieran a su disposición las sumas necesarias a ese efecto las que deberán ser ingresadas a Rentas Generales dentro de los quince días siguientes, caso contrario incurrirán en defraudación fiscal, y serán pasibles de responsabilidad criminal por delitos comunes quedando obligados los fiadores al pago inmediato de los importes adeudados (CF. Art. 111)

El Código Fiscal de la provincia establece en su artículo 114 una serie de excepciones a este impuesto entre las que sobresalen los inmuebles nacionales, provinciales, municipales y comunales, templos religiosos, hospitales, asilos, colegios y escuelas, bibliotecas, universidades populares, institutos de investigación científica, salas de primeros auxilios, puestos de sanidad, instituciones benéficas o filantrópicas y asociaciones deportivas.

El producido del impuesto inmobiliario se debe distribuir de la siguiente manera: a) 50 por ciento a los municipios y comunas; b) 50 por ciento a Rentas Generales. La distribución a municipios y comunas se debe efectuar en forma diaria, directa y automática, tomando en cuenta este parámetro: El 80 por ciento en forma directamente proporcional a la emisión del Impuesto Inmobiliario total para cada jurisdicción y el 20 por ciento restante en forma directamente proporcional a la población de cada jurisdicción (CF. Art. 120)⁸.

Impuesto a los Ingresos Brutos

El Código Fiscal aclara en su artículo 122 que este tributo se aplica a las actividades del comercio, industria, profesión, oficio, negocio, locaciones de bienes, obras o servicios o de cualquier otra actividad a título oneroso -lucrativa o no- cualquiera sea la naturaleza del sujeto que la preste, incluidas las sociedades cooperativas, y el lugar donde se realice (zonas portuarias, espacios ferroviarios, aeródromos y aeropuertos, terminales de transporte, edificios y lugares del dominio público y privado, etc.). La base imponible está constituida por el monto total de los ingresos brutos devengados en el período fiscal de las actividades gravadas y la actualización se hace conforme a índices elaborados por la Administración Provincial de Impuestos sobre la base de los datos relativos a la variación del índice de precios mayoristas que elabora el Indec (CF. Art. 158).

No constituyen ingresos brutos gravados por este impuesto los generados por: a) el trabajo personal realizado en relación de dependencia, el desempeño de cargos públicos, las jubilaciones y otras pasividades en general; b) el transporte internacional de pasajeros y/o cargas efectuados por empresas constituidas en el exterior, en Estados con los cuales el país tenga suscriptos acuerdos o convenios para evitar la doble imposición en la materia; de los que surja, a condición de reciprocidad, que la aplicación de gravámenes queda reservada al país en el cual estén constituidas las empresas; c) las exportaciones, entendiéndose por tales la actividad consistente en la venta de productos y

⁸ A los efectos de elaborar el coeficiente de distribución del parámetro poblacional, se toman los datos oficiales publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos correspondientes al último censo de población y vivienda, estando prohibido utilizar datos proyectados ni extrapolados.

mercaderías efectuadas al exterior por el exportador; d) los honorarios de directores, consejeros, síndicos y consejos de vigilancia de sociedades de la Ley Nro. 19.550 y sus modificaciones y de cooperativas de la Ley Nro. 20.337 y sus modificaciones; e) los subsidios y/o subvenciones que otorgue el Estado Nacional, las Provincias, Municipalidades y Comunas; f) las sumas percibidas por los exportadores de bienes y servicios en concepto de reintegros o reembolsos acordados por la legislación nacional (CF. Art. 127).

El Código Fiscal de la provincia establece en su artículo 159 una serie de excepciones a este impuesto entre las que sobresalen el Estado nacional, los estados provinciales, las municipales y las comunas, las asociaciones, entidades de beneficencia, de bien público, asistencia social, de educación e instrucción, científicas, artísticas, culturales y deportivas, instituciones religiosas y asociaciones gremiales, las bolsas de comercio autorizadas a cotizar títulos valores y los mercados de valores, mercados a término, las representaciones diplomáticas y consulares de los países extranjeros, las asociaciones mutuales aunque con excepciones, los establecimientos educacionales privados, incorporados a los planes de enseñanza oficial, los partidos políticos, las obras sociales, los fideicomisos constituidos con fondos públicos y las cooperativas de trabajo, y/o empresas recuperadas.

Impuesto a los sellos

Es un impuesto que se aplica por la realización de todos los actos, contratos y operaciones de carácter oneroso que se realicen en territorio provincial, aún cuando el acto no se formalice en esta región (CF. Art. 167). Un ejemplo son las compras y alquileres de inmuebles y/o automotores o los consumos de tarjetas de crédito. Son contribuyentes todos aquellos que realicen las operaciones o formalicen los actos y contratos sometidos al presente impuesto (CF. Art. 177). Las entidades públicas y privadas y las empresas que realicen operaciones que constituyan hechos imponibles, efectuarán el pago de los impuestos correspondientes por cuenta propia y de sus codeudores como agentes de retención de la provincia (CF. Art. 180). El pago de los impuestos deberá ser satisfecho dentro de los quince días corridos, posteriores al de la

fecha de otorgamiento del acto, contrato u operación o antes de su vencimiento si el plazo fuere menor.

El Código Fiscal de la provincia establece en su artículo 182 que están exentos de este impuesto: 1) El Estado Nacional, el Estado Provincial, Municipalidades y Comunas de la Provincia, 2) Las asociaciones obreras, de empresarios o profesionales y las asociaciones o centros de jubilados y pensionados; siempre que cuenten con personería jurídica o gremial; 3) Las asociaciones cooperadoras; 4) Las instituciones religiosas; 5) Las sociedades o fundaciones de beneficencia, de bien público y de asistencia social; 6) Las instituciones de educación e instrucción, científicas, artísticas, culturales y deportivas; 7) Las representaciones diplomáticas extranjeras; 8) Las entidades declaradas exentas por leyes especiales; 9) El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y las Universidades Nacionales; 10) Los arrendatarios, por la parte proporcional del gravamen que les corresponde en los contratos agrícolas o ganaderos; 11) Los trabajadores o sus derechohabientes, por la parte proporcional del gravamen que les corresponde en los contratos de trabajo ya sean individuales o por equipos; 12) Las obras sociales; y 13) Los partidos políticos. A su vez, en el artículo 183 del Código Fiscal se explicita una larga lista de actos, contratos y operaciones que también están exentas del tributo.

Patente Única sobre Vehículos

Es un impuesto que se paga por los vehículos automotores, remolques o acoplados radicados en la Provincia. Esto es automóviles, motocicletas, camionetas, camiones utilitarios y embarcaciones. En el Código Fiscal se aclara que dichos vehículos no pueden ser objeto de tributo alguno por parte de los Municipios o Comunas, ya sea que se aplique calidad de adicional, peaje, inspección u otros, cualquiera sea su denominación, especie o forma de percepción (CF. Art. 259). Se considera que el vehículo está radicado en la Provincia cuando se guarda habitualmente en su territorio, ya sea como consecuencia del domicilio del propietario o responsable, o por el asiento de sus actividades (CF. Art. 260).

El impuesto lo deben pagar las personas a cuyo nombre figuran inscriptos los vehículos. A su vez, son responsables solidarios del pago de la patente única: a) los poseedores o tenedores de los vehículos sujetos al gravamen; b) los representantes, concesionarios, fabricantes, agentes autorizados, consignatarios, comisionistas, mandatarios o comerciantes habituales en el ramo de venta de automotores, remolques o acoplados.

La patente única se determinará en función del valor que le sea asignado a cada vehículo. A tales efectos la Administración Provincial de Impuestos debe elaborar una tabla conforme a los avalúos publicados por la Dirección General Impositiva a los fines del Impuesto sobre los Bienes Personales no incorporados al Proceso Económico correspondiente al 31 de Diciembre del año inmediato anterior al período fiscal en cuestión. En caso de que se suspenda su publicación, se utilizarán los avalúos fijados por la Caja Nacional de Ahorro y Seguros, o el organismo que en el futuro la pudiera reemplazar. A su vez se aclara que el gravamen anual establecido en este Título se determinará según la(s) alícuota(s) y montos que anualmente fije la Ley Impositiva para los distintos tipos de vehículos. La Ley Impositiva también establecerá la patente única mínima que corresponderá a los vehículos comprendidos en los últimos quince años. Para los modelos-años con una antigüedad mayor a quince años el impuesto se tributará en un importe equivalente a la cantidad de módulos tributarios que fija la Ley Impositiva cualquiera fuera su valor o categoría (CF. Art. 264). El pago de la Patente Única se efectuará anualmente, en una o más cuotas en las condiciones y términos que el Poder Ejecutivo establezca (CF. Art. 268).

Están exentos del pago del impuesto los vehículos de propiedad de la provincia de la Dirección Provincial de Vialidad, Municipios o Comunas y de organismos nacionales no descentralizados o no autárquicos, de Arzobispos, Obispos Diocesanos y Obispo Auxiliar con sedes en la Provincia; del Cuerpo Consular y Diplomáticos Extranjeros, de turistas, de discapacitados, de bomberos voluntarios y entidades religiosas y de bien público reconocidas como tales por

el Poder Ejecutivo y las maquinarias agrícolas, tractores y acoplados rurales usados como tales. A su vez, cuando los vehículos superen los 20 años de antigüedad la exención será del 100 por ciento, mientras que para las camionetas, pick up, jeeps, furgones, colectivos, ómnibus, y microómnibus ese plazo es de 25 años. En el caso de motocicletas, motonetas, triciclos con motor, cuatriciclos con motor, motovehículos en general y similares el plazo es de 15 años para los de 150 CC y de 20 años para los mayores a 150 CC (CF. Art. 277).

Lo recaudado por el impuesto a la patente se debe distribuir de la siguiente manera: a) El 60 por ciento será acreditado automáticamente por el Banco Santa Fe S.A. en la cuenta corriente de cada Municipalidad o Comuna en donde se encuentre registrado el vehículo, e ingresará a sus Rentas Generales; b) El 30 por ciento será acreditado automáticamente por el Banco Santa Fe S.A. en una cuenta especial habilitada al efecto por el Poder Ejecutivo. El saldo de dicha cuenta, será distribuido quincenalmente por la citada entidad bancaria entre todas las Municipalidades y Comunas, conforme a los coeficientes que a tal efecto establezca para cada una de ellas el Ministerio de Hacienda y Finanzas, teniendo en cuenta para su determinación, la emisión correspondiente a cada Distrito; y c) el 10 por ciento restante, será acreditado automáticamente por el Banco Santa Fe S.A. en la cuenta corriente de Rentas Generales de la Provincia (CF. Art. 278).

El impuesto a la patente alcanza también a las embarcaciones afectadas al desarrollo de actividades deportivas o de recreación, propias o de terceros, radicados en el territorio de Santa Fe, que estén propulsadas principal o accesoriamente a motor. (CF. Art. 282). En este caso, la base imponible del impuesto estará constituida por el valor venal de la embarcación, considerando como tal el asignado al bien en la contratación del seguro que cubra riesgos sobre el mismo, o el que se le asignaría en dicha contratación si ésta no existiera. En los casos en que no sea posible contar con dicha información o la misma resulte desactualizada, será aplicable, conforme lo determine la Administración Provincial de Impuestos a través de la reglamentación, la tabla

de valuaciones de embarcaciones deportivas o de recreación que se publicará mediante los medios que ésta disponga y para cuya elaboración se recurrirá a la asistencia técnica de organismos oficiales o a otras fuentes de información públicas y privadas (CF. Art. 285).

Lo recaudado en este caso se distribuirá de la siguiente forma: a) A Rentas Generales, el 10 por ciento; b) A municipios y comunas, el 90 por ciento, en función de la emisión del impuesto correspondiente a cada distrito, y mediante un sistema de acreditación automática del mismo en la cuenta corriente, que garantice el ingreso a sus rentas generales (CF. Art. 289).

Otros impuestos

Por fuera de los cuatro impuestos reseñados, en el Código Fiscal figura la tasa retributiva de servicios que se debe pagar por los servicios que presta la administración o la justicia provincial. El monto lo fija la Ley Impositiva anual (CF. Art. 223). A su vez se explicita que cuando la base imponible resulte de considerar el avalúo fiscal inmobiliario por aplicación de las normas del Código Fiscal o leyes especiales, corresponderá la actualización del mismo mediante la comparación de los Índices de Precios Mayoristas, Nivel General, elaborado por el Indec del penúltimo mes anterior al de la celebración del acto, contrato u operación gravados y del mes de noviembre del año anterior al de la valuación fiscal vigente en ese momento.

El Código Fiscal de la provincia establece en su artículo 232 una serie de excepciones a este impuesto entre las que sobresalen las promovidas por: 1) El Estado Nacional, el Estado Provincial, Municipalidades y Comunas de la Provincia; 2) Las asociaciones, entidades y comisiones de beneficencia, de bien público, asistencia social, culturales y deportivas, instituciones religiosas, las cooperadoras y los partidos políticos; 3) El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y las Universidades Nacionales, sus facultades, escuelas, institutos y organismos dependientes.

El importante aclarar que una recaudados estos impuestos, el gobierno provincial coparticipa a los municipios de manera directa e indirecta. La coparticipación directa se transfiere de manera automática a través del Nuevo Banco de Santa Fe S.A., mientras que la coparticipación indirecta se efectúa a través de la Tesorería General de la Provincia. Pertenecen básicamente al primer grupo los Impuestos al Patrimonio (Inmobiliario) y la Patente sobre Vehículos Automotores. Por su parte, los indirectos son los Impuestos a los Ingresos Brutos y los Federales. Se suman a este último grupo, en algunos ejercicios, un conjunto menor de otros tributos (Carreras e Hipódromos, Billetes de Lotería, Patentes Automotores de ejercicios anteriores, etc.) de escasa relevancia numérica. A partir del mes de mayo del ejercicio 2009 se incorpora a la masa coparticipable el Fondo Federal Solidario producto de la participación que le corresponde a la Provincia del denominado fondo sojero.

4.3. Organismos de Administración Fiscal

Los tributos que establece la Provincia de Santa Fe se rigen por las disposiciones de su Código Tributario Provincial⁹ y Leyes Fiscales Especiales. Según el Código Tributario, el organismo de Administración Fiscal es la Administración Provincial de Impuestos, entidad descentralizada que opera en el ámbito del Ministerio de Hacienda y Finanzas. El Administrador es designado por el Poder Ejecutivo y debe ser Doctor en Ciencias Económicas, Contador Público Nacional, Abogado, Licenciado en Economía o Administración, acreditar idoneidad para el cargo y no estar comprendido en ninguna inhabilitación o incompatibilidad legal. Esta autoridad es secundada en sus funciones por dos Administradores Regionales, los que están al frente de la Regional Santa Fe y la Regional Rosario.

En su artículo 8 el Código Tributario establece que a la Administración Provincial de Impuestos le corresponden todas las funciones administrativas referentes a la determinación, fiscalización, recaudación, devolución y cobro judicial por ejecución de los impuestos, tasas y contribuciones establecidas en

⁹ Ley 3456 sancionada el 8 de octubre de 1948 y sus modificatorias.

el Código y la aplicación de sanciones previstas por el mismo por infracción a sus disposiciones.

4.4. Recursos y Procedimiento tributario

El Código Tributario provincial expresa que las resoluciones de la Administración Provincial de Impuestos quedarán firmes a los 15 días de notificado el contribuyente, salvo que se interpongan recursos de apelación ante el Poder Ejecutivo. En ese caso, la API verificará su procedencia, concediéndolo o denegándolo en un plazo de 5 días. Si es aceptado, y una vez que se presenten las pruebas correspondientes, se dará intervención a los organismos técnicos que se considere pertinentes y a la Asesoría Letrada del Ministerio de Hacienda en un plazo no mayor de tres meses, luego del cual el Ejecutivo dictará una resolución en el término de 30 días. Dicha resolución se notificará personalmente y por cédula, quedando expedita la vía ejecutiva si en 15 días a partir de dicha notificación no se interpusiese un recurso contencioso administrativo ante la Corte Suprema. Por último, en caso de que API denegara el recurso por improcedencia formal, igualmente podrá deducirse apelación ante el Ejecutivo en un plazo de 15 días. En tal caso, la API deberá remitir de inmediato las actuaciones al Ministerio de Hacienda y Finanzas, por cuyo conducto se substanciará sin más trámite que el informe de Asesoría Letrada del Ministerio y, eventualmente, de Fiscalía de Estado, quedando agotada así la vía administrativa.

4.5. Composición de la recaudación provincial

Al analizar la composición de la recaudación de la provincia de Santa Fe puede verse que no todos los impuestos tienen la misma relevancia en el total recaudado, e incluso los pesos relativos se han ido modificando en la serie que va de 2001 a 2011. El impuesto más relevante ha sido el que se aplica sobre los ingresos brutos. Sin embargo, su peso relativo se modificó de manera sustancial. En 2001 representaba el 50,7 por ciento de la recaudación total provincial y en 2011 esa cifra trepó nada menos que al 77,1 por ciento (Cuadro 7). El impuesto sobre los ingresos brutos se aplica sobre la facturación y como suele ser trasladado a los precios opera como un impuesto al consumo, siendo

el más regresivo de los cuatro tributos principales que percibe el gobierno de Santa Fe. En términos conceptuales suele considerarse progresivo un impuesto cuando la alícuota que aplica no es constante, sino que aumenta a medida que aumenta el valor del hecho imponible. En este caso no se cumple esa condición y la serie larga permite observar como en Santa Fe ha venido creciendo de modo sustancial la participación de este impuesto sobre los ingresos brutos, el más regresivo de todos los cobrados por la provincia, lo que evidencia una política tributaria de sesgo regresivo.

A su vez, la creciente participación del impuesto a los ingresos brutos no solo constituye un llamado de atención por ser un tributo regresivo sino porque al ser un impuesto a las transacciones económicas, su nivel de recaudación es mucho más sensible a las variaciones del ciclo económico que, por ejemplo, el del impuesto inmobiliario y, por lo tanto, no permite a los Estados provinciales financiar una política fiscal anticíclica. A su vez, en términos productivos se tratar de un impuesto que puede afectar el nivel de precios, en caso de que los agentes económicos sean formadores de precios, o la rentabilidad cuando son tomadores de precios. En ambos casos, el efecto productivo es negativo.

La mayor participación de ingresos brutos fue en detrimento fundamentalmente del impuesto Inmobiliario que en el mismo período pasó de representar el 26,1 por ciento a sólo el 8,6 por ciento de la recaudación total, cayendo incluso por debajo del impuesto a los sellos. Esta situación se explica por la determinación de la base imponible a partir de valuaciones fiscales que no guardan relación alguna con los valores de mercado y la aplicación de alícuotas a partir del valor de cada partida y no del correspondiente al conjunto de propiedades que posee cada persona (física o jurídica), lo que termina reduciendo, e inclusive pueden llegar a eliminar, el potencial redistributivo que tiene el impuesto.

Como puede verse, la crónica subvaluación fiscal de la propiedad rural se ha acentuado en los últimos años. La recaudación del impuesto inmobiliario rural, tras un leve crecimiento en 2002, se estancó entre 2003 y 2009, subió en 2010 y volvió a caer en 2011. Durante el mismo lapso, el valor de mercado de la

tierra subió de manera ininterrumpida, tanto la rural como la urbana.¹⁰ La consecuencia de esto fue que la recaudación del inmobiliario rural se triplicó entre 2001 y 2011, pero los valores de mercado se multiplicaron por quince, lo que hizo que la brecha entre ambas variables se haya quintuplicado.

Santa Fe es una de las provincias que aplican escalas diferenciadas en la estructura del tributo en el segmento rural. De hecho, la escala mínima es de 0,53 por ciento y la máxima de 2,30 por ciento, con once rangos distintos, pero uno de los problemas es que los valores máximos y mínimos de cada rango de alícuotas se suelen ajustar únicamente cuando se realiza un revalúo, pero no cuando la actualización se realiza de otro modo. Por lo tanto, si se toma en cuenta esta tendencia lo más probable es que con el paso del tiempo todos los contribuyentes terminen abonando la máxima alícuota prevista, lo que dejará sin sentido el diseño original progresivo de la estructura de alícuotas. De este modo, el Inmobiliario termina siendo progresivo solo por el hecho de que grava a los propietarios.

El inmobiliario solo quedó por encima del impuesto automotor, pero en Santa Fe la administración y cobro de este tributo fue delegado a los municipios. Por lo tanto, la Provincia recibe apenas el 10 por ciento del total producido del impuesto.

Cuadro 6: Tributos de origen provincial

En millones de pesos
2001-2011

Año/ Impuesto	ISIB	Inmobiliario	Sellos	Automotor (*)	Otros	Total
2001	380	179	127	8	56	750
2002	460	203	116	11	49	839
2003	701	201	138	7	51	1098
2004	880	250	182	11	70	1393
2005	1050	231	224	12	83	1600

¹⁰ En el periodo analizado el valor urbano de la tierra en la provincia trepó cerca de 700 por ciento, mientras que el valor rural lo hizo un 1400 por ciento alentando fundamentalmente por la fuerte suba que registró la cotización internacional de los principales cultivos.

2006	1270	245	275	16	81	1886
2007	1667	244	364	19	65	2359
2008	2264	267	434	25	21	3010
2009	2646	260	439	29	15	3387
2010	3759	557	611	42	17	4987
2011	5094	567	873	54	19	6606

Fuente: En base a información de la provincia.

(*) Administración y cobro delegado en los Municipios. La Provincia recibe el 10% del producido del impuesto.

Cuadro 7: Tributos de origen provincial

En porcentaje

2001-2011

Año/ Impuesto	ISIB	Inmobiliario	Sellos	Automotor (*)	Otros	Total
2001	50,7	23,9	16,9	1,0	7,5	100
2002	54,8	24,2	13,8	1,3	5,9	100
2003	63,8	18,3	12,6	0,6	4,7	100
2004	63,2	17,9	13,1	0,8	5,0	100
2005	65,6	14,4	14,0	0,8	5,2	100
2006	67,3	13,0	14,6	0,8	4,3	100
2007	70,7	10,3	15,4	0,8	2,8	100
2008	75,2	8,9	14,4	0,8	0,7	100
2009	78,1	7,7	13,0	0,8	0,4	100
2010	75,4	11,2	12,3	0,8	0,3	100
2011	77,1	8,6	13,2	0,8	0,3	100

Fuente: En base a información de la provincia.

(*) Administración y cobro delegado en los Municipios. La Provincia recibe el 10% del producido del impuesto.

4.6. Composición y evolución del gasto provincial

En este punto se analiza la composición y evolución del gasto público del gobierno de Santa Fe por finalidad y por objeto. La clasificación del gasto público por finalidad se presenta según la naturaleza de los servicios que las

instituciones públicas brindan a la comunidad. Permite determinar los objetivos generales y cuáles son las acciones a través de las cuales se estima alcanzarlos. En estos términos la clasificación por finalidad constituye un instrumento fundamental para la toma de decisiones del poder político. Las diferentes categorías de la clasificación por finalidad suelen ser funcionamiento del Estado, Servicios Sociales, Servicios Económicos y Deuda pública. En lo que respecta al objeto del gasto, el clasificador ordena e identifica en forma genérica, homogénea y coherente, los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros que requieren las dependencias y entidades de la Administración Pública Provincial para cumplir con los objetivos y programas establecidos en el presupuesto. En este caso, la distinción central es entre gastos corrientes y de capital.

El gasto por finalidad en la provincia de Santa Fe muestra que los “servicios sociales” demandaron entre 2001 y 2009 entre el 66,9 y el 73,4 por ciento del total de las erogaciones, contemplando dentro de esta categoría las acciones inherentes a la prestación de salud, promoción y asistencia social, seguridad social, educación, cultura, ciencia y técnica, trabajo, vivienda, agua potable, alcantarillado y otros servicios urbanos. En segundo lugar se ubica la categoría “funcionamiento del Estado” que se llevó entre 2001 y 2009 entre el 19,6 y el 24,7 por ciento por ciento de las erogaciones, aunque los últimos cuatro años de la serie lo muestra estabilizado en torno al 20 por ciento. Aquí se incluyen las acciones propias de la administración gubernamental, el poder legislativo, la justicia, la defensa y la seguridad. En tercer lugar aparecen los “servicios económicos”, entendidos como las acciones de apoyo a la producción de bienes y servicios significativos para el desarrollo económico. Incluye energía, combustibles, minería, comunicaciones, transporte, ecología y medio ambiente, agricultura, industria, comercio y turismo. Esta clasificación comprende acciones de fomento, regulación y control del sector privado y público. Durante el período analizado esta categoría concentró un 6,7 por ciento del gasto en promedio, con un piso de 2,3 por ciento en 2002 y un pico de 10,8 por ciento en 2010. Por último, quedan los servicios de la deuda que en promedio

acapararon apenas el 1,5 por ciento del gasto, habiéndose ubicado por debajo del uno por ciento en los tres últimos años de la serie.

Al analizar la clasificación existente dentro de cada categoría se observa que en la categoría “Funcionamiento del Estado” la “Administración general” demandó en 2009 8,7 puntos del gasto total, el mismo porcentaje “Defensa y seguridad”, mientras que Justicia supuso una erogación de 3,4 puntos, el punto más bajo de una serie en la que llegó a demandar 5,3 puntos en 2001, cuando “Funcionamiento del Estado” en su conjunto acaparaba un porcentaje mayor del total porque también era más significativo el gasto de “Administración general” (10 por ciento del total) y “Defensa y seguridad” (9,4 por ciento).

En lo que refiere a “Servicios Sociales”, la categoría que concentra el mayor porcentaje del gasto total, “Educación, cultura, ciencia y tecnología” es el rubro al que más dinero le destinó el gobierno provincial a lo largo de toda la serie, promediando cerca del 30 por ciento del total del gasto total, con un piso de 26,7 por ciento en 2003 y un pico de 33,3 por ciento en 2009. En segundo lugar quedó “Previsión social” con cerca de 15 puntos del gasto total del Estado provincial, observándose un pico de 19,9 por ciento en 2002 y un piso de 13,9 por ciento en 2006. El podio dentro de esta categoría lo completó “Salud” con un promedio anual en torno a los 13 puntos del gasto total. En todos estos casos se considera la evolución como porcentaje total del gasto y no en términos absolutos porque de ese modo se refleja mejor la importancia que se le asigna. Por ejemplo, si se observa la evolución de “Previsión social” en millones de pesos se puede ver que trepó de 559 a 2412 millones, un 331 por ciento entre 2001 y 2009, pero en 2001 demandaba 19,7 puntos del gasto y en 2009 17,1 por ciento.

La tercera categoría es “Servicios Económicos” donde durante toda la serie el principal aporte respecto al gasto total se lo llevó el sector “Servicios”, puntualmente el rubro transporte a donde se destinaron en promedio casi 5 puntos del gasto total del Estado provincial durante toda la serie, con un piso de 1,4 por ciento en 2002 y un techo de 8,3 por ciento en 2006, habiendo

cerrado la serie con un 3,9 por ciento. Ese último año, por ejemplo, se destinaron 767 millones a los “Servicios Económicos” y “Servicios” concentró 546 millones, el 71,2 por ciento del gasto de la categoría. El resto de los rubros no superó individualmente el 1 por ciento del gasto total en ninguno de los años analizados.

Por último, queda la categoría “Servicios de la deuda” que no aparece desagregada. Por lo tanto, al dato de un gasto promedio anual de 1,5 por ciento del gasto total solo se le puede agregar que su pico fue en 2002 de 3,5 puntos del gasto y su piso el 2009 cuando demandó apenas un 0,3 por ciento del total del gasto.

Cuadro 8: Gasto por finalidad y función

En millones de pesos
2001-2009

Finalidad y función	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
I. Funcionamiento del Estado	701	671	785	838	1.152	1.365	1.699	2.321	2.923
I. 1. Administración General	285	251	316	308	410	502	647	902	1.226
I. 2. Justicia	151	151	148	176	234	259	304	388	475
I. 3. Defensa y Seguridad	265	269	321	354	508	604	748	1.031	1.222
II. Servicios sociales	1.964	1.996	2.334	2.563	3.398	4.575	6.216	8.118	10.323
II. 1. Educación, cultura y CyT.	829	815	892	1.073	1.434	1.959	2.690	3.737	4.688
II. 2. Salud	364	389	474	518	687	868	1.170	1.563	2.077
II. 3. Agua Potable y Alcantarillado	13	7	9	13	14	106	141	153	177
II. 4. Vivienda y urbanismo	34	32	26	50	233	330	286	146	141
II. 5. Promoción y asistencia social	143	174	352	303	289	353	614	652	797
II. 6. Previsión social	559	564	570	593	727	943	1.296	1.843	2.412
II. 7. Trabajo	22	15	11	13	14	16	19	24	31
III. Servicios económicos	103	65	163	335	439	732	694	878	767
III. 1. Producción primaria	20	10	15	23	29	24	61	55	129
III. 2. Energía	3	4	5	4	6	46	51	102	11
III. 3. Industria	3	2	4	16	11	16	14	8	9
III. 4. Servicios (transporte y otros)	69	41	127	230	342	563	485	651	546

III. 5. Otros	8	8	12	62	51	83	83	62	72
IV. Servicios de la deuda	63	98	64	54	94	93	70	51	41
Total	2.831	2.830	3.346	3.790	5.083	6.765	8.679	11.368	14.054

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación.

Cuadro 9: Gasto por finalidad y función

En porcentaje
2001-2009

Finalidad y función	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
I. Funcionamiento del Estado	24,7	23,7	23,5	22,1	22,7	20,2	19,6	20,4	20,8
I. 1. Administración General	10,0	8,9	9,5	8,1	8,1	7,4	7,5	7,9	8,7
I. 2. Justicia	5,3	5,3	4,4	4,6	4,6	3,8	3,5	3,4	3,4
I. 3. Defensa y Seguridad	9,4	9,5	9,6	9,4	10,0	9,0	8,6	9,1	8,7
II. Servicios sociales	69,4	70,5	69,7	67,6	66,9	67,6	71,6	71,4	73,4
II. 1. Educación, cultura y CyT.	29,3	28,8	26,7	28,3	28,2	29,0	31,0	33,0	33,3
II. 2. Salud	12,9	13,7	14,2	13,7	13,5	12,8	13,5	13,7	14,8
II. 3. Agua Potable y Alcantarillado	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3	1,6	1,6	1,3	1,3
II. 4. Vivienda y urbanismo	1,2	1,1	0,8	1,3	4,6	4,9	3,3	1,3	1,0
II. 5. Promoción y asistencia social	5,0	6,1	10,4	8,0	5,7	5,2	7,1	5,7	5,7
II. 6. Previsión social	19,7	19,9	17,0	15,6	14,3	13,9	14,9	16,2	17,1
II. 7. Trabajo	0,8	0,6	0,3	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
III. Servicios económicos	3,7	2,3	4,9	8,9	8,6	10,8	8,0	7,7	5,5
III. 1. Producción primaria	0,7	0,4	0,5	0,6	0,6	0,4	0,7	0,5	0,9
III. 2. Energía	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,7	0,6	0,9	0,1
III. 3. Industria	0,1	0,1	0,1	0,4	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
III. 4. Servicios (transporte y otros)	2,5	1,4	3,8	6,1	6,7	8,3	5,6	5,7	3,9
III. 5. Otros	0,3	0,3	0,4	1,7	1,0	1,2	0,9	0,5	0,5
IV. Servicios de la deuda	2,2	3,5	1,9	1,4	1,8	1,4	0,8	0,5	0,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación.

En lo que respecta al gasto por objeto, lo que se observa es que a lo largo del período 2001-2011 los gastos corrientes demandaron en promedio un 90 por

ciento del gasto total, con un pico de 96,7 por ciento en 2002, año de una profunda crisis económica. Luego el porcentaje fue disminuyendo hasta quedar en 80 por ciento en 2006 y luego comenzó a trepar nuevamente para quedar en 89,9 por ciento al cierre de la serie. Dentro de los gastos corrientes, sobresale el gasto en Personal que consumió en promedio el 50 por ciento del gasto total del Estado provincial, con picos de 64,9 por ciento en 2001 que luego fue bajando levemente y al cierre de la serie se volvió a recuperar para quedar en 53,6 por ciento en 2011.

Dentro de los gastos corrientes, también demandaron un porcentaje relevante las transferencias (28 por ciento del gasto total), con un pico de 32,9 por ciento en 2003. Al interior de esta categoría se puede observar que las transferencias al sector privado y al público demandaron un porcentaje similar cada una, aunque todos los años el sector público estuvo por encima del privado, salvo en 2009, año en el que impactó fuerte en el país y en las provincias la crisis financiera internacional. En el resto del período, las transferencias al sector público superaron en unos dos puntos a las destinadas al sector privado, con un pico de casi seis puntos de diferencia en 2005. Vale aclarar en este caso que el análisis del gasto por finalidad realizado antes no incluyó las transferencias de provincia a municipios por tratarse de un insumo para la consolidación, mientras que los datos del gasto por objeto si las contemplan.

Por último, vale destacar el porcentaje escaso en términos relativos destinado a gastos de capital durante la serie analizada, con un promedio del 10 por ciento, que tuvo un piso de 3,3 por ciento en 2002, en plena crisis económica, y se recuperó hasta alcanzar un techo de 20 por ciento en 2006. No obstante, la evolución no desentona con respecto al resto de las provincias e incluso se ubica por encima del promedio. Al interior de esta categoría, la inversión real directa demanda cerca de un 60 por ciento y el resto se reparten entre inversión financiera y transferencias de capital, con un mayor porcentaje para estas últimas en todos los años.

Cuadro 10: Gasto por objeto
En porcentaje

2001-2011

Objeto del gasto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
I. Gastos corrientes	95,0	96,7	92,5	89,8	84,6	80,0	86,3	87,1	90,0	89,2	89,9
I.1. Gastos de Consumo	64,9	63,2	57,5	56,9	55,4	54,3	57,3	60,4	62,7	60,9	62,0
- Personal	56,3	54,3	46,6	47,8	46,7	46,7	50,0	53,5	54,9	52,7	53,6
- Bienes de Consumo	2,4	3,1	4,3	3,1	3,0	2,6	2,5	2,4	2,6	3,0	2,4
- Servicios	6,2	5,7	6,6	6,0	5,7	5,02	4,7	4,5	5,2	5,2	6,1
I.2. Rentas de la Propiedad	2,5	3,9	2,1	1,5	1,9	1,5	0,9	0,5	0,3	0,2	0,1
I.3. Transferencias Corrientes	27,6	29,6	32,9	31,4	27,3	24,2	28,2	26,2	27,0	28,1	27,7
- Al Sector Privado	12,5	13,3	15,7	14,6	10,8	10,6	11,5	11,7	13,9	12,8	13,6
- Al Sector Público	15,1	16,4	17,2	16,8	16,5	13,7	16,7	14,5	13,1	15,3	14,1
- Al Sector Externo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
II. Gastos de capital	5,0	3,3	7,5	10,2	15,4	20,0	13,7	12,9	10,0	10,8	10,1
II. 1. Inversión Real Directa	3,8	2,9	6,3	9,0	13,1	15,9	10,5	8,7	5,6	5,9	6,2
II. 2. Transferencias de Capital	0,6	0,3	1,0	0,8	1,4	2,3	2,0	3,4	2,7	3,1	3,0
II.3. Inversión Financiera	0,5	0,2	0,3	0,4	0,8	1,7	1,1	0,8	1,8	1,9	1,0
Gasto total	100										

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

5. Análisis de la situación fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

5.1. Composición de los recursos en función del origen

El componente más significativo de los recursos de la Ciudad de Buenos Aires lo constituyen los recursos propios, provenientes de impuestos, otros recursos no tributarios, la venta de bienes y servicios, las rentas de la propiedad, los recursos propios de capital y el rubro disminución de la inversión financiera. Entre 2001 y 2011 estos rubros representaron en conjunto entre el 85,4 y el 93,3 por ciento del total de los ingresos de la jurisdicción. El resto de los ingresos lo completan los aportes que realiza el Estado Nacional a través del régimen de coparticipación federal y otras transferencias corrientes¹¹ y de capital. Estos porcentajes marcan una diferencia clara entre la Ciudad y el resto de las provincias argentinas, donde los recursos propios son claramente minoritarios respecto del aporte del Estado Nacional.

Cuadro 1: Ingresos provinciales

2001-2011

En millones de pesos

Año	Ingresos propios (*)	%	Ingresos de origen nacional (**)	%	Total
2001	2.739	93,3	196	6,7	2.935
2002	2.631	90,9	262	9,1	2.893
2003	3.507	87,7	490	12,3	3.997
2004	4.487	87,0	672	13,0	5.159
2005	5.330	85,4	908	14,6	6.238
2006	6.590	78,4	1.814	21,6	8.404
2007	8.315	78,0	2.340	22,0	10.655

¹¹ En transferencias corrientes se incluyen programas de seguridad alimentaria, incentivo docente, compensaciones salariales docentes y el financiamiento del déficit de la caja previsional en caso de que sea necesario.

2008	11.209	79,7	2.854	20,3	14.063
2009	13.331	80,6	3.202	19,4	16.533
2010	17.476	80,0	4.371	20,0	21.847
2011	23.078	88,0	3.144	12,0	26.222

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

(*) Incluye recursos tributarios de origen provincial, no tributarios (regalías y otros), provenientes de venta de bienes y servicios y de rentas de la propiedad, recursos propios de capital y disminución de la inversión financiera.

(**) Incluye régimen de coparticipación federal y otras transferencias corrientes y de capital.

El porcentaje creciente de los ingresos propios dentro del total de los recursos disponibles evidencian una fuerte autonomía financiera de la Ciudad de Buenos Aires. Otra forma más clara aún de medir esa autonomía es analizar la relación existente entre los recursos propios y el gasto total de la jurisdicción. Este indicador muestra que esos recursos propios alcanzaron a cubrir entre el 80,2 y nada menos que el 103,5 por ciento del total de gastos del gobierno entre 2001 y 2011, habiendo promediado un 89,2 por ciento.

Cuadro 2: Autonomía Financiera

2001-2011

En millones de pesos

Año	Ingresos propios (*)	Gasto Total	Autonomía Financiera (%)
2001	2.739	3.183	86,0
2002	2.631	3.003	87,6
2003	3.507	3.596	97,6
2004	4.487	4.355	103,0
2005	5.330	5.890	90,5
2006	6.590	8.222	80,2
2007	8.315	9.946	83,6
2008	11.209	13.134	85,3
2009	13.331	15.854	91,2
2010	17.476	19.165	91,2

2011	23.078	27.049	85,3
------	--------	--------	------

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

(*) Incluye recursos tributarios de origen provincial, no tributarios (regalías y otros), provenientes de venta de bienes y servicios y de rentas de la propiedad, recursos propios de capital y disminución de la inversión financiera.

Los ingresos propios no sólo incluyen recursos tributarios sino también regalías, dinero proveniente de la venta de bienes y servicios y renta de propiedades, entre otros ítems. Por lo tanto, es importante precisar la incidencia sólo de la recaudación tributaria en el total de los recursos de la Ciudad de Buenos Aires. Ese cálculo arroja que los impuestos locales promediaron entre 2001 y 2011 el 79 por ciento del total de los recursos disponibles. Esa cifra se ubica muy por encima del resto de las jurisdicciones. De hecho, la Provincia de Buenos Aires es la segunda en ese ranking con un porcentaje de apenas 47 por ciento y de las otras 22 provincias en solo tres jurisdicciones los recursos tributarios propios superan el 20 por ciento de los recursos totales.

Cuadro 3: Recursos tributarios de origen provincial sobre recursos totales

2001-2011

En millones de pesos

Año	Recursos tributarios	% de recursos totales
2001	2.515	85,7
2002	2.457	84,9
2003	3.280	82,0
2004	4.188	81,2
2005	5.001	80,2
2006	6.165	73,4
2007	7.807	73,3
2008	10.642	75,7
2009	12.484	75,5
2010	16.363	74,9
2011	21.624	82,5

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

En lo que respecta al aporte del Estado Nacional, el grueso proviene del régimen de coparticipación federal de recursos fiscales previsto en la ley 23.548 de enero de 1988 y sus modificatorias. Entre 2001 y 2011 esa partida concentró en promedio el 47,4 por ciento de los recursos provenientes de la Nación, con un pico de 81,6 por ciento en 2011 y un piso de 31,5 por ciento en 2010. El rubro “otros ingresos de origen nacional” mostró en el mismo período una fuerte oscilación al pasar del 1,1 por ciento en 2004 al 57,7 por ciento en 2010. En términos absolutos eso se explica porque en 2004 habían ingresado apenas siete millones de pesos por ese rubro y en 2010 la cifra había trepado a 2524 millones, una suba porcentual de nada menos que 35.957 por ciento. Otro de los rubros son las “transferencias corrientes” donde se incluyen programas de seguridad alimentaria, incentivo docente, compensaciones salariales docentes y el financiamiento del déficit de la caja previsional cuando es necesario. Esta partida fue perdiendo incidencia al pasar del 31,3 por ciento en 2003 a apenas un 4,7 por ciento en 2010. Al cierre de la serie volvió a subir llegando a representar el 8,8 por ciento de los ingresos de origen nacional. Por último, se destacan las transferencias de capital destinadas a financiar obra pública provincial. Este componente estaba en cero por ciento en 2001, subió al 8 por ciento en 2002 y luego se mantuvo entre el 2 y el 9,4 por ciento a lo largo del período analizado.

Cuadro 4: Ingresos de origen nacional

En millones de pesos
Período 2001-2011

Año	Coparticipación federal	Otros recursos	Transferencias corrientes	Transferencias de capital	Total
2001	120	24	52	0	196
2002	159	10	72	21	262
2003	322	15	153	0	490
2004	541	7	124	0	672
2005	638	8	176	86	908
2006	743	853	155	63	1.814

2007	952	1.166	175	47	2340
2008	1.119	1.539	120	76	2.854
2009	1.078	1.821	182	121	3.202
2010	1.376	2.524	203	268	4.371
2011	2.565	35	276	268	3.144

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

Cuadro 5: Ingresos de origen nacional

En porcentaje
Período 2001-2011

Año	Coparticipación federal	Otros recursos	Transferencias corrientes	Transferencias de capital	Total
2001	61,3	12,4	26,2	0	100
2002	60,7	3,7	27,5	8,0	100
2003	65,6	3,1	31,3	0	100
2004	80,5	1,1	18,4	0	100
2005	70,3	0,8	19,4	9,4	100
2006	41,0	47,0	8,5	3,5	100
2007	40,7	49,8	7,5	2,0	100
2008	39,2	53,9	4,2	2,6	100
2009	33,7	56,9	5,7	3,8	100
2010	31,5	57,7	4,7	6,1	100
2011	81,6	1,1	8,8	8,5	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

5.2. Potestad tributaria del gobierno provincial y delegación de competencias a los municipios.

La recaudación tributaria de la Ciudad de Buenos Aires se basa en cuatro tributos principales: inmobiliario, ingresos brutos, sellos y patente única sobre vehículos. Mientras algunas provincias han descentralizado en sus municipios o comunas tributos como automotores, inmobiliario urbano e incluso

inmobiliario rural, el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires conservó la potestad sobre su política tributaria.

Lo que sigue es un detalle de las características de los principales tributos provinciales:

Impuesto sobre los Ingresos Brutos

Es un impuesto que se cobra por el ejercicio habitual del comercio, industria, profesión, oficio, negocio, locación de bienes, obras y servicios o de cualquier otra actividad a título oneroso cualquiera sea el resultado obtenido, la naturaleza del sujeto y el lugar donde se realiza (CF. Art. 150). El gravamen se determina sobre la base de los ingresos brutos devengados durante el período fiscal de acuerdo a la declaración jurada presentada ante la Administración Gubernamental de Ingresos Públicos (CF. Art. 159). La ley Tarifaria fija la alícuota general y las alícuotas diferenciadas del impuesto de acuerdo a las características de cada actividad (Art. 209)

No constituyen el hecho imponible al que hace referencia este impuesto el trabajo personal ejecutado en relación de dependencia, el desempeño de cargos públicos y la percepción de jubilaciones y otras pasividades en general. (CF. Art. 155). A su vez, el Código Fiscal explicita treinta exenciones entre las que sobresalen los ingresos provenientes de toda operación sobre títulos, letras, obligaciones negociables y acciones, de la edición de libros, diarios, periódicos, revistas, videogramas y fonogramas, de establecimientos educacionales oficiales, de los intereses de depósitos en caja de ahorro, cuenta corriente y plazo fijo, de profesionales liberales universitarias no organizadas en forma de empresa, del alquiler de hasta dos unidades de vivienda¹², de personas con discapacidad, de servicios de radiodifusión y televisión y de exportación de bienes y servicios, entre otras actividades (CF. Art. 157). También se prevén una serie de deducciones listadas en el capítulo VII del Código (Artículos 198 a 200).

¹² Siempre que no se supere el importe que fija la Ley Tarifaria.

Impuesto Inmobiliario

Es un impuesto que le se cobra a los titulares de dominio, los usufructuarios y los poseedores de título de dueño. La valuación fiscal de cada inmueble toma en cuenta superficie del terreno, superficie cubierta y semicubierta, estado general, antigüedad, destino, obras accesorias e instalaciones del bien, ubicación geográfica y entorno y cercanía con centros comerciales, espacios verdes y vías de acceso. A su vez, se aclara que la valuación no podrá exceder el 20 por ciento del valor de mercado de las propiedades, siendo la misma base imponible de la tasa retributiva de los servicios de alumbrado, barrido y limpieza, mantenimiento y conservación de sumideros (CF. Art. 246).

En el Código Fiscal también se explicita que las valuaciones fiscales se actualizan por la Administración General de Ingresos Públicos conforme a los valores índices que fije la Ley Tarifaria para el ejercicio fiscal. Sin perjuicio de ello, las valuaciones pueden ser revisadas en los siguientes casos: 1) cuando se realizan obras públicas o privadas que benefician en forma preferente a determinada zona, 2) por modificación parcelaria y por construcción, ampliación, reedificación, refacción, demolición o cualquier clase de transformación en el edificio, 3) cuando se comprueba un error u omisión o 4) por la modificación de normas urbanísticas.

La Ciudad exceptúa del pago del impuesto a jubilados y pensionados, personas con discapacidad y ex combatientes de la Guerra de Malvinas, siempre que cumplan ciertos requisitos; entidades deportivas de bien público, teatros, entre otros casos.

Patente sobre vehículos

Es un gravamen anual que se paga por la radicación de vehículos en la Ciudad de acuerdo con las características de valorización, el uso y demás circunstancias que se establecen en la Ley Tarifaria (CF. Art. 312). Los titulares de dominio, inscriptos en ese carácter en el Registro de la Propiedad del Automotor y de Créditos Prendarios, así como los poseedores a título de dueño son sujetos pasivos del gravamen y deben abonarlo hasta que soliciten la baja

fiscal (CF. Art. 317). La base imponible de los vehículos es establecida por la Administración Gubernamental de Ingresos Públicos de la Ciudad de Buenos Aires tomando en consideración los valores fijados al mes de octubre de cada año, reducidos en un cinco por ciento, para el ejercicio fiscal siguiente. La Administración toma en consideración los valores asignados por la cámara representativa de la actividad aseguradora automotriz, compañías aseguradoras de primer nivel, cuyas tablas de valuaciones comprendan el mayor número de marcas y modelos, publicaciones especializadas en el ramo de vehículos nacionales y extranjeros y cámara de concesionarios oficiales. En el caso de vehículos importados, el avalúo resulta de su valor de despacho a plaza, incluidos los derechos de importación, tasa de estadística, fletes, seguros, etc., sin tener en cuenta los regímenes especiales (CF. Art. 322).

Están exentos del pago los autos oficiales, los autos de embajadores, cónsules y funcionarios extranjeros de organizaciones internacionales que el país integra, los vehículos de personas con discapacidad, los vehículos cuyos modelos superen los trece años de antigüedad al 31 de diciembre del año inmediato anterior y cuya valuación no supere el monto que fije la Ley Tarifaria, los vehículos de transporte urbano de pasajeros denominados de piso bajo y los vehículos livianos y pesados autopropulsados por motores en sistemas híbridos eléctricos en serie paralelo o serie paralelo y todo eléctrico (CF. Art. 236).

En lo que respecta a las embarcaciones deportivas o de recreación, la Administración Gubernamental de Ingresos Públicos establece la base imponible con el mismo criterio que se explicitó para el resto de los vehículos. Los obligados al pago son los titulares de dominio inscriptos en el Registro Nacional de Buques así como los poseedores a título de dueño, siempre que las embarcaciones tengan su fondeadero, amarre o guardería habitual dentro de la Ciudad de Buenos Aires.

Impuesto de sellos

Es un impuesto que se aplica sobre todos los actos y contratos de carácter oneroso instrumentados que se realizan en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CF. Art. 389). Luego se aclara que en toda transmisión de dominio a título oneroso de bienes inmuebles se liquidara el impuesto sobre el precio asignado a la operación, la valuación fiscal o el valor inmobiliario, el que fuere mayor. En los casos de subastas públicas, la base imponible está constituida por el precio de venta (CF. Art. 389). A su vez, el Código Fiscal faculta a la Administración Gubernamental de Ingresos Públicos a establecer un valor inmobiliario de referencia para cada inmueble situado en la Ciudad que reflejará el valor económico por metro cuadrado de dicho inmueble en el mercado comercial. Este valor se actualiza de forma periódica y se aplica a las operaciones gravadas cuando fuere mayor que el monto consignado en la operación y/o la valuación fiscal del bien objeto del acto (CF. Art. 407). La Administración también está autorizada a fijar un valor locativo de referencia que debe tener en cuenta su renta locativa mínima potencial anual (CF. Art. 408). El Código Fiscal establece además que el pago de este impuesto se realizará en la forma, condiciones y términos que establezca la Administración.

El Código Fiscal fija sesenta y siete excepciones al pago de este impuesto entre las que se destacan las transferencias de dominio y los contratos de compraventa que tengan por objeto una vivienda única, familiar y de ocupación permanente, las transferencias que tengan por objeto la compra de terrenos baldíos, las operaciones realizadas por instituciones educativas públicas y privadas, cooperativas de vivienda, hospitales de comunidad, empresas de medicina privada por los actos celebrados con sus asociados, los contratos de seguro de vida y los contratos de locación de inmuebles con destino de vivienda (CF. Art. 440).

Otros impuestos

Por fuera de los cuatro impuestos reseñados, en el Código Fiscal figuran otros tributos de escasa incidencia relativa en la recaudación: Derecho de delineación y construcción, Derecho por Capacidad Constructiva Transferible (CCT), Derecho por Capacidad Constructiva Aplicable (CCA), Tasa por servicio

de verificación de obra, Derecho de instalación de estructuras, Tasa por servicio de verificación y mantenimiento de estructuras, Impuesto a la generación de residuos sólidos urbanos húmedos no reciclables, Impuesto a la generación de residuos áridos y afines, derechos de cementerios, gravámenes por el uso y ocupación de la superficie, el espacio aéreo y el subsuelo de la vía pública, contribución anual por publicidad y derecho de timbre.

5.3. Organismos de Administración Fiscal

Los tributos que establece la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se rigen por las disposiciones de su Código Fiscal¹³. El organismo de Administración Fiscal es la Administración Gubernamental de Ingresos Públicos, ente autárquico creado en el ámbito del Ministerio de Hacienda del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a través de la ley 2603.¹⁴ Su Administrador tiene rango y remuneración equivalente a un subsecretario, es propuesto por el Ministro de Hacienda y designado por el jefe de Gobierno de la Ciudad. Es secundado en sus funciones por Directores Generales, subdirectores generales y directores dependientes de la Agencia en los que puede delegar la suscripción y/o contratos que estime pertinentes.

A la Administración Gubernamental de Ingresos Públicos le corresponden todas las funciones administrativas referentes a la determinación, fiscalización, recaudación, devolución y cobro judicial por ejecución de los impuestos, tasas y contribuciones establecidas en el Código y la aplicación de sanciones previstas por el mismo por infracción a sus disposiciones. Entre esas tareas se destacan las siguientes funciones:

a) Coordinar, ejecutar y supervisar la organización e implementación de los planes y programas relativos a todas las etapas del proceso de recaudación tributaria entendiéndose por tal a la emisión, control de recaudación, fiscalización

¹³ Ley 150 sancionada el 30 de diciembre de 1998 (BO 3/02/1999) y sus modificatorias. Texto ordenado por el decreto 185 del 22 de mayo de 2013 (BO 28/05/2013).

¹⁴ Sancionada el 6 de diciembre de 2007.

y dirección de las ejecuciones fiscales de los tributos a su cargo tendientes a la eliminación de la evasión, fomentando el pago voluntario de los tributos.

b) Establecer criterios en cuanto a la interpretación de la normativa tributaria vigente.

c) Fiscalizar a los contribuyentes mediante el intercambio de información con otros organismos de recaudación y control impositivo.

d) Programar y controlar las actividades de investigación y análisis fiscal y de capacidad contributiva de los contribuyentes y/o responsables de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

e) Promover la mejor calidad de atención al contribuyente.

f) Dirigir y coordinar por medio de normas técnicas específicas el Sistema Estadístico de la Ciudad, a fin de garantizar unidad de criterio y sistematización de los distintos trabajos.

g) Integrar el Sistema Estadístico Nacional en cumplimiento de la Ley Nacional N° 17.622, su Decreto Reglamentario N° 3.110/70 y ejecutar el Programa Anual de Estadísticas y Censos.

h) Asesorar, organizar y participar en la realización de censos y encuestas en el ámbito de la Ciudad.

i) Establecer las metodologías a aplicar por las diferentes Oficinas de Gestión Sectorial, en la capacitación, reunión y compilación de información que muestre el desenvolvimiento de la gestión de gobierno, para dar cumplimiento a la Ley N° 70.

j) Celebrar acuerdos de colaboración con organismos públicos y/o privados, nacionales o internacionales.

k) Prestar apoyo técnico, capacitar y proveer información estadística a las jurisdicciones del Gobierno de la Ciudad y usuarios en general.

l) Entender en la realización de estudios, investigaciones e interpretaciones sobre el Sistema Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

m) Realizar estudios de investigación y análisis referidos a las relaciones fiscales con el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales.

n) Diseñar e implementar el sistema de registro de intercambio de servicios prestados y recibidos con otras jurisdicciones y sus habitantes.

El Ministerio de Hacienda es otro de los organismos de administración fiscal. De hecho, en el Código Fiscal se explicita que se encuentra facultado para acordar facilidades para el pago de deudas vencidas de impuestos, tasas, multas, derechos y contribuciones, servicios y servicios especiales y sus intereses, con las modalidades y garantías que estime corresponder (CF. Art. 116).

5.4. Recursos y Procedimiento tributario

El Código Fiscal de la Ciudad establece en su artículo 140 que los contribuyentes o responsables pueden interponer un recurso de reconsideración contra las resoluciones que dicta la Dirección General, determinando de oficio el Impuesto sobre los Ingresos Brutos o imponiendo sanciones respecto de cualquier tributo, o decidiendo reclamos de repetición o de compensación o estableciendo nuevos avalúos de inmuebles. Pueden interponer el recurso dentro de los quince días de notificados, con efecto suspensivo sobre la intimación de pago, el que debe ser fundado al momento de su presentación y es resuelto por el Director General.

La resolución recaída en el recurso de reconsideración queda firme a los quince días de notificada, salvo que dentro de este plazo el recurrente interponga recurso jerárquico. Este último se debe presentar ante la Dirección General, con efecto suspensivo sobre la intimación de pago, debe ser fundado al momento de su interposición y puede interponerse sin haberse deducido previamente el recurso de reconsideración. El Administrador Gubernamental de Ingresos Públicos ha de substanciar dicho recurso, dictar la resolución definitiva que agota la vía administrativa y devolver las actuaciones a la Dirección General correspondiente para su notificación y cumplimiento. En la notificación ha de constar que la instancia administrativa se encuentra agotada.

5.5. Composición de la recaudación provincial

Al analizar la composición de la recaudación de la Ciudad de Buenos Aires puede verse que no todos los impuestos tienen la misma relevancia en el total

recaudado, e incluso los pesos relativos se han ido modificando en la serie que va de 2001 a 2011. El impuesto más relevante ha sido el que se aplica sobre los ingresos brutos con una evolución relativamente estable, aunque ascendente. En 2001 representaba el 67,8 por ciento de la recaudación total provincial y en 2011 esa cifra trepó nada menos que al 76,5 por ciento, siendo este el pico de la serie (Cuadro 7). La creciente participación de este impuesto no solo constituye un llamado de atención por ser un tributo regresivo sino porque al ser un impuesto a las transacciones económicas, su nivel de recaudación es mucho más sensible a las variaciones del ciclo económico que, por ejemplo, el del impuesto inmobiliario y, por lo tanto, no permite a los Estados provinciales financiar una política fiscal anticíclica. A su vez, en términos productivos se tratar de un impuesto que puede afectar el nivel de precios, en caso de que los agentes económicos sean formadores de precios, o la rentabilidad cuando son tomadores de precios. En ambos casos, el efecto productivo es negativo.

Esta mayor participación de ingresos brutos fue en detrimento fundamentalmente del impuesto Inmobiliario que en el mismo período pasó de representar el 19,5 por ciento a sólo el 7,3 por ciento de la recaudación total, cayendo incluso por debajo del impuesto a los sellos que llegó a 7,9 por ciento en 2011. El inmobiliario solo quedó por encima del impuesto automotor que en 2001 había aportado un 8,8 por ciento de la recaudación tributaria de la jurisdicción, pero en 2011 se redujo a 7,1 por ciento.

El impuesto sobre los ingresos brutos se aplica sobre la facturación y como suele ser trasladado a los precios opera como un impuesto al consumo, siendo el más regresivo de los cuatro tributos principales que percibe el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. En términos conceptuales suele considerarse progresivo un impuesto cuando la alícuota que aplica no es constante, sino que aumenta a medida que aumenta el valor del hecho imponible. En este caso no se cumple esa condición y la serie larga permite observar como en la Ciudad ha venido creciendo de modo sustancial la participación de este impuesto sobre los ingresos brutos, el más regresivo de todos los cobrados por esta jurisdicción, lo que evidencia una política tributaria de sesgo regresivo.

Como ya se ha destacado, esta situación se explica porque en los impuestos progresivos como el inmobiliario, patentes automotores y sellos se observa una desactualización del valor del hecho imponible. En el caso del Inmobiliario, la determinación de la base imponible a partir de valuaciones fiscales que no guardan relación alguna con los valores de mercado y la aplicación de alícuotas a partir del valor de cada partida y no del correspondiente al conjunto de propiedades que posee cada persona (física o jurídica) terminan reduciendo e inclusive pueden llegar a eliminar el potencial redistributivo que tiene el impuesto.

La Ciudad de Buenos Aires es la única jurisdicción de nivel provincial en la que, dada su estructura territorial, no es posible cobrar el tramo rural por lo que la totalidad del impuesto inmobiliario corresponde al inmobiliario urbano. Entre 2001 y 2011 el valor de la propiedad creció en forma similar al promedio de las provincias, mientras que la recaudación del inmobiliario se incrementó menos que la media. En 2002 se registró una leve caída en la recaudación acompañada por un importante crecimiento en el valor de mercado de las propiedades lo que dio origen a una fuerte brecha entre la evolución de ambas variables. En los años siguientes esa brecha se amplió hasta que en 2008 se redujo debido a un salto en la recaudación, pero en 2009 volvió a ampliarse y en la actualidad no difiere demasiado de la existente en el resto de las provincias.

Cuadro 6: Tributos de origen provincial

En millones de pesos
2001-2011

Año/ Impuesto	ISIB	Inmobiliario	Sellos	Automotor	Otros	Total
2001	1.706	490	0	222	97	2.515
2002	1.717	464	0	192	86	2.457
2003	2.271	587	21	318	83	3.280
2004	2.976	692	78	373	68	4.188
2005	3.672	695	149	407	78	5.001
2006	4.605	721	202	553	84	6.165

2007	5.970	742	281	702	113	7.807
2008	7.882	1.374	322	921	143	10.642
2009	9.093	1.423	711	1.092	165	12.484
2010	12.043	1.531	1.301	1.255	233	16.363
2011	16.552	1.573	1.700	1.535	264	21.624

Fuente: En base a información de la provincia.

Cuadro 7: Tributos de origen provincial

En porcentaje
2001-2011

Año/ Impuesto	ISIB	Inmobiliario	Sellos	Automotor	Otros	Total
2001	67,8	19,5	0	8,8	3,9	100
2002	69,9	18,9	0	7,8	3,4	100
2003	69,2	17,9	0,6	9,7	2,6	100
2004	71,1	16,5	1,9	8,9	1,6	100
2005	73,4	13,9	3,0	8,1	1,6	100
2006	74,7	11,7	3,3	9,0	1,3	100
2007	76,5	9,5	3,6	9,0	1,4	100
2008	74,1	12,9	3,0	8,7	1,3	100
2009	72,8	11,4	5,7	8,7	1,4	100
2010	73,6	9,4	7,9	7,7	1,4	100
2011	76,5	7,3	7,9	7,1	1,2	100

Fuente: En base a información de la provincia.

5.6. Composición y evolución del gasto provincial

En este punto se analiza la composición y evolución del gasto público del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires por finalidad y por objeto. La clasificación del gasto público por finalidad se presenta según la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad. Permite determinar los objetivos generales y cuáles son las acciones a través de las cuales se estima alcanzarlos. En estos términos la clasificación por finalidad constituye un instrumento fundamental para la toma de decisiones del poder

político. Las diferentes categorías de la clasificación por finalidad suelen ser funcionamiento del Estado, Servicios Sociales, Servicios Económicos y Deuda pública. En lo que respecta al objeto del gasto, el clasificador ordena e identifica en forma genérica, homogénea y coherente, los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros que requieren las dependencias y entidades de la Administración Pública Provincial para cumplir con los objetivos y programas establecidos en el presupuesto. En este caso, la distinción central es entre gastos corrientes y de capital.

El gasto por finalidad en la Ciudad de Buenos Aires muestra que los “servicios sociales” demandaron entre 2001 y 2009 entre el 77,4 y el 81,3 por ciento del total de las erogaciones, contemplando dentro de esta categoría las acciones inherentes a la prestación de salud, promoción y asistencia social, seguridad social, educación, cultura, ciencia y técnica, trabajo, vivienda, agua potable, alcantarillado y otros servicios urbanos. En segundo lugar se ubica la categoría “funcionamiento del Estado” que se llevó entre 2001 y 2009 entre el 12,3 y el 15,8 por ciento por ciento de las erogaciones, habiéndose estabilizado apenas por debajo del 15 por ciento en los últimos años de la serie. Aquí se incluyen las acciones propias de la administración gubernamental, el poder legislativo, la justicia, la defensa y la seguridad. En tercer lugar aparecen los “servicios económicos”, entendidos como las acciones de apoyo a la producción de bienes y servicios significativos para el desarrollo económico. Incluye energía, combustibles, minería, comunicaciones, transporte, ecología y medio ambiente, agricultura, industria, comercio y turismo. Esta clasificación comprende acciones de fomento, regulación y control del sector privado y público. Durante el período analizado esta categoría osciló entre un piso de 3,2 por ciento en 2009 y un techo de 5,4 por ciento en 2005. Por último, quedan los servicios de la deuda que acapararon apenas el 1,5 por ciento del gasto, con un pico de 3,4 por ciento en 2003 y un piso de 0,6 por ciento en 2009, el último año de la serie analizada.

Al analizar la clasificación existente dentro de cada categoría se observa que en la categoría “Funcionamiento del Estado” la “Administración general”

demandó en 2009 9 puntos del gasto total, muy por encima de “Justicia” y “Defensa y seguridad”, que demandaron 3 y 2,9 por ciento respectivamente.

En lo que refiere a “Servicios Sociales”, la categoría que concentra el mayor porcentaje del gasto total, “Educación, cultura, ciencia y tecnología” es el rubro al que más dinero le destinó el gobierno de la Ciudad, rubro seguido muy de cerca por “Salud”. En el primer caso el porcentaje osciló entre el 27,8 en 2008 y el 31 por ciento en 2002. El podio dentro de esta categoría lo completó “Promoción y Asistencia Social” con un promedio anual en torno a los 7 puntos del gasto total.

La tercera categoría es “Servicios Económicos” donde durante toda la serie el principal aporte respecto al gasto total se lo llevó el sector “Servicios”, puntualmente el rubro transporte a donde se destinaron entre 1,5 y 3,5 puntos del gasto según el año, con un techo de 3,4 por ciento en 2001 que luego fue reduciéndose hasta cerrar la serie con piso de 1,4 por ciento en 2009. El otro rubro relevante fue producción primaria aunque con un porcentaje que apenas superó el 1 por ciento del gasto en su mejor año. Por último, a Energía e Industria no se le destinaron recursos. Por último, queda la categoría “Servicios de la deuda” que no aparece desagregada. Por lo tanto, lo único para destacar es el dato ya mencionado de un gasto promedio anual de 1,5 por ciento del gasto total.

Cuadro 8: Gasto por finalidad y función

En millones de pesos
2001-2009

Finalidad	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
I. Funcionamiento del Estado	534	456	456	628	785	1.097	1.489	1.977	2.508
I. 1. Administración General	422	370	368	486	602	833	995	1.219	1.509
I. 2. Justicia	91	61	67	105	127	149	303	470	511
I. 3. Defensa y Seguridad	21	25	21	37	56	114	191	287	487
II.SERVICIOS SOCIALES	2.612	2.545	2.961	3.542	4.824	6.918	8.455	11.159	13.680
II. 1. Educación, cultura y CyT.	1.009	986	1.092	1.275	1.728	2.413	2.968	3.851	4.958

II. 2. Salud	996	1.045	1.129	1.285	1.604	2.308	2.740	3.413	4.436
II. 3. Agua Potable y Alcantarillado	29	13	20	29	56	77	94	128	319
II. 4. Vivienda y urbanismo	56	34	58	136	279	411	401	422	418
II. 5. Promoción y asistencia social	197	190	288	332	458	664	800	1.054	1.318
II. 6. Previsión social	0	0	0	0	0	0	0	0	0
II. 7. Trabajo	6	6	12	21	29	39	40	27	33
II. 8. Otros servicios urbanos	319	271	362	464	669	1.006	1.413	2.263	2.197
III. SERVICIOS ECONÓMICOS	159	125	157	199	328	427	364	593	541
III. 1. Producción primaria	19	10	19	32	74	92	71	83	196
III. 2. Energía	0	0	0	0	0	0	0	0	0
III. 3. Industria	0	0	0	0	0	0	0	0	0
III. 4. Servicios (transporte y otros)	113	95	112	128	201	271	214	413	238
III. 5. Otros	27	20	26	40	53	65	79	97	107
IV. SERVICIOS DE LA DEUDA	69	51	124	127	139	177	123	113	103
Total	3.374	3.177	3.697	4.495	6.076	8.618	10.431	13.843	16.832

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación.

Cuadro 9: Gasto por finalidad y función

En porcentaje
2001-2009

Finalidad y función	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
I. Funcionamiento del Estado	15,8	14,4	12,3	14,0	12,9	12,7	14,3	14,3	14,9
I. 1. Administración General	12,5	11,7	10,0	10,8	9,9	9,7	9,5	8,8	9,0
I. 2. Justicia	2,7	1,9	1,8	2,3	2,1	1,7	2,9	3,4	3,0
I. 3. Defensa y Seguridad	0,6	0,8	0,6	0,8	0,9	1,3	1,8	2,1	2,9
II. Servicios sociales	77,4	80,1	80,1	78,8	79,4	80,3	81,1	80,6	81,3
II. 1. Educación, cultura y CyT.	29,9	31,0	29,5	28,4	28,4	28,0	28,5	27,8	29,5
II. 2. Salud	29,5	32,9	30,5	28,6	26,4	26,8	26,3	24,7	26,4
II. 3. Agua Potable y Alcantarillado	0,9	0,4	0,5	0,6	0,9	0,9	0,9	0,9	1,9
II. 4. Vivienda y urbanismo	1,7	1,1	1,6	3,0	4,6	4,8	3,8	3,1	2,5
II. 5. Promoción y asistencia social	5,9	6,0	7,8	7,4	7,5	7,7	7,7	7,6	7,8

II. 6. Previsión social	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
II. 7. Trabajo	0,2	0,2	0,3	0,5	0,5	0,5	0,4	0,2	0,2
II. 8. Otros servicios urbanos	9,4	8,5	9,8	10,3	11,0	11,7	13,5	16,4	13,1
III. Servicios económicos	4,7	3,9	4,2	4,4	5,4	5,0	3,5	4,3	3,2
III. 1. Producción primaria	0,6	0,3	0,5	0,7	1,2	1,1	0,7	0,6	1,2
III. 2. Energía	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
III. 3. Industria	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
III. 4. Servicios (transporte y otros)	3,4	3,0	3,0	2,8	3,3	3,1	2,1	3,0	1,4
III. 5. Otros	0,8	0,6	0,7	0,9	0,9	0,8	0,8	0,7	0,6
IV. Servicios de la deuda	2,0	1,6	3,4	2,8	2,3	2,1	1,2	0,8	0,6
Total	100,0								

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación.

En lo que respecta al gasto por objeto, lo que se observa es que a lo largo del período 2001-2011 los gastos corrientes demandaron en promedio cercano al 90 por ciento del gasto total, con un pico de 94,3 por ciento en 2002, año de una profunda crisis económica. Luego el porcentaje fue disminuyendo hasta quedar en 81,9 por ciento en 2006 y luego comenzó a trepar nuevamente para quedar en 84 por ciento al cierre de la serie. Dentro de los gastos corrientes, sobresale el gasto en Personal que consumió en promedio el 50 por ciento del gasto total de la Ciudad de Buenos Aires, con un pico de 59,8 por ciento en 2002 y un piso de 47,2 por ciento en 2004.

Dentro de los gastos corrientes, también demandaron un porcentaje relevante las transferencias con cerca del 10 por ciento del gasto total, con un piso de 9 por ciento en 2003 y un pico de 12,5 por ciento en 2009. Al interior de esta categoría se puede observar que las transferencias al sector privado monopolizaron casi la totalidad del gasto. Vale aclarar en este caso que el análisis del gasto por finalidad realizado antes no incluyó las transferencias de provincia a municipios o comunas por tratarse de un insumo para la consolidación, mientras que los datos del gasto por objeto si las contemplan.

Por último, vale destacar el porcentaje escaso en términos relativos destinado a gastos de capital durante la serie analizada, con un promedio cercano al 15 por ciento, que tuvo un piso de 5,7 por ciento en 2002, en plena crisis económica, y se recuperó hasta alcanzar un techo de 18,1 por ciento en 2008. No obstante, la evolución no desentona con respecto al resto de las provincias e incluso se ubica por encima del promedio. Al interior de esta categoría, la inversión real directa demandó casi la totalidad del gasto y el resto se repartió entre inversión financiera y transferencias de capital.

Cuadro 10: Gasto por objeto

En porcentaje
2001-2011

Objeto del gasto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
I. Gastos corrientes	91,8	94,3	89,2	86,9	83,9	83,5	86,3	81,9	84,7	84,0	84,0
I.1. Gastos de Consumo	79,8	82,4	76,8	73,5	70,0	70,3	72,9	69,3	71,5	70,9	70,5
- Personal	57,3	59,8	50,9	47,2	46,4	48,0	50,8	50,0	51,2	50,2	49,0
- Bienes de Consumo	3,1	3,1	5,5	4,7	4,8	4,5	4,4	5,8	3,8	2,9	2,8
- Servicios	19,4	19,5	20,4	21,6	18,7	17,8	17,6	13,5	16,5	17,8	18,7
I.2. Rentas de la Propiedad	2,2	1,7	3,4	2,9	2,4	2,1	1,2	0,9	0,7	1,1	1,5
I.3. Transferencias Corrientes	9,8	10,3	9,0	10,4	11,5	11,1	12,2	11,7	12,5	12,0	12,1
- Al Sector Privado	8,9	9,4	7,8	9,5	10,7	10,3	11,3	10,6	11,5	11,4	11,2
- Al Sector Público	0,9	0,8	1,2	0,9	0,8	0,8	0,9	1,2	1,0	0,5	0,8
- Al Sector Externo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
II. Gastos de capital	8,2	5,7	10,8	13,1	16,1	16,5	13,7	18,1	15,3	16,0	16,0
II. 1. Inversión Real Directa	7,2	4,4	9,0	9,4	10,8	11,6	11,0	14,7	14,8	14,4	15,4
II. 2. Transferencias de Capital	0,9	0,8	1,6	2,8	3,4	3,2	2,4	2,8	0,2	0,2	0,1
II.3. Inversión Financiera	0,1	0,4	0,1	0,9	1,9	1,6	0,3	0,7	0,3	1,3	0,4
Gasto total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

TIERRA DEL FUEGO

6. Análisis de la situación fiscal de Tierra del Fuego.

6.1. Composición de los recursos en función del origen

El componente más significativo de los recursos de la provincia de Tierra del Fuego lo constituye el aporte que realiza el Estado Nacional a través del régimen de coparticipación federal y otras transferencias corrientes y de capital. Dentro de las transferencias corrientes se incluyen programas de seguridad alimentaria, incentivo docente, compensaciones salariales docentes y el financiamiento del déficit de la caja previsional en caso de que sea necesario. Entre 2001 y 2011 los ingresos nacionales representaron más del 50 por ciento de los ingresos todos los años, salvo en 2002 cuando arrojaron un 49,8 por ciento contra un 50,2 por ciento de ingresos propios. La mayor dependencia se observa en los últimos años de la serie. De hecho, en 2009 llegó al record de 61,5 por ciento del total y en los dos años siguientes que completan la serie la cifra fue del 59,1 y 57 por ciento. El resto de los ingresos son propios y provienen de los impuestos provinciales, otros recursos no tributarios, la venta de bienes y servicios, las rentas de la propiedad, los recursos propios de capital y el rubro disminución de la inversión financiera.

Cuadro 1: Ingresos provinciales

2001-2011

En millones de pesos

Año	Ingresos propios (*)	%	Ingresos de origen nacional (**)	%	Total
2001	170	40,8	247	59,2	417
2002	218	50,2	216	49,8	434
2003	271	49,2	280	50,8	551
2004	349	47,9	380	52,1	729
2005	408	45,9	481	54,1	889
2006	602	49,1	624	50,9	1226
2007	571	41,9	792	58,1	1363
2008	787	45,0	961	55,0	1748
2009	753	38,5	1204	61,5	1957

2010	1097	40,9	1585	59,1	2682
2011	1444	43,0	1911	57,0	3355

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

(*) Incluye recursos tributarios de origen provincial, no tributarios (regalías y otros), provenientes de venta de bienes y servicios y de rentas de la propiedad, recursos propios de capital y disminución de la inversión financiera.

(**) Incluye régimen de coparticipación federal y otras transferencias corrientes y de capital.

El porcentaje creciente de los ingresos de origen nacional dentro del total los recursos disponibles evidencia una dependencia significativa con respecto al gobierno central. Otra forma más clara aún de medir el recorte de la autonomía financiera es analizar la relación existente entre los recursos provinciales y el gasto total de la jurisdicción. Este indicador muestra que los recursos propios alcanzaron un techo del 55 por ciento en 2004 y luego evidenciaron una tendencia decreciente, habiéndose ubicado por debajo del 45 por ciento entre 2007 y 2011, con un piso de 36,5 por ciento en 2007.

Cuadro 2: Autonomía Financiera

2001-2011

En millones de pesos

Año	Ingresos propios (*)	Gasto Total	Autonomía Financiera (%)
2001	170	441	38,5
2002	218	410	53,2
2003	271	531	51,0
2004	349	634	55,0
2005	408	857	47,6
2006	602	1174	51,3
2007	571	1564	36,5
2008	787	1781	44,2
2009	753	2072	36,3
2010	1097	2540	43,2
2011	1444	3535	40,9

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

(*) Incluye recursos tributarios de origen provincial, no tributarios (regalías y otros), provenientes de venta de bienes y servicios y de rentas de la propiedad, recursos propios de capital y disminución de la inversión financiera.

Los ingresos propios no sólo incluyen recursos tributarios sino también regalías, dinero proveniente de la venta de bienes y servicios y renta de propiedades, entre otros ítems. Por lo tanto, es relevante precisar la incidencia sólo de la recaudación tributaria en el total de los recursos de Tierra del Fuego. Ese cálculo arroja que los impuestos provinciales promediaron entre 2001 y 2011 el 16,9 por ciento del total de los recursos disponibles por parte de la gobernación, con un piso de 10,6 por ciento en 2002 y un techo de 20,8 por ciento en 2007. Esa cifra evidencia una vez más los límites de la autonomía financiera, aunque está en línea con lo ocurrido en la mayoría de las provincias argentinas. De hecho, sólo cinco jurisdicciones superaron la marca del 20 por ciento: Mendoza (25 por ciento), Córdoba (29 por ciento), Santa Fe (30 por ciento), Buenos Aires (47 por ciento) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (79 por ciento).

Cuadro 3: Recursos tributarios de origen provincial sobre recursos totales

2001-2011

En millones de pesos

Año	Recursos tributarios	% de recursos totales
2001	46	11,0
2002	46	10,6
2003	80	14,5
2004	122	16,7
2005	157	17,6
2006	252	20,6
2007	283	20,8
2008	330	18,9
2009	309	15,8
2010	398	14,8
2011	572	17,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

Los recursos propios de Tierra del Fuego oscilaron entre el 38,5 y el 50,2 por ciento del gasto total del gobierno provincial y los tributarios provinciales apenas entre el 10,6 y el 20,8 por ciento de ese total. El dato es preocupante, pero vale aclarar que en lo que refiere específicamente a los recursos propios esos porcentajes ubican a la Provincia en los primeros lugares del ranking provincial que mide la autonomía financiera, por detrás de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (85 por ciento), Neuquén (64), Chubut (58) y Buenos Aires (43 por ciento). En el otro extremo de la tabla se ubican Formosa y La Rioja donde en 2011 los recursos propios cubrieron apenas el 7 y 8 por ciento, respectivamente, del gasto total de esas provincias. No obstante, si se toman en cuenta solo los recursos tributarios el desempeño de la provincia empeora notablemente porque ese promedio cercano al 40 por ciento retrocede hasta un 16,9 por ciento.

En lo que respecta al aporte del Estado Nacional, el grueso proviene del régimen de coparticipación federal de recursos fiscales previsto en la ley 23.548 de enero de 1988 y sus modificatorias. Entre 2001 y 2011 esa partida concentró en promedio el 61,3 por ciento de los recursos provenientes de la Nación y la tendencia marca que esa cifra podría seguir creciendo, pues el piso es de 2001 con un 47,2 por ciento, mientras que el techo se alcanzó en 2011, último año de la serie, con un 66,5 por ciento. El rubro “otros ingresos de origen nacional” representó en el mismo período entre el 49,3 y el 20,5 por ciento del total, con una marcada tendencia descendente en los últimos años. Otro de los rubros son las transferencias corrientes donde se incluyen programas de seguridad alimentaria, incentivo docente, compensaciones salariales docentes y el financiamiento del déficit de la caja previsional, si es que corresponde. Esta partida promedió en la última década un 5,6 por ciento, con un piso de 1,5 en 2003 y un techo de 11,2 por ciento en 2009. Por último, se destacan las transferencias de capital destinadas a financiar obra pública provincial. Este componente promedió un 7,8 por ciento entre 2001 y 2011, pero es clave advertir que en los primeros años de la serie su incidencia era prácticamente

irrelevante. Entre 2001 y 2004 osciló entre 0,1 y 0,6 por ciento, mostrando un alto dinamismo a partir de entonces lo que llevó a esa partida a ganar participación en términos relativos llegando al 11 por ciento en 2010. En términos absolutos, eso significa que entre 2004 y 2010 trepó de 300 mil pesos a 174 millones, casi un 58 mil por ciento más. Un factor que influyó en esta evolución fue la creación en 2008, durante el conflicto con las entidades rurales por la resolución 125, del Fondo Federal Solidario que desde 2009 transfiere a las provincias un 30 por ciento de lo producido por las retenciones a las exportaciones de soja de manera automática. Entre 2009 y 2011, este fondo representó un 40 por ciento del total de las transferencias de capital realizadas al conjunto de las provincias.

Cuadro 4: Ingresos de origen nacional

En millones de pesos
Período 2001-2011

Año	Coparticipación federal	Otros recursos	Transferencias corrientes	Transferencias de capital	Total
2001	117	116	13	1	247
2002	104	107	5	0,4	216
2003	161	115	4	0,7	280
2004	246	122	11	0,3	380
2005	307	137	15	22	481
2006	381	158	17	67	624
2007	508	189	22	74	792
2008	633	235	53	40	961
2009	680	271	135	118	1204
2010	911	355	145	174	1585
2011	1271	392	66	182	1911

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

Cuadro 5: Ingresos de origen nacional

En porcentaje
Período 2001-2011

Año	Coparticipación federal	Otros recursos	Transferencias corrientes	Transferencias de capital	Total
2001	47,2	47,0	5,2	0,6	100
2002	48,0	49,3	2,5	0,2	100
2003	57,3	41,0	1,5	0,2	100
2004	64,8	32,2	3,0	0,1	100
2005	63,9	28,4	3,1	4,5	100
2006	61,1	25,4	2,7	10,7	100
2007	64,1	23,8	2,7	9,3	100
2008	65,9	24,4	5,5	4,1	100
2009	56,5	22,5	11,2	9,8	100
2010	57,5	22,4	9,2	11,0	100
2011	66,5	20,5	3,4	9,5	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

6.2. Potestad tributaria del gobierno provincial y delegación de competencias a los municipios.

La recaudación tributaria de Tierra del Fuego se basa fundamentalmente en el impuesto a los ingresos brutos y el impuesto a los sellos. El impuesto Inmobiliario Rural también es potestad de la Provincia, pero su recaudación es tan baja que prácticamente no es relevante en términos estadísticos. Tampoco figuran el Impuesto Inmobiliario Urbano y el Impuesto Automotor porque son potestad de los municipios¹⁵.

¹⁵ A partir del 1º de enero de 1985 el total de lo recaudado por impuestos de patentes de automotor, rodados en general e inmobiliario urbano son considerados recursos municipales (Ley Orgánica de Municipalidades N° 236 sancionada el 28 de septiembre de 1984).

Los tributos son establecidos en el Código Fiscal¹⁶, mientras que los impuestos, tasas y contribuciones correspondientes a esos tributos se determinan en la Ley Impositiva¹⁷ y en leyes especiales. Lo que sigue es un detalle de las características de los principales tributos provinciales:

Impuesto sobre los Ingresos Brutos

Es un impuesto que se cobra por el ejercicio habitual del comercio, industria, profesión, oficio, negocio, locaciones de bienes, obras o servicios, o de cualquier otra actividad a título oneroso -lucrativa o no- cualquiera sea la naturaleza del sujeto que la preste, incluidas las sociedades cooperativas y el lugar donde se realice (zonas portuarias, espacios ferroviarios, aeródromos y aeropuertos, terminales de transporte, edificios y lugares de dominio público y privado y todo otro de similar naturaleza) (CF. Art. 99). El gravamen se determina sobre la base de los ingresos brutos devengados durante el período fiscal por el ejercicio de la actividad gravada. La Ley Impositiva Provincial fija la alícuota general y las diferenciadas de acuerdo a las características de cada actividad.

La Ley Impositiva establece las distintas alícuotas a aplicar a los hechos imponibles alcanzados por el Código Fiscal. La misma Ley fijará los impuestos mínimos y los importes fijos a abonar por los contribuyentes, tomando en consideración la actividad, la categoría de los servicios prestados o actividades realizadas, mayor o menor grado de suntuosidad, las características económicas u otros parámetros representativos de la actividad desarrollada (CF. Art. 122). El impuesto se liquida por declaración jurada, en los plazos y condiciones que determina la Dirección General de Rentas de la Provincia, la que establece asimismo la forma y plazos de inscripción de los contribuyentes y demás responsables (CF. Art. 123).

El Código Fiscal establece en su artículo 120 dieciséis exenciones:

¹⁶ Ley Provincial 439 sancionada el 29 de diciembre de 1998 (BO 1/02/1999) y sus modificatorias.

¹⁷ Ley Provincial 440 sancionada el 25 de enero de 1999 (BO 1/02/1999) y sus modificatorias.

- 1) Las actividades ejercidas por el Estado nacional, los Estados provinciales, las municipalidades y comunas, sus dependencias, reparticiones autárquicas y descentralizadas¹⁸;
- 2) la prestación de servicios públicos efectuados directamente por el Estado provincial, municipal o comunal, sus dependencias, reparticiones autárquicas o descentralizadas, cuando las prestaciones efectuadas lo sean en función de Estado como poder público y siempre que no constituyan actos de comercio o industria;
- 3) el Banco Provincia de Tierra del Fuego;
- 4) los partidos políticos reconocidos legalmente;
- 5) las representaciones diplomáticas y consulares de los países extranjeros acreditados ante el Gobierno de la República en un todo de acuerdo a la legislación vigente;
- 6) las Bolsas de Comercio autorizadas a cotizar títulos valores y los Mercados de Valores;
- 7) toda operación sobre títulos, letras, bonos, obligaciones y demás papeles emitidos y que se emitan en el futuro por la Nación, las provincias o municipalidades, como así también las rentas producidas por los mismos o los ajustes de estabilización o corrección monetaria.
- 8) los intereses de depósito en caja de ahorro y a plazo fijo;
- 9) la edición e impresión de libros, diarios, periódicos y revistas en todo su proceso de creación
- 10) las asociaciones mutualistas y las obras sociales, únicamente por los ingresos en concepto de cuotas sociales, de contribuciones que perciban de socios o terceros, por la venta de medicamentos y por prestación de servicios de salud;
- 11) los ingresos de los socios o accionistas de cooperativas de trabajo, provenientes de los servicios prestados en las mismas;
- 12) los ingresos obtenidos por asociaciones, entidades o comisiones de beneficencia, de bien público, asistencia social, de educación, científicas, artísticas, culturales y deportivas, instituciones religiosas y asociaciones

¹⁸ No se encuentran comprendidos en esta disposición los organismos, reparticiones o empresas pertenecientes total o parcialmente al Estado nacional, provincial, municipal o comunal que ejerzan actos de comercio o industria.

gremiales únicamente por el cobro de los cuotas sociales y otras contribuciones que perciban de sus asociados, benefactores o terceros, o por la realización de festivales o actos de cultura, deportivos o esparcimiento, por la venta de medicamentos y prestaciones de servicios de salud, siempre que los ingresos obtenidos sean destinados exclusivamente al objeto previsto en sus estatutos sociales, acta de constitución o documento similar, y en ningún caso se distribuyan directa o indirectamente entre los socios. 13) los establecimientos educacionales privados, incorporados a los planes de enseñanza oficial y reconocidos como tales en las respectivas jurisdicciones;

14) los ingresos de profesiones liberales, correspondientes a cesiones o participaciones que les efectúen otros profesionales, cuando estos últimos computen la totalidad de los ingresos como materia gravada.

15) las emisoras de radiofonía y de televisión; excepto las de televisión por cable, codificadas, satelitales, de circuitos cerrados y toda otra forma que haga que sus emisiones puedan ser captadas únicamente por sus abonados, las que tributarán exclusivamente por los ingresos provenientes de los abonos o pagos por el servicio prestado;

16) los ingresos percibidos por las cooperativas prestadoras de servicios eléctricos y de suministros de agua potable en el ámbito provincial, únicamente por la prestación de dichos servicios.

Impuesto Inmobiliario

La provincia de Tierra del Fuego cobra sólo el Impuesto Inmobiliario Rural, pues delegó la potestad del Inmobiliario Urbano en sus municipios. Son contribuyentes del Inmobiliario Rural los titulares de dominio de los inmuebles, con exclusión de los nudos propietarios; 2) los usufructuarios; 3) los poseedores a título de dueño, solidariamente con los titulares del dominio; y 4) los ocupantes legítimos y adjudicatarios de tierras fiscales (CF. Art. 94). El Código Fiscal establece que el monto del Impuesto lo fija la Ley Impositiva mediante alícuotas que se aplican sobre la valuación fiscal de cada inmueble, determinada de conformidad con las disposiciones de la Ley de Valuación Parcelaria (CF. Art. 92). A su vez, el Código Fiscal establece cuatro exenciones al impuesto: 1) Los inmuebles del Estado nacional; 2) los inmuebles de

propiedad de la Provincia, de las provincias y de las municipalidades, excluidos los inmuebles de propiedad de las empresas, entidades u organismos de la Provincia, de los Estados provinciales y de las municipalidades, 3) los inmuebles de propiedad de las instituciones religiosas, los templos y sus dependencias; 4) los inmuebles de propiedad de entidades de bien público o en uso por las mismas.

La ley impositiva 440 sancionada el 20 diciembre de 1998 (BO: 1/02/1999) estableció en su artículo 32 que la base imponible del impuesto inmobiliario rural debía ser la valuación fiscal del inmueble establecida para el año en que el impuesto corresponda, resultante del revalúo general de inmuebles vigente. En el artículo 33 dispuso una alícuota de 1,1 por ciento hasta 25 mil pesos y de 1,3 por ciento para los inmuebles de más de 25 mil pesos de valuación, explicitando que el piso mínimo a cobrar para los inmuebles rurales debía ser de 250 pesos. Esta normativa estuvo vigente hasta la sanción de la Ley Provincial 904 el 19 de diciembre de 2012 (BO: 20/12/2012), la cual modificó la valuación inmobiliaria establecida por la ley provincial 118, sancionada el 11 de diciembre de 1978 (BO: 18/12/1978), y las alícuotas vigentes hasta entonces según la ley impositiva 440 de 1999. El análisis de la recaudación provincial realizado en este informe considera el período 2001-2011. Por lo tanto, las modificaciones mencionadas no se reflejan en las cuentas provinciales. No obstante, a continuación se reseñan brevemente los cambios mencionados.

La ley 904 establece en su artículo 3, modificatorio del artículo 6 de la ley 118, que el valor de la tierra rural libre de mejoras se obtendrá “a partir de un Valor Unitario Básico, determinado de acuerdo a los precios corrientes de mercado de la tierra libre de mejoras en la zona agroecológica en que esté ubicado, al momento de disponerse la valuación general. Dicho Valor Unitario Básico, será corregido por coeficientes de ajuste, según superficie, zona agroecológica, ubicación respecto a recursos naturales, por cercanía a ciudades más próximas y por distancia a Ruta Nacional N° 3, por el uso de recursos naturales o recursos turísticos y otros usos”. Luego se aclara que “el valor así obtenido, aplicado a la superficie de cada inmueble, determinará su valor fiscal. A tal fin, se establecen tres (3) zonas agroecológicas diferenciadas, para la aplicación

de los Coeficientes Correctores de acuerdo al `Mapa de Zonas` efectuado por la Subsecretaría de Catastro Provincial e Información Territorial”. Por último, aclara que “dichos coeficientes de ajuste en ningún caso podrán incrementar la valuación total de la tierra en un porcentaje superior al cuarenta por ciento (40%)”.

A su vez, la ley 904 sustituye el artículo 33 de la ley provincial 440 que establecía el valor de las alícuotas para el pago del Inmobiliario Rural y establece la siguiente escala de alícuotas para su liquidación:

VALUACIÓN FISCAL MAYOR A	IGUAL O MENOR A	CUOTA FIJA	ALÍCUOTA S/EXCEDENTE LIM MIN %
\$18.000.000		\$152.857	1,2
\$9.000.000	\$18.000.000	\$62.857	1
\$4.500.000	\$9.000.000	\$31.807	0,69
\$3.600.000	\$4.500.000	\$11.557	0,45
\$2.700.000	\$3.600.000	\$8.047	0,39
\$1.800.000	\$2.700.000	\$4.987	0,34
\$900.000	\$1.800.000	\$2.197	0,31
\$333.000	\$900.000	\$666	0,27
\$0	\$333.000		0,2

Por último, la ley 904 establece en su artículo 14 que se debe incorporar como artículo 33 ter a la ley provincial 440 el siguiente texto: “Artículo 33 ter.- Fijase en pesos setecientos (\$700.-) el impuesto mínimo para los inmuebles rurales.”.

Impuesto de sellos

El Impuesto de Sellos se caracteriza por gravar la circulación patrimonial, económica y de riqueza y se lo considera indirecto porque recae sobre una manifestación presunta de la capacidad contributiva. El mencionado impuesto grava todo tipo de operación o acto de carácter oneroso que haya sido instrumentado a partir de escrituras, papel o cualquier título jurídico mediante el cual se pueda exigir el cumplimiento de las obligaciones comprometidas. Algunas investigaciones lo identifican como un tributo regresivo, pero los actos gravados, principalmente sobre transacciones de bienes registrables, y

contratos, distan mucho de asimilarse a las alcanzadas con los impuestos generales a los consumos o la producción. De esta forma, la incidencia distributiva estará determinada por los sujetos que accedan a tales actos que, en relación a aquellos alcanzados por la imposición general sobre los consumos, pueden suponerse en una mejor situación relativa en términos de bienestar.

Su base se constituye con el valor económico de los contratos, imponiendo una carga adicional al precio de las operaciones pactadas, pudiendo alterar entonces incentivos económicos en forma distorsiva. Sin embargo, las transacciones gravadas se componen en parte por “transferencias” o inscripciones de bienes registrables, por lo que su recaudación en instancias posteriores a la de la construcción o fabricación, no afectan la generación de valor sino el cambio de titularidad de activos ya existentes, relativizando los desincentivos hacia la actividad o el crecimiento económico, en relación a su recaudación.

En Tierra del Fuego el impuesto de sellos fue establecido en la Ley Territorial 175 del 5 de noviembre de 1981 (BO: 30/11/1981). La ley impositiva 440 establece que el impuesto rige para: a) Los actos que tengan por objeto o prometan la constitución, transmisión, modificación o extinción de cualquier derecho real sobre inmuebles ubicados en la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur o sobre bienes muebles registrables, registrados en jurisdicción provincial, o en la matrícula nacional de buques y artefactos navales y aeronaves, con radicación en la Provincia; b) los contratos de locación o sublocación de inmuebles ubicados en la Provincia, con la excepción de las locaciones destinadas a viviendas familiares; c) todas las operaciones efectuadas en el ejercicio de actividades hidrocarburíferas y sus servicios complementarios.

El artículo 20 de la Ley Territorial 175 establecía un impuesto proporcional del diez por mil sobre el monto imponible de los actos gravados, aunque se aclaraba que la tasa sería de 3,5 por 1000 para las operaciones de compra venta al contado o a plazo, de mercaderías, cereales, oleaginosas, productos o

subproductos de la agricultura, ganadería o minería y frutos del país, semovientes, títulos, acciones y debentures, así como las contrataciones de obras y servicios, siempre que sean registradas en las bolsas y mercados que las mismas agrupan. Además se aclaraba que cuando se trate de operaciones que se realicen durante las ruedas oficiales la alícuota a aplicar sería de 2 por 1000.

La ley 175 establecía en su artículo 47 una larga lista de exenciones entre las que sobresalen: a) La Nación, las Provincias, las Municipalidades y sus dependencias administrativas; b) las asociaciones y entidades civiles de asistencia social, de caridad, beneficencia, religiosas, de educación e instrucción, científicas, artísticas, gremiales, culturales, de fomento vecinal y protectoras de animales, siempre que sus réditos y patrimonio social se destinen exclusivamente a los fines de su creación y, en ningún caso, se distribuyan directa o indirectamente entre los socios; c) el Arzobispado de Buenos Aires; d) las sociedades cooperativas de viviendas constituidas con arreglo a la Ley N° 20.337 o sus modificaciones; entre otras.

Esta normativa estuvo vigente hasta la sanción de la Ley Provincial 906 el 19 de diciembre de 2012 (BO: 26/12/2012). El análisis de la recaudación provincial realizado en este informe considera el período 2001-2011. Por lo tanto, las modificaciones no se reflejan en las cuentas provinciales. No obstante, a continuación se reseñan brevemente los cambios mencionados.

Los cambios más relevantes de la ley 906 fueron la derogación completa de la ley 175 y la sustitución del artículo 34 de la ley impositiva 440 por el siguiente texto que fijó nuevas alícuotas: “Artículo 2º.- Sustitúyese el artículo 34 de la Ley provincial 440 por el siguiente texto: “Artículo 34.- El Impuesto de Sellos establecido en el Título III del Código Fiscal, Ley provincial 439, se hará efectivo de acuerdo con las alícuotas que se fijan a continuación: a) actos, contratos y operaciones de carácter oneroso en general diez por mil.; b) los contratos de fideicomiso. quince por mil; y c) liquidaciones o resúmenes periódicos de tarjetas de crédito compra. Por las liquidaciones o resúmenes

periódicos que remiten las entidades titulares de tarjetas de crédito o compra seis por mil.

Otros impuestos

Por fuera de los impuestos reseñados, en la ley Impositiva figuran una serie de tasas por la retribución de servicios que presta la administración pública como las tasas retributivas de servicios especiales del Ministerio de Economía, las tasas retributivas especiales de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos, tasas retributivas de servicios de la secretaría de Desarrollo y Planeamiento, tasas retributivas de servicios especiales de la subsecretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, tasas retributivas de servicios especiales del Ministerio de Gobierno, Trabajo y Justicia, tasas retributivas de Servicios Especiales del Ministerio de Salud y Acción Social y las tasas de la Escribanía General de Gobierno.

6.3. Organismos de Administración Fiscal

El organismo provincial de administración fiscal es la Dirección General de Rentas, ente dependiente del Ministerio de Economía de Tierra del Fuego. A la Dirección le corresponden todas las funciones administrativas referentes a la determinación, fiscalización, recaudación, devolución y cobro judicial por ejecución de los impuestos, tasas y contribuciones establecidas en el Código Fiscal u otras leyes y la aplicación de sanciones por las infracciones a las disposiciones del Código u otras leyes fiscales (C.F. Art. 6). El organismo estará comandado por un Director General que tendrá la función de interpretar con carácter general las disposiciones del Código Fiscal y leyes tributarias que rijan la percepción de los gravámenes a cargo de la Dirección, cuando así lo estimase conveniente, lo soliciten los contribuyentes, agentes de retención o percepción y demás responsables y cualquier otra organización que represente un interés colectivo, siempre que el pronunciamiento a dictarse ofrezca interés general (C.F. Art. 10).

6.4. Recursos y Procedimiento tributario

El Código Fiscal de la Provincia establece en su artículo 60 que los contribuyentes o responsables pueden interponer un recurso de reconsideración contra las resoluciones que determinen obligaciones, impongan multas por infracciones o denieguen exenciones, dentro de los diez (10) días de su notificación. En el recurso deberán exponerse todos los argumentos contra la resolución impugnada y acompañarse u ofrecerse todas las pruebas de que pretendan valerse, no admitiéndose después otros ofrecimientos, excepto de los hechos posteriores. Las pruebas documentales deberán acompañarse con el escrito de presentación y cuando no pudieran presentarse en ese acto, deberán indicarse los motivos, el lugar donde se encuentran y la presentación no excederá los diez días.

El Código fija que la Dirección deberá sustanciar las pruebas que considere conducentes y rechazar las manifiestamente improcedentes y disponer las verificaciones que crea necesarias para establecer la real situación de hecho y dictará resolución dentro de los noventa días de la interposición del recurso, notificándola al recurrente. Además se aclara que la interposición del recurso de reconsideración suspende la obligación de pago de los importes o conceptos cuestionados, pero no interrumpe la aplicación del régimen de actualización de deudas ni de los intereses que devenguen. A tal efecto, es requisito para interponer el recurso de reconsideración que el contribuyente o responsable regularice su situación fiscal en cuanto a los importes que se le reclaman y respecto de los cuales presente conformidad (C.F Art. 63).

6.5. Composición de la recaudación provincial

Al analizar la composición de la recaudación de la provincia de Tierra del Fuego puede verse que el Impuesto a los Ingresos Brutos tiene una preponderancia excluyente. Entre 2011 y 2011 promedió el 85,3 por ciento de la recaudación provincial con un piso de 66,4 en 2004 y un techo de 95,6 por ciento en 2002. El dato de 2002 no refleja la tendencia. Ese año estuvo

dominado por una fuerte crisis económica nacional que evidentemente repercutió con más fuerza en otros tributos que son más difíciles de cobrar en comparación con Ingresos Brutos. Por lo tanto, la participación de este último gravamen creció fuerte en términos relativos. No obstante, cuando la situación económica mostró signos de una marcada mejoría la participación relativa de la recaudación de Ingresos Brutos bajó. Ahora bien, a partir de 2008 Ingresos Brutos comenzó a crecer fuerte de nuevo en términos relativos. Ese año representó el 86,6 por ciento del total, en 2009 el 87,4, en 2010 el 95,2 y en 2011 el 95,5 por ciento. Lo llamativo es que, a diferencia de 2002, esta suba se dio en un contexto de crecimiento económico, sobre todo en lo que respecta a 2010 y 2011. Por lo tanto, esa evolución podría estar dejando en evidencia una tendencia creciente que va más allá de la coyuntura y no es un buen indicador en lo que refiere a la progresividad (Cuadro 7). En términos conceptuales suele considerarse progresivo un impuesto cuando la alícuota que aplica no es constante, sino que aumenta a medida que aumenta el valor del hecho imponible. Además, en términos productivos se trata de un impuesto que puede afectar el nivel de precios, en caso de que los agentes económicos sean formadores de precios, o la rentabilidad cuando son tomadores de precios. En ambos casos, el efecto productivo es negativo.

Esta mayor participación de ingresos brutos fue en detrimento del impuesto a los sellos que en el mismo período pasó de representar el 12,2 por ciento en 2001 a sólo el 4,3 por ciento de la recaudación total en 2011. A diferencia del impuesto inmobiliario, donde falta de automaticidad en los ajustes de las valuaciones inmobiliarias llevó a la pérdida de influencia de la tributación sobre inmuebles, en el caso del impuesto a los sellos la base imponible se actualiza con la evolución de las cantidades y los precios cuya registración se encuentra alcanzada. Por lo tanto, llama la atención la evolución del gravamen. Es lógica la caída que se observa entre 2001 y 2002, cuando luego del estallido de la crisis económica pos-convertibilidad redujo su incidencia relativa del 12,2 al 4,4 por ciento. Después se recuperó de la mano del fuerte crecimiento económico llegando a 13,1 por ciento en 2004. Al año siguiente se desplomó de nuevo al 5,7 por ciento, habiendo caído en términos absolutos de 16 a 9 millones de

pesos. En 2006 se recuperó y trepó al 18,6 por ciento del total, pero en 2007 y 2008 cayó a 4,3 y 3,7 por ciento respectivamente, pese a que por entonces la economía seguía creciendo fuerte. En los años siguientes mantuvo porcentajes similares, cuando la economía solo registró una fuerte desaceleración en 2009.

A su vez, el rubro “otros impuestos” prácticamente no muestra variación entre los extremos de la serie, pero su evolución anual evidencia que trepó fuerte entre 2003 y 2005 para pasar de 0 a 23,6 por ciento del total recaudado y luego comenzó a caer en términos absolutos y relativos, bajando al 18,4 por ciento en 2007, 9,7 en 2008, 8,7 en 2009, 0,5 en 2010 y apenas 0,2 por ciento en 2011.

En lo que respecta al Impuesto Inmobiliario, vale recordar que el cobro en las áreas urbanas es potestad de los municipios, habiendo quedado para la Provincia solo la administración del inmobiliario rural. Ahora bien, la incidencia en la recaudación de este último gravamen es prácticamente inexistente debido a los bajísimos montos recaudados. De hecho, entre 2001 y 2011 la recaudación acumulada por este tributo acumula la irrisoria cifra de 840 mil pesos bajo todo concepto. Esto se debe a la baja alícuota que se aplica en la provincia y a la determinación de la base imponible a partir de valuaciones fiscales que no guardan relación alguna con los valores de mercado, al menos en el período que se analiza en este trabajo, pues en 2012 se introdujo una modificación en el impuesto que ha sido reseñada anteriormente en este trabajo. Como muestra, basta con destacar que en el período 2001—2011 el valor de la tierra rural se multiplicó por 48,3 veces y el impuesto recién se modificó a fines de 2012, y muy por debajo de lo que hubiera correspondido. Por último, el impuesto a los automotores no registra recaudación porque, como ya se advirtió, su cobro corresponde a los municipios.

Cuadro 6: Tributos de origen provincial

En millones de pesos
2001-2011

Año/ Impuesto	ISIB	Inmobiliario	Sellos	Automotor	Otros	Total
2001	39	0	7	0	0	46

2002	43	0	2	0	0	45
2003	67	0,09	6	0	7	80
2004	81	0,09	16	0	25	122
2005	111	0,10	9	0	37	157
2006	173	0,12	46	0	33	252
2007	218	0,08	12	0	52	282
2008	285	0,06	12	0	32	329
2009	270	0,10	12	0	27	309
2010	379	0,08	17	0	2	398
2011	547	0,04	25	0	1	573

Fuente: En base a información de la provincia.

Cuadro 7: Tributos de origen provincial

En porcentaje
2001-2011

Año/ Impuesto	ISIB	Inmobiliario	Sellos	Automotor	Otros	Total
2001	84,8	0	12,2	0	0	100,0
2002	95,6	0	4,4	0	0	100,0
2003	83,7	0	7,5	0	8,8	100,0
2004	66,4	0	13,1	0	20,5	100,0
2005	70,7	0	5,7	0	23,6	100,0
2006	68,6	0	18,3	0	13,1	100,0
2007	77,3	0	4,3	0	18,4	100,0
2008	86,6	0	3,7	0	9,7	100,0
2009	87,4	0	3,9	0	8,7	100,0
2010	95,2	0	4,3	0	0,5	100,0
2011	95,5	0	4,3	0	0,2	100,0

Fuente: En base a información de la provincia.

6.6. Composición y evolución del gasto provincial

En este punto se analiza la composición y evolución del gasto público del gobierno de la provincia de Tierra del Fuego por finalidad y por objeto. La

clasificación del gasto público por finalidad se presenta según la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad. Permite determinar los objetivos generales y cuáles son las acciones a través de las cuales se estima alcanzarlos. En estos términos la clasificación por finalidad constituye un instrumento fundamental para la toma de decisiones del poder político. Las diferentes categorías de la clasificación por finalidad suelen ser funcionamiento del Estado, Servicios Sociales, Servicios Económicos y Deuda pública. En lo que respecta al objeto del gasto, el clasificador ordena e identifica en forma genérica, homogénea y coherente, los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros que requieren las dependencias y entidades de la Administración Pública Provincial para cumplir con los objetivos y programas establecidos en el presupuesto. En este caso, la distinción central es entre gastos corrientes y de capital.

El gasto por finalidad en Tierra del Fuego muestra que los “servicios sociales” se mantuvieron relativamente estables demandando entre 2001 y 2009 entre el 58,8 y el 69,8 por ciento del total de las erogaciones. Dentro de esta categoría se contemplan las acciones inherentes a la prestación de salud, promoción y asistencia social, seguridad social, educación, cultura, ciencia y técnica, trabajo, vivienda, agua potable, alcantarillado y otros servicios urbanos.

En segundo lugar se ubica la categoría “funcionamiento del Estado” que se llevó entre 2001 y 2009 entre el 13,8 y el 26,6 por ciento por ciento de las erogaciones, habiéndose estabilizado por arriba del 23 por ciento en los últimos dos años de la serie. Aquí se incluyen las acciones propias de la administración gubernamental, el poder legislativo, la justicia, la defensa y la seguridad.

En tercer lugar aparecen los “servicios económicos”, entendidos como las acciones de apoyo a la producción de bienes y servicios significativos para el desarrollo económico. Incluye energía, combustibles, minería, comunicaciones, transporte, ecología y medio ambiente, agricultura, industria, comercio y turismo. Esta clasificación comprende acciones de fomento, regulación y control del sector privado y público. Durante el período analizado esta categoría

osciló entre un piso de 7,8 por ciento en 2010 y un techo de 14,9 por ciento en 2001. Por último, quedan los servicios de la deuda que acapararon en promedio apenas el 1 por ciento del gasto, con un pico de 4,2 por ciento en 2001 y un piso de 0,4 por ciento en 2009, el último año de la serie analizada.

Al analizar la clasificación existente dentro de cada categoría se observa que en lo que respecta a “Servicios Sociales”, el rubro que concentra el mayor porcentaje del gasto total es “Educación, cultura, ciencia y tecnología” con un promedio de 23,6 por ciento. El piso fue 16,4 por ciento en 2001 y el techo de 28,3 en 2010. El rubro que le sigue es “Salud” que promedió 15,1 por ciento. A su vez, el podio dentro de esta categoría lo completó “Promoción y Asistencia Social” con un promedio anual de 13 puntos del gasto total, aunque en los últimos dos años de la serie superó a “Salud” con un 15,7 y 17,6 por ciento, frente a 15,3 y 15,1 por ciento, respectivamente.

En la categoría “Funcionamiento del Estado”, la “Administración general” demandó en promedio 10,2 por ciento del gasto total, con un piso de 6,2 por ciento en 2007 y un techo de 11,6 por ciento en 2009. En segundo lugar quedó “Defensa” que promedió 7,2 por ciento con un piso de 4,5 por ciento en 2007 y un máximo de 10,4 por ciento en 2002, mientras que “Justicia” promedió 3,7 por ciento con un piso de 3,1 por ciento en 2007 y un techo del 4,2 por ciento que se mantuvo durante el período 2002-2004.

La tercera categoría es “Servicios Económicos” donde durante toda la serie el principal aporte respecto al gasto total se lo llevó el sector “Servicios”, que promedió un 3,8 por ciento del gasto total, aunque con una tendencia claramente declinante en términos relativos. En 2001 representaba el 8,2 por ciento del gasto total y en 2009 esa cifra se redujo al 2,8 por ciento. El otro rubro relevante fue Energía que promedió un 3,6 por ciento, con un piso de 1,9 en 2008 y un techo de 6,3 por ciento en 2007. La lista en esta categoría se completa con “Producción primaria” e “Industria”, aunque el gasto destinado a estos rubros no supera el 1 por ciento del total en cada uno de los casos, con una tendencia incluso decreciente.

Cuadro 8: Gasto por finalidad y función

En millones de pesos
2001-2009

Finalidad	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
I. Funcionamiento del Estado	92	113	117	128	175	217	214	413	521
I. 1. Administración General	40	51	48	55	98	115	96	204	257
I. 2. Justicia	16	18	22	25	30	36	49	65	86
I. 3. Defensa y Seguridad	37	44	46	48	47	65	70	144	179
II.SERVICIOS SOCIALES	268	250	349	402	515	735	1.082	1.221	1.504
II. 1. Educación, cultura y CyT.	73	83	107	136	184	256	344	507	542
II. 2. Salud	63	64	93	98	118	178	204	273	337
II. 3. Agua Potable y Alcantarillado	7	6	8	7	9	10	42	12	23
II. 4. Vivienda y urbanismo	50	22	52	40	72	103	215	71	115
II. 5. Promoción y asistencia social	33	26	24	35	41	70	110	67	87
II. 6. Previsión social	40	44	47	74	86	114	149	282	391
II. 7. Trabajo	3	4	9	13	6	5	19	9	10
III. SERVICIOS ECONÓMICOS	66	52	44	58	107	148	245	140	187
III. 1. Producción primaria	2	4	4	2	6	13	12	12	2
III. 2. Energía	24	12	16	27	29	38	97	34	61
III. 3. Industria	1	1	0	0	0	1	2	6	10
III. 4. Servicios (transporte y otros)	37	31	19	18	33	48	51	60	63
III. 5. Otros	3	4	5	11	39	48	83	28	52
IV. SERVICIOS DE LA DEUDA	19	10	8	7	11	8	9	15	10
Total	445	426	517	595	808	1.107	1.549	1.790	2.223

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación.

Cuadro 9: Gasto por finalidad y función

En porcentaje
2001-2009

Finalidad y función	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
I. Funcionamiento del Estado	20,7	26,6	22,5	21,5	21,6	19,6	13,8	23,1	23,5
I. 1. Administración General	9,0	12,1	9,4	9,2	12,1	10,4	6,2	11,4	11,6
I. 2. Justicia	3,5	4,2	4,2	4,2	3,7	3,3	3,1	3,6	3,9
I. 3. Defensa y Seguridad	8,2	10,4	9,0	8,1	5,8	5,9	4,5	8,0	8,0
II. Servicios sociales	60,2	58,8	67,4	67,6	63,8	66,4	69,8	68,2	67,7
II. 1. Educación, cultura y CyT.	16,4	19,6	20,8	22,9	22,7	23,1	22,2	28,3	24,4
II. 2. Salud	14,2	15,0	18,0	16,4	14,6	16,1	13,2	15,3	15,1
II. 3. Agua Potable y Alcantarillado	1,6	1,5	1,5	1,1	1,1	0,9	2,7	0,7	1,0
II. 4. Vivienda y urbanismo	11,1	5,1	10,1	6,7	8,9	9,3	13,9	4,0	5,2
II. 5. Promoción y asistencia social	7,3	6,2	4,7	5,8	5,1	6,3	7,1	3,8	3,9
II. 6. Previsión social	9,0	10,4	9,1	12,5	10,6	10,3	9,6	15,7	17,6
II. 7. Trabajo	0,7	1,0	1,8	2,1	0,7	0,4	1,2	0,5	0,4
III. Servicios económicos	14,9	12,2	8,5	9,7	13,3	13,3	15,8	7,8	8,4
III. 1. Producción primaria	0,6	0,9	0,8	0,3	0,8	1,2	0,8	0,7	0,1
III. 2. Energía	5,4	2,9	3,0	4,6	3,6	3,4	6,3	1,9	2,7
III. 3. Industria	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,3	0,4
III. 4. Servicios (transporte y otros)	8,2	7,3	3,7	3,0	4,1	4,3	3,3	3,3	2,8
III. 5. Otros	0,6	0,9	0,9	1,8	4,8	4,3	5,3	1,6	2,3
IV. Servicios de la deuda	4,2	2,4	1,6	1,2	1,4	0,7	0,6	0,8	0,4
Total	100,0								

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación.

En lo que respecta al gasto por objeto, lo que se observa es que a lo largo del período 2001-2011 los gastos corrientes demandaron en promedio un 92,3 por ciento del gasto total, con un piso de 81,7 por ciento en 2001 y un pico de 96,5 por ciento en 2008. Dentro de los gastos corrientes, sobresale el gasto en Personal que consumió en promedio el 58,3 por ciento del gasto total de la

provincia de Tierra del Fuego, con un piso de 55,3 por ciento en 2001 y un pico de 69,1 por ciento en 2011, último año de la serie analizada. A su vez, sólo dentro de los gastos corrientes el rubro Personal promedió un 63,1 por ciento.

Dentro de los gastos corrientes, también demandaron un porcentaje relevante las transferencias corrientes con el 26,5 por ciento del gasto total en promedio, con un piso de 22,2 por ciento en 2001 y un pico de 34,5 por ciento en 2004. Al interior de esta categoría se puede observar que las transferencias al sector público monopolizaron casi la totalidad de ese gasto al promediar un 75,9 por ciento del total de las transferencias, mientras que representaron un 20,1 por ciento del gasto total promedio del período. Vale aclarar en este caso que el análisis del gasto por finalidad realizado antes no incluyó las transferencias de provincia a municipios o comunas por tratarse de un insumo para la consolidación, mientras que los datos del gasto por objeto si las contemplan.

Por último, vale destacar el porcentaje escaso en términos relativos destinado a gastos de capital durante la serie analizada, con un promedio de apenas el 7,6 por ciento, que tuvo un piso de 3,5 por ciento en 2008 y un techo de 18,3 por ciento en 2001. Llama la atención que el gasto en capital fue más alto en 2002 (11,9 por ciento) que en todos los años siguientes, de fuerte recuperación económica. Solo en 2006 y 2007 alcanzó los dos dígitos, pero siguió por debajo de 2002 ya que promedió 10,5 en 2006 y 10,9 por ciento en 2007. Al interior de esta categoría, la inversión real directa demandó casi la totalidad del gasto de capital (83 por ciento) y el resto se repartió entre inversión financiera y transferencias de capital. Al compararlo con el gasto total, la inversión real directa promedió apenas un 6,3 por ciento.

Cuadro 10: Gasto por objeto

En porcentaje
2001-2011

Objeto del gasto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
I. Gastos corrientes	81,7	88,1	90,9	92,7	91,9	89,5	89,1	96,5	94,1	92,2	93,7
I.1. Gastos de Consumo	55,3	61,6	62,8	57,1	60,1	59,4	61,2	68,7	67,6	66,5	69,1

- Personal	44,8	47,4	40,4	46,9	50,7	51,9	55,5	63,9	62,8	61,3	63,4
- Bienes de Consumo	2,4	4,0	10,1	2,4	3,1	2,5	2,3	1,3	1,2	1,2	1,3
- Servicios	8,1	10,2	12,3	7,7	6,3	5,0	3,4	3,5	3,6	3,9	4,4
I.2. Rentas de la Propiedad	4,2	2,5	1,5	1,1	1,3	0,7	0,6	0,9	0,5	0,3	0,1
I.3. Transferencias Corrientes	22,2	23,9	26,5	34,5	30,6	29,5	27,3	26,9	26,0	25,4	24,5
- Al Sector Privado	7,3	6,9	7,7	10,3	9,0	8,1	5,6	5,4	6,4	5,5	5,2
- Al Sector Público	15,0	17,0	18,8	24,2	21,5	21,4	21,5	21,5	19,6	19,9	19,1
- Al Sector Externo	0	0	0	0	0	0	0,3	0,1	0	0	0,2
II. Gastos de capital	18,3	11,9	9,1	7,3	8,1	10,5	10,9	3,5	5,9	7,8	6,3
II. 1. Inversión Real Directa	16,9	11,2	8,7	6,4	7,2	10,1	9,4	2,9	4,5	5,4	4,9
II. 2. Transferencias de Capital	0,0	0,0	0,0	0,2	0,8	0,4	0,0	0,4	1,1	2,3	1,3
II.3. Inversión Financiera	1,3	0,8	0,4	0,7	0,0	0,0	1,5	0,2	0,2	0,1	0,1
Gasto total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

CHUBUT

7. Análisis de la situación fiscal de Chubut.

7.1. Composición de los recursos en función del origen

El componente más significativo de los recursos de la provincia de Chubut lo constituyen los recursos propios, provenientes de impuestos, otros recursos no tributarios, la venta de bienes y servicios, las rentas de la propiedad, los recursos propios de capital y el rubro disminución de la inversión financiera. Entre 2001 y 2011 estos rubros representaron en promedio un 62 por ciento del total de los ingresos de la jurisdicción, con un piso de 43 por ciento en 2010 y un techo de 63,9 por ciento en 2010. El resto de los ingresos lo completan los aportes que realiza el Estado Nacional a través del régimen de coparticipación federal y otras transferencias corrientes¹⁹ y de capital. Estos porcentajes marcan una diferencia clara respecto de la mayoría de las provincias argentinas, donde los recursos propios son minoritarios respecto del aporte del Estado Nacional.

Cuadro 1: Ingresos provinciales

2001-2011

En millones de pesos

Año	Ingresos propios (*)	%	Ingresos de origen nacional (**)	%	Total
2001	244	43,0	323	57,0	567
2002	559	65,4	296	34,6	855
2003	685	63,8	389	36,2	1074
2004	907	62,0	556	38,0	1463
2005	1065	59,9	713	40,1	1778
2006	1564	63,4	902	36,6	2466

¹⁹ En transferencias corrientes se incluyen programas de seguridad alimentaria, incentivo docente, compensaciones salariales docentes y el financiamiento del déficit de la caja previsional en caso de que sea necesario.

2007	1778	61,7	1105	38,3	2883
2008	2474	64,0	1393	36,0	3867
2009	2532	60,8	1634	39,2	4166
2010	3533	63,9	1992	36,1	5525
2011	3916	61,0	2500	39,0	6416

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

(*) Incluye recursos tributarios de origen provincial, no tributarios (regalías y otros), provenientes de venta de bienes y servicios y de rentas de la propiedad, recursos propios de capital y disminución de la inversión financiera.

(**) Incluye régimen de coparticipación federal y otras transferencias corrientes y de capital.

El porcentaje creciente de los ingresos propios dentro del total de los recursos disponibles evidencian una cierta autonomía financiera de Chubut. Otra forma de medir esa autonomía es analizar la relación existente entre los recursos propios y el gasto total de la jurisdicción. Este indicador muestra que esos recursos propios alcanzaron a cubrir en promedio el 63,9 por ciento del total de gastos del gobierno entre 2001 y 2011, con un piso de 41,6 por ciento en 2001 y un techo de 79,5 por ciento en 2002. En el ranking de autonomía financiera, el porcentaje promedio ubica a Chubut solo por debajo de la Ciudad de Buenos Aires, que promedió un 89,2 por ciento, y de Neuquén, que arrojó un 70,2 por ciento. Estas tres jurisdicciones se ubican en promedio muy por encima del resto de las jurisdicciones.

Cuadro 2: Autonomía Financiera

2001-2011

En millones de pesos

Año	Ingresos propios (*)	Gasto Total	Autonomía Financiera (%)
2001	244	587	41,6
2002	559	703	79,5
2003	685	986	69,5
2004	907	1370	66,2
2005	1065	1816	58,6

2006	1564	2242	69,8
2007	1778	2694	66,0
2008	2474	3648	67,8
2009	2532	4049	62,5
2010	3533	5331	66,3
2011	3916	6689	58,5

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

(*) Incluye recursos tributarios de origen provincial, no tributarios (regalías y otros), provenientes de venta de bienes y servicios y de rentas de la propiedad, recursos propios de capital y disminución de la inversión financiera.

Los ingresos propios no sólo incluyen recursos tributarios sino también regalías, dinero proveniente de la venta de bienes y servicios y renta de propiedades, entre otros ítems. Por lo tanto, es importante precisar la incidencia sólo de la recaudación tributaria en el total de los recursos de Neuquén. Ese cálculo arroja que los impuestos locales promediaron entre 2001 y 2011 el 16,5 por ciento del total de los recursos disponibles, con un piso de 12,4 por ciento en 2002 y un techo de 19,7 por ciento en 2011. El porcentaje de los recursos tributarios con respecto a los ingresos totales es notablemente más bajo que el porcentaje de ingresos propios respecto del ingreso total (14,3 por ciento vs. 62 por ciento en promedio). Esa diferencia puede explicarse por los ingresos que percibe Chubut por regalías, ya que es una de las provincias petroleras más importante del país junto con Neuquén y las regalías no son consideradas un recurso tributario. No obstante, es importante aclarar que solo en cinco de las veinticuatro provincias argentinas los recursos tributarios propios superan el 20 por ciento de los recursos totales.

Cuadro 3: Recursos tributarios de origen provincial sobre recursos totales

2001-2011

En millones de pesos

Año	Recursos tributarios	% de recursos totales
2001	80	14,1
2002	106	12,4
2003	146	13,6

2004	206	14,1
2005	243	13,7
2006	371	15,0
2007	520	18,0
2008	661	17,1
2009	666	16,0
2010	880	15,9
2011	1262	19,7

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

En lo que respecta al aporte del Estado Nacional, la mayoría de los ingresos proviene del régimen de coparticipación federal de recursos fiscales previsto en la ley 23.548 de enero de 1988 y sus modificatorias. Entre 2001 y 2011 esa partida concentró en promedio el 55,5 por ciento de los recursos provenientes de la Nación, con un piso de 45,4 por ciento en 2002 y un techo de 65 por ciento en 2011. El rubro “otros ingresos de origen nacional” promedió en el mismo período un 28,8 por ciento de los recursos nacionales, aunque la tendencia es claramente descendente, pues en 2001 tuvo su pico con el 44,2 por ciento y en 2011 su piso con el 23,4 por ciento.

Otro de los rubros son las “transferencias corrientes” donde se incluyen programas de seguridad alimentaria, incentivo docente, compensaciones salariales docentes y el financiamiento del déficit de la caja previsional, cuando es necesario. Esta partida promedió un 5,2 por ciento a lo largo de la serie, con un piso de 3,4 en 2003 y un techo de 8,3 por ciento en 2001. Por último, se destacan las transferencias de capital destinadas a financiar obra pública provincial. Este componente era irrelevante en los primeros años de la década. De hecho, entre 2001 y 2005, en cinco años, ingresaron apenas 142 millones de pesos, mientras que entre 2006 y 2011, seis años, el ingreso acumulado fue de 1094 millones. En términos porcentuales, el piso fue en 2001 cuando promedió un 2 por ciento del total de los ingresos nacionales de ese año y el techo en 2009 cuando promedió un 18,1 por ciento. Al igual que se lo hizo en los informes de las otras jurisdicciones, es importante aclarar que un factor que

sin duda influyó en la evolución de este último rubro fue la creación en 2008, durante el conflicto con las entidades rurales por la resolución 125 que proponía una suba de los derechos de exportación, del Fondo Federal Solidario que desde 2009 transfiere a las provincias un 30 por ciento de lo producido por las retenciones a las exportaciones de soja de manera automática. Entre 2009 y 2011, este fondo representó un 40 por ciento del total de las transferencias de capital realizadas al conjunto de las provincias.

Cuadro 4: Ingresos de origen nacional

En millones de pesos

Período 2001-2011

Año	Coparticipación federal	Otros recursos	Transferencias corrientes	Transferencias de capital	Total
2001	147	143	27	6	323
2002	134	142	11	9	296
2003	201	165	13	10	389
2004	311	185	29	31	556
2005	389	198	40	86	713
2006	475	240	38	149	902
2007	629	294	54	128	1105
2008	770	380	67	176	1393
2009	803	454	82	295	1634
2010	1066	612	105	209	1992
2011	1625	586	152	137	2500

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

Cuadro 5: Ingresos de origen nacional

En porcentaje

Período 2001-2011

Año	Coparticipación federal	Otros recursos	Transferencias corrientes	Transferencias de capital	Total
2001	45,5	44,2	8,3	2,0	100

2002	45,4	47,9	3,8	3,0	100
2003	51,6	42,3	3,4	2,6	100
2004	55,9	33,2	5,3	5,7	100
2005	54,5	27,8	5,7	12,0	100
2006	52,6	26,6	4,3	16,5	100
2007	56,9	26,7	4,9	11,6	100
2008	55,3	27,3	4,8	12,6	100
2009	49,1	27,8	5,0	18,1	100
2010	53,5	30,7	5,3	10,5	100
2011	65,0	23,4	6,1	5,5	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

7.2. Potestad tributaria del gobierno provincial y delegación de competencias a los municipios.

La recaudación tributaria de la provincia de Chubut se basa en el impuesto a los ingresos brutos y a los sellos, pues el impuesto a los automotores y el inmobiliario, tanto urbano como rural, son potestad municipal. La Constitución Provincial establece en su artículo 225 que los municipios son independientes de todo otro poder en el ejercicio de sus funciones y gozan de autonomía política, administrativa y financiera. A su vez, en el artículo 233 se aclara expresamente que es competencia de las municipalidades y comisiones de fomento²⁰ “establecer impuestos, tasas, contribuciones y percibirlos”. A su vez, la ley XVI N° 46 de Corporaciones Municipales (antes ley 3098) establece en su artículo 106 que las Corporaciones Municipales podrán establecer

²⁰ El artículo 227 de la Constitución Provincial de Chubut establece que en las ciudades, pueblos y demás núcleos urbanos de la Provincia, el gobierno y administración de los intereses y servicios locales están a cargo de municipalidades o comisiones de fomento. Tienen municipalidades las poblaciones en cuyo ejido urbano hay más de quinientos inscriptos en el padrón municipal de electores, mientras que tienen comisiones de fomento las poblaciones en cuyo ejido hay más de doscientos inscriptos en el mismo padrón. A su vez, en el artículo 226 se aclara que cuando una municipalidad tiene en su ejido urbano más de dos mil inscriptos en el padrón municipal de electores, puede dictar su propia carta orgánica para cuya redacción goza de plena autonomía.

impuestos, tasas y contribuciones y dispondrán como recurso de la participación que se asigne en la distribución de los Impuestos Fiscales Provinciales y de los que con la Provincia acuerde por convenios, conforme al régimen de Coparticipación en los Impuestos Nacionales cuyo porcentaje no podrá ser inferior al del Ejercicio inmediato anterior. Los municipios disponen asimismo, con carácter exclusivo de los recursos generados por los siguientes conceptos:

1. Impuesto inmobiliario.
2. Impuesto a los Ingresos Brutos provenientes de actividades gravadas y producidas en el ámbito de la Jurisdicción Municipal, con excepción de los sujetos alcanzados por el Convenio Multilateral.
3. Patentes de rodados.
4. Alumbrado, limpieza, riego y barrido.
5. Abasto e inspección veterinaria.
6. Inspección y contraste de pesas y medidas.
7. Venta y arrendamiento de los bienes fiscales, permiso de uso de playas y riberas de jurisdicción municipal y servicios municipales que produzcan ingresos.
8. Explotación de canteras y minerales de jurisdicción municipal.
9. Reparación y conservación de pavimento, calles y caminos.
10. Edificación, refacciones, delineaciones, nivelación y construcción de cercos y aceras.
11. Colocación de avisos en el interior y exterior de vehículos en general, estaciones de ferrocarril, teatros, cafés, cinematógrafos y demás establecimientos públicos, colocación, inscripción o circulación de avisos, letreros, chapas, banderas de remate, escudos, volantes y toda otra publicidad o propaganda oral o escrita, hecha visible en la vía pública con fines lucrativos y comerciales.
12. Patentes de billares, bolos, bochas, canchas de pelota y otros juegos permitidos, rifas autorizadas con fines de beneficencia, teatros, cinematógrafos, circos y salas de espectáculos en general.
13. Patentes de animales domésticos.

14. De mercados y puestos de abasto.
15. Patentes de vendedores ambulantes en general.
16. Patentes de cabaretes y boites.
17. Derecho de piso en los mercados y frutos del país y ganado.
18. Espectáculos públicos en general.
19. Inscripción e inspección de mercados, puestos de abasto, negocios que expendan bebidas alcohólicas y cualquier clase de industria o comercio.
20. Desinfecciones.
21. Colocación e instalación de cables o líneas telegráficas, telefónicas, de luz eléctrica, aguas corrientes, obras sanitarias, ferrocarriles, establecimiento de vehículos y toda ocupación de la vía pública y su subsuelo, en general.
22. Inscripción e inspección de inquilinatos, casas de pensión, departamentos, hoteles, hospedajes, cabaretes, boites, garajes de alquiler y establos.
23. Fraccionamiento de tierras, catastro y subdivisión de lotes.
24. Derechos de oficina y sellado a las actuaciones municipales, copia y asignatura de protesto.
25. Derecho de cementerio y servicios fúnebres.
26. Inspección y contraste de medidores, motores, generadores, de vapor o energía eléctrica, calderas y demás instalaciones que por razones de seguridad pública se declaren sujetas al contralor municipal.
27. Derechos y multas que por disposición de la Ley correspondan a la Corporación Municipal y las que ésta establezca por infracción a sus ordenanzas.
28. Contribución de las empresas que exploten concesiones municipales.
29. Cualquier otra contribución, tasa, derecho o gravamen que imponga la Corporación Municipal con arreglo a las disposiciones constitucionales.

Cada municipio establece en sus códigos fiscales y ordenanzas tarifarias anuales la forma de determinación del monto a pagar en cada caso. Si bien, como ya se señaló, el impuesto inmobiliario figura entre los impuestos municipales, en el detalle de los tributos provinciales que sigue a continuación se incluye el inmobiliario porque la provincia tiene potestad para fijarlo en las

tierras que quedan fuera de los ejidos municipales, aunque como se verá es irrelevante en términos fiscales.

Impuesto Inmobiliario

El Código Fiscal destaca que a la provincia le corresponde cobrar el impuesto a los inmuebles situados en la Provincia o sometidos a su jurisdicción, pero que no se encuentren ubicados dentro de los ejidos municipales (C.F. Art. 109). Su determinación deberá hacerse conforme a la valuación fiscal en la Ley de Obligaciones Tributarias. A Su vez se aclara que el impuesto establecido en el presente título se le sumará un adicional por improductividad equivalente al cuádruple de la alícuota establecida para el pago del impuesto fijado en la Ley de Obligaciones Tributarias. Se consideran inmuebles improductivos aquellas explotaciones que no alcancen con su producción declarada en bruto el diez por ciento del valor fiscal del inmueble (C.F. Art. 112). Son contribuyentes del impuesto los propietarios de inmuebles o sus poseedores a título de dueños.

El Código Fiscal de la provincia establece en su artículo 116 las siguientes excepciones:

1. El Estado Nacional, los Estados provinciales y las Corporaciones Municipales²¹.
2. Los inmuebles destinados a templo de todo culto religioso y conventos, pertenecientes a instituciones religiosas.
3. Los inmuebles que pertenezcan en propiedad o usufructo o que hayan sido cedidos en uso gratuito a asociaciones civiles con personería jurídica, cuando dichos bienes sean utilizados para los siguientes fines: a. Servicios de Salud Pública y de Asistencia Social y de Bomberos Voluntarios. b. Instituciones deportivas.
4. Los inmuebles destinados a escuelas, colegios, bibliotecas públicas, universidades populares, instituciones educacionales y de investigaciones

²¹ No se hallan comprendidos en ésta exención los inmuebles de los organismos, reparticiones y demás entidades estatales, cualquiera sea su naturaleza jurídica o denominación, que vendan bienes o presten servicios a terceros a título oneroso. La exención a las Corporaciones Municipales está condicionada a la exención de impuestos municipales al Estado provincial que a tal efecto establezcan los Municipios a través de las correspondientes ordenanzas.

científicas y cooperadoras escolares; sean que pertenezcan en propiedad o usufructo o hayan sido cedidos en uso gratuito a tales fines.

5. Los inmuebles ocupados por asociaciones obreras, de empresarios o profesionales, con personería jurídica o gremial, por las asociaciones de fomento o mutuales con personería jurídica y las comprendidas en el Decreto N° 24.499/45 ratificado por la Ley Nacional N° 12.921, que se registrarán por el artículo 45 del mismo; y por los partidos políticos siempre que les pertenezcan en propiedad, usufructo o les hayan sido cedidos gratuitamente en uso.

6. Los inmuebles ubicados fuera de los ejidos de las corporaciones municipales cuyo propietario o poseedor de título de dueño no tenga otra propiedad, siempre que dicho inmueble sea habitado o explotado personalmente por aquél y que su valuación no exceda el límite que fije la Ley de Obligaciones Tributarias.

7. Las propiedades de empleados públicos destinadas a viviendas propias, que estuvieran hipotecadas en garantías de préstamos acordados para su construcción o adquisición por instituciones oficiales, siempre que dichos empleados o sus cónyuges no posean otros inmuebles cuya valuación exceda de la cantidad que fija la Ley de Obligaciones Tributarias.

La base imponible del impuesto está constituida por los valores de los inmuebles determinados por La Dirección General de Rentas (C.F. Art. 117). A su vez, la ley impositiva establece que sobre la base imponible se aplicará una alícuota de doce por mil por ciento, aunque exceptúa el cien por ciento del pago a los inmuebles que acrediten la existencia de hasta 6000 cabezas de ganado ovino y/o caprino, o de hasta 500 al 31 de diciembre del ejercicio fiscal anterior al que corresponde el pago, y exceptúa del 50 por ciento del pago del Impuesto a los inmuebles que acrediten la existencia entre 6001 (seis mil una) y 15000 (quince mil) cabezas de ganado ovino y/o caprino, o de hasta 1000 (mil) bovinos, al 31 de diciembre del ejercicio fiscal anterior al que corresponde el pago. Esto reduce el universo que paga el impuesto completo solo a los que tienen más de 15 mil cabezas de ganado ovino y/o caprino. Más allá de ese dato, a fines de 2010, el entonces ministro de Economía y Crédito Público, Víctor Cisterna, aseguró que el valor de los campos no se actualizaba desde

1983, 27 años atrás, volviendo irrisorias las sumas que debían pagarse. Además, los límites de los municipios se fueron expandiendo, por ley, para restarle jurisdicción a la Provincia con claros fines recaudatorios. La combinación de estos factores señalados explica porque la recaudación de este tributo durante el período analizado es inexistente.

Ingresos Brutos

Es un impuesto que se aplica al ejercicio habitual, en jurisdicción de la Provincia del Chubut, del comercio, industria, profesión, oficio, negocio, locación de bienes, obras o servicios, o de cualquier otra actividad a título oneroso -lucrativa o no- cualquiera sea la naturaleza del sujeto que la preste y el lugar donde se realice (zonas portuarias, espacios ferroviarios, aeródromos y aeropuertos, terminales de transporte, edificios y lugares de dominio público y privado y todo otro de similar naturaleza) (C.F. Art. 119). La habitualidad debe determinarse teniendo en cuenta especialmente la índole de las actividades, el objeto de la empresa, profesión o locación y los usos y costumbres de la vida económica. Para la determinación del hecho imponible se aclara que se atenderá a la naturaleza específica de la actividad desarrollada, con prescindencia -en caso de discrepancia- de la calificación que mereciera a los fines de policía municipal o de cualquier otra índole, o del encuadramiento en otras normas nacionales, provinciales o municipales, ajenas a la finalidad de la ley (C.F. Art. 121).

El gravamen se determina sobre la base de los ingresos brutos devengados durante el período fiscal por el ejercicio de la actividad gravada. Se considera ingreso bruto el valor o monto total -en valores monetarios, en especie o en servicios- devengado por el ejercicio de la actividad gravada, quedando incluidos entre otros los siguientes conceptos: venta de bienes, prestaciones de servicios, locaciones, regalías, intereses, actualizaciones y toda otra retribución por la colocación de un capital (C.F. Art. 124).

El Poder Ejecutivo es el encargado de establecer las distintas alícuotas a aplicar a los hechos imponible alcanzados por la presente ley. El Código Fiscal establece en su artículo 149 que le corresponde fijar una tasa general para las actividades de comercialización y prestaciones de obras y/o servicios; una tasa diferencial, inferior, para las actividades de producción primaria y la industrialización y comercialización mayorista de combustibles líquidos, una tasa diferencial, intermedia, para la producción de bienes y tasas diferenciales, superiores a la general, para las actividades con base imponible especial y para actividades no imprescindibles o de alta rentabilidad. También se faculta a establecer alícuotas aplicables a la venta al por menor (expendio al público) de combustibles líquidos. Asimismo, el Ejecutivo debe fijar los impuestos mínimos y los importes fijos a abonar por los contribuyentes, tomando en consideración la actividad, la categoría de los servicios prestados o actividades realizadas en el mayor o menor grado de suntuosidad, las características económicas y otros parámetros representativos de la actividad desarrollada.

El Código Tributario exceptúa del pago de este impuesto a las actividades ejercidas por el Estado provincial y también a las llevadas adelante por el Estado Nacional y las Municipalidades, solo a condición de reciprocidad. También se exceptúa a las bolsas de comercio, la operación sobre títulos, letras, bonos, obligaciones y demás papeles emitidos y que se emitan por la Nación, las provincias y las municipalidades, las emisoras de radiotelefonía y de televisión, la edición, impresión, distribución y venta de libros, apuntes, diarios, periódicos y revistas, representaciones diplomáticas y consulares de los países extranjeros, cooperativas, asociaciones mutualistas, establecimientos educacionales privados, incorporados a los planes de enseñanza oficial, los intereses y actualizaciones por depósitos en caja de ahorro, a plazo fijo y en cuenta corriente, la actividad ganadera por las ventas que no superen los tres mil módulos²² y la producción textil en plantas ubicadas en la Provincia del Chubut realizada por empresas que constituyan domicilio real y tengan la sede administrativa principal en la Provincia (C.F. Art. 138).

²² El valor del módulo será establecido en la ley de obligaciones tributarias.

Impuesto de sellos

Es un impuesto que se aplica sobre todos los actos, contratos y operaciones de carácter oneroso que se realicen en la provincia de Chubut, por operaciones liquidadas a través de tarjetas de crédito o de compras y sobre operaciones monetarias que representen entregas, recepciones de dinero que devenguen interés, efectuados por entidades financieras, con asiento en la provincia aunque se trate de sucursales o agencias de una entidad con domicilio fuera de ella (C.F. Art. 151).

La Base Imponible del Impuesto está constituida por el valor expresado en los instrumentos gravados en relación a la forma de pago y los que corresponda en concepto de impuestos, tasas y contribuciones tanto nacionales, provinciales, municipales y especiales, inherentes y que sean necesarias como exigencias propias de la instrumentación del acto, contrato u operación a los fines de su celebración. Tratándose de las liquidaciones periódicas de tarjetas de crédito o de compra, la base imponible está constituida por los débitos o cargos del periodo, netos de los ajustes provenientes de saldos anteriores. Los cargos o débitos a considerar son: compras, cargos financieros, intereses punitivos, cargos por servicios, adelantos de fondos, y todo otro concepto incluido en la liquidación resumen excepto los saldos remanentes de liquidaciones correspondientes a períodos anteriores (C.F. Art. 171).

El Código Tributario de la provincia establece una serie de exenciones entre las que sobresalen el Estado Nacional, el Estado Provincial y las Corporaciones Municipales (a condición de reciprocidad), las instituciones religiosas reconocidas por autoridad competente, las cooperadoras escolares y de policía y asociaciones de bomberos voluntarios con personería jurídica, los partidos políticos con personería jurídica y asociaciones municipales, las asociaciones y entidades civiles de asistencia social, de caridad y de beneficencia, las instituciones de educación, instrucción, artísticas, culturales y deportivas reconocidas por autoridad competente, las universidades nacionales, sus facultades, escuelas, institutos y organismos deportivos y las obras sociales

siempre que estén reconocidas por el Instituto Nacional de Obras Sociales (C.F. Art. 168).

Impuesto a los vehículos

Es un caso similar al del impuesto inmobiliario. Es potestad de los municipios, salvo en el caso de los autos radicados en la jurisdicción provincial. De hecho, el Código Fiscal aclara expresamente que se considerará radicado en la jurisdicción provincial todo vehículo inscripto en el Registro Nacional de Propiedad del Automotor y Créditos Prendarios, cuyo titular registral se domicilie en jurisdicción provincial, fuera de los ejidos municipales (C.F. Art. 204). Son contribuyentes del impuesto los propietarios, titulares registrales, de vehículos sujetos al impuesto. Son responsables solidarios del pago del impuesto: a) Los poseedores o tenedores de los vehículos sujetos al impuesto, b) Los vendedores o consignatarios de vehículos cero kilómetro o usados (C.F. Art. 211).

La base imponible de los vehículos (incluidas las pick ups que no sean consideradas como utilitarios) está dada por la valuación provista por el Registro Nacional de Propiedad del Automotor y Créditos Prendarios vigente al mes de junio del año anterior al que corresponde el impuesto, excepto para los utilitarios, tales como furgones, camiones, transporte de pasajeros (microómnibus-colectivos-microbus), semirremolques, chasis con y sin cabina, carrocerías, acoplados, casillas rodantes, maquinarias especiales y similares, cuya base imponible se determina en función del modelo-año, peso, carga y tipo de rodado (CT. Art. 210).

Están exentos del pago del impuesto los automotores: 1) Los vehículos propiedad de la Provincia del Chubut y sus dependencias; 2) Los vehículos automotores cuyo modelo, de acuerdo al título de propiedad, exceda los veinte años de antigüedad; 3) Los vehículos históricos inscriptos en el padrón de la Dirección; 4) Los vehículos pertenecientes a las Iglesias y cultos oficialmente reconocidos; 5) Los vehículos de propiedad de Asociaciones de Bomberos

Voluntarios; 6) Los vehículos de propiedad de los Estados extranjeros acreditados ante el gobierno de la Nación; 7) Los vehículos de propiedad de personas discapacitadas motrices, siempre que la discapacidad se acredite con certificado aprobado por la Dirección. La exención alcanzará a un solo vehículo por beneficiario y se mantendrá mientras conserve su titularidad registral (CT. Art. 213).

Otros impuestos

Por fuera de los impuestos reseñados también figuran tasas retributivas de servicios, un Fondo Especial para la Atención de Usuarios Carenciados del Servicio de Energía Eléctrica y Gas y tributos al consumo de energía eléctrica, al juego, a los productos de mar y una contribución petrolera.

7.3. Organismos de Administración Fiscal

El organismo de administración fiscal de la provincia de Chubut es la Dirección General de Rentas, organismo dependiente del Ministerio de Economía y Crédito Público que está presidido por un director general (C.F. artículos 8 y 9).

En su artículo 10 el Código Tributario establece que la Dirección General de Rentas tiene las siguientes funciones:

1. Recaudar, determinar y fiscalizar las obligaciones que pudieran nacer en consecuencia de las disposiciones del Código Fiscal o leyes especiales.
2. Requerir de los contribuyentes, responsables o terceros, en cualquier tiempo, la exhibición de libros y comprobantes de actos y situaciones de hecho y de derecho que puedan constituir hechos imponibles.
3. Enviar inspecciones a los lugares y establecimientos donde esté el domicilio real, legal o fiscal, o donde se ejerzan las actividades sujetas a obligaciones fiscales, o donde se encuentren los bienes que constituyen materia imponible.
4. Solicitar o requerir informes y comunicaciones escritas o verbales a contribuyentes, responsables o terceros dentro del plazo que fije La Dirección.
5. Inspeccionar entidades públicas provinciales y/o municipales sin trámite previo.

6. Requerir la utilización de programas y utilitarios de aplicación en auditoría fiscal que posibiliten la obtención de datos, instalados en el equipamiento informático del contribuyente y que sean necesarios en los procedimientos de control a realizar. Lo especificado en el presente inciso también será de aplicación a los servicios de computación que realicen tareas para terceros. Esta norma sólo será de aplicación con relación a los contribuyentes o responsables que se encuentren bajo verificación o inspección.
7. Solicitar a órganos del Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial del Sector Público Nacional, Provincial y Municipal información relacionada con contribuyentes, hechos imponible y objetos sometidos a la administración de la Dirección.
8. Citar a comparecer a contribuyentes y demás responsables dentro del plazo que se les fije.
9. Solicitar órdenes de allanamiento o cualquier medida cautelar, las que deberán ser libradas por la autoridad judicial competente, bajo responsabilidad de la peticionante, dentro de las veinticuatro horas, habilitando días y horas si fuera solicitado.
10. Solicitar el auxilio inmediato de la fuerza pública para efectuar inspecciones de libros, documentos, locales o bienes de contribuyentes, responsables o terceros, cuando éstos dificultan su realización o cuando las medidas son necesarias para el cumplimiento de sus facultades, o cumplimentar órdenes judiciales, o allanamientos.
11. Intervenir documentos y disponer medidas tendientes a su conservación, custodia y seguridad.
12. Dictar normas relativas a la creación, actuación y supresión de agentes de retención, percepción y/o información.
13. Proceder de oficio a dar de alta a los contribuyentes que no se encuentren inscriptos en los impuestos provinciales y que en virtud de información obtenida por La Dirección o proporcionada por organismos provinciales, nacionales u otros, deberían estarlo.
14. Dictar las normas generales obligatorias en las materias en que las leyes autorizan a la Dirección a reglamentar la situación de responsables y terceros frente a la administración de los recursos que se les asignen.

7.4. Recursos y Procedimiento tributario

El contribuyente puede solicitar un recurso de reconsideración contra las determinaciones de la Dirección General de Rentas y las resoluciones que impongan multas por infracciones dentro de los 15 días de notificado. Con el recurso deben exponerse todos los argumentos contra la determinación o resolución impugnada y acompañar todas las pruebas que se tuvieran, no admitiéndose después otros escritos u ofrecimientos de prueba. La interposición de este recurso suspende la obligación del pago pero no interrumpe la aplicación de los intereses resarcitorios durante la pendencia del mismo. Además se aclara que la Dirección no podrá disponer la ejecución de la obligación fiscal. Una vez presentado el recurso, la Dirección debe sustanciar las pruebas que considere conducentes, ofrecidas por el recurrente y disponer las verificaciones necesarias para establecer la situación de hecho y dictar una resolución dentro de los sesenta días de la interposición del recurso, notificando al recurrente con todos sus fundamentos (C.F. Art. 66).

La resolución de la Dirección de Rentas quedará firme a los quince días de notificada salvo que dentro de ese plazo, el contribuyente interponga un recurso de apelación. Una vez presentada la apelación, la Dirección debe decidir si la admite o la rechaza. Si la Dirección denegase la apelación, el contribuyente podrá ocurrir directamente en queja ante el Ministerio de Economía y Crédito Público, dentro de los quince días de haber sido notificado. En los recursos de apelación los recurrentes no podrán presentar o proponer nuevas pruebas, pero sí nuevos argumentos especialmente con el fin de impugnar los fundamentos de las resoluciones recurridas (C.F. Art. 73). El Ministerio de Economía librará oficio a la Dirección de Rentas solicitando la remisión de las actuaciones. La resolución sobre la admisibilidad del recurso deberá dictarse dentro de los treinta días de recibidas las actuaciones, notificándola al contribuyente. Si el Ministerio de Economía, confirmara la resolución apelada declarando la improcedencia del recurso, queda abierta la vía contencioso-administrativa ante el Tribunal Superior (C.F. Art. 71). El recurso de reconsideración y la demanda de repetición ante La Dirección y el

recurso de apelación ante el Ministerio de Economía y Crédito Público, son requisitos previos para demandar al Fisco ante el Tribunal Superior (C.F. Art. 74).

7.5. Composición de la recaudación provincial

La recaudación de origen provincial está dominada por el impuesto a los ingresos brutos, un tributo que se aplica sobre la facturación y como suele ser trasladado a los precios opera como un impuesto al consumo, siendo el más regresivo de los principales tributos que percibe el gobierno de Chubut. Se lo califica como regresivo porque la alícuota que aplica es constante. Es decir, no aumenta a medida que aumenta el valor del hecho imponible. La creciente participación de este gravamen no solo constituye un llamado de atención por ser un tributo regresivo sino porque al ser un impuesto a las transacciones económicas, su nivel de recaudación es mucho más sensible a las variaciones del ciclo económico que, por ejemplo, el del impuesto inmobiliario y, por lo tanto, no permite a los Estados provinciales financiar una política fiscal anticíclica. A su vez, en términos productivos se trata de un impuesto que puede afectar el nivel de precios, en caso de que los agentes económicos sean formadores de precios, o la rentabilidad cuando son tomadores de precios. En ambos casos, el efecto productivo es negativo.

Este impuesto promedió un 83,1 por ciento del total de los tributos que recaudó la provincia en el período 2001-2011, con un piso de 68,8 por ciento en 2001 y un techo de 85,9 por ciento en 2009. Desde 2005 se mantiene relativamente estable, pero en un porcentaje muy alto que osciló entre el 80 y el 86 por ciento (ver cuadros 6 y 7).

El total se completa con el aporte del impuesto a los sellos y otros impuestos. El primero promedió 13,1 por ciento de los ingresos durante el período analizado, con un piso de 10,4 por ciento en 2002 y un techo de 14,6 por ciento en 2010. Si bien muestra una suba luego del piso de 2002, esa recuperación no parece haber estado acorde con el fuerte crecimiento económico que se registró entre 2003 y 2007. De hecho, el crecimiento del nivel de actividad y la

evolución de los precios desde la crisis de 2001-2002, acarrearón un incremento de los montos en los contratos y una revaluación de los activos, con el consecuente ajuste en la base imponible del impuesto a los sellos, lo que debería haber derivado en un incremento mayor de su participación dentro de la recaudación. A su vez, el rubro otros impuestos promedió un 3,8 por ciento, con un pico de 15 por ciento en 2001 y un piso de de 2,7 por ciento en 2008 y 2010. Por último, ni el impuesto inmobiliario ni el automotor aportan a la recaudación porque su potestad es municipal, salvo un residual que no es relevante en términos estadísticos.

Cuadro 6: Tributos de origen provincial

En millones de pesos
2001-2011

Año/ Impuesto	ISIB	Inmobiliario	Sellos	Automotor	Otros	Total
2001	55	0	13	0	12	80
2002	85	0	11	0	10	106
2003	116	0,023	16	0	14	146
2004	161	0,028	26	0	19	206
2005	198	0,040	31	0	14	243
2006	355	0,298	52	0	15	422
2007	434	0,049	69	0	17	520
2008	560	0,030	83	0	18	661
2009	573	0,024	74	0	20	667
2010	728	0,002	128	0	24	880
2011	1.051	0,002	176	0	35	1.262

Fuente: En base a información de la provincia.

Cuadro 7: Tributos de origen provincial

En porcentaje
2001-2011

Año/ Impuesto	ISIB	Inmobiliario	Sellos	Automotor	Otros	Total
2001	68,8	0	16,2	0	15	100,0
2002	80,2	0	10,4	0	9,4	100,0

2003	79,5	0	10,9	0	9,6	100,0
2004	78,2	0	12,6	0	9,2	100,0
2005	81,5	0	12,7	0	5,8	100,0
2006	84,1	0	12,3	0	3,6	100,0
2007	83,5	0	13,3	0	3,2	100,0
2008	84,7	0	12,6	0	2,7	100,0
2009	85,9	0	11,1	0	3,0	100,0
2010	82,7	0	14,6	0	2,7	100,0
2011	83,3	0	13,9	0	2,8	100,0

Fuente: En base a información de la provincia.

7.6. Composición y evolución del gasto provincial

En este punto se analiza la composición y evolución del gasto público del gobierno de Chubut por finalidad y por objeto. La clasificación del gasto público por finalidad se presenta según la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad. Permite determinar los objetivos generales y cuáles son las acciones a través de las cuales se estima alcanzarlos. En estos términos la clasificación por finalidad constituye un instrumento fundamental para la toma de decisiones del poder político. Las diferentes categorías de la clasificación por finalidad suelen ser funcionamiento del Estado, Servicios Sociales, Servicios Económicos y Deuda pública. En lo que respecta al objeto del gasto, el clasificador ordena e identifica en forma genérica, homogénea y coherente, los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros que requieren las dependencias y entidades de la Administración Pública Provincial para cumplir con los objetivos y programas establecidos en el presupuesto. En este caso, la distinción central es entre gastos corrientes y de capital.

El gasto por finalidad en la provincia de Chubut muestra que los “servicios sociales” demandaron entre 2001 y 2009 un promedio de 65,9 por ciento del gasto total, con un piso de 59,2 por ciento en 2003 y un techo de 68,4 por ciento en 2009. Dentro de esta categoría se incluyen las acciones inherentes a

la prestación de salud, promoción y asistencia social, seguridad social, educación, cultura, ciencia y técnica, trabajo, vivienda, agua potable, alcantarillado y otros servicios urbanos. En segundo lugar se ubica la categoría “funcionamiento del Estado” que se llevó entre 2001 y 2009 un 18,4 por ciento, con un piso de 17,7 por ciento en 2005, 2007 y 2008 y un techo de 22,6 por ciento en 2002. Aquí se incluyen las acciones propias de la administración gubernamental, el poder legislativo, la justicia, la defensa y la seguridad. En tercer lugar aparecen los “servicios económicos”, entendidos como las acciones de apoyo a la producción de bienes y servicios significativos para el desarrollo económico. Incluye energía, combustibles, minería, comunicaciones, transporte, ecología y medio ambiente, agricultura, industria, comercio y turismo. Esta clasificación comprende acciones de fomento, regulación y control del sector privado y público. Durante el período analizado esta categoría concentró un 14 por ciento del gasto en promedio, con un piso de 9,6 por ciento en 2001 y un techo de 18,6 por ciento en 2004. Por último, quedan los servicios de la deuda que en promedio acapararon el 1,6 por ciento del gasto, con un pico de 8,1 por ciento en 2001 que se fue reduciendo paulatinamente para quedar en 2009 en un 0,6 por ciento.

Al analizar la clasificación existente dentro de cada categoría se observa que en lo que refiere a “Servicios Sociales”, la categoría que concentró el mayor porcentaje del gasto total a lo largo de la serie fue Educación con un 38 por ciento de la categoría y un 25 por ciento del gasto total en promedio. En lo que refiere al porcentaje sobre el total del gasto, el piso lo alcanzó en 2004 con un 23,1 por ciento, mientras que el pico fue en 2007 con un 26 por ciento. En segundo lugar quedó “Salud” con un gasto promedio de 22,6 por ciento de la categoría y de 14,9 por ciento del gasto total. El pico fue en 2001 con un 16,3 por ciento del gasto total y el piso fue de 13,8 por ciento en 2006. El podio dentro de esta categoría lo completó “Previsión Social” con un promedio anual de 17,8 puntos dentro de este rubro y de 11,7 por ciento del gasto total.

En lo que corresponde al “Funcionamiento del Estado” el rubro Defensa y Seguridad lideró el gasto al promediar durante el período analizado un 37,9 por

ciento del gasto de la categoría y un 7 por ciento del gasto total. En lo que refiere al porcentaje sobre el total del gasto, el pico lo alcanzó en 2002 con un 9,1 por ciento, mientras que el piso fue en 2009 con un 6,4 por ciento. Defensa y Seguridad lideró todos los años la serie dentro de la categoría salvo en 2002, cuando fue superada por Administración General por 94 a 93 millones de pesos. Este último rubro quedó en segundo lugar dentro de “Funcionamiento del Estado” durante el período al promediar el 35,3 de ese subgrupo y el 6,5 por ciento del gasto total. Por último, el rubro Justicia promedió un 26,6 por ciento del total de la categoría y un 4,9 por ciento del gasto total.

La tercera categoría en el ranking del gasto es “Servicios Económicos” donde durante toda la serie el principal aporte respecto al gasto total se lo llevó el sector “Servicios”, donde se incluye transporte, que demandó un 41,3 por ciento del gasto promedio de la categoría y un 5,8 por ciento del gasto total. Durante la serie analizado, el piso se registró en 2001 con un 3,5 por ciento del gasto total y el techo en 2008 con un 7 por ciento. El rubro “Energía” demandó en promedio un 3,8 por ciento del gasto total, con un piso de 2,8 por ciento en 2002 y un techo de 5,1 por ciento en 2005, mientras que “Producción Primaria” concentró apenas el 9,8 por ciento del gasto promedio de la categoría y el 1,3 por ciento del total del gasto, siendo el piso en 2001 con un 0,7 por ciento y el techo en 2005 y 2008 con un 1,7 por ciento. Por último, queda la categoría “Servicios de la deuda” que no aparece desagregada. Por lo tanto, el dato a destacar es el gasto promedio de 1,6 por ciento del gasto total.

Cuadro 8: Gasto por finalidad y función

En millones de pesos
2001-2009

Finalidad	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
I. Funcionamiento del Estado	139	173	231	273	334	413	523	681	789
I. 1. Administración General	46	62	94	97	107	144	186	247	273
I. 2. Justicia	37	41	44	67	92	113	140	181	233
I. 3. Defensa y Seguridad	56	70	93	109	135	156	197	253	283

II.SERVICIOS SOCIALES	429	477	616	878	1.235	1.595	1.917	2.534	3.029
II. 1. Educación, cultura y CyT.	159	189	247	335	468	588	737	981	1.120
II. 2. Salud	113	125	153	202	273	322	426	562	699
II. 3. Agua Potable y Alcantarillado	7	6	6	8	12	13	18	24	59
II. 4. Vivienda y urbanismo	27	24	51	101	183	290	251	332	406
II. 5. Promoción y asistencia social	18	23	37	51	77	93	118	161	158
II. 6. Previsión social	100	105	110	166	200	259	333	452	538
II. 7. Trabajo	5	6	12	14	21	29	34	21	48
III. SERVICIOS ECONÓMICOS	66	77	156	270	288	291	362	614	585
III. 1. Producción primaria	5	7	8	16	32	33	39	66	59
III. 2. Energía	24	21	30	56	96	74	107	181	148
III. 3. Industria	0	0	0	0	0	38	37	62	78
III. 4. Servicios (transporte y otros)	24	35	62	66	105	132	160	271	265
III. 5. Otros	13	15	57	132	55	13	20	33	35
IV. SERVICIOS DE LA DEUDA	56	38	36	32	33	32	34	30	28
Total	689	765	1.039	1.453	1.890	2.330	2.836	3.859	4.431

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación.

Cuadro 9: Gasto por finalidad y función

En porcentaje

2001-2009

Finalidad y función	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
I. Funcionamiento del Estado	20,1	22,6	22,2	18,8	17,7	17,7	18,5	17,7	17,8
I. 1. Administración General	6,7	8,1	9,0	6,7	5,7	6,2	6,6	6,4	6,2
I. 2. Justicia	5,3	5,4	4,3	4,6	4,9	4,8	5,0	4,7	5,3
I. 3. Defensa y Seguridad	8,1	9,1	8,9	7,5	7,2	6,7	6,9	6,6	6,4
II. Servicios sociales	62,2	62,3	59,2	60,4	65,3	68,5	67,6	65,7	68,4
II. 1. Educación, cultura y CyT.	23,1	24,7	23,7	23,1	24,8	25,3	26,0	25,4	25,3
II. 2. Salud	16,3	16,3	14,7	13,9	14,4	13,8	15,0	14,6	15,8
II. 3. Agua Potable y Alcantarillado	0,9	0,7	0,6	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6	1,3

II. 4. Vivienda y urbanismo	3,9	3,1	4,9	6,9	9,7	12,5	8,8	8,6	9,2
II. 5. Promoción y asistencia social	2,6	3,0	3,5	3,5	4,1	4,0	4,2	4,2	3,6
II. 6. Previsión social	14,6	13,7	10,6	11,4	10,6	11,1	11,7	11,7	12,1
II. 7. Trabajo	0,7	0,8	1,1	1,0	1,1	1,2	1,2	0,5	1,1
III. Servicios económicos	9,6	10,0	15,0	18,6	15,2	12,5	12,8	15,9	13,2
III. 1. Producción primaria	0,7	0,9	0,7	1,1	1,7	1,4	1,4	1,7	1,3
III. 2. Energía	3,5	2,8	2,9	3,9	5,1	3,2	3,8	4,7	3,3
III. 3. Industria	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,6	1,3	1,6	1,8
III. 4. Servicios (transporte y otros)	3,5	4,5	6,0	4,6	5,6	5,7	5,6	7,0	6,0
III. 5. Otros	1,8	1,9	5,4	9,1	2,9	0,6	0,7	0,9	0,8
IV. Servicios de la deuda	8,1	5,0	3,5	2,2	1,8	1,4	1,2	0,8	0,6
Total	100,0								

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación.

En lo que respecta al gasto por objeto, lo que se observa es que a lo largo del período 2001-2011 los gastos corrientes demandaron en promedio de 70,4 por ciento del gasto total, con un piso de 66,8 por ciento en 2008 y un techo de 87,3 por ciento en 2001. Dentro de los gastos corrientes, sobresale el gasto en Personal que consumió en promedio el 48 por ciento del gasto total del Estado provincial, con un piso de 44 por ciento en 2006 y un techo de 57,6 por ciento en 2001.

Dentro de los gastos corrientes, también demandaron un porcentaje relevante las transferencias con un 9,9 por ciento del gasto total, habiendo mantenido en todo el período bajo análisis entre el 8 y el 11 por ciento del gasto total. Al interior de esta categoría se puede observar que las transferencias al sector público demandaron un porcentaje superior a las destinadas al sector privado al promediar un 5,2 por ciento del gasto total frente a un 4,7 por ciento. La máxima diferencia se registró en 2004 cuando las transferencias al sector público concentraron un 7,4 por ciento, mientras que las dirigidas al sector privado sumaron un 3,4 por ciento, pero en los últimos tres años de la serie la

relación se invirtió y las transferencias al sector privado recibieron en promedio un 5,1 por ciento del total frente a un 4,9 por ciento destinado al sector público. Vale aclarar en este caso que el análisis del gasto por finalidad realizado antes no incluyó las transferencias de provincia a municipios por tratarse de un insumo para la consolidación, mientras que los datos del gasto por objeto si las contemplan.

Por último, vale destacar que los gastos de capital durante la serie analizada promediaron 29,5 por ciento con un techo de 33,7 por ciento en 2006 y un piso de apenas el 12,7 por ciento en 2001. Al interior de esta categoría, la inversión real directa demandó un 59,6 por ciento del gasto y el resto se repartieron entre transferencias de capital (32,5 por ciento) e inversión financiera (7,9 por ciento).

Cuadro 10: Gasto por objeto

En porcentaje
2001-2011

Objeto del gasto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
I. Gastos corrientes	87,3	78,6	74,1	70,1	68,1	66,3	69,6	66,8	70,3	69,3	73,2
I.1. Gastos de Consumo	68,9	65,0	60,4	56,9	56,8	55,4	57,7	56,4	59,9	59,2	62,3
- Personal	57,6	53,1	47,3	45,0	45,2	44,0	45,4	44,4	48,6	48,7	51,8
- Bienes de Consumo	3,7	4,7	5,5	5,3	4,2	4,4	3,7	4,2	4,3	3,7	3,5
- Servicios	7,6	7,1	7,7	6,6	7,4	7,0	8,7	7,9	7,0	6,8	7,0
I.2. Rentas de la Propiedad	9,5	5,5	3,7	2,4	1,8	1,4	1,3	0,8	0,7	0,5	0,4
I.3. Transferencias Corrientes	8,8	8,2	9,9	10,9	9,5	9,5	10,6	9,6	9,7	9,6	10,4
- Al Sector Privado	3,7	2,9	2,9	3,4	3,8	4,0	4,8	4,7	5,1	5,0	5,3
- Al Sector Público	5,1	5,4	7,1	7,4	5,6	5,5	5,8	4,9	4,8	4,5	5,2
- Al Sector Externo	0	0	0	0	0	0	0,0	0,0	-0,2	0	0,0
II. Gastos de capital	12,7	21,4	25,9	29,9	31,9	33,7	30,4	33,2	29,7	30,7	26,8
II. 1. Inversión Real Directa	8,7	12,4	12,1	13,7	19,1	20,1	18,3	19,1	18,6	19,6	15,9
II. 2. Transferencias de Capital	3,5	8,7	9,7	8,5	8,8	11,6	9,9	10,2	10,1	9,2	9,6

II.3. Inversión Financiera	0,6	0,4	4,1	7,7	4,0	2,0	2,2	3,9	1,0	1,8	1,4
Gasto total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

NEUQUÉN

8. Análisis de la situación fiscal de Neuquén.

8.1. Composición de los recursos en función del origen

El componente más significativo de los recursos de la provincia de Neuquén lo constituyen los recursos propios, provenientes de impuestos, otros recursos no tributarios, la venta de bienes y servicios, las rentas de la propiedad, los recursos propios de capital y el rubro disminución de la inversión financiera. Entre 2001 y 2011 estos rubros representaron en promedio un 69,8 por ciento del total de los ingresos de la jurisdicción, con un piso de 63,8 por ciento en 2010 y un techo de 78,2 por ciento en 2003. El resto de los ingresos lo completan los aportes que realiza el Estado Nacional a través del régimen de coparticipación federal y otras transferencias corrientes²³ y de capital. Estos porcentajes marcan una diferencia clara respecto de la mayoría de las provincias argentinas, donde los recursos propios son claramente minoritarios respecto del aporte del Estado Nacional.

Cuadro 1: Ingresos provinciales

2001-2011

En millones de pesos

Año	Ingresos propios (*)	%	Ingresos de origen nacional (**)	%	Total
2001	706	67,9	333	32,1	1039
2002	1100	74,6	375	25,4	1475
2003	1421	78,2	396	21,8	1817
2004	1659	74,8	558	25,2	2217
2005	2032	74,7	687	25,3	2719
2006	2269	72,5	861	27,5	3130
2007	2744	71,2	1110	28,8	3854

²³ En transferencias corrientes se incluyen programas de seguridad alimentaria, incentivo docente, compensaciones salariales docentes y el financiamiento del déficit de la caja previsional en caso de que sea necesario.

2008	3477	71,6	1377	28,4	4854
2009	4542	73,0	1679	27,0	6221
2010	4600	63,8	2606	36,2	7206
2011	5457	64,4	3019	35,6	8476

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

(*) Incluye recursos tributarios de origen provincial, no tributarios (regalías y otros), provenientes de venta de bienes y servicios y de rentas de la propiedad, recursos propios de capital y disminución de la inversión financiera.

(**) Incluye régimen de coparticipación federal y otras transferencias corrientes y de capital.

El porcentaje creciente de los ingresos propios dentro del total de los recursos disponibles evidencian una fuerte autonomía financiera de Neuquén. Otra forma de medir esa autonomía es analizar la relación existente entre los recursos propios y el gasto total de la jurisdicción. Este indicador muestra que esos recursos propios alcanzaron a cubrir en promedio el 70,2 por ciento del total de gastos del gobierno entre 2001 y 2011, con un piso de 61,5 por ciento en 2001 y un techo de 79,3 por ciento en 2004. En el ranking de autonomía financiera, el porcentaje promedio ubica a Neuquén solo por debajo de la Ciudad de Buenos Aires, que promedió un 89,2 por ciento, y muy por encima del resto de las jurisdicciones.

Cuadro 2: Autonomía Financiera

2001-2011

En millones de pesos

Año	Ingresos propios (*)	Gasto Total	Autonomía Financiera (%)
2001	706	1147	61,5
2002	1100	1261	87,2
2003	1421	1813	78,4
2004	1659	2093	79,3
2005	2032	2665	76,2
2006	2269	3058	74,2
2007	2744	3946	69,5

2008	3477	5241	66,3
2009	4542	6000	75,7
2010	4600	6967	66,0
2011	5457	8538	63,9

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

(*) Incluye recursos tributarios de origen provincial, no tributarios (regalías y otros), provenientes de venta de bienes y servicios y de rentas de la propiedad, recursos propios de capital y disminución de la inversión financiera.

Los ingresos propios no sólo incluyen recursos tributarios sino también regalías, dinero proveniente de la venta de bienes y servicios y renta de propiedades, entre otros ítems. Por lo tanto, es importante precisar la incidencia sólo de la recaudación tributaria en el total de los recursos de Neuquén. Ese cálculo arroja que los impuestos locales promediaron entre 2001 y 2011 el 19,3 por ciento del total de los recursos disponibles, con un piso de 14,3 por ciento en 2002 y un techo de 23,6 por ciento en 2011. El porcentaje de los recursos tributarios con respecto a los ingresos totales es notablemente más bajo que el porcentaje de ingresos propios respecto del ingreso total (14,3 por ciento vs. 69,8 por ciento en promedio). Esa diferencia puede explicarse por los ingresos que percibe Neuquén por regalías, ya que es una de las provincias petroleras más importante del país y las regalías no son consideradas un recurso tributario. No obstante, es importante aclarar que solo en cinco de las veinticuatro provincias argentinas los recursos tributarios propios superan el 20 por ciento de los recursos totales.

Cuadro 3: Recursos tributarios de origen provincial sobre recursos totales

2001-2011

En millones de pesos

Año	Recursos tributarios	% de recursos totales
2001	176	16,9
2002	211	14,3
2003	312	17,2
2004	373	16,8

2005	474	17,4
2006	610	19,5
2007	787	20,4
2008	979	20,2
2009	985	15,8
2010	1387	19,2
2011	2004	23,6

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

En lo que respecta al aporte del Estado Nacional, la mayoría de los ingresos proviene del régimen de coparticipación federal de recursos fiscales previsto en la ley 23.548 de enero de 1988 y sus modificatorias. Entre 2001 y 2011 esa partida concentró en promedio el 52,2 por ciento de los recursos provenientes de la Nación, con un piso de 39,3 por ciento en 2002 y un techo de 61,9 por ciento en 2007. El rubro “otros ingresos de origen nacional” promedió en el mismo período un 27 por ciento de los recursos nacionales, aunque la tendencia es claramente descendente, pues en 2001 tuvo su pico con el 44 por ciento y en 2011 su piso con el 20,9 por ciento.

Otro de los rubros son las “transferencias corrientes” donde se incluyen programas de seguridad alimentaria, incentivo docente, compensaciones salariales docentes y el financiamiento del déficit de la caja previsional, cuando es necesario. Esta partida promedió un 11,4 por ciento a lo largo de la serie, con un piso de 6,1 en 2008 y un techo de 25,8 por ciento en 2002. No obstante, esos extremos no reflejan correctamente lo ocurrido en el período, pues el 25,8 por ciento aparece como una anomalía en los primeros años de la década, pues en 2001 el porcentaje había sido el 6,7 por ciento y en 2003 bajó al 5,3 por ciento, para mantenerse en torno a esos valores hasta 2009, recién en 2010 y 2010 volvió a promediar dos dígitos. Por último, se destacan las transferencias de capital destinadas a financiar obra pública provincial. Este componente era irrelevante en los primeros años de la década. De hecho, entre 2001 y 2005, en cinco años, ingresaron apenas 10 millones de pesos, mientras

que entre 2006 y 2011, seis años, el ingreso acumulado fue de 822 millones. En términos porcentuales, el piso fue en 2002 cuando no ingresó nada y el techo en 2009 cuando promedió un 12,5 por ciento del total de los ingresos nacionales de ese año. Al igual que se lo hizo en los informes de las otras jurisdicciones, es importante aclarar que un factor que sin duda influyó en la evolución de este último rubro fue la creación en 2008, durante el conflicto con las entidades rurales por la resolución 125 que proponía una suba de los derechos de exportación, del Fondo Federal Solidario que desde 2009 transfiere a las provincias un 30 por ciento de lo producido por las retenciones a las exportaciones de soja de manera automática. Entre 2009 y 2011, este fondo representó un 40 por ciento del total de las transferencias de capital realizadas al conjunto de las provincias.

Cuadro 4: Ingresos de origen nacional

En millones de pesos

Período 2001-2011

Año	Coparticipación federal	Otros recursos	Transferencias corrientes	Transferencias de capital	Total
2001	162	146	22	3	333
2002	147	131	97	0	375
2003	220	151	21	3	395
2004	341	169	46	2	558
2005	427	194	63	2	686
2006	520	241	63	37	861
2007	687	302	71	50	1110
2008	843	398	84	52	1377
2009	877	485	107	210	1679
2010	1165	659	513	269	2606
2011	1783	632	400	204	3019

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

Cuadro 5: Ingresos de origen nacional

En porcentaje
Período 2001-2011

Año	Coparticipación federal	Otros recursos	Transferencias corrientes	Transferencias de capital	Total
2001	48,5	44,0	6,7	0,8	100
2002	39,3	34,9	25,8	0,0	100
2003	55,7	38,2	5,3	0,9	100
2004	61,1	30,4	8,2	0,3	100
2005	62,2	28,3	9,2	0,3	100
2006	60,4	28,0	7,3	4,3	100
2007	61,9	27,2	6,4	4,5	100
2008	61,2	28,9	6,1	3,8	100
2009	52,2	28,9	6,4	12,5	100
2010	44,7	25,3	19,7	10,3	100
2011	59,1	20,9	13,3	6,8	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

8.2. Potestad tributaria del gobierno provincial y delegación de competencias a los municipios.

La recaudación tributaria de Neuquén se basa en tres tributos: ingresos brutos, inmobiliario y sellos. El impuesto automotor, en cambio, es potestad de los municipios, lo que ha llevado a que en la provincia de Neuquén existan más de cincuenta alícuotas distintas. Además, hasta hace poco tiempo la base de valuación también variaba en cada comuna, pero un convenio de cooperación firmado entre la provincia y los municipios permitió unificar la forma de determinación del valor del vehículo a partir del precio que figura en las tablas de la Dirección Nacional de Patente Automotor, donde está especificado el valor fiscal de cada vehículo y modelo.

Los tributos son establecidos en el Código Fiscal²⁴, mientras que los impuestos, tasas y contribuciones correspondientes a esos tributos se determinan en la Ley Impositiva²⁵ y en leyes especiales. Lo que sigue es un detalle de las características de los principales tributos provinciales:

Impuesto Inmobiliario

Es un impuesto que se cobra a las propiedades inmuebles, rurales o urbanas, existentes en la provincia. La base imponible para su cálculo está constituida por la valuación de los inmuebles, determinada de conformidad con las normas de la Ley Provincial 2217 y los coeficientes de ajuste que establece el Poder Ejecutivo provincial. A su vez, el impuesto se liquida en función de las alícuotas que son fijadas por la Ley Impositiva (Ver artículos 10, 11, 12 y 13 de la ley provincial 2897 del 12 de diciembre de 2013).

Son contribuyentes del impuesto: 1) Los propietarios o condóminos de los inmuebles y de las parcelas que hayan sido clasificadas por la Dirección Provincial de Catastro como unidades complementarias, con exclusión de los nudos propietarios; 2) Los usufructuarios; 3) Los poseedores a título de dueño. Se considerarán en tal carácter: a) Los compradores con escritura otorgada y cuyo testimonio aún no se hubiera inscripto en el Registro de la Propiedad, b) Los compradores que tengan posesión, aun cuando no se hubiera otorgado la escritura traslativa de dominio, c) Los que posean con ánimo de adquirir el dominio por prescripción veinteañal, d) Los adjudicatarios de tierras fiscales urbanas y rurales, e) Los poseedores de tierras fiscales rurales; 4) Los adjudicatarios de viviendas construidas por entidades oficiales con planes nacionales, provinciales o municipales, gremiales, o cooperativas, desde el acto de recepción; 5) Los titulares de concesiones de explotaciones hidroeléctricas e hidrocarburíferas, cuando las mismas se lleven a cabo en inmuebles ubicados en la Provincia; 6) Los titulares del dominio fiduciario (C.F. Art. 157).

²⁴ Ley Provincial N° 2680 sancionada el 27 de noviembre de 2009, promulgada por decreto 2348/2009 y publicada el 18/12/2009. Texto ordenado 2013 a partir de las modificaciones introducidas por las leyes 2723, 2753 y 2838.

²⁵ Ley Provincial N° 2897 sancionada el 12 de diciembre de 2013 (BO 03/01/2014).

El Código Fiscal de la provincia establece en su artículo 165 una serie de excepciones a este impuesto entre las que sobresalen los inmuebles nacionales, provinciales, municipales y comunales, los inmuebles del Ente Provincial de Energía del Neuquén (EPEN), Ente Provincial de Agua y Saneamiento del Neuquén (EPAS) y Artesanías Neuquinas S.E. y de la Corporación para el Desarrollo Integral del Neuquén S.E., templos religiosos, asociaciones gremiales, profesionales, de fomento y mutualistas, cooperativas, entidades gremiales y culturales e inmuebles que pertenezcan en propiedad o usufructo a asociaciones civiles siempre que sean utilizados para servicios de salud pública, beneficencia y asistencia social y de bomberos voluntarios, escuelas, colegios, bibliotecas públicas, universidades populares, institutos educacionales y de investigaciones científicas y deportes.

Impuesto sobre los Ingresos Brutos

Es un impuesto que se aplica al ejercicio habitual y a título oneroso del comercio, industria, profesión, oficio, negocio, locaciones de bienes, obras o servicios, o de cualquier otra actividad sin consideración a la naturaleza del sujeto que la preste y el lugar donde la realice. (C.F. Art. 181). El Código Fiscal establece además que la habitualidad debe determinarse teniendo en cuenta especialmente la índole de las actividades, el objeto de la empresa, profesión o locación y los usos y costumbres de la vida. Para la determinación del hecho imponible se aclara que se atenderá a la naturaleza específica de la actividad desarrollada, con prescindencia -en caso de discrepancia- de la calificación que mereciera a los fines de policía municipal o de cualquier otra índole, o del encuadramiento en otras normas nacionales, provinciales o municipales, ajenas a la finalidad de la ley (C.F. Art. 183).

El gravamen se determina sobre la base de los ingresos devengados durante el período fiscal del ejercicio de la actividad gravada. Se considera ingreso bruto el valor o monto total -en valores monetarios, en especies o en servicios- devengado en concepto de venta de bienes, de remuneraciones totales obtenidas por los servicios, la retribución por la actividad ejercida, los intereses obtenidos por préstamos de dinero o plazos de financiación o, en general, el de

las operaciones realizadas (C.F. Art. 187). La Ley Impositiva fijará la alícuota general del impuesto y las alícuotas diferenciales, de acuerdo a las características de cada actividad (C.F. Art. 213). La Ley Impositiva 2897 de diciembre de 2013 fijó en su artículo 4 una alícuota general en el 3 por ciento y alícuotas especiales de 3,5 por ciento, 5, 5,5 y 15 por ciento para otro conjunto de actividades listadas en esa norma.

El Código Tributario exceptúa del pago de este impuesto a las actividades ejercidas por el Estado provincial y también a las llevadas adelante por el Estado Nacional, las Municipalidades y comisiones de fomento, solo a condición de reciprocidad. También se exceptúa a las bolsas de comercio, la operación sobre títulos, letras, bonos, obligaciones y demás papeles emitidos y que se emitan por la Nación, las provincias y las municipalidades, las emisoras de radiotelefonía y de televisión, la edición, impresión, distribución y venta de libros, apuntes, diarios, periódicos y revistas, representaciones diplomáticas y consulares de los países extranjeros, cooperativas, asociaciones mutualistas, establecimientos educacionales privados, incorporados a los planes de enseñanza oficial, intereses obtenidos por depósitos de dinero en caja de ahorro, cuentas especiales de ahorro, plazo fijo u otras formas de captación de fondos del público, producción primaria, siempre y cuando los ingresos se originen en la venta de bienes producidos en la Provincia del Neuquén y los ingresos provenientes de las actividades que desarrollen el Ente Provincial de Energía del Neuquén (EPEN), el Ente Provincial de Agua y Saneamiento (EPAS), Ente Provincial de Termas (EPROTEN), Artesanías Neuquinas S.E. y el Banco Provincia del Neuquén S.A. (BPN S.A.) por sus ingresos financieros únicamente, entre otros (C.F. Art. 203).

Impuesto de sellos

En el Código Fiscal de la provincia de Neuquén se explicita que es un impuesto que se aplica sobre todos los actos, contratos u operaciones de carácter oneroso instrumentados en la provincia y los actos otorgados fuera de esa jurisdicción y de cuyo texto resulte que deben producir efectos en la Provincia del Neuquén (C.F. artículos 218 y 220). La base imponible depende de la

actividad. Por ejemplo, por toda transmisión de dominio de inmuebles a título oneroso, el impuesto se aplica sobre precio pactado o la valuación fiscal, el que fuere mayor; en los contratos de concesión, sus cesiones o transferencias o sus prórrogas otorgadas por cualquier autoridad, el impuesto se liquida sobre el valor de la concesión o de los mayores valores resultantes de las obligaciones impuestas al concesionario y en los contratos de cesión de inmuebles para explotación agrícola o ganadera con la obligación por parte del agricultor o ganadero de entregar al propietario o arrendatario del bien cedido un porcentaje de la cosecha o de los procreos, el impuesto se liquida presumiéndose una renta anual equivalente al siete por ciento (7 por ciento) del avalúo fiscal por unidad de hectáreas sobre el total de las hectáreas afectadas a la explotación, multiplicando el valor resultante por el número de años de la vigencia del contrato. A su vez, las distintas alícuotas se establecen en los artículos 14, 15, 16 y 17 de la ley impositiva.

El Código Tributario de la provincia establece una serie de exenciones entre las que sobresalen: 1) El Estado provincial, sus dependencias, reparticiones autárquicas y descentralizadas. El Estado nacional, las municipalidades y comisiones de fomento, sólo a condición de reciprocidad; 2) Las sociedades mutuales; instituciones religiosas legalmente reconocidas y sus dependencias no destinadas al culto; asociaciones profesionales; partidos políticos, con personería jurídica; 3) Las cooperativas, entidades gremiales y culturales, constituidas legalmente de conformidad a lo que establezca la autoridad de aplicación de las mismas, conforme lo dispuesto en el artículo 144 *in fine* de la Constitución Provincial; 4) Los sujetos que al momento de la celebración de los actos, contratos u operaciones que constituyan hechos imposables para el impuesto sean considerados exentos por Ingresos Brutos; 5) El Comité Interjurisdiccional del Río Colorado (CO.IR.CO.) y la Autoridad Interjurisdiccional de Cuencas (AIC); y 6) El Ente Provincial de Energía del Neuquén (EPEN), Ente Provincial de Agua y Saneamiento (EPAS) y Artesanías Neuquinas Sociedad del Estado.

Otros impuestos

Por fuera de los impuestos reseñados, el Código Fiscal establece tasas retributivas de servicios realizados por distintas dependencias de la administración pública y por la justicia provincial. El monto de las tasas se explicitan en la ley impositiva. El Código Fiscal también contempla un impuesto a los juegos de azar y promocionales (artículos 309 al 315) y a las actividades de hipódromos, canódromos, similares y agencias de apuestas (artículos 318 a 323). Las alícuotas de estos últimos dos impuestos figuran en la ley impositiva, donde también se incluye una tasa, no contemplada en el Código Fiscal, para tramitación y visado de urbanizaciones y obras de arquitectura fuera de ejidos municipales (artículos 44 y 45).

8.3. Organismos de Administración Fiscal

El organismo de administración fiscal es la Dirección Provincial de Rentas, ente dependiente del Ministerio de Hacienda y Obras Públicas de Neuquén. A la Dirección le corresponde determinar, percibir, recaudar, exigir, ejecutar impuestos, tasas, contribuciones, interpretar las normas, resolver las dudas que a ellos se refieren y en su caso proceder a su devolución (C.F. Art. 13). El organismo estará comandado por un director y un subdirector provincial, los cuales deberán poseer título de contador público.²⁶

El Código Fiscal explicita en su artículo 14 que el director provincial está facultado para impartir normas generales obligatorias para los contribuyentes, responsables y terceros, en las materias en que las leyes autorizan a la Dirección Provincial para reglamentar la situación de aquéllos frente a la Administración. Dichas normas regirán mientras no sean modificadas por el propio director provincial o por el Ministerio de Hacienda y Obras Públicas. En especial, podrá dictar normas obligatorias con relación a los siguientes puntos:

a) Designación de agentes de recaudación, retención, percepción o información y las obligaciones, condiciones y requisitos que regulen su desenvolvimiento.

²⁶ El Código aclara que también podrá acceder otro profesional universitario con título de abogado, licenciado en Administración de Empresas o licenciado en Economía que acredite título de posgrado en materia tributaria.

- b) Determinación de la forma de documentar la deuda fiscal por parte de los responsables.
- c) Determinación de la forma y plazo de presentación de declaraciones juradas y de los formularios de liquidación administrativa de gravámenes; modos, plazos y formas de la percepción de los gravámenes, pagos a cuenta de los mismos, anticipos, accesorios y multas.
- d) Determinar los libros, registros y anotaciones que de modo especial deberán llevar los contribuyentes, responsables y terceros, y término durante el cual deberán conservarse aquéllos y los documentos y demás comprobantes; deberes de unos y otros ante los requerimientos tendientes a realizar una verificación y cualquier otra medida que sea conveniente para fiscalizar la recaudación.
- e) Requerir orden de allanamiento al juez penal de turno que corresponda, quien determinará la procedencia de la solicitud, debiendo especificarse en la misma el objeto, lugar y oportunidad en que habrá de practicarse.
- f) Solicitar al juez competente, a través de la Fiscalía de Estado, la adopción de cualquiera de las medidas cautelares previstas en el Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia que se estime adecuada para las siguientes situaciones: 1) Para el resguardo del crédito fiscal que adeuden los contribuyentes o responsables. 2) Para la conservación de la documentación u otro elemento de prueba relevante para la determinación de la materia imponible, con el objeto de impedir su desaparición, destrucción o alteración.

8.4. Recursos y Procedimiento tributario

El Código Tributario provincial establece que el director provincial tendrá función de interpretar con carácter general las disposiciones del Código Fiscal y leyes tributarias que rijan la percepción de los gravámenes a cargo de la Dirección Provincial de Rentas, cuando así lo estimen conveniente o lo soliciten los contribuyentes, agentes de retención, agentes de percepción, agentes de recaudación y agentes de información, y demás responsables, y cualquier otra organización que represente un interés colectivo, siempre que el pronunciamiento a dictarse ofrezca interés general. El pedido de tal pronunciamiento no tendrá por virtud suspender cualquier decisión que los

demás funcionarios de la Dirección Provincial hubieran adoptado en casos particulares.

Las interpretaciones del director provincial se publicarán en el Boletín Oficial y tendrán el carácter de normas generales obligatorias, si al expirar el plazo de quince días hábiles desde la fecha de su publicación no fueran apeladas ante el Ministerio de Hacienda y Obras Públicas por cualquiera de las personas o entidades mencionadas en el párrafo anterior, en cuyo caso tendrán dicho carácter desde el día siguiente a aquel en que se publique la aprobación o modificación por parte de dicho Ministerio. En estos casos deberá otorgarse vista previa por el término de diez días a la Dirección Provincial de Rentas para que se expida sobre las objeciones opuestas a la interpretación. El Ministerio de Hacienda y Obras Públicas deberá resolver sobre la apelación dentro del plazo de sesenta días, a contar desde el momento en que ella fue interpuesta (C.F. Art. 15).

La intervención del Poder Ejecutivo mediante un tribunal presidido por el ministro de Hacienda y Obras Públicas, e integrado por el subsecretario de Ingresos Públicos y el asesor general de Gobierno, y resolverá por simple mayoría con el tribunal reunido en pleno. En caso de licencias, renunciaciones o impedimentos serán reemplazados: el ministro de Hacienda y Obras Públicas por el ministro de Coordinación; el subsecretario de Ingresos Públicos por el subsecretario de Hacienda, y el asesor general de Gobierno por un abogado de la Asesoría General. El tribunal dictará su propio reglamento. Las normas procesales serán fijadas asimismo por el tribunal, cuidando de asegurar el derecho de defensa de las partes. La composición del tribunal será modificada conforme a los reemplazos que surjan de los cambios que se efectúen en la Ley de Ministerios (C.F. Art. 19).

El contribuyente no solo puede pedir la interpretación con carácter general del Código y las leyes tributarias sino también interponer, dentro de los 15 días de notificado, recursos de reconsideración ante el Director Provincial de Rentas contra las resoluciones de la Dirección Provincial que determinen gravámenes,

impongan multas, liquiden intereses, rechacen repeticiones de tributos o de cualquier otra índole (C.F. Art. 92). Con la presentación del recurso de reconsideración deberán exponerse todos los argumentos contra la resolución atacada, acompañar prueba documental y ofrecer todos los restantes medios de pruebas de los que pretenda valerse, no admitiéndose después otros ofrecimientos, excepto de los hechos posteriores o documentos que no pudieren presentarse en dicho acto, por causas debidamente justificadas. La interposición del recurso suspende la obligación de pago pero no interrumpe la aplicación de los intereses resarcitorios ni de la actualización monetaria que pudiera llegar a corresponder (C.F. Art. 95). La Dirección podrá sustanciar las pruebas que considere conducentes, ofrecidas por el recurrente, y disponer las verificaciones que crea necesarias para establecer la veracidad de los hechos, y dictará resolución motivada dentro de los sesenta días de la interposición del recurso, notificándola al recurrente (C.F. Art. 96). La resolución recaída sobre el recurso de reconsideración quedará firme a los quince días de notificada, salvo que dentro de dicho término el contribuyente interponga un recurso de apelación ante el Poder Ejecutivo a través del tribunal de apelaciones presidido por el ministro de Hacienda, en cuyo caso la Dirección solamente examinará si el mismo ha sido interpuesto en tiempo y forma y en su caso declarará su admisibilidad, debiendo elevarlo para su tratamiento (C.F. Art. 97). El Poder Ejecutivo, a través del tribunal referido, podrá sustanciar las pruebas que considere conducentes ofrecidas por el recurrente y disponer las verificaciones que crea necesarias y deberá dictar el Acuerdo, que agotará la vía administrativa, dentro de los noventa días de la interposición del recurso. Dicho Acuerdo deberá ser notificado al contribuyente (C.F. Art. 100). Contra la resolución dictada por el Poder Ejecutivo podrá interponerse demanda contencioso-administrativa ante el Tribunal Superior de Justicia dentro del plazo de treinta días de notificada aquélla (C.F. Art. 101).

8.5. Composición de la recaudación provincial

La recaudación de origen provincial está compuesta fundamentalmente por el impuesto a los ingresos brutos, un tributo que se aplica sobre la facturación y

como suele ser trasladado a los precios opera como un impuesto al consumo, siendo el más regresivo de los principales tributos que percibe el gobierno de Neuquén. Se lo califica como regresivo porque la alícuota que aplica es constante. Es decir, no aumenta a medida que aumenta el valor del hecho imponible. La creciente participación de este gravamen no solo constituye un llamado de atención por ser un tributo regresivo sino porque al ser un impuesto a las transacciones económicas, su nivel de recaudación es mucho más sensible a las variaciones del ciclo económico que, por ejemplo, el del impuesto inmobiliario y, por lo tanto, no permite a los Estados provinciales financiar una política fiscal anticíclica. A su vez, en términos productivos se trata de un impuesto que puede afectar el nivel de precios, en caso de que los agentes económicos sean formadores de precios, o la rentabilidad cuando son tomadores de precios. En ambos casos, el efecto productivo es negativo.

Este impuesto promedió un 83,8 por ciento del total de los tributos que recaudó la provincia en el período 2001-2011, con un piso de 76,6 por ciento en 2003 y un techo de 86,9 por ciento en 2011. Si bien todos los años estuvo por encima del 75 por ciento, la tendencia es preocupante porque cada vez va ganando más participación. De hecho, en los últimos tres años de la serie promedió un 86,1 por ciento de la recaudación, frente a un 77,1 por ciento que había promediado en los tres primeros años del período analizado (ver cuadros 6 y 7).

La mayor participación de ingresos brutos fue en detrimento del impuesto Inmobiliario y el impuesto a los sellos, los cuales fueron perdiendo participación. El primero promedió 5,1 por ciento de los ingresos durante el período analizado, pero su pico fue en 2001 con un 8,5 por ciento del total y desde entonces comenzó a perder participación relativa. Su piso fue en 2005 con un 3,8 por ciento, pero después no pudo recuperarse en términos significativos. De hecho, en 2011, último año de la serie, promedió un 4,5 por ciento del total de los ingresos de origen provincial.

En el caso del impuesto a los sellos, la situación fue similar. Promedió un 11,1 por ciento a lo largo de la serie, pero en 2001 aportaba el 14,2 por ciento, luego subió hasta alcanzar un pico de 17,3 por ciento en 2003 y desde entonces ha venido retrocediendo y en los dos últimos años promedió apenas un 8,6 por ciento del total de los ingresos. El dato llama la atención porque el crecimiento del nivel de actividad y la evolución de los precios desde la crisis de 2001-2002, acarrearón un incremento de los montos en los contratos y una revaluación de los activos, con el consecuente ajuste en su base imponible, lo que debería haber derivado en un incremento sustancial de su participación dentro de la recaudación. Sin embargo, luego de la fuerte suba registrada en 2003, primer año de fuerte recuperación económica, se observó una baja en la participación relativa del gravamen, ubicándose en torno al 13 por ciento, pese a que, al menos entre 2004 y 2007 la economía creció fuerte a nivel nacional como consecuencia del buen desempeño que tuvieron las provincias. A diferencia del impuesto inmobiliario, donde falta de automaticidad en los ajustes de las valuaciones inmobiliarias llevó a la pérdida de influencia de la tributación sobre inmuebles, en el caso del impuesto a los sellos la base imponible se actualiza con la evolución de las cantidades y los precios cuya registración se encuentra alcanzada. Por lo tanto, llama la atención la retracción señalada.

Por último, el impuesto automotor, un gravamen que suele ser relevante a nivel provincial, en este caso no registra ingresos porque su potestad corresponde a los municipios de Neuquén.

Cuadro 6: Tributos de origen provincial

En millones de pesos
2001-2011

Año/ Impuesto	ISIB	Inmobiliario	Sellos	Automotor (*)	Otros	Total
2001	136	15	25	0	0	176
2002	164	15	32	0	0	211
2003	239	19	54	0	0	312
2004	300	22	51	0	0	373
2005	392	18	64	0	0	474

2006	498	36	76	0	0	610
2007	641	38	108	0	0	787
2008	820	41	118	0	0	979
2009	832	53	100	0	0	985
2010	1.193	75	119	0	0	1.387
2011	1.741	91	172	0	0	2.004

Fuente: En base a información de la provincia.
 (*) Potestad municipal.

Cuadro 7: Tributos de origen provincial

En porcentaje
 2001-2011

Año/ Impuesto	ISIB	Inmobiliario	Sellos	Automotor	Otros	Total
2001	77,3	8,5	14,2	0	0	100,0
2002	77,7	7,1	15,2	0	0	100,0
2003	76,6	6,1	17,3	0	0	100,0
2004	80,4	5,9	13,7	0	0	100,0
2005	82,7	3,8	13,5	0	0	100,0
2006	81,6	5,9	12,5	0	0	100,0
2007	81,5	4,8	13,7	0	0	100,0
2008	83,8	4,2	12,0	0	0	100,0
2009	84,5	5,4	10,1	0	0	100,0
2010	86,0	5,4	8,6	0	0	100,0
2011	86,9	4,5	8,6	0	0	100,0

Fuente: En base a información de la provincia.

8.6. Composición y evolución del gasto provincial

En este punto se analiza la composición y evolución del gasto público del gobierno de Neuquén por finalidad y por objeto. La clasificación del gasto público por finalidad se presenta según la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad. Permite determinar los objetivos generales y cuáles son las acciones a través de las cuales se estima alcanzarlos. En estos términos la clasificación por finalidad constituye un

instrumento fundamental para la toma de decisiones del poder político. Las diferentes categorías de la clasificación por finalidad suelen ser funcionamiento del Estado, Servicios Sociales, Servicios Económicos y Deuda pública. En lo que respecta al objeto del gasto, el clasificador ordena e identifica en forma genérica, homogénea y coherente, los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros que requieren las dependencias y entidades de la Administración Pública Provincial para cumplir con los objetivos y programas establecidos en el presupuesto. En este caso, la distinción central es entre gastos corrientes y de capital.

El gasto por finalidad en la provincia de Neuquén muestra que los “servicios sociales” demandaron entre 2001 y 2009 un promedio de 65,4 por ciento del gasto total, con un piso de 61,5 por ciento en 2004 y un techo de 69,8 por ciento en 2009. Dentro de esta categoría se incluyen las acciones inherentes a la prestación de salud, promoción y asistencia social, seguridad social, educación, cultura, ciencia y técnica, trabajo, vivienda, agua potable, alcantarillado y otros servicios urbanos. En segundo lugar se ubica la categoría “funcionamiento del Estado” que se llevó entre 2001 y 2009 un 17,1 por ciento, con un piso de 15,8 por ciento en 2003 y un techo de 18,8 por ciento en 2002. Aquí se incluyen las acciones propias de la administración gubernamental, el poder legislativo, la justicia, la defensa y la seguridad. En tercer lugar aparecen los “servicios económicos”, entendidos como las acciones de apoyo a la producción de bienes y servicios significativos para el desarrollo económico. Incluye energía, combustibles, minería, comunicaciones, transporte, ecología y medio ambiente, agricultura, industria, comercio y turismo. Esta clasificación comprende acciones de fomento, regulación y control del sector privado y público. Durante el período analizado esta categoría concentró un 15,3 por ciento del gasto en promedio, con un piso de 12,4 por ciento en 2009 y un techo de 21 por ciento en 2004. Por último, quedan los servicios de la deuda que en promedio acapararon el 2,2 por ciento del gasto, con un pico de 6,6 por ciento en 2001 que se fue reduciendo paulatinamente para quedar en 2009 en un 1,9 por ciento, luego de haber tocado un piso de 1,6 por ciento en 2006.

Al analizar la clasificación existente dentro de cada categoría se observa que en lo que refiere a “Servicios Sociales”, la categoría que concentró el mayor porcentaje del gasto total a lo largo de la serie fue Educación con un 37,1 por ciento de la categoría y un 24,2 por ciento del gasto total en promedio. En lo que refiere al porcentaje sobre el total del gasto, el piso lo alcanzó en 2004 con un 21,4 por ciento, mientras que el pico fue en 2009 con un 26,1 por ciento. En segundo lugar quedó “Salud” con un gasto promedio de 28,8 por ciento de la categoría y de 18,8 por ciento del gasto total. El pico fue en 2009, último año de la serie, con un 20,5 por ciento del gasto total y el piso fue de 16,9 por ciento en 2005. El podio dentro de esta categoría lo completó “Previsión Social” con un promedio anual de 14,9 puntos dentro de este rubro y de 9,8 por ciento del gasto total.

En lo que corresponde al “Funcionamiento del Estado” el rubro Defensa y Seguridad lideró el gasto al promediar durante el período analizado un 45 por ciento del gasto de la categoría y un 7,7 por ciento del gasto total. En lo que refiere al porcentaje sobre el total del gasto, el pico lo alcanzó en 2005 con un 11,5 por ciento, mientras que el piso fue en 2003 y 2008 con un 6,7 por ciento. Defensa y Seguridad lideró todos los años la serie dentro de la categoría salvo en 2002, cuando fue superada por Administración General por 116 millones frente a 102 millones de pesos. Este último rubro quedó en segundo lugar dentro de “Funcionamiento del Estado” durante el período al promediar el 34,4 de ese subgrupo y el 5,9 por ciento del gasto total. Por último, el rubro Justicia promedió un 20,6 por ciento del total de la categoría y un 3,5 por ciento del gasto total.

La tercera categoría en el ranking del gasto es “Servicios Económicos” donde durante toda la serie el principal aporte respecto al gasto total se lo llevó el sector “Energía”, que demandó un 33,5 por ciento del gasto promedio de la categoría y un 5,1 por ciento del gasto total. Durante todos los años se mantuvo entre el 4,5 y el 5,5 por ciento del gasto total de la provincia. El rubro “Servicios” demandó en promedio un 3,5 por ciento del gasto total, con un piso de 2,9 por ciento en 2002 y un techo de 4,3 por ciento en 2004, mientras que

“Producción Primaria” concentró apenas el 17 por ciento del gasto promedio de la categoría y el 2,6 por ciento del total del gasto, siendo el piso en 2001 con un 1,8 por ciento y el techo en 2007 con un 3,1 por ciento. Por último, queda la categoría “Servicios de la deuda” que no aparece desagregada. Por lo tanto, el dato a destacar es el gasto promedio de 2,2 por ciento del gasto total.

Cuadro 8: Gasto por finalidad y función

En millones de pesos
2001-2009

Finalidad	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
I. Funcionamiento del Estado	228	266	306	343	572	599	763	904	1.034
I. 1. Administración General	86	116	124	132	170	208	264	305	320
I. 2. Justicia	48	48	52	61	80	113	150	222	259
I. 3. Defensa y Seguridad	94	102	130	150	322	278	349	378	455
II.SERVICIOS SOCIALES	839	933	1.237	1.345	1.668	2.068	2.676	3.857	4.540
II. 1. Educación, cultura y CyT.	323	333	423	469	612	780	1.019	1.450	1.695
II. 2. Salud	250	279	378	407	472	584	751	1.065	1.336
II. 3. Agua Potable y Alcantarillado	20	24	39	61	92	70	110	250	282
II. 4. Vivienda y urbanismo	36	31	52	33	40	87	89	110	137
II. 5. Promoción y asistencia social	70	112	164	145	189	218	269	318	269
II. 6. Previsión social	115	126	159	181	225	288	390	607	770
II. 7. Trabajo	25	28	22	50	38	40	48	57	52
III. SERVICIOS ECONÓMICOS	165	193	338	460	499	554	699	764	807
III. 1. Producción primaria	23	36	46	63	68	76	129	163	155
III. 2. Energía	66	65	96	110	128	162	221	294	360
III. 3. Industria	0	0	0	1	1	1	1	3	5
III. 4. Servicios (transporte y otros)	42	41	69	93	94	102	159	203	217
III. 5. Otros	34	51	127	193	209	214	190	101	71
IV. SERVICIOS DE LA DEUDA	87	23	52	37	57	51	100	111	121
Total	1.318	1.415	1.932	2.185	2.797	3.271	4.238	5.636	6.502

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación.

Cuadro 9: Gasto por finalidad y función

En porcentaje
2001-2009

Finalidad y función	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
I. Funcionamiento del Estado	17,3	18,8	15,8	15,7	20,5	18,3	18,0	16,0	15,9
I. 1. Administración General	6,5	8,2	6,4	6,0	6,1	6,3	6,2	5,4	4,9
I. 2. Justicia	3,6	3,4	2,7	2,8	2,9	3,4	3,5	3,9	4,0
I. 3. Defensa y Seguridad	7,1	7,2	6,7	6,9	11,5	8,5	8,2	6,7	7,0
II. Servicios sociales	63,6	65,9	64,0	61,5	59,6	63,2	63,1	68,4	69,8
II. 1. Educación, cultura y CyT.	24,5	23,6	21,9	21,4	21,9	23,8	24,0	25,7	26,1
II. 2. Salud	18,9	19,7	19,6	18,6	16,9	17,9	17,7	18,9	20,5
II. 3. Agua Potable y Alcantarillado	1,5	1,7	2,0	2,8	3,3	2,1	2,6	4,4	4,3
II. 4. Vivienda y urbanismo	2,8	2,2	2,7	1,5	1,4	2,7	2,1	2,0	2,1
II. 5. Promoción y asistencia social	5,3	7,9	8,5	6,6	6,8	6,7	6,3	5,6	4,1
II. 6. Previsión social	8,7	8,9	8,2	8,3	8,0	8,8	9,2	10,8	11,8
II. 7. Trabajo	1,9	2,0	1,1	2,3	1,4	1,2	1,1	1,0	0,8
III. Servicios económicos	12,5	13,6	17,5	21,0	17,9	16,9	16,5	13,6	12,4
III. 1. Producción primaria	1,8	2,5	2,4	2,9	2,4	2,3	3,1	2,9	2,4
III. 2. Energía	5,0	4,6	5,0	5,0	4,6	5,0	5,2	5,2	5,5
III. 3. Industria	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
III. 4. Servicios (transporte y otros)	3,2	2,9	3,6	4,3	3,4	3,1	3,7	3,6	3,3
III. 5. Otros	2,6	3,6	6,6	8,8	7,5	6,5	4,5	1,8	1,1
IV. Servicios de la deuda	6,6	1,6	2,7	1,7	2,0	1,6	2,4	2,0	1,9
Total	100,0								

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación.

En lo que respecta al gasto por objeto, lo que se observa es que a lo largo del período 2001-2011 los gastos corrientes demandaron en promedio de 85,6 por

ciento del gasto total, con un piso de 78,1 por ciento en 2005 y un techo de 91 por ciento en 2011. Dentro de los gastos corrientes, sobresale el gasto en Personal que consumió en promedio el 49,4 por ciento del gasto total del Estado provincial, con un piso de 39,3 por ciento en 2003 y un techo de 57,5 por ciento en 2011.

Dentro de los gastos corrientes, también demandaron un porcentaje relevante las transferencias con un 20,1 por ciento del gasto total, habiendo registrado un piso de 16,5 por ciento en 2009 y un techo de 27,2 por ciento en 2004. Al interior de esta categoría se puede observar que las transferencias al sector público demandaron un porcentaje sustancialmente superior a las destinadas al sector privado al promediar un 13,9 por ciento del gasto total frente a un 6,3 por ciento. La máxima diferencia se registró en 2001 cuando las transferencias al sector público concentraron un 13,8 por ciento, mientras que las dirigidas al sector privado sumaron apenas un 4,9 por ciento. Vale aclarar en este caso que el análisis del gasto por finalidad realizado antes no incluyó las transferencias de provincia a municipios por tratarse de un insumo para la consolidación, mientras que los datos del gasto por objeto si las contemplan.

Por último, vale destacar que los gastos de capital durante la serie analizada promediaron 14,5 por ciento con un techo de 21,9 por ciento en 2005. El dato preocupante es que desde entonces ese porcentaje no ha parado de caer y en 2011 promedió apenas un 9 por ciento, la cifra más baja de toda la serie. Al interior de esta categoría, la inversión real directa demandó un 57,4 por ciento del gasto y el resto se repartieron entre inversión financiera y transferencias de capital, casi en partes iguales.

Cuadro 10: Gasto por objeto

En porcentaje
2001-2011

Objeto del gasto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
I. Gastos corrientes	90,5	83,7	80,8	80,9	78,1	81,1	80,8	85,4	86,4	88,3	91,0
I.1. Gastos de Consumo	63,7	56,7	52,7	51,9	51,0	55,7	56,9	65,0	67,9	68,5	70,6

- Personal	51,3	47,2	39,3	37,5	36,1	40,2	41,7	50,9	54,9	53,7	57,5
- Bienes de Consumo	2,9	2,7	5,0	6,3	5,1	4,6	4,2	4,1	5,1	5,9	5,4
- Servicios	9,5	6,8	8,4	8,2	9,8	10,9	11,0	10,0	7,9	8,8	7,7
I.2. Rentas de la Propiedad	7,6	1,8	2,9	1,8	2,1	1,7	2,5	2,1	2,0	1,9	1,7
I.3. Transferencias Corrientes	19,2	25,2	25,2	27,2	25,0	23,8	21,3	18,3	16,5	18,0	18,7
- Al Sector Privado	7,8	8,6	10,4	10,3	8,7	7,8	7,1	5,6	4,6	4,7	4,9
- Al Sector Público	11,4	16,6	14,8	16,9	16,2	16,0	14,2	12,6	11,9	13,3	13,8
- Al Sector Externo	0	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0	0	0,0
II. Gastos de capital	9,5	16,3	19,2	19,1	21,9	18,9	19,2	14,6	13,6	11,7	9,0
II. 1. Inversión Real Directa	7,7	14,0	10,7	8,0	14,0	9,5	11,4	10,1	7,7	5,9	4,6
II. 2. Transferencias de Capital	1,2	1,3	2,6	3,5	3,1	5,0	3,2	1,8	4,0	3,4	2,4
II.3. Inversión Financiera	0,6	1,0	5,9	7,5	4,8	4,4	4,6	2,8	1,9	2,3	2,0
Gasto total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

MENDOZA

9. Análisis de la situación fiscal de Mendoza

9.1. Composición de los recursos en función del origen

El componente más significativo de los recursos de la provincia de Mendoza lo constituye el aporte que realiza el Estado Nacional a través del régimen de coparticipación federal y otras transferencias corrientes²⁷ y de capital. Entre 2001 y 2011 esos rubros representaron en promedio un 55,4 por ciento de los ingresos provinciales anuales, con un piso de 45,8 por ciento en 2002 y un techo de 61,3 por ciento en 2010. El resto de los ingresos son propios y provienen de los impuestos provinciales, otros recursos no tributarios, la venta de bienes y servicios, las rentas de la propiedad, los recursos propios de capital y el rubro disminución de la inversión financiera.

Cuadro 1: Ingresos provinciales

2001-2011

En millones de pesos

Año	Ingresos propios (*)	%	Ingresos de origen nacional (**)	%	Total
2001	576	46,0	677	54,0	1253
2002	749	54,2	632	45,8	1381
2003	983	53,2	866	46,8	1849
2004	1146	47,5	1265	52,5	2411
2005	1435	48,0	1552	52,0	2987
2006	2059	51,2	1959	48,8	4018
2007	2122	44,9	2609	55,1	4731
2008	2911	47,4	3229	52,6	6140
2009	2829	42,6	3814	57,4	6643
2010	3474	38,7	5512	61,3	8986

²⁷ En transferencias corrientes se incluyen programas de seguridad alimentaria, incentivo docente, compensaciones salariales docentes y el financiamiento del déficit de la caja previsional en caso de que sea necesario.

2011	4914	42,2	6717	57,8	11631
------	------	------	------	------	-------

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

(*) Incluye recursos tributarios de origen provincial, no tributarios (regalías y otros), provenientes de venta de bienes y servicios y de rentas de la propiedad, recursos propios de capital y disminución de la inversión financiera.

(**) Incluye régimen de coparticipación federal y otras transferencias corrientes y de capital.

El porcentaje creciente de los ingresos de origen nacional dentro del total los recursos disponibles evidencia una dependencia significativa con respecto al gobierno central. Otra forma más clara aún de medir el recorte de la autonomía financiera es analizar la relación existente entre los recursos provinciales y el gasto total de la jurisdicción. Este indicador muestra que los recursos propios apenas alcanzaron a cubrir en promedio el 43,5 por ciento de los gastos totales del gobierno provincial entre 2001 y 2011. La evolución dibuja una pirámide, pues en 2001 representaba apenas el 39,3 por ciento. Al año siguiente se ubica por arriba del 50 por ciento hasta alcanzar un pico de 55 por ciento en 2006 y luego comienza a retroceder para cerrar la serie con un piso de 38,2 por ciento en 2011, incluso por debajo de 2001.

Cuadro 2: Autonomía Financiera

2001-2011

En millones de pesos

Año	Ingresos propios (*)	Gasto Total	Autonomía Financiera (%)
2001	576	1465	39,3
2002	749	1399	53,5
2003	983	1823	53,9
2004	1146	2243	51,1
2005	1435	2798	52,3
2006	2059	3742	55,0
2007	2122	4771	44,5
2008	2911	6040	48,2
2009	2829	7202	39,3
2010	3474	9027	38,5

2011	4914	12859	38,2
------	------	-------	------

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

(*) Incluye recursos tributarios de origen provincial, no tributarios (regalías y otros), provenientes de venta de bienes y servicios y de rentas de la propiedad, recursos propios de capital y disminución de la inversión financiera.

Cómo destacamos anteriormente, los ingresos propios no sólo incluyen recursos tributarios sino también regalías, dinero proveniente de la venta de bienes y servicios y renta de propiedades, entre otros ítems. Por lo tanto, es importante precisar la incidencia sólo de la recaudación tributaria en el total de los recursos. Ese cálculo arroja que los impuestos provinciales promediaron un 24,4 por ciento del total de los recursos disponibles por parte de la gobernación entre 2001 y 2011, con un piso de 23,6 por ciento en 2002 y un techo de 26,4 en 2003. Son cifras porcentuales bajas que permiten ver los límites de la autonomía financiera, pero en términos relativos se ubica por encima de la media. De hecho, solo otras cuatro provincias superaron la marca del 20 por ciento: Córdoba (29 por ciento) Santa Fe (30 por ciento), Buenos Aires (47 por ciento) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (79 por ciento). Este dato deja en evidencia que en el 80 por ciento de las provincias argentinas los ingresos tributarios propios permiten hacer frente a menos de un peso de cada cinco que son gastados.

Cuadro 3: Recursos tributarios de origen provincial sobre recursos totales

2001-2011

En millones de pesos

Año	Recursos tributarios	% de recursos totales
2001	357	28,5
2002	326	23,6
2003	489	26,4
2004	593	24,6
2005	756	25,3
2006	994	24,7
2007	1183	25,0

2008	1517	24,7
2009	1589	23,9
2010	1969	21,9
2011	2912	25,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

En lo que respecta al aporte del Estado Nacional, la mayoría de los ingresos proviene del régimen de coparticipación federal de recursos fiscales previsto en la ley 23.548 de enero de 1988 y sus modificatorias. Entre 2001 y 2011 esa partida concentró en promedio el 59,4 por ciento de los recursos provenientes de la Nación, con un piso de 50,1 por ciento en 2010 y un techo de 66,1 por ciento en 2005. El rubro “otros ingresos de origen nacional” promedió en el mismo período un 24,7 por ciento de los recursos nacionales, aunque la tendencia es claramente descendente, pues en 2001 tuvo su pico con el 36,5 por ciento y en 2011 su piso con el 18,8 por ciento.

Otro de los rubros son las “transferencias corrientes” donde se incluyen programas de seguridad alimentaria, incentivo docente, compensaciones salariales docentes y el financiamiento del déficit de la caja previsional, cuando es necesario. Esta partida promedió un 9,3 por ciento a lo largo de la serie, con un piso de 5,2 en 2006 y un techo de 15,1 por ciento en 2010. Por último, se destacan las transferencias de capital destinadas a financiar obra pública provincial. Este componente no registra ingresos durante los primeros cuatro años de la serie analizada, pero a partir de 2005 comenzó a crecer con fuerza. Ese año representó el 3,5 por ciento de los ingresos nacionales, en 2006 trepó a 6,1 por ciento, en 2010 alcanzó un techo de 9,1 y en 2011 bajó al 8 por ciento. En promedio esta partida promedió el 6,5 por ciento a lo largo de toda la serie. Al igual que se lo hizo en los informes de las otras jurisdicciones, es importante aclarar que un factor que sin duda influyó en la evolución de este último rubro fue la creación en 2008, durante el conflicto con las entidades rurales por la resolución 125 que proponía una suba de los derechos de exportación, del Fondo Federal Solidario que desde 2009 transfiere a las provincias un 30 por ciento de lo producido por las retenciones a las

exportaciones de soja de manera automática. Entre 2009 y 2011, este fondo representó un 40 por ciento del total de las transferencias de capital realizadas al conjunto de las provincias.

Cuadro 4: Ingresos de origen nacional

En millones de pesos
Período 2001-2011

Año	Coparticipación federal	Otros recursos	Transferencias corrientes	Transferencias de capital	Total
2001	388	247	42	0	677
2002	351	229	52	0	632
2003	529	281	56	0	866
2004	820	326	119	0	1265
2005	1025	388	85	54	1552
2006	1246	493	101	119	1959
2007	1644	621	183	161	2609
2008	2012	836	197	184	3229
2009	2084	1023	395	312	3814
2010	2760	1420	831	501	5512
2011	4284	1264	629	540	6717

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

Cuadro 5: Ingresos de origen nacional

En porcentaje
Período 2001-2011

Año	Coparticipación federal	Otros recursos	Transferencias corrientes	Transferencias de capital	Total
2001	57,3	36,5	6,2	0	100
2002	55,5	36,2	8,2	0	100
2003	61,1	32,5	6,4	0	100
2004	64,8	25,8	9,4	0	100
2005	66,1	25,0	5,5	3,5	100

2006	63,6	25,2	5,2	6,1	100
2007	63,0	23,8	7,0	6,2	100
2008	62,3	25,9	6,1	5,7	100
2009	54,6	26,8	10,4	8,2	100
2010	50,1	25,8	15,1	9,1	100
2011	63,8	18,8	9,4	8,0	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

9.2. Potestad tributaria del gobierno provincial y delegación de competencias a los municipios.

La recaudación tributaria de Mendoza se basa, al igual que la mayoría de las jurisdicciones provinciales, en cuatro tributos principales: inmobiliario, ingresos brutos, sellos y patente única sobre vehículos. Ahora bien, mientras algunas provincias han descentralizado en sus municipios tributos como automotores, inmobiliario urbano e incluso inmobiliario rural, el gobierno de Mendoza conservó la potestad sobre su política tributaria.

Los tributos son establecidos en el Código Fiscal²⁸, mientras que los impuestos, tasas y contribuciones correspondientes a esos tributos se determinan en la Ley Impositiva²⁹ y en leyes especiales. Lo que sigue es un detalle de las características de los principales tributos provinciales:

Impuesto Inmobiliario

Es un impuesto anual que se cobra por cada inmueble ubicado en la provincia. Su determinación debe efectuarse sobre la base del avalúo fiscal vigente y conforme a la o a las alícuotas que fije la Ley Impositiva. El avalúo fiscal estará compuesto por la suma del valor del terreno y el de las mejoras computables (C.F. Art. 143). Los avalúos se determinan de acuerdo con las tablas que a tal efecto propone el Poder Ejecutivo y son aprobadas por el Poder Legislativo, de

²⁸ Ley Provincial 4362 (BO 29/08/1977) y sus modificatorias.

²⁹ Ley Provincial 8633 (BO 7/01/2014) y sus modificatorias.

conformidad con lo establecido por las normas legales específicas (C.F. Art. 144).

Son contribuyentes de este impuesto los propietarios, poseedores de los inmuebles, cualquiera fuere la denominación dada al respectivo título³⁰. El Código Fiscal de la provincia establece en su artículo 148 las siguientes exenciones al impuesto:

- Jubilados y pensionados en tanto acrediten: a) ser propietario de un único inmueble destinado exclusivamente a vivienda familiar, cuyo avalúo no supere el monto que establezca la Ley Impositiva. b) Residir en ese inmueble. c) Percibir un ingreso mensual por todo concepto, no superior a un haber mínimo jubilatorio y cumpliendo una serie de especificidades establecidas en la reglamentación,
- Personas que padezcan de discapacidad motriz, visual o discapacidad mental profunda, y cuyos ingresos mensuales no superen el importe que fije la ley impositiva. La exención también procederá cuando sea el cónyuge o descendiente directo en primer grado, el que padezca de cualquiera de las discapacidades enunciadas precedentemente, y los ingresos mensuales del grupo familiar del contribuyente no superen el importe que fije la ley impositiva. Se aclara que no se otorgará esta exención cuando la persona discapacitada no resida en el mismo y sea titular de más de un bien inmueble.

El Código Fiscal establece que los terrenos baldíos ubicados en zonas urbanas deben pagar, además del impuesto, un adicional sobre el monto del mismo que fija la Ley Impositiva, y que se liquida y cobra juntamente con el tributo (C.F. Art. 150). Los inmuebles con edificios en construcción no abonarán el adicional por baldío durante un plazo máximo de tres años a contar desde el inicio de las obras y cuando la superficie cubierta a construir excede los mil metros

³⁰ El Código Fiscal considera que los poseedores de los inmuebles sujetos al impuesto que los tengan en su poder por cualquier motivo (comprador, condómino, sucesor a título universal, etc.), son responsables solidarios del pago del tributo, actualización, recargos y sanciones que pudieren corresponder con los titulares de los padrones, quedando a salvo el derecho de los mismos a repetir contra los deudores por quienes hubieren pagado (C.F. Art. 149).

cuadrados dicho plazo se extiende a cuatro años. Vencidos esos plazos, automáticamente entra a regir el pago del adicional por baldío (C.F. Art. 152).

Impuesto a los Ingresos Brutos

El Código Fiscal aclara en su artículo 159 que este tributo se aplica a las actividades del comercio, industria, profesión, oficio, negocio, locaciones de bienes, obras o servicios o de cualquier otra actividad a título oneroso -lucrativa o no- cualquiera sea la naturaleza del sujeto que la preste, incluidas las sociedades cooperativas, y el lugar donde se realice (zonas portuarias, espacios ferroviarios, aeródromos y aeropuertos, terminales de transporte, edificios y lugares del dominio público y privado, etc.).

El gravamen se liquida sobre la base de los ingresos brutos devengados más los anticipos y/o pagos a cuenta del precio total de las operaciones realizadas durante el período fiscal, correspondientes al ejercicio de la actividad gravada. Se considera ingreso bruto el valor o monto total - en valores monetarios, en especies o en servicios - devengado en concepto de ventas de bienes, de remuneraciones totales obtenidas por los servicios, la retribución por la actividad ejercida, los intereses obtenidos por préstamos de dinero o plazos de financiación o, en general, el de las operaciones realizadas. En las operaciones de venta de inmuebles en cuotas por plazos superiores a doce meses, se considera ingreso bruto devengado, a la suma total de las cuotas o pagos que vencen en cada período (C.F. Art. 168).

El Código Fiscal establece en su artículo 185 las siguientes exenciones:

- a) El Estado Nacional, los estados provinciales y las municipalidades, sus dependencias, reparticiones autárquicas y descentralizadas. No se encuentran comprendidas en esta disposición, las empresas del Estado Nacional o Provincial.
- b) Las Bolsas de Comercio autorizadas a cotizar títulos valores y los Mercados de Valores, por los ingresos originados en sus actividades específicas.
- c) Las representaciones diplomáticas y consulares de los países extranjeros

- d) Las asociaciones mutualistas, excluyendo de esta exención la actividad que puedan realizar en materia de seguros y las colocaciones financieras y préstamos de dinero.
- e) Obras sociales, las asociaciones o entidades de beneficencia, de bien público, asistencia social, educación, científicas, artísticas, culturales, deportivas, instituciones religiosas y asociaciones gremiales.³¹
- f) Los ingresos obtenidos por los establecimientos educacionales privados incorporados a los planes de enseñanzas oficiales
- g) Los ingresos provenientes de diarios, emisoras de radiotelefonía y televisión, que se encuentran relacionados con su actividad principal.
- h) Los ingresos provenientes de toda operación sobre títulos, letras, bonos, obligaciones y demás papeles emitidos y que se emitan en el futuro por la Nación, las Provincias, las Municipalidades y la Ciudad de Buenos Aires
- i) La edición de libros, diarios, periódicos y revistas, en todo su proceso de creación, ya sea que la actividad la realice el propio editor o tercero por cuenta de éste.
- j) El transporte internacional de pasajeros o cargas efectuadas por empresas constituidas en el exterior, en Estados con los cuales, el País tenga suscritos o suscriba acuerdos o convenios para evitar la doble imposición.
- k) Los ingresos derivados de los intereses y/o actualización de depósitos en caja de ahorro, a plazo fijo y en cuenta corriente.
- l) Los ingresos provenientes de alquiler de inmuebles destinados a vivienda, cuando no superen en conjunto el monto que establezca la Ley Impositiva y el número de unidades arrendadas no supere de dos.
- ll) Los ingresos de los socios de cooperativas del trabajo, provenientes de los servicios prestados en las mismas.

³¹ El texto aclara que la exención corre siempre que los ingresos obtenidos sean destinados exclusivamente al objeto previsto en sus estatutos sociales, acta de constitución o documento similar y en ningún caso se distribuyan directa o indirectamente entre los socios. En estos casos se deberá contar con personería jurídica o gremial o el reconocimiento o autorización por autoridad competente, según corresponda. Tampoco están alcanzados con este beneficio los ingresos obtenidos por las citadas entidades cuando desarrollen actividades comerciales, industriales de producción primaria y/o prestación de servicios. A estos efectos no se computan los ingresos provenientes del cobro de cuotas o aportes sociales.

- m) Los ingresos obtenidos por las cooperativas de viviendas, en tanto los mismos están directamente vinculados con dicha actividad.
- n) Los ingresos provenientes del trabajo personal ejecutado en relación de dependencia, con remuneración fija o variable, del desempeño de cargos públicos y jubilaciones y otras pasividades; de los encargados de los registros de propiedad del automotor, por el ejercicio de su actividad específica y de la prestación de servicios domésticos.
- ñ) Los ingresos provenientes de las exportaciones
- r) Los ingresos provenientes de la venta de lotes pertenecientes a subdivisiones de no más de tres unidades, que no superen trescientos metros cuadrados cada unidad, excepto que se trate de loteos efectuados por sujetos que tengan otra actividad objeto del impuesto.
- s) Los ingresos provenientes de la venta de inmuebles efectuados después de los dos años de su escrituración.
- t) El transporte de vino envasado en origen.
- u) Los ingresos de los sujetos dedicados a actividades artísticas: autores, compositores y artistas locales con domicilio real en la provincia de Mendoza, excepto productores de espectáculos, cuando el valor de los mismos sea igual o menor al monto que fije anualmente la ley impositiva.
- v) El transporte internacional efectuado por empresas constituidas en el país.

Impuesto a los sellos

En el Código Fiscal de la provincia de Mendoza se explicita que es un impuesto que se aplica a: **a)** Todos los actos, contratos, obligaciones y operaciones a título oneroso que consten en instrumentos públicos o privados emitidos en la Provincia y que importen un interés pecuniario o un derecho; **b)** Los contratos entre ausentes a título oneroso; **c)** Las operaciones monetarias que representen entregas o recepciones de dinero que devenguen interés efectuadas por entidades; **d)** Los actos, contratos, obligaciones y operaciones a título oneroso realizados fuera de la Provincia cuando de sus textos o como consecuencia de ellos, alguna o varias de las prestaciones deban ser ejecutadas o cumplidas en esta o cuando se inscriban, presenten o hagan valer ante cualquier Autoridad Administrativa o Judicial de la Provincia o en

instituciones bancarias o similares establecidas en ésta; y **e)** Los créditos instrumentados a través de Tarjetas de Créditos o de Compras (C.F. Art. 201). Son contribuyentes quienes realicen los actos, obligaciones y operaciones alcanzados por el impuesto (C.F. Art. 208). Además, se aclara que los escribanos, comisionistas, corredores, martilleros, bancos, compañías de seguros, Registros de la Propiedad del Automotor y demás entidades financieras, comerciales, industriales y civiles como así también las personas físicas que realicen o intervengan en situaciones de hecho o de derecho que constituyan hechos imponibles a los efectos del presente título, actuarán como agentes de retención o recaudación en la forma, tiempo y condiciones que establezca la Dirección General de Rentas (C.F. Art. 211).

En su artículo 240, el Código Tributario de la provincia establece 34 exenciones entre las que se destacan:

- a) Los contratos de trabajo incluidos los del régimen de contratista de viñas y frutales; los recibos de créditos laborales y las constancias de pago en los libros y registros laborales.
- b) Los instrumentos suscritos con entidades financieras comprendidas en la Ley 21.526, en los que se formalicen préstamos sobre sueldos, jubilaciones y pensiones que no excedan \$ 20.000.
- c) Los contratos e instrumentos que se refieran a operaciones financieras, destinadas a la concreción de planes, programas y operatorias de vivienda única, conforme a la escala que prevea la Ley Impositiva, debiendo computarse la misma por unidad habitacional.
- d) Las operaciones en cajas ahorro, depósitos a plazo fijo, cuentas corrientes y demás cuentas a la vista en bancos e instituciones financieras.
- f) Los giros, cheques, letras de cambio y valores postales.
- g) Las operaciones de préstamos con o sin garantía, descubiertos o adelantos en cuentas corrientes o especiales, locaciones o prestaciones otorgadas por entidades financieras, destinadas a las actividades de los sectores primario con tasa cero, como así también los créditos instrumentados a través de Tarjetas de Crédito o de Compras.

- h) (BIS) Las operaciones de préstamos con o sin garantía, descubiertos o adelantos en cuentas corrientes o especiales, locaciones o prestaciones otorgadas por entidades financieras, destinadas a las actividades: a) del sector primario; b) del sector industrial destinado a inversión en infraestructura, siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones: 1) Supere el monto de cinco millones de pesos. 2) Incremente la capacidad de producción. 3) Incremente la cantidad de empleo.³²
- i) La instrumentación de las operatorias de préstamo comprendidas en los Programas de Grupos solidarios (PGS) destinadas a los microempresarios.
- j) Los contratos de compraventa de energía eléctrica formulados entre distribuidores de la provincia y generadores de la misma en el mercado eléctrico mayorista nacional.
- k) Los actos, contratos y operaciones que sean necesario realizar para la concreción de operaciones de importación y exportación como asimismo las operaciones financieras que se celebren para financiar las mismas, todo ello de acuerdo a las normas dictadas o a dictarse por el Banco Central.

Impuesto a los automotores

Es un impuesto anual que se paga por cada vehículo automotor radicado en la Provincia de Mendoza. El tributo contempla también remolques, acoplados, casas rodantes, moto vehículos y demás vehículos similares. Además quedan comprendidos los automotores radicados en otras jurisdicciones cuya guarda habitual tributaria se realice en la Provincia de Mendoza (C.F. Art. 252). A los efectos de la determinación del débito tributario anual, los vehículos se clasifican en los siguientes grupos: 1) Grupo I - Automóviles, rurales, camionetas-rurales y jeeps. 2) Grupo II - Camiones, camionetas, furgones, pick-ups, ambulancias y autos fúnebres. 3) Grupo III-Taxis, remises, colectivos, ómnibus, micro - ómnibus, vehículos de transporte escolar y coches trolebuses. 4) Grupo IV - Acoplados, semiremolques y similares. 5) Grupo V - Trailers y casillas rodantes. 6) Grupo VI - Moto vehículos, motos, con o sin sidecar de

³² Esta exención no comprende las actividades minera, hidrocarburíferas, sus servicios complementarios y los supuestos del artículo 21 de la Ley N° 23.966, como así tampoco los créditos instrumentados a través de Tarjetas de Crédito o de Compras.

cuarenta (40) o más cilindradas (C.F. Art. 253). Son responsables directos del pago del tributo quienes figuren como titulares del dominio en los registros de la Dirección Nacional de la Propiedad del Automotor y Registros Prendarios por el impuesto devengado durante la vigencia de dicha titularidad, y con anterioridad. En caso de inscripción de transferencia, el adquirente del automotor se constituye en solidariamente responsable con el vendedor, por las deudas del impuesto al automotor existentes al momento de la inscripción (C.F. Art. 258).

Están exentos del impuesto los siguientes vehículos: a) Uno de propiedad particular de los cónsules o diplomáticos extranjeros de los Estados con los cuales exista reciprocidad y en tanto se encuentre destinado al servicio de esas funciones. b) Los inscriptos en otros países cuando el propietario o tenedor haya ingresado en calidad de turista o con radicación especial. c) Las máquinas y artefactos automotrices cuyo uso específico sea para tareas rurales, tracción, impulsión, construcción, o cualquier otra actividad que no consista en el transporte de personas y/o cosas y sean registrables. d) El de propiedad de personas discapacitadas, pueda o no conducirlo en forma personal. e) Un cuatriciclo de propiedad de personas discapacitadas y para su uso exclusivo (C.F. Art. 264).

Otros impuestos

Por fuera de los cuatro impuestos reseñados, en el Código Tributario figuran otros tributos de escasa incidencia individual en la recaudación: Impuesto a la venta de billetes de lotería, impuesto al juego de quiniela y lotería combinada, impuesto a los concursos, certámenes, sorteos y otros eventos y tasas retributivas por los servicios que presta la administración pública provincial.

9.3. Organismos de Administración Fiscal

El organismo provincial de administración fiscal es la Dirección General de Rentas, ente dependiente del Ministerio de Economía de Mendoza. Las facultades que le atribuyen el Código y las leyes fiscales especiales a la

Dirección General de Rentas deben ser ejercidas por el Director General, quien tiene su representación ante los poderes públicos, entes estatales, contribuyentes, responsables y terceros (C.F. Art. 9).

En su artículo 10 el Código Tributario establece que la Dirección General de Rentas tiene las siguientes funciones:

- a) Formar y actualizar los registros y padrones correspondientes a los distintos impuestos, tasas y contribuciones.
- b) Determinar, verificar, recaudar, fiscalizar y registrar todos los recursos de origen provincial previstos en el Código Fiscal y leyes especiales, creados o a crearse, sus respectivos intereses, actualizaciones y sanciones.
- c) Acreditar, compensar, devolver y declarar prescritos los rubros enumerados en el inciso anterior.
- d) Dictar normas generales con el objeto de aplicar e interpretar este Código, leyes u otras normas tributarias, expedirse en consultas requeridas en casos individuales y fijar procedimientos administrativos internos.
- e) Ejercer las funciones de Juez administrativo en la materia de este Código, otras leyes fiscales y reglamentaciones.
- f) Hacerse parte o tomar intervención en todo procedimiento judicial o administrativo a los efectos de determinar, verificar o exigir el pago de tributos, tasas, contribuciones y sus actualizaciones, intereses y sanciones, salvo que la Constitución, las leyes o decretos reglamentarios den participación a otros órganos o funcionarios del Estado.
- g) Participar en los procesos concursales y aceptar o rechazar, previo dictamen de Fiscalía de Estado, las propuestas de acuerdo presentadas. Asimismo, adoptar cualquier otra medida que tienda a asegurar y defender los derechos como mejor convenga a los intereses del Estado.
- h) Ceder total o parcialmente a los agentes financieros que por Ley estén autorizados los derechos sobre la cartera de créditos tributarios vencidos.
- i) Tomar intervención en los proyectos de disposiciones legales iniciados por cualquier jurisdicción que se refieran, relacionen o incidan sobre la materia tributaria. Las jurisdicciones que propicien los proyectos, deberán dar la

pertinente y oportuna intervención de los mismos al Director General de Rentas.

j) Establecer y/o suscribir convenios de cooperación e intercambio de información con organismos estatales municipales, provinciales o nacionales, instituciones privadas y/o sin fines de lucro con el fin de recabar información útil para el cumplimiento de las funciones establecidas en el Código Fiscal.

9.4. Recursos y Procedimiento tributario

La acción administrativa fiscal puede ser iniciada: a) A petición de parte interesada; b) ante una denuncia; o c) de oficio. Los recursos presentados pueden ser de aclaratoria, de revocatoria, de apelación o directo. El recurso de aclaratoria procede contra resoluciones de los funcionarios a fin de que sean corregidos errores materiales, subsanadas omisiones o aclarados conceptos oscuros, siempre que ello no importe una modificación sustancial. Se deben presentar ante el mismo funcionario del que emanó el acto dentro de los cinco días de la notificación y deben resolverse en el mismo plazo (C.F. Art. 88). El recurso de revocatoria procede contra resoluciones emanadas del Director General de Rentas, dentro del plazo de quince días de la notificación de la respectiva resolución. El recurso debe ser fundado y contener el ofrecimiento de toda la prueba que se considere pertinente. El recurso se debe interponer en todos los casos ante el Director General de Rentas y éste debe resolverlo en el plazo de treinta días de encontrarse las actuaciones en estado. Este lapso se entenderá prorrogado por otro período igual en los casos en que no se hubiere notificado la resolución dentro de los primeros treinta días (C.F. Art. 89). Vencidos los plazos mencionados el interesado podrá considerar denegada tácitamente su petición y recurrir directamente ante el superior jerárquico o Tribunal Administrativo Fiscal (C.F. Art. 90).

El recurso de apelación ante el Tribunal Administrativo Fiscal procede contra las decisiones definitivas del Director General de Rentas o del Director Provincial de Catastro, siempre que previamente se hubiera interpuesto recurso de revocatoria. El Tribunal Administrativo Fiscal debe decidir dentro de los diez días de recibidas las actuaciones, si el recurso es o no formalmente procedente

indicando si se han cumplido los requisitos de forma necesarios. En caso de no haberse cumplido con dichos requisitos, emplazará al apelante para que en el término de diez días subsane las diferencias u omisiones bajo apercibimiento de tenerlo por desistido del recurso. Concedido el recurso, se remitirán las actuaciones a la Dirección General de Rentas o la Dirección Provincial de Catastro de corresponder, para que en el término de treinta días siguiente a su recepción, conteste los agravios expresados por el recurrente y ofrezca la prueba relativa al hecho nuevo o al documento incorporado por el apelante (C.F. Art. 91).

Contestados los agravios, el Tribunal Administrativo Fiscal se pronunciará sobre las pruebas ofrecidas dentro del plazo de tres días de recibidas las actuaciones, estableciendo a cargo de quien se encuentra su producción y el plazo en que han de rendirse fijando días y horas de audiencia y el caso que correspondiere. La providencia que el Tribunal dicte, respecto de la admisión, cargo, plazo y producción de prueba será irrecurrible. Producidas las pruebas y aclaraciones indicadas anteriormente, el Tribunal pondrá las actuaciones en estado de resolver. La resolución será pronunciada dentro de los treinta días de la providencia que llama autos para resolver. La misma será remitida dentro de los tres días de dictada, para su ratificación por el Poder Ejecutivo. En el caso que el Poder Ejecutivo comparta el criterio del Tribunal Administrativo Fiscal, emitirá un decreto ratificando dicha resolución. Caso contrario devolverá las actuaciones para que se efectúe un nuevo estudio del asunto

Las resoluciones dictadas por el Tribunal Administrativo Fiscal una vez ratificadas por el Poder Ejecutivo, tendrán el carácter de definitivas en sede administrativa y sólo serán susceptibles de recurso de aclaratoria a fin de que sean corregidos errores materiales subsanadas omisiones de pronunciamiento o aclarados conceptos oscuros. Este recurso deberá presentarse dentro de los cinco días de la notificación y resolverse en el mismo plazo (C.F. Art. 93). A partir del pronunciamiento del Tribunal Administrativo Fiscal ratificado por el Poder Ejecutivo quedará expedita la vía judicial para el ejercicio de las acciones pertinentes (C.F. Art. 94).

El Tribunal Administrativo, creado por Ley 4362, actúa en la órbita del Ministerio de Hacienda. Debe estar integrado por tres vocales, dos contadores y un abogado, con formación en materia tributaria los que serán designados por el Poder Ejecutivo a propuesta del Ministerio de Hacienda. La presidencia es ejercida por uno de los vocales del Tribunal, el que será designado por el Poder Ejecutivo. Los miembros del Tribunal no pueden ejercer actividades políticas ni profesionales asociadas con la materia tributaria y catastral. El Tribunal tiene facultades para: a) Dictar el reglamento de procedimiento interno y modificarlo cuando sea necesario. b) Requerir informes a las reparticiones públicas nacionales, provinciales y municipales. c) Requerir la presencia y/o informes a los contribuyentes, responsables, testigos y funcionarios de la Dirección General de Rentas o de la Dirección Provincial de Catastro, Universidades, Cámaras, Asociaciones y demás técnicos de otras áreas de la Administración Pública. d) Solicitar los peritajes que considere pertinentes. e) Adoptar todas las medidas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones (C.F. Art. 136).

9.5. Composición de la recaudación provincial

La recaudación de origen provincial de Mendoza está compuesta fundamentalmente por el impuesto a los ingresos brutos, el cual concentró en promedio el 68,1 por ciento a lo largo de toda la serie analizada, con un piso de 54 por ciento en 2001 y un techo de 71,4 por ciento en 2011 (ver cuadros 6 y 7). Este es un tributo que se aplica sobre la facturación y como suele ser trasladado a los precios opera como un impuesto al consumo, siendo el más regresivo de los principales tributos que percibe el gobierno de Mendoza. Se lo califica como regresivo porque la alícuota que aplica es constante. Es decir, no aumenta a medida que aumenta el valor del hecho imponible. La creciente participación de este gravamen no solo constituye un llamado de atención por ser un tributo regresivo sino porque al ser un impuesto a las transacciones económicas, su nivel de recaudación es mucho más sensible a las variaciones del ciclo económico que, por ejemplo, el del impuesto inmobiliario y, por lo tanto, no permite a los Estados provinciales financiar una política fiscal

anticíclica. A su vez, en términos productivos se trata de un impuesto que puede afectar el nivel de precios, en caso de que los agentes económicos sean formadores de precios, o la rentabilidad cuando son tomadores de precios. En ambos casos, el efecto productivo es negativo.

La mayor participación de ingresos brutos fue en detrimento fundamentalmente del impuesto Inmobiliario. Este gravamen promedió un 8,8 por ciento a lo largo del período, pero la tendencia es claramente descendente. El techo lo registró al comienzo de la serie con un 16 por ciento del total de los recursos provinciales de 2001 y el piso al final con apenas un 6,2 por ciento de los recursos de 2011. Esta situación se explica fundamentalmente por la determinación de la base imponible a partir de valuaciones fiscales que no guardan relación alguna con los valores de mercado.

Como puede verse, la incidencia del inmobiliario en la recaudación cae de manera sistemática, pese a que a partir de la reactivación económica de 2003 el valor de mercado de la tierra subió de manera ininterrumpida, tanto la rural como la urbana. El valor de las propiedades urbanas y rurales en la provincia treparon 11,9 veces entre 2001 y 2011, pero la recaudación del inmobiliario en sus distintos segmentos apenas se triplicó, dejando en evidencia como se ha profundizado la subvaluación fiscal del impuesto. La presión fiscal del inmobiliario en porcentaje del Producto Bruto Geográfico se redujo un 44 por ciento entre 1993 y 2011 (de 0,45 a 0,25 por ciento).

La brecha entre el crecimiento de los valores de mercado rurales y la recaudación del respectivo tramo del impuesto inmobiliario se aceleró en 2006-2008 y se intensificó en 2009-2011. Ello fue consecuencia de la importante valorización de la tierra mendocina, proceso incipiente en 2006-2008, que se aceleró fuerte en 2009-2011. En referencia al componente urbano del impuesto inmobiliario, se observa un crecimiento sostenido en el valor del hecho imponible, fundamentalmente desde 2004, el cual no fue acompañado por un aumento similar en la recaudación del inmobiliario urbano. De hecho, Mendoza es una de las jurisdicciones en las que más creció el valor de la propiedad inmueble urbana y donde menos se incrementó la recaudación del

correspondiente tramo del impuesto inmobiliario. Por ese motivo, el valor del hecho imponible aumentó casi el cuádruple que el producido por el tributo urbano.

El impuesto automotor también perdió participación en el período. Promedió un 10 por ciento de los ingresos a lo largo de la serie analizada, pero el techo fue en 2001 con un 14 por ciento y el piso en 2011, el otro extremo de la serie, con un 8,8 por ciento. El impuesto a los sellos, en cambio, se mantuvo prácticamente sin cambios. Promedió 12,2 por ciento con un piso de 11,3 por ciento en 2008 y un techo de 18,2 por ciento en 2003.

Cuadro 6: Tributos de origen provincial

En millones de pesos
2001-2011

Año/ Impuesto	ISIB	Inmobiliario	Sellos	Automotor	Otros	Total
2001	193	57	48	50	9	357
2002	191	47	42	43	2	325
2003	270	64	89	58	8	489
2004	376	75	68	70	3	592
2005	482	86	90	89	9	756
2006	669	98	113	107	7	994
2007	804	115	138	119	8	1.184
2008	1.065	125	172	144	10	1.516
2009	1.116	133	173	156	11	1.589
2010	1.397	141	240	181	10	1.969
2011	2.080	180	380	256	17	2.913

Fuente: En base a información de la provincia.

Cuadro 7: Tributos de origen provincial

En porcentaje
2001-2011

Año/ Impuesto	ISIB	Inmobiliario	Sellos	Automotor	Otros	Total
2001	54,0	16,0	13,4	14,0	2,6	100,0

2002	58,8	14,5	12,9	13,2	0,6	100,0
2003	55,2	13,1	18,2	11,9	1,6	100,0
2004	63,5	12,7	11,5	11,8	0,5	100,0
2005	63,7	11,4	11,9	11,8	1,2	100,0
2006	67,3	9,9	11,4	10,8	0,6	100,0
2007	67,9	9,7	11,7	10,1	0,6	100,0
2008	70,3	8,2	11,3	9,5	0,7	100,0
2009	70,2	8,4	10,9	9,8	0,7	100,0
2010	70,9	7,2	12,2	9,2	0,5	100,0
2011	71,4	6,2	13,0	8,8	0,6	100,0

Fuente: En base a información de la provincia.

9.6. Composición y evolución del gasto provincial

En este punto se analiza la composición y evolución del gasto público del gobierno de Mendoza por finalidad y por objeto. La clasificación del gasto público por finalidad se presenta según la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad. Permite determinar los objetivos generales y cuáles son las acciones a través de las cuales se estima alcanzarlos. En estos términos la clasificación por finalidad constituye un instrumento fundamental para la toma de decisiones del poder político. Las diferentes categorías de la clasificación por finalidad suelen ser funcionamiento del Estado, Servicios Sociales, Servicios Económicos y Deuda pública. En lo que respecta al objeto del gasto, el clasificador ordena e identifica en forma genérica, homogénea y coherente, los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros que requieren las dependencias y entidades de la Administración Pública Provincial para cumplir con los objetivos y programas establecidos en el presupuesto. En este caso, la distinción central es entre gastos corrientes y de capital.

El gasto por finalidad en la provincia de Mendoza muestra que los “servicios sociales” demandaron entre 2001 y 2009 un promedio de 57,6 por ciento del gasto total, con un piso de 54,1 por ciento en 2003 y un techo de 59,7 por

ciento en 2008. Dentro de esta categoría se incluyen las acciones inherentes a la prestación de salud, promoción y asistencia social, seguridad social, educación, cultura, ciencia y técnica, trabajo, vivienda, agua potable, alcantarillado y otros servicios urbanos. En segundo lugar se ubica la categoría “funcionamiento del Estado” que se llevó entre 2001 y 2009 un 27,1 por ciento, con un piso de 25,2 por ciento en 2001 y un techo de 27,8 por ciento en 2004. Aquí se incluyen las acciones propias de la administración gubernamental, el poder legislativo, la justicia, la defensa y la seguridad. En tercer lugar aparecen los “servicios económicos”, entendidos como las acciones de apoyo a la producción de bienes y servicios significativos para el desarrollo económico. Incluye energía, combustibles, minería, comunicaciones, transporte, ecología y medio ambiente, agricultura, industria, comercio y turismo. Esta clasificación comprende acciones de fomento, regulación y control del sector privado y público. Durante el período analizado esta categoría concentró un 11,2 por ciento del gasto en promedio, con un piso de 8,1 por ciento en 2002 y un techo de 12,5 por ciento en 2005. Por último, quedan los servicios de la deuda que en promedio acapararon el 4,1 por ciento del gasto, con un pico de 8,2 por ciento en 2002 que se fue reduciendo paulatinamente para quedar en 2009 en un 2,3 por ciento.

Al analizar la clasificación existente dentro de cada categoría se observa que en lo que refiere a “Servicios Sociales”, la categoría que concentró el mayor porcentaje del gasto total a lo largo de la serie fue Educación con un 54,2 por ciento de la categoría y un 31,2 por ciento del gasto total en promedio. En lo que refiere al porcentaje sobre el total del gasto, el piso lo alcanzó en 2003 con un 28,8 por ciento, mientras que el pico fue en 2008 con un 33 por ciento. En segundo lugar quedó “Salud” con un gasto promedio de 27,6 por ciento de la categoría y de 15,9 por ciento del gasto total. El pico fue en 2002 con un 17 por ciento del gasto total y el piso fue de 15,4 por ciento en 2004 y 2007. El podio dentro de esta categoría lo completó “Promoción y asistencia social” con un promedio anual de 10,6 puntos dentro de este rubro y de 6,1 por ciento del gasto total.

En lo que corresponde al “Funcionamiento del Estado” el rubro Administración General lideró el gasto al promediar durante el período analizado un 40,7 por ciento del gasto de la categoría y un 11 por ciento del gasto total. En lo que refiere al porcentaje sobre el total del gasto, el piso fue en 2001 con un 8,6 por ciento, mientras que el pico lo alcanzó en 2007 con un 12,4 por ciento del total. En segundo lugar quedó “Defensa y Seguridad” al promediar el 40,2 de ese subgrupo y el 10,9 por ciento del gasto total. Por último, el rubro Justicia promedió un 20,6 por ciento del total de la categoría y un 19,1 por ciento del gasto total.

La tercera categoría en el ranking del gasto es “Servicios Económicos” donde durante toda la serie el principal aporte respecto al gasto total se lo llevó el sector “Producción primaria”, que demandó un 35,4 por ciento del gasto promedio de la categoría y un 4 por ciento del gasto total. Durante todos los años se mantuvo entre el 3,4 y el 5,8 por ciento del gasto total de la provincia. El rubro “Servicios” demandó en promedio un 3,3 por ciento del gasto total, con un piso de 2 por ciento en 2002 y 2004 y un techo de 4,7 por ciento en 2007, mientras que “Energía” concentró apenas el 5,6 por ciento del gasto promedio de la categoría y el 0,6 por ciento del total del gasto. Por último, queda la categoría “Servicios de la deuda” que no aparece desagregada. Por lo tanto, el dato a destacar es el gasto promedio de 4,1 por ciento del gasto total.

Cuadro 8: Gasto por finalidad y función

En millones de pesos
2001-2009

Finalidad	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
I. Funcionamiento del Estado	352	340	446	578	677	965	1.218	1.521	1.821
I. 1. Administración General	120	123	178	235	295	412	555	613	692
I. 2. Justicia	82	78	91	114	125	164	202	303	350
I. 3. Defensa y Seguridad	150	138	177	229	256	389	460	605	779
II.SERVICIOS SOCIALES	795	741	920	1.180	1.495	2.022	2.547	3.286	3.867
II. 1. Educación, cultura y CyT.	441	409	490	660	780	1.042	1.339	1.818	2.166

II. 2. Salud	218	223	274	320	380	548	687	893	1.112
II. 3. Agua Potable y Alcantarillado	0	0	1	1	0	5	11	11	12
II. 4. Vivienda y urbanismo	53	28	55	57	120	175	238	235	209
II. 5. Promoción y asistencia social	62	75	98	139	212	248	267	323	362
II. 6. Previsión social	0	0	0	0	0	0	0	0	0
II. 7. Trabajo	21	7	3	3	3	4	5	6	6
III. SERVICIOS ECONÓMICOS	132	107	193	205	329	386	579	553	809
III. 1. Producción primaria	48	52	98	96	135	121	154	199	263
III. 2. Energía	10	5	12	8	38	24	32	27	29
III. 3. Industria	0	0	0	0	1	2	1	0	0
III. 4. Servicios (transporte y otros)	40	27	44	43	72	95	210	153	288
III. 5. Otros	35	22	39	59	83	143	182	174	229
IV. SERVICIOS DE LA DEUDA	119	121	140	118	105	161	130	143	154
Total	1.398	1.308	1.699	2.080	2.606	3.534	4.474	5.503	6.652

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación.

Cuadro 9: Gasto por finalidad y función

En porcentaje
2001-2009

Finalidad y función	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
I. Funcionamiento del Estado	25,2	26,0	26,3	27,8	26,0	27,3	27,2	27,6	27,4
I. 1. Administración General	8,6	9,4	10,5	11,3	11,3	11,7	12,4	11,1	10,4
I. 2. Justicia	5,9	6,0	5,4	5,5	4,8	4,6	4,5	5,5	5,3
I. 3. Defensa y Seguridad	10,7	10,6	10,4	11,0	9,8	11,0	10,3	11,0	11,7
II. Servicios sociales	56,8	56,7	54,1	56,7	57,4	57,2	56,9	59,7	58,1
II. 1. Educación, cultura y CyT.	31,5	31,3	28,8	31,7	29,9	29,5	29,9	33,0	32,6
II. 2. Salud	15,6	17,0	16,1	15,4	14,6	15,5	15,4	16,2	16,7
II. 3. Agua Potable y Alcantarillado	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,3	0,2	0,2
II. 4. Vivienda y urbanismo	3,8	2,1	3,2	2,7	4,6	5,0	5,3	4,3	3,1

II. 5. Promoción y asistencia social	4,4	5,7	5,7	6,7	8,1	7,0	6,0	5,9	5,4
II. 6. Previsión social	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
II. 7. Trabajo	1,5	0,5	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
III. Servicios económicos	9,5	8,1	11,4	9,9	12,6	10,9	12,9	10,0	12,2
III. 1. Producción primaria	3,4	4,0	5,8	4,6	5,2	3,4	3,4	3,6	4,0
III. 2. Energía	0,7	0,4	0,7	0,4	1,5	0,7	0,7	0,5	0,4
III. 3. Industria	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
III. 4. Servicios (transporte y otros)	2,9	2,0	2,6	2,0	2,8	2,7	4,7	2,8	4,3
III. 5. Otros	2,5	1,7	2,3	2,8	3,2	4,1	4,1	3,2	3,4
IV. Servicios de la deuda	8,5	9,2	8,3	5,6	4,0	4,5	2,9	2,6	2,3
Total	100,0								

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación.

En lo que respecta al gasto por objeto, lo que se observa es que a lo largo del período 2001-2011 los gastos corrientes demandaron en promedio de 85,8 por ciento del gasto total, con un piso de 81,7 por ciento en 2007 y un techo de 95,2 por ciento en 2002. Dentro de los gastos corrientes, sobresale el gasto en Personal que consumió en promedio el 48,8 por ciento del gasto total del Estado provincial, con una performance estable a lo largo del período ya que se mantuvo entre el 45,2 y el 51,3 por ciento del gasto total.

Dentro de los gastos corrientes, también demandaron un porcentaje relevante las transferencias con un 22,4 por ciento del gasto total, habiendo registrado un piso de 19 por ciento en 2002 y un techo de 24,7 por ciento en 2005. Al interior de esta categoría se puede observar que las transferencias al sector público demandaron un porcentaje superior a las destinadas al sector privado al promediar un 13,3 por ciento del gasto total frente a un 9,3 por ciento. La máxima diferencia se registro en 2003 cuando las transferencias al sector público concentraron un 14,4 por ciento, mientras que las dirigidas al sector privado sumaron apenas un 7,3 por ciento. Vale aclarar en este caso que el análisis del gasto por finalidad realizado antes no incluyó las transferencias de

provincia a municipios por tratarse de un insumo para la consolidación, mientras que los datos del gasto por objeto si las contemplan.

Por último, vale destacar que los gastos de capital durante la serie analizada promediaron 14,2 por ciento con un techo de 18,3 por ciento en 2007. Al interior de esta categoría, la inversión real directa demandó un 67,1 por ciento del gasto y el resto se repartieron entre inversión financiera (21,5 por ciento) y transferencias de capital (11,4 por ciento).

Cuadro 10: Gasto por objeto

En porcentaje
2001-2011

Objeto del gasto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
I. Gastos corrientes	90,1	95,2	90,9	91,9	87,0	81,9	81,7	85,2	85,0	85,8	85,7
I.1. Gastos de Consumo	63,0	63,2	61,6	63,0	58,6	55,0	58,2	60,7	62,5	60,9	60,6
- Personal	51,3	50,7	45,2	49,3	45,2	45,6	46,4	49,5	51,3	49,2	49,3
- Bienes de Consumo	2,6	3,8	4,5	4,2	3,6	2,8	3,4	3,3	3,2	3,2	3,1
- Servicios	9,1	8,7	11,8	9,5	9,9	6,6	8,4	7,8	8,0	8,4	8,2
I.2. Rentas de la Propiedad	8,1	8,6	7,7	5,2	3,8	4,3	2,7	2,4	2,1	2,1	1,4
I.3. Transferencias Corrientes	19,0	23,3	21,7	23,7	24,7	22,6	20,8	22,1	20,3	22,9	23,7
- Al Sector Privado	7,4	9,7	7,3	8,2	8,0	8,1	8,5	8,1	9,9	10,2	10,4
- Al Sector Público	11,6	13,6	14,4	15,5	16,6	14,6	12,3	14,0	11,6	12,6	13,3
- Al Sector Externo	0	0	0	0	0	0	0,0	0,0	-1,2	0	0,0
II. Gastos de capital	9,9	4,8	9,1	8,1	13,0	18,1	18,3	14,8	15,0	14,2	14,3
II. 1. Inversión Real Directa	4,7	2,7	5,4	4,9	7,6	16,4	9,5	8,3	8,3	8,5	12,5
II. 2. Transferencias de Capital	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	1,7	2,8	1,6	2,8	2,1	1,3
II.3. Inversión Financiera	4,7	2,1	3,7	3,2	5,3	0,0	6,0	4,9	3,9	3,5	0,4
Gasto total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

SAN LUIS

10. Análisis de la situación fiscal de San Luis

10.1. Composición de los recursos en función del origen

El componente más significativo de los recursos de la provincia de San Luis lo constituye el aporte que realiza el Estado Nacional a través del régimen de coparticipación federal y otras transferencias corrientes³³ y de capital. Entre 2001 y 2011 esos rubros representaron en promedio un 80,1 por ciento de los ingresos provinciales anuales, con un piso de 57,7 por ciento en 2002 y un techo de 85,4 por ciento en 2009. El resto de los ingresos son propios y provienen de los impuestos provinciales, otros recursos no tributarios, la venta de bienes y servicios, las rentas de la propiedad, los recursos propios de capital y el rubro disminución de la inversión financiera.

Cuadro 1: Ingresos provinciales

2001-2011

En millones de pesos

Año	Ingresos propios (*)	%	Ingresos de origen nacional (**)	%	Total
2001	248	42,3	338	57,7	586
2002	213	33,8	418	66,2	631
2003	260	34,4	496	65,6	756
2004	213	23,4	698	76,6	911
2005	288	25,5	840	74,5	1128
2006	402	18,9	1720	81,1	2122
2007	496	18,0	2261	82,0	2757
2008	550	16,3	2833	83,7	3383
2009	540	14,6	3161	85,4	3701
2010	799	15,7	4304	84,3	5103

³³ En transferencias corrientes se incluyen programas de seguridad alimentaria, incentivo docente, compensaciones salariales docentes y el financiamiento del déficit de la caja previsional en caso de que sea necesario.

2011	1039	24,0	3293	76,0	4332
------	------	------	------	------	------

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

(*) Incluye recursos tributarios de origen provincial, no tributarios (regalías y otros), provenientes de venta de bienes y servicios y de rentas de la propiedad, recursos propios de capital y disminución de la inversión financiera.

(**) Incluye régimen de coparticipación federal y otras transferencias corrientes y de capital.

El porcentaje creciente de los ingresos de origen nacional dentro del total los recursos disponibles evidencia una dependencia significativa con respecto al gobierno central. Otra forma más clara aún de medir el recorte de la autonomía financiera es analizar la relación existente entre los recursos provinciales y el gasto total de la jurisdicción. Este indicador muestra que los recursos propios apenas alcanzaron a cubrir en promedio el 25 por ciento de los gastos totales del gobierno provincial entre 2001 y 2011, con un pico de 40,4 por ciento en 2004 y un piso de apenas 19,8 por ciento en 2009, para luego estabilizarse apenas por encima del 20 por ciento.

Cuadro 2: Autonomía Financiera

2001-2011

En millones de pesos

Año	Ingresos propios (*)	Gasto Total	Autonomía Financiera (%)
2001	248	666	37,2
2002	213	612	34,8
2003	260	643	40,4
2004	213	815	26,1
2005	288	1129	25,5
2006	402	1425	28,2
2007	496	1837	27,0
2008	550	2210	24,9
2009	540	2732	19,8
2010	799	3697	21,6
2011	1039	4396	23,6

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

(*) Incluye recursos tributarios de origen provincial, no tributarios (regalías y otros), provenientes de venta de bienes y servicios y de rentas de la propiedad, recursos propios de capital y disminución de la inversión financiera.

Cómo destacamos anteriormente, los ingresos propios no sólo incluyen recursos tributarios sino también regalías, dinero proveniente de la venta de bienes y servicios y renta de propiedades, entre otros ítems. Por lo tanto, es importante precisar la incidencia sólo de la recaudación tributaria en el total de los recursos. Ese cálculo arroja que los impuestos provinciales promediaron apenas un 14,9 por ciento del total de los recursos disponibles por parte de la gobernación entre 2001 y 2011, con un techo de 21 por ciento en 2005 y piso de 12,1 por ciento en 2009, para volver a recuperarse sobre el final de la serie cerrando con un 20 por ciento en 2011. Apenas cinco provincias superaron la marca del 20 por ciento: Mendoza (24 por ciento) Córdoba (29 por ciento) Santa Fe (30 por ciento), Buenos Aires (47 por ciento) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (79 por ciento). Este dato deja en evidencia que en el 80 por ciento de las provincias argentinas los ingresos tributarios propios permiten hacer frente a menos de un peso de cada cinco que son gastados.

Cuadro 3: Recursos tributarios de origen provincial sobre recursos totales
2001-2011
En millones de pesos

Año	Recursos tributarios	% de recursos totales
2001	101	17,2
2002	106	16,8
2003	152	20,1
2004	170	18,7
2005	237	21,0
2006	266	12,5
2007	352	12,8
2008	433	12,8
2009	448	12,1

2010	646	12,7
2011	867	20,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

En lo que respecta al aporte del Estado Nacional, la amplia mayoría de los ingresos proviene del régimen de coparticipación federal de recursos fiscales previsto en la ley 23.548 de enero de 1988 y sus modificatorias. Entre 2001 y 2011 esa partida concentró en promedio el 47,4 por ciento de los recursos provenientes de la Nación, con un piso de 37,6 por ciento en 2010 y un techo de 71,2 por ciento en 2011, evidenciando una fuerte oscilación al final de la serie. El rubro “otros ingresos de origen nacional” promedió en el mismo período un 46,5 por ciento de los recursos nacionales, con una tendencia difícil de descifrar, pues en 2001 representó un 34,1 por ciento, en 2005 cayó al 23,8 por ciento, en 2007 trepó a 55,4 por ciento, en 2008 alcanzó el pico de 56,4 por ciento, hasta 2010 se mantuvo por encima del 56 por ciento y en 2011 descendió abruptamente y tocó su piso con 20,3 por ciento.

Otro de los rubros son las “transferencias corrientes” donde se incluyen programas de seguridad alimentaria, incentivo docente, compensaciones salariales docentes y el financiamiento del déficit de la caja previsional, cuando es necesario. Esta partida promedió un 4 por ciento a lo largo de la serie, con un techo de 13,9 en 2002 y un piso de apenas 2,1 por ciento en 2010. Por último, se destacan las transferencias de capital destinadas a financiar obra pública provincial.

Este componente no registra ingresos durante los primeros tres años de la serie analizada y entre 2004 y 2008 no supera los 5 millones por año, pero a partir de 2009 registra un fuerte crecimiento con 69 millones, que se amplió a 175 millones en 2010 y bajó apenas a 169 millones en 2011. En términos porcentuales, no superó el 1 por ciento entre 2001 y 2008, pero en 2009 trepó al 2,2 por ciento, en 2010 al 4,1 y en 2011 al 5,1 por ciento. Al igual que se lo hizo en los informes de las otras jurisdicciones, es importante aclarar que un factor que sin duda influyó en la evolución de este último rubro fue la creación en 2008, durante el conflicto con las entidades rurales por la resolución 125

que proponía una suba de los derechos de exportación, del Fondo Federal Solidario que desde 2009 transfiere a las provincias un 30 por ciento de lo producido por las retenciones a las exportaciones de soja de manera automática. Entre 2009 y 2011, este fondo representó un 40 por ciento del total de las transferencias de capital realizadas al conjunto de las provincias.

Cuadro 4: Ingresos de origen nacional

En millones de pesos
Período 2001-2011

Año	Coparticipación federal	Otros recursos	Transferencias corrientes	Transferencias de capital	Total
2001	213	115	10	0	338
2002	194	166	58	0	418
2003	290	151	55	0	496
2004	449	181	63	5	698
2005	561	200	78	0	840
2006	692	950	75	3	1720
2007	922	1252	83	3	2260
2008	1144	1598	90	2	2834
2009	1214	1781	97	69	3161
2010	1620	2416	92	175	4303
2011	2345	668	111	169	3293

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

Cuadro 5: Ingresos de origen nacional

En porcentaje
Período 2001-2011

Año	Coparticipación federal	Otros recursos	Transferencias corrientes	Transferencias de capital	Total
2001	62,9	34,1	3,0	0,0	100
2002	46,3	39,7	13,9	0,0	100

2003	58,4	30,6	11,0	0,0	100
2004	64,3	26,0	9,1	0,7	100
2005	66,8	23,8	9,4	0,0	100
2006	40,2	55,2	4,4	0,2	100
2007	40,8	55,4	3,7	0,2	100
2008	40,4	56,4	3,2	0,1	100
2009	38,4	56,3	3,1	2,2	100
2010	37,6	56,1	2,1	4,1	100
2011	71,2	20,3	3,4	5,1	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

10.2. Potestad tributaria del gobierno provincial y delegación de competencias a los municipios.

La recaudación tributaria de San Luis se basa, al igual que la mayoría de las jurisdicciones provinciales, en cuatro tributos principales: inmobiliario, ingresos brutos, sellos y patente única sobre vehículos. Ahora bien, mientras algunas provincias han descentralizado en sus municipios tributos como automotores, inmobiliario urbano e incluso inmobiliario rural, el gobierno de San Luis conservó la potestad sobre su política tributaria.

Los tributos son establecidos en el Código Fiscal³⁴, mientras que los impuestos, tasas y contribuciones correspondientes a esos tributos se determinan en la Ley Impositiva³⁵ y en leyes especiales. Lo que sigue es un detalle de las características de los principales tributos provinciales:

Impuesto Inmobiliario

Es un impuesto que se cobra a las propiedades inmuebles de la provincia, con arreglo a las normas que se establecen en el Código Fiscal y de acuerdo con las escalas y/o alícuotas que fija la Ley Impositiva Anual (C.F. Art. 159). La

³⁴ Código Tributario Ley N° VI-0490-2005 y sus modificatorias.

³⁵ Ley N° VIII-0254-2013.

base imponible del impuesto es la valuación fiscal o la proporción de ella que determine el Poder Ejecutivo (C.F. Art. 169). Son contribuyentes del impuesto los propietarios, usufructuarios o poseedores a título de dueños de inmuebles ubicados en el territorio de la Provincia. Así mismo son sujetos pasivos del impuesto los adjudicatarios o poseedores de viviendas a título de dueño, construidas por entidades particulares u oficiales desde el momento del acto de recepción de las mismas, cualquiera sea el instrumento por el cual se formalice (C.F. Art. 162).

En lo que respecta a las exenciones, el Código Fiscal establece que se podrán formular los pedidos por los inmuebles de propiedad de asociaciones, entidades o comisiones de beneficencia, de bien público, de asistencia social, siempre que en ellos radiquen la sede de sus actividades y los inmuebles de propiedad de las religiones que se practiquen en la Provincia y que estén destinados exclusivamente al culto (C.F. Art. 171).

Impuesto sobre los Ingresos Brutos

Es un impuesto que se aplica al ejercicio habitual y a título oneroso en la jurisdicción de la provincia de San Luis del comercio, industria, profesión, oficio, negocio, locaciones de bienes, obras o servicios o de cualquier otra actividad a título oneroso -lucrativa o no- cualquiera sea la naturaleza del sujeto que la preste, incluidas las sociedades cooperativas, y el lugar donde se realicen (espacios ferroviarios, aeródromos, aeropuertos, terminales, transporte, edificios y lugares del dominio público y privado y todo otro de similar naturaleza) (C.F. Art. 178). El Código Fiscal establece además que la habitualidad debe determinarse teniendo en cuenta especialmente la índole de las actividades, el objeto de la empresa, profesión o locación, y los usos y costumbres de la vida económica.

La base imponible estará constituida por el monto total de los ingresos brutos de las actividades gravadas, devengados en el período fiscal, salvo una serie de casos especiales enunciados en el Código Fiscal. Es ingreso bruto el valor o monto total, en valores monetarios, incluidas actualizaciones pactadas o

legales, en especies o en servicios, devengado en concepto de venta de bienes, de remuneraciones totales obtenidas por los servicios, de retribución por la actividad ejercida, de intereses y actualizaciones obtenidos por préstamos de dinero o plazos de financiación y en general, toda contraprestación por derechos cedidos o transmitidos (C.F. Art. 185).

El Código Tributario explicita que pueden formular los pedidos de exención las asociaciones, entidades o comisiones de beneficencia, de bien público, que no persigan propósitos de lucro y siempre que los ingresos obtenidos sean destinados exclusivamente al objeto o finalidad de bien común de sus estatutos sociales. Las personas inhabilitadas físicamente, que se dediquen personalmente al desarrollo de la actividad, siempre que el monto del gravamen no exceda el mínimo establecido para las actividades en general. Las Cooperativas de trabajo, cuyos asociados se encontraren alcanzados por los beneficios de planes sociales nacionales, provinciales y/o municipales al momento de su constitución, en tanto realicen actividad sólo en la Provincia de San Luis y estas se encuentren expresamente previstas en el estatuto y resulten conducentes a la realización del objeto social (C.F. Art. 204). Entre los beneficiados también incluye colegios, consejos profesionales, cajas de previsión social para profesionales reconocidas por normas nacionales o provinciales, cuyo objeto sea la prestación de servicios de salud exclusivamente en San Luis, siempre que estén adheridos al Sistema Nacional de Seguro Social de Salud y sólo por los ingresos que se originen en prestaciones realizadas a afiliados de obras sociales (C.F. Art. 204 bis).

Impuesto a los sellos

En el Código Fiscal de la provincia de San Luis se explicita que es un impuesto que se aplica sobre todos los actos contratos u operaciones de carácter oneroso que se realicen en el territorio de la Provincia y consten en instrumentos públicos o privados (C.F. Art. 216). La base imponible del Impuesto estará constituida por el valor expresado en el instrumento de que se trata, con más toda otra suma pactada en relación a la forma de pago y las que corresponda en concepto de impuestos, tasas y contribuciones tanto

Nacionales, Provinciales, Municipales y especiales (C.F. Art. 230). Cuando el valor de los actos, contratos u operaciones sea indeterminado, el impuesto se debe fijar sobre la base de una declaración jurada estimativa que las partes deben presentar dentro de los plazos establecidos para el pago del impuesto, fundándose en elementos de juicio adecuados, y en la forma que establezca la Dirección Provincial. La Dirección podrá impugnar la estimación efectuada por las partes y practicarla de oficio sobre la base de los elementos justificativos que se determine, sin perjuicio de las sanciones que se impongan a las partes si la estimación practicada por ellas careciese de fundamentos o éstos resultaren falsos (C.F. Art. 251).

Por último, el Código Fiscal explicita que se podrán formular los pedidos de exención por los actos, contratos u operaciones realizados por asociaciones, entidades o comisiones de beneficencia o de bien público, que no persigan propósitos de lucro y cuyos ingresos obtenidos sean destinados exclusivamente al objeto o finalidad de bien común por ellas perseguido, y además que los mismos no sean distribuidos directa o indirectamente entre los socios (C.F. Art. 253).

Impuesto a los automotores

Es un impuesto anual que se paga por cada vehículo automotor, acoplado y motocicleta radicado en la Provincia de San Luis. El Código Fiscal explicita que las Municipalidades no podrán establecer otro impuesto, tasa o gravamen que los afecte ya sea como adicional, derecho de peaje, inspección o cualquier otro concepto o denominación (C.F. Art. 266). A los efectos del pago del impuesto, se considerarán radicados en la Provincia, salvo prueba en contrario, los vehículos automotores, acoplados y motocicletas que sean de propiedad o tenencia de persona domiciliada dentro del territorio (C.F. Art. 267).

El modelo, peso y origen del vehículo o su valuación son los parámetros con los cuales la Ley Impositiva Anual debe determinar las escalas del impuesto para los automotores destinados al transporte de personas. Para el transporte de carga, además, se debe tener en cuenta la carga útil del vehículo. Para

motocicletas la base imponible debe estar dada por la capacidad cúbica del motor. Para los vehículos denominados "camiones", camionetas", "pick-up", "jeep" y "acoplados", se debe permitir el ascenso de categorías. El descenso se permitirá únicamente cuando se concrete una modificación en su estructura original. El Modelo-año a los efectos impositivos, debe estar dado por la fecha de expedición de fábrica que conste en el respectivo certificado de fabricación. La Dirección Provincial es la encargada de resolver los casos de determinación dudosa de categorías que pudieran presentarse (C.F. Art. 273).

Por último, el Código Fiscal explicita que se podrán formular los pedidos de exención los vehículos automotores de propiedad de asociaciones, entidades o comisiones de beneficencia de bien público, que tengan por destino la realización de tareas propias de su objeto social, que no persigan propósitos de lucro y cuyos ingresos obtenidos sean destinados exclusivamente al objeto o finalidad de bien común por ellas perseguido y además, que los mismos no sean distribuidos directa o indirectamente entre los socios (C.F. Art. 274).

Otros impuestos

Por fuera de los impuestos reseñados, el Código Fiscal establece tasas retributivas de servicios realizados por distintas dependencias de la administración pública y por la justicia provincial. El monto de las tasas se explicitan en la ley impositiva.

10.3. Organismos de Administración Fiscal

El organismo de administración fiscal es la Dirección Provincial de Ingresos Públicos, a la que le corresponden todas las funciones referentes a recaudación, fiscalización y determinación de los impuestos, tasas y contribuciones establecidas por el Código Fiscal u otras leyes y la aplicación de sanciones por infracciones fiscales (C.F. Art. 15). El organismo estará comandado por un Director Provincial (C.F. Art. 15).

El Código Fiscal establece en su artículo 18 que la Dirección Provincial tiene las siguientes facultades para el cumplimiento de sus funciones:

- 1) Solicitar o exigir la colaboración de los entes públicos, autárquicos o no y de los funcionarios y empleados de la Administración Pública Nacional, Provincial o Municipal;
- 2) Exigir de los contribuyentes o responsables, dentro del plazo que se establezca, la exhibición de los libros o instrumentos de los actos u operaciones que puedan constituir o constituyan hechos imponibles consignados en las declaraciones juradas;
- 3) Disponer inspecciones en todos los lugares donde se realicen actos o ejerzan actividades que originen hechos imponibles o se encuentren bienes que constituyan materia imponible, con facultad para revisar o incautarse libros, documentos y bienes del contribuyente, responsables o tercero;
- 4) Citar a comparecer a las oficinas de la Dirección al contribuyente, responsable o tercero o requerirles informes o comunicaciones escritas o verbales, dentro del plazo que se les fije;
- 5) Requerir el auxilio de la fuerza pública o recabar orden de allanamiento y secuestro de la autoridad judicial competente, para efectuar inspecciones de libros, documentos, locales o bienes del contribuyente, responsable o tercero cuando éstos dificulten su realización;
- 6) Las autoridades y organismos provinciales deberán retener todos los bienes, cosas, mercaderías, frutos o productos objeto de gravámenes en virtud de éste Código, leyes fiscales especiales y ley impositiva, hasta que se pague o afiance el monto total de la obligación tributaria, su actualización, intereses, recargos y multas;
- 7) Cuando al deudor no se le conozcan bienes ejecutables o la deuda no exceda el monto que fija la Ley Impositiva Anual para éste efecto, quedará a criterio del ente acreedor iniciar el juicio de apremio y en el caso de haberlo iniciado desistir de la acción;
- 8) Solicitar o exigir en su caso garantías reales o personales cuando se otorguen facilidades de pago para avalar el cumplimiento de las mismas. Facúltase a la Dirección a establecer los tipos de garantías que serán exigibles según los montos de las deudas;

- 9) Solicitar embargo preventivo por la cantidad que cierta o presumiblemente adeudan los contribuyentes o responsables y los jueces deberán decretarlo en el término de veinticuatro horas;
- 10) Designar agentes de retención, percepción, recaudación e información a las personas físicas o jurídicas que estime corresponder por su vinculación con bienes, hechos, actos o contratos de los contribuyentes o responsables. Los agentes designados deberán actuar en las oportunidades, formas y condiciones que establezca la Dirección Provincial;
- 11) Publicar, cuando lo crea conveniente, la nómina de los contribuyentes y responsables de los tributos provinciales, indicando en cada caso los deberes formales que no hubieren cumplido y/o los pagos de los tributos provinciales que no hubieren efectuado. Asimismo queda facultada a publicar listados de contribuyentes a los cuales se les requiera el cumplimiento de deberes formales especiales a los efectos de su fiscalización. A los fines de la aplicación de este Inciso, en la publicación, no será de aplicación el secreto fiscal;
- 12) Establecer procedimientos tendientes a incentivar y promover la colaboración directa o indirecta del público en general y de los contribuyentes en particular, para lograr el cumplimiento de las obligaciones tributarias a cargo de los contribuyentes y/o responsables;
- 13) Instrumentar procedimientos de incentivos de denuncias de situaciones fiscales irregulares siempre y cuando la Dirección Provincial no haya iniciado algún procedimiento de verificación o fiscalización con anterioridad a la fecha de la denuncia;
- 14) Exigir de los contribuyentes o responsables dentro del plazo que se establezca la exhibición de declaraciones juradas de impuestos nacionales presentadas ante la AFIP, declaraciones juradas presentadas ante el ANSES y/o los organismos de recaudación tributarios públicos Nacionales, Provinciales o Municipales;
- 15) Solicitar información de los contribuyentes o responsables referente a la actividad comercial, económica y financiera del contribuyente, tales como: montos de compra, remuneraciones de personal, número de cuentas corrientes, cajas de ahorro y otros depósitos con indicación de los bancos

donde se hallan radicados, en el caso de sociedades: montos de los retiros de los socios, crédito y débito fiscal en el impuesto al valor agregado o el que lo complemente o sustituya, nómina de proveedores y clientes y los montos de operaciones realizadas con éstos en un período dado;

16) Proceder de oficio a darle el alta a los contribuyentes que no se encuentren inscriptos en los impuestos provinciales y en virtud de información proporcionada por Organismos Nacionales o Federales (AFIP, SICOM., Provincanaje, Dirección Nacional de la Propiedad Automotor y el Crédito Prendario, etc.) deberían estarlo y en su caso proceder a la liquidación de la deuda conforme la normativa vigente.

17) Efectuar inscripciones de oficio en el impuesto sobre los Ingresos Brutos, en los casos que la Dirección posea información y elementos fehacientes que justifiquen la misma, sin perjuicio de las sanciones que pudieren corresponder, estén o no inscriptos en otras dependencias como AFIP u otros organismos nacionales y/o provinciales y/o municipales, y hayan o no, obtenido su correspondiente identificación tributaria.

10.4. Recursos y Procedimiento tributario

El contribuyente puede interponer una demanda de repetición ante la Dirección Provincial para obtener la devolución de las sumas que consideren indebidamente abonadas (C.F. Art. 103). Interpuesta la demanda, la Dirección, previa sustanciación de la prueba ofrecida que considere conducente y demás medidas que estime oportuno disponer, dictará la resolución dentro de los sesenta días. Contra las resoluciones de la Dirección Provincial que determinen total o parcialmente obligaciones tributarias o impongan sanciones por infracciones, el contribuyente de San Luis puede interponer los siguientes recursos: a) De reconsideración ante la Dirección Provincial, o b) De apelación ante el Ministerio (C.F. Art. 107). Cualquiera haya sido el recurso por el que haya optado el contribuyente, el mismo será presentado por escrito ante la Dirección Provincial dentro de diez días de notificada la resolución respectiva (C.F. Art. 108). En el caso del recurso de reconsideración, la Dirección Provincial deberá sustanciar las pruebas que considere conducentes y dictará resolución dentro de los treinta días contados desde la interposición del recurso

(C.F. Art. 110). Si se trata de un recurso de apelación, la Dirección elevará las actuaciones al Ministerio junto con un escrito de contestación a los fundamentos del apelante dentro del término de veinte días. El Ministerio dictará una decisión dentro de los treinta días, a contar desde la fecha de recepción del recurso (C.F. Art. 112). Por último, el contribuyente podrá interponer dentro de los quince días de notificada la decisión un recurso contencioso administrativo ante el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia, contra las decisiones definitivas del ministerio o ante la resolución de la Dirección Provincial recaída en el recurso de reconsideración (C.F. Art. 115). En el Código Fiscal se aclara que los recursos de reconsideración, apelación, eventualmente de queja, y la demanda de repetición, son requisitos previos esenciales para recurrir al Superior Tribunal de Justicia de la Provincia en vía contenciosa –administrativa (C.F. Art. 119).

10.5. Composición de la recaudación provincial

La recaudación de origen provincial en San Luis está compuesta fundamentalmente por el impuesto a los ingresos brutos, el cual concentró en promedio el 75,5 por ciento a lo largo de toda la serie analizada, con un piso de 55,4 por ciento en 2001 y un techo de 81,2 por ciento en 2009 (ver cuadros 6 y 7). Este es un tributo que se aplica sobre la facturación y como suele ser trasladado a los precios opera como un impuesto al consumo, siendo el más regresivo de los principales tributos que percibe el gobierno de Mendoza. Se lo califica como regresivo porque la alícuota que aplica es constante. Es decir, no aumenta a medida que aumenta el valor del hecho imponible. La creciente participación de este gravamen no solo constituye un llamado de atención por ser un tributo regresivo sino porque al ser un impuesto a las transacciones económicas, su nivel de recaudación es mucho más sensible a las variaciones del ciclo económico que, por ejemplo, el del impuesto inmobiliario y, por lo tanto, no permite a los Estados provinciales financiar una política fiscal anticíclica. A su vez, en términos productivos se trata de un impuesto que puede afectar el nivel de precios, en caso de que los agentes económicos sean

formadores de precios, o la rentabilidad cuando son tomadores de precios. En ambos casos, el efecto productivo es negativo.

La mayor participación de ingresos brutos fue en detrimento fundamentalmente del impuesto Inmobiliario. Este gravamen promedió un 7,6 por ciento a lo largo del período, pero la tendencia es claramente descendente. El techo lo registró en 2002 con un 14,2 por ciento del total de los recursos provinciales y el piso al final con apenas un 5,3 por ciento de los recursos de 2010. Esta situación se explica fundamentalmente por la determinación de la base imponible a partir de valuaciones fiscales que no guardan relación alguna con los valores de mercado.

Como puede verse, la incidencia del inmobiliario en la recaudación cae de manera sistemática, pese a que a partir de la reactivación económica de 2003 el valor de mercado de la tierra subió de manera ininterrumpida, tanto la rural como la urbana. En San Luis el valor urbano trepó 8,6 veces entre 2001 y 2011, mientras que el rural creció más del triple que el urbano (26,7 veces), pero la recaudación del inmobiliario en sus distintos segmentos trepó apenas 3,8 veces, dejando en evidencia como se ha profundizado la subvaluación fiscal del impuesto. La presión fiscal del inmobiliario en porcentaje del Producto Bruto Geográfico se redujo un 43 por ciento entre 1993 y 2011 (de 0,49 a 0,28 por ciento). Se repite en esta provincia el desfase entre la evolución de la recaudación y la de los valores de mercado del hecho imponible. Desde 2002 se advierte un crecimiento de los precios rurales superior al de la recaudación, mientras que en relación con la propiedad urbana, la brecha con la recaudación es visible desde 2004, con un fuerte crecimiento en el lapso 2007-2009.

El impuesto a los sellos y el automotor, en cambio, se mantuvieron estables en términos relativos. El primero promedió un 8,2 por ciento con un piso de 6,6 por ciento en 2004 y un techo de 9,4 por ciento en 2002, mientras que el automotor promedió 5,2 por ciento con un piso de 3,8 por ciento en 2009 y un techo de 5,7 por ciento en los años 2002 y 2011. Por último el rubro “otros impuestos” promedió 3,5 por ciento.

Cuadro 6: Tributos de origen provincial

En millones de pesos

2001-2011

Año/ Impuesto	ISIB	Inmobiliario	Sellos	Automotor	Otros	Total
2001	56	13	9	5	18	101
2002	65	15	10	6	10	106
2003	105	19	11	8	7	150
2004	107	20	11	9	19	166
2005	164	29	16	13	10	232
2006	177	29	22	14	19	261
2007	255	28	30	18	15	346
2008	348	27	35	23	10	443
2009	379	25	38	18	7	467
2010	536	35	52	33	10	666
2011	675	50	78	49	6	858

Fuente: En base a información de la provincia.

Cuadro 7: Tributos de origen provincial

En porcentaje

2001-2011

Año/ Impuesto	ISIB	Inmobiliario	Sellos	Automotor	Otros	Total
2001	55,4	12,9	8,9	5,0	17,8	100,0
2002	61,3	14,2	9,4	5,7	9,4	100,0
2003	70,0	12,7	7,3	5,3	4,7	100,0
2004	64,5	12,1	6,6	5,4	11,4	100,0
2005	70,7	12,5	6,9	5,6	4,3	100,0
2006	67,8	11,1	8,4	5,4	7,3	100,0
2007	73,7	8,1	8,7	5,2	4,3	100,0
2008	78,5	6,1	7,9	5,2	2,3	100,0
2009	81,2	5,4	8,1	3,8	1,5	100,0
2010	80,5	5,3	7,8	4,9	1,5	100,0
2011	78,7	5,8	9,1	5,7	0,7	100,0

Fuente: En base a información de la provincia.

10.6. Composición y evolución del gasto provincial

En este punto se analiza la composición y evolución del gasto público del gobierno de San Luis por finalidad y por objeto. La clasificación del gasto público por finalidad se presenta según la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad. Permite determinar los objetivos generales y cuáles son las acciones a través de las cuales se estima alcanzarlos. En estos términos la clasificación por finalidad constituye un instrumento fundamental para la toma de decisiones del poder político. Las diferentes categorías de la clasificación por finalidad suelen ser funcionamiento del Estado, Servicios Sociales, Servicios Económicos y Deuda pública. En lo que respecta al objeto del gasto, el clasificador ordena e identifica en forma genérica, homogénea y coherente, los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros que requieren las dependencias y entidades de la Administración Pública Provincial para cumplir con los objetivos y programas establecidos en el presupuesto. En este caso, la distinción central es entre gastos corrientes y de capital.

El gasto por finalidad en la provincia de San Luis muestra que los “servicios sociales” demandaron entre 2001 y 2009 un promedio de 62,1 por ciento del gasto total, con un piso de 54,8 por ciento en 2001 y un techo de 70,2 por ciento en 2003. Dentro de esta categoría se incluyen las acciones inherentes a la prestación de salud, promoción y asistencia social, seguridad social, educación, cultura, ciencia y técnica, trabajo, vivienda, agua potable, alcantarillado y otros servicios urbanos. En segundo lugar aparecen los “servicios económicos”, entendidos como las acciones de apoyo a la producción de bienes y servicios significativos para el desarrollo económico. Incluye energía, combustibles, minería, comunicaciones, transporte, ecología y medio ambiente, agricultura, industria, comercio y turismo. Esta clasificación comprende acciones de fomento, regulación y control del sector privado y público. Durante el período analizado esta categoría concentró un 20 por ciento del gasto en promedio, con un piso de 14,3 por ciento en 2007 y un techo de 27,2 por ciento en 2002.

En tercer lugar se ubica la categoría “Funcionamiento del Estado” que se llevó entre 2001 y 2009 un 17,6 por ciento, con un piso de 14 por ciento en 2002 y 2003 y un techo de 21 por ciento en 2007. Aquí se incluyen las acciones propias de la administración gubernamental, el poder legislativo, la justicia, la defensa y la seguridad. Por último, quedan los servicios de la deuda que en promedio acapararon apenas el 0,4 por ciento del gasto, con un pico de 1,2 por ciento en 2001 que se fue reduciendo paulatinamente para quedar en 0,1 por ciento en 2009, último año de la serie.

Al analizar la clasificación existente dentro de cada categoría se observa que en lo que refiere a “Servicios Sociales”, la categoría que concentró el mayor porcentaje del gasto total a lo largo de la serie fue Educación con un 35,2 por ciento de la categoría y un 21,9 por ciento del gasto total en promedio. En lo que refiere al porcentaje sobre el total del gasto, el pico lo alcanzó en 2002 con un 24,6 por ciento y el piso lo tocó en 2009 con un 19,9 por ciento. En segundo lugar quedó “Salud” con un gasto promedio de 22 por ciento de la categoría y de 13,7 por ciento del gasto total. El piso fue de 11,6 por ciento en 2001 y el pico de 15,1 por ciento en 2008. El podio dentro de esta categoría lo completó “Vivienda y urbanismo” con un promedio anual de 8,2 puntos dentro de este rubro y de 5,1 por ciento del gasto total. Este último rubro tiene uno de los porcentajes más altos en comparación al resto de las provincias.

La segunda categoría en el ranking del gasto es “Servicios Económicos” donde durante toda la serie el principal aporte respecto al gasto total se lo llevó el sector “Servicios”, donde se incluye transporte, que demandó un 77,6 por ciento del gasto promedio de la categoría y un 15,5 por ciento del gasto total. Muy por detrás lo siguen “Energía y combustible” con un 7,4 por ciento del gasto de la categoría y un 1,5 por ciento del gasto total.

En lo que corresponde al “Funcionamiento del Estado” el rubro Administración General lideró el gasto al promediar durante el período analizado un 53,5 por ciento del gasto de la categoría y un 9,4 por ciento del gasto total. En lo que

refiere al porcentaje sobre el total del gasto, el piso fue en 2003 con un 7,1 por ciento, mientras que el pico lo alcanzó en 2007 con un 12,1 por ciento del total. En segundo lugar quedó “Defensa y Seguridad” al promediar el 32,4 de ese subgrupo y el 5,7 por ciento del gasto total. La categoría se completa con el rubro Justicia promedió un 14,1 por ciento del total de la categoría y un 2,5 por ciento del gasto total. Por último, queda la categoría “Servicios de la deuda” que no aparece desagregada. Por lo tanto, el dato a destacar es el gasto promedio de 0,4 por ciento del gasto total.

Cuadro 8: Gasto por finalidad y función

En millones de pesos
2001-2009

Finalidad	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
I. Funcionamiento del Estado	127	106	96	149	203	240	378	410	438
I. 1. Administración General	81	59	49	78	114	127	217	212	214
I. 2. Justicia	17	19	19	22	29	35	46	52	62
I. 3. Defensa y Seguridad	29	29	28	48	60	78	115	147	162
II.SERVICIOS SOCIALES	391	443	482	521	703	855	1.158	1.354	1.686
II. 1. Educación, cultura y CyT.	168	187	154	170	254	285	407	478	573
II. 2. Salud	83	98	100	114	149	183	225	322	398
II. 3. Agua Potable y Alcantarillado	15	39	28	12	11	64	197	180	200
II. 4. Vivienda y urbanismo	61	55	55	21	46	50	39	45	251
II. 5. Promoción y asistencia social	57	58	44	18	40	55	54	95	48
II. 6. Previsión social	0	0	0	0	0	0	0	0	0
II. 7. Trabajo	8	5	102	185	203	218	236	232	217
III. SERVICIOS ECONÓMICOS	187	207	105	126	167	283	258	363	749
III. 1. Producción primaria	9	10	6	8	12	11	12	27	42
III. 2. Energía	2	12	6	3	14	28	33	42	41
III. 3. Industria	2	3	5	1	2	4	4	1	14
III. 4. Servicios (transporte y otros)	166	174	78	90	104	220	192	255	619
III. 5. Otros	9	8	11	23	36	20	17	38	33

IV. SERVICIOS DE LA DEUDA	8	5	3	3	6	11	7	6	2
Total	713	761	687	799	1.079	1.389	1.801	2.134	2.875

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación.

Cuadro 9: Gasto por finalidad y función

En porcentaje
2001-2009

Finalidad y función	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
I. Funcionamiento del Estado	17,8	14,0	14,0	18,7	18,8	17,3	21,0	19,2	15,2
I. 1. Administración General	11,3	7,7	7,1	9,8	10,6	9,1	12,1	9,9	7,4
I. 2. Justicia	2,4	2,5	2,8	2,8	2,6	2,5	2,6	2,4	2,2
I. 3. Defensa y Seguridad	4,0	3,8	4,1	6,1	5,6	5,6	6,4	6,9	5,6
II. Servicios sociales	54,8	58,2	70,2	65,2	65,2	61,6	64,3	63,5	58,7
II. 1. Educación, cultura y CyT.	23,5	24,6	22,4	21,3	23,5	20,5	22,6	22,4	19,9
II. 2. Salud	11,6	12,9	14,6	14,3	13,8	13,2	12,5	15,1	13,8
II. 3. Agua Potable y Alcantarillado	2,1	5,2	4,0	1,5	1,0	4,6	10,9	8,5	7,0
II. 4. Vivienda y urbanismo	8,5	7,2	8,0	2,7	4,3	3,6	2,2	2,1	8,7
II. 5. Promoción y asistencia social	7,9	7,6	6,4	2,3	3,7	3,9	3,0	4,5	1,7
II. 6. Previsión social	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
II. 7. Trabajo	1,1	0,6	14,8	23,2	18,8	15,7	13,1	10,9	7,5
III. Servicios económicos	26,2	27,2	15,2	15,8	15,5	20,4	14,3	17,0	26,0
III. 1. Producción primaria	1,3	1,3	0,8	1,1	1,1	0,8	0,7	1,3	1,4
III. 2. Energía	0,2	1,6	0,8	0,4	1,3	2,0	1,8	2,0	1,4
III. 3. Industria	0,3	0,4	0,7	0,1	0,1	0,3	0,2	0,1	0,5
III. 4. Servicios (transporte y otros)	23,3	22,8	11,3	11,3	9,7	15,9	10,6	11,9	21,5
III. 5. Otros	1,2	1,1	1,6	2,9	3,3	1,4	1,0	1,8	1,2
IV. Servicios de la deuda	1,2	0,6	0,5	0,4	0,5	0,8	0,4	0,3	0,1
Total	100,0								

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación.

En lo que respecta al gasto por objeto, lo que se observa es que a lo largo del período 2001-2011 los gastos corrientes demandaron en promedio de 54,8 por ciento del gasto total, con un piso de 47,3 por ciento en 2009 y un techo de 67,4 por ciento en 2002. Dentro de los gastos corrientes, sobresale el gasto en Personal que consumió en promedio el 31,6 por ciento del gasto total del Estado provincial, con un techo de 40,9 en 2002 y un piso de 27,9 por ciento en 2010.

Dentro de los gastos corrientes, también demandaron un porcentaje relevante las transferencias con un 15,1 por ciento del gasto total, habiendo registrado un piso de 12 por ciento en 2004 y un techo de 19,7 por ciento en 2008. Al interior de esta categoría se puede observar que las transferencias al sector privado demandaron un porcentaje levemente superior a las destinadas al sector privado al promediar un 50,8 por ciento frente a un 49,2 por ciento. La máxima diferencia se registro en 2002 cuando las transferencias al sector privado concentraron un 69,8 por ciento de las transferencias, mientras que las dirigidas al sector público sumaron el otro 30,2 por ciento. En 2010, en cambio, las transferencias al sector privado sumaron el 44,3 por ciento del total del rubro y el sector público se llevó el 55,7 por ciento restante. Vale aclarar en este caso que el análisis del gasto por finalidad realizado antes no incluyó las transferencias de provincia a municipios por tratarse de un insumo para la consolidación, mientras que los datos del gasto por objeto si las contemplan.

Por último, vale destacar que los gastos de capital durante la serie analizada promediaron 45,2 por ciento con un techo de 52,7 por ciento en 2009, superando ese año a los gastos corrientes que sumaron el 47,3 por ciento restante, un hecho atípico si se observan el conjunto de las finanzas provinciales donde siempre los gastos corrientes superan ampliamente a los gastos de capital. Al interior de esta última categoría, la inversión real directa demandó un 65,9 por ciento del gasto y el resto se concentró fundamentalmente en transferencias de capital (32,6 por ciento), mientras que inversión financiera completó el total con el 1,5 por ciento.

Cuadro 10: Gasto por objeto

En porcentaje

2001-2011

Objeto del gasto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
I. Gastos corrientes	63,5	67,4	66,3	59,3	55,5	54,9	54,5	60,8	47,3	52,4	52,8
I.1. Gastos de Consumo	47,0	51,1	49,6	47,0	42,2	39,5	39,6	40,8	37,3	35,0	37,5
- Personal	37,3	40,9	38,9	37,7	32,7	31,2	30,8	32,9	30,9	27,9	30,3
- Bienes de Consumo	1,9	2,1	2,2	1,9	2,3	3,0	2,7	2,1	2,0	1,8	1,8
- Servicios	7,8	8,1	8,5	7,4	7,2	5,4	6,2	5,8	4,4	5,3	5,3
I.2. Rentas de la Propiedad	1,3	0,8	0,5	0,4	0,5	0,8	0,4	0,3	0,1	0,0	0,0
I.3. Transferencias Corrientes	15,2	15,5	16,2	12,0	12,7	14,6	14,6	19,7	10,0	17,4	15,4
- Al Sector Privado	10,0	10,8	10,2	6,5	7,8	6,7	6,9	10,6	3,8	7,7	8,3
- Al Sector Público	5,2	4,7	5,9	5,6	4,9	7,9	7,6	9,1	6,2	9,7	7,1
- Al Sector Externo	0	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0	0,0
II. Gastos de capital	36,5	32,6	33,7	40,7	44,5	45,1	45,5	39,2	52,7	47,6	47,2
II. 1. Inversión Real Directa	32,7	28,5	17,0	15,9	25,6	28,2	28,3	24,6	36,6	32,4	32,3
II. 2. Transferencias de Capital	2,0	2,5	15,2	24,0	18,4	16,9	17,2	13,3	16,1	14,3	14,0
II.3. Inversión Financiera	1,8	1,7	1,6	0,7	0,6	0,0	0,0	1,3	0,0	0,8	0,9
Gasto total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

LA RIOJA

11. Análisis de la situación fiscal de La Rioja

11.1. Composición de los recursos en función del origen

El componente más significativo de los recursos de la provincia de La Rioja lo constituye el aporte que realiza el Estado Nacional a través del régimen de coparticipación federal y otras transferencias corrientes³⁶ y de capital. Entre 2001 y 2011 esos rubros representaron en promedio un 92,9 por ciento de los ingresos provinciales anuales, con un piso de 89,1 por ciento en 2003 y un techo de 94,7 por ciento en 2010. El resto de los ingresos son propios y provienen de los impuestos provinciales, otros recursos no tributarios, la venta de bienes y servicios, las rentas de la propiedad, los recursos propios de capital y el rubro disminución de la inversión financiera.

Cuadro 1: Ingresos provinciales

2001-2011

En millones de pesos

Año	Ingresos propios (*)	%	Ingresos de origen nacional (**)	%	Total
2001	49	8,9	500	91,1	549
2002	56	9,4	537	90,6	593
2003	76	10,9	620	89,1	696
2004	90	10,0	809	90,0	899
2005	110	9,6	1032	90,4	1142
2006	145	7,0	1922	93,0	2067
2007	162	6,3	2426	93,7	2588
2008	199	6,1	3056	93,9	3255
2009	231	6,1	3537	93,9	3768
2010	268	5,3	4763	94,7	5031

³⁶ En transferencias corrientes se incluyen programas de seguridad alimentaria, incentivo docente, compensaciones salariales docentes y el financiamiento del déficit de la caja previsional en caso de que sea necesario.

2011	376	8,6	3973	91,4	4349
------	-----	-----	------	------	------

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

(*) Incluye recursos tributarios de origen provincial, no tributarios (regalías y otros), provenientes de venta de bienes y servicios y de rentas de la propiedad, recursos propios de capital y disminución de la inversión financiera.

(**) Incluye régimen de coparticipación federal y otras transferencias corrientes y de capital.

El porcentaje de los ingresos de origen nacional dentro del total los recursos disponibles evidencia una dependencia casi absoluta con respecto al gobierno central. Otra forma más clara aún de medir el recorte de la autonomía financiera es analizar la relación existente entre los recursos provinciales y el gasto total de la jurisdicción. Este indicador muestra que los recursos propios apenas alcanzaron a cubrir en promedio apenas el 9,3 por ciento de los gastos totales del gobierno provincial entre 2001 y 2011, con un piso de 8 por ciento en 2001 y un techo de 11,9 por ciento en 2003. Como puede verse, durante todo el período analizado no se observan variaciones significativas dejando a la vista una dependencia que conlleva características estructurales.

Cuadro 2: Autonomía Financiera

2001-2011

En millones de pesos

Año	Ingresos propios (*)	Gasto Total	Autonomía Financiera (%)
2001	49	610	8,0
2002	56	564	9,9
2003	76	639	11,9
2004	90	828	10,9
2005	110	1172	9,4
2006	145	1348	10,8
2007	162	1579	10,3
2008	199	2019	9,9
2009	231	2641	8,7
2010	268	3313	8,1
2011	376	4228	8,9

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

(*) Incluye recursos tributarios de origen provincial, no tributarios (regalías y otros), provenientes de venta de bienes y servicios y de rentas de la propiedad, recursos propios de capital y disminución de la inversión financiera.

Cómo destacamos anteriormente, los ingresos propios no sólo incluyen recursos tributarios sino también regalías, dinero proveniente de la venta de bienes y servicios y renta de propiedades, entre otros ítems. Por lo tanto, es importante precisar la incidencia sólo de la recaudación tributaria en el total de los recursos. Ese cálculo arroja que los impuestos provinciales promediaron sólo un 4 por ciento del total de los recursos disponibles por parte de la gobernación entre 2001 y 2011, con un piso de 3,2 por ciento en 2010 y un techo de 5,3 en 2005. Son cifras porcentuales extremadamente bajas que permiten ver los límites de la autonomía financiera. En un contexto donde sólo cinco provincias superaron la marca del 20 por ciento³⁷, La Rioja se ubica en el otro extremo del ranking, compartiendo el último lugar con la provincia de Formosa, que también tiene una extraordinaria dependencia financiera del gobierno central. En esta provincia del noroeste, los ingresos tributarios permiten hacer frente a sólo 40 centavos de cada 10 pesos que son gastados.

Cuadro 3: Recursos tributarios de origen provincial sobre recursos totales

2001-2011

En millones de pesos

Año	Recursos tributarios	% de recursos totales
2001	23	4,2
2002	21	3,5
2003	35	5,0
2004	44	4,9
2005	61	5,3
2006	79	3,8
2007	98	3,8
2008	122	3,7

³⁷ Mendoza (24 por ciento) Córdoba (29 por ciento) Santa Fe (30 por ciento), Buenos Aires (47 por ciento) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (79 por ciento).

2009	130	3,4
2010	162	3,2
2011	224	5,1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

En lo que respecta al aporte del Estado Nacional, la mayoría de los ingresos proviene del régimen de coparticipación federal de recursos fiscales previsto en la ley 23.548 de enero de 1988 y sus modificatorias. Entre 2001 y 2011 esa partida concentró en promedio el 37,5 por ciento de los recursos provenientes de la Nación, con un piso de 30,4 por ciento en 2010 y un techo de 50,3 por ciento en 2004. El rubro “otros ingresos de origen nacional” promedió en el mismo período un 37,2 por ciento de los recursos nacionales, con una tendencia creciente que solo se vio interrumpida en el último año de la serie analizada. En 2001 este rubro representaba el 24,5 por ciento de los ingresos nacionales totales. Luego fue cayendo hasta tocar un piso de 18 por ciento en 2005 y desde entonces comenzó a crecer hasta alcanzar un 47,5 por ciento en 2008. En 2009 y 2010 se mantuvo por encima del 45 por ciento y en 2011 sorprendió al caer hasta un piso de 14,7 por ciento. La contrapartida de esa fuerte baja fue la suba de los ingresos de coparticipación de ese año, que en términos relativos pasaron de representar un 30,4 por ciento en 2010 a un 53,5 por ciento en 2011. Por lo tanto, los recursos llegaron, pero presentados de un modo diferente.

Otro de los rubros son las “transferencias corrientes” donde se incluyen programas de seguridad alimentaria, incentivo docente, compensaciones salariales docentes y el financiamiento del déficit de la caja previsional, cuando es necesario. Esta partida promedió un 15,5 por ciento a lo largo de la serie, con un techo de 43,1 en 2002 y un piso de 8,7 por ciento en 2010. Por último, se destacan las transferencias de capital destinadas a financiar obra pública provincial. En los primeros cuatro años a la provincia le ingresaron por esta vía apenas 45 millones, apenas el 1,8 por ciento del total de los ingresos de ese período. Sin embargo, a partir de entonces esas partidas comenzaron a crecer de manera significativa, pasando a representar un 6,2 por ciento del total en

2005, un 9,7 por ciento en 2009 y un 18,1 por ciento en 2011. Al igual que se lo hizo en los informes de las otras jurisdicciones, es importante aclarar que un factor que sin duda influyó en la evolución de este último rubro fue la creación en 2008, durante el conflicto con las entidades rurales por la resolución 125 que proponía una suba de los derechos de exportación, del Fondo Federal Solidario que desde 2009 transfiere a las provincias un 30 por ciento de lo producido por las retenciones a las exportaciones de soja de manera automática. Entre 2009 y 2011, este fondo representó un 40 por ciento del total de las transferencias de capital realizadas al conjunto de las provincias.

Cuadro 4: Ingresos de origen nacional

En millones de pesos
Período 2001-2011

Año	Coparticipación federal	Otros recursos	Transferencias corrientes	Transferencias de capital	Total
2001	193	122	163	22	500
2002	176	123	231	6	536
2003	263	143	209	5	620
2004	407	160	230	12	809
2005	509	186	273	64	1032
2006	626	868	314	114	1922
2007	831	1144	301	150	2426
2008	1030	1453	417	156	3056
2009	1086	1625	483	343	3537
2010	1447	2201	416	699	4763
2011	2127	585	544	717	3973

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

Cuadro 5: Ingresos de origen nacional

En porcentaje
Período 2001-2011

Año	Coparticipación federal	Otros recursos	Transferencias corrientes	Transferencias de capital	Total
------------	--------------------------------	-----------------------	----------------------------------	----------------------------------	--------------

2001	38,5	24,5	32,7	4,3	100
2002	32,8	23,0	43,1	1,1	100
2003	42,4	23,0	33,7	0,9	100
2004	50,3	19,8	28,4	1,6	100
2005	49,4	18,0	26,5	6,2	100
2006	32,6	45,2	16,3	5,9	100
2007	34,3	47,1	12,4	6,2	100
2008	33,7	47,5	13,7	5,1	100
2009	30,7	45,9	13,7	9,7	100
2010	30,4	46,2	8,7	14,7	100
2011	53,5	14,7	13,7	18,1	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

11.2. Potestad tributaria del gobierno provincial y delegación de competencias a los municipios.

La recaudación tributaria de La Rioja se basa, al igual que la mayoría de las jurisdicciones provinciales, en cuatro tributos principales: inmobiliario, ingresos brutos, sellos y patente única sobre vehículos. Ahora bien, mientras algunas provincias han descentralizado en sus municipios tributos como automotores, inmobiliario urbano e incluso inmobiliario rural, el gobierno de La Rioja conservó la potestad sobre su política tributaria.

Los tributos son establecidos en el Código Fiscal³⁸, mientras que los impuestos, tasas y contribuciones correspondientes a esos tributos se determinan en la Ley Impositiva³⁹ y en leyes especiales. Lo que sigue es un detalle de las características de los principales tributos provinciales:

Impuesto Inmobiliario

³⁸ Ley Provincial 6402 y sus modificatorias.

³⁹ Ley Provincial 7237 y sus modificatorias.

Es un impuesto anual que se cobra por cada inmueble ubicado en la provincia de La Rioja. La determinación de las cuotas y alícuotas debe ser fijada en la Ley Impositiva (C.F. Art. 94). La base imponible del impuesto está constituida por la valuación fiscal de los inmuebles determinada de conformidad con las normas de la Ley Orgánica de Catastro, ajustada por los coeficientes que se fijan en la Ley Impositiva Anual. A tal efecto, se considera la siguiente clasificación impositiva: a) Zona Urbana Edificada: Comprende a las zonas urbana, suburbana y suburbana con predominio de riego, establecidas en la Ley N° 2.112/53 y sus modificatorias; b) Zona Urbana Baldía: Comprende a la zona urbana -baldía- establecida en la Ley N° 2.112/53, y sus modificatorias; c) Zona Rural: Comprende a la zona rural establecida en la Ley N° 2.112/53 y sus modificatorias (C.F. Art. 103)⁴⁰.

La obligación tributaria se genera por el solo hecho del dominio, la posesión a título de dueño o la titularidad de derechos reales sobre inmuebles, con prescindencia de la inscripción en el padrón de contribuyentes o de la determinación por parte de la Dirección General de Ingresos Provinciales (C.F. Art. 95).

El Código Fiscal establece a su vez en su artículo 96 que el monto del impuesto debe ser aumentado, en un porcentaje que también será definido en la Ley Impositiva, en los siguientes casos: a) Cuando el contribuyente se halle "ausente"⁴¹, b) Cuando un mismo contribuyente sea propietario de dos o más inmuebles, c) Cuando el contribuyente sea propietario, titular de dominio,

⁴⁰ Quienes de conformidad a las normas de este Código revistan el carácter de contribuyentes del Impuesto Inmobiliario, cuyos inmuebles no hayan sido incorporados en el Padrón General y por ende carezcan de valuación fiscal, tributarán, en concepto de Impuesto Inmobiliario Anual definitivo, un importe fijo que se establecerá en la Ley Impositiva Anual.

⁴¹ A los efectos de la aplicación de los adicionales, se consideran ausentes: a) Las personas que permanente o transitoriamente, residan en el extranjero durante más de tres años, excepto los becarios que realicen estudios en el extranjero, las personas que se encuentren desempeñando comisiones oficiales de la Nación, Provincias o Municipalidades, o cuando se trate de funcionarios de carrera del Cuerpo Diplomático y Consular Argentino. b) Las personas jurídicas con directorio o sede principal en el extranjero, aunque tengan directorio o administraciones locales (C.F. Art. 24).

poseedor a título de dueño, o titular de derechos reales, sobre “Tierras Negligentemente Improductivas”.⁴²

Están exceptuados del pago del impuesto los siguientes inmuebles:

- a. Los inmuebles del Estado Nacional, del Estado Provincial y de las Municipalidades de la Provincia, sus dependencias y reparticiones autárquicas.
- b. Los inmuebles destinados a templos religiosos, y sus dependencias, conventos, casas de oración y/o retiro y terrenos sin edificación afectados a fines religiosos.
- c. Los inmuebles destinados a hospitales, asilos, colegios, escuelas, bibliotecas, universidades, institutos de investigaciones científicas, cooperadoras escolares, salas de primeros auxilios y puestos de sanidad, siempre que los servicios que presten no persigan fines de lucro y pertenezcan a las instituciones ocupantes, o hayan sido cedidos a las mismas a título gratuito.
- d. Los inmuebles de propiedad de las asociaciones de beneficencia, y los que éstas ocupen gratuitamente, aun cuando produzcan rentas, siempre que la utilidad obtenida se destine a fines benéficos.
- e. Los inmuebles de propiedad de clubes deportivos, o federación que los agrupe, con personería jurídica, cuando dichos bienes estén destinados a fines deportivos.
- f. Los inmuebles cuya exención impositiva haya sido establecida, o se estableciere por ley especial.
- g. Los inmuebles que se destinen a vivienda propia y constituyan el único bien patrimonial, y cuya valuación fiscal no supere el monto que fije la Ley Impositiva.

⁴² Se define como “Tierra Negligentemente Improductiva”, aquella que no está destinada a las actividades agropecuarias, mineras ni turísticas. Para fijar el aumento respecto de la alícuota general del impuesto se deben tener en consideración los siguientes aspectos: La superficie, la localización geográfica y el tiempo transcurrido como negligentemente improductiva (C.F. Art. 96).

- h. Los inmuebles adjudicados por el Estado, por cualquier título, para fines de explotación agropecuaria y/o de colonización, durante dos años desde la fecha de la toma de posesión.
- i. Los inmuebles edificados cuya valuación no exceda el monto establecido en la Ley Impositiva.
- j. El inmueble destinado a vivienda que constituya única propiedad de beneficiario jubilado o pensionado-titular o cónyuge-, considerando bienes gananciales y propios de ambos.
- k. Los inmuebles cuyo propietario, titular de dominio, poseedor a título de dueño, o titular de derechos reales, sobre Tierras Negligentemente Improductivas, en los cuales se demuestre que no existe negligencia en su falta de aprovechamiento o explotación.

Impuesto a los automotores y acoplados

Es un impuesto que se paga por los vehículos automotores y acoplados radicados en la Provincia (C.F. Art. 106). Son contribuyentes del impuesto los titulares de dominio, inscriptos en ese carácter en el Registro de la Propiedad del Automotor (C.F. Art. 109). Los valores de los vehículos automotores destinados al transporte de personas y/o cargas que establece anualmente la Asociación de Concesionarios Automotores de la República Argentina (ACARA), para enero de cada año, constituyen la base imponible sobre la cual se aplican las alícuotas que fija la Ley Impositiva (C.F. Art. 111).

Están exentos del pago del impuesto los automotores del Estado Nacional, el Estado Provincial, Municipalidades y Comunas; las instituciones de beneficencia pública; el cuerpo consular y diplomático extranjero acreditado en nuestro país; las congregaciones religiosas; los particulares que acrediten el pago del impuesto análogo en jurisdicción nacional, o de otras provincias, y que circulen en el territorio de la provincia, por un período no mayor de sesenta días; los vehículos automotores cuyos fines específicos no sean el transporte de personas o cosas, aunque a veces deban circular accidentalmente por vía pública (máquinas de uso agrícola; aplanadoras; grúas; tractores y similares; los vehículos adaptados para el manejo de personas discapacitadas siempre

que el propietario acredite su disminución física y adaptación del mismo con certificado extendido por autoridad competente; y los vehículos cuyo año de fabricación sea anterior al último consignado en las escalas que fija la Ley Impositiva (CT. Art. 112).

Impuesto de sellos

Es un impuesto que se aplica sobre todos los actos, contratos y operaciones de carácter oneroso, o susceptibles de apreciación económica, instrumentados pública o privadamente en el territorio de la Provincia. También se encuentran sujetos al pago del impuesto los actos, contratos y operaciones instrumentados fuera de la Provincia cuando de su texto, o como consecuencia de los mismos, deban producir efectos en esta jurisdicción (CT. Art. 112).

El Código Tributario de la provincia establece que están exentos de este impuesto:

- a) El Estado Nacional, los Estados Provinciales y las Municipalidades, sus dependencias, reparticiones autárquicas y descentralizadas.
- b) Las fundaciones, las asociaciones civiles con personería jurídica, que de acuerdo a sus estatutos o documentos de constitución no persigan fines de lucro, las Instituciones Religiosas y las asociaciones profesionales con personería gremial cualquiera fuese su grado, reguladas por la Ley de Asociaciones Profesionales. No quedan comprendidas en esta exención las Asociaciones Mutualistas.
- c) Los Servicios de radiodifusión y televisión, reglados por la Ley Nacional N° 22.285 o la norma que la sustituya en el futuro. Esta exención no comprende los servicios de radio y televisión por cable u otro sistema que implique el pago por la prestación del servicio por parte del usuario.
- d) Los partidos políticos reconocidos legalmente.

Impuesto sobre los Ingresos Brutos

Es un impuesto que se aplica al ejercicio del comercio industria, profesión, oficio, negocio, locaciones de bienes, obras o servicios, o de cualquier otra

actividad a título oneroso -lucrativa o no- cualquiera sea la naturaleza del sujeto que la preste y el lugar donde se realice, zonas portuarias, espacios ferroviarios, aeródromos y aeropuertos, terminales de transporte, edificios y lugares de dominio público y privado (CT. Art. 162). Son contribuyentes del impuesto las personas físicas, sociedades con o sin personería jurídica, y demás entes que realicen las actividades gravadas (CT. Art. 164). La base imponible está constituida por el monto total de los ingresos brutos devengados en el período fiscal de las actividades gravadas (CT. Art. 167). Cuando el precio se pacte en especie, el ingreso bruto estará constituido por la valuación de la cosa entregada, la locación, el interés, o el servicio prestado, aplicando los precios, la tasa de interés, el valor locativo, etc.; oficiales o corrientes en plaza, a la fecha de generarse el devengamiento (CT. Art. 169).

El Código Fiscal establece en su artículo 182 las siguientes exenciones:

- a) Las actividades ejercidas por el Estado Nacional, los Estados Provinciales y las Municipalidades, sus dependencias, reparticiones autárquicas y descentralizadas.
- b) Las Bolsas de Comercio autorizadas a cotizar títulos valores, y los Mercados de Valores.
- c) Toda operación sobre títulos, letras, bonos, obligaciones y demás papeles emitidos, y que se emitan en el futuro, por la Nación, las Provincias y las Municipalidades, como así también, las rentas producidas por los mismos, y/o los ajustes de estabilización o corrección monetaria.
- d) La edición de libros, diarios, periódicos y revistas, en todo su proceso de creación, ya sea que la actividad la realice el propio editor, o terceros por cuenta de éste.
- e) Las representaciones diplomáticas y consulares de los países extranjeros.
- f) Las asociaciones mutualistas constituidas de conformidad con la legislación vigente, con excepción de las actividades que puedan realizar en materia de seguros; y las colocaciones financieras y préstamos de dinero cuando las tasas de interés aplicadas en las operaciones sean excesivas respecto de las tasas activa del mercado financiero.

- g) Los ingresos de los socios o accionistas de cooperativas de trabajo, provenientes de los servicios prestados en las mismas. Esta exención no alcanza a los ingresos provenientes de prestaciones, o locaciones de obras o de servicios, por cuenta de terceros, aun cuando dichos terceros sean socios accionistas, o tengan inversiones que no integren el capital societario. Tampoco alcanza a los ingresos de las cooperativas citadas.
- h) Las operaciones realizadas por las asociaciones, entidades o comisiones de beneficencia, de bien público, asistencia social, de educación e instrucción, científicas, artísticas, culturales y deportivas, instituciones religiosas y asociaciones gremiales siempre que los ingresos obtenidos sean destinados exclusivamente al objeto previsto en sus estatutos sociales.
- i) Los intereses y actualizaciones monetarias obtenidas por operaciones de depósitos en caja de ahorro y plazos fijos.
- j) Los establecimientos educacionales privados, incorporados a los planes de enseñanza oficial.
- k) Los ingresos provenientes de la locación de viviendas comprendidas en el régimen de la Ley Nacional N° 21.771, y mientras les sea de aplicación la exención respecto del impuesto a las ganancias.
- l) Los ingresos de profesiones liberales, correspondientes a cesiones o participaciones que les efectúen otros profesionales, cuando éstos últimos computen la totalidad de los ingresos como materia gravada.
- m) El intercambio de combustibles líquidos y gas natural entre refinadores.
- n) La producción primaria, salvo lo dispuesto en el parrafo siguiente.
- ñ) Los ingresos provenientes de intereses en concepto de préstamos otorgados por las Entidades comprendidas en el Régimen de la Ley de Entidades Financieras N° 21.526.
- o) La Compraventa de Divisas, exclusivamente por los ingresos originados en esta actividad.
- p) La Producción de Bienes (Industria Manufacturera), excepto los ingresos por ventas a consumidores finales que tendrán el mismo tratamiento que el Sector Minorista.

- q) Las prestaciones de Servicios de Electricidad, Agua y Gas, excepto para las que se efectúan en domicilios destinados a vivienda o casa de recreo o veraneo.
- r) Construcción de inmuebles respecto de los ingresos derivados de las obras efectivamente realizadas en la jurisdicción de la provincia de La Rioja, independientemente del lugar de radicación de la administración de la empresa, y únicamente por las construcciones destinadas a viviendas".
- s) Los ingresos provenientes de la actividad de distribución y comercialización de Gas Licuado de Petróleo (GLP) envasado en garrafa de 10 kilogramos, 12 kilogramos y 15 kilogramos, en el marco de lo establecido por el Artículo 2º, Inciso b) del Convenio de Adhesión al Acuerdo de Estabilidad del Precio de Gas Licuado de Petróleo, suscripto entre la Nación y el Gobierno de la provincia de La Rioja.
- t) Las actividades desarrolladas dentro del territorio de la provincia de La Rioja, por quienes revistan la condición de inscriptos en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social y se encuentren registrados en el Régimen de Monotributo Social ante la AFIP.

Otros impuestos

Por fuera de los cuatro impuestos reseñados, en el Código Tributario figuran otros tributos de escasa incidencia individual en la recaudación: Impuesto a la venta de billetes de lotería y tasas retributivas por los servicios que presta la administración pública provincial.

11.3. Organismos de Administración Fiscal

El organismo provincial de administración fiscal es la Dirección General de Ingresos Provinciales, ente dependiente del Ministerio de Hacienda de La Rioja. Las facultades que le atribuyen el Código y las leyes fiscales especiales a la Dirección General de Ingresos Provinciales deben ser ejercidas por el Director General, quien tiene su representación ante los poderes públicos, entes estatales, contribuyentes, responsables y terceros (C.F. Art. 11).

En su artículo 10 el Código Tributario establece que la Dirección General de Rentas tiene las siguientes funciones:

- 1) Formar y actualizar los catastros, registros y padrones correspondientes a los distintos conceptos de los recursos tributarios.-
- 2) Efectuar la fiscalización, verificación, determinación, recaudación, contabilización y ejecución fiscal de los tributos legislados en este Código y Leyes Fiscales Especiales.-
- 3) Aplicar las sanciones, como asimismo los intereses punitivos y moratorios dispuestos por este Código o Leyes Fiscales Especiales.-
- 4) Disponer la compensación entre débitos y créditos tributarios de un mismo contribuyente.-
- 5) Acreditar, de oficio, los saldos que resulten a favor de los contribuyentes por pagos indebidos, excesivos o erróneos
- 6) Disponer, por acción de repetición de los contribuyentes, la devolución de los impuestos pagados indebidamente.-
- 7) Modificar las determinaciones tributarias cuando se advierta error; omisión o cualquier maquinación fraudulenta en la exhibición o consideración de los antecedentes tomados como base de aquella.-
- 8) Dictar normas interpretativas de las disposiciones contenidas en las Leyes Tributarias.-
- 9) Publicar, en la forma y condiciones que establezca la Función Ejecutiva, el estado de morosidad que los contribuyentes registren cuando dicha morosidad supere los doce meses de atraso. Previo a la publicación, la Dirección deberá intimar fehacientemente al contribuyente, bajo apercibimiento que en caso de incumplimiento se procederá a su publicación.
- 10) Incorporar al sistema denominado Internet, informes de deuda, pagos o cualquier otro procedimiento que permita o facilite el pago de los impuestos.
- 11) Instrumentar un sistema de denuncia por evasión fiscal.
- 12) Establecer sistemas de sorteos o concursos, con el fin de estimular el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias de los contribuyentes.

13) Disponer directa o conjuntamente con la Policía de la Provincia de La Rioja, el control de facturas, documentos equivalentes, remitentes y/o destinatarios de productos que ingresen o egresen de la Provincia en los puestos camineros.

14) Efectuar intimaciones, notificaciones u otras comunicaciones masivas con firma electrónica.

15) Realizar controles vehiculares tendientes a verificar el cumplimiento del pago del Impuesto a los Automotores y Acoplados, pudiendo, a tal efecto, solicitar el auxilio de la Policía de la Provincia de La Rioja.-

16) Disponer la baja o suspensión automática de los contribuyentes del Impuesto sobre los Ingresos Brutos.-

17) Establecer con carácter general los límites para disponer el archivo de los casos de fiscalización, determinación de oficio, liquidación de deudas en gestión administrativa o judicial, aplicación de sanciones y otros conceptos o procedimientos a cargo de la repartición, que en razón de su bajo monto o incobrabilidad no implique créditos de cierta, oportuna y/o económica concreción.

18) Efectuar inscripciones de oficio en los casos que la Dirección posea información y elementos fehacientes que justifiquen la misma en los impuestos legislados.

19) Suscribir convenios con empresas de Información Comercial, Bancaria y Crediticia de personas físicas y jurídicas.

20) Suscribir convenios o acuerdos con otros organismos que permitan mejorar la operatividad de la administración tributaria.-

11.4. Recursos y Procedimiento tributario

El Código Tributario provincial establece que el contribuyente puede interponer un recurso de reconsideración contra las resoluciones de la Dirección General de Ingresos Provinciales que den origen a obligaciones de pago, impongan multas por infracciones o clausuras (C.F. Art. 73). Con el Recurso deberán exponerse todos los argumentos contra la determinación o Resolución impugnada, siendo admisibles todos los medios de prueba, tales como informes, certificaciones y/o pericias producidas por profesionales con títulos habilitantes dentro de los plazos que fije la Dirección.

La Dirección debe sustanciar las pruebas que considere conducentes ofrecidas por el recurrente y disponer las verificaciones que crea necesarias para establecer la situación y dictar resolución dentro de los cuarenta y cinco días de interposición del recurso. La Dirección podrá ampliar el plazo por otros treinta días fundada en la complejidad del caso y/o por falta de sustentación de pruebas (C.F. Art. 74). La Resolución de la Dirección, recaída sobre recurso de reconsideración, quedará firme a los quince días de notificada, salvo que dentro de ese término el contribuyente interponga recurso de apelación, o apelación y nulidad ante el Poder Ejecutivo (C.F. Art. 75). El Ejecutivo dictará su resolución dentro de los treinta días de la fecha de serle elevado el recurso para su conocimiento (C.F. Art. 79). Contra las decisiones definitivas del Poder Ejecutivo que determinen las obligaciones fiscales el contribuyente puede interponer demandas contencioso-administrativas ante el Superior Tribunal de Justicia (C.F. Art. 80). En el juicio contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia, éste es competente para conocer las cuestiones de inconstitucionalidad de las normas de las Leyes Provinciales planteadas por las partes (C.F. Art. 84).

Por último, los contribuyentes también pueden interponer ante La Dirección, reclamos de repetición de los impuestos, tasas y contribuciones, cánones y demás tributos, cuando consideran que el pago fue indebido o sin causa. La Dirección, previa sustanciación de las pruebas ofrecidas, o de las otras medidas que considere oportuno disponer, deberá dictar resolución dentro de los noventa días de la fecha de reclamo (C.F. Art. 81). La resolución recaída sobre el recurso de repetición tendrá todos los efectos de la resolución del recurso de reconsideración, y podrá ser objeto de recurso de apelación, o apelación y nulidad ante el Poder Ejecutivo (C.F. Art. 82). Si la Dirección, en los recursos de reconsideración o de repetición, no dicta su resolución dentro de los términos establecidos, el contribuyente puede considerarlos como resueltos negativamente y presentar recurso de apelación ante Ejecutivo por intermedio de La Dirección, la que debe elevar las actuaciones a conocimiento y decisión del Ejecutivo. Si La Dirección niega la apelación, la resolución respectiva debe ser fundada y especificadas las circunstancias que la motivan, debiendo

notificarse al contribuyente, quien puede ocurrir directamente en queja ante el Ejecutivo dentro de los cinco días de haber sido notificado. Interpuesta la queja, el Ejecutivo intima a La Dirección la remisión de las actuaciones, las que deben ser elevadas dentro de los cinco días de recibida la intimación. La Función Ejecutiva debe resolver dentro de los quince días de recibidas las actuaciones, y si la resolución fuera confirmatoria de la improcedencia del recurso, queda abierta la vía contencioso-administrativa (C.F. Art. 83).

11.5. Composición de la recaudación provincial

La recaudación de origen provincial de La Rioja está compuesta fundamentalmente por el impuesto a los ingresos brutos, el cual concentró en promedio el 82 por ciento a lo largo de toda la serie analizada, con un piso de 57,1 por ciento en 2002 y un techo de 85,7 por ciento en 2007 (ver cuadros 6 y 7). Este es un tributo que se aplica sobre la facturación y como suele ser trasladado a los precios opera como un impuesto al consumo, siendo el más regresivo de los principales tributos que percibe el gobierno de Mendoza. Se lo califica como regresivo porque la alícuota que aplica es constante. Es decir, no aumenta a medida que aumenta el valor del hecho imponible. La creciente participación de este gravamen no solo constituye un llamado de atención por ser un tributo regresivo sino porque al ser un impuesto a las transacciones económicas, su nivel de recaudación es mucho más sensible a las variaciones del ciclo económico que, por ejemplo, el del impuesto inmobiliario y, por lo tanto, no permite a los Estados provinciales financiar una política fiscal anticíclica. A su vez, en términos productivos se trata de un impuesto que puede afectar el nivel de precios, en caso de que los agentes económicos sean formadores de precios, o la rentabilidad cuando son tomadores de precios. En ambos casos, el efecto productivo es negativo.

La mayor participación de ingresos brutos fue en detrimento fundamentalmente del impuesto Inmobiliario. Este gravamen promedió apenas un 4 por ciento de los ingresos provinciales a lo largo del período, pero la tendencia es claramente descendente. El techo lo registró al comienzo de la serie con un 13 por ciento del total de los recursos provinciales de 2001 y el piso al final con apenas un

2,1 por ciento de los recursos de 2011. Esta situación se explica fundamentalmente por la determinación de la base imponible a partir de valuaciones fiscales que no guardan relación alguna con los valores de mercado.

Como puede verse, la incidencia del inmobiliario en la recaudación cae de manera sistemática, pese a que a partir de la reactivación económica de 2003 el valor de mercado de la tierra subió de manera ininterrumpida, tanto la rural como la urbana. El valor de la tierra urbana en La Rioja se septuplicó entre 2001 y 2011 –cerca del promedio nacional-, con un fuerte salto en 2008-2009, mientras que el valor rural se multiplicó por 19,7, con un fuerte impulso desde 2006. Al mismo tiempo, la recaudación del impuesto inmobiliario en el mismo período no llegó ni siquiera a duplicarse, tanto en el tramo rural como en el urbano. Esta situación expuso cómo se ha profundizado la subvaluación fiscal del impuesto. La presión fiscal del Inmobiliario en porcentaje del Producto Bruto Geográfico se redujo un 72 por ciento entre 1993 y 2011 (de 0,23 a 0,06 por ciento). Se trata de la provincia en la que resulta más evidente la falta de interés por recaudar este impuesto, en todos sus tramos y niveles.

El impuesto automotor, por su parte, se mantuvo relativamente estable. Promedió un 11,1 por ciento de los ingresos a lo largo de la serie analizada, con un techo de 14,3 por ciento en 2002 y un piso de 9 por ciento en 2008. Por último, el impuesto a los sellos redujo su participación de manera sostenida. Promedió 2,6 por ciento con un techo de 4,8 por ciento en 2002 y un piso de 1,8 por ciento en 2011.

Cuadro 6: Tributos de origen provincial

En millones de pesos
2001-2011

Año/ Impuesto	ISIB	Inmobiliario	Sellos	Automotor	Otros	Total
2001	15	3	1	3	1	23
2002	12	2	1	3	3	21
2003	27	3	1	5	0	36
2004	34	3	1	6	0	44

2005	48	4	2	7	0	61
2006	64	4	3	8	0	79
2007	84	3	2	9	0	98
2008	104	4	3	11	0	122
2009	109	4	4	14	0	131
2010	135	5	4	19	0	163
2011	189	5	4	26	0	224

Fuente: En base a información de la provincia.

821 //

Cuadro 7: Tributos de origen provincial

En porcentaje
2001-2011

Año/ Impuesto	ISIB	Inmobiliario	Sellos	Automotor	Otros	Total
2001	65,2	13,0	4,4	13,0	4,4	100,0
2002	57,1	9,5	4,8	14,3	14,3	100,0
2003	75,0	8,3	2,8	13,9	0	100,0
2004	77,3	6,8	2,3	13,6	0	100,0
2005	78,7	6,5	3,3	11,5	0	100,0
2006	81,0	5,1	3,8	10,1	0	100,0
2007	85,7	3,1	2,0	9,2	0	100,0
2008	85,2	3,3	2,5	9,0	0	100,0
2009	83,2	3,1	3,1	10,6	0	100,0
2010	82,8	3,1	2,5	11,6	0	100,0
2011	84,4	2,2	1,8	11,6	0	100,0

Fuente: En base a información de la provincia.

11.6. Composición y evolución del gasto provincial

En este punto se analiza la composición y evolución del gasto público del gobierno de La Rioja por finalidad y por objeto. La clasificación del gasto público por finalidad se presenta según la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad. Permite determinar los objetivos generales y cuáles son las acciones a través de las cuales se estima

alcanzarlos. En estos términos la clasificación por finalidad constituye un instrumento fundamental para la toma de decisiones del poder político. Las diferentes categorías de la clasificación por finalidad suelen ser funcionamiento del Estado, Servicios Sociales, Servicios Económicos y Deuda pública. En lo que respecta al objeto del gasto, el clasificador ordena e identifica en forma genérica, homogénea y coherente, los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros que requieren las dependencias y entidades de la Administración Pública Provincial para cumplir con los objetivos y programas establecidos en el presupuesto. En este caso, la distinción central es entre gastos corrientes y de capital.

El gasto por finalidad en la provincia de La Rioja muestra que los “servicios sociales” demandaron entre 2001 y 2009 un promedio de 58,6 por ciento del gasto total, con un piso de 52,5 por ciento en 2005 y un techo de 64,6 por ciento en 2007. Dentro de esta categoría se incluyen las acciones inherentes a la prestación de salud, promoción y asistencia social, seguridad social, educación, cultura, ciencia y técnica, trabajo, vivienda, agua potable, alcantarillado y otros servicios urbanos. En segundo lugar se ubica la categoría “funcionamiento del Estado” que se llevó entre 2001 y 2009 un 28,3 por ciento, con un piso de 23,3 por ciento en 2007 y un techo de 33,8 por ciento en 2005. Aquí se incluyen las acciones propias de la administración gubernamental, el poder legislativo, la justicia, la defensa y la seguridad. En tercer lugar aparecen los “servicios económicos”, entendidos como las acciones de apoyo a la producción de bienes y servicios significativos para el desarrollo económico. Incluye energía, combustibles, minería, comunicaciones, transporte, ecología y medio ambiente, agricultura, industria, comercio y turismo. Esta clasificación comprende acciones de fomento, regulación y control del sector privado y público. Durante el período analizado esta categoría concentró un 11,3 por ciento del gasto en promedio, con un piso de 7,5 por ciento en 2003 y un techo de 14,9 por ciento en 2006. Por último, quedan los servicios de la deuda que en promedio acapararon el 1,8 por ciento del gasto, con un pico de 5,5 por ciento en 2001 que se fue reduciendo paulatinamente para quedar en 2009 en apenas 0,9 por ciento.

Al analizar la clasificación existente dentro de cada categoría se observa que en lo que refiere a “Servicios Sociales”, la categoría que concentró el mayor porcentaje del gasto total a lo largo de la serie fue Educación con un 45,5 por ciento de la categoría y un 26,7 por ciento del gasto total en promedio. En lo que refiere al porcentaje sobre el total del gasto, el pico lo alcanzó en 2002 con un 29,3 por ciento y el piso lo tocó en 2005 con un 21,8 por ciento. En segundo lugar quedó “Salud” con un gasto promedio de 28 por ciento de la categoría y de 16,4 por ciento del gasto total. El piso fue de 13,8 por ciento en 2005 y el pico de 20,1 por ciento en 2003. El podio dentro de esta categoría lo completó “Promoción y asistencia social” con un promedio anual de 13,7 puntos dentro de este rubro y de 7,8 por ciento del gasto total.

La segunda categoría en el ranking del gasto es “Funcionamiento del Estado” donde Administración General lideró el gasto al promediar durante el período analizado un 62,6 por ciento del gasto de la categoría y un 17,7 por ciento del gasto total. En lo que refiere al porcentaje sobre el total del gasto, el piso fue en 2001 con un 11,9 por ciento, mientras que el pico lo alcanzó en 2005 con un 24,3 por ciento del total. En segundo lugar quedó “Defensa y Seguridad” al promediar el 26,1 de ese subgrupo y el 7,4 por ciento del gasto total. La categoría se completa con el rubro Justicia promedió un 11,3 por ciento del total de la categoría y un 3,2 por ciento del gasto total.

En lo que corresponde a “Servicios Económicos”, durante toda la serie el principal aporte respecto al gasto total se lo llevó el sector “Servicios”, donde se incluye transporte, que demandó un 41,8 por ciento del gasto promedio de la categoría y un 4,7 por ciento del gasto total. Por detrás lo siguen “Energía y combustible” con un 29,6 por ciento del gasto de la categoría y un 3,3 por ciento del gasto total. Por último, queda la categoría “Servicios de la deuda” que no aparece desagregada. Por lo tanto, el dato a destacar es el gasto promedio de 1,8 por ciento del gasto total.

Cuadro 8: Gasto por finalidad y función

En millones de pesos
2001-2009

Finalidad	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
I. Funcionamiento del Estado	132	133	173	220	342	284	312	541	641
I. 1. Administración General	62	62	96	140	246	175	177	353	426
I. 2. Justicia	24	24	26	26	28	33	41	53	58
I. 3. Defensa y Seguridad	46	46	50	54	68	75	94	136	157
II. SERVICIOS SOCIALES	302	289	340	388	532	673	866	1.021	1.335
II. 1. Educación, cultura y CyT.	141	141	162	175	221	266	345	493	672
II. 2. Salud	98	96	115	117	139	182	221	287	350
II. 3. Agua Potable y Alcantarillado	5	6	3	3	3	3	3	3	3
II. 4. Vivienda y urbanismo	21	15	22	37	73	93	101	133	158
II. 5. Promoción y asistencia social	18	23	33	51	90	123	190	97	143
II. 6. Previsión social	11	5	2	2	2	3	2	3	3
II. 7. Trabajo	8	3	2	2	3	3	4	5	6
III. SERVICIOS ECONÓMICOS	55	44	43	80	112	171	143	156	303
III. 1. Producción primaria	11	9	11	21	37	43	23	32	56
III. 2. Energía	5	7	5	7	9	16	41	57	180
III. 3. Industria	0	0	0	1	1	1	0	0	0
III. 4. Servicios (transporte y otros)	38	21	24	35	56	102	72	59	57
III. 5. Otros	1	6	3	16	10	9	6	8	10
IV. SERVICIOS DE LA DEUDA	28	14	18	19	27	18	19	18	21
Total	518	480	573	707	1.013	1.146	1.339	1.737	2.300

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación.

Cuadro 9: Gasto por finalidad y función

En porcentaje
2001-2009

Finalidad y función	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
I. Funcionamiento del Estado	25,5	27,6	30,1	31,1	33,8	24,8	23,3	31,2	27,9

I. 1. Administración General	11,9	12,9	16,8	19,8	24,3	15,3	13,2	20,3	18,5
I. 2. Justicia	4,7	5,0	4,6	3,7	2,8	2,9	3,1	3,0	2,5
I. 3. Defensa y Seguridad	8,9	9,7	8,7	7,6	6,7	6,6	7,0	7,8	6,8
II. Servicios sociales	58,4	60,2	59,3	55,0	52,5	58,8	64,6	58,8	58,0
II. 1. Educación, cultura y CyT.	27,2	29,3	28,4	24,8	21,8	23,2	25,7	28,4	29,2
II. 2. Salud	19,0	20,1	20,1	16,6	13,8	15,9	16,5	16,5	15,2
II. 3. Agua Potable y Alcantarillado	0,9	1,3	0,5	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1
II. 4. Vivienda y urbanismo	4,1	3,2	3,8	5,2	7,2	8,1	7,5	7,7	6,9
II. 5. Promoción y asistencia social	3,5	4,8	5,7	7,2	8,8	10,8	14,2	5,6	6,2
II. 6. Previsión social	2,2	1,0	0,4	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1
II. 7. Trabajo	1,5	0,6	0,4	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3
III. Servicios económicos	10,7	9,2	7,5	11,3	11,0	14,9	10,7	9,0	13,2
III. 1. Producción primaria	2,1	2,0	1,9	3,0	3,7	3,7	1,7	1,8	2,4
III. 2. Energía	1,0	1,4	0,9	1,0	0,8	1,4	3,1	3,3	7,8
III. 3. Industria	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
III. 4. Servicios (transporte y otros)	7,3	4,4	4,2	4,9	5,5	8,9	5,4	3,4	2,5
III. 5. Otros	0,2	1,3	0,6	2,3	1,0	0,8	0,5	0,5	0,4
IV. Servicios de la deuda	5,5	3,0	3,1	2,6	2,6	1,6	1,4	1,0	0,9
Total	100,0								

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación.

En lo que respecta al gasto por objeto, lo que se observa es que a lo largo del período 2001-2011 los gastos corrientes demandaron en promedio de 79,9 por ciento del gasto total, con un techo de 94,5 por ciento en 2002 y un piso de 74,8 por ciento en 2010. Dentro de los gastos corrientes, sobresale el gasto en Personal que consumió en promedio el 52,4 por ciento del gasto de la categoría y 41,9 del gasto total del Estado provincial, con un techo de 53,9 en 2002 y un piso de 34,3 por ciento en 2005.

Dentro de los gastos corrientes, también demandaron un porcentaje relevante las transferencias con un 35,2 por ciento de la categoría y 28,1 del gasto total,

habiendo registrado un piso de 25,2 por ciento en 2010 y un techo de 33,3 por ciento en 2007. Al interior de esta categoría se puede observar que las transferencias al sector privado demandaron un 64,6 por ciento del total contra un 35,1 por ciento de las destinadas al sector privado y apenas un 0,3 por ciento de las dirigidas al sector externo. La máxima diferencia se registro en 2001 cuando las transferencias al sector público concentraron un 79,5 por ciento de las transferencias, mientras que las dirigidas al sector privado sumaron el otro 20,5 por ciento. Vale aclarar en este caso que el análisis del gasto por finalidad realizado antes no incluyó las transferencias de provincia a municipios por tratarse de un insumo para la consolidación, mientras que los datos del gasto por objeto si las contemplan.

Por último, vale destacar que los gastos de capital durante la serie analizada promediaron 20,1 por ciento con un piso de 20,5 por ciento en 2002 y un techo de 25,2 por ciento en 2010. Al interior de esta última categoría, la inversión real directa demandó un 64,5 por ciento del gasto de la categoría y el resto se concentró fundamentalmente en transferencias de capital (22,8 por ciento), mientras que inversión financiera completó el total con el 12,7 por ciento.

Cuadro 10: Gasto por objeto

En porcentaje
2001-2011

Objeto del gasto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
I. Gastos corrientes	90,5	94,5	92,4	84,9	74,9	79,5	85,4	82,6	77,0	74,8	77,4
I.1. Gastos de Consumo	58,3	63,1	59,0	52,9	44,0	46,4	51,0	51,5	48,9	48,4	50,3
- Personal	51,2	53,9	48,5	41,8	34,3	35,6	41,5	43,4	41,1	41,0	42,6
- Bienes de Consumo	1,6	2,1	2,9	2,6	2,5	2,9	2,4	2,4	2,2	2,1	2,2
- Servicios	5,5	7,0	7,6	8,5	7,2	7,8	7,0	5,7	5,6	5,3	5,5
I.2. Rentas de la Propiedad	4,7	2,5	2,7	2,2	2,3	1,3	1,2	0,9	0,8	1,3	1,0
I.3. Transferencias Corrientes	27,5	28,9	30,6	29,7	28,7	31,8	33,3	30,2	27,3	25,2	26,1
- Al Sector Privado	5,6	6,3	8,0	9,1	10,9	11,7	14,5	10,7	9,9	8,9	9,2
- Al Sector Público	21,9	22,6	22,6	20,6	17,8	20,1	18,7	19,2	17,1	16,3	16,9

- Al Sector Externo	0	0	0,0	0	0	0	0	0,2	0,4	0	0,0
II. Gastos de capital	9,5	5,5	7,6	15,1	25,1	20,5	14,6	17,4	23,0	25,2	22,6
II. 1. Inversión Real Directa	8,1	3,8	5,4	8,8	13,5	20,1	13,3	12,7	17,1	16,2	9,4
II. 2. Transferencias de Capital	0,5	1,0	1,3	5,3	10,8	0,2	1,0	3,7	3,7	5,7	7,1
II.3. Inversión Financiera	0,9	0,7	0,9	1,1	0,8	0,3	0,2	1,0	2,2	3,2	6,2
Gasto total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

SALTA

12. Análisis de la situación fiscal de Salta

12.1. Composición de los recursos en función del origen

El componente más significativo de los recursos de la provincia de Salta lo constituye el aporte que realiza el Estado Nacional a través del régimen de coparticipación federal y otras transferencias corrientes⁴³ y de capital. Entre 2001 y 2011 esos rubros representaron en promedio un 75,3 por ciento de los ingresos provinciales anuales, con un piso de 61,7 por ciento en 2001 y un techo de 77,7 por ciento en 2006. El resto de los ingresos son propios y provienen de los impuestos provinciales, otros recursos no tributarios, la venta de bienes y servicios, las rentas de la propiedad, los recursos propios de capital y el rubro disminución de la inversión financiera.

Cuadro 1: Ingresos provinciales

2001-2011

En millones de pesos

Año	Ingresos propios (*)	%	Ingresos de origen nacional (**)	%	Total
2001	408	38,3	658	61,7	1066
2002	204	26,1	578	73,9	782
2003	265	25,3	784	74,7	1049
2004	324	22,4	1126	77,6	1450
2005	427	22,9	1433	77,1	1860
2006	526	22,3	1829	77,7	2355
2007	808	24,8	2454	75,2	3262
2008	1014	25,4	2985	74,6	3999
2009	1321	27,0	3573	73,0	4894
2010	1508	23,5	4912	76,5	6420
2011	1897	23,3	6234	76,7	8131

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

(*) Incluye recursos tributarios de origen provincial, no tributarios (regalías y otros), provenientes de venta de bienes y servicios y de rentas de la propiedad, recursos propios de capital y disminución de la inversión financiera.

(**) Incluye régimen de coparticipación federal y otras transferencias corrientes y de capital.

⁴³ En transferencias corrientes se incluyen programas de seguridad alimentaria, incentivo docente, compensaciones salariales docentes y el financiamiento del déficit de la caja previsional en caso de que sea necesario.

El porcentaje de los ingresos de origen nacional dentro del total los recursos disponibles evidencia una dependencia casi absoluta con respecto al gobierno central. Otra forma más clara aún de medir el recorte de la autonomía financiera es analizar la relación existente entre los recursos provinciales y el gasto total de la jurisdicción. Este indicador muestra que los recursos propios apenas alcanzaron a cubrir en promedio el 26,2 por ciento de los gastos totales del gobierno provincial entre 2001 y 2011, con un piso de 23,5 por ciento en 2005 y un techo de 44,9 por ciento en 2001. No obstante, este último porcentaje está lejos del promedio, pues sacando esa cifra registrada al comienzo de la serie el techo pasa a ser el 27,6 por ciento en 2009.

Cuadro 2: Autonomía Financiera

2001-2011

En millones de pesos

Año	Ingresos propios (*)	Gasto Total	Autonomía Financiera (%)
2001	408	909	44,9
2002	204	762	26,8
2003	265	971	27,3
2004	324	1327	24,4
2005	427	1817	23,5
2006	526	2230	23,6
2007	808	3124	25,9
2008	1014	3753	27,0
2009	1321	4793	27,6
2010	1508	5724	26,3
2011	1897	7838	24,2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

(*) Incluye recursos tributarios de origen provincial, no tributarios (regalías y otros), provenientes de venta de bienes y servicios y de rentas de la propiedad, recursos propios de capital y disminución de la inversión financiera.

Los ingresos propios no sólo incluyen recursos tributarios sino también regalías, dinero proveniente de la venta de bienes y servicios y renta de propiedades, entre otros ítems. Por lo tanto, es importante precisar la incidencia sólo de la recaudación tributaria en el total de los recursos. Ese cálculo arroja que los impuestos provinciales promediaron sólo un 17,1 por

ciento del total de los recursos disponibles por parte de la gobernación entre 2001 y 2011, con un piso de 11,3 por ciento en 2001 y un techo de 20,9 en 2002. Son cifras porcentuales bajas que permiten ver los límites de la autonomía financiera. Sólo cinco provincias superaron la marca del 20 por ciento: Mendoza (24 por ciento) Córdoba (29 por ciento) Santa Fe (30 por ciento), Buenos Aires (47 por ciento) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (79 por ciento). La Rioja, en cambio, se ubica de la mitad para abajo del ranking. Más cerca de Formosa (4,8 por ciento) y La Rioja (4 por ciento), que tienen una extraordinaria dependencia financiera del gobierno central.

Cuadro 3: Recursos tributarios de origen provincial sobre recursos totales

2001-2011

En millones de pesos

Año	Recursos tributarios	% de recursos totales
2001	121	11,3
2002	164	20,9
2003	212	20,2
2004	271	18,7
2005	340	18,3
2006	434	18,4
2007	615	18,8
2008	709	17,7
2009	766	15,7
2010	992	15,5
2011	1397	17,2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

En lo que respecta al aporte del Estado Nacional, la mayoría de los ingresos proviene del régimen de coparticipación federal de recursos fiscales previstos en la ley 23.548 de enero de 1988 y sus modificatorias. Entre 2001 y 2011 esa partida concentró en promedio el 59,4 por ciento de los recursos provenientes de la Nación, con un piso de 51,8 por ciento en 2010 y un techo de 67 por ciento en 2004. El rubro “otros ingresos de origen nacional” promedió en el mismo período un 26,1 por ciento de los recursos nacionales, con una tendencia decreciente durante la serie analizada. En 2001 este rubro

representaba el 34,7 por ciento de los ingresos nacionales totales. Al año siguiente subió al 37,2 por ciento y luego comenzó a caer. En 2003 descendió al 33,3 por ciento, en 2004 al 27,6 por ciento y en 2005 al 25,6 por ciento. En 2007 tocó un piso de 24,9 por ciento y luego subió hasta un 28,2 por ciento en 2010, aunque en el último año de la serie retrocedió hasta 20,6 por ciento, casi 17 puntos porcentuales menos que en 2002. La contrapartida de esa fuerte baja de casi 8 puntos entre 2010 y 2011 fue la suba de los ingresos de coparticipación de ese año, que en términos relativos pasaron de representar un 51,8 por ciento en 2010 a un 63,2 por ciento en 2011, 11,4 puntos más. Por lo tanto, los recursos llegaron, pero por otra vía.

Otro de los rubros son las “transferencias corrientes” donde se incluyen programas de seguridad alimentaria, incentivo docente, compensaciones salariales docentes y el financiamiento del déficit de la caja previsional, cuando es necesario. Esta partida promedió un 7,5 por ciento a lo largo de la serie, con un techo de 10,7 en 2001 y un piso de 3,4 por ciento en 2004.

Por último, se destacan las transferencias de capital destinadas a financiar obra pública provincial. En los primeros tres años a la provincia le ingresaron por esta vía apenas 8 millones, el 0,4 por ciento del total de los ingresos de ese período. Sin embargo, a partir de entonces esas partidas comenzaron a crecer de manera significativa, pasando a representar un 2 por ciento del total en 2004, un 6,4 por ciento en 2006 y un 6,9 en 2007. En 2008 bajó a 4,9, pero al año siguiente alcanzó un pico de 11,6 por ciento. En términos absolutos esa suba significó pasar de 146 a 416 millones de pesos. Al igual que se lo hizo en los informes de las otras jurisdicciones, es importante aclarar que un factor que sin duda influyó en la evolución de este último rubro fue la creación en 2008, durante el conflicto con las entidades rurales por la resolución 125 que proponía una suba de los derechos de exportación, del Fondo Federal Solidario que desde 2009 transfiere a las provincias un 30 por ciento de lo producido por las retenciones a las exportaciones de soja de manera automática. Entre 2009 y 2011, este fondo representó un 40 por ciento del total de las transferencias de capital realizadas al conjunto de las provincias. En el caso de Salta, luego del pico de 2009 se observa una caída en términos relativos para cerrar la serie

analizada con un 6,5 por ciento del total. No obstante, en términos absolutos las transferencias de capital se mantuvieron relativamente estables. En 2009 habían trepado a 416 millones. En 2010 subieron a 487 millones y en 2011 retrocedieron levemente para sumar 405 millones de pesos.

Cuadro 4: Ingresos de origen nacional

En millones de pesos
Período 2001-2011

Año	Coparticipación federal	Otros recursos	Transferencias corrientes	Transferencias de capital	Total
2001	357	228	70	3	658
2002	326	215	35	2	578
2003	486	261	34	3	784
2004	754	311	38	22	1125
2005	943	366	64	60	1433
2006	1147	471	94	117	1829
2007	1515	610	159	170	2454
2008	1854	818	167	146	2985
2009	1924	992	241	416	3573
2010	2546	1386	493	487	4912
2011	3938	1286	604	405	6233

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

Cuadro 5: Ingresos de origen nacional

En porcentaje
Período 2001-2011

Año	Coparticipación federal	Otros recursos	Transferencias corrientes	Transferencias de capital	Total
2001	54,2	34,7	10,7	0,4	100
2002	56,3	37,2	6,1	0,4	100
2003	62,0	33,3	4,3	0,4	100
2004	67,0	27,6	3,4	2,0	100
2005	65,8	25,6	4,4	4,2	100
2006	62,7	25,7	5,2	6,4	100
2007	61,8	24,9	6,4	6,9	100
2008	62,1	27,4	5,6	4,9	100
2009	53,9	27,8	6,7	11,6	100

2010	51,8	28,2	10,0	10,0	100
2011	63,2	20,6	9,7	6,5	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

12.2. Potestad tributaria del gobierno provincial y delegación de competencias a los municipios.

La recaudación tributaria de la provincia de Salta se basa fundamentalmente en el impuesto a los ingresos brutos y a los sellos, pues el impuesto a los automotores y el inmobiliario rural están en manos de los municipios, aunque, según la Constitución Nacional, su política y administración corresponden al ámbito provincial. La Constitución Provincial establece en su artículo 173 que “son atribuciones y deberes de los municipios establecer los impuestos que deben percibir sobre los ramos a su cargo”. A su vez, en otro fragmento de ese mismo artículo se aclara que “las municipalidades no podrán establecer impuestos directos ni indirectos sobre la producción y frutos del país, ni sobre los establecimientos industriales y sus productos, con excepción de los de seguridad, higiene u otros de carácter esencialmente municipal”.

Los tributos son establecidos en el Código Fiscal⁴⁴, mientras que los impuestos, tasas y contribuciones correspondientes a esos tributos se determinan en la Ley Impositiva⁴⁵ y en leyes especiales. Lo que sigue es un detalle de las características de los principales tributos que se cobran en la provincia:

Impuesto a las Actividades Económicas

Es un impuesto que se aplica al ejercicio del comercio industria, profesión, oficio, negocio, locaciones de bienes, obras o servicios, o de cualquier otra actividad a título oneroso -lucrativa o no- cualquiera sea la naturaleza del sujeto que la preste, incluidas las sociedades cooperativas, y el lugar donde se realice (zonas portuarias, espacios ferroviarios, aeródromos y aeropuertos, terminales de transporte, edificios y lugares de dominio público y privado (CT. Art. 159). Son contribuyentes del impuesto las personas de existencia visible, capaces o

⁴⁴ Ley Provincial 5040 y sus modificatorias.

⁴⁵ Ley Provincial 6611 y sus modificatorias.

incapaces, las personas jurídicas, las sociedades, asociaciones y entidades con personería jurídica o sin ella (CT. Art. 15). Además, en el artículo 172 se aclara que también deben tributar los fideicomisos constituidos en el país conforme a las disposiciones de la Ley N° 24.441. La base imponible está constituida por el monto total de los ingresos brutos devengados en el período fiscal de las actividades gravadas (CT. Art. 162).

El Código Fiscal establece en su artículo 174 las siguientes exenciones:

- a) El Estado Nacional, Estados Provinciales, Municipalidades y sus dependencias, centralizadas o descentralizadas, excepto cuando realicen bienes o presten servicios a título oneroso a terceros, incluidos servicios públicos, actuando como entidades de derecho privado;
- b) Las representaciones diplomáticas y consulares de los países extranjeros acreditados ante el Gobierno de la República;
- c) Las bolsas de comercio autorizadas a cotizar títulos-valores y los mercados de valores;
- d) Los establecimientos educacionales privados incorporados a los planes de enseñanza oficial, reconocidos como tales por las respectivas jurisdicciones;
- e) Las operaciones realizadas por las entidades o comisiones de beneficencias, de bien público, asistencia social, científicas, artísticas, culturales y deportivas, cooperadoras, fundaciones, sociedades de fomento e instituciones religiosas, siempre que los ingresos obtenidos sean destinados exclusivamente al objeto previsto en sus estatutos sociales, acta de constitución o documento similar y, en ningún caso, se distribuyan directa o indirectamente, entre los socios. En todos los casos se deberá contar con personería jurídica o el reconocimiento o autorización por autoridad competente, según corresponda;
- f) Las asociaciones, entidades sindicales y gremiales, reconocidas como tales por la autoridad competente, únicamente en la parte de los ingresos que no provengan del ejercicio de actos de comercio y/o industria;
- g) Las asociaciones mutualistas constituidas de conformidad con la legislación vigente, con excepción de la actividad que puedan realizar en materia de seguros;

- h) Las cooperativas de consumo que tengan su sede central en esta Provincia, por las operaciones que realicen con sus socios;
- i) Las exportaciones, entendiéndose por tales la actividad consistente en la venta de productos y mercaderías efectuadas al exterior por el exportador con sujeción a los mecanismos aplicados por la Administración Nacional de Aduanas, incluyendo el transporte internacional de cargas.
- j) La impresión, edición, distribución y/o venta de diarios, periódicos, revistas y libros culturales, científicos y técnicos, de actualidades y/o difusión o información;
- k) El trabajo personal ejecutado en relación de dependencia, con remuneración fija o variable y el desempeño de cargos públicos;
- l) Las cooperativas de comercialización e industrialización de productos agropecuarios, mineros y forestales, que tengan su sede central en Salta, por las operaciones que realicen respecto de los productos recibidos de los mismos productores socios de ellas;
- m) El transporte internacional de pasajeros y/o cargas efectuados por empresas constituidas en el exterior, en Estados con los cuales el país tenga suscriptos o suscriba acuerdos o convenios para evitar la doble imposición en la materia, de los que surja, a condición de reciprocidad, que la aplicación de gravámenes queda reservada únicamente al país en el cual estén constituidas las empresas;
- n) Honorarios de Directorios y Consejos de Vigilancia y otro de similar naturaleza, hasta la suma que en proporción mensual equivalga a siete veces el salario mínimo, vital y móvil;
- o) Jubilaciones y otras pasividades, en general;
- p) Los ingresos de los socios y accionistas de cooperativas de trabajo, provenientes de los servicios prestados en las mismas, hasta la suma que en proporción mensual equivalga a siete veces el salario mínimo;
- q) Los intereses y/o ajustes de estabilización o corrección monetaria de depósitos en caja de ahorro, cuando los fondos que lo generan hayan sido impuestos como consecuencias de una disposición legal o administrativa originada en regímenes laborales, o resolución judicial en relación a montos depositados en juicio, cualquiera sea la naturaleza u origen de éstos;

- r) Los ingresos de profesiones liberales, correspondientes a cesiones o participaciones que les efectúen otros profesionales, cuando estos últimos computen la totalidad de los ingresos como materia gravada.
- s) Las actividades ejercidas por emisoras de radio y televisión;
- t) El intercambio de combustibles líquidos y gas natural realizado entre refinadores;
- u) Los intereses de depósitos en Cajas de Ahorro y a Plazo Fijo y Cuentas Corrientes Bancarias;
- v) La producción de bienes -excluida la industrialización de hidrocarburos- efectuada en Salta por empresas con planta industrial radicada en la misma, excepto las operaciones realizadas con consumidores finales;
- w) La producción primaria efectuada en la Provincia -excepto petróleo crudo y gas natural- en su primera etapa de comercialización;
- x) Productores que fabriquen productos aptos para celíacos y que lleven la inscripción "apto para celíacos".
- z) Las agencias de viajes por las operaciones de organización e intermediación de servicios turísticos, viajes, excursiones, venta de pasajes y similares realizados en territorio nacional;
- a') La enseñanza de formación y/o perfeccionamiento en materia turística y/u hotelera, comprendiendo exclusivamente, las actividades consistentes en el desarrollo de cursos académicos y el otorgamiento de títulos en administración y gestión dirigidas al desarrollo y gestión del turismo.
- b') Las organizaciones internacionales y nacionales y entidades gremiales empresarias o profesionales directamente vinculadas al sector turístico, por las actividades vinculadas exclusivamente al desarrollo y fomento del turismo
- c') Las cooperativas de provisión que tengan sus sedes central o sucursal instaladas en Salta, por las operaciones que realicen con sus socios que tengan domicilio fiscal en la Provincia y siempre que se marque una incidencia en menos en el precio.
- d') Los ingresos obtenidos por la exportación de servicios cuya utilización o explotación efectiva se lleve a cabo en el exterior.
- e') Las rentas y/o ajustes de estabilización o corrección monetaria sobre títulos, letras, bonos, obligaciones y demás papeles en moneda nacional, o extranjera,

emitidas o que se emitan en el futuro por la Nación, las Provincias y las Municipalidades.

Impuesto de sellos

Es un impuesto que se aplica sobre todos los actos, contratos y operaciones de carácter oneroso, o susceptibles de apreciación económica, instrumentados pública o privadamente en el territorio de la Provincia (CT. Art. 226). También se encuentran sujetos al pago del impuesto los actos, contratos y operaciones instrumentados fuera de la Provincia cuando de su texto, o como consecuencia de los mismos, deban producir efectos en esta jurisdicción (CT. Art. 227).

El Código Tributario de la provincia establece que están exentos de este impuesto:

- 1°) El Estado Nacional, Estados Provinciales, Municipalidades y sus dependencias, centralizadas o descentralizadas, excepto cuando realicen bienes o presten servicios a título oneroso a terceros, incluidos servicios públicos, actuando como entidades de derecho privado;
- 2°) Las asociaciones de asistencia social, culturales y deportivas con Personería Jurídica, salvo en lo referente al sellado de actuación judicial;
- 3°) Las Mutuales y Cooperativas reconocidas como tales por la autoridad competente, excepto cuando realicen operaciones financieras con sus socios o terceros, se encuentren o no comprendidas en la Ley N° 21.526 y/o las que la modifiquen o replacen en el futuro, como también aquellas que realicen operaciones de seguros;
- 4°) Las corporaciones religiosas debidamente inscriptas en el Registro Nacional de Cultos;
- 5°) La Iglesia Católica, Apostólica y Romana o de las corporaciones religiosas que se encuentran dentro de la misma, siempre que cumplan con sus fines específicos;
- 6°) Las Entidades con Personería Gremial, cualquiera sea su grado, regidas por la Ley de Asociaciones Profesionales.

Impuesto Inmobiliario

Es un impuesto anual que se cobra por cada inmueble ubicado en la provincia de Salta. La determinación de las cuotas y alícuotas debe ser fijada en la Ley Impositiva (C.F. Art. 123). La base imponible del impuesto está constituida por la valuación fiscal, determinada por la Dirección General de Inmuebles con arreglo a las normas que establece el Código Fiscal. De hecho, el Código explicita que la valuación fiscal de una parcela resultará de la suma del valor de la tierra y de las mejoras, que se determinarán separadamente, y aclara que no se computarán como mejoras las construcciones declaradas inhabitables por la autoridad municipal, como tampoco los cercos y medianeras cuando sean la única construcción existente en la parcela. En los casos de parcelas afectadas al régimen de propiedad horizontal, la valuación fiscal de cada una de las unidades resultantes se determinará sumando el valor de la parte de propiedad exclusiva, al valor proporcional que le corresponda en las partes de propiedad común (C.F. Art. 138).

El valor de las tierras y de las mejoras surge de la ponderación de los correspondientes valores unitarios básicos.

Para determinar el valor de la tierra libre de mejoras el Código establece que se debe proceder de la siguiente manera: a) Para las parcelas urbanas, la valuación se obtiene a partir de un valor unitario básico, establecido de acuerdo a los precios corrientes de mercado en la zona, al momento de disponerse la valuación general. b) Para las parcelas subrurales y rurales el valor se obtiene a partir de un valor unitario básico, determinado por cada zona de igual aprovechamiento económico, de acuerdo a los precios corrientes de mercado en la zona, al momento de disponerse la valuación general. Se consideran incluidos en este concepto las inversiones y derechos no sujetos a amortización y que, una vez efectuadas, forman parte integrante de la tierra, tales como la concesión de aguas públicas, obras de desmontes o desbosques, nivelación, canalización para riego y desagües, mejoramiento y recuperación de tierras (C.F. Art. 140).

Por su parte, para determinar el valor de las mejoras se procede de la siguiente manera: a) Para los edificios y sus obras accesorias, los valores unitarios

básicos se determinan según destinos y tipos, de acuerdo a los costos corrientes de los mismos al momento de disponerse la valuación general. b) Para las instalaciones de las parcelas subrurales, los valores unitarios básicos se determinan según tipos, de acuerdo a los costos corrientes de las mismas. c) Para las instalaciones de las parcelas rurales, los valores unitarios básicos se determinan según tipos, de acuerdo a los costos corrientes de las mismas. No son computables las mejoras edilicias, sus obras accesorias e instalaciones afectadas directamente a la explotación de actividades primarias de las mismas (C.F. Art. 141). En el Código se establece también que “por las parcelas urbanas, baldías o parcialmente edificadas, se debe pagar el impuesto con un recargo anual que fijará la ley impositiva y, que dependerá de la relación existente entre el valor fiscal de las mejoras computables y el valor fiscal del terreno libre de mejoras (C.F. Art. 126).

Por último, el Código aclara que las parcelas constitutivas de única propiedad de beneficiarios de la clase pasiva de las distintas cajas previsionales o de su cónyuge, considerando bienes gananciales y propios de ambos, cuya valuación fiscal no supere el límite que anualmente establezca la ley impositiva, gozarán de una deducción del sesenta por ciento sobre el impuesto anual, la que en ningún caso dará lugar a devolución de importes abonados en concepto de anticipos o pagos a cuenta efectuados durante el respectivo ejercicio fiscal. A tales efectos el beneficiario deberá percibir un haber mensual no superior al mínimo que el Estado Nacional o Provincial fije para el sector, y a la vez el mismo deberá constituir el único ingreso del grupo familiar. Este beneficio será concedido anualmente por la Dirección General de Rentas sólo a pedido del contribuyente (C.F. Art. 158). Además, el Código exceptúa del pago del impuesto a los siguientes inmuebles:

- 1°) Las parcelas de propiedad del Estado Nacional, Estados Provinciales, Municipalidades y sus dependencias, centralizadas o descentralizadas, excepto cuando realicen bienes o presten servicios a título oneroso a terceros, incluidos servicios públicos, actuando como entidades de derecho privado;
- 2°) Las parcelas de propiedad de la Iglesia Católica Apostólica Romana, las corporaciones religiosas que se encuentren dentro de la misma y las demás

inscritas en el Registro Nacional de Cultos, solamente con respecto a las parcelas destinadas al cumplimiento de sus fines específicos;

3°) Las parcelas de propiedad de las comisiones municipales de fomento y las asociaciones con personería jurídica o reconocidas por autoridad competente que tengan fines de asistencia social, salud pública, educación pública, deportes o fomento rural;

4°) Las parcelas de propiedad de los estados extranjeros acreditados ante el Gobierno de la Nación, solamente cuando sean ocupadas como sedes oficiales de sus representantes diplomáticos o consulares;

5°) Las parcelas cuya valuación fiscal no supere el límite que anualmente establezca la ley impositiva.

Impuesto a los automotores

Es un impuesto que se paga por los vehículos automotores, acoplados, casas rodantes, motocicletas, motonetas, micro-coupes y afines radicados en la Provincia. El impuesto es proporcional al tiempo de radicación del vehículo. (C.F. Art. 291). Son contribuyentes del impuesto los titulares de dominio, inscritos en ese carácter en el Registro de la Propiedad del Automotor (C.F. Art. 293). El Código establece además que el modelo, peso y origen de los vehículos automotores destinados al transporte de personas son los índices con los que la Ley Impositiva debe determinar la base imponible y fijar las escalas del impuesto. La carga transportable y el número de ruedas de los vehículos automotores y acoplados destinados al transporte de carga son, además de los señalados anteriormente, los índices para determinar la base imponible y fijar las escalas del impuesto (C.F. Art. 294).

Están exentos del pago del impuesto:

1°) El Estado Nacional, Estados Provinciales, Municipalidades y sus dependencias, centralizadas o descentralizadas, excepto cuando realicen bienes o presten servicios a título oneroso a terceros incluidos servicios públicos, actuando como entidades de derecho privado;

2°) Los vehículos especificados patentados fuera de la Provincia o en el extranjero, cuyo tiempo de radicación no exceda de tres meses;

- 3°) Las máquinas agrícolas, viales, grúas y en general, los vehículos cuyo uso específico no sea el transporte de personas o cosas, aunque accidentalmente deban circular por la vía pública;
- 4°) Los vehículos de propiedad de personas lisiadas adaptados a su manejo, siempre que la disminución física se acredite con certificado expedido por autoridad competente y que dicha adaptación sea aprobada a satisfacción de la Dirección;
- 5°) Los vehículos automotores y acoplados de propiedad del cuerpo de Bomberos Voluntarios o Instituciones de beneficencia pública, siempre que tengan personería jurídica otorgada por el Estado;
- 6°) Los vehículos automotores de propiedad de los Estados extranjeros acreditados ante el Gobierno de la Nación, así como los de propiedad de los señores miembros del Cuerpo Diplomático o Consular del Estado que representen;
- 7°) Por el año de radicación, los vehículos provenientes de otra jurisdicción, siempre que el impuesto hubiera sido abonado en su totalidad por dicho año.

Otros impuestos

Por fuera de los cuatro impuestos reseñados, en el Código Tributario también figuran el Impuesto a los productos forestales, el impuesto a la lotería, el impuesto a los combustibles derivados del petróleo, el impuesto al consumo de energía eléctrica, el impuesto por la venta de boletos de carreras de caballos, el impuesto a la tómbola y tasas retributivas de servicios.

12.3. Organismos de Administración Fiscal

El organismo provincial de administración fiscal es la Dirección General de Rentas, ente dependiente del Ministerio de Economía de Salta (C.F. Art. 5). Las facultades que le atribuyen el Código y las leyes fiscales especiales a la Dirección General de Ingresos Provinciales deben ser ejercidas por el Director General, quien tiene su representación ante los poderes públicos, entes estatales, contribuyentes, responsables y terceros (C.F. Art. 6).

En su artículo 7 el Código Tributario establece que la Dirección General de Rentas tiene las siguientes funciones:

- 1º) Dictar normas generales obligatorias en cuanto a la forma y modo en que deben cumplirse los deberes formales;
- 2º) Exigir la colaboración de los entes públicos, autárquicos o no, y funcionarios de la Administración Pública Provincial o Municipal;
- 3º) Exigir de los contribuyentes y responsables la exhibición de los libros, instrumentos, documentación y cualquier otro tipo de comprobante inherentes a los actos u operaciones que puedan constituir, constituyan o se refieran a hechos impositivos consignados en las declaraciones juradas;
- 4º) Enviar inspecciones a todos los lugares donde se realicen actos o ejerzan actividades que originen hechos impositivos o se encuentren bienes que constituyan materia impositiva, con facultad para revisar los libros, documentos y bienes del contribuyente responsable;
- 5º) Citar a comparecer a las oficinas de la Dirección al contribuyente o responsable o requerirles informes o comunicaciones escritas o verbales;
- 6º) Requerir a la autoridad judicial competente el auxilio de la fuerza pública y orden de allanamiento, debidamente fundada, para efectuar inspecciones o registros de locales, establecimientos, libros, documentos y bienes de contribuyentes, responsables o terceros,
- 7º) Implantar un régimen de identificación de responsables del pago de gravámenes cuya aplicación, percepción o fiscalización se encuentren a su cargo, mediante el otorgamiento o exigencia de una cédula o credencial que cumpla esa finalidad.
- 8º) Dictar normas generales obligatorias con relación a agentes de retención, percepción e información, y establecer las obligaciones a su cargo.
- 9º) Intervenir en la interpretación de las normas fiscales, cuando lo estime conveniente o a solicitud de los contribuyentes, otros responsables y/o entidades gremiales o cualquier otra organización que represente un interés colectivo, siempre que el pronunciamiento a dictarse ofrezca interés general.
- 10) Celebrar convenios de colaboración con organismos nacionales, provinciales y municipales y con entidades privadas tendientes a optimizar los sistemas de percepción de los tributos.

11) Establecer las aperturas y desagregaciones del Código de Actividades Económicas que se aplicarán en el cumplimiento de las obligaciones correspondientes al Impuesto a las Actividades Económicas.

12) Dictar normas generales obligatorias, de carácter reglamentario, en cuanto a la aplicación de las normas del Código y leyes fiscales especiales.

13) Organizar y reglamentar el funcionamiento interno de esta Dirección General de Rentas, en sus aspectos estructurales, funcionales y de administración de personal, incluyendo el dictado y la modificación de la estructura orgánica funcional en los niveles inferiores.

12.4. Recursos y Procedimiento tributario

El Código Tributario provincial establece que la Dirección General de Rentas debe resolver las consultas que formulen los contribuyentes o responsables sobre el cumplimiento de las obligaciones fiscales previstas en el Código o leyes fiscales especiales, en los casos concretos y de interés general y frente a los pedidos de devolución de impuestos, tasas, contribuciones, multas, recargos e intereses. La Dirección antes de dictar resolución, debe dar vista al interesado para que en el término de quince días alegue su defensa por escrito y ofrezca o produzca las pruebas que hagan a su derecho. Vencido dicho término, la Dirección podrá disponer que se practiquen otras diligencias de pruebas o cerrar la actuación dictando pronunciamiento fundado en el término máximo de noventa días en el cual expresará, en su caso, las razones de la desestimación de las pruebas no diligenciadas (C.F. Art. 68).

Contra las Resoluciones de la Dirección que determinen, en forma cierta o presuntiva, tributos y accesorios o impongan sanciones, los contribuyentes o responsables y los infractores afectados podrán interponer únicamente los siguientes recursos:

a) Recurso Jerárquico ante el Ministro de Hacienda y Obras Públicas cuando el monto de la determinación de tributos y sus accesorios o de las sanciones, en cada caso, no supere el monto equivalente a cien mil unidades tributarias (100.000 U.T).

b) Recurso Jerárquico directo ante el Gobernador de la Provincia cuando el monto de la determinación de tributos y sus accesorios o de las sanciones, en

cada caso, supere el monto equivalente a cien mil unidades tributarias (100.000 U.T).

Asimismo, contra las Resoluciones de la Dirección recaídas en cuestiones distintas a las mencionadas precedentemente, el contribuyente o responsable podrá interponer, dentro del plazo de quince días de notificados, Pedido de Aclaratoria o Recurso de Reconsideración por ante el Director General. La resolución del mismo, será apelable mediante Recurso Jerárquico ante el Ministro (C.F. Art. 69).

Las Resoluciones del Ministro de Economía, Infraestructura y Servicios Públicos o el que en el futuro lo reemplace y las decisiones emanadas del Gobernador de la Provincia serán definitivas, quedando a salvo el derecho de los recurrentes para entablar acción judicial, previo cumplimiento, en su caso, de las obligaciones fiscales, determinadas en la instancia administrativa, con excepción de las multas (C.F. Art. 71).

12.5. Composición de la recaudación provincial

La recaudación de origen provincial está compuesta fundamentalmente por el impuesto a los ingresos brutos, el cual concentró en promedio el 80,2 por ciento a lo largo de toda la serie analizada. Este es un tributo que se aplica sobre la facturación y como suele ser trasladado a los precios opera como un impuesto al consumo, siendo el más regresivo de los principales tributos que percibe el gobierno de Salta. Se lo califica como regresivo porque la alícuota que aplica es constante. Es decir, no aumenta a medida que aumenta el valor del hecho imponible. La creciente participación de este gravamen no solo constituye un llamado de atención por ser un tributo regresivo sino porque al ser un impuesto a las transacciones económicas, su nivel de recaudación es mucho más sensible a las variaciones del ciclo económico que, por ejemplo, el del impuesto inmobiliario y, por lo tanto, no permite a los Estados provinciales financiar una política fiscal anticíclica. A su vez, en términos productivos se trata de un impuesto que puede afectar el nivel de precios, en caso de que los

agentes económicos sean formadores de precios, o la rentabilidad cuando son tomadores de precios. En ambos casos, el efecto productivo es negativo.

En el caso de los ingresos brutos, el 80,2 por ciento del total de los tributos que recaudó la provincia en el período 2001-2011, marcó un piso de 76,1 por ciento en 2003 y un techo de 82 por ciento en 2009 (ver cuadros 6 y 7).

Esos casi 6 puntos que ganó ingresos brutos entre 2003 y 2009 fue en detrimento fundamentalmente del impuesto Inmobiliario que en el mismo período retrajo su participación de 4,1 a 0,9 por ciento (3,2 puntos). No obstante, y a diferencia de lo ocurrido en otras provincias, los gravámenes señalados se mantuvieron relativamente estables. En La Rioja, por ejemplo, entre 2001 y 2011, los dos extremos de la serie, la participación relativa de Ingresos Brutos trepó de 65,2 a 84,4 por ciento (19,2 puntos) al mismo tiempo que el Inmobiliario cayó de 13 a 2,2 por ciento (10,8 puntos). En Salta, en cambio, en el mismo período Ingresos Brutos trepó de 76,4 a 80,8 por ciento (4,4 puntos) y el Inmobiliario cayó de 3,1 a 1,5 por ciento (1,6 puntos).

El impuesto a los sellos, por su parte, se mantuvo relativamente estable. Promedió un 12,9 por ciento de los ingresos a lo largo de la serie analizada, con un techo de 16,2 por ciento en 2004 y un piso de 11,2 por ciento en 2009. El impuesto automotor no muestra recaudación porque está descentralizado en los municipios, mientras que el ítem “otros impuestos” se mantuvo estable en términos relativos. Promediaron en conjunto un 5,2 por ciento con un piso de 4,3 por ciento en 2003 y un techo de 6,2 por ciento en 2001.

Cuadro 6: Tributos de origen provincial

En millones de pesos
2001-2011

Año/ Impuesto	ISIB	Inmobiliario (*)	Sellos	Automotor (*)	Otros	Total
2001	92	4	17	0	8	121
2002	126	8	23	0	7	164
2003	161	9	33	0	9	212
2004	202	12	44	0	12	271

2005	268	8	48	0	16	340
2006	344	7	62	0	21	434
2007	492	10	84	0	28	615
2008	580	9	85	0	36	709
2009	628	7	86	0	45	766
2010	805	9	124	0	55	992
2011	1129	21	173	0	74	1397

Fuente: En base a información de la provincia.

(*) Potestad municipal.

Cuadro 7: Tributos de origen provincial

En porcentaje

2001-2011

Año/ Impuesto	ISIB	Inmobiliario	Sellos	Automotor	Otros	Total
2001	76,4	3,1	14,3	0	6,2	100,0
2002	76,8	4,9	13,9	0	4,4	100,0
2003	76,1	4,1	15,5	0	4,3	100,0
2004	74,7	4,5	16,2	0	4,6	100,0
2005	78,9	2,4	14,0	0	4,7	100,0
2006	79,2	1,7	14,3	0	4,8	100,0
2007	80,0	1,7	13,7	0	4,6	100,0
2008	81,7	1,2	12,0	0	5,1	100,0
2009	82,0	0,9	11,2	0	5,9	100,0
2010	81,1	0,9	12,5	0	5,5	100,0
2011	80,8	1,5	12,4	0	5,3	100,0

Fuente: En base a información de la provincia.

12.6. Composición y evolución del gasto provincial

En este punto se analiza la composición y evolución del gasto público del gobierno de Salta por finalidad y por objeto. La clasificación del gasto público por finalidad se presenta según la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad. Permite determinar los objetivos generales y cuáles son las acciones a través de las cuales se estima alcanzarlos. En estos términos la clasificación por finalidad constituye un instrumento fundamental para la toma de decisiones del poder político. Las diferentes categorías de la clasificación por finalidad suelen ser funcionamiento del Estado, Servicios Sociales, Servicios Económicos y Deuda pública. En lo

que respecta al objeto del gasto, el clasificador ordena e identifica en forma genérica, homogénea y coherente, los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros que requieren las dependencias y entidades de la Administración Pública Provincial para cumplir con los objetivos y programas establecidos en el presupuesto. En este caso, la distinción central es entre gastos corrientes y de capital.

El gasto por finalidad en la provincia de Salta muestra que los “servicios sociales” demandaron entre 2001 y 2009 un promedio de 56,2 por ciento del gasto total, con un piso de 54,8 por ciento en 2006 y un techo de 59,2 por ciento en 2002. Dentro de esta categoría se incluyen las acciones inherentes a la prestación de salud, promoción y asistencia social, seguridad social, educación, cultura, ciencia y técnica, trabajo, vivienda, agua potable, alcantarillado y otros servicios urbanos. En segundo lugar se ubica la categoría “funcionamiento del Estado” que se llevó entre 2001 y 2009 un 25,6 por ciento, con un piso de 24 por ciento en 2006 y un techo de 27,9 por ciento en 2001. Aquí se incluyen las acciones propias de la administración gubernamental, el poder legislativo, la justicia, la defensa y la seguridad. En tercer lugar aparecen los “servicios económicos”, entendidos como las acciones de apoyo a la producción de bienes y servicios significativos para el desarrollo económico. Incluye energía, combustibles, minería, comunicaciones, transporte, ecología y medio ambiente, agricultura, industria, comercio y turismo. Esta clasificación comprende acciones de fomento, regulación y control del sector privado y público. Durante el período analizado esta categoría concentró un 15,8 por ciento del gasto en promedio, con un piso de 9 por ciento en 2001 y un techo de 19,7 por ciento en 2007. Por último, quedan los servicios de la deuda que en promedio acapararon el 2,4 por ciento del gasto, con un pico de 7,1 por ciento en 2001 que se fue reduciendo paulatinamente hasta tocar un piso de 1,3 por ciento en 2007-08, aunque al final de la serie trepó a 2,4 por ciento.

Al analizar la clasificación existente dentro de cada categoría se observa que en lo que refiere a “Servicios Sociales”, la categoría que concentró el mayor porcentaje del gasto total a lo largo de la serie fue Educación con un 41,7 por

ciento de la categoría y un 23,4 por ciento del gasto total en promedio. En lo que refiere al porcentaje sobre el total del gasto, el piso fue 2004 con un 20,9 por ciento y el pico lo tocó en 2008 con un 26,1 por ciento. En segundo lugar quedó “Salud” con un gasto promedio de 34,1 por ciento de la categoría y de 19,1 por ciento del gasto total. El piso fue de 16,6 por ciento en 2007 y el pico de 24,9 por ciento en 2002. El podio dentro de esta categoría lo completó “Promoción y asistencia social” con un promedio anual de 10,9 puntos dentro de este rubro y de 6,1 por ciento del gasto total.

La segunda categoría en el ranking del gasto es “Funcionamiento del Estado” donde Administración General lideró el gasto al promediar durante el período analizado un 47,9 por ciento del gasto de la categoría y un 12,3 por ciento del gasto total. En lo que refiere al porcentaje sobre el total del gasto, el piso fue en 2009 con un 10,7 por ciento, mientras que el pico lo alcanzó en 2004 con un 14,9 por ciento del total. En segundo lugar quedó “Defensa y Seguridad” al promediar el 32,4 de ese subgrupo y el 8,3 por ciento del gasto total. La categoría se completa con el rubro Justicia promedió un 19,6 por ciento del total de la categoría y un 5 por ciento del gasto total.

En lo que corresponde a “Servicios Económicos”, durante toda la serie el principal aporte respecto al gasto total se lo llevó el sector “Servicios”, donde se incluye transporte, que demandó un 40,3 por ciento del gasto promedio de la categoría y un 6,4 por ciento del gasto total. Por detrás lo siguen “Producción primaria” con un 32,6 por ciento del gasto de la categoría y un 5,2 por ciento del gasto total. Por último, queda la categoría “Servicios de la deuda” que no aparece desagregada. Por lo tanto, el dato a destacar es el gasto promedio de 2,4 por ciento del gasto total.

Cuadro 8: Gasto por finalidad y función

En millones de pesos
2001-2009

Finalidad	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
I. Funcionamiento del Estado	253	222	268	399	496	534	761	957	1.201
I. 1. Administración General	128	102	126	207	261	255	400	454	510

I. 2. Justicia	49	45	55	94	97	98	123	178	257
I. 3. Defensa y Seguridad	76	75	87	98	138	181	238	325	434
II.SERVICIOS SOCIALES	509	478	577	765	1.049	1.220	1.722	2.108	2.729
II. 1. Educación, cultura y CyT.	203	197	217	291	407	480	710	965	1.187
II. 2. Salud	206	201	253	293	376	411	521	652	887
II. 3. Agua Potable y Alcantarillado	2	0	3	29	29	22	59	22	23
II. 4. Vivienda y urbanismo	40	14	32	63	120	148	197	241	319
II. 5. Promoción y asistencia social	46	61	67	85	113	157	204	192	294
II. 6. Previsión social	0	0	0	0	0	0	0	0	0
II. 7. Trabajo	11	4	4	4	5	2	9	13	13
III. SERVICIOS ECONÓMICOS	81	76	145	189	301	422	620	585	726
III. 1. Producción primaria	44	54	82	94	111	120	141	155	227
III. 2. Energía	2	2	4	13	32	95	128	113	130
III. 3. Industria	0	0	0	0	0	0	1	0	0
III. 4. Servicios (transporte y otros)	35	18	54	73	134	149	219	258	327
III. 5. Otros	1	2	5	9	24	58	131	59	42
IV. SERVICIOS DE LA DEUDA	64	31	47	38	38	51	40	49	115
Total	907	807	1.037	1.391	1.885	2.228	3.144	3.698	4.771

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación.

Cuadro 9: Gasto por finalidad y función

En porcentaje
2001-2009

Finalidad y función	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
I. Funcionamiento del Estado	27,9	27,5	25,8	28,7	26,3	24,0	24,2	25,9	25,2
I. 1. Administración General	14,1	12,6	12,2	14,9	13,8	11,4	12,7	12,3	10,7
I. 2. Justicia	5,4	5,6	5,3	6,7	5,2	4,4	3,9	4,8	5,4
I. 3. Defensa y Seguridad	8,4	9,3	8,3	7,1	7,3	8,1	7,6	8,8	9,1
II. Servicios sociales	56,1	59,2	55,7	55,0	55,7	54,8	54,8	57,0	57,2
II. 1. Educación, cultura y CyT.	22,4	24,4	21,0	20,9	21,6	21,6	22,6	26,1	24,9
II. 2. Salud	22,7	24,9	24,4	21,1	19,9	18,5	16,6	17,6	18,6
II. 3. Agua Potable y Alcantarillado	0,2	0,0	0,3	2,1	1,5	1,0	1,9	0,6	0,5

II. 4. Vivienda y urbanismo	4,4	1,8	3,1	4,6	6,4	6,6	6,3	6,5	6,7
II. 5. Promoción y asistencia social	5,0	7,5	6,4	6,1	6,0	7,0	6,5	5,2	6,2
II. 6. Previsión social	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
II. 7. Trabajo	1,2	0,5	0,3	0,3	0,3	0,1	0,3	0,4	0,3
III. Servicios económicos	9,0	9,4	14,0	13,6	16,0	18,9	19,7	15,8	15,2
III. 1. Producción primaria	4,8	6,7	7,9	6,7	5,9	5,4	4,5	4,2	4,8
III. 2. Energía	0,2	0,2	0,4	0,9	1,7	4,3	4,1	3,0	2,7
III. 3. Industria	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
III. 4. Servicios (transporte y otros)	3,9	2,3	5,2	5,3	7,1	6,7	7,0	7,0	6,8
III. 5. Otros	0,1	0,2	0,5	0,7	1,3	2,6	4,2	1,6	0,9
IV. Servicios de la deuda	7,1	3,9	4,5	2,7	2,0	2,3	1,3	1,3	2,4
Total	100,0								

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación.

En lo que respecta al gasto por objeto, lo que se observa es que a lo largo del período 2001-2011 los gastos corrientes demandaron en promedio de 81,3 por ciento del gasto total, con un piso de 73,5 por ciento en 2007 y un techo de 96,9 por ciento en 2002. Dentro de los gastos corrientes, sobresale el gasto en Personal que consumió en promedio el 56 por ciento del gasto de la categoría y 45,5 del gasto total del Estado provincial, con un techo de 55,8 en 2002 y un piso de 38,3 por ciento en 2007. El pico en gastos corrientes y puntualmente en gastos en personal durante 2002 se explica por la profunda crisis económica que se vivió ese año lo que obligó al gobierno provincial a recortar la mayor cantidad de gastos, elevando la participación relativa de aquellos gastos más difíciles de recortar como son los destinados a salario.

Dentro de los gastos corrientes, también demandaron un porcentaje relevante las transferencias con un 30,9 por ciento de la categoría y 25,2 del gasto total, habiendo registrado un piso de 22,7 por ciento en 2001 y un techo de 27,6 por ciento en 2002. Al interior de esta categoría se puede observar que las transferencias al sector privado demandaron un 71,4 por ciento del total contra un 28,6 por ciento de las destinadas al sector privado. La máxima diferencia se

registró en 2011 cuando las transferencias al sector público concentraron un 73,7 por ciento, mientras que las dirigidas al sector privado sumaron el otro 26,3 por ciento. Vale aclarar en este caso que el análisis del gasto por finalidad realizado antes no incluyó las transferencias de provincia a municipios por tratarse de un insumo para la consolidación, mientras que los datos del gasto por objeto si las contemplan.

Por último, vale destacar que los gastos de capital durante la serie analizada promediaron 18,7 por ciento con un piso de 3,1 por ciento en 2002 y un techo de 26,5 por ciento en 2007. Al interior de esta última categoría, la inversión real directa demandó un 82,5 por ciento del gasto de la categoría y el resto se concentró fundamentalmente en transferencias de capital (16 por ciento), mientras que inversión financiera completó el total con apenas un 1,4 por ciento.

Cuadro 10: Gasto por objeto

En porcentaje
2001-2011

Objeto del gasto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
I. Gastos corrientes	89,0	96,9	88,2	80,5	76,7	76,3	73,5	79,9	80,7	82,0	84,4
I.1. Gastos de Consumo	59,3	65,2	58,8	53,2	51,6	49,2	47,4	53,5	54,4	54,7	56,5
- Personal	48,5	55,8	46,9	41,7	42,0	39,6	38,3	44,9	46,2	46,8	49,1
- Bienes de Consumo	2,1	2,1	3,2	2,6	2,3	2,3	1,9	2,1	1,9	1,6	1,5
- Servicios	8,7	7,2	8,6	9,0	7,4	7,2	7,2	6,5	6,3	6,3	5,9
I.2. Rentas de la Propiedad	7,0	4,1	4,8	2,9	2,1	2,3	1,3	1,3	2,4	1,7	1,2
I.3. Transferencias Corrientes	22,7	27,6	24,6	24,3	23,0	24,8	24,8	25,0	23,9	25,6	26,7
- Al Sector Privado	10,4	9,7	9,9	8,4	7,1	7,3	6,5	6,5	7,2	6,8	7,0
- Al Sector Público	12,2	17,9	14,7	15,9	15,9	17,5	18,3	18,6	16,7	18,8	19,7
- Al Sector Externo	0	0	0,0	0	0	0	0	0,0	0,0	0	0,0
II. Gastos de capital	11,0	3,1	11,8	19,5	23,3	23,7	26,5	20,1	19,3	18,0	15,6
II. 1. Inversión Real Directa	9,1	3,0	11,3	18,1	19,6	19,8	24,2	17,3	15,1	11,9	13,6
II. 2. Transferencias de Capital	0,1	0,1	0,6	1,4	1,8	4,0	2,3	2,8	4,2	5,6	2,0
II.3. Inversión Financiera	1,8	0,0	0,0	0,0	1,9	0,0	0,0	0,1	0,0	0,6	0,0
Gasto total	100										

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

TUCUMÁN

13. Análisis de la situación fiscal de Tucumán

13.1. Composición de los recursos en función del origen

El componente más significativo de los recursos de la provincia de Tucumán lo constituye el aporte que realiza el Estado Nacional a través del régimen de coparticipación federal y otras transferencias corrientes⁴⁶ y de capital. Entre 2001 y 2011 esos rubros representaron en promedio un 73,7 por ciento de los ingresos provinciales anuales, con un piso de 66,9 por ciento en 2004 y un techo de 77,3 por ciento en 2010. El resto de los ingresos son propios y provienen de los impuestos provinciales, otros recursos no tributarios, la venta de bienes y servicios, las rentas de la propiedad, los recursos propios de capital y el rubro disminución de la inversión financiera.

Cuadro 1: Ingresos provinciales

2001-2011

En millones de pesos

Año	Ingresos propios (*)	%	Ingresos de origen nacional (**)	%	Total
2001	243	24,4	751	75,6	994
2002	309	30,3	710	69,7	1019
2003	391	29,1	954	70,9	1345
2004	689	33,1	1390	66,9	2079
2005	817	31,6	1769	68,4	2586
2006	910	28,6	2267	71,4	3177
2007	1126	26,2	3167	73,8	4293
2008	1652	29,2	4009	70,8	5661
2009	1554	25,3	4586	74,7	6140
2010	2020	22,7	6892	77,3	8912
2011	2704	24,4	8376	75,6	11080

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

(*) Incluye recursos tributarios de origen provincial, no tributarios (regalías y otros), provenientes de venta de bienes y servicios y de rentas de la propiedad, recursos propios de capital y disminución de la inversión financiera.

(**) Incluye régimen de coparticipación federal y otras transferencias corrientes y de capital.

⁴⁶ En transferencias corrientes se incluyen programas de seguridad alimentaria, incentivo docente, compensaciones salariales docentes y el financiamiento del déficit de la caja previsional en caso de que sea necesario.

El porcentaje creciente de los ingresos de origen nacional dentro del total los recursos disponibles evidencia una dependencia significativa con respecto al gobierno central. Otra forma más clara aún de medir el recorte de la autonomía financiera es analizar la relación existente entre los recursos provinciales y el gasto total de la jurisdicción. Este indicador muestra que los recursos propios apenas alcanzaron a cubrir en promedio el 26,3 por ciento de los gastos totales del gobierno provincial entre 2001 y 2011, con un piso de 20,6 por ciento en 2001, que llegó a trepar hasta un pico de 34,4 por ciento en 2004 para luego descender hasta alcanzar un nuevo piso de 23,8 por ciento en 2011.

Cuadro 2: Autonomía Financiera

2001-2011

En millones de pesos

Año	Ingresos propios (*)	Gasto Total	Autonomía Financiera (%)
2001	243	1176	20,6
2002	309	1139	27,1
2003	391	1269	30,8
2004	689	2003	34,4
2005	817	2508	32,6
2006	910	3218	28,3
2007	1126	4330	26,0
2008	1652	5689	29,0
2009	1554	6300	24,6
2010	2020	8211	24,6
2011	2704	11379	23,8

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

(*) Incluye recursos tributarios de origen provincial, no tributarios (regalías y otros), provenientes de venta de bienes y servicios y de rentas de la propiedad, recursos propios de capital y disminución de la inversión financiera.

Los ingresos propios no sólo incluyen recursos tributarios sino también regalías, dinero proveniente de la venta de bienes y servicios y renta de propiedades, entre otros ítems. Por lo tanto, es importante precisar la incidencia sólo de la recaudación tributaria en el total de los recursos. Ese cálculo arroja que los impuestos provinciales promediaron un 19,8 por ciento del total de los recursos disponibles por parte de la gobernación entre 2001 y

2011, con un piso de 17,3 por ciento en 2002 y un techo de 21,6 en 2009. Son cifras porcentuales bajas que permiten ver los límites de la autonomía financiera. En términos relativos se ubica por encima de la media. De hecho, solo cinco provincias superaron la marca del 20 por ciento: Mendoza (24,4 por ciento), Córdoba (29 por ciento) Santa Fe (30 por ciento), Buenos Aires (47 por ciento) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (79 por ciento). Este dato deja en evidencia que en el 80 por ciento de las provincias argentinas los ingresos tributarios propios permiten hacer frente a menos de un peso de cada cinco que son gastados.

Cuadro 3: Recursos tributarios de origen provincial sobre recursos totales

2001-2011

En millones de pesos

Año	Recursos tributarios	% de recursos totales
2001	201	20,2
2002	176	17,3
2003	278	20,7
2004	372	17,9
2005	515	19,9
2006	602	18,9
2007	838	19,5
2008	1063	18,8
2009	1329	21,6
2010	1693	19,0
2011	2300	20,8

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

En lo que respecta al aporte del Estado Nacional, la mayoría de los ingresos proviene del régimen de coparticipación federal de recursos fiscales previstos en la ley 23.548 de enero de 1988 y sus modificatorias. Entre 2001 y 2011 esa partida concentró en promedio el 56,6 por ciento de los recursos provenientes de la Nación, con un piso de 46,8 por ciento en 2010 y un techo de 67,3 por ciento en 2004. El rubro “otros ingresos de origen nacional” promedió en el mismo período un 22,3 por ciento de los recursos nacionales, aunque la

tendencia es claramente descendente, pues en 2001 tuvo su pico con el 34,8 por ciento y en 2011 su piso con el 17,2 por ciento.

Otro de los rubros son las “transferencias corrientes” donde se incluyen programas de seguridad alimentaria, incentivo docente, compensaciones salariales docentes y el financiamiento del déficit de la caja previsional, cuando es necesario. Esta partida promedió un 9,6 por ciento a lo largo de la serie, con un piso de 4,8 en 2005 y un techo de 15,9 por ciento en 2010. Por último, se destacan las transferencias de capital destinadas a financiar obra pública provincial, las cuales promediaron 11,5 por ciento en el período. Este componente no registró ingresos durante los primeros cuatro años de la serie analizada, pero a partir de 2005 comenzó a crecer con fuerza. Ese año representó el 5,4 por ciento de los ingresos nacionales, en 2006 trepó a 8,0 por ciento, en 2009 alcanzó un techo de 16,0 y en 2011 bajó al 12,9 por ciento. Es importante aclarar que un factor que apuntaló la evolución de este último rubro fue la creación en 2008, durante el conflicto con las entidades rurales por la resolución 125 que proponía una suba de los derechos de exportación, del Fondo Federal Solidario que desde 2009 transfiere a las provincias un 30 por ciento de lo producido por las retenciones a las exportaciones de soja de manera automática. No obstante, a diferencia de lo que se observa en la mayoría de las provincias, en este caso ya se había consolidado una tendencia a la suba de este rubro y el Fondo Federal Solidario no la afecta de manera significativa. De hecho, entre 2007 y 2008, sin que todavía existiese el Fondo, el rubro había trepado de 366 a 502 millones de pesos.

Cuadro 4: Ingresos de origen nacional

En millones de pesos
Período 2001-2011

Año	Coparticipación federal	Otros recursos	Transferencias corrientes	Transferencias de capital	Total
2001	443	261	47	0	751
2002	404	242	64	0	710
2003	604	299	51	0	954
2004	935	354	101	0	1390

2005	1170	419	85	95	1769
2006	1431	527	126	182	2266
2007	1894	680	227	366	3167
2008	2328	912	267	502	4009
2009	2424	1109	320	733	4586
2010	3224	1535	1096	1037	6892
2011	4888	1438	971	1079	8376

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

Cuadro 5: Ingresos de origen nacional

En porcentaje

Período 2001-2011

Año	Coparticipación federal	Otros recursos	Transferencias corrientes	Transferencias de capital	Total
2001	59,0	34,8	6,2	0	100
2002	56,9	34,1	9,0	0	100
2003	63,3	31,3	5,4	0	100
2004	67,3	25,5	7,2	0	100
2005	66,1	23,7	4,8	5,4	100
2006	63,1	23,3	5,6	8,0	100
2007	59,8	21,5	7,2	11,5	100
2008	58,1	22,7	6,7	12,5	100
2009	52,8	24,2	7,0	16,0	100
2010	46,8	22,3	15,9	15,0	100
2011	58,3	17,2	11,6	12,9	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

13.2. Potestad tributaria del gobierno provincial y delegación de competencias a los municipios.

La recaudación tributaria de Tucumán se basa, al igual que la mayoría de las jurisdicciones provinciales, en cuatro tributos principales: inmobiliario, ingresos brutos, sellos y patente única sobre vehículos. Ahora bien, mientras algunas provincias han descentralizado en sus municipios tributos como automotores, inmobiliario urbano e incluso inmobiliario rural, el gobierno de Tucumán conservó la potestad sobre su política tributaria.

Los tributos son establecidos en el Código Fiscal⁴⁷, mientras que los impuestos, tasas y contribuciones correspondientes a esos tributos se determinan en la Ley Impositiva⁴⁸ y en leyes especiales. Lo que sigue es un detalle de las características de los principales tributos provinciales:

Impuesto Inmobiliario

Es un impuesto anual que se cobra por cada inmueble ubicado en la provincia, según las alícuotas y adicionales fijados por Ley Impositiva (C.F. Art. 200). Están obligados al pago del impuesto los titulares de dominio, los usufructuarios y los poseedores a título de dueño (C.F. Art. 205).

La base imponible del impuesto está constituida por el valor de los inmuebles, incluidas las mejoras adheridas al suelo en forma permanente, determinado de conformidad con las leyes de valuación y catastro. El Código Fiscal establece además que los organismos competentes realizarán por lo menos cada quince años un relevamiento catastral y cada cinco años una valuación general de los inmuebles ubicados en la Provincia. A su vez, se aclara que la base imponible no podrá superar el ochenta por ciento del valor de mercado para las siguientes categorías de inmuebles: urbanos, suburbanos, subrurales; o del valor de la tierra libre de mejoras, en el caso de inmuebles rurales (C.F. Art. 210). El Código también autoriza al Poder Ejecutivo a acordar, con carácter general, bonificaciones de hasta el veinte por ciento cuando el pago íntegro del impuesto se lleve a cabo hasta la fecha de vencimiento de la 1° cuota del período fiscal correspondiente. Además, se faculta a otorgar idéntico beneficio a los contribuyentes que abonen el tributo mediante cesión de haberes. En todos los casos, la opción por parte del contribuyente será voluntaria (C.F. Art. 213).

El Código Fiscal de la provincia establece en su artículo 208 las siguientes exenciones al impuesto:

⁴⁷ Ley Provincial 5121 (BO 25/10/1979) y sus modificatorias.

⁴⁸ Ley Provincial 8467 y sus modificatorias.

- 1) El Estado nacional, los estados provinciales y sus reparticiones autárquicas a condición de reciprocidad, y las municipalidades de la Provincia que, en sus respectivas Ordenanzas Tributarias, eximan a la Provincia de las contribuciones municipales que inciden sobre los inmuebles.
- 2) Los edificios destinados al culto de las religiones que se practiquen en la Provincia, no pudiendo gozar del beneficio las propiedades de la curia eclesiástica o corporaciones religiosas destinadas a percibir rentas o a fines ajenos al culto.
- 3) Los inmuebles destinados a hospitales, asilos, colegios y escuelas, bibliotecas, universidades, institutos de investigaciones científicas, salas de primeros auxilios, puestos de sanidad, siempre que los servicios que presten sean absolutamente gratuitos y destinados al público en general. Gozan de la misma exención los inmuebles destinados a colegios, escuelas, etc., aunque sus servicios no sean absolutamente gratuitos, cuando impartan a un mínimo del veinticinco por ciento de su alumnado enseñanza gratuita indiscriminada, en común con los demás alumnos y en idioma nacional.
- 4) Los inmuebles de propiedad de asociaciones civiles, de empleados, obreros, empresarios, profesionales, de fomento o mutualistas
- 5) Los inmuebles de propiedad o que ocupen gratuitamente las instituciones de bien público o de beneficencia con personería jurídica, aún cuando produzcan rentas, siempre que la utilidad obtenida se destine a fines benéficos.
- 6) Los inmuebles o partes de los mismos que sean destinados a forestación o reforestación con la finalidad de constituir o mantener bosques. Esta exención será otorgada por el término de diez años.
- 7) Los inmuebles de entidades sociales con personería jurídica, siempre que justifiquen tener bibliotecas con acceso al público y realicen actos culturales, como conciertos, conferencias, exposiciones de arte, etc.
- 8) Los inválidos con incapacidad total y permanente, los mayores de sesenta años, los menores huérfanos, las viudas o viudos, jubilados y/o pensionados que sean poseedores de un único inmueble y que su ingreso no supere el mínimo fijado por ley.
- 10) Los inmuebles de propiedad de sociedades deportivas que tengan personería jurídica, siempre que los destinen a sus fines específicos.

11) Los inmuebles de propiedad de los soldados ex-combatientes de la guerra de las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur que lucharon por su recuperación entre el 2 de abril y el 14 de junio de 1982.

Impuesto a los ingresos brutos

El Código Fiscal aclara en su artículo 214 que este tributo se aplica a las actividades del comercio, industria, profesión, oficio, negocio, locaciones de bienes, obras o servicios o de cualquier otra actividad a título oneroso -lucrativa o no- cualquiera sea la naturaleza del sujeto que la preste, incluidas las sociedades cooperativas, y el lugar donde se realice (zonas portuarias, espacios ferroviarios, aeródromos y aeropuertos, terminales de transporte, edificios y lugares del dominio público y privado, etc.). Son contribuyentes del impuesto las personas físicas, las sucesiones indivisas, las sociedades con o sin personería jurídica y demás entes que realicen las actividades gravadas (C.F. Art. 218).

El gravamen se determina sobre la base de los ingresos brutos devengados durante el período fiscal por el ejercicio de la actividad gravada. Se considera ingreso bruto el valor o monto total -en valores monetarios, en especies o en servicios devengado en concepto de venta de bienes, de remuneraciones totales obtenidas por los servicios, la retribución por la actividad ejercida, los intereses obtenidos por préstamos de dinero o plazos de financiación o, en general, el de las operaciones realizadas. En las operaciones de venta de inmuebles en cuotas por plazos superiores a doce meses, se considera ingreso bruto devengado, a la suma total de las cuotas o pagos que vencen en cada período (C.F. Art. 221). El período fiscal es el año calendario y el pago se debe hacer por el sistema de anticipos sobre ingresos, calculados sobre base cierta, los que tendrán el carácter de declaración jurada, en las condiciones y plazos que determine la Dirección General de Rentas (C.F. Art. 229).

El Código Fiscal establece en su artículo 228 las siguientes exenciones:

- 1) Las actividades ejercidas por el Estado nacional, los estados provinciales y las municipalidades, sus dependencias, reparticiones autárquicas y descentralizadas.
- 2) La prestación de servicios públicos efectuados directamente por el Estado nacional, los estados provinciales, las municipalidades, sus dependencias, reparticiones autárquicas y descentralizadas, cuando las prestaciones efectuadas lo sean en función del Estado como Poder Público, y siempre que no constituyan actos de comercio, industria o de naturaleza financiera.
- 3) Las bolsas de comercio autorizadas a cotizar títulos valores y los mercados de valores.
- 4) Las emisoras de radiotelefonía y las de televisión.
- 5) La edición de libros, diarios, periódicos y revistas en todo su proceso de creación, ya sea que la actividad la realice el propio editor o terceros por cuenta de éste. Igual tratamiento tendrá la distribución y venta de los impresos citados, a condición de que se trate de publicaciones culturales, científicas, técnicas, deportivas, de actualidades y/o difusión o información.
- 6) Las representaciones diplomáticas y consulares de los países extranjeros acreditados ante el Gobierno de la República.
- 7) Las asociaciones mutualistas constituidas de conformidad con la legislación vigente, con excepción de la actividad que puedan realizar en materia de seguros.
- 8) Los ingresos de los socios o accionistas de cooperativas de trabajo, provenientes de los servicios prestados en ellas.
- 9) Las operaciones realizadas por las asociaciones, entidades o comisiones de beneficencia o de bien público, asistencia social, de educación o instrucción, científicas, artísticas, culturales y deportivas
- 10) Los ingresos derivados de los intereses de depósitos en cajas de ahorro y a plazo fijo. Esta exención rige únicamente para personas físicas y sucesiones indivisas.
- 11). Los establecimientos educacionales privados, incorporados a los planes de enseñanza oficial y reconocidos como tales por las respectivas jurisdicciones.
- 12) Los vendedores ambulantes cuyos ingresos brutos mensuales no superen el equivalente a dos veces el Salario Mínimo.

- 13) Los que realicen trabajos de artesanías, solos, con sus familiares o un ayudante, cuyos ingresos brutos mensuales no superen el equivalente a dos veces el Salario Mínimo.
- 14) Los inválidos y personas mayores de sesenta y cinco años cuyos ingresos brutos mensuales no superen el equivalente a dos veces el Salario Mínimo.
- 15) Los profesionales universitarios con título de grado, no organizados bajo forma asociativa alguna, cuyos ingresos mensuales por el ejercicio de su profesión no superen la suma equivalente a siete veces el Salario Mínimo.
- 16) La explotación de juegos de azar realizada por organismos oficiales de la Provincia como también la realizada por organismos estatales de otras jurisdicciones, a condición de reciprocidad.
- 17) Las sociedades cooperativas de trabajo.
- 18) La producción primaria de verduras y hortalizas, excepto frutilla, arándano y todas las restantes denominadas frutas finas, berries o frutos del bosque.
- 19) La industrialización y comercialización de Gas Licuado de petróleo (GLP) envasado en garrafas de diez kgs. de capacidad.
- 20) Las actividades desarrolladas, dentro de la Provincia, por artistas, docentes conferencistas, talleristas y jurados que sean contratados por el Ministerio de Educación de la Provincia o el Ente Cultural de Tucumán.
- 21) La cesión de inmuebles, cuando fuese entre cónyuges y entre parientes en el primer grado de consanguinidad.
- 22) La cesión de inmuebles efectuada a título gratuito cuando el cesionario fuese el Estado Nacional, Provincial o Municipal, sus dependencias, reparticiones autárquicas y descentralizadas.
- 23) La Sociedad Aguas del Tucumán Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria (SAT SAPEM), por las actividades de captación, depuración y distribución de agua de fuentes subterráneas y superficiales, y por la de los servicios de depuración de aguas residuales, alcantarillado y cloacas.

Impuesto a los sellos

En el Código Fiscal de la provincia de Tucumán se explicita que es un impuesto que se aplica sobre todos los actos contratos u operaciones de carácter

oneroso que se realicen en el territorio de la Provincia y consten en instrumentos públicos o privados (C.F. Art. 235). Están obligados al pago del impuesto todos aquellos que realicen las operaciones o formalicen los actos y contratos. Los que otorguen, endosen, autoricen o conserven en su poder, por cualquier título o razón, instrumentos sujetos al impuesto son solidariamente responsables del gravamen omitido parcial o totalmente y de las sanciones aplicables (C.F. Art. 243). El impuesto se liquida sobre el monto del avalúo fiscal o el precio convenido, si fuera mayor, en toda transmisión de inmuebles radicados en Tucumán, realizada mediante escritura pública o por imperio de la ley. Se encuentran comprendidas las operaciones concertadas bajo el régimen de la propiedad horizontal. (C.F. Art. 248). El impuesto debe abonarse dentro de los quince días corridos siguientes al de la fecha de otorgamiento del acto, contrato u operación, y siempre hasta un día anterior al de su vencimiento, si el plazo fuera menor (C.F. Art. 279).

En sus artículos 277 y 278 el Código Tributario de la provincia establece 72 exenciones entre las que se destacan:

- 1) El Estado nacional y sus dependencias y entidades autárquicas y descentralizadas, con excepción de aquellos organismos o empresas que vendan bienes o presten servicios a terceros a título oneroso.
- 2) El Estado provincial, sus dependencias y entidades autárquicas, con excepción de la Caja Popular de Ahorros de la Provincia de Tucumán por sus actos y operaciones relativas a su actividad financiera y de seguros. También están exentas las municipalidades de la Provincia.
- 3) Los otros estados provinciales y sus dependencias, a condición de reciprocidad.
- 4) Las sociedades cooperativas de trabajo.
- 5) Las fundaciones constituidas conforme a Ley Nacional N° 19836 y las asociaciones civiles, religiosas, culturales, gremiales, artísticas, deportivas y mutualistas, con personería jurídica reconocida por el Estado y siempre que de sus estatutos surja que las actividades que desarrollan no persiguen fines de lucro y que tengan por principal objeto el bien común. Esta disposición no comprende los actos realizados por las mutuales en materia de seguros.

Impuesto a los automotores y rodados

Es un impuesto que se paga por los vehículos automotores radicados en la Provincia. El impuesto es proporcional al tiempo de radicación del vehículo. (C.F. Art. 292). El Código aclara expresamente que las municipalidades no podrán establecer otro tributo, cualquiera fuera su naturaleza, que afecte directamente a los vehículos automotores. A su vez, se remarca que las municipalidades y comunas rurales coparticiparán el impuesto. El modelo, año, peso, valor son los parámetros tomados para clasificar los distintos vehículos (C.F. Art. 301 al 306). El pago del presente impuesto se efectúa anualmente dentro del plazo que fija la Dirección General de Rentas, cuando los vehículos estén ya inscriptos en la jurisdicción y, en cualquier momento del año, cuando se solicite a la Autoridad de Aplicación su inscripción, no pudiendo exceder este plazo de los treinta días a partir de la fecha de facturación definitiva del vehículo, o de la fecha en la que conste el cambio de radicación en esta Provincia, para vehículos patentados en otra jurisdicción (C.F. Art. 309).

En su artículo 308 el Código exceptúa del pago del impuesto a los siguientes sujetos:

- 1) Los vehículos automotores de propiedad de los Estados Nacional, Provincial y Municipal y sus reparticiones autárquicas.
- 2) Los vehículos automotores de propiedad de instituciones de beneficencia destinados exclusivamente a la asistencia y transporte públicos, de fundaciones constituidas conforme Ley Nacional N° 19836 y asociaciones civiles, con personería jurídica reconocida por el Estado y siempre que de sus estatutos surja que las actividades que desarrollan no persiguen fines de lucro y que tengan por principal objeto el bien común.
- 3) Los vehículos automotores de propiedad del cuerpo consular o diplomático extranjero acreditado en nuestro país y/o de sus miembros, siempre que estén afectados al servicio de sus funciones, limitándose dicha exención a un máximo de un vehículo por titular de dominio y siempre que estén afectados a su función específica.

- 4) Los vehículos automotores que acrediten el pago del impuesto análogo en jurisdicción nacional o de otras provincias y que circulen en el territorio de la Provincia por un período no mayor de treinta días, dotados de permisos temporarios de tránsito otorgados por el Registro Nacional de la Propiedad Automotor, salvo convenio de reciprocidad.
- 5) Los vehículos automotores de propiedad de las Fuerzas Armadas de la Nación, afectados al servicio de sus funciones específicas.
- 6) Los vehículos patentados en otros países; la circulación de estos vehículos se permitirá conforme a lo previsto en la Ley Nacional Nº 12153.
- 7) Los vehículos automotores de propiedad del arzobispado y de congregaciones religiosas afectados al cumplimiento de sus fines específicos.
- 8) Los automotores con comando ortopédico para lisiados que los conduzcan personalmente y los tengan a su nombre, debiendo acreditar la disminución física mediante certificado del organismo competente a criterio de la Autoridad de Aplicación.
- 9) Los automotores de turistas patentados en otras jurisdicciones del país, que se radiquen en la Provincia por un término no mayor de treinta días.
- 10) Los vehículos automotores de propiedad de sociedades cooperativas de trabajo.
- 11) Los vehículos comprendidos en el artículo 306 y los carros cañeros aludidos en el artículo 303 del Código Fiscal.
- 12) Los vehículos de hasta 125 centímetros cúbicos de cilindrada, comprendidos en el artículo 305 del Código Fiscal.
- 13) Los vehículos cuyo modelo-año al 31 de diciembre del último período fiscal vencido tenga una antigüedad superior a: a) Quince (15) años para los vehículos mencionados en los artículos 301 y 305 del Código; y b) Treinta (30) años para los vehículos mencionados en los artículos 302, 303, 304 y 306.
- 14) Las máquinas agrícolas, viales, grúas y en general los vehículos cuyo uso específico no sea el transporte de personas o cosas, aunque accidentalmente deban circular por la vía pública.

13.3. Organismos de Administración Fiscal

El organismo provincial de administración fiscal es la Dirección General de Rentas. Las facultades que le atribuyen el Código y las leyes fiscales especiales a la Dirección General de Rentas deben ser ejercidas por el Director General, quien tiene su representación ante los poderes públicos, entes estatales, contribuyentes, responsables y terceros (C.F. Art. 8).

En su artículo 9 el Código Tributario establece que la Dirección General de Rentas tiene las siguientes funciones:

- 1) Exigir de los contribuyentes y responsables y terceros, en su caso, la exhibición de libros, instrumentos, documentación y comprobantes que se lleven, de los actos, operaciones o actividades que puedan constituir hechos imponibles consignados en las declaraciones juradas.
- 2) Enviar inspecciones a los establecimientos y lugares donde se realicen actos o se ejerzan actividades sujetas a obligaciones tributarias o se encuentren los bienes que constituyan materia imponible con facultades para revisar los libros, anotaciones, documentos, objetos del contribuyente, responsables y/o terceros y control directo de operaciones.
- 3) Citar a comparecer a las oficinas de la Autoridad de Aplicación al contribuyente, responsable o tercero, o requerirle informes o comunicaciones escritas o verbales.
- 4) Deducir demanda de embargo preventivo o de cualquier otra medida cautelar –incluida la inhibición general de bienes preventiva contra los contribuyentes y/o responsables o quienes puedan resultar deudores solidarios, en los términos dispuestos por el Capítulo II del Título V del Libro I del Código Procesal en lo Civil y Comercial de Tucumán.
- 5) Solicitar o exigir, en su caso, la colaboración de los entes públicos autárquicos o no, y de los funcionarios y empleados de la Administración Pública nacional, provincial o municipal.
- 6) Efectuar inventarios, tasaciones o peritajes o requerir su realización.
- 7) Dictar normas generales obligatorias en cuanto a la forma y modo de cumplirse los deberes formales.
- 8) Dictar normas reglamentarias en las materias de su competencia.
- 9) Implementar un régimen de identificación de los sujetos pasivos.

10) Dictar normas generales y obligatorias con relación a los agentes de retención, percepción, recaudación e información y establecer las obligaciones a su cargo.

11) En los casos de los tributos establecidos por otras leyes pero cuya aplicación se ponga a cargo de la Dirección General de Rentas serán transferidas todas las facultades legales pertinentes para el cumplimiento de tales funciones a cuyo fin podrá aplicar supletoriamente las normas de esta Ley.

12) Interpretar con carácter general las disposiciones del Código Fiscal y demás leyes tributarias, que rijan la percepción de los tributos a cargo de la Dirección General de Rentas, cuando lo estime conveniente, o lo soliciten los contribuyentes, agentes de retención, percepción o recaudación y demás responsables y cualquier otra organización que represente un interés colectivo, siempre que el pronunciamiento ofrezca interés general. El pedido de tal pronunciamiento no suspenderá el dictado de decisiones que los demás funcionarios de la administración deban adoptar en casos particulares.

13) Realizar cualquier otra acción necesaria para cumplir con las funciones encomendadas por este Código, de conformidad con la ley vigente.

14) Requerir el auxilio de la fuerza pública y orden de allanamiento del Juez de Instrucción de turno, para efectuar las inspecciones o el registro del local, locales y establecimientos y de los objetos y libros de los contribuyentes, para hacerlo valer, si fuera necesario, cuando éstos se opongan y obstaculicen su realización.

13.4. Recursos y Procedimiento tributario

Los ciudadanos pueden interponer, dentro de los quince días de notificados, los siguientes recursos contra las multas que dicte la Autoridad de Aplicación (C.F. Art. 134):

1. Recurso de reconsideración.
2. Recurso de apelación ante el Tribunal Fiscal, cuando fuese viable.

Durante la pendencia del recurso, la Autoridad de Aplicación no podrá disponer la ejecución de la obligación fiscal. Se dictará resolución dentro de los sesenta días de la interposición del recurso de reconsideración, notificándola al

recurrente con todos sus fundamentos. Transcurrido el término establecido sin que se dicte resolución, el contribuyente podrá tener por denegado el recurso de reconsideración (C.F. Art. 135). La resolución recaída en el recurso de reconsideración reviste el carácter de definitiva, pudiendo sólo impugnarse por la vía prevista en el artículo 9º de la Ley N° 6205 -Código Procesal Administrativo- y sus modificatorias (C.F. Art. 137).

Para obtener la devolución de las sumas que se consideren indebidamente abonadas, los contribuyentes o responsables deben interponer acción de repetición ante la Autoridad de Aplicación, ofreciendo y acompañando todas las pruebas. La reclamación del contribuyente por repetición de impuesto faculta a la Autoridad de Aplicación, cuando estuvieran prescriptas las acciones y poderes fiscales, para verificar la materia imponible por el período fiscal a que aquélla se refiere y, dado el caso, para determinar y exigir el impuesto adeudado, hasta anular el saldo (C.F. Art. 140). Interpuesta la demanda, la Autoridad de Aplicación, previa sustanciación de la prueba ofrecida que considere conducente y demás medidas que estime oportuno disponer, dictará resolución dentro de los sesenta días de interpuesta, notificándola al accionante con todos sus fundamentos (C.F. Art. 141). La resolución de la Autoridad de Aplicación quedará firme a los quince días de notificada, salvo que dentro de ese término el recurrente o accionante interponga recurso ante el Tribunal Fiscal. Igual opción tendrá el contribuyente o responsable ante la falta de respuesta (C.F. Art. 142). La acción de repetición ante la Autoridad de Aplicación y el recurso de apelación ante el Tribunal Fiscal son requisitos previos para ocurrir ante la Justicia (C.F. Art. 143).

Contra la resolución que imponga multa y/o clausura el ciudadano puede interponerse el recurso de apelación ante el Tribunal Fiscal con efecto suspensivo, dentro de los cinco días de su notificación. El Tribunal debe expedirse dentro de los diez días, confirmando o revocando la resolución impugnada (C.F. Art. 146). Presentado el recurso de apelación, la Autoridad de Aplicación elevará la causa al Tribunal Fiscal para su conocimiento y decisión, dentro de los treinta días. Si no lo hiciera, de oficio o a petición de parte, el Tribunal Fiscal emplazará a la Autoridad de Aplicación apelada para que eleve la causa juntamente con el escrito de contestación, en el término de diez días,

bajo apercibimiento de rebeldía y de continuarse con la sustanciación de la causa (C.F. Art. 148). La sentencia del Tribunal se dictará por mayoría absoluta de votos, deberá ser fundada y no podrá omitir pronunciamiento sobre las cuestiones esenciales introducidas por las partes (C.F. Art. 155). Dentro de las veinticuatro horas de notificada la sentencia, las partes podrán solicitar aclaración de los conceptos oscuros o que se subsanen errores materiales (C.F. Art. 156). Contra las decisiones definitivas del Tribunal Fiscal, podrá interponerse la demanda correspondiente ante la Cámara Contencioso Administrativo, dentro de los quince días contados desde la notificación. Será requisito previo para que el contribuyente pueda promover demanda, el pago de las obligaciones tributarias en concepto de tributos. No será exigible el previo pago en el supuesto de que se recurra la imposición de multas y recargos (C.F. Art. 158).

13.5. Composición de la recaudación provincial

La recaudación de origen provincial está compuesta fundamentalmente por el impuesto a los ingresos brutos, el cual concentró en promedio el 70 por ciento a lo largo de toda la serie analizada. Este es un tributo que se aplica sobre la facturación y como suele ser trasladado a los precios opera como un impuesto al consumo, siendo el más regresivo de los principales tributos que percibe el gobierno de Mendoza. Se lo califica como regresivo porque la alícuota que aplica es constante. Es decir, no aumenta a medida que aumenta el valor del hecho imponible. La creciente participación de este gravamen no solo constituye un llamado de atención por ser un tributo regresivo sino porque al ser un impuesto a las transacciones económicas, su nivel de recaudación es mucho más sensible a las variaciones del ciclo económico que, por ejemplo, el del impuesto inmobiliario y, por lo tanto, no permite a los Estados provinciales financiar una política fiscal anticíclica. A su vez, en términos productivos se trata de un impuesto que puede afectar el nivel de precios, en caso de que los agentes económicos sean formadores de precios, o la rentabilidad cuando son tomadores de precios. En ambos casos, el efecto productivo es negativo.

En el caso de los ingresos brutos, el 70 por ciento del total de los tributos que recaudó la provincia en el período 2001-2011, marcó un piso de 56,4 por ciento en 2001 y un techo de 73,8 por ciento en 2010. La tendencia es preocupante porque cada vez va ganando más participación (ver cuadros 6 y 7).

La mayor participación de ingresos brutos fue en detrimento del resto de los tributos. El impuesto de sellos promedió un 9,8 por ciento a lo largo del período, pero la tendencia es descendente. El techo lo registró al comienzo de la serie con un 13,2 por ciento del total de los recursos provinciales de 2001, en 2005 tocó un piso de 8,7 por ciento, luego se recuperó hasta llegar a 10,9 por ciento en 2007, aunque terminó la serie con un 9,5 por ciento. En el caso del inmobiliario, promedió un 9,3 por ciento de los ingresos durante el período analizado con un techo de 12,1 por ciento en 2001 y un piso de 7,9 por ciento en 2011, último año de la serie. No obstante, es importante aclarar que el desempeño de este tributo fue bueno en comparación con lo ocurrido en el resto de las provincias durante el mismo período. El valor de la tierra rural en Tucumán se multiplicó por 27,2 por ciento, mientras que el valor urbano trepó “apenas” 5,8 veces desde 2001. El crecimiento en la recaudación del inmobiliario estuvo bastante acorde a esta evolución. Así, el crecimiento de la recaudación del inmobiliario rural es uno de los más altos registrados en el país aún cuando no ha logrado captar toda la evolución de los precios de mercado, mientras que desde 2007 la recaudación del inmobiliario urbano ha crecido por encima de lo que lo han hecho los precios de mercado de los inmuebles urbanos, aunque dicha brecha es muy pequeña.

Por último, el impuesto automotor perdió participación en el período. Promedió un 4,8 por ciento de los ingresos a lo largo de la serie analizada. El techo fue en 2002 con un 7,6 por ciento y el piso en 2010 con un 4,3 por ciento.

Cuadro 6: Tributos de origen provincial

En millones de pesos
2001-2011

Año/ Impuesto	ISIB	Inmobiliario	Sellos	Automotor	Otros	Total
2001	113	23	39	14	12	201

2002	106	22	23	13	12	176
2003	190	24	28	15	21	278
2004	236	40	34	27	35	372
2005	344	52	45	27	47	515
2006	412	54	56	30	50	602
2007	557	85	91	39	66	838
2008	749	105	109	47	53	1063
2009	931	144	124	61	69	1329
2010	1249	145	151	74	74	1693
2011	1672	182	219	106	121	2300

Fuente: En base a información de la provincia.

Cuadro 7: Tributos de origen provincial

En porcentaje
2001-2011

Año/ Impuesto	ISIB	Inmobiliario	Sellos	Automotor	Otros	Total
2001	56,4	11,1	19,6	7	5,9	100,0
2002	60,2	12,1	13,3	7,6	6,8	100,0
2003	68,4	8,6	10,1	5,2	7,7	100,0
2004	63,4	10,8	9,1	7,2	9,5	100,0
2005	66,8	10,0	8,7	5,3	9,2	100,0
2006	68,5	8,9	9,3	5,0	8,3	100,0
2007	66,5	10,1	10,9	4,7	7,8	100,0
2008	70,4	9,9	10,3	4,4	5,0	100,0
2009	70,1	10,8	9,3	4,6	5,2	100,0
2010	73,8	8,6	8,9	4,3	4,4	100,0
2011	72,7	7,9	9,5	4,6	5,3	100,0

Fuente: En base a información de la provincia.

13.6. Composición y evolución del gasto provincial

En este punto se analiza la composición y evolución del gasto público del gobierno de Tucumán por finalidad y por objeto. La clasificación del gasto público por finalidad se presenta según la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad. Permite determinar los objetivos generales y cuáles son las acciones a través de las cuales se estima alcanzarlos. En estos términos la clasificación por finalidad constituye un instrumento fundamental para la toma de decisiones del poder político. Las

diferentes categorías de la clasificación por finalidad suelen ser funcionamiento del Estado, Servicios Sociales, Servicios Económicos y Deuda pública. En lo que respecta al objeto del gasto, el clasificador ordena e identifica en forma genérica, homogénea y coherente, los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros que requieren las dependencias y entidades de la Administración Pública Provincial para cumplir con los objetivos y programas establecidos en el presupuesto. En este caso, la distinción central es entre gastos corrientes y de capital.

El gasto por finalidad en la provincia de Tucumán muestra que los “servicios sociales” demandaron entre 2001 y 2009 un promedio de 65,6 por ciento del gasto total, con un piso de 55,4 por ciento en 2001 y un techo de 71,1 por ciento en 2009. Dentro de esta categoría se incluyen las acciones inherentes a la prestación de salud, promoción y asistencia social, seguridad social, educación, cultura, ciencia y técnica, trabajo, vivienda, agua potable, alcantarillado y otros servicios urbanos. En segundo lugar se ubica la categoría “funcionamiento del Estado” que se llevó entre 2001 y 2009 un 24,3 por ciento, con un techo de 29,2 por ciento en 2004 y un piso de 20,1 por ciento en 2009. Aquí se incluyen las acciones propias de la administración gubernamental, el poder legislativo, la justicia, la defensa y la seguridad. En tercer lugar aparecen los “servicios económicos”, entendidos como las acciones de apoyo a la producción de bienes y servicios significativos para el desarrollo económico. Incluye energía, combustibles, minería, comunicaciones, transporte, ecología y medio ambiente, agricultura, industria, comercio y turismo. Esta clasificación comprende acciones de fomento, regulación y control del sector privado y público. Durante el período analizado esta categoría concentró un 6,4 por ciento del gasto en promedio, con un techo de 7,9 por ciento en 2004 y un piso de 5,3 por ciento en 2007. Por último, quedan los servicios de la deuda que en promedio acapararon el 3,7 por ciento del gasto, con un pico de 10,3 por ciento en 2001 que se fue reduciendo paulatinamente para quedar en 2009 en un 2,5 por ciento.

Al analizar la clasificación existente dentro de cada categoría se observa que en lo que refiere a “Servicios Sociales”, la categoría que concentró el mayor porcentaje del gasto total a lo largo de la serie fue Educación con un 44,1 por ciento de la categoría y un 28,9 por ciento del gasto total en promedio. En lo que refiere al porcentaje sobre el total del gasto, el piso lo alcanzó en 2005 con un 26 por ciento, mientras que el pico fue en 2009 con un 30,6 por ciento. En segundo lugar quedó “Salud” con un gasto promedio de 29,3 por ciento de la categoría y de 19,2 por ciento del gasto total. El piso fue en 2001 con un 16,1 por ciento del gasto total y el techo fue de 20,2 por ciento en 2009, último año de la serie. El podio dentro de esta categoría lo completó “Vivienda y urbanismo” con un promedio anual de 15,1 puntos dentro de este rubro y de 9,9 por ciento del gasto total.

En lo que corresponde al “Funcionamiento del Estado” el rubro Administración General lideró el gasto al promediar durante el período analizado un 52,4 por ciento del gasto de la categoría y un 12,7 por ciento del gasto total. En lo que refiere al porcentaje sobre el total del gasto, el techo fue en 2004 con un 17 por ciento, mientras que el piso lo tocó en 2009 con un 9,5 por ciento del total. En segundo lugar quedó “Defensa y Seguridad” al promediar el 30,1 de ese subgrupo y el 7,3 por ciento del gasto total. Por último, el rubro Justicia promedió un 17,4 por ciento del total de la categoría y un 4,2 por ciento del gasto total.

La tercera categoría en el ranking del gasto es “Servicios Económicos” donde durante toda la serie el principal aporte respecto al gasto total se lo llevó el sector “Servicios”, que demandó un 61,2 por ciento del gasto promedio de la categoría y un 3,9 por ciento del gasto total. Durante todos los años se mantuvo entre el 3,2 y el 4,6 por ciento del gasto total de la provincia. El rubro “Producción primaria” demandó en promedio un 29,4 por ciento del rubro y un 1,9 por ciento del gasto total, con un piso de 1,5 por ciento en 2007-2008 y un techo de 2,5 por ciento en 2004, mientras que “Energía” concentró apenas el 1,3 por ciento del gasto promedio de la categoría y el 0,1 por ciento del total del gasto. Por último, queda la categoría “Servicios de la deuda” que no aparece

desagregada. Por lo tanto, el dato a destacar es el gasto promedio de 3,7 por ciento del gasto total.

Cuadro 8: Gasto por finalidad y función

En millones de pesos

2001-2009

Finalidad	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
I. Funcionamiento del Estado	297	297	298	420	548	708	911	1.014	1.095
I. 1. Administración General	146	149	150	244	293	399	512	521	516
I. 2. Justicia	55	53	56	64	97	108	147	183	211
I. 3. Defensa y Seguridad	97	96	92	112	157	201	252	310	368
II. SERVICIOS SOCIALES	595	586	659	837	1.239	1.705	2.375	3.251	3.867
II. 1. Educación, cultura y CyT.	305	304	314	398	526	740	1.020	1.392	1.663
II. 2. Salud	172	170	211	261	392	508	692	915	1.100
II. 3. Agua Potable y Alcantarillado	26	31	31	21	36	50	71	41	82
II. 4. Vivienda y urbanismo	41	18	38	61	149	227	381	624	743
II. 5. Promoción y asistencia social	44	63	65	97	131	173	205	267	261
II. 6. Previsión social	0	0	0	0	0	0	0	0	0
II. 7. Trabajo	6	0	0	0	4	8	7	11	18
III. SERVICIOS ECONÓMICOS	71	64	83	113	140	196	190	280	345
III. 1. Producción primaria	26	24	27	35	43	53	53	69	107
III. 2. Energía	5	1	1	2	8	3	0	0	0
III. 3. Industria	0	0	0	0	0	0	1	1	0
III. 4. Servicios (transporte y otros)	37	33	40	51	82	124	131	187	222
III. 5. Otros	3	7	15	24	7	16	5	23	16
IV. SERVICIOS DE LA DEUDA	110	77	64	68	95	85	106	115	134
Total	1.073	1.025	1.104	1.438	2.022	2.694	3.582	4.660	5.441

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación.

Cuadro 9: Gasto por finalidad y función

En porcentaje

2001-2009

Finalidad y función	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
I. Funcionamiento del Estado	27,7	29,0	27,0	29,2	27,1	26,3	25,4	21,8	20,1
I. 1. Administración General	13,6	14,5	13,6	17,0	14,5	14,8	14,3	11,2	9,5
I. 2. Justicia	5,1	5,2	5,1	4,4	4,8	4,0	4,1	3,9	3,9
I. 3. Defensa y Seguridad	9,0	9,3	8,3	7,8	7,8	7,5	7,0	6,7	6,8
II. Servicios sociales	55,4	57,2	59,7	58,2	61,3	63,3	66,3	69,8	71,1
II. 1. Educación, cultura y CyT.	28,4	29,7	28,5	27,7	26,0	27,5	28,5	29,9	30,6
II. 2. Salud	16,1	16,6	19,1	18,1	19,4	18,8	19,3	19,6	20,2
II. 3. Agua Potable y Alcantarillado	2,4	3,0	2,8	1,5	1,8	1,9	2,0	0,9	1,5

II. 4. Vivienda y urbanismo	3,8	1,8	3,4	4,2	7,4	8,4	10,6	13,4	13,7
II. 5. Promoción y asistencia social	4,1	6,1	5,9	6,7	6,5	6,4	5,7	5,7	4,8
II. 6. Previsión social	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
II. 7. Trabajo	0,6	0,0	0,0	0,0	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3
III. Servicios económicos	6,6	6,3	7,5	7,9	6,9	7,3	5,3	6,0	6,3
III. 1. Producción primaria	2,4	2,3	2,4	2,5	2,1	2,0	1,5	1,5	2,0
III. 2. Energía	0,4	0,1	0,1	0,2	0,4	0,1	0,0	0,0	0,0
III. 3. Industria	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
III. 4. Servicios (transporte y otros)	3,5	3,2	3,6	3,6	4,1	4,6	3,7	4,0	4,1
III. 5. Otros	0,3	0,7	1,3	1,7	0,4	0,6	0,1	0,5	0,3
IV. Servicios de la deuda	10,3	7,5	5,8	4,7	4,7	3,2	3,0	2,5	2,5
Total	100,0								

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación.

En lo que respecta al gasto por objeto, lo que se observa es que a lo largo del período 2001-2011 los gastos corrientes demandaron en promedio de 79,5 por ciento del gasto total, con un piso de 71,7 por ciento en 2004 y un techo de 89,6 por ciento en 2001. Dentro de los gastos corrientes, sobresale el gasto en Personal que consumió en promedio el 46,3 por ciento del gasto total del Estado provincial, con una performance estable entre las puntas de la serie. En 2001 el 50,8 por ciento del gasto. En 2008 bajó hasta el 42,8, pero en 2011 trepó nuevamente hasta el 50,1 por ciento.

Dentro de los gastos corrientes, también demandaron un porcentaje relevante las transferencias con un 24,8 por ciento del gasto total, habiendo registrado un piso de 22,8 por ciento en 2006 y un techo de 26 por ciento en 2011. Al interior de esta categoría se puede observar que las transferencias al sector público demandaron 61,9 por ciento del total del rubro, mientras que el sector privado concentró un 38,1 por ciento. La máxima diferencia se registro en 2001 cuando las transferencias al sector público concentraron un 67,1 por ciento, mientras que las dirigidas al sector privado sumaron apenas un 32,9 por ciento. Vale aclarar en este caso que el análisis del gasto por finalidad realizado antes no incluyó las transferencias de provincia a municipios por tratarse de un insumo para la consolidación, mientras que los datos del gasto por objeto si las contemplan.

Por último, vale destacar que los gastos de capital durante la serie analizada promediaron 20,5 por ciento con un piso de 10,4 por ciento en 2001 y un techo de 28,3 por ciento en 2004. Al interior de esta categoría, la inversión real directa demandó un 61,4 por ciento del gasto y el resto se repartieron entre inversión financiera (30,7 por ciento) y transferencias de capital (7,9 por ciento).

Cuadro 10: Gasto por objeto

En porcentaje
2001-2011

Objeto del gasto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
I. Gastos corrientes	90,1	95,2	90,9	91,9	87,0	81,9	81,7	85,2	85,0	85,8	85,7
I.1. Gastos de Consumo	63,0	63,2	61,6	63,0	58,6	55,0	58,2	60,7	62,5	60,9	60,6
- Personal	51,3	50,7	45,2	49,3	45,2	45,6	46,4	49,5	51,3	49,2	49,3
- Bienes de Consumo	2,6	3,8	4,5	4,2	3,6	2,8	3,4	3,3	3,2	3,2	3,1
- Servicios	9,1	8,7	11,8	9,5	9,9	6,6	8,4	7,8	8,0	8,4	8,2
I.2. Rentas de la Propiedad	8,1	8,6	7,7	5,2	3,8	4,3	2,7	2,4	2,1	2,1	1,4
I.3. Transferencias Corrientes	19,0	23,3	21,7	23,7	24,7	22,6	20,8	22,1	20,3	22,9	23,7
- Al Sector Privado	7,4	9,7	7,3	8,2	8,0	8,1	8,5	8,1	9,9	10,2	10,4
- Al Sector Público	11,6	13,6	14,4	15,5	16,6	14,6	12,3	14,0	11,6	12,6	13,3
- Al Sector Externo	0	0	0	0	0	0	0,0	0,0	-1,2	0	0,0
II. Gastos de capital	9,9	4,8	9,1	8,1	13,0	18,1	18,3	14,8	15,0	14,2	14,3
II. 1. Inversión Real Directa	4,7	2,7	5,4	4,9	7,6	16,4	9,5	8,3	8,3	8,5	12,5
II. 2. Transferencias de Capital	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	1,7	2,8	1,6	2,8	2,1	1,3
II.3. Inversión Financiera	4,7	2,1	3,7	3,2	5,3	0,0	6,0	4,9	3,9	3,5	0,4
Gasto total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

CATAMARCA

14. Análisis de la situación fiscal de Catamarca

14.1. Composición de los recursos en función del origen

El componente más significativo de los recursos de la provincia de Catamarca lo constituye el aporte que realiza el Estado Nacional a través del régimen de coparticipación federal y otras transferencias corrientes⁴⁹ y de capital. Entre 2001 y 2011 esos rubros representaron en promedio un 75,5 por ciento de los ingresos provinciales anuales, con un techo de 84,3 por ciento en 2002 y un piso de 66,9 por ciento en 2008. El resto de los ingresos son propios y provienen de los impuestos provinciales, otros recursos no tributarios, la venta de bienes y servicios, las rentas de la propiedad, los recursos propios de capital y el rubro disminución de la inversión financiera.

Cuadro 1: Ingresos provinciales

2001-2011

En millones de pesos

Año	Ingresos propios (*)	%	Ingresos de origen nacional (**)	%	Total
2001	79	15,9	421	84,1	500
2002	77	15,7	412	84,3	489
2003	135	20,1	540	79,9	675
2004	189	18,5	837	81,5	1026
2005	213	17,6	995	82,4	1208
2006	411	25,4	1205	74,6	1616
2007	751	32,3	1570	67,7	2321
2008	944	33,1	1904	66,9	2848
2009	594	21,6	2156	78,4	2750
2010	923	22,5	3177	77,5	4100
2011	1247	24,1	3917	75,9	5164

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

(*) Incluye recursos tributarios de origen provincial, no tributarios (regalías y otros), provenientes de venta de bienes y servicios y de rentas de la propiedad, recursos propios de capital y disminución de la inversión financiera.

(**) Incluye régimen de coparticipación federal y otras transferencias corrientes y de capital.

⁴⁹ En transferencias corrientes se incluyen programas de seguridad alimentaria, incentivo docente, compensaciones salariales docentes y el financiamiento del déficit de la caja previsional en caso de que sea necesario.

El porcentaje creciente de los ingresos de origen nacional dentro del total los recursos disponibles evidencia una dependencia significativa con respecto al gobierno central. Otra forma más clara aún de medir el recorte de la autonomía financiera es analizar la relación existente entre los recursos provinciales y el gasto total de la jurisdicción. Este indicador muestra que los recursos propios apenas alcanzaron a cubrir en promedio el 24,9 por ciento de los gastos totales del gobierno provincial entre 2001 y 2011, con un piso de 14,2 por ciento en 2001 y un techo de 33,5 por ciento en 2007.

Cuadro 2: Autonomía Financiera

2001-2011

En millones de pesos

Año	Ingresos propios (*)	Gasto Total	Autonomía Financiera (%)
2001	79	554	14,2
2002	77	514	14,9
2003	135	635	21,3
2004	189	780	24,2
2005	213	1129	18,8
2006	411	1585	25,9
2007	751	2244	33,5
2008	944	2953	31,9
2009	594	3016	19,7
2010	923	3741	24,7
2011	1247	5148	24,2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

(*) Incluye recursos tributarios de origen provincial, no tributarios (regalías y otros), provenientes de venta de bienes y servicios y de rentas de la propiedad, recursos propios de capital y disminución de la inversión financiera.

Los ingresos propios no sólo incluyen recursos tributarios sino también regalías, dinero proveniente de la venta de bienes y servicios y renta de propiedades, entre otros ítems. Por lo tanto, es importante precisar la incidencia sólo de la recaudación tributaria en el total de los recursos. Ese cálculo arroja que los impuestos provinciales promediaron un 7,9 por ciento del total de los recursos disponibles por parte de la gobernación entre 2001 y 2011,

con un piso de 6,5 en 2007 y un techo de 9,2 por ciento en 2011. Apenas cinco provincias superaron la marca del 20 por ciento: Mendoza (24 por ciento) Córdoba (29 por ciento) Santa Fe (30 por ciento), Buenos Aires (47 por ciento) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (79 por ciento). Este dato deja en evidencia que en el 80 por ciento de las provincias argentinas los ingresos tributarios propios permiten hacer frente a menos de un peso de cada cinco que son gastados. En el caso puntual de Catamarca esa cifra es aún más baja.

Cuadro 3: Recursos tributarios de origen provincial sobre recursos totales
2001-2011
En millones de pesos

Año	Recursos tributarios	% de recursos totales
2001	37	7,4
2002	35	7,2
2003	58	8,6
2004	73	7,1
2005	88	7,3
2006	116	7,2
2007	151	6,5
2008	207	7,3
2009	232	8,4
2010	321	7,8
2011	475	9,2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

En lo que respecta al aporte del Estado Nacional, la amplia mayoría de los ingresos proviene del régimen de coparticipación federal de recursos fiscales previstos en la ley 23.548 de enero de 1988 y sus modificatorias. Entre 2001 y 2011 esa partida concentró en promedio el 67,7 por ciento de los recursos provenientes de la Nación, con un piso de 56,7 por ciento en 2002 y un techo de 72,2 por ciento en 2011. El rubro “otros ingresos de origen nacional” promedió en el mismo período un 23 por ciento de los recursos nacionales, con una tendencia claramente descendente en términos relativos, pues en 2002

alcanzó un pico de 35,5 por ciento, en 2003 un 30,5, en 2004 un 22,5 y luego se mantuvo por encima del 20 por ciento hasta perforar ese piso en 2011 cuando promedió un 18,5 por ciento.

Otro de los rubros son las “transferencias corrientes” donde se incluyen programas de seguridad alimentaria, incentivo docente, compensaciones salariales docentes y el financiamiento del déficit de la caja previsional, cuando es necesario. Esta partida promedió un 3,9 por ciento a lo largo de la serie, con un piso de 2,4 en 2007 y un techo de 8,3 por ciento en 2010. Por último, se destacan las transferencias de capital destinadas a financiar obra pública provincial.

Al igual que en el resto de las jurisdicciones, este componente registra ingresos muy bajos en los primeros años de la serie, sube a partir de 2005, muestra un retroceso fuerte en 2008 y luego experimenta un crecimiento exponencial provocado fundamentalmente por la creación ese mismo año, durante el conflicto con las entidades rurales por la resolución 125 que proponía una suba de los derechos de exportación, del Fondo Federal Solidario que desde 2009 transfiere a las provincias un 30 por ciento de lo producido por las retenciones a las exportaciones de soja de manera automática. En términos absolutos, en 2001 las transferencias de capital aportaron a la provincia apenas 5 millones de pesos, en 2005 subió a 74 millones y se mantuvo en torno a ese valor hasta 2007. Al año siguiente bajó a 15 millones y en 2009 se produjo el despegue al ingresar 110 millones, que subieron a 233 millones en 2010 y a 241 millones en 2011. En términos porcentuales, entre 2001 y 2003 se mantuvo apenas por encima del 1 por ciento, en 2004 alcanzó el pico de 8,9 por ciento, luego siguió por encima del 5 por ciento hasta que en 2008 tocó su piso con un 0,8 por ciento. A partir de entonces volvió a crecer fuerte alcanzando un techo de 7,3 por ciento en 2010.

Cuadro 4: Ingresos de origen nacional

En millones de pesos

Período 2001-2011

Año	Coparticipación federal	Otros recursos	Transferencias corrientes	Transferencias de capital	Total
------------	--------------------------------	-----------------------	----------------------------------	----------------------------------	--------------

2001	257	148	11	5	421
2002	234	146	25	7	412
2003	350	165	20	5	540
2004	542	188	32	74	836
2005	677	221	27	70	995
2006	834	274	31	66	1205
2007	1109	345	38	78	1570
2008	1373	453	63	15	1904
2009	1455	542	49	110	2156
2010	1944	737	263	233	3177
2011	2830	724	122	241	3917

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

Cuadro 5: Ingresos de origen nacional

En porcentaje
Período 2001-2011

Año	Coparticipación federal	Otros recursos	Transferencias corrientes	Transferencias de capital	Total
2001	60,9	35,2	2,6	1,3	100
2002	56,7	35,5	6,1	1,7	100
2003	64,8	30,5	3,7	1,0	100
2004	64,7	22,5	3,9	8,9	100
2005	68,0	22,2	2,8	7,0	100
2006	69,2	22,7	2,6	5,5	100
2007	70,6	22,0	2,4	5,0	100
2008	72,1	23,8	3,3	0,8	100
2009	67,5	25,2	2,3	5,1	100
2010	61,2	23,2	8,3	7,3	100
2011	72,2	18,5	3,1	6,2	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

14.2. Potestad tributaria del gobierno provincial y delegación de competencias a los municipios.

La recaudación tributaria de Catamarca se basa, al igual que la mayoría de las jurisdicciones provinciales, en cuatro tributos principales: inmobiliario, ingresos brutos, sellos y patente única sobre vehículos. Ahora bien, mientras algunas provincias han descentralizado en sus municipios tributos como automotores,

inmobiliario urbano e incluso inmobiliario rural, el gobierno de Catamarca conservó la potestad sobre su política tributaria.

Los tributos son establecidos en el Código Fiscal⁵⁰, mientras que los impuestos, tasas y contribuciones correspondientes a esos tributos se determinan en la Ley Impositiva⁵¹ y en leyes especiales. Lo que sigue es un detalle de las características de los principales tributos provinciales:

Impuesto Inmobiliario

Es un impuesto anual que se cobra a las propiedades inmuebles de la provincia de acuerdo a las normas que se establecen en el Código Fiscal y la Ley Impositiva. El impuesto es progresivo y las alícuotas son fijadas por la Ley Impositiva y se aplican sobre la base de la valuación que determina la Administración General de Catastro (C.F. Art. 132). La base imponible del impuesto es la valuación fiscal o la proporción de ella que determine el Poder Ejecutivo (C.F. Art. 140). Son contribuyentes del impuesto los propietarios, usufructuarios o poseedores a título de dueños de inmuebles ubicados en el territorio de la Provincia. Así mismo son sujetos pasivos del impuesto los adjudicatarios o poseedores de viviendas a título de dueño, construidas por entidades particulares u oficiales desde el momento del acto de recepción de las mismas, cualquiera sea el instrumento por el cual se formalice (C.F. Art. 135).

El Código Fiscal establece en su artículo 144 que quedan exentos del pago del impuesto:

1 - El Estado Nacional, los Estados Provinciales y las Municipalidades, sus dependencias y reparticiones autárquicas o descentralizadas. No se encuentran comprendidas en esta exención, las empresas de los estados mencionados cuando realicen operaciones comerciales, industriales, bancarias o de prestación de servicio a terceros a título oneroso.

⁵⁰ Código Tributario Ley N° 5022 y sus modificatorias.

⁵¹ Ley N° 5378 del 18 de diciembre de 2013.

2 - La Iglesia Católica, por los inmuebles destinados al culto, los locales y viviendas anexas a los mismos, los inmuebles dedicados a la enseñanza y demás bienes de las mismas dedicados al bien público y a su mantenimiento.

3 - Los estados extranjeros acreditados ante el Gobierno de la Nación por los inmuebles que sean ocupados por las sedes oficiales de sus representaciones diplomáticas y consulares.

Además, el Código identifica en su artículo 145 una serie de exenciones subjetivas que no obran de pleno derecho:

1. Los templos y en general los inmuebles destinados al culto de las religiones que se practiquen en la provincia.

2. Los inmuebles pertenecientes a fundaciones, mutuales, asociaciones civiles, simples asociaciones civiles o religiosas y entidades públicas no estatales, que conforme a sus estatutos, documentos de constitución o instrumento legal de creación no persigan fines de lucro. Asimismo, quedan comprendidos los inmuebles de propiedad de los centros vecinales, siempre que éstos se encuentren afectados directamente a los fines específicos de la institución y las asociaciones profesionales con personería gremial reguladas por la Ley de Asociaciones Profesionales.

3. Los inmuebles que hayan sido cedidos en usufructo o uso gratuito para el funcionamiento de hospitales, asilos, instituciones de beneficencia, bibliotecas públicas, escuelas y establecimientos de enseñanza en general.

4. Los inmuebles históricos de propiedad privada sujetos al régimen de la Ley Nacional N° 12.665.

5. La unidad habitacional que sea única propiedad de un jubilado o pensionado, siempre que el inmueble no supere los montos mínimos de valuación que establezca el Poder Ejecutivo.

6. Los inmuebles de los partidos políticos reconocidos legalmente.

7. El inmueble única propiedad del titular y de su grupo familiar que convive con él destinado a la residencia permanente de éstos, siempre que se trate de una vivienda económica.

8. El inmueble que constituya la unidad habitacional única propiedad de una persona que se encuentre en situación de desempleado, siempre que el

inmueble no supere los montos mínimos de valuación que establezca el Poder Ejecutivo.

9. Los inmuebles adjudicados por el Instituto Provincial de la Vivienda hasta que los poseedores a título de dueño de los mismos sean debidamente notificados de la asignación de su correspondiente matrícula catastral.

Impuesto sobre los Ingresos Brutos

Es un impuesto que se aplica al ejercicio habitual y a título oneroso en la jurisdicción de la provincia de Catamarca del comercio, industria, profesión, oficio, negocio, locaciones de bienes, obras o servicios o de cualquier otra actividad a título oneroso -lucrativa o no- cualquiera sea la naturaleza del sujeto que la preste, incluidas las sociedades cooperativas, y el lugar donde se realicen (espacios ferroviarios, aeródromos, aeropuertos, terminales, transporte, edificios y lugares del dominio público y privado y todo otro de similar naturaleza) (C.F. Art. 160). El Código Fiscal establece además que la habitualidad debe determinarse teniendo en cuenta especialmente la índole de las actividades, el objeto de la empresa, profesión o locación, y los usos y costumbres de la vida económica.

La base imponible estará constituida por el monto total de los ingresos brutos de las actividades gravadas, devengados en el período fiscal, salvo una serie de casos especiales enunciados en el Código Fiscal. Es ingreso bruto el valor o monto total, en valores monetarios, incluidas actualizaciones pactadas o legales, en especies o en servicios, devengado en concepto de venta de bienes, de remuneraciones totales obtenidas por los servicios, de retribución por la actividad ejercida, de intereses y actualizaciones obtenidos por préstamos de dinero o plazos de financiación y en general, toda contraprestación por derechos cedidos o transmitidos. Cuando el precio se pacte en especie el ingreso bruto estará constituido por la valuación de la cosa entregada, la locación, el interés, o el servicio prestado, aplicando a los precios la tasa de interés, el valor locativo, oficial o corriente en plaza, a la fecha de generarse el devengamiento (C.F. Art. 185).

El Código Tributario exceptúa del pago del impuesto a:

- El Estado Nacional, los Estados provinciales y Municipalidades su dependencias o reparticiones autárquicas o descentralizadas.
- Las representaciones diplomáticas y consulares de los países extranjeros acreditados ante el gobierno.
- Las bolsas de comercio autorizadas a cotizar títulos o valores y los mercados de valores.
- Las fundaciones, asociaciones civiles, gremiales, mutuales, entidades religiosas, científicas, artísticas, culturales y deportivas, cooperativas de trabajo y las entidades públicas no estatales que conforme a sus estatutos, documentos de constitución o instrumento legal de creación, según corresponda, no persigan fines de lucro y los ingresos sean destinados exclusivamente al objeto previsto en sus estatutos sociales, actas de constitución o documento similar y en ningún caso se distribuyan directa o indirectamente entre sus asociados.
- Las actividades desarrolladas por discapacitados.
- Las agencias de noticias y los servicios de radiodifusión.
- Los ingresos de los socios de cooperativas de trabajo provenientes de los servicios prestados en las mismas, siempre que la Cooperativa haya satisfecho el impuesto.
- Los establecimientos educativos privados incorporados a los planes de enseñanza oficial y subsidiada por el Estado.
- Toda operación sobre títulos, letras, bonos, obligaciones y demás papeles emitidos o que se emitan en el futuro, por la Nación, las Provincias o las Municipalidades, como así también las rentas producidas por éstos y/o los ajustes de estabilización o corrección monetaria
- La edición de libros, apuntes, diarios, periódicos y revistas, en todo su proceso de creación, ya sea que la actividad la realice el propio editor o terceros por cuenta de éste.
- La prestación del servicio público de riego cuando sea prestada por el Estado.
- Los intereses y la actualización monetaria obtenidos por operaciones de depósito de caja en ahorro y plazo fijo.

-Las operaciones de préstamos que efectúen las empresas comerciales, industriales, agropecuarias, financieras o de servicios que lleven libros que les permitan confeccionar balances en forma comercial.

Impuesto de sellos

En el Código Fiscal de la provincia de Catamarca se explicita que es un impuesto que se aplica sobre todos los actos contratos u operaciones de carácter oneroso que se realicen en el territorio de la Provincia y consten en instrumentos públicos o privados (C.F. Art. 197). La base imponible del Impuesto es el valor nominal expresado en los instrumentos gravados, salvo lo dispuesto para casos especiales. Cuando se trate de operaciones concertadas en una jurisdicción pero cuya radicación económica corresponda a otra u otras jurisdicciones, la base imponible se adjudicará en un diez por ciento a la jurisdicción donde se efectuó la concertación y el resto sobre la base de su radicación económica (C.F. Art. 207).

Por último, el Código Fiscal exime del pago del impuesto al Estado Nacional, los Estados Provinciales y las municipalidades y sus dependencias y reparticiones autárquicas o descentralizadas; los estados extranjeros acreditados ante el gobierno, los partidos políticos reconocidos legalmente; fundaciones, asociaciones civiles, gremiales, mutuales, entidades religiosas, científicas, artísticas, culturales y deportivas, cooperativas de trabajo y las entidades públicas no estatales; las cooperativas de vivienda, los servicios de radiodifusión, entre otros.

Impuesto a los automotores

Es un impuesto anual que se paga por cada vehículo automotor, semirremolque, acoplado, motocicleta y ciclomotor radicado en la Provincia de Catamarca. A los efectos del pago del impuesto, se considerarán radicados en la Provincia, salvo prueba en contrario, los vehículos automotores, acoplados y motocicletas que sean de propiedad o tenencia de persona domiciliada dentro del territorio (C.F. Art. 151).

El modelo, valuación y origen de los vehículos, son los índices que utiliza la Ley Impositiva para determinar la base imponible del tributo y es la mencionada ley la que fija las escalas del impuesto. En el caso de los vehículos automotores y acoplados destinados al transporte de carga, la carga transportable es, además de lo señalado anteriormente, el índice para determinar la base imponible y fijar las escalas del impuesto. En las unidades tractores y en los semirremolques se toma como índice su peso o modelo (C.F. Art. 153).

Por último, el Código Fiscal explicita en sus artículos 153, 154 y 155 que están exentos del tributo:

- El Estado Nacional, los Estados Provinciales y las Municipalidades, sus dependencias y reparticiones autárquicas o des-centralizadas.
- Los automotores y acoplados de propiedad de cuerpos de bomberos voluntarios.
- Los automotores de propiedad de los Estados Extranjeros acreditados ante el Gobierno de la Nación así como las de propiedad de los miembros del Cuerpo Diplomático o Consular del Estado que representan, siempre que estén afectados a su función específica
- Los automotores de propiedad de personas con discapacidad motriz adaptados a su manejo, siempre que la disminución física se acredite con certificado médico expedido por organismos oficiales y que dicha adaptación sea probada a satisfacción de la Administración General de Rentas. Están asimismo comprendidos los que sean de propiedad de personas con otras discapacidades acreditadas, siempre que por la discapacidad que padecen se encuentren imposibilitados de conducir.
- Los automotores de propiedad de instituciones de beneficencia pública, siempre que tengan personería jurídica otorgada por el Estado
- Los automotores de propiedad de los servicios de radiodifusión y televisión autorizados a funcionar como tales en virtud de la legislación vigente o decisión judicial al respecto.
- Los automotores de propiedad de partidos políticos reconocidos legalmente.

14.3. Organismos de Administración Fiscal

El organismo de administración fiscal es la Administración General de Rentas, a la que le corresponden todas las funciones referentes a recaudación, fiscalización y determinación de los impuestos, tasas y contribuciones establecidas por el Código Fiscal u otras leyes y la aplicación de sanciones por infracciones fiscales (C.F. Art. 14). El organismo estará comandado por un Administrador General que para ejercer el cargo debe poseer título profesional en Ciencias Económicas, debiendo acreditar una antigüedad de tres años como mínimo en el ejercicio de la profesión. No podrán ejercer el cargo de Administrador General los fallidos o concursados civilmente, los que hubieren sido condenados por delitos contra la propiedad o la fe pública, ni quien sea moroso del Fisco Nacional, Provincial o Municipal. El ejercicio del cargo inhabilita al Administrador General para ejercer su profesión, con excepción de la docencia o investigación (C.F. Art. 16).

El Código Fiscal establece que la Administración General de Rentas tiene las siguientes facultades para el cumplimiento de sus funciones:

- a) Recaudar, verificar y fiscalizar los tributos.
- b) Determinar, acreditar y/o devolver los tributos vigentes o no, y los que en el futuro se establezcan.
- c) Aplicar sanciones por infracciones a las disposiciones de este Código y demás leyes tributarias.
- d) Resolver las cuestiones atinentes a las exenciones tributarias.
- e) Establecer y modificar su organización interna y reglamentar el funcionamiento de sus oficinas, sin alterar la estructura básica aprobada previamente por el Poder Ejecutivo.

14.4. Recursos y Procedimiento tributario

El contribuyente puede interponer una demanda de repetición ante la Dirección Provincial para obtener la devolución de las sumas que consideren indebidamente abonadas (C.F. Art. 89). Con la demanda deberán ofrecerse y acompañarse, en su caso, todas las pruebas que hagan a su derecho.

Una vez interpuesta la demanda, la Administración General de Rentas previa sustanciación de la prueba ofrecida que considere conducente y demás medidas que estime oportuno disponer, tiene que dictar resolución dentro de los noventa días de interpuesta la demanda, que será notificada al demandante. Vencido el plazo sin que la resolución fuera emitida el demandante puede considerar denegado tácitamente el reclamo (C.F. Art. 90). La resolución de la Administración General de Rentas, quedará firme a los quince días de notificada y solo se procederá a su revisión cuando surgieran nuevos elementos de juicio, o medie error, culpa o dolo en la exhibición o consideración de elementos que sirvieron de base a la misma (C.F. Art. 91). El Código establece además que la demanda de repetición ante la Administración General de Rentas y el recurso ante el Ministerio de Hacienda y Finanzas son requisitos previos para recurrir a la vía judicial (C.F. Art. 92).

A su vez, los contribuyentes o responsables podrán interponer recurso de reconsideración Contra las resoluciones de la Administración que impongan sanciones por incumplimiento a los deberes formales, contra las decisiones que resuelvan la clausura de los establecimientos y contra las resoluciones de la Administración que determinen total o parcialmente obligaciones tributarias e impongan sanciones por infracciones materiales, resuelvan demandas de repetición o denieguen exenciones (C.F. Art. 103).

El recurso de reconsideración debe interponerse por escrito ante la Administración General de Rentas, personalmente o por correo mediante carta certificada con recibo de retorno, dentro de los quince días de notificada la resolución. El recurso debe fundarse exponiendo los agravios que cause al recurrente la resolución recurrida, debiendo la Administración declarar su improcedencia cuando se omita este requisito. En el mismo acto deben ofrecerse todas las pruebas acompañando las que consten en documentos. Serán admisibles como medios de prueba los establecidos en el Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia, excepto la prueba testimonial. El recurrente puede reiterar la prueba ofrecida ante la Administración y que no fue

admitida o que habiendo sido admitida y estando su producción a cargo de la Administración, no hubiera sido sustanciada (C.F. Art. 104). La misma autoridad que dictó el acto impugnado, debe resolver el recurso de reconsideración mediante resolución dentro de los sesenta días de interpuesto y notificar la decisión al contribuyente, la cual quedará firme a los quince días de su notificación (C.F. Art. 105).

A los efectos del agotamiento de la vía administrativa, el contribuyente debe presentar un recurso de apelación, quedando expedita la vía judicial cuando la autoridad resuelva (C.F. Art. 106). El recurso de apelación debe interponerse por escrito y fundadamente ante la Administración General de Rentas dentro de los quince días siguientes a la notificación de la decisión que resuelva el recurso de reconsideración (C.F. Art. 107). Dentro de los sesenta días de interpuesto el recurso de apelación la Administración General de Rentas debe elevar las actuaciones al Ministerio de Hacienda y Finanzas Vencido el término fijado para la producción de las pruebas, el Ministerio de Hacienda y Finanzas ordenará la clausura del procedimiento, debiendo requerir dictamen jurídico, el que deberá producirse dentro de los treinta días posteriores. Producido el dictamen, el Ministerio debe dictar resolución definitiva dentro de los treinta días posteriores al plazo establecido en el párrafo precedente, notificándose de la decisión al recurrente, al Fiscal de Estado y a la Administración General de Rentas (C.F. Art. 111).

Por último, el contribuyente podrá interponer demanda contencioso-administrativa ante la Corte de Justicia contra las decisiones definitivas de la Administración General de Rentas o del Ministerio de Hacienda y Finanzas, o cuando dichos organismos no hubieran dictado resolución vencido el plazo establecido. La demanda debe interponerse dentro de los veinte días de notificada la resolución definitiva o aclaratoria o de vencidos los plazos señalados. Contra las resoluciones que resuelvan demandas de repetición, el contribuyente puede optar por iniciar dentro del término señalado anteriormente, demanda ordinaria ante la justicia o demanda contencioso-administrativa. Es requisito para promover demanda contencioso-administrativa

u ordinaria ante la justicia, el pago previo de los tributos y su actualización, recargos e intereses, no así de las multas cuyo pago puede afianzarse (C.F. Art. 113).

14.5. Composición de la recaudación provincial

La recaudación de origen provincial está compuesta fundamentalmente por el impuesto a los ingresos brutos, el cual concentró en promedio el 80 por ciento a lo largo de toda la serie analizada. Este es un tributo que se aplica sobre la facturación y como suele ser trasladado a los precios opera como un impuesto al consumo, siendo el más regresivo de los principales tributos que percibe el gobierno de Catamarca. Se lo califica como regresivo porque la alícuota que aplica es constante. Es decir, no aumenta a medida que aumenta el valor del hecho imponible. La creciente participación de este gravamen no solo constituye un llamado de atención por ser un tributo regresivo sino porque al ser un impuesto a las transacciones económicas, su nivel de recaudación es mucho más sensible a las variaciones del ciclo económico que, por ejemplo, el del impuesto inmobiliario y, por lo tanto, no permite a los Estados provinciales financiar una política fiscal anticíclica. A su vez, en términos productivos se trata de un impuesto que puede afectar el nivel de precios, en caso de que los agentes económicos sean formadores de precios, o la rentabilidad cuando son tomadores de precios. En ambos casos, el efecto productivo es negativo.

En el caso de los ingresos brutos, el 80 por ciento del total de los tributos que recaudó la provincia en el período 2001-2011, marcó un piso de 6874 por ciento en 2001 y un techo de 84,1 por ciento en 2011. La tendencia es preocupante porque es un impuesto regresivo que cada vez va ganando más participación (ver cuadros 6 y 7).

La mayor participación de ingresos brutos fue en detrimento fundamentalmente del impuesto Inmobiliario. Este gravamen promedió un 5 por ciento a lo largo del período, pero la tendencia es claramente descendente. El techo lo registró en 2001 con un 11,4 por ciento del total de los recursos provinciales y el piso al

final con apenas un 3 por ciento de los recursos de 2011. Esta situación se explica fundamentalmente por la determinación de la base imponible a partir de valuaciones fiscales que no guardan relación alguna con los valores de mercado.

Como puede verse, la incidencia del inmobiliario en la recaudación cae de manera sistemática, pese a que el valor de mercado de la tierra subió fuerte, tanto la rural como la urbana. El valor de la propiedad urbana presenta un ritmo de crecimiento muy suave entre 2001 y 2007, inclusive decrece en 2003 y 2004 respecto a 2002, con una pequeña aceleración entre 2007 y 2011. El crecimiento entre los extremos de la serie fue de 5,9 veces. El valor de la propiedad rural, aunque se mantuvo bastante constante entre 2002 y 2005, presentó un notorio crecimiento en 2006-2008 y una fuerte intensificación en 2009-2011; el valor en 2011 representa 11,4 veces el de 2001. El crecimiento rural no llegó a duplicar al urbano, situación habitual en otras provincias. La presión fiscal del inmobiliario en porcentaje del Producto Bruto Geográfico se redujo un 69 por ciento entre 1993 y 2011 (de 0,19 a 0,06 por ciento).

El impuesto a los sellos también retrocedió en términos relativos. Promedió un 7,6 por ciento con un techo de 10,8 por ciento en 2001 y un piso de 5,7 por ciento en 2011. El automotor también redujo su participación relativa, pero en menos medida. Promedió un 7,2 por ciento con un techo de 9,1 por ciento en 2001 y un piso de 6,4 por ciento en 2008. Por último el rubro "otros impuestos" promedió 3,5 por ciento.

Cuadro 6: Tributos de origen provincial

En millones de pesos
2001-2011

Año/ Impuesto	ISIB	Inmobiliario	Sellos	Automotor	Otros	Total
2001	25	4	4	3	0	37
2002	25	3	4	3	0	35
2003	42	6	6	4	0	58
2004	55	7	6	5	0	73
2005	68	7	7	6	0	88
2006	89	8	11	8	0	116
2007	116	9	14	11	0	151
2008	166	10	17	13	0	207
2009	184	11	20	17	0	232
2010	266	12	20	25	0	323
2011	399	15	27	34	0	475

Fuente: En base a información de la provincia.

Cuadro 7: Tributos de origen provincial

En porcentaje
2001-2011

Año/ Impuesto	ISIB	Inmobiliario	Sellos	Automotor	Otros	Total
2001	68,7	11,4	10,8	9,1	0	100,0
2002	72,4	9,9	10,4	7,2	0,1	100,0
2003	72,5	9,8	10,3	7,4	0	100,0
2004	75,5	8,9	8,0	7,6	0	100,0
2005	77,2	7,4	8,4	7,0	0	100,0
2006	76,8	6,8	9,2	7,2	0	100,0
2007	77,1	6,2	9,4	7,1	0,2	100,0
2008	80,1	4,8	8,4	6,5	0,2	100,0
2009	79,4	4,6	8,6	7,3	0,1	100,0
2010	82,2	3,7	6,3	7,8	0	100,0
2011	84,1	3,0	5,8	7,1	0	100,0

Fuente: En base a información de la provincia.

14.6. Composición y evolución del gasto provincial

En este punto se analiza la composición y evolución del gasto público del gobierno de Catamarca por finalidad y por objeto. La clasificación del gasto

público por finalidad se presenta según la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad. Permite determinar los objetivos generales y cuáles son las acciones a través de las cuales se estima alcanzarlos. En estos términos la clasificación por finalidad constituye un instrumento fundamental para la toma de decisiones del poder político. Las diferentes categorías de la clasificación por finalidad suelen ser funcionamiento del Estado, Servicios Sociales, Servicios Económicos y Deuda pública. En lo que respecta al objeto del gasto, el clasificador ordena e identifica en forma genérica, homogénea y coherente, los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros que requieren las dependencias y entidades de la Administración Pública Provincial para cumplir con los objetivos y programas establecidos en el presupuesto. En este caso, la distinción central es entre gastos corrientes y de capital.

El gasto por finalidad en la provincia de Catamarca muestra que los “servicios sociales” demandaron entre 2001 y 2009 un promedio de 59,3 por ciento del gasto total, con un piso de 55,7 por ciento en 2001 y un techo de 63,6 por ciento en 2004. Dentro de esta categoría se incluyen las acciones inherentes a la prestación de salud, promoción y asistencia social, seguridad social, educación, cultura, ciencia y técnica, trabajo, vivienda, agua potable, alcantarillado y otros servicios urbanos. En segundo lugar se ubicó la categoría “Funcionamiento del Estado” que se llevó entre 2001 y 2009 un 24,9 por ciento, con un piso de 22,6 por ciento en 2006 y un techo de 26,4 por ciento en 2009. Aquí se incluyen las acciones propias de la administración gubernamental, el poder legislativo, la justicia, la defensa y la seguridad.

En tercer lugar aparecen los “servicios económicos”, entendidos como las acciones de apoyo a la producción de bienes y servicios significativos para el desarrollo económico. Incluye energía, combustibles, minería, comunicaciones, transporte, ecología y medio ambiente, agricultura, industria, comercio y turismo. Esta clasificación comprende acciones de fomento, regulación y control del sector privado y público. Durante el período analizado esta categoría concentró un 13 por ciento del gasto en promedio, con un piso de 8,9 por ciento

en 2001 y un techo de 15,5 por ciento en 2007. Por último, quedan los servicios de la deuda que en promedio acapararon apenas el 2,7 por ciento del gasto, con un pico de 10,6 por ciento en 2001 que se fue reduciendo paulatinamente para quedar en 1,6 por ciento en 2009, último año de la serie.

Al analizar la clasificación existente dentro de cada categoría se observa que en lo que refiere a “Servicios Sociales”, la categoría que concentró el mayor porcentaje del gasto total a lo largo de la serie fue Educación con un 48,7 por ciento de la categoría y un 28,9 por ciento del gasto total en promedio. En lo que refiere al porcentaje sobre el total del gasto, el piso fue en 2007 con un 26,5 por ciento y el techo lo tocó en 2009 con un 30,4 por ciento. En segundo lugar quedó “Salud” con un gasto promedio de 29 por ciento de la categoría y de 17,2 por ciento del gasto total. El piso fue de 15,6 por ciento en 2005 y el pico de 19,4 por ciento en 2002. El podio dentro de esta categoría lo completó “Vivienda y urbanismo” con un promedio anual de 10,1 puntos dentro de este rubro y de 6 por ciento del gasto total.

La segunda categoría en el ranking del gasto es “Funcionamiento del Estado” donde el rubro Administración General lideró el gasto al promediar durante el período analizado un 58,2 por ciento del gasto de la categoría y un 14,5 por ciento del gasto total. En lo que refiere al porcentaje sobre el total del gasto, el piso fue en 2006 con un 11,9 por ciento, mientras que el pico lo alcanzó en 2009 con un 15,8 por ciento del total. En segundo lugar quedó “Defensa y Seguridad” al promediar el 27,6 de ese subgrupo y el 6,9 por ciento del gasto total. La categoría se completa con el rubro Justicia promedió un 14,2 por ciento del total de la categoría y un 3,5 por ciento del gasto total.

En lo que corresponde a “Servicios Económicos” durante toda la serie el principal aporte respecto al gasto total se lo llevó el sector “Servicios”, donde se incluye transporte, que demandó un 45,1 por ciento del gasto promedio de la categoría y un 5,9 por ciento del gasto total. Por detrás lo siguen “Producción Primaria” con un 25,3 por ciento del gasto de la categoría y un 3,3 por ciento del gasto total. Por último, queda la categoría “Servicios de la deuda” que no

aparece desagregada. Por lo tanto, el dato a destacar es el gasto promedio de 2,7 por ciento del gasto total.

Cuadro 8: Gasto por finalidad y función

En millones de pesos
2001-2009

Finalidad	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
I. Funcionamiento del Estado	124	113	139	154	230	303	483	625	686
I. 1. Administración General	71	61	80	85	121	159	295	380	410
I. 2. Justicia	17	16	19	22	33	46	63	86	104
I. 3. Defensa y Seguridad	36	36	41	47	75	98	125	158	172
II. SERVICIOS SOCIALES	279	283	334	413	610	812	1.080	1.451	1.551
II. 1. Educación, cultura y CyT.	142	143	159	184	278	381	502	738	793
II. 2. Salud	85	89	97	114	153	211	316	418	494
II. 3. Agua Potable y Alcantarillado	6	6	8	9	19	18	17	25	20
II. 4. Vivienda y urbanismo	18	10	14	54	103	114	124	135	117
II. 5. Promoción y asistencia social	22	33	50	46	47	78	101	113	103
II. 6. Previsión social	0	0	0	0	0	0	0	0	0
II. 7. Trabajo	6	1	3	3	4	10	21	21	24
III. SERVICIOS ECONÓMICOS	45	45	61	59	100	191	294	377	323
III. 1. Producción primaria	12	13	22	15	21	33	65	103	96
III. 2. Energía	6	7	8	8	10	67	71	53	40
III. 3. Industria	0	0	0	0	0	0	0	0	0
III. 4. Servicios (transporte y otros)	24	22	29	32	61	74	116	153	163
III. 5. Otros	3	3	2	4	8	16	42	69	24
IV. SERVICIOS DE LA DEUDA	53	16	27	24	41	35	36	42	42
Total	501	457	561	650	981	1.341	1.892	2.494	2.603

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación.

Cuadro 9: Gasto por finalidad y función

En porcentaje
2001-2009

Finalidad y función	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
I. Funcionamiento del Estado	24,8	24,8	24,8	23,7	23,4	22,6	25,5	25,1	26,4
I. 1. Administración General	14,2	13,3	14,2	13,1	12,4	11,9	15,6	15,2	15,8
I. 2. Justicia	3,4	3,5	3,3	3,3	3,4	3,4	3,3	3,5	4,0
I. 3. Defensa y Seguridad	7,2	8,0	7,3	7,3	7,7	7,3	6,6	6,3	6,6
II. Servicios sociales	55,7	61,9	59,5	63,6	62,2	60,5	57,1	58,2	59,6
II. 1. Educación, cultura y CyT.	28,4	31,4	28,3	28,3	28,4	28,5	26,5	29,6	30,4
II. 2. Salud	16,9	19,4	17,3	17,6	15,6	15,7	16,7	16,8	19,0
II. 3. Agua Potable y Alcantarillado	1,3	1,3	1,4	1,5	2,0	1,3	0,9	1,0	0,8

II. 4. Vivienda y urbanismo	3,6	2,2	2,5	8,3	10,5	8,5	6,6	5,4	4,5
II. 5. Promoción y asistencia social	4,4	7,2	8,9	7,1	4,8	5,8	5,3	4,5	4,0
II. 6. Previsión social	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
II. 7. Trabajo	1,2	0,3	0,5	0,5	0,4	0,7	1,1	0,8	0,9
III. Servicios económicos	8,9	9,9	10,9	9,0	10,2	14,2	15,5	15,1	12,4
III. 1. Producción primaria	2,3	2,9	3,9	2,3	2,1	2,5	3,4	4,1	3,7
III. 2. Energía	1,3	1,5	1,4	1,3	1,0	5,0	3,8	2,1	1,5
III. 3. Industria	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
III. 4. Servicios (transporte y otros)	4,7	4,9	5,2	4,9	6,3	5,6	6,1	6,1	6,3
III. 5. Otros	0,6	0,6	0,4	0,5	0,8	1,2	2,2	2,8	0,9
IV. Servicios de la deuda	10,6	3,4	4,8	3,7	4,2	2,6	1,9	1,7	1,6
Total	100,0								

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación.

En lo que respecta al gasto por objeto, lo que se observa es que a lo largo del período 2001-2011 los gastos corrientes demandaron en promedio de 78,8 por ciento del gasto total, con un piso de 73,9 por ciento en 2006 y 2008 y un techo de 90,8 por ciento en 2002. Dentro de los gastos corrientes, sobresale el gasto en Personal que consumió en promedio el 58,7 por ciento del gasto total del Estado provincial, con un piso de 40,9 en 2005 y 2007 y un techo de 52,8 por ciento en 2002.

Dentro de los gastos corrientes, también demandaron un porcentaje relevante las transferencias con un 23,3 por ciento del gasto total, habiendo registrado un piso de 21,1 por ciento en 2005 y un techo de 24,5 por ciento en 2011. Al interior de esta categoría se puede observar que las transferencias al sector público demandaron un porcentaje muy superior a las destinadas al sector privado al promediar un 64,6 por ciento frente a un 35,3 por ciento. La máxima diferencia se registró en 2006 cuando las transferencias al sector público concentraron un 15,6 por ciento de las transferencias, mientras que las dirigidas al sector privado sumaron el otro 5,9 por ciento. En este caso, que el análisis del gasto por finalidad realizado antes no incluyó las transferencias de provincia a municipios por tratarse de un insumo para la consolidación, mientras que los datos del gasto por objeto si las contemplan.

Por último, vale destacar que los gastos de capital durante la serie analizada promediaron 21,1 por ciento con un piso de 9,2 por ciento en 2002 y un techo de 26,1 por ciento en 2008. Al interior de esta última categoría, la inversión real directa demandó un 69,9 por ciento del gasto y el resto se concentró fundamentalmente en transferencias de capital (21,9 por ciento), mientras que inversión financiera completó el total con el 8,1 por ciento.

Cuadro 10: Gasto por objeto

En porcentaje

2001-2011

Objeto del gasto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
I. Gastos corrientes	88,7	90,8	85,2	79,7	74,3	73,9	74,3	73,9	80,5	79,9	81,4
I.1. Gastos de Consumo	57,3	63,8	55,1	52,3	49,6	50,2	48,4	50,5	56,7	55,5	56,8
- Personal	48,9	52,8	44,4	43,1	40,9	41,8	40,9	43,1	49,5	48,3	49,6
- Bienes de Consumo	2,0	3,0	3,2	2,7	2,5	2,2	2,0	2,0	1,8	2,0	1,8
- Servicios	6,4	8,0	7,4	6,5	6,2	6,1	5,5	5,3	5,4	5,2	5,5
I.2. Rentas de la Propiedad	9,6	3,0	4,2	3,1	3,7	2,2	1,6	1,4	1,4	0,9	0,1
I.3. Transferencias Corrientes	21,9	23,9	25,9	24,4	21,1	21,5	24,3	22,0	22,4	23,5	24,5
- Al Sector Privado	6,3	9,7	10,0	8,7	6,6	5,9	8,9	8,4	8,2	8,6	8,4
- Al Sector Público	15,6	14,2	15,9	15,6	14,4	15,6	15,4	13,6	14,2	15,0	16,1
- Al Sector Externo	0	0	0,0	0	0	0	0	0,0	0,0	0	0,0
II. Gastos de capital	11,3	9,2	14,8	20,3	25,7	26,1	25,7	26,1	19,5	20,1	18,6
II. 1. Inversión Real Directa	9,2	7,5	11,7	14,5	19,7	16,9	18,6	19,2	14,3	12,7	12,3
II. 2. Transferencias de Capital	1,0	0,9	2,2	3,9	3,1	7,2	4,8	4,7	4,3	5,4	4,9
II.3. Inversión Financiera	1,1	0,8	0,9	1,9	2,8	2,0	2,3	2,2	1,0	2,0	1,4
Gasto total	100,0	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

FORMOSA

15. Análisis de la situación fiscal de Formosa

15.1. Composición de los recursos en función del origen

El componente más significativo de los recursos de la provincia de Formosa lo constituye el aporte que realiza el Estado Nacional a través del régimen de coparticipación federal y otras transferencias corrientes⁵² y de capital. Entre 2001 y 2011 esos rubros representaron en promedio un 93 por ciento de los ingresos provinciales anuales, con un piso de 92,2 por ciento en 2003 y un techo de 95,1 por ciento en 2002. El resto de los ingresos son propios y provienen de los impuestos provinciales, otros recursos no tributarios, la venta de bienes y servicios, las rentas de la propiedad, los recursos propios de capital y el rubro disminución de la inversión financiera.

Cuadro 1: Ingresos provinciales

2001-2011

En millones de pesos

Año	Ingresos propios (*)	%	Ingresos de origen nacional (**)	%	Total
2001	31	5,3	549	94,7	580
2002	28	4,9	542	95,1	570
2003	61	7,8	719	92,2	780
2004	69	6,3	1031	93,4	1100
2005	89	6,2	1358	93,8	1447
2006	115	6,4	1683	93,6	1798
2007	173	7,2	2220	92,8	2393
2008	219	7,3	2783	92,7	3002
2009	250	7,2	3225	92,8	3475
2010	334	6,4	4913	93,6	5247
2011	506	7,3	6448	92,7	6954

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

(*) Incluye recursos tributarios de origen provincial, no tributarios (regalías y otros), provenientes de venta de bienes y servicios y de rentas de la propiedad, recursos propios de capital y disminución de la inversión financiera.

(**) Incluye régimen de coparticipación federal y otras transferencias corrientes y de capital.

⁵² En transferencias corrientes se incluyen programas de seguridad alimentaria, incentivo docente, compensaciones salariales docentes y el financiamiento del déficit de la caja previsional en caso de que sea necesario.

El porcentaje de los ingresos de origen nacional dentro del total los recursos disponibles evidencia una dependencia casi absoluta con respecto al gobierno central. Otra forma más clara aún de medir el recorte de la autonomía financiera es analizar la relación existente entre los recursos provinciales y el gasto total de la jurisdicción. Este indicador muestra que los recursos propios alcanzaron a cubrir en promedio apenas el 6,8 por ciento de los gastos totales del gobierno provincial entre 2001 y 2011, con un piso de 4,2 por ciento en 2001 y un techo de 7,4 por ciento en 2007. Como puede verse, durante todo el período analizado no se observan variaciones significativas dejando a la vista una dependencia que conlleva características estructurales.

Cuadro 2: Autonomía Financiera

2001-2011

En millones de pesos

Año	Ingresos propios (*)	Gasto Total	Autonomía Financiera (%)
2001	31	738	4,2
2002	28	623	4,5
2003	61	777	5,6
2004	69	1097	6,3
2005	89	1429	6,2
2006	115	1719	6,7
2007	173	2335	7,4
2008	219	2985	7,3
2009	250	3471	7,2
2010	334	5144	6,5
2011	506	7021	7,2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

(*) Incluye recursos tributarios de origen provincial, no tributarios (regalías y otros), provenientes de venta de bienes y servicios y de rentas de la propiedad, recursos propios de capital y disminución de la inversión financiera.

Cómo destacamos anteriormente, los ingresos propios no sólo incluyen recursos tributarios sino también regalías, dinero proveniente de la venta de bienes y servicios y renta de propiedades, entre otros ítems. Por lo tanto, es importante precisar la incidencia sólo de la recaudación tributaria en el total de los recursos. Ese cálculo arroja que los impuestos provinciales promediaron sólo un 4,8 por ciento del total de los recursos disponibles por parte de la

gobernación entre 2001 y 2011, con un piso de 3,3 por ciento en 2002 y un techo de 5,4 en 2008. Son cifras porcentuales extremadamente bajas que permiten ver los límites de la autonomía financiera. En un contexto donde sólo cinco provincias superaron la marca del 20 por ciento⁵³, Formosa se ubica en el otro extremo del ranking, compartiendo el último lugar con la provincia de La Rioja, que también tiene una extraordinaria dependencia financiera del gobierno central. En esta provincia del noroeste, los ingresos tributarios permiten hacer frente a sólo 48 centavos de cada 10 pesos que son gastados.

Cuadro 3: Recursos tributarios de origen provincial sobre recursos totales

2001-2011

En millones de pesos

Año	Recursos tributarios	% de recursos totales
2001	22	3,4
2002	19	3,3
2003	33	4,2
2004	43	3,9
2005	66	4,6
2006	85	4,7
2007	124	5,2
2008	163	5,4
2009	175	5,0
2010	234	4,5
2011	361	5,2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

En lo que respecta al aporte del Estado Nacional, la mayoría de los ingresos proviene del régimen de coparticipación federal de recursos fiscales previsto en la ley 23.548 de enero de 1988 y sus modificatorias. Entre 2001 y 2011 esa partida concentró en promedio el 60,3 por ciento de los recursos provenientes de la Nación, con un piso de 52,5 por ciento en 2010 y un techo de 69,4 por ciento en 2004. El rubro “otros ingresos de origen nacional” promedió en el mismo período un 21,5 por ciento de los recursos nacionales, con una

⁵³ Mendoza (24 por ciento) Córdoba (29 por ciento) Santa Fe (30 por ciento), Buenos Aires (47 por ciento) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (79 por ciento).

tendencia decreciente a lo largo del período analizado. En 2001 este rubro representaba el 34,9 por ciento de los ingresos nacionales totales. En 2004 descendió a 24,6 por ciento y luego siguió cayendo hasta tocar un piso de 16,4 por ciento en 2011, último año de la serie analizada. La baja acumulada fue de 18,5 puntos porcentuales.

Otro de los rubros son las “transferencias corrientes” donde se incluyen programas de seguridad alimentaria, incentivo docente, compensaciones salariales docentes y el financiamiento del déficit de la caja previsional, cuando es necesario. Esta partida promedió un 5,9 por ciento a lo largo de la serie, con un piso de 3,4 en 2001 y un techo de 9,3 por ciento en 2010. Por último, se destacan las transferencias de capital destinadas a financiar obra pública provincial. En los primeros tres años a la provincia no le ingresaron recursos por esta vía y en 2004 apenas 20 millones de pesos. Sin embargo, el año siguiente esa partida creció de manera significativa. En 2005 se contabilizaron 110 millones de pesos, un 8,1 por ciento del total de ingresos nacionales de ese año. Durante los próximos tres años, esa cifra se mantuvo relativamente estable en términos absolutos e incluso descendió en términos relativos, pero desde 2009 volvió a crecer fuerte. De hecho, en 2008 habían ingresado 134 millones, en 2009 entraron 434 millones, en 2010 volvió a subir a 846 millones y en 2011 llegó a 1389 millones. La participación de este rubro en términos relativos trepó hasta llegar a 21,5 por ciento en 2011. Al igual que se lo hizo en los informes de las otras jurisdicciones, es importante aclarar que un factor que sin duda influyó en la evolución de este último rubro fue la creación en 2008, durante el conflicto con las entidades rurales por la resolución 125 que proponía una suba de los derechos de exportación, del Fondo Federal Solidario que desde 2009 transfiere a las provincias un 30 por ciento de lo producido por las retenciones a las exportaciones de soja de manera automática. Entre 2009 y 2011, este fondo representó un 40 por ciento del total de las transferencias de capital realizadas al conjunto de las provincias.

Cuadro 4: Ingresos de origen nacional

En millones de pesos
Período 2001-2011

Año	Coparticipación federal	Otros recursos	Transferencias corrientes	Transferencias de capital	Total
2001	339	192	18	0	549
2002	309	186	47	0	542
2003	462	216	41	0	719
2004	716	254	41	20	1031
2005	895	302	50	110	1357
2006	1103	376	111	93	1683
2007	1468	477	151	124	2220
2008	1820	630	199	134	2783
2009	1927	754	120	424	3225
2010	2581	1029	457	846	4913
2011	3740	1056	263	1389	6448

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

Cuadro 5: Ingresos de origen nacional

En porcentaje
Período 2001-2011

Año	Coparticipación federal	Otros recursos	Transferencias corrientes	Transferencias de capital	Total
2001	61,7	34,9	3,4	0	100
2002	57,0	34,3	8,6	0,1	100
2003	64,2	30,1	5,7	0	100
2004	69,4	24,6	4,0	2,0	100
2005	65,9	22,3	3,7	8,1	100
2006	65,6	22,3	6,6	5,5	100
2007	66,1	21,5	6,8	5,6	100
2008	65,4	22,6	7,2	4,8	100
2009	59,8	23,4	3,7	13,2	100
2010	52,5	21,0	9,3	17,2	100
2011	58,0	16,4	4,1	21,5	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

15.2. Potestad tributaria del gobierno provincial y delegación de competencias a los municipios.

La recaudación tributaria de la provincia de Formosa se basa en el impuesto a los ingresos brutos, a los sellos y el inmobiliario rural, pues el impuesto a los automotores y el inmobiliario urbano son potestad municipal. Los tributos son establecidos en el Código Fiscal⁵⁴, mientras que los impuestos, tasas y contribuciones correspondientes a esos tributos se determinan en la Ley Impositiva⁵⁵ y en leyes especiales. Lo que sigue es un detalle de las características de los principales tributos:

Impuesto Inmobiliario

Es un impuesto anual que se cobra por cada inmueble rural ubicado en la provincia de Formosa. La determinación de las cuotas y alícuotas debe ser fijada en la Ley Impositiva (C.F. Art. 119). Son contribuyentes del impuesto inmobiliario: 1) Los propietarios de inmueble. 2) Los poseedores a título de dueño. 3) Los usufructuarios. En los casos de ventas o transferencias y sin perjuicio de los acuerdos de partes que pudieran existir, son responsables del pago del impuesto quienes resulten propietarios o poseedores a la fecha de vencimiento. En las ventas de inmuebles a plazos, cuando no se haya realizado la transmisión del dominio, tanto el propietario del inmueble como el adquirente se consideran obligados solidariamente al pago del impuesto (C.F. Art. 122).

Están exceptuados del pago del impuesto los siguientes inmuebles:

- 1) El Estado Nacional, los Estados Provinciales y las Municipalidades a condición de reciprocidad, sus dependencias y reparticiones autárquicas o descentralizadas
- 2) Los inmuebles destinados a la prestación de servicios públicos efectuados directamente por el Estado Nacional, los Estados Provinciales, las Municipalidades y Comisiones de Fomento, sus dependencias, reparticiones autárquicas y descentralizadas cuando las prestaciones efectuadas lo sean en función de Estado como poder público, y siempre que no constituyan actos de comercio, industria o de naturaleza financiera.

⁵⁴ Ley Provincial 1589.

⁵⁵ Ley Provincial 1590.

Las congregaciones religiosas de cualquier confesión, reconocidas y registradas por las autoridades competentes, por los inmuebles que sean de su propiedad y estén destinados al culto o sus dependencias.

Los hospitales, asilos, colegios y escuelas, bibliotecas, universidades, institutos de investigación científica, salas de primeros auxilios, puestos de sanidad debidamente autorizados y entidades de bien público reconocidas por autoridad competente, siempre que sus servicios sean gratuitos o en el caso de percibir aranceles, derechos o cualquier otra clase de emolumento, ellos sean destinados a sufragar sus propios gastos operativos o a mejorar las condiciones del servicio que prestan, y que dichos inmuebles sean de propiedad de las instituciones ocupantes o cedidas a las mismas a título gratuito.

5) La Cruz Roja Argentina.

6) Los clubes y asociaciones deportivas, con personería jurídica, por los inmuebles de su propiedad que estén destinados a la práctica de deportes y a la educación física y siempre que los mismos no se encuentren total o parcialmente afectados a locación o préstamo de uso de sus instalaciones a terceros.

7) Las asociaciones de trabajadores, profesionales y patronales, las asociaciones mutuales, consorcios y los partidos políticos, cuando los inmuebles estén destinados al cumplimiento de sus actividades específicas y sean de su propiedad.

8) Las asociaciones con personería jurídica que tengan por finalidad el fomento de la producción y la racionalización de las explotaciones sin lucrar con esas actividades, por los inmuebles que se destinen al cumplimiento de sus fines.

9) Los estados extranjeros por los inmuebles en los que funcionen sus consulados o legaciones y sean de su propiedad.

10) Los inscriptos como pequeños productores en el Instituto PAIPPA en base a los requisitos exigidos para ser considerados como tales. Esta exención opera de oficio respecto de los pequeños productores incluidos en la nómina que anualmente deberá comunicar el Instituto PAIPPA a la Dirección General de Rentas.

11) Los inmuebles de propiedad de jubilados, pensionados, retirados – nacionales y provinciales- con hijos con capacidades especiales y/o sus respectivos cónyuges o sus hijos menores de edad cuando estuvieren a su cargo, siempre que dicho inmueble sea su única propiedad y que perciba la jubilación mínima como único ingreso.

Impuesto de sellos

Es un impuesto que se aplica sobre todos los actos, contratos y operaciones de carácter oneroso, o susceptibles de apreciación económica, instrumentados pública o privadamente en el territorio de la Provincia. (CT. Art. 130). También se encuentran sujetos al pago del impuesto los actos, contratos y operaciones instrumentados fuera de la Provincia cuando de su texto, o como consecuencia de los mismos, deban producir efectos en esta jurisdicción (CT. Art. 134). Se aclara explícitamente que están gravadas con el impuesto las liquidaciones o resúmenes periódicos que las entidades emisoras de tarjetas de crédito o compra produzcan para su remisión a los titulares. Son sujetos pasivos los titulares de las tarjetas de crédito o compra emitidas. La base imponible estará constituida por los débitos o cargos del período, netos de los ajustes provenientes de saldos anteriores. Los cargos o débitos a considerar son: compras, cargos financieros, intereses punitivos, cargos por servicios, adelantos de fondos y todo otro concepto incluido en la liquidación o resumen (CT. Art. 131). El impuesto de sellos será abonado dentro del plazo de treinta días corridos a contar del siguiente al de la instrumentación o formalización del acto o documento, o antes de su vencimiento, si el plazo fuera menor (CT. Art. 134).

El Código Tributario de la provincia establece 37 exenciones en su artículo 176 entre las que se destacan las siguientes:

- 1) El Estado Nacional, los Estados Provinciales y las Municipalidades, sus dependencias y reparticiones autárquicas o descentralizadas.
- 2) Las asociaciones y entidades civiles de asistencia social, de caridad, beneficencia, religiosas, de educación e instrucción, científicas, artísticas, gremiales, culturales, de fomento vecinal y protectoras de animales, siempre

que sus réditos y patrimonio social se destinen exclusivamente a los fines de su creación y, en ningún caso, se distribuyan directa o indirectamente entre los socios.

3) El Obispado de Formosa.

4) Los instrumentos otorgados a favor del Gobierno Provincial y sus Municipalidades y de sus respectivas dependencias que tengan por objeto documentar o afianzar obligaciones de carácter fiscal y previsional.

5) Las transferencias de bienes muebles y las cesiones de derechos que han debido tributar el impuesto de esta Ley con motivo de la constitución de sociedades o ampliaciones de su capital.

6) Los actos de constitución de sociedades para la administración y explotación de servicios estatales que se privaticen, cuando sean formalizados por los empleados y/u operarios de aquellos.

7) Las hipotecas, prendas, avales, fianzas y demás obligaciones accesorias contraídas para garantizar operaciones individualizadas que hayan tributado el impuesto o se encuentren exentas de su pago, como así también la cancelación, división y liberación de los derechos reales indicados.

8) Las declaraciones de dominio, cuando se haya expresado en la escritura de compra que la adquisición se efectuó para la persona o entidad a favor de la cual se formulen.

9) Las divisiones de condominio.

10) Los endosos efectuados en documentos a la orden.

11) Los pagarés entregados como parte del precio de un contrato de compraventa de inmuebles, cuando se haya efectuado la escritura traslativa de dominio, siempre que lleven, al dorso la certificación del escribano ante el cual haya sido otorgada dicha escritura, del que resulte de fecha y número de ésta y el importe del impuesto pagado. No gozarán de esta exención, los nuevos documentos que se otorguen para renovar las obligaciones no cumplidas o su vencimiento.

12) El establecimiento de sucursales o agencias en la Provincia por parte de sociedades constituidas fuera de ella.

13) Las operaciones y/o actos vinculados a la actividad primaria, excepto las hidrocarburíferas y sus servicios complementarios.

Impuesto a los ingresos brutos

Es un impuesto que se aplica al ejercicio del comercio industria, profesión, oficio, negocio, locaciones de bienes, obras o servicios, o de cualquier otra actividad a título oneroso -lucrativa o no- cualquiera sea la naturaleza del sujeto que la preste y el lugar donde se realice, zonas portuarias, espacios ferroviarios, aeródromos y aeropuertos, terminales de transporte, edificios y lugares de dominio público y privado (CT. Art. 220). Son contribuyentes del impuesto las personas físicas, sociedades con o sin personería jurídica, y demás entes que realicen las actividades gravadas (CT. Art. 224). La base imponible está constituida por el monto total de los ingresos brutos devengados en el período fiscal de las actividades gravadas. Cuando el precio se pacte en especie, el ingreso bruto estará constituido por la valuación de la cosa entregada, la locación, el interés, o el servicio prestado, aplicando los precios, la tasa de interés, el valor locativo, etc.; oficiales o corrientes en plaza, a la fecha de generarse el devengamiento (CT. Art. 227). El período fiscal es el año calendario. El pago se debe hacer por el sistema de anticipos mensuales, sobre ingresos calculados sobre base cierta, en las condiciones y plazos que determine la Dirección General de Rentas (CT. Art. 248).

El Código Fiscal establece en su artículo 247 las siguientes exenciones:

- a) Las actividades ejercidas por el Estado Nacional, los Estados Provinciales y las Municipalidades, sus dependencias, reparticiones autárquicas y descentralizadas.
- b) La prestación de servicios públicos efectuados directamente por el Estado Nacional, el Estado Provincial, las Municipalidades, sus dependencias, reparticiones autárquicas y entes descentralizados, cuando las prestaciones efectuadas lo sean en función de estado como poder público, y siempre que no constituyan actos de comercio o industria o de naturaleza financiera.
- c) Toda operación sobre títulos, letras, bonos, obligaciones y demás papeles emitidos, y que se emitan en el futuro, por la Nación, las Provincias y las Municipalidades, como así también, las rentas producidas por los mismos, y/o los ajustes de estabilización o corrección monetaria.

- d) La edición de libros, diarios, periódicos y revistas, en todo su proceso de creación, ya sea que la actividad la realice el propio editor, o terceros por cuenta de éste.
- e) Las representaciones diplomáticas y consulares de los países extranjeros.
- f) Las asociaciones mutualistas constituidas de conformidad con la legislación vigente, con excepción de las actividades que puedan realizar en materia de seguros;
- g) Los ingresos de los socios o accionistas de cooperativas de trabajo, provenientes de los servicios prestados en las mismas. Esta exención no alcanza a los ingresos provenientes de prestaciones, o locaciones de obras o de servicios, por cuenta de terceros, aun cuando dichos terceros sean socios accionistas, o tengan inversiones que no integren el capital societario. Tampoco alcanza a los ingresos de las cooperativas citadas.
- h) Las operaciones realizadas por las asociaciones, entidades o comisiones de beneficencia, de bien público, asistencia social, de educación e instrucción, científicas, artísticas, culturales y deportivas, instituciones religiosas y asociaciones gremiales siempre que los ingresos obtenidos sean destinados exclusivamente al objeto previsto en sus estatutos sociales.
- i) Los intereses y actualizaciones monetarias obtenidas por operaciones de depósitos en caja de ahorro y plazos fijos.
- j) Los establecimientos educacionales privados, incorporados a los planes de enseñanza oficial.
- k) Los ingresos de profesiones liberales, correspondientes a cesiones o participaciones que les efectúen otros profesionales, cuando éstos últimos computen la totalidad de los ingresos como materia gravada.
- l) Las actividades desarrolladas por personas con capacidades especiales, que cuenten con tal calificación expedida por los organismos oficiales competentes de la Provincia, siempre que la ejerza en forma personal sin empleados en relación de dependencia, no cuenten con beneficios previsionales y cuyo impuesto del ejercicio fiscal anterior liquidado, tomando la alícuota respectiva sobre la base imponible, no exceda el mínimo previsto para dicho ejercicio.
- m) Las actividades de producción primaria, excepto las hidrocarburíferas y sus servicios complementarios.

n) Producción de bienes (industria manufacturera), excepto los ingresos por ventas a consumidores finales que tendrán el mismo tratamiento que el sector minorista.

ñ) Los ingresos provenientes de la actividad de construcción de viviendas económicas, conforme a la reglamentación de la Dirección General de Rentas.

o) Los ingresos provenientes de la actividad de distribución y comercialización de gas licuado de petróleo (GLP) envasado en garrafas de 10 Kg., 12 Kg. y 15 Kg., en tanto se mantenga la vigencia del "Programa Nacional de Consumo Residencial de Gas Licuado de Petróleo Envasado" y el "Acuerdo de Estabilidad" del precio del gas licuado de petróleo (GLP) envasado en garrafas de 10, 12 y 15 Kg. de capacidad entre la Secretaría de Energía y las Provincias de fecha 19 de septiembre de 2008, en lo que sea pertinente a esta jurisdicción.

p) Las actividades realizadas por los efectores sociales comprendidos en la Ley Nº 26.223 y debidamente inscriptos en el Régimen Nacional de Efectores de Desarrollo Social y Economía Social.

q) Las operaciones que celebre con el Estado provincial la empresa Laboratorios de Especialidades Medicinales S.A. - LAFORMED S.A, así como la empresa NUTRIR.

r) Los ingresos provenientes de las operaciones que la empresa REFSA S.A. celebre con el Estado Provincial.

s) Los ingresos provenientes de las empresas o explotaciones unipersonales, radicadas en los parques industriales de la Provincia de Formosa, bajo las condiciones de reglamentación que fije el Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas.

Otros impuestos

Por fuera de los impuestos reseñados, en el Código Tributario figuran otros tributos de escasa incidencia individual en la recaudación: Tasas retributivas de servicios, Impuesto a la transferencia de mejoras y derecho en tierra fiscal

15.3. Organismos de Administración Fiscal

El organismo provincial de administración fiscal es la Dirección General de Rentas (CT. Art. 6). El Código Fiscal explicita en su artículo 7 que la Dirección General de Rentas tendrá amplios poderes para verificar en cualquier momento, inclusive respecto de períodos fiscales en curso, por intermedio de sus funcionarios y empleados, el cumplimiento que los obligados o responsables den a las leyes, reglamentos, resoluciones e instrucciones administrativas aplicables.

Con el fin de asegurar la verificación oportuna de las declaraciones juradas o el exacto cumplimiento de las obligaciones fiscales y/o deberes formales de los contribuyentes, responsables y terceros, el Código le asigna a la Dirección tendrá las siguientes funciones:

- 1) Exigir de los contribuyentes o responsables, la obligación de llevar regularmente libros o registros especiales de las negociaciones u operaciones propias o de terceros vinculadas a la materia imponible, ya sea que lleven o no contabilidad rubricada.
- 2) Requerir la exhibición y/o presentación de libros o registros de contabilidad, libros o registros especiales, comprobantes y/o documentación complementaria de las operaciones o actos que constituyan o puedan constituir hechos imponibles, vinculados a la materia imponible o situación impositiva propia o de terceros;
- 3) Inspeccionar los libros, anotaciones, papeles y documentos de responsables o terceros, que puedan registrar o comprobar las negociaciones y operaciones que se juzguen vinculadas a los datos que contengan o deban contener las declaraciones juradas.
- 4) Realizar inspecciones dentro o fuera del territorio de la Provincia, en el domicilio fiscal, legal o real o cualquier lugar o establecimiento donde se realicen actos, actividades, operaciones, servicios, o se verifique la existencia de beneficios económicos, bienes, libros u obren otros antecedentes vinculados con dichos actos, operaciones, servicios, beneficios, mejoras, actividades o bienes. Los domicilios particulares sólo podrán ser inspeccionados cuando

existan presunciones de que en ellos se realizan habitualmente hechos imponible o se encuentren bienes o instrumentos sujetos al impuesto.

5) Requerir la presentación de declaraciones juradas y/o la producción de informes o comunicaciones escritas o verbales. En el caso de los terceros, éstos estarán obligados a suministrar todos los informes que se refieran a hechos que en el ejercicio de sus actividades hayan contribuido a realizar o hayan debido conocer y que constituyan o modifiquen hechos imponible según las normas del Código Fiscal u otras leyes impositivas, salvo en el caso de que las normas del derecho nacional o provincial establezcan para estas personas el deber del secreto profesional.

6) Requerir de los usuarios y consumidores la exhibición y/o presentación de comprobantes (facturas, tickets) y documentación complementaria de las operaciones o actos que constituyan o puedan constituir hechos imponible, vinculados a la materia imponible o situación impositiva en que hayan tomado parte.

7) Requerir que se presente la información contenida en soportes informáticos, programas o sistemas utilizados, así como el acceso a la información que se encuentre en medios computarizados. Asimismo podrá exigir el mantenimiento de los mismos en condiciones operativas.

8) Requerir informes a organismos públicos y privados, intervenir e inspeccionar en cualquier registro y/o archivo público, de entidades provinciales y/o municipales, en cualquier tiempo y lugar, sin ningún trámite previo. El funcionario que se negare u obstaculizare la entrega de los informes o datos requeridos, incurrirá en falta grave sin perjuicio de la responsabilidad penal que le corresponda.

9) Citar al firmante de la declaración jurada, al presunto contribuyente o responsable, así como a cualquier tercero que a juicio de la Dirección General tenga conocimiento de las negociaciones u operaciones de aquéllos, para contestar o informar verbalmente o por escrito, según ésta estime conveniente, y dentro de un plazo que se fijará razonablemente en atención al lugar del domicilio del citado, todas las preguntas o requerimientos que se realicen sobre las rentas, ingresos, egresos y, en general, sobre las circunstancias y

operaciones que estén vinculadas al hecho imponible previsto por las leyes respectivas.

10) Exigir de los responsables o terceros la presentación de todos los comprobantes y justificativos que se refieran a los hechos señalados en el inciso anterior.

11) Efectuar inventarios, tasaciones, peritajes o requerir su realización, intervenir documentos y comprobantes, disponiendo medidas tendientes a su conservación y seguridad.

12) Dictar normas reglamentarias en materia de su competencia.

13) Requerir el auxilio de la fuerza pública y orden de allanamiento, cuando los contribuyentes o responsables se opongan u obstaculicen la realización de inspecciones y registros detallados en los incisos anteriores.

14) Los agentes y funcionarios del organismo recaudador están obligados a formular denuncia por la presunta comisión de los delitos tributarios de competencia provincial que tengan conocimiento con motivo o en ejercicio de sus funciones.

15) Formular citaciones, requerimientos, intimaciones de pago, liquidaciones administrativas de tributos en los casos autorizados, liquidaciones de intereses, anticipos y actualizaciones, en caso de corresponder.

16) Disponer clausuras de establecimientos, locales, oficinas, recinto comercial o puesto de ventas, industrial, agropecuario o de prestación de servicios, así como la interdicción, decomiso y secuestro de mercaderías, bienes o cosas.

17) Efectuar de oficio inscripciones en los casos en que la Dirección posea información y elementos fehacientes que justifiquen la misma en los tributos legislados en el Código Fiscal, sin perjuicio de las sanciones que pudieren corresponder.

18) Realizar toda otra acción necesaria para cumplir con las funciones encomendadas por el Código Fiscal, leyes especiales u otras normas de cumplimiento obligatorio

15.4. Recursos y Procedimiento tributario

Para obtener la devolución de una suma que se considera indebidamente abonada, los contribuyentes o responsables deberán interponer demanda de repetición ante la Dirección General de Rentas (C.F. Art. 76). Interpuesta la demanda, la Dirección previa substanciación de la prueba ofrecida y demás medidas que estime oportuno disponer, dictará resolución dentro de los sesenta días siguientes, notificando al demandante con todos sus fundamentos (C.F. Art. 78). En los casos en que los contribuyentes o responsables soliciten la devolución, acreditación o compensación de importes abonados indebidamente o en exceso, si el reclamo es procedente, se reconoce la actualización desde la fecha de aquel y hasta el momento de notificarse la resolución que disponga la devolución, o se autorice la acreditación o compensación (C.F. Art. 79). La resolución de la Dirección quedará firme a los diez días de notificada, salvo que dentro de ese término, el demandante interponga una apelación (C.F. Art. 80).

A su vez, el contribuyente podrá interponer un recurso de reconsideración ante la Dirección General de Rentas contra las resoluciones que determinen tributos, impongan multa, sanciones por infracciones, clausuras, interdicciones, decomisos secuestros de mercaderías y denieguen exenciones (C.F. Art. 87). El plazo para interponer el recurso es dentro de los diez días desde la notificación y allí deben exponerse los agravios que cause la resolución recurrida. En el mismo acto deberán ofrecerse todas las pruebas acompañando las que consten en documentos. La Dirección debe substanciar las pruebas que considere conducentes y disponer las verificaciones que crea necesarias para establecer la situación y dictar resolución dentro de los sesenta días de la interposición del recurso, notificándola al recurrente con todos sus fundamentos (C.F. Art. 88).

Contra la resolución de la Dirección General de Rentas, podrá interponerse dentro de los diez días de notificada, un recurso jerárquico ante el Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas expresando los agravios que le cause al recurrente, la resolución impugnada. La Dirección General de Rentas deberá elevar las actuaciones al Ministerio de Economía dentro de los quince días de

efectuado el requerimiento, para su conocimiento y decisión, juntamente con un escrito contestando los agravios expresados en la impugnación. Cumplido este trámite, la causa queda en condiciones de ser resuelta definitivamente, sin perjuicio de la facultad del Ministerio de disponer diligencias de prueba que considere necesarias para mejor proveer. Vencido el término fijado para la producción de las pruebas, el Ministerio de Economía debe dictar su decisión dentro de los sesenta días siguientes a la fecha de presentación del recurso (C.F. Art. 89). Contra las resoluciones definitivas del Ministerio, el contribuyente o responsable podrá interponer demanda contenciosa administrativa ante el Superior Tribunal de Justicia. En el caso del contribuyente o responsable, solo podrán recurrir a dicha instancia, previo pago de las obligaciones fiscales y sus accesorios, con excepción de la multa, pudiendo exigirse afianzamiento de su importe (C.F. Art. 90).

15.5. Composición de la recaudación provincial

La recaudación de origen provincial está compuesta fundamentalmente por el impuesto a los ingresos brutos, el cual concentró en promedio el 80,4 por ciento a lo largo de toda la serie analizada. Este es un tributo que se aplica sobre la facturación y como suele ser trasladado a los precios opera como un impuesto al consumo, siendo el más regresivo de los principales tributos que percibe el gobierno de Formosa. Se lo califica como regresivo porque la alícuota que aplica es constante. Es decir, no aumenta a medida que aumenta el valor del hecho imponible. La creciente participación de este gravamen no solo constituye un llamado de atención por ser un tributo regresivo sino porque al ser un impuesto a las transacciones económicas, su nivel de recaudación es mucho más sensible a las variaciones del ciclo económico que, por ejemplo, el del impuesto inmobiliario y, por lo tanto, no permite a los Estados provinciales financiar una política fiscal anticíclica. A su vez, en términos productivos se trata de un impuesto que puede afectar el nivel de precios, en caso de que los agentes económicos sean formadores de precios, o la rentabilidad cuando son tomadores de precios. En ambos casos, el efecto productivo es negativo.

En el caso de los ingresos brutos, el 80,4 por ciento del total de los tributos que recaudó la provincia en el período 2001-2011, marcó un piso de 71,6 por ciento en 2002 y un techo de 82,5 por ciento en 2009 (ver cuadros 6 y 7).

La mayor participación de ingresos brutos fue en detrimento fundamentalmente del impuesto Inmobiliario, en su segmento rural. Este gravamen promedió apenas un 1,5 por ciento a lo largo del período, con una tendencia claramente descendente. El techo lo registró en 2002 con un 6,6 por ciento del total de los recursos provinciales y el piso al final con solo un 0,7 por ciento de los recursos de 2011. Esta situación se explica fundamentalmente por la determinación de la base imponible a partir de valuaciones fiscales que no guardan relación alguna con los valores de mercado.

El fuerte crecimiento del precio de la tierra rural registrado entre 2001 y 2011, similar al del conjunto del país y que multiplicó 19,9 veces su valor nominal, no fue captado por las arcas provinciales más que en una fracción mínima dado que, en esa década, la recaudación del inmobiliario rural apenas logró duplicarse en términos nominales.

En cuanto al tramo urbano –de potestad municipal-, la situación fue muy diferente ya que, tras el surgimiento de una incipiente brecha en el año 2002, a raíz de la conjunción de la caída en la recaudación y del incremento de los valores de mercado, ambas variables crecieron en forma similar hasta 2008, inclusive y en el bienio 2010-2011; se produjo un importante desfase en el año 2009, ejercicio en el que los valores de mercado crecieron fuertemente a la vez que la recaudación del inmobiliario urbano, percibida por los municipios de Formosa, apenas varió. De esta forma, de 2001 a 2011, Formosa ha sido la jurisdicción de nivel provincial en la que más ha crecido la recaudación correspondiente al componente urbano del impuesto inmobiliario. Pese a ello, tal incremento representó solamente un 30 por ciento del aumento que experimentaron los valores de mercado de los inmuebles urbanos ubicados en la capital formoseña.

Ahora bien, si se toman en cuenta cuatro jurisdicciones que descentralizaron el inmobiliario urbano, como Chaco, Corrientes, Salta y la propia Formosa, se observa que los valores de mercado han crecido de 2001 a 2011 en promedio simple 2,3 veces en comparación con la recaudación anual percibida por el impuesto, mientras que la relación correspondiente a un conjunto de otras cuatro provincias, asimilables por sus características al primer grupo de jurisdicciones, en las que no se descentralizó el tramo urbano, como Entre Ríos, San Juan, Santiago del Estero y Tucumán, la brecha fue bastante menor (1,4 veces). Es decir que el incremento de la brecha recaudatoria urbana ha sido un 70 por ciento mayor en el grupo de provincias que han descentralizado el impuesto en relación con el valor que adoptó en aquellas que no lo han hecho. Con lo cual podría deducirse que la pretendida capacidad diferencial para “recaudar mejor” o recaudar más eficientemente, propia de los gobiernos locales en razón de su cercanía con el contribuyente, no se verifica en la práctica, al menos en este caso.

El impuesto de los sellos, por su parte, se mantuvo relativamente estable entre puntas. Promedió un 11,6 por ciento de los ingresos a lo largo de la serie analizada, habiendo registrado un 11,2 por ciento al comienzo de la serie y un 11,6 en 2011, último año analizado.

Cuadro 6: Tributos de origen provincial

En millones de pesos
2001-2011

Año/ Impuesto	ISIB	Inmobiliario	Sellos	Automotor	Otros	Total
2001	16	1	2	0	2	21
2002	16	1	2	0	3	22
2003	25	1	3	0	4	33
2004	35	1	5	0	2	43
2005	52	2	7	0	5	66
2006	69	2	9	0	5	85
2007	99	2	14	0	9	124
2008	134	2	19	0	8	163
2009	145	2	19	0	9	176
2010	191	2	29	0	12	234

2011	286	3	45	0	27	361
------	-----	---	----	---	----	-----

Fuente: En base a información de la provincia.

Cuadro 7: Tributos de origen provincial

En porcentaje
2001-2011

Año/ Impuesto	ISIB	Inmobiliario	Sellos	Automotor	Otros	Total
2001	74,2	6,1	11,2	0	8,5	100,0
2002	71,6	6,6	7,5	0	14,3	100,0
2003	77,1	2,9	8,4	0	11,6	100,0
2004	81,3	3,2	10,7	0	4,8	100,0
2005	79,1	2,2	11,3	0	7,4	100,0
2006	81,2	2,2	10,5	0	6,1	100,0
2007	79,8	1,7	11,3	0	7,2	100,0
2008	82,2	1,4	11,5	0	4,9	100,0
2009	82,5	1,2	11,2	0	5,1	100,0
2010	81,4	1,1	12,4	0	5,1	100,0
2011	79,3	0,7	12,4	0	7,6	100,0

Fuente: En base a información de la provincia.

15.6. Composición y evolución del gasto provincial

En este punto se analiza la composición y evolución del gasto público del gobierno de Formosa por finalidad y por objeto. La clasificación del gasto público por finalidad se presenta según la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad. Permite determinar los objetivos generales y cuáles son las acciones a través de las cuales se estima alcanzarlos. En estos términos la clasificación por finalidad constituye un instrumento fundamental para la toma de decisiones del poder político. Las diferentes categorías de la clasificación por finalidad suelen ser funcionamiento del Estado, Servicios Sociales, Servicios Económicos y Deuda pública. En lo que respecta al objeto del gasto, el clasificador ordena e identifica en forma genérica, homogénea y coherente, los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros que requieren las dependencias y entidades de la Administración Pública Provincial para cumplir con los objetivos y programas establecidos en el presupuesto. En este caso, la distinción central es entre gastos corrientes y de capital.

El gasto por finalidad en la provincia de Formosa muestra que los “servicios sociales” demandaron entre 2001 y 2009 un promedio de 62,3 por ciento del gasto total, con un piso de 53,3 por ciento en 2001 y un techo de 67,9 por ciento en 2009. Dentro de esta categoría se incluyen las acciones inherentes a la prestación de salud, promoción y asistencia social, seguridad social, educación, cultura, ciencia y técnica, trabajo, vivienda, agua potable, alcantarillado y otros servicios urbanos. En segundo lugar se ubica la categoría “funcionamiento del Estado” que se llevó entre 2001 y 2009 un 21,6 por ciento, con un techo de 29,5 por ciento en 2006 y un piso de 18,8 por ciento en 2009. Aquí se incluyen las acciones propias de la administración gubernamental, el poder legislativo, la justicia, la defensa y la seguridad. En tercer lugar aparecen los “servicios económicos”, entendidos como las acciones de apoyo a la producción de bienes y servicios significativos para el desarrollo económico. Incluye energía, combustibles, minería, comunicaciones, transporte, ecología y medio ambiente, agricultura, industria, comercio y turismo. Esta clasificación comprende acciones de fomento, regulación y control del sector privado y público. Durante el período analizado esta categoría concentró un 11,5 por ciento del gasto en promedio, con un piso de 5,4 por ciento en 2001 y un techo de 16,4 por ciento en 2005. Por último, quedan los servicios de la deuda que en promedio acapararon el 4,5 por ciento del gasto, con un pico de 18,4 por ciento en 2001 que se fue reduciendo paulatinamente para quedar en 2009 en apenas 2,8 por ciento.

Al analizar la clasificación existente dentro de cada categoría se observa que en lo que refiere a “Servicios Sociales”, la categoría que concentró el mayor porcentaje del gasto total a lo largo de la serie fue Educación con un 39,5 por ciento de la categoría y un 24,6 por ciento del gasto total en promedio. En lo que refiere al porcentaje sobre el total del gasto, el piso fue de 17,9 por ciento en 2004 y el techo lo tocó en 2009 con un 29,5 por ciento. En segundo lugar quedó “Previsión social” con un gasto promedio de 20,7 por ciento de la categoría y de 12,8 por ciento del gasto total. El techo fue de 17,7 por ciento en 2003 y el piso de 11,6 por ciento en 2008 y 2009. El podio dentro de esta

categoría lo completó “Salud” con un promedio anual de 19,5 puntos dentro de este rubro y de 12,1 por ciento del gasto total.

La segunda categoría en el ranking del gasto es “Funcionamiento del Estado” donde Administración General lideró el gasto al promediar durante el período analizado un 58,3 por ciento del gasto de la categoría y un 12,6 por ciento del gasto total. En lo que refiere al porcentaje sobre el total del gasto, el techo fue en 2006 con un 20,8 por ciento, mientras que el piso lo alcanzó en 2009 con un 10,1 por ciento del total. En segundo lugar quedó “Defensa y Seguridad” al promediar el 26,1 de ese subgrupo y el 5,6 por ciento del gasto total. La categoría se completa con el rubro Justicia promedió un 15,5 por ciento del total de la categoría y un 3,3 por ciento del gasto total.

En lo que corresponde a “Servicios Económicos”, durante toda la serie el principal aporte respecto al gasto total se lo llevó el sector “Servicios”, donde se incluye transporte, que demandó un 41,1 por ciento del gasto promedio de la categoría y un 4,7 por ciento del gasto total. Por detrás lo siguen “Producción primaria” con un 11,5 por ciento del gasto de la categoría y un 1,9 por ciento del gasto total. Por último, queda la categoría “Servicios de la deuda” que no aparece desagregada. Por lo tanto, el dato a destacar es el gasto promedio de 4,5 por ciento del gasto total.

Cuadro 8: Gasto por finalidad y función

En millones de pesos
2001-2009

Finalidad	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
I. Funcionamiento del Estado	196	207	224	289	316	507	448	599	695
I. 1. Administración General	104	115	123	183	192	358	245	335	374
I. 2. Justicia	37	38	38	38	44	54	72	99	121
I. 3. Defensa y Seguridad	55	55	63	68	80	95	131	165	200
II.SERVICIOS SOCIALES	455	433	522	607	877	982	1.579	2.068	2.507
II. 1. Educación, cultura y CyT.	164	165	171	200	281	402	648	841	1.090
II. 2. Salud	88	90	113	128	157	118	322	422	515
II. 3. Agua Potable y Alcantarillado	9	6	12	9	18	33	68	82	100
II. 4. Vivienda y urbanismo	33	8	22	72	152	97	98	105	101
II. 5. Promoción y asistencia social	24	38	46	46	78	101	154	251	273

II. 6. Previsión social	134	126	158	153	191	230	287	366	427
II. 7. Trabajo	2	0	0	0	0	0	2	1	1
III. SERVICIOS ECONÓMICOS	46	48	86	171	247	170	294	402	386
III. 1. Producción primaria	6	3	9	13	14	13	42	134	81
III. 2. Energía	3	2	4	9	18	29	42	11	2
III. 3. Industria	0	0	0	1	2	2	5	1	1
III. 4. Servicios (transporte y otros)	15	15	36	28	45	53	133	197	238
III. 5. Otros	21	27	37	119	168	73	71	59	65
IV. SERVICIOS DE LA DEUDA	157	43	60	50	71	63	80	101	103
Total	855	731	891	1.117	1.511	1.723	2.401	3.170	3.692

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación.

Cuadro 9: Gasto por finalidad y función

En porcentaje
2001-2009

Finalidad y función	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
I. Funcionamiento del Estado	22,9	28,4	25,1	25,8	20,9	29,5	18,7	18,9	18,8
I. 1. Administración General	12,1	15,7	13,8	16,4	12,7	20,8	10,2	10,6	10,1
I. 2. Justicia	4,3	5,2	4,3	3,4	2,9	3,2	3,0	3,1	3,3
I. 3. Defensa y Seguridad	6,4	7,5	7,0	6,1	5,3	5,5	5,4	5,2	5,4
II. Servicios sociales	53,3	59,3	58,5	54,3	58,0	57,0	65,8	65,2	67,9
II. 1. Educación, cultura y CyT.	19,2	22,6	19,2	17,9	18,6	23,3	27,0	26,5	29,5
II. 2. Salud	10,3	12,3	12,6	11,5	10,4	6,8	13,4	13,3	13,9
II. 3. Agua Potable y Alcantarillado	1,1	0,8	1,3	0,8	1,2	1,9	2,8	2,6	2,7
II. 4. Vivienda y urbanismo	3,9	1,1	2,5	6,4	10,1	5,6	4,1	3,3	2,7
II. 5. Promoción y asistencia social	2,8	5,2	5,2	4,1	5,2	5,9	6,4	7,9	7,4
II. 6. Previsión social	15,7	17,3	17,7	13,7	12,6	13,4	12,0	11,6	11,6
II. 7. Trabajo	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
III. Servicios económicos	5,4	6,5	9,6	15,3	16,4	9,9	12,2	12,7	10,5
III. 1. Producción primaria	0,8	0,4	1,0	1,2	0,9	0,8	1,8	4,2	2,2
III. 2. Energía	0,3	0,3	0,4	0,8	1,2	1,7	1,8	0,3	0,0
III. 3. Industria	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,0	0,0
III. 4. Servicios (transporte y otros)	1,8	2,1	4,0	2,5	3,0	3,1	5,5	6,2	6,5
III. 5. Otros	2,5	3,6	4,2	10,7	11,1	4,3	3,0	1,9	1,8
IV. Servicios de la deuda	18,4	5,8	6,7	4,5	4,7	3,7	3,3	3,2	2,8
Total	100,0								

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación.

En lo que respecta al gasto por objeto, lo que se observa es que a lo largo del período 2001-2011 los gastos corrientes demandaron en promedio de 71,6 por ciento del gasto total, con un techo de 94,2 por ciento en 2002 y un piso de

63,5 por ciento en 2010. Dentro de los gastos corrientes, sobresale el gasto en Personal que consumió en promedio el 59,4 por ciento del gasto de la categoría y 42,6 del gasto total del Estado provincial, con un techo de 61,3 en 2002 y un piso de 39,3 por ciento en 2010.

Dentro de los gastos corrientes, también demandaron un porcentaje relevante las transferencias con un 20,4 por ciento de la categoría y 14,6 del gasto total, habiendo registrado un piso de 10,3 por ciento en 2001 y un techo de 19,7 por ciento en 2003. Al interior de esta categoría se puede observar que las transferencias al sector público demandaron un 66,7 por ciento del total contra un 33,8 por ciento de las destinadas al sector privado. La máxima diferencia se registró en 2004 cuando las transferencias al sector público concentraron un 86,4 por ciento de las transferencias, mientras que las dirigidas al sector privado sumaron el otro 13,6 por ciento. Vale aclarar en este caso que el análisis del gasto por finalidad realizado antes no incluyó las transferencias de provincia a municipios por tratarse de un insumo para la consolidación, mientras que los datos del gasto por objeto si las contemplan.

Por último, vale destacar que los gastos de capital durante la serie analizada promediaron 28,3 por ciento con un piso de 5,8 por ciento en 2002 y un techo de 36,5 por ciento en 2010. Al interior de esta última categoría, la inversión real directa demandó un 81,6 por ciento del gasto de la categoría y el resto se concentró fundamentalmente en transferencias de capital (15,5 por ciento), mientras que inversión financiera completó el total con apenas el 2,8 por ciento.

Cuadro 10: Gasto por objeto

En porcentaje

2001-2011

Objeto del gasto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
I. Gastos corrientes	92,5	94,2	90,1	79,6	73,2	76,7	72,4	75,2	74,1	63,5	65,6
I.1. Gastos de Consumo	60,9	70,6	62,7	57,5	54,9	53,6	51,9	56,0	57,6	50,3	51,0
- Personal	53,5	61,3	51,5	42,3	40,4	42,9	41,5	44,1	45,3	39,3	40,0
- Bienes de Consumo	2,3	3,4	4,6	6,6	8,4	4,2	4,4	4,8	5,1	4,5	4,8
- Servicios	5,1	6,0	6,5	8,7	6,2	6,6	6,0	7,1	7,3	6,6	6,2
I.2. Rentas de la Propiedad	21,3	6,8	7,7	4,6	5,0	3,7	3,4	3,4	3,0	0,9	0,7
I.3. Transferencias Corrientes	10,3	16,8	19,7	17,5	13,3	19,4	17,1	15,8	13,6	12,3	13,9

- Al Sector Privado	2,9	8,0	7,0	2,4	2,9	6,0	5,7	5,9	5,9	3,8	4,9
- Al Sector Público	7,4	8,8	12,7	15,1	10,4	13,5	11,4	10,7	7,6	8,5	9,0
- Al Sector Externo	0	0	0,0	0	0	0	0	-0,8	0,0	0,0	0,0
II. Gastos de capital	7,5	5,8	9,9	20,4	26,8	23,3	27,6	24,8	25,9	36,5	34,4
II. 1. Inversión Real Directa	7,3	5,4	9,4	10,9	20,6	19,0	26,3	22,8	20,2	23,7	31,5
II. 2. Transferencias de Capital	0,0	0,2	0,2	0,0	0,4	4,1	1,2	1,8	5,6	12,6	2,8
II.3. Inversión Financiera	0,2	0,2	0,3	9,5	5,8	0,2	0,1	0,2	0,0	0,2	0,1
Gasto total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

CORRIENTES

16. Análisis de la situación fiscal de Corrientes

16.1. Composición de los recursos en función del origen

El componente más significativo de los recursos de la provincia de Corrientes lo constituye el aporte que realiza el Estado Nacional a través del régimen de coparticipación federal y otras transferencias corrientes⁵⁶ y de capital. Entre 2001 y 2011 esos rubros representaron en promedio un 86,2 por ciento de los ingresos provinciales anuales con un desempeño estable a lo largo de la serie analizada. De hecho, el piso se registró en 2002 con un 85,1 por ciento y el techo en 2004 con un 88,6 por ciento. El resto de los ingresos son propios y provienen de los impuestos provinciales, otros recursos no tributarios, la venta de bienes y servicios, las rentas de la propiedad, los recursos propios de capital y el rubro disminución de la inversión financiera.

Cuadro 1: Ingresos provinciales

2001-2011

En millones de pesos

Año	Ingresos propios (*)	%	Ingresos de origen nacional (**)	%	Total
2001	103	14,2	621	85,8	724
2002	98	14,9	562	85,1	660
2003	123	14,0	756	86,0	879
2004	145	11,4	1125	88,6	1270
2005	226	13,4	1458	86,6	1684
2006	287	14,1	1744	85,9	2031
2007	371	13,9	2298	86,1	2669
2008	460	14,1	2814	85,9	3274
2009	494	13,6	3132	86,4	3626
2010	690	12,6	4778	87,4	5468
2011	1027	14,9	5842	85,1	6869

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

(*) Incluye recursos tributarios de origen provincial, no tributarios (regalías y otros), provenientes de venta de bienes y servicios y de rentas de la propiedad, recursos propios de capital y disminución de la inversión financiera.

⁵⁶ En transferencias corrientes se incluyen programas de seguridad alimentaria, incentivo docente, compensaciones salariales docentes y el financiamiento del déficit de la caja previsional en caso de que sea necesario.

(**) Incluye régimen de coparticipación federal y otras transferencias corrientes y de capital.

El porcentaje de los ingresos de origen nacional dentro del total los recursos disponibles evidencia una dependencia casi absoluta con respecto al gobierno central. Otra forma más clara aún de medir el recorte de la autonomía financiera es analizar la relación existente entre los recursos provinciales y el gasto total de la jurisdicción. Este indicador muestra que los recursos propios alcanzaron a cubrir en promedio apenas el 14,4 por ciento de los gastos totales del gobierno provincial entre 2001 y 2011, con un piso de 12,4 por ciento en 2004 y un techo de 15,4 por ciento en 2010. Como puede verse, durante todo el período analizado no se observan variaciones significativas dejando a la vista una dependencia que conlleva características estructurales.

Cuadro 2: Autonomía Financiera

2001-2011

En millones de pesos

Año	Ingresos propios (*)	Gasto Total	Autonomía Financiera (%)
2001	103	789	13,0
2002	98	686	14,3
2003	123	824	14,9
2004	145	1173	12,4
2005	226	1726	13,1
2006	287	1909	15,0
2007	371	2494	14,9
2008	460	3210	14,3
2009	494	3539	13,9
2010	690	4484	15,4
2011	1027	7085	14,5

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

(*) Incluye recursos tributarios de origen provincial, no tributarios (regalías y otros), provenientes de venta de bienes y servicios y de rentas de la propiedad, recursos propios de capital y disminución de la inversión financiera.

Cómo destacamos anteriormente, los ingresos propios no sólo incluyen recursos tributarios sino también regalías, dinero proveniente de la venta de bienes y servicios y renta de propiedades, entre otros ítems. Por lo tanto, es importante precisar la incidencia sólo de la recaudación tributaria en el total de los recursos. Ese cálculo arroja que los impuestos provinciales promediaron

sólo un 10,5 por ciento del total de los recursos disponibles por parte de la gobernación entre 2001 y 2011, con un piso de 8,2 por ciento en 2004 y un techo de 11,9 en 2002. Son cifras porcentuales bajas que permiten ver los límites de la autonomía financiera. En un contexto donde sólo cinco provincias superaron la marca del 20 por ciento: Mendoza (24 por ciento) Córdoba (29 por ciento) Santa Fe (30 por ciento), Buenos Aires (47 por ciento) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (79 por ciento). Corrientes se ubica de la mitad del ranking para abajo, lejos de los mejor posicionados, pero también distante de Formosa (4,8 por ciento) y La Rioja (4 por ciento), que tienen una extraordinaria dependencia financiera del gobierno central. En esta provincia del noreste, los ingresos tributarios permiten hacer frente a sólo 1 peso de cada 10 que son gastados.

Cuadro 3: Recursos tributarios de origen provincial sobre recursos totales

2001-2011

En millones de pesos

Año	Recursos tributarios	% de recursos totales
2001	79	10,9
2002	79	11,9
2003	96	10,9
2004	104	8,2
2005	157	9,3
2006	202	9,9
2007	269	10,1
2008	357	10,9
2009	389	10,7
2010	532	9,7
2011	797	11,6

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

En lo que respecta al aporte del Estado Nacional, la mayoría de los ingresos proviene del régimen de coparticipación federal de recursos fiscales previstos en la ley 23.548 de enero de 1988 y sus modificatorias. Entre 2001 y 2011 esa partida concentró en promedio el 61,3 por ciento de los recursos provenientes de la Nación, con un piso de 52,6 por ciento en 2010 y un techo de 65,4 por

ciento en 2011. El rubro “otros ingresos de origen nacional” promedió en el mismo período un 26,5 por ciento de los recursos nacionales, con una tendencia decreciente a lo largo del período analizado. En 2002 este rubro representaba el 37,3 por ciento de los ingresos nacionales totales. En 2004 descendió a 26,7 por ciento, en 2005 a 24,3 por ciento, luego se estabilizó y incluso subió a 30,1 por ciento en 2009 para terminar cayendo a 21,5 por ciento en 2011, la cifra más baja de la serie analizada. La baja acumulada entre puntas fue de 15,8 puntos porcentuales.

Otro de los rubros son las “transferencias corrientes” donde se incluyen programas de seguridad alimentaria, incentivo docente, compensaciones salariales docentes y el financiamiento del déficit de la caja previsional, cuando es necesario. Esta partida promedió un 7,1 por ciento a lo largo de la serie, con un piso de 3,7 en 2003 y un techo de 13,3 por ciento en 2010. Por último, se destacan las transferencias de capital destinadas a financiar obra pública provincial, las cuales promediaron un 5 por ciento en el período. En los primeros tres años a la provincia le ingresaron apenas 23 millones de pesos por esta vía y en 2004 esa cifra se elevó a 41 millones de pesos. En términos porcentuales esta última suba significó pasar a representar el 3,6 por ciento de los recursos nacionales de ese año. En 2005 ingresaron 113 millones y el porcentaje se elevó a 7,7 por ciento. Recién hubo que esperar a 2009 para superar esa cifra en términos absolutos. Ese año ingresaron 133 millones, en 2010 otros 322 y en 2011 otros 406 millones. Al igual que se lo hizo en los informes de las otras jurisdicciones, es importante aclarar que un factor que sin duda influyó en la evolución de este último rubro fue la creación en 2008, durante el conflicto con las entidades rurales por la resolución 125 que proponía una suba de los derechos de exportación, del Fondo Federal Solidario que desde 2009 transfiere a las provincias un 30 por ciento de lo producido por las retenciones a las exportaciones de soja de manera automática. Entre 2009 y 2011, este fondo representó un 40 por ciento del total de las transferencias de capital realizadas al conjunto de las provincias. Sin embargo, en el caso de Corrientes lo llamativo es que si bien estos recursos permitieron elevar el monto en términos absolutos eso no se reflejó en una suba significativa en

términos porcentuales. El pico en esos últimos tres años se registró en 2011 cuando llegó al 7 por ciento de los ingresos nacionales, una cifra que se ubica por encima del promedio del período analizado, pero que quedó por debajo del 7,7 por ciento de 2005.

Cuadro 4: Ingresos de origen nacional

En millones de pesos
Período 2001-2011

Año	Coparticipación federal	Otros recursos	Transferencias corrientes	Transferencias de capital	Total
2001	346	220	38	17	621
2002	316	209	37	0	562
2003	472	250	28	6	756
2004	731	300	53	41	1125
2005	914	353	78	113	1459
2006	1117	450	107	70	1744
2007	1479	581	128	110	2298
2008	1815	780	171	47	2813
2009	1895	941	163	133	3132
2010	2512	1309	635	322	4778
2011	3819	1258	359	406	5842

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

Cuadro 5: Ingresos de origen nacional

En porcentaje
Período 2001-2011

Año	Coparticipación federal	Otros recursos	Transferencias corrientes	Transferencias de capital	Total
2001	55,6	35,5	6,1	2,8	100
2002	56,2	37,3	6,5	0	100
2003	62,4	33,1	3,7	0,8	100
2004	65,0	26,7	4,7	3,6	100
2005	62,7	24,3	5,3	7,7	100
2006	64,0	25,8	6,2	4,0	100
2007	64,3	25,3	5,6	4,8	100
2008	64,5	27,7	6,1	1,7	100
2009	60,5	30,1	5,2	4,2	100
2010	52,6	27,4	13,3	6,7	100

2011	65,4	21,5	6,1	7,0	100
------	------	------	-----	-----	-----

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

16.2. Potestad tributaria del gobierno provincial y delegación de competencias a los municipios

La recaudación tributaria de la provincia de Corrientes se basa en el impuesto a los ingresos brutos, a los sellos y el inmobiliario rural, pues el impuesto a los automotores y el inmobiliario urbano son potestad municipal. Los tributos son establecidos en el Código Fiscal⁵⁷, mientras que los impuestos, tasas y contribuciones correspondientes a esos tributos se determinan en la Ley Impositiva⁵⁸ y en leyes especiales. Lo que sigue es un detalle de las características de los principales tributos:

Impuesto inmobiliario

Es un impuesto anual que se cobra por cada inmueble ubicado en la provincia de Formosa. La determinación de las cuotas y alícuotas debe ser fijada en la Ley Tarifaria sobre la base de la valuación fiscal (C.F. Art. 103). El importe anual del Impuesto por cada inmueble no podrá ser inferior a la suma que fije como cargo mínimo la Ley Tarifaria (C.F. Art. 104). Son contribuyentes de este impuesto los propietarios de bienes inmuebles o los poseedores a título de dueño y/o usufructuario. Se consideran poseedores a título de dueño (C.F. Art. 108):

- a) Los compradores con escritura otorgada cuyo testimonio no se hubiera inscripto en el Registro de la Propiedad;
- b) Los compradores que tengan la posesión aun cuando no se hubiera otorgado la escritura traslativa de dominio;
- c) Los adjudicatarios de predios fiscales concedidos en venta a partir de la fecha de posesión;
- d) Los que posean con ánimo de adquirir el dominio por prescripción veinteñal;

⁵⁷ Ley Provincial 6249.

⁵⁸ Ley Provincial 6250.

La base imponible del Impuesto estará constituida por la valuación de los inmuebles, determinada de conformidad con las normas de la Ley Provincial N° 1.566 (C.F. Art. 119).

Están exceptuados del pago del impuesto los siguientes inmuebles:

- a) El Estado Nacional, el Estado Provincial, sus dependencias y reparticiones autárquicas, los entes municipales y demás entidades públicas a condición de reciprocidad;
- b) Los inmuebles destinados a sede episcopal, templos religiosos y conventos, no pudiendo gozar de este beneficio los que produzcan rentas o se destinen a fines ajenos al culto;
- c) Los inmuebles de propiedad del cuerpo consular y diplomático extranjero acreditado en nuestro país, de los Estados con los cuales exista reciprocidad, a condición de que se hallen afectados a sus misiones específicas;
- d) Los inmuebles destinados a hospitales, asilos, colegios y escuelas, bibliotecas públicas y universidades populares, institutos de investigación científica, salas de primeros auxilios y puestos de sanidad, siempre que los servicios se presten en forma absolutamente gratuita y destinados al Público en general y que dichos inmuebles sean de propiedad de las instituciones ocupantes o cedidas a las mismas a título gratuito. Gozan de la misma exención los inmuebles destinados a colegios, escuelas y universidades populares cuyos servicios no sean absolutamente gratuitos cuando se importan a un número no menor al veinticinco por ciento de su alumnado, enseñanza gratuita indiscriminada y en común con los demás alumnos;
- e) Los inmuebles de propiedad de instituciones de beneficencia o filantrópicas o cedidos a las mismas a título gratuito aún cuando produzcan rentas, siempre que la utilidad obtenida se destine al cumplimiento de sus fines específicos;
- f) Las asociaciones deportivas de aficionados, por los inmuebles de su propiedad o que le hubieran sido cedidos gratuitamente destinados a sus fines específicos;
- g) Los inmuebles de propiedad de instituciones mutualistas con personería jurídica y de sociedades cooperativas;

h) Los inmuebles de propiedad de los partidos políticos reconocidos, de las asociaciones vecinales, deportivas patronales, profesionales y de trabajadores con personería gremial y/o jurídica acordada, y los colegios y/o consejos profesionales;

i) Los inmuebles con casa-habitación pertenecientes a mujeres viudas o menores huérfanos, inválidos o septuagenarios, siempre que se hallen habitados por ellos, no tengan otros bienes, no gocen de pensión o jubilación alguna, ni profesen oficio que le produzcan rentas;

j) Los inmuebles habitados en forma permanente por sus propietarios o poseedores, siempre que se trate del único bien inmueble de su propiedad y que no supere la valuación fiscal que fije la Ley Tarifaria, pagan el Impuesto con una rebaja del cincuenta por ciento.

l) El Código exime del cincuenta por ciento del Impuesto Inmobiliario Urbano y Suburbano correspondiente al inmueble habitado en forma permanente, ubicado en esta Provincia y de propiedad, posesión a título de dueño y/o usufructo, de jubilados y pensionados de cualquier Caja Previsional, siempre que se cumpla con los siguientes requisitos: 1) Que sea propietario, usufructuario o poseedor a título de dueño de un solo inmueble; 2) Que el inmueble sea edificado; 3) Que la valuación fiscal del inmueble no supere, al 31 de diciembre del año anterior o al que deba abonarse el Impuesto, doscientas veces el monto del salario, vital y móvil vigente a esa fecha; 4) Que la remuneración mensual del jubilado y/o pensionado no supere, al 31 de diciembre del año anterior al que deba abonarse el Impuesto, en dos veces el salario mínimo, vital y móvil vigente a esa fecha; 5) El beneficio del presente se obtendrá siempre que se abone el Impuesto dentro de la o las fechas de vencimiento establecidas para su pago. El pago fuera de término implica la pérdida del beneficio con más los recargos y actualizaciones correspondientes.

m) Los inmuebles edificados de propiedad de los soldados ex combatientes de la guerra de las Islas Malvinas, que lucharon entre el 02 de abril y el 14 de junio de 1982.

Impuesto a los ingresos brutos

Se aplica al ejercicio del comercio industria, profesión, oficio, negocio, locaciones de bienes, obras o servicios, o de cualquier otra actividad a título oneroso -lucrativa o no- cualquiera sea la naturaleza del sujeto que la preste y el lugar donde se realice, zonas portuarias, espacios ferroviarios, aeródromos y aeropuertos, terminales de transporte, edificios y lugares de dominio público y privado (CT. Art. 122). Son contribuyentes del Impuesto las personas físicas, sociedades con o sin personería jurídica y demás entes que realicen las actividades gravadas, incluidas sucesiones indivisas (CT. Art. 126). La base imponible está constituida por el monto total de los ingresos brutos devengados en el período fiscal de las actividades gravadas. Cuando el precio se pacte en especie, el ingreso bruto estará constituido por la valuación de la cosa entregada, la locación, el interés, o el servicio prestado, aplicando los precios, la tasa de interés, el valor locativo, etc.; oficiales o corrientes en plaza, a la fecha de generarse el devengamiento (CT. Art. 129). El período fiscal es el año calendario. El pago se debe hacer por el sistema de anticipos mensuales, sobre ingresos calculados sobre base cierta, en las condiciones y plazos que determine la Dirección General de Rentas.

El Código Fiscal establece en su artículo 134 las siguientes exenciones:

- a) Las actividades ejercidas por el Estado Nacional, los estados provinciales y las municipalidades, sus dependencias, reparticiones autárquicas y descentralizadas.
- b) La prestación de servicios públicos efectuados directamente por el Estado Nacional, los estados Provinciales, las municipalidades, sus dependencias, reparticiones autárquicas y descentralizadas, cuando las prestaciones efectuadas lo sean en función de Estado como Poder Público, y siempre que no constituyan actos de comercio o industria o de naturaleza financiera.
- c) Toda operación sobre títulos, letras, bonos, obligaciones y demás papeles emitidos, y que se emitan en el futuro, por la Nación, las Provincias y las Municipalidades, como así también, las rentas producidas por los mismos, y/o los ajustes de estabilización o corrección monetaria.

- d) La edición de libros, diarios, periódicos y revistas, en todo su proceso de creación, ya sea que la actividad la realice el propio editor, o terceros por cuenta de éste.
- e) Las representaciones diplomáticas y consulares de los países extranjeros.
- f) Las asociaciones mutualistas constituidas de conformidad con la legislación vigente, con excepción de las actividades que puedan realizar en materia de seguros;
- g) Los ingresos de los socios o accionistas de cooperativas de trabajo, provenientes de los servicios prestados en las mismas.
- h) Las operaciones realizadas por las asociaciones, entidades o comisiones de beneficencia, de bien público, asistencia social, de educación e instrucción, científicas, artísticas, culturales y deportivas, instituciones religiosas y asociaciones gremiales siempre que los ingresos obtenidos sean destinados exclusivamente al objeto previsto en sus estatutos sociales.
- i) Las Asociaciones Civiles sin fines de lucro organizadas bajo la figura de Fundaciones, Comisiones de Beneficencia, de Bien Público, de Asistencia Social, de Educación, Científicas, Artísticas, Culturales y/o Deportivas, Instituciones Religiosas y Asociaciones Gremiales y Sindicales.
- j) Los intereses de depósito en cajas de ahorro y a plazo fijo;
- k) Los establecimientos educacionales privados, incorporados a los planes de enseñanza oficial y reconocidos como tales por las respectivas jurisdicciones;
- l) Los ingresos obtenidos por el ejercicio de las actividades turísticas, de conformidad a lo que sobre el concepto de actividad turística, determine específicamente la Provincia y siempre y cuando se hallen previstos en el cronograma que a tal efecto dicte el Poder Ejecutivo;
- m) El ejercicio de profesiones liberales universitarias
- n) Los productores agropecuarios por la venta de lana clasificada que realicen a través de cooperativas de productores
- o) Los ingresos provenientes de: 1. La comercialización minorista de pan común, leche fluida o en polvo, entera o descremada; 2. Las actividades de producción primaria, únicamente en la primera venta que realice el productor

primario y que no sea a consumidor final; 3. Las actividades industriales y manufactureras, en todas sus formas y conforme lo determine la reglamentación, excepto los ingresos provenientes de ventas a consumidores finales; 4. La construcción de viviendas, equipamientos comunitarios e infraestructura de servicios en el marco de grupos o unidades habitacionales del tipo FONAVI.

Impuesto de sellos

Es un impuesto que se aplica sobre todos los actos, contratos y operaciones de carácter oneroso, o susceptibles de apreciación económica, instrumentados pública o privadamente en el territorio de la Provincia. (CT. Art. 155). Los actos imponibles de acuerdo con la presente ley formalizados en instrumentos públicos o privados fuera de la Provincia se encuentran sujetos al pago de este Impuesto en los siguientes casos: a) Cuando se trate de actos que tengan por objeto o que prometan la constitución, modificación o extinción de cualquier derecho real sobre inmuebles ubicados dentro de la Provincia o sobre bienes muebles registrables, inscriptos en esta jurisdicción. b) Los contratos de locación o suplicación de inmuebles ubicados en la Provincia, así como los que instrumenten la locación de servicios y obras públicas o privadas -sobre tales bienes; c) Los contratos de suministros de materiales y equipos para la ejecución de obras públicas en el país, que se formalicen en instrumentos separados del de la ejecución de la obra, cuando en tales instrumentos conste que a la fecha de celebración del contrato dichos bienes se encontraban ubicados en la Provincia o, no habiendo constancia de la ubicación de los mismos, que el domicilio del vendedor esté ubicado en esta jurisdicción; Las operaciones de compra venta de cereales, oleaginosas, semovientes, productos y subproductos ganaderos, agrícolas, forestales, apícolas, avícolas, frutícolas, de la pesca y de la minería, registrados o no en bolsas y mercados, cuando en los respectivos instrumentos o registros conste que a la fecha de celebración del contrato dichos bienes se encontraban ubicados en la Provincia o, no habiendo constancia de la ubicación de los mismos, que el domicilio del vendedor esté ubicado en esta jurisdicción; d) Los contratos de constitución de sociedades o ampliación de su capital, sobre los aportes efectuados en: 1)

Bienes inmuebles o muebles registrables que resulten sujetos 2) Semovientes, cuando en el instrumento conste que a la fecha de celebración del contrato dichos bienes se encontraban ubicados en la Provincia. e) Los contratos de prórroga del término de duración de sociedades con domicilio social en la Provincia; f) Los demás actos otorgados fuera de la Provincia al tener efectos en ella cuando no estén alcanzados por el Impuesto del lugar de su otorgamiento y siempre que dicha liberación tributaria no provenga de una exención objetiva o subjetiva. g) Los demás actos otorgados fuera de la provincia, cuando produzcan efectos en ella, siempre que en la jurisdicción donde se instrumentan, no corresponda el pago del impuesto o no se justifique su exención o exclusión. h) Se considerarán sujetos al presente Impuesto, los contratos de seguros que cubren riesgos sobre cosas situados o personas domiciliadas en la Provincia.-

El Código Tributario de la provincia establece 32 exenciones en su artículo 194 entre las que se destacan las siguientes:

- 1) El Estado Nacional, los Estados Provinciales y las Municipalidades, sus dependencias y reparticiones autárquicas o descentralizadas.
- 2) Las asociaciones y entidades civiles de asistencia social, de caridad, beneficencia, religiosas, de educación e instrucción, científicas, artísticas, gremiales, culturales, de fomento vecinal y protectoras de animales, siempre que sus réditos y patrimonio social se destinen exclusivamente a los fines de su creación y, en ningún caso, se distribuyan directa o indirectamente entre los socios.
- 3) El Obispado de Corrientes.
- 4) Las sociedades cooperativas de viviendas
- 5) Los pagarés o las fianzas otorgadas en garantías de ofertas en licitaciones o contrataciones directas con reparticiones nacionales, provinciales o municipales, como asimismo las garantías otorgadas por los adjudicatarios;
- 6) Los contratos de impresión de libros celebrados entre las empresas gráficas argentinas y las empresas editoras argentinas;
- 7) Los contratos de venta de papel para libros;

8) Las asociaciones deportivas y de cultura física siempre que las mismas no perciban fines de lucro, exploten o autoricen juegos de azar y/o cuyas actividades de mero carácter social priven sobre las deportivas

9) La constitución de hipotecas en garantía de operaciones de importación de bienes de capital con destino a empresas radicadas en la Provincia de Corrientes.

Otros impuestos

Por fuera de los impuestos reseñados, en el Código Tributario figuran otros tributos de escasa incidencia individual en la recaudación: Impuesto de las marcas y señales y tasas retributivas de servicios.

16.3. Organismos de Administración Fiscal

La Dirección General de Rentas es el órgano encargado de la aplicación del Código Fiscal y leyes especiales (CT. Art. 9). Todas las facultades y funciones serán ejercidas por el Director General (CT. Art. 11).

La Dirección General tiene los siguientes deberes y atribuciones específicos:

1) Formar y actualizar los registros y padrones correspondientes a los distintos conceptos de los recursos fiscales.

2) Efectuar la determinación, contabilización, verificación, recaudación y fiscalización de los impuestos, tasas y contribuciones.

3) Disponer compensaciones y/o acreditar saldos.

4) Pronunciarse originariamente en las consultas sobre la forma de aplicación de este

Código y otras leyes especiales.

5) Intervenir en la preparación de todo proyecto de disposiciones legales vinculados con las obligaciones fiscales.

6) Recabar directamente de los demás organismos de la Administración Provincial y estos estarán obligados a suministrarle, los informes y la colaboración necesarias a los fines del mejor cumplimiento de las funciones que se le asignan.

16.4. Recursos y Procedimiento tributario

El contribuyente podrá interponer un recurso de reconsideración ante la Dirección General de Rentas contra las resoluciones que determinen tributos, impongan multa, sanciones por infracciones, clausuras, interdicciones, decomisos secuestros de mercaderías y denieguen exenciones. El plazo para interponer el recurso es dentro de los quince días desde la notificación. Con el recurso deberán exponerse todos los argumentos contra la liquidación o resolución impugnada y acompañarse u ofrecerse todas las pruebas de que pretendan valerse (C.F. Art. 58). La interposición del recurso no suspende la obligación del pago de las sumas reclamadas, pero durante la substanciación la Dirección General no puede disponer la ejecución de la obligación fiscal. La Dirección debe substanciar las pruebas que considere conducentes y disponer las verificaciones que crea necesarias para establecer la situación y dictar resolución dentro de los sesenta días de la interposición del recurso, notificándola al recurrente con todos sus fundamentos (C.F. Art. 59). La resolución de la Dirección General recaída sobre el recurso de Reconsideración, quedará firme a los quince días de notificada, salvo que dentro de este término el recurrente interponga recurso de apelación y nulidad ante el Poder Ejecutivo, previo pago de la suma que fuere condenado el contribuyente y/o responsable (C.F. Art. 60). Presentado el recurso, la Dirección General de Rentas examinará si es procedente y si fue interpuesto en término dictaminando sin más trámite resolución que admita o deniegue la apelación. En caso de conceder el recurso, dispondrá al mismo tiempo la elevación de la causa al Poder Ejecutivo, con un informe final sobre el caso (C.F. Art. 61). Si el Poder Ejecutivo confirmara la resolución apelada declarando la improcedencia del recurso, quedará abierta la vía contenciosa administrativa (C.F. Art. 63). Contra las decisiones definitivas del Poder Ejecutivo que determinen las obligaciones fiscales, sus accesorios y multas o resuelvan gestión de repetición o las resoluciones apeladas de la Dirección o cuando el Poder Ejecutivo no hubiere dictado su decisión en el plazo establecido en el artículo anterior, el contribuyente o responsable podrá

interponer demanda contencioso administrativa ante el Superior Tribunal de Justicia (C.F. Art. 66).

A su vez, para obtener la devolución de una suma que se considera indebidamente abonada, los contribuyentes pueden interponer una demanda de repetición ante la Dirección General de Rentas. Interpuesta la demanda, la Dirección previa substanciación de la prueba ofrecida y demás medidas que estime oportuno disponer, dictará resolución dentro de los sesenta días siguientes, notificando al demandante con todos sus fundamentos (C.F. Art. 67). En los casos en que los contribuyentes o responsables soliciten la devolución, acreditación o compensación de importes abonados indebidamente o en exceso, si el reclamo es procedente, se reconoce la actualización desde la fecha de aquel y hasta el momento de notificarse la resolución que disponga la devolución, o se autorice la acreditación o compensación. Si la Dirección General de Rentas no dicta la resolución en el tiempo estipulado el recurrente podrá considerarlo como resuelto negativamente y presentar recurso de apelación ante la Dirección la que elevará las actuaciones a conocimiento y decisión del Poder Ejecutivo con el informe respectivo (C.F. Art. 69).

16.5. Composición de la recaudación provincial

La recaudación de origen provincial está compuesta fundamentalmente por el impuesto a los ingresos brutos, el cual concentró en promedio el 76,8 por ciento a lo largo de toda la serie analizada. Este es un tributo que se aplica sobre la facturación y como suele ser trasladado a los precios opera como un impuesto al consumo, siendo el más regresivo de los principales tributos que percibe el gobierno de Corrientes. Se lo califica como regresivo porque la alícuota que aplica es constante. Es decir, no aumenta a medida que aumenta el valor del hecho imponible. La creciente participación de este gravamen no solo constituye un llamado de atención por ser un tributo regresivo sino porque al ser un impuesto a las transacciones económicas, su nivel de recaudación es mucho más sensible a las variaciones del ciclo económico que, por ejemplo, el del impuesto inmobiliario y, por lo tanto, no permite a los Estados provinciales

financiar una política fiscal anticíclica. A su vez, en términos productivos se trata de un impuesto que puede afectar el nivel de precios, en caso de que los agentes económicos sean formadores de precios, o la rentabilidad cuando son tomadores de precios. En ambos casos, el efecto productivo es negativo.

En el caso de los ingresos brutos, el 76,8 por ciento del total de los tributos que recaudó la provincia en el período 2001-2011, marcó un piso de 67,6 por ciento en 2001 y un techo de 79,5 por ciento en 2010 (ver cuadros 6 y 7).

La mayor participación de ingresos brutos fue en detrimento fundamentalmente del impuesto Inmobiliario, en su segmento rural. Este gravamen promedió un 8,8 por ciento a lo largo del período, con una tendencia claramente descendente. El techo lo registró en 2001 con un 15,8 por ciento del total de los recursos provinciales y el piso al final con solo un 5,8 por ciento de los recursos de 2009. Esta situación se explica fundamentalmente por la determinación de la base imponible a partir de valuaciones fiscales que no guardan relación alguna con los valores de mercado y por una deficiente tarea recaudatoria.

A nivel rural, el valor del precio de la tierra en el período se multiplicó por 21,7 veces, mientras que a nivel urbano solo trepó 9,8 veces. Esa suba en el tramo rural, potestad tributaria del gobierno provincial, está en sintonía con el promedio del conjunto de las provincias, con lo cual el hecho de que la brecha rural correntina resulte superior al promedio de las provincias obedece fundamentalmente a un pobre resultado de la recaudación. Para el componente urbano, tramo del impuesto a cargo de los gobiernos municipales, también se observa una brecha similar a la del promedio de las jurisdicciones, pero en este caso producto de un incremento de la recaudación asimilable al de los demás distritos y un crecimiento de los valores de mercado algo superior al de buena parte del resto de las provincias. Resulta, entonces, una brecha a nivel rural, entre la evolución de la recaudación y los valores de mercado en 2001-2011, que, al igual que para el promedio de las jurisdicciones, es dos veces y media mayor que la urbana.

El impuesto de los sellos, por su parte, se mantuvo relativamente estable entre puntas. Promedió un 14,2 por ciento de los ingresos a lo largo de la serie analizada, habiendo registrado un techo de 16,7 por ciento en 2001 y un 12,9 en 2019.

Cuadro 6: Tributos de origen provincial

En millones de pesos
2001-2011

Año/ Impuesto	ISIB	Inmobiliario (*)	Sellos	Automotor (*)	Otros	Total
2001	53	13	13	0	0	79
2002	58	11	9	0	1	79
2003	68	15	13	0	0	96
2004	75	15	14	0	0	104
2005	109	25	23	0	0	157
2006	140	29	33	0	0	202
2007	199	27	42	0	1	269
2008	278	29	50	0	0	357
2009	316	23	50	0	0	389
2010	423	35	72	0	2	532
2011	631	48	117	0	1	797

Fuente: En base a información de la provincia.

(*) Potestad municipal.

Cuadro 7: Tributos de origen provincial

En porcentaje
2001-2011

Año/ Impuesto	ISIB	Inmobiliario	Sellos	Automotor	Otros	Total
2001	67,5	15,8	16,7	0	0	100,0
2002	74,0	13,6	10,6	0	1,8	100,0
2003	71,4	15,3	13,3	0	0	100,0
2004	72,2	14,6	13,2	0	0	100,0
2005	69,0	16,2	14,8	0	0	100,0
2006	69,3	14,2	16,5	0	0	100,0
2007	74,1	10,0	15,6	0	0,3	100,0
2008	77,9	8,2	13,9	0	0	100,0
2009	81,3	5,8	12,9	0	0	100,0
2010	79,5	6,5	13,6	0	0,4	100,0
2011	79,2	6,0	14,7	0	0,1	100,0

Fuente: En base a información de la provincia.

16.6. Composición y evolución del gasto provincial

En este punto se analiza la composición y evolución del gasto público del gobierno de Corrientes por finalidad y por objeto. La clasificación del gasto público por finalidad se presenta según la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad. Permite determinar los objetivos generales y cuáles son las acciones a través de las cuales se estima alcanzarlos. En estos términos la clasificación por finalidad constituye un instrumento fundamental para la toma de decisiones del poder político. Las diferentes categorías de la clasificación por finalidad suelen ser funcionamiento del Estado, Servicios Sociales, Servicios Económicos y Deuda pública. En lo que respecta al objeto del gasto, el clasificador ordena e identifica en forma genérica, homogénea y coherente, los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros que requieren las dependencias y entidades de la Administración Pública Provincial para cumplir con los objetivos y programas establecidos en el presupuesto. En este caso, la distinción central es entre gastos corrientes y de capital.

El gasto por finalidad en la provincia de Corrientes muestra que los “servicios sociales” demandaron entre 2001 y 2009 un promedio de 68 por ciento del gasto total, con un piso de 65 por ciento en 2004 y un techo de 70,3 por ciento en 2005. Dentro de esta categoría se incluyen las acciones inherentes a la prestación de salud, promoción y asistencia social, seguridad social, educación, cultura, ciencia y técnica, trabajo, vivienda, agua potable, alcantarillado y otros servicios urbanos. En segundo lugar se ubica la categoría “funcionamiento del Estado” que se llevó entre 2001 y 2009 un 23 por ciento, con un piso de 20,3 por ciento en 2005 y un techo de 25,7 por ciento en 2008. Aquí se incluyen las acciones propias de la administración gubernamental, el poder legislativo, la justicia, la defensa y la seguridad. En tercer lugar aparecen los “servicios económicos”, entendidos como las acciones de apoyo a la producción de bienes y servicios significativos para el desarrollo económico. Incluye energía, combustibles, minería, comunicaciones, transporte, ecología y medio ambiente,

agricultura, industria, comercio y turismo. Esta clasificación comprende acciones de fomento, regulación y control del sector privado y público. Durante el período analizado esta categoría concentró un 6,1 por ciento del gasto en promedio, con un piso de 4,2 por ciento en 2002 y un techo de 8,9 por ciento en 2004. Por último, quedan los servicios de la deuda que en promedio acapararon el 2,9 por ciento del gasto con una tendencia marcadamente descendente a lo largo del período analizado, con un pico de 6,8 por ciento en 2001 que se fue reduciendo paulatinamente para quedar en 2009 en apenas 1,8 por ciento.

Al analizar la clasificación existente dentro de cada categoría se observa que en lo que refiere a “Servicios Sociales”, la categoría que concentró el mayor porcentaje del gasto total a lo largo de la serie fue Educación con un 42,8 por ciento de la categoría y un 29,1 por ciento del gasto total en promedio. En lo que refiere al porcentaje sobre el total del gasto, el piso fue de 25,1 por ciento en 2004 y el techo lo tocó en 2008 con un 31,8 por ciento. En segundo lugar quedó “Previsión social” con un gasto promedio de 23,7 por ciento de la categoría y de 16,1 por ciento del gasto total. El techo fue de 21,1 por ciento en los años 2002 y 2003 y el piso de 14,3 por ciento en 2007. El podio dentro de esta categoría lo completó “Salud” con un promedio anual de 18,0 puntos dentro de este rubro y de 12,3 por ciento del gasto total.

La segunda categoría en el ranking del gasto es “Funcionamiento del Estado” donde Administración General lideró el gasto al promediar durante el período analizado un 46,4 por ciento del gasto de la categoría y un 10,7 por ciento del gasto total. En lo que refiere al porcentaje sobre el total del gasto, el piso fue en 2002 con un 5,2 por ciento, mientras que el techo lo alcanzó en 2008 con un 13,5 por ciento del total. En segundo lugar quedó “Defensa y Seguridad” al promediar el 30,4 de ese subgrupo y el 7 por ciento del gasto total. La categoría se completa con el rubro Justicia promedió un 23,1 por ciento del total de la categoría y un 5,3 por ciento del gasto total.

En lo que corresponde a “Servicios Económicos”, durante toda la serie el principal aporte respecto al gasto total se lo llevó el sector “Servicios”, donde se incluye transporte, que demandó un 43.2 por ciento del gasto promedio de la categoría y un 2,6 por ciento del gasto total. Por detrás lo siguen “Producción primaria” con un 23,2 por ciento del gasto de la categoría y un 1,4 por ciento del gasto total. Por último, queda la categoría “Servicios de la deuda” que no aparece desagregada. Por lo tanto, el dato a destacar es el gasto promedio de 2,9 por ciento del gasto total.

Cuadro 8: Gasto por finalidad y función

En millones de pesos
2001-2009

Finalidad	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
I. Funcionamiento del Estado	193	177	206	278	380	478	665	885	879
I. 1. Administración General	64	45	66	118	177	231	350	466	407
I. 2. Justicia	55	55	58	70	93	114	142	177	193
I. 3. Defensa y Seguridad	74	78	83	91	110	132	173	241	279
II. SERVICIOS SOCIALES	610	597	685	823	1.314	1.391	1.816	2.318	2.681
II. 1. Educación, cultura y CyT.	239	246	256	318	494	578	787	1.097	1.225
II. 2. Salud	97	110	128	144	203	242	305	413	564
II. 3. Agua Potable y Alcantarillado	3	3	0	0	0	0	2	1	1
II. 4. Vivienda y urbanismo	59	29	43	69	171	91	149	116	102
II. 5. Promoción y asistencia social	39	27	47	76	149	154	190	179	187
II. 6. Previsión social	169	180	211	216	297	326	382	513	603
II. 7. Trabajo	4	0	0	0	0	0	0	0	0
III. SERVICIOS ECONÓMICOS	60	36	61	113	120	149	122	164	264
III. 1. Producción primaria	6	14	23	29	24	39	32	43	42
III. 2. Energía	10	3	6	7	8	30	10	10	13
III. 3. Industria	0	0	0	0	0	0	0	0	0
III. 4. Servicios (transporte y otros)	21	14	26	44	57	50	55	75	129
III. 5. Otros	22	5	7	33	32	31	25	35	80
IV. SERVICIOS DE LA DEUDA	63	45	48	52	56	53	65	77	70
Total	926	855	1.001	1.266	1.870	2.071	2.668	3.443	3.894

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación.

Cuadro 9: Gasto por finalidad y función

En porcentaje
2001-2009

Finalidad y función	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
I. Funcionamiento del Estado	20,9	20,8	20,6	22,0	20,3	23,1	24,9	25,7	22,6

I. 1. Administración General	6,9	5,2	6,6	9,3	9,5	11,2	13,1	13,5	10,4
I. 2. Justicia	6,0	6,4	5,8	5,5	5,0	5,5	5,3	5,1	5,0
I. 3. Defensa y Seguridad	8,0	9,1	8,3	7,1	5,9	6,4	6,5	7,0	7,2
II. Servicios sociales	65,8	69,8	68,5	65,0	70,3	67,2	68,0	67,3	68,8
II. 1. Educación, cultura y CyT.	25,8	28,8	25,6	25,1	26,4	27,9	29,5	31,8	31,4
II. 2. Salud	10,5	12,9	12,8	11,4	10,9	11,7	11,4	12,0	14,5
II. 3. Agua Potable y Alcantarillado	0,3	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
II. 4. Vivienda y urbanismo	6,4	3,4	4,3	5,4	9,1	4,4	5,6	3,4	2,6
II. 5. Promoción y asistencia social	4,2	3,2	4,7	6,0	8,0	7,4	7,1	5,2	4,8
II. 6. Previsión social	18,2	21,1	21,1	17,0	15,9	15,7	14,3	14,9	15,5
II. 7. Trabajo	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
III. Servicios económicos	6,5	4,2	6,1	8,9	6,4	7,2	4,6	4,8	6,8
III. 1. Producción primaria	0,7	1,6	2,3	2,3	1,3	1,9	1,2	1,3	1,1
III. 2. Energía	1,1	0,4	0,6	0,5	0,4	1,4	0,4	0,3	0,3
III. 3. Industria	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
III. 4. Servicios (transporte y otros)	2,3	1,6	2,6	3,5	3,0	2,4	2,1	2,2	3,3
III. 5. Otros	2,4	0,6	0,7	2,6	1,7	1,5	1,0	1,0	2,0
IV. Servicios de la deuda	6,8	5,2	4,8	4,1	3,0	2,6	2,5	2,2	1,8
Total	100,0								

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación.

En lo que respecta al gasto por objeto, lo que se observa es que a lo largo del período 2001-2011 los gastos corrientes demandaron en promedio de 84,5 por ciento del gasto total, con un techo de 94 por ciento en 2002 y un piso de 75,8 por ciento en 2005. Dentro de los gastos corrientes, sobresale el gasto en Personal que consumió en promedio el 63,9 por ciento del gasto de la categoría y 54,3 del gasto total del Estado provincial, con un techo de 665,4 en 2002 y un piso de 42,9 por ciento en 2005.

Dentro de los gastos corrientes, también demandaron un porcentaje relevante las transferencias con un 21 por ciento de la categoría y 17,8 del gasto total, habiendo registrado un techo de 21,4 por ciento en 2004 y un piso de 15,5 por ciento en 2011. Al interior de esta categoría se puede observar que las transferencias al sector público demandaron un 69,8 por ciento del total contra un 30,2 por ciento de las destinadas al sector privado. La máxima diferencia se registro en 2011 cuando las transferencias al sector público concentraron un 83,4 por ciento de las transferencias, mientras que las dirigidas al sector

privado sumaron el otro 16,6 por ciento. Vale aclarar en este caso que el análisis del gasto por finalidad realizado antes no incluyó las transferencias de provincia a municipios por tratarse de un insumo para la consolidación, mientras que los datos del gasto por objeto si las contemplan.

Por último, vale destacar que los gastos de capital durante la serie analizada promediaron 15 por ciento con un piso de 6 por ciento en 2002 y un techo de 24,2 por ciento en 2005. Al interior de esta última categoría, la inversión real directa demandó un 78,1 por ciento del gasto de la categoría y el resto se concentró fundamentalmente en transferencias de capital (18,5 por ciento), mientras que inversión financiera completó el total con apenas el 3,3 por ciento.

Cuadro 10: Gasto por objeto

En porcentaje
2001-2011

Objeto del gasto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
I. Gastos corrientes	88,3	94,0	90,9	82,1	75,8	82,9	83,2	86,6	89,7	87,8	82,1
I.1. Gastos de Consumo	63,0	71,4	66,5	56,3	52,6	59,1	61,6	66,6	69,4	68,8	66,5
- Personal	56,3	65,4	57,8	46,6	42,9	49,0	50,6	53,8	56,9	57,2	56,4
- Bienes de Consumo	2,0	2,7	3,9	3,9	4,1	4,1	4,3	6,2	6,2	5,4	4,7
- Servicios	4,7	3,4	4,8	5,8	5,5	5,9	6,7	6,6	6,3	6,1	5,4
I.2. Rentas de la Propiedad	7,9	6,5	5,8	4,4	3,2	2,8	2,6	2,4	2,0	1,1	0,1
I.3. Transferencias Corrientes	17,4	16,1	18,6	21,4	20,0	21,0	19,0	17,6	18,3	17,9	15,5
- Al Sector Privado	6,8	4,7	6,3	6,4	8,0	9,0	7,3	5,3	6,0	5,3	2,6
- Al Sector Público	10,6	11,4	12,3	15,0	12,0	12,0	11,7	12,5	12,3	12,6	12,9
- Al Sector Externo	0	0	0,0	0	0	0	0	-0,2	0,0	0,0	0,0
II. Gastos de capital	11,7	6,0	9,1	17,9	24,2	17,1	16,8	13,4	10,3	12,2	17,9
II. 1. Inversión Real Directa	8,7	5,1	8,3	14,4	21,4	14,3	13,5	11,4	8,7	8,3	12,8
II. 2. Transferencias de Capital	0,5	0,5	0,0	1,0	1,4	1,7	3,2	1,7	1,6	3,7	4,8
II.3. Inversión Financiera	2,4	0,5	0,8	2,5	1,4	1,0	0,0	0,2	0,0	0,2	0,3
Gasto total	100										

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

MISIONES

17. Análisis de la situación fiscal de Misiones

17.1. Composición de los recursos en función del origen

El componente más significativo de los recursos de la provincia de Misiones lo constituye el aporte que realiza el Estado Nacional a través del régimen de coparticipación federal y otras transferencias corrientes⁵⁹ y de capital. Entre 2001 y 2011 esos rubros representaron en promedio un 79,3 por ciento de los ingresos provinciales anuales, con un techo de 81,3 por ciento en 2005 y un piso de 74,9 por ciento en 2011. El resto de los ingresos son propios y provienen de los impuestos provinciales, otros recursos no tributarios, la venta de bienes y servicios, las rentas de la propiedad, los recursos propios de capital y el rubro disminución de la inversión financiera.

Cuadro 1: Ingresos provinciales

2001-2011

En millones de pesos

Año	Ingresos propios (*)	%	Ingresos de origen nacional (**)	%	Total
2001	137	18,8	591	81,2	728
2002	179	24,0	567	76,0	746
2003	217	21,4	797	78,6	1014
2004	269	18,8	1157	81,2	1426
2005	332	18,7	1447	81,3	1779
2006	471	21,1	1763	78,9	2234
2007	620	21,3	2293	78,7	2913
2008	857	23,1	2854	76,9	3711
2009	929	21,3	3435	78,7	4364
2010	1199	19,5	4959	80,5	6158
2011	1602	20,6	6163	74,9	7765

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

(*) Incluye recursos tributarios de origen provincial, no tributarios (regalías y otros), provenientes de venta de bienes y servicios y de rentas de la propiedad, recursos propios de capital y disminución de la inversión financiera.

(**) Incluye régimen de coparticipación federal y otras transferencias corrientes y de capital.

⁵⁹ En transferencias corrientes se incluyen programas de seguridad alimentaria, incentivo docente, compensaciones salariales docentes y el financiamiento del déficit de la caja previsional en caso de que sea necesario.

El porcentaje creciente de los ingresos de origen nacional dentro del total los recursos disponibles evidencia una dependencia significativa con respecto al gobierno central. Otra forma más clara aún de medir el recorte de la autonomía financiera es analizar la relación existente entre los recursos provinciales y el gasto total de la jurisdicción. Este indicador muestra que los recursos propios apenas alcanzaron a cubrir en promedio el 20,8 por ciento de los gastos totales del gobierno provincial entre 2001 y 2011, con un piso de 16,0 por ciento en 2001 y un techo de 23,2 por ciento en 2008.

Cuadro 2: Autonomía Financiera

2001-2011

En millones de pesos

Año	Ingresos propios (*)	Gasto Total	Autonomía Financiera (%)
2001	137	855	16,0
2002	179	793	22,6
2003	217	1034	21,0
2004	269	1393	19,3
2005	332	1745	19,0
2006	471	2175	21,6
2007	620	2978	20,8
2008	857	3690	23,2
2009	929	4423	21,0
2010	1199	5662	21,2
2011	1602	7913	20,2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

(*) Incluye recursos tributarios de origen provincial, no tributarios (regalías y otros), provenientes de venta de bienes y servicios y de rentas de la propiedad, recursos propios de capital y disminución de la inversión financiera.

Cómo destacamos anteriormente, los ingresos propios no sólo incluyen recursos tributarios sino también regalías, dinero proveniente de la venta de bienes y servicios y renta de propiedades, entre otros ítems. Por lo tanto, es importante precisar la incidencia sólo de la recaudación tributaria en el total de los recursos. Ese cálculo arroja que los impuestos provinciales promediaron apenas un 16,3 por ciento del total de los recursos disponibles por parte de la gobernación entre 2001 y 2011, con un piso de 14,5 por ciento en 2003 y techo

de 20,1 por ciento en 2002. Apenas cinco provincias superaron la marca del 20 por ciento: Mendoza (24 por ciento) Córdoba (29 por ciento) Santa Fe (30 por ciento), Buenos Aires (47 por ciento) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (79 por ciento). Este dato deja en evidencia que en el 80 por ciento de las provincias argentinas los ingresos tributarios propios permiten hacer frente a menos de un peso de cada cinco que son gastados. Misiones se ubica en este último grupo, aunque lejos de Formosa (4,8 por ciento) y La Rioja (4 por ciento), que tienen una extraordinaria dependencia financiera del gobierno central.

Cuadro 3: Recursos tributarios de origen provincial sobre recursos totales
2001-2011
En millones de pesos

Año	Recursos tributarios	% de recursos totales
2001	107	14,7
2002	150	20,1
2003	167	14,5
2004	209	14,7
2005	257	14,4
2006	371	16,6
2007	500	17,1
2008	709	19,1
2009	692	15,9
2010	911	14,8
2011	1308	16,8

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

En lo que respecta al aporte del Estado Nacional, la amplia mayoría de los ingresos proviene del régimen de coparticipación federal de recursos fiscales previsto en la ley 23.548 de enero de 1988 y sus modificatorias. Entre 2001 y 2011 esa partida concentró en promedio el 51,6 por ciento de los recursos provenientes de la Nación, con un techo de 56,4 por ciento en 2007 y un piso de 42,7 por ciento en 2010, evidenciando una fuerte oscilación al final de la serie. El rubro “otros ingresos de origen nacional” promedió en el mismo período un 24,8 por ciento de los recursos nacionales, con una tendencia

claramente descendente. Su pico fue en 2001 con un 36,8 por ciento, en 2003 cayó al 30,5 por ciento y en 2007 tocó un piso al 24,5. Luego subió hasta el 27,4 por ciento en 2009 para terminar cerrando la serie en 2011 con apenas un 18,7 por ciento, 18,1 puntos porcentuales menos que con respecto a 2001.

Otro de los rubros son las “transferencias corrientes” donde se incluyen programas de seguridad alimentaria, incentivo docente, compensaciones salariales docentes y el financiamiento del déficit de la caja previsional, cuando es necesario. Esta partida promedió un 15 por ciento a lo largo de la serie, con un piso de 10,6 en 2001 y un techo de apenas 20,7 por ciento en 2010.

Por último, se destacan las transferencias de capital destinadas a financiar obra pública provincial. Este componente registra un ingreso de apenas 21 millones de pesos en los primeros tres años de la serie analizada, no habiendo superado en ninguno de esos años el dos por ciento del total de los recursos provinciales de origen nacional. En 2004 esa cifra trepa a 72 millones de pesos, el 6,2 por ciento del total. En los dos años siguientes las transferencias de capital llegan a representar el 8,9 por ciento al entrar 129 millones en 2005 y 157 millones en 2006. En 2008 esa cifra cae en términos absolutos y relativos ya que los 150 millones de ese año representan un 5,2 por ciento. En 2009, en cambio, se produce un salto significativo. Ingresan por esta partida 415 millones y el porcentaje sobre el total de ingresos de origen nacional se eleva a 12,1 por ciento, record de la serie. Al igual que se lo hizo en los informes de las otras jurisdicciones, es importante aclarar que un factor que sin duda influyó en la evolución de este último rubro fue la creación en 2008, durante el conflicto con las entidades rurales por la resolución 125 que proponía una suba de los derechos de exportación, del Fondo Federal Solidario que desde 2009 transfiere a las provincias un 30 por ciento de lo producido por las retenciones a las exportaciones de soja de manera automática. Entre 2009 y 2011, este fondo representó un 40 por ciento del total de las transferencias de capital realizadas al conjunto de las provincias.

Cuadro 4: Ingresos de origen nacional

En millones de pesos
Período 2001-2011

Año	Coparticipación	Otros	Transferencias	Transferencias	Total
------------	------------------------	--------------	-----------------------	-----------------------	--------------

	federal	recursos	corrientes	de capital	
2001	308	217	63,0	3	591
2002	281	202	81	3	567
2003	419	244	119	15	797
2004	649	285	151	72	1157
2005	812	338	168	129	1447
2006	983	437	186	157	1763
2007	1295	563	245	190	2293
2008	1574	765	365	150	2854
2009	1612	941	467	415	3435
2010	2119	1313	1027	500	4959
2011	3394	1162	1036	571	6163

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

Cuadro 5: Ingresos de origen nacional

En porcentaje
Período 2001-2011

Año	Coparticipación federal	Otros recursos	Transferencias corrientes	Transferencias de capital	Total
2001	52,0	36,8	10,7	0,5	100
2002	49,4	35,7	14,3	0,6	100
2003	52,6	30,6	14,9	1,9	100
2004	56,1	24,6	13,1	6,2	100
2005	56,1	23,4	11,6	8,9	100
2006	55,7	24,8	10,6	8,9	100
2007	56,5	24,5	10,7	8,3	100
2008	55,2	26,8	12,8	5,2	100
2009	46,9	27,4	13,6	12,1	100
2010	42,7	26,5	20,7	10,1	100
2011	55,1	18,8	16,8	9,3	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Mecon.

17.2. Potestad tributaria del gobierno provincial y delegación de competencias a los municipios.

La recaudación tributaria de Misiones se basa, al igual que la mayoría de las jurisdicciones provinciales, en cuatro tributos principales: inmobiliario, ingresos brutos, sellos y patente única sobre vehículos, aunque en el caso de esta

provincia del noreste del país la administración y el cobro fue delegado en los Municipios, mientras que la Provincia recibe el 25 por ciento del producido del impuesto.

Los tributos son establecidos en el Código Fiscal⁶⁰, mientras que los impuestos, tasas y contribuciones correspondientes a esos tributos se determinan en la Ley Impositiva y en leyes especiales. Lo que sigue es un detalle de las características de los principales tributos provinciales:

Impuesto inmobiliario

Es un impuesto que se cobra a las propiedades inmuebles de la provincia, con arreglo a las normas que se establecen en el Código Fiscal (C.F. Art. 131). Por cada inmueble de las plantas urbanas, suburbanas y rural de acuerdo a la clasificación de la Ley de Catastro Provincial - Ley II – N° 2 se paga un importe progresivo que se denomina Inmobiliario Básico cuya alícuota y escalas son fijadas por la Ley respectiva (C.F. Art. 132). Los inmuebles baldíos ubicados en las zonas urbanas pagan el impuesto básico, con un incremento que establece la Ley de Alícuotas (C.F. Art. 133). El Impuesto Inmobiliario Básico, aumenta en un porcentaje que se denomina "Ausentismo" cuyo monto es fijado por la Ley de Alícuotas, cuando el contribuyente se encuentra en la siguiente situación: a) las personas físicas, que en forma permanente o transitoria residan en el extranjero durante más de un año, excepto que se encuentren desempeñando comisiones oficiales de la Nación, de Provincia, de las comunas o que se trate de funcionarios de carrera del cuerpo diplomático y consular argentino, o becarios de entidades científicas o culturales con personería jurídica acreditada; b) las personas jurídicas con directorio o sede principal en el extranjero, aunque tengan directorio o administraciones locales (C.F. Arts. 128 y 134). La base imponible del impuesto es la valuación fiscal o la proporción de ella que determine el Poder Ejecutivo (C.F. Art. 140). Son contribuyentes del impuesto los propietarios, usufructuarios o poseedores a título de dueños de inmuebles ubicados en el territorio de la Provincia (C.F. Art. 136).

⁶⁰ Código Tributario Ley Provincial 4366 y sus modificatorias.

El Código Fiscal establece en el artículo 139 las siguientes exenciones:

a) los inmuebles del Estado Nacional, del Estado Provincial y de los Municipios de la

Provincia, y sus dependencias, mientras sean utilizados en sus funciones específicas, excluyéndose aquellas que estén organizadas como empresas lucrativas;

b) los inmuebles destinados a templos religiosos y sus dependencias;

c) los inmuebles que pertenezcan en propiedad o usufructo o que les hayan cedido en uso gratuito a Asociaciones Civiles, con Personería Jurídica, cuando dichos bienes sean utilizados para los siguientes fines: 1-servicio de Salud Pública, beneficencia y asistencia social y de bomberos voluntarios; 2- escuelas, colegios, bibliotecas públicas, universidades populares, institutos educacionales y de investigaciones científicas; 3-deportes;

d) los inmuebles ocupados por asociaciones obreras, gremiales o profesionales con personería jurídica o gremial, por las asociaciones de fomento o mutualistas con personería jurídica, por los partidos políticos, siempre que les pertenezcan en propiedad o usufructo;

e) los inmuebles de las asociaciones cooperativas constituidas de acuerdo a la Ley Nacional de Cooperativas (Ley Nacional N° 20.337), efectivamente ocupadas por las mismas;

f) el valor de la masa boscosa correspondiente a forestaciones o reforestaciones de especies silvícolas, y el valor de la implantación de praderas artificiales;

g) las nuevas construcciones destinadas a viviendas del propietario y su familia siempre que el mismo no posea otra propiedad urbana en jurisdicción provincial. Para que sea procedente esta exención, las mejoras no deberán exceder la valuación fiscal que fije la Ley de Alícuotas, la exención será por un término de cinco (5) años;

h) las propiedades efectivamente ocupadas por industrias comprendidas en la ley de fomento vigente;

- i) Las plantaciones permanentes con fines industriales o comerciales, según la clasificación de la Ley de Catastro Provincial - Ley II - Nº 2 (Antes Ley Nº 234) y de acuerdo a las especies que determine el Poder Ejecutivo;
- j) los inmuebles que pertenezcan en propiedad a legaciones extranjeras, embajadas, consulados, residencias de jefes de misión y de agencias extranjeras de carácter oficial en cuanto éstas sean contribuyentes "de jure" de los países adheridos a convenios internacionales vigentes, bajo condición de reciprocidad;
- k) los inmuebles de propiedad de los ex-soldados conscriptos de las Islas Malvinas amparados por las leyes respectivas, Ley XIX - Nº 20 (Antes Ley Nº 2443), siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones: 1-hayan sido adjudicados en virtud de las leyes referidas o se encuentren inscriptos en el Registro de la Propiedad a nombre exclusivo de los beneficiarios; 2-sirvan de domicilio real, continuo y permanente de los beneficiados y su grupo familiar habitual;
- l) por el término de cinco años los inmuebles - tierras y nuevas construcciones adjudicados por el Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional (IPRODHA) o por la Entidad Binacional Yacyretá (EBY);
- m) los inmuebles rurales afectados a emprendimientos turísticos alternativos educativos, en proporción a la superficie afectada al servicio y siempre que la explotación constituya su única actividad comercial. Si el emprendimiento se complementare con otros rubros o actividades, el titular del inmueble deberá acreditar la subdivisión del inmueble y su afectación al emprendimiento;
- n) los inmuebles propiedad de jubilados y pensionados o de sus cónyuges inscriptos como "bien de familia" en el Registro de la Propiedad, siempre que los mismos no posean otro inmueble en jurisdicción de la Provincia, acrediten que la pasividad que perciben es su única fuente de ingresos y la misma no supere el cuatrocientos por ciento del mínimo móvil vigente para pensionados provinciales.

Los jubilados y pensionados, o sus cónyuges, adjudicatarios de inmuebles otorgados por el Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional (IPRODHA) o por la Entidad Binacional Yacyretá (EBY), gozan del beneficio establecido en el párrafo precedente, aun cuando no tengan la transferencia de dominio inscripta

en el Registro de la Propiedad Inmueble, previo informe sobre la fecha de adjudicación y posesión del inmueble, por los organismos mencionados precedentemente, según corresponda.

Impuesto sobre los Ingresos Brutos

Es un impuesto que se aplica al ejercicio habitual y a título oneroso en la jurisdicción de la provincia de San Luis del comercio, industria, profesión, oficio, negocio, locaciones de bienes, obras o servicios o de cualquier otra actividad a título oneroso -lucrativa o no- cualquiera sea la naturaleza del sujeto que la preste, incluidas las sociedades cooperativas, y el lugar donde se realicen (espacios ferroviarios, aeródromos, aeropuertos, terminales, transporte, edificios y lugares del dominio público y privado y todo otro de similar naturaleza) (C.F. Art. 143). El Código Fiscal establece además que la habitualidad debe determinarse teniendo en cuenta especialmente la índole de las actividades, el objeto de la empresa, profesión o locación, y los usos y costumbres de la vida económica.

La base imponible estará constituida por el monto total de los ingresos brutos de las actividades gravadas, devengados en el período fiscal, salvo una serie de casos especiales enunciados en el Código Fiscal. Se considera ingreso bruto el valor o monto total en valores monetarios, en especies o en servicios devengado en concepto de venta de bienes, de remuneraciones total obtenidas por los servicios, la retribución por la actividad ejercida, los intereses obtenidos por préstamos de dinero o plazos de financiación o, en general, el de las operaciones realizadas. En las operaciones de ventas de inmuebles en cuotas por plazos superiores a doce meses, se considera ingreso bruto devengado, a la suma total de las cuotas o pagos que vencieran en cada período. En las operaciones realizadas por las entidades financieras comprendidas en el régimen que las regula, se considera ingreso bruto a los importes devengados en función del tiempo en cada período. En las operaciones realizadas por responsables que no tengan obligación legal de llevar libros y formular balances en forma comercial, la base imponible es el total de los ingresos percibidos en el período (C.F. Art. 150).

Están exentos del pago de este gravamen:

- a) las actividades ejercidas por el Estado Nacional, los estados provinciales y las municipalidades, sus dependencias, reparticiones autárquicas y descentralizadas. No se encuentran comprendidos en esta disposición los organismos o empresas que ejerzan actos de comercio o industria;
- b) la prestación de servicios públicos efectuados directamente por el Estado Nacional, los estados provinciales, las municipalidades, sus dependencias, reparticiones autárquicas y descentralizadas, cuando las prestaciones efectuadas lo sean en función de Estado como Poder Público, y siempre que no constituyan actos de comercio o industria o de naturaleza financiera, salvo los casos de transporte y comunicaciones a cargo de las empresas estatales;
- c) las Bolsas de Comercio autorizadas a cotizar títulos valores y los Mercados de Valores;
- d) toda operación sobre títulos, letras, bonos, obligaciones y demás papeles emitidos y que se emitan en el futuro por la Nación, las provincias y las municipalidades, como así también las rentas producidas por los mismos y/o los ajustes de estabilización o corrección monetaria.
- e) la edición de libros, diarios, periódicos y revistas, en todo su proceso de creación, ya sea que la actividad la realice el propio editor, o terceros por cuenta de éste.
- f) las representaciones diplomáticas y consulares de los países extranjeros acreditados ante el gobierno de la República, dentro de las condiciones establecidas por la Ley Nacional de Exenciones Impositivas para Representaciones Diplomáticas;
- g) las asociaciones mutualistas, por las cuotas sociales y por las contribuciones que perciba, con excepción de la actividad que puedan desarrollar en materia de seguros;
- h) los ingresos de los socios o accionistas de cooperativas de trabajo, provenientes de los servicios prestados en las mismas. Esta exención no alcanza a los ingresos provenientes de prestaciones o locaciones de obra o de servicios por cuenta de terceros, aun cuando dichos terceros sean socios o accionistas o tengan inversiones que no integren el capital societario.

- i) los ingresos obtenidos por asociaciones, entidades o comisiones de beneficencia, de bien público, asistencia social, de educación, científica, artísticas, culturales y deportivas, instituciones religiosas y asociaciones gremialistas, y únicamente por el cobro de las cuotas sociales y otras contribuciones que perciba de sus asociados, benefactores y/o terceros o por la realización de festivales o actos de cultura, deportivos y/o esparcimientos, siempre que los ingresos obtenidos sean destinados exclusivamente al objeto previsto en sus estatutos sociales, acta de constitución o documento similar, y en ningún caso se distribuyan directa o indirectamente entre los socios. En estos casos, se deberá contar con personería jurídica o gremial o el reconocimiento o autorización por autoridad competente, según corresponda;
- j) los intereses de depósito en cajas de ahorro y a plazo fijo;
- k) los ingresos provenientes de las siguientes actividades de producción primaria: 1- agropecuaria; 2- silvicultura y extracción de madera; 3- caza; 4- pesca.
- l) los establecimientos educacionales privados, incorporados a los planes de enseñanza oficial y reconocidos como tales por las respectivas jurisdicciones;
- m) los ingresos provenientes de la explotación de servicios de radiodifusión y televisión, excepto el cobro del abono mensual realizado por los canales de cables;
- n) los ingresos de profesiones liberales, correspondientes a cesiones o participaciones que les efectúen otros profesionales, cuando éstos últimos computen la totalidad de los ingresos como materia gravada.
- ñ) los ingresos percibidos por las cooperativas prestadoras de servicios eléctricos en el ámbito provincial, excepto los provenientes de servicios prestados a consumidores finales.

Impuesto a los sellos

En el Código Fiscal de la provincia de Misiones se explicita que es un impuesto que se aplica sobre todos los actos, contratos u operaciones de carácter oneroso que se realicen en el territorio de la Provincia y consten en instrumentos públicos o privados (C.F. Art. 167).

El Código Fiscal establece en su artículo 205 una serie de exenciones entre las que se destacan:

Exenciones Subjetivas de Pleno Derecho

a) de pleno derecho del pago del impuesto establecido en este Título:

1-el Estado Nacional, los Estados Provinciales, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las Municipalidades, sus dependencias y reparticiones autárquicas o descentralizadas. No se encuentran comprendidas en esta exención las empresas o entidades pertenecientes total o parcialmente a los Estados mencionados, cuando realicen operaciones comerciales, industriales, bancarias o de prestación de servicios a terceros a título oneroso;

2-los Estados extranjeros acreditados ante el Gobierno de la Nación;

3-los partidos políticos reconocidos legalmente;

Exenciones Subjetivas que no Operan de Pleno Derecho

b) decláranse exentos del impuesto previsto en el presente Título:

1- las fundaciones, asociaciones civiles de asistencia social, de caridad, beneficencia, de educación e instrucción, gremiales, mutuales, instituciones religiosas, científicas, artísticas, culturales, deportivas, de fomento vecinal, protectoras de animales, cooperativas de trabajo o consumo y las entidades públicas no estatales que conforme a sus estatutos, documentos de constitución o instrumento legal de creación, según corresponda, no persigan fines de lucro y los ingresos, réditos o patrimonio social sean destinados exclusivamente al objeto previsto en sus estatutos sociales, actas de constitución o documento similar y en ningún caso se distribuyan directa o indirectamente entre sus asociados, consejeros y/o directivos bajo la forma de utilidades, gratificaciones, honorarios u otros conceptos similares;

2- el Obispado de Posadas y Puerto Iguazú y sus dependencias jurisdiccionales;

3- los actos de constitución, modificación y disolución de Cooperativas de Vivienda constituidas con arreglo a la Ley de Cooperativas (Ley Nacional N° 20.337) y modificatorias, inscriptas en el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, y los trámites internos con los socios y en general, todos los actos y operaciones vinculadas con la actividad específica de dichas cooperativas.

Otros impuestos

Por fuera de los impuestos reseñados, el Código Fiscal establece impuesto provincial al automotor, impuesto a la lotería y rifas y tasas retributivas de servicios realizados por distintas dependencias de la administración pública y por la justicia provincial. El monto de las tasas se explicita en la ley impositiva.

17.3. Organismos de Administración Fiscal

El organismo de administración fiscal es la Dirección General de Rentas, a la que le corresponden todas las funciones referentes a recaudación, fiscalización y determinación de los impuestos, tasas y contribuciones establecidas por el Código Fiscal u otras leyes y la aplicación de sanciones por infracciones fiscales. La Dirección General de Rentas actúa como entidad autárquica en el orden administrativo, financiero, presupuestario y operativo en lo que se refiere a su organización y funcionamiento. En lo que atañe a la aplicación, percepción y fiscalización de los tributos a su cargo, se desenvuelve bajo la superintendencia general que ejerce sobre la misma el Ministerio de Hacienda, Finanzas, Obras y Servicios Públicos a través de su estructura orgánica. La fiscalización de la Dirección General de Rentas es realizada por el Tribunal de Cuentas y por la Contaduría General de la Provincia (C.F. Art. 10).

El organismo está comandado por un Director Provincial. Para ser Director General se requiere: ser argentino nativo, con cinco años de residencia en la Provincia, poseer título de Contador Público Nacional o Doctor en Ciencias Económicas expedido por Universidad Argentina debiendo acreditar además cinco años en el ejercicio de la profesión o desempeño de una función pública (C.F. Art. 12).

La Dirección General de Rentas está facultada para (C.F. Art. 17):

a) dictar actos reglamentarios y/o interpretativos de contenido general, con observancia del principio de legalidad tributaria;

- b) fijar fecha de vencimiento general para la presentación de declaraciones juradas, pagos de impuestos, anticipos cuando fueran determinados por ley, retenciones, y demás conceptos que fueran necesarios y no dependan de ley;
- c) condicionar el cómputo de deducciones, quitas y/o bonificaciones por parte de los contribuyentes y/o responsables, al cumplimiento de determinados requisitos y condiciones y a la utilización de determinados medios de pago u otras formas de comprobación de las operaciones en cuyo caso los contribuyentes que no utilicen tales medios o formas de comprobación quedarán obligados a acreditar la veracidad de las operaciones para poder computar a su favor los conceptos indicados.
- e) designar obligados a efectuar inscripciones en el carácter que determine y a operar como agentes de retención, percepción e información;
- f) disponer la comunicación de hechos, actos o actividades dentro del plazo que determine;
- g) exigir que sean llevados los libros, registros o anotaciones, ordinarios o especiales, conminar su exhibición y conservación durante un término de diez años, así como con referencia a los comprobantes respectivos, en concordancia con el Código de Comercio;
- h) verificar las declaraciones juradas y todo otro elemento necesario para establecer la situación de los contribuyentes y responsables;
- i) solicitar información de contribuyentes, responsables o terceros, tanto particulares como organismos administrativos o judiciales;
- j) exigir la comparecencia a sus oficinas a contribuyentes y responsables y citar a comparecer a terceros, para contestar o informar respecto a requerimientos que se les hagan sobre las ventas, ingresos, egresos y, en general, datos referidos a las operaciones y circunstancias que a juicio de la Dirección estén vinculados al hecho imponible previsto por el Código Fiscal y las leyes respectivas.
- k) requerir en cualquier momento la realización de inventarios, avalúos, tasaciones, o peritajes;
- l) liquidar tributos, efectuar su determinación, aplicar sanciones, actualizaciones, recargos e intereses, recibir pagos totales o parciales de los

mismos, imputar, compensar, acreditar y devolver las sumas correspondientes, remitir multas.

17.4. Recursos y Procedimiento tributario

El contribuyente podrá interponer un recurso de reconsideración ante la Dirección General de Rentas contra las resoluciones que determinen tributos, impongan multa, sanciones por infracciones, clausuras, interdicciones, decomisos secuestros de mercaderías y denieguen exenciones. El plazo para interponer el recurso es dentro de los quince días desde la notificación. Con el recurso deberán exponerse todos los argumentos contra la liquidación o resolución impugnada y acompañarse u ofrecerse todas las pruebas de que pretendan valerse (C.F. Art. 85).

El plazo para la producción de la prueba ofrecida, será de diez días a contar desde la fecha de la interposición del recurso. Se podrá fijar un plazo mayor que no podrá exceder de treinta días cuando la naturaleza de las pruebas ofrecidas así lo justifique (C.F. Art. 87). Vencido el período de prueba o desde la interposición del recurso en el supuesto de no producirse prueba la autoridad debe dictar resolución fundada dentro de los sesenta días, pudiendo el Tribunal requerir medidas para mejor proveer las que serán evacuadas dentro de los quince días (C.F. Art. 88). La interposición del recurso no suspende la obligación del pago de las sumas reclamadas, pero durante la substanciación la Dirección General no puede disponer la ejecución de la obligación fiscal (C.F. Art. 89). La resolución de la Dirección General recaída sobre el recurso de Reconsideración, quedará firme a los quince días de notificada, salvo que dentro de este término el recurrente interponga recurso de apelación ante la Cámara Fiscal (C.F. Art. 89). Declarado admisible el recurso se elevarán las actuaciones a la Cámara Fiscal para su conocimiento y decisión, dentro de los quince días juntamente con un escrito de contestación a los fundamentos del apelante y ofrecimiento de la prueba a producir (C.F. Art. 91).

La Cámara Fiscal dictará su decisión dentro de los sesenta días de recibido el expediente. En dicho plazo no se computarán los días que requieren las

medidas para mejor proveer dispuesta de conformidad con el artículo anterior (C.F. Art. 95). Si la Cámara declarara bien denegado el recurso, queda abierta la vía contencioso administrativa prevista en el Código Fiscal (C.F. Art. 98). Contra las decisiones definitivas de la Cámara Fiscal dictadas en materia de su competencia o cuando la Cámara no las hubiera dictado en el plazo establecido, se puede interponer demanda contenciosa administrativa ante el Superior Tribunal de Justicia previo pago de la suma adeudada a la Dirección en concepto de impuestos, actualizaciones e intereses en su caso, sin perjuicio del derecho de la Dirección de iniciar la correspondiente ejecución fiscal. (C.F. Art. 99).

Para obtener la devolución de una suma que se considera indebidamente abonada, los contribuyentes o responsables deberán interponer demanda de repetición ante la Dirección General de Rentas (C.F. Art. 100). Interpuesta la demanda, la Dirección previa substanciación de la prueba ofrecida y demás medidas que estime oportuno disponer, dictará resolución dentro de los ciento ochenta días siguientes, notificando al demandante con todos sus fundamentos (C.F. Art. 100).

Si la Dirección, en los recursos de reconsideración y en los reclamos de repetición, no dicta su resolución dentro de los plazos establecidos, el recurrente podrá considerarlos como resuelto negativamente y presentar un recurso de apelación ante la Dirección, que elevara las actuaciones a conocimiento y decisión de la Cámara Fiscal (C.F. Art. 102).

17.5. Composición de la recaudación provincial

La recaudación de origen provincial está compuesta fundamentalmente por el impuesto a los ingresos brutos, el cual concentró en promedio el 82,5 por ciento a lo largo de toda la serie analizada. Este es un tributo que se aplica sobre la facturación y como suele ser trasladado a los precios opera como un impuesto al consumo, siendo el más regresivo de los principales tributos que percibe el gobierno de Misiones. Se lo califica como regresivo porque la

alícuota que aplica es constante. Es decir, no aumenta a medida que aumenta el valor del hecho imponible. La creciente participación de este gravamen no solo constituye un llamado de atención por ser un tributo regresivo sino porque al ser un impuesto a las transacciones económicas, su nivel de recaudación es mucho más sensible a las variaciones del ciclo económico que, por ejemplo, el del impuesto inmobiliario y, por lo tanto, no permite a los Estados provinciales financiar una política fiscal anticíclica. A su vez, en términos productivos se trata de un impuesto que puede afectar el nivel de precios, en caso de que los agentes económicos sean formadores de precios, o la rentabilidad cuando son tomadores de precios. En ambos casos, el efecto productivo es negativo.

En el caso de los ingresos brutos, el 82,5 por ciento del total de los tributos que recaudó la provincia en el período 2001-2011, marcó un piso de 53,4 por ciento en 2001 y un techo de 86,3 por ciento en 2009. La tendencia es preocupante porque es un impuesto regresivo que cada vez va ganando más participación (ver cuadros 6 y 7).

La mayor participación de ingresos brutos fue en detrimento fundamentalmente del impuesto Inmobiliario. Este gravamen promedió un 5,5 por ciento a lo largo del período, pero la tendencia es claramente descendente. En 2001 representaba un 10,9 por ciento de los ingresos provinciales. El techo lo registró en 2004 con un 11,7 por ciento del total de los recursos provinciales y luego empezó a perder participación hasta tocar un piso de 3,2 por ciento en 2011. Esta situación se explica fundamentalmente por la determinación de la base imponible a partir de valuaciones fiscales que no guardan relación alguna con los valores de mercado.

Como puede verse, la incidencia del inmobiliario en la recaudación cae de manera sistemática, pese a que a partir de la reactivación económica de 2003 el valor de mercado de la tierra subió de manera ininterrumpida, tanto la rural como la urbana. En Misiones el valor urbano trepó 7,6 veces entre 2001 y 2011, mientras que el rural creció más del triple que el urbano (20,9 veces). El precio de la propiedad inmueble misionera ha crecido hasta 2007 en una proporción similar al de la precitada recaudación inmobiliaria. Sin embargo, en

el lapso 2008-2010, la recaudación se estancó –disminuyó incluso en 2009- mientras se aceleró el proceso de valorización de la propiedad urbana, especialmente en 2008-2009 y en 2011. De esta forma, sin importar cuál sea la composición urbano-rural de la recaudación misionera, es claro que desde el año 2008 se verifica una creciente brecha entre la evolución de los valores de mercado de los hechos imponible y la del monto efectivamente percibido por tal fuente de tributación. La presión fiscal del inmobiliario en porcentaje del Producto Bruto Geográfico se redujo un 41 por ciento entre 1993 y 2011 (de 0,33 a 0,20 por ciento).

El impuesto a los sellos y el automotor, en cambio, se mantuvieron estables en términos relativos. El primero promedió un 8,5 por ciento con un piso de 4,4 por ciento en 2002 y un techo de 10,2 por ciento en 2007, mientras que el automotor promedió 1,2 por ciento con un techo de 2,2 por ciento en 2001 y un piso de 1 por ciento en 2008. Por último el rubro “otros impuestos” promedió 2,2 por ciento.

Cuadro 6: Tributos de origen provincial

En millones de pesos
2001-2011

Año/ Impuesto	ISIB	Inmobiliario	Sellos	Automotor (*)	Otros	Total
2001	57	12	7	2	29	107
2002	87	15	7	3	38	150
2003	116	17	11	3	20	167
2004	162	25	15	3	4	209
2005	205	27	18	4	3	257
2006	302	31	29	5	4	371
2007	406	33	51	7	3	500
2008	607	34	57	7	4	709
2009	597	29	54	8	4	693
2010	774	35	86	11	5	911
2011	1122	41	123	15	7	1308

Fuente: En base a información de la provincia.

(*) Administración y cobro delegado en los Municipios. La Provincia recibe el 25 por ciento del producido del impuesto.

Cuadro 7: Tributos de origen provincial

En porcentaje
2001-2011

Año/ Impuesto	ISIB	Inmobiliario	Sellos	Automotor (*)	Otros	Total
2001	53,4	10,9	6,3	2,2	27,2	100,0
2002	58,5	9,8	4,4	1,8	25,5	100,0
2003	69,7	10,3	6,5	1,7	11,8	100,0
2004	77,7	11,7	7,2	1,7	1,7	100,0
2005	79,8	10,3	7,1	1,5	1,3	100,0
2006	81,4	8,5	7,8	1,3	1	100,0
2007	81,3	6,5	10,2	1,4	0,6	100,0
2008	85,7	4,8	8,0	1,0	0,5	100,0
2009	86,3	4,2	7,9	1,1	0,5	100,0
2010	85,0	3,8	9,5	1,2	0,5	100,0
2011	85,8	3,2	9,4	1,1	0,5	100,0

Fuente: En base a información de la provincia.

(*) Administración y cobro delegado en los Municipios. La Provincia recibe el 25 por ciento del producido del impuesto.

17.6. Composición y evolución del gasto provincial

En este punto se analiza la composición y evolución del gasto público del gobierno de Misiones por finalidad y por objeto. La clasificación del gasto público por finalidad se presenta según la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad. Permite determinar los objetivos generales y cuáles son las acciones a través de las cuales se estima alcanzarlos. En estos términos la clasificación por finalidad constituye un instrumento fundamental para la toma de decisiones del poder político. Las diferentes categorías de la clasificación por finalidad suelen ser funcionamiento del Estado, Servicios Sociales, Servicios Económicos y Deuda pública. En lo que respecta al objeto del gasto, el clasificador ordena e identifica en forma genérica, homogénea y coherente, los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros que requieren las dependencias y entidades de la Administración Pública Provincial para cumplir con los objetivos y programas establecidos en el presupuesto. En este caso, la distinción central es entre gastos corrientes y de capital.

El gasto por finalidad en la provincia de Misiones muestra que los “servicios sociales” demandaron entre 2001 y 2009 un promedio de 58,8 por ciento del gasto total, con un piso de 52,7 por ciento en 2003 y un techo de 62,7 por ciento en 2003. Dentro de esta categoría se incluyen las acciones inherentes a la prestación de salud, promoción y asistencia social, seguridad social, educación, cultura, ciencia y técnica, trabajo, vivienda, agua potable, alcantarillado y otros servicios urbanos. En segundo lugar aparecen los “servicios económicos”, entendidos como las acciones de apoyo a la producción de bienes y servicios significativos para el desarrollo económico. Incluye energía, combustibles, minería, comunicaciones, transporte, ecología y medio ambiente, agricultura, industria, comercio y turismo. Esta clasificación comprende acciones de fomento, regulación y control del sector privado y público. Durante el período analizado esta categoría concentró un 19,6 por ciento del gasto en promedio, con un piso de 12,7 por ciento en 2001 y un techo de 24,7 por ciento en 2004.

En tercer lugar se ubica la categoría “Funcionamiento del Estado” que se llevó entre 2001 y 2009 un 17,2 por ciento, con un techo de 22,3 por ciento en 2002 y un piso de 15,2 por ciento en 2007. Aquí se incluyen las acciones propias de la administración gubernamental, el poder legislativo, la justicia, la defensa y la seguridad. Por último, quedan los servicios de la deuda que en promedio acapararon apenas el 3,4 por ciento del gasto, con un pico de 11,4 por ciento en 2001 que se fue reduciendo paulatinamente para quedar en 1,9 por ciento en 2009, último año de la serie.

Al analizar la clasificación existente dentro de cada categoría se observa que en lo que refiere a “Servicios Sociales”, la categoría que concentró el mayor porcentaje del gasto total a lo largo de la serie fue Educación con un 42,8 por ciento de la categoría y un 25,6 por ciento del gasto total en promedio. En lo que refiere al porcentaje sobre el total del gasto, el piso fue en 2004 con un 17,9 por ciento y el pico lo tocó en 2009 con un 28,8 por ciento. En segundo lugar quedó “Salud” con un gasto promedio de 17 por ciento de la categoría y

de 10,2 por ciento del gasto total. El techo fue de 11,8 por ciento en 2002 y el piso de 8,4 por ciento en 2006. El podio dentro de esta categoría lo completó “Vivienda y urbanismo” con un promedio anual de 15,8 puntos dentro de este rubro y de 9,5 por ciento del gasto total. Este último rubro tiene uno de los porcentajes más altos en comparación al resto de las provincias.

La segunda categoría en el ranking del gasto es “Servicios Económicos” donde durante toda la serie el principal aporte respecto al gasto total se lo llevó el sector “Servicios”, donde se incluye transporte, que demandó un 58,8 por ciento del gasto promedio de la categoría y un 11,6 por ciento del gasto total. Por detrás lo siguen “Energía y combustible” con un 22,7 por ciento del gasto de la categoría y un 4,5 por ciento del gasto total.

En lo que corresponde al “Funcionamiento del Estado” el rubro Administración General lideró el gasto al promediar durante el período analizado un 54 por ciento del gasto de la categoría y un 9,3 por ciento del gasto total. En lo que refiere al porcentaje sobre el total del gasto, el pico fue en 2002 con un 12 por ciento, mientras que el piso lo tocó en 2006 con un 7,6 por ciento del total. En segundo lugar quedó “Defensa y Seguridad” al promediar el 29,2 de ese subgrupo y el 5 por ciento del gasto total. La categoría se completa con el rubro Justicia que promedió un 16,8 por ciento del total de la categoría y un 2,9 por ciento del gasto total. Por último, queda la categoría “Servicios de la deuda” que no aparece desagregada. Por lo tanto, el dato a destacar es el gasto promedio de 3,4 por ciento del gasto total.

Cuadro 8: Gasto por finalidad y función

En millones de pesos
2001-2009

Finalidad	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
I. Funcionamiento del Estado	211	208	245	252	332	335	472	634	811
I. 1. Administración General	113	112	134	138	183	173	244	345	447
I. 2. Justicia	38	37	48	53	53	60	77	99	124
I. 3. Defensa y Seguridad	59	59	63	62	96	102	151	191	240
II.SERVICIOS SOCIALES	539	542	629	820	1.058	1.377	1.938	2.340	2.939

II. 1. Educación, cultura y CyT.	215	212	239	267	417	587	859	1.070	1.349
II. 2. Salud	106	110	119	128	185	192	321	404	506
II. 3. Agua Potable y Alcantarillado	12	10	33	21	23	39	71	89	110
II. 4. Vivienda y urbanismo	38	28	58	199	192	277	323	347	466
II. 5. Promoción y asistencia social	16	33	31	52	66	85	102	126	122
II. 6. Previsión social	151	149	148	154	175	197	262	305	387
II. 7. Trabajo	1	0	1	0	0	0	0	0	0
III. SERVICIOS ECONÓMICOS	125	124	259	368	390	501	621	767	843
III. 1. Producción primaria	49	55	88	97	117	121	126	152	103
III. 2. Energía	6	6	8	8	12	20	30	27	31
III. 3. Industria	1	1	0	0	0	0	0	0	0
III. 4. Servicios (transporte y otros)	60	50	144	239	220	305	345	435	556
III. 5. Otros	9	13	19	24	42	56	120	152	153
IV. SERVICIOS DE LA DEUDA	113	59	60	47	70	64	75	85	91
Total	988	933	1.193	1.488	1.851	2.277	3.105	3.826	4.685

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía de la Nación.

Cuadro 9: Gasto por finalidad y función

En porcentaje
2001-2009

Finalidad y función	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
I. Funcionamiento del Estado	21,3	22,3	20,5	17,0	18,0	14,7	15,2	16,6	17,3
I. 1. Administración General	11,4	12,0	11,2	9,3	9,9	7,6	7,8	9,0	9,5
I. 2. Justicia	3,9	4,0	4,0	3,5	2,9	2,6	2,5	2,6	2,7
I. 3. Defensa y Seguridad	6,0	6,3	5,3	4,1	5,2	4,5	4,9	5,0	5,1
II. Servicios sociales	54,5	58,1	52,7	55,1	57,2	60,5	62,4	61,2	62,7
II. 1. Educación, cultura y CyT.	21,7	22,7	20,0	17,9	22,5	25,8	27,7	28,0	28,8
II. 2. Salud	10,7	11,8	9,9	8,6	10,0	8,4	10,3	10,5	10,8
II. 3. Agua Potable y Alcantarillado	1,2	1,1	2,8	1,4	1,2	1,7	2,3	2,3	2,3
II. 4. Vivienda y urbanismo	3,8	3,0	4,9	13,4	10,4	12,2	10,4	9,1	9,9
II. 5. Promoción y asistencia social	1,7	3,6	2,6	3,5	3,6	3,7	3,3	3,3	2,6
II. 6. Previsión social	15,3	16,0	12,4	10,3	9,5	8,7	8,5	8,0	8,3
II. 7. Trabajo	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
III. Servicios económicos	12,7	13,3	21,7	24,7	21,1	22,0	20,0	20,0	18,0
III. 1. Producción primaria	5,0	5,9	7,4	6,5	6,3	5,3	4,1	4,0	2,2
III. 2. Energía	0,6	0,6	0,7	0,5	0,6	0,9	1,0	0,7	0,7
III. 3. Industria	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
III. 4. Servicios (transporte y otros)	6,0	5,3	12,0	16,1	11,9	13,4	11,1	11,4	11,9
III. 5. Otros	1,0	1,3	1,6	1,6	2,3	2,5	3,8	4,0	3,3
IV. Servicios de la deuda	11,4	6,3	5,1	3,2	3,8	2,8	2,4	2,2	1,9
Total	100,0								

En lo que respecta al gasto por objeto, lo que se observa es que a lo largo del período 2001-2011 los gastos corrientes demandaron en promedio de 71,9 por ciento del gasto total, con un techo de 90,6 por ciento en 2002 y un piso de 66,3 por ciento en 2007. Dentro de los gastos corrientes, sobresale el gasto en Personal que consumió en promedio el 39,5 por ciento del gasto total del Estado provincial, con un techo de 52,6 en 2002 y un piso de 36,1 por ciento en 2007.

Dentro de los gastos corrientes, también demandaron un porcentaje relevante las transferencias con un 31,8 por ciento del total de los gastos corrientes y un 22,9 por ciento del gasto total, habiendo registrado un piso de 19 por ciento en 2001 y un techo de 25,4 por ciento en 2011. Al interior de esta categoría se puede observar que las transferencias al sector privado demandaron un porcentaje superior a las destinadas al sector público al promediar un 60,7 por ciento frente a un 31,1 por ciento. A su vez, las transferencias corrientes al sector externo controlaron un 0,2 por ciento.

La máxima diferencia se registró en 2002 cuando las transferencias al sector privado concentraron un 63,5 por ciento de las transferencias, mientras que las dirigidas al sector público sumaron el otro 36,5 por ciento. Vale aclarar en este caso que el análisis del gasto por finalidad realizado antes no incluyó las transferencias de provincia a municipios por tratarse de un insumo para la consolidación, mientras que los datos del gasto por objeto si las contemplan.

Por último, vale destacar que los gastos de capital durante la serie analizada promediaron 28,1 por ciento con un piso de 9,4 por ciento en 2002 y un techo de 33,7 por ciento en 2007. Al interior de esta última categoría, la inversión real directa demandó un 89,5 por ciento del gasto y el resto se concentró fundamentalmente en transferencias de capital (5,6 por ciento), mientras que inversión financiera completó el total con el 4,8 por ciento.

Cuadro 10: Gasto por objeto

En porcentaje

2001-2011

Objeto del gasto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
I. Gastos corrientes	89,9	90,6	82,0	73,0	69,9	68,5	66,3	71,9	69,5	70,5	72,2
I.1. Gastos de Consumo	57,6	60,0	52,6	45,3	44,0	43,5	42,6	46,7	47,5	46,2	46,7
- Personal	50,4	52,6	44,2	37,2	36,8	37,3	36,1	39,0	39,7	39,2	39,7
- Bienes de Consumo	1,9	2,3	3,1	2,8	2,2	2,2	2,1	2,4	2,4	2,8	2,4
- Servicios	5,3	5,1	5,3	5,4	5,0	4,0	4,4	5,2	5,4	4,2	4,6
I.2. Rentas de la Propiedad	13,2	7,4	5,8	3,4	4,0	2,9	2,5	2,3	2,1	1,2	0,1
I.3. Transferencias Corrientes	19,0	23,2	23,6	24,2	21,9	22,1	21,2	22,9	19,9	23,1	25,4
- Al Sector Privado	12,1	15,6	15,1	15,4	13,2	13,2	12,8	12,3	11,5	14,4	16,0
- Al Sector Público	6,9	7,7	8,5	8,9	8,8	8,9	8,4	10,7	8,1	8,7	9,4
- Al Sector Externo	0	0	0,0	0	0	0	0	0,0	0,4	0,0	0,0
II. Gastos de capital	10,1	9,4	18,0	27,0	30,1	31,5	33,7	28,1	30,5	29,5	27,8
II. 1. Inversión Real Directa	8,5	9,1	16,8	26,2	28,1	29,4	30,2	25,1	28,8	25,8	23,4
II. 2. Transferencias de Capital	0,0	0,1	0,1	0,1	1,0	1,4	2,4	1,6	0,7	2,1	2,3
II.3. Inversión Financiera	1,6	0,2	1,2	0,7	0,9	0,7	1,1	1,3	1,0	1,5	2,1
Gasto total	100										

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

18. Conclusiones

Tal como lo anuncia el título del presente trabajo, la trayectoria en la conformación de la estructura de ingresos de las provincias argentinas, han recorrido un camino disímil que obliga a repensar la política tributaria y fundamentalmente su coparticipación federal.

Como lo han corroborado de forma empírica las líneas precedentes, tanto la distribución primaria como la secundaria de la actual Ley de Coparticipación merecen una revisión general. Por lo menos así lo han entendido los Constituyentes de 1994 al votar la Disposición Transitoria 6ta. que ordenaba que antes de 1996 debía sancionarse una nueva ley. Sin embargo, a pesar de haber transcurrido casi dos décadas, aún mantiene su vigencia la sancionada en 1988.

Dicha Disposición –que a continuación se transcribe- aparece abierta a distintas interpretaciones y podría generar dificultades a la hora de la eventual sanción de una nueva ley de Coparticipación Federal.

“Un régimen de coparticipación conforme lo dispuesto en el inc. 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 presente cláusula no afecta los reclamos administrativos o judiciales en trámite originados por diferencias por distribución de competencias, servicios, funciones o recursos entre la Nación y las provincias”.

En efecto, los representantes de ninguna provincia –ya representen al pueblo de la misma en el caso de los diputados o al Estado provincial en el caso de Senadores, estarán dispuestos a votar una ley que recorte la distribución secundaria que cada una de ellas recibe en virtud de la ley vigente. Por lo tanto, la discusión siempre se plantea en el marco de un “juego de suma cero”. Si sólo se cambiase la distribución primaria en favor de las provincias, lo que

éstas obtendrían de recursos extra debería ser resignado por el gobierno nacional. Si en cambio, las reformas exclusivamente en la distribución secundaria comportaría la existencia de provincias “ganadoras” a expensas de otras que resultarían “perdedoras” con la modificación.

Resulta evidente por lo dicho anteriormente la dificultad de obtener el suficiente consenso por parte de todos los actores involucrados para lograr corregir el estado actual de la situación. Lo cual no elude las señales de la necesidad de una reforma y un nuevo marco regulatorio integral para la generación y reparto de los recursos que incorpore, además de todo otro parámetro que tienda a que la misma gane en eficiencia, equidad y transparencia.

Cabe considerar que el texto constitucional de la Disposición Transitoria 6ta., hace referencia a que la ley convenio “será aprobada” por las provincias. Desde un punto de vista estrictamente técnico, una ley que haya sido aprobada por la Cámara de origen – en este caso el Senado – luego por la Cámara revisora – en este caso Diputados – y posteriormente promulgada por el Poder Ejecutivo, no necesitaría ni debería contar con otra aprobación, para ponerse en vigencia.

La necesidad de una reforma sustancial de la actual relación fiscal entre la Nación y las provincias se evidencia a partir de la explicación de los problemas más importantes que la misma presenta, que pueden caracterizarse de la siguiente forma.

En principio, el esquema de distribución de recursos resulta complejo, ineficiente y poco flexible. El actual régimen de coparticipación ha tenido sucesivas modificaciones, la presencia de numerosas transferencias con fines específicos o determinadas por leyes especiales, dieron por resultado un esquema de distribución de recursos entre la Nación y las provincias complejo, poco transparente, ineficiente, de difícil control y con escasa flexibilidad, lo que dificulta mejorar la política fiscal de la Nación.

Por otra parte, parecieran concurrir ausencia de criterios objetivos y racionales para la distribución de las transferencias. La ley de coparticipación federal vigente fijó porcentajes de distribución secundaria sin establecer criterios

objetivos para su determinación, cuya consecuencia resulta una asignación de recursos de naturaleza inequitativa que se refleja en la gran disparidad entre las provincias en lo que respecta al monto de sus recursos totales per cápita y por consiguiente del nivel y calidad de los bienes y servicios públicos que sus habitantes reciben.

La falta de objetividad de parámetros objetivos; puede fácilmente verificarse en el período de asignación promedio efectiva entre 1985 y 1987, en el cual no rigió ninguna ley de coparticipación y, por lo tanto, todos los recursos eran transferidos discrecionalmente.

Como hemos señalado, anteriormente se encontraba vigente otro sistema de reparto de recursos, el cual determinaba los coeficientes de distribución en función de criterios explícitos como la cantidad de habitantes y la brecha de desarrollo. Entre uno y otro criterio, se pueden encontrar amplias divergencias. El caso más significativo es tal vez el de la provincia de Buenos Aires, que perdió 6,5 puntos porcentuales de participación en el total de recursos coparticipables con la modificación del esquema de reparto de ingresos tributarios. A pesar de los diversos inconvenientes, el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, establecido como un sistema de reparto transitorio, no estuvo sujeto a revisión y fue renovado reiteradamente hasta la actualidad.

En efecto, la provincia de Buenos Aires aparece como una de las jurisdicciones más castigadas por el reparto ya que le toca poco menos del 20 por ciento en todo concepto, incluso menos que el 22,5 por ciento que le correspondería por la ley 23.548, cuando en realidad cuenta con el 38 por ciento de la población y aporta el 35 por ciento del Producto Interno Bruto del país. Resulta interesante reiterar que si se aplicaran los criterios de distribución de Brasil, debería recibir el 31 por ciento de los fondos, y si se replicaran las reglas de distribución de Estados Unidos llegaría el 43 por ciento.

Para una mayor comprensión, seguidamente son descriptas de manera breve, algunas características de política comparada referida a los esquemas fiscales federales de Brasil y EE.UU.

En el caso de nuestro principal socio del Mercosur, la Federación Brasileña presenta un acentuado grado de descentralización de su esquema de relaciones fiscales, en comparación con patrones internacionales. El mismo fue iniciado a fines de la década del '70, ampliado y consolidado por la reforma de la Constitución Federal en 1988. De hecho, la nueva Constitución transformó a los municipios en miembros de la Federación.

La descentralización fiscal está asociada a una redistribución regional de los recursos entre los gobiernos subnacionales (estados y municipios), a efectos de compensar el desequilibrio fiscal que producen la concentración de la renta económica y de los indicadores de bienestar social.

En el ámbito tributario, se ha proporcionado a los gobiernos subnacionales (estados y municipios), de competencias tributarias exclusivas con amplia libertad para legislar, recaudar y gastar los recursos. Asimismo, se mantiene la facultad en el poder legislativo nacional de fijar y elevar la participación estadual y municipal en la recaudación de los impuestos de los niveles superiores de gobierno.

El reparto de impuestos entre la Unión y los estados federales y los municipios se efectúa mediante la utilización de dos fondos denominados: Fondo de Participación de los Estados y del Distrito Federal y Fondo de Participación de los Municipios. Dichos fondos se distribuyen siguiendo criterios objetivos de reparto como la superficie de cada estado o municipio participante en los mismos, la cantidad de población y la renta per cápita.

En cambio, el sistema tributario federal en los Estados Unidos se caracteriza por la superposición de las potestades fiscales entre los distintos niveles de gobierno (federal, estatal o municipal). Una característica distintiva es que los estados retienen la soberanía sobre todas las bases imponibles que no hayan sido explícitamente otorgadas por la Constitución en forma exclusiva al gobierno federal.

Tanto la política, como la administración tributaria son descentralizadas, recayendo sobre cada nivel de gobierno la elección de las fuentes tributarias para su financiación y de sus propios organismos recaudadores. El sistema

puede ser caracterizado como de legislación y administración tributaria independiente, lo que otorga a los estados provinciales una gran autonomía y flexibilidad.

Sin embargo, hay quienes enfatizan que dicha falta de coordinación genera distorsiones económicas, duplicaciones administrativas, complejidad y confusión para los contribuyentes.

El sistema de transferencias de recursos del gobierno federal a los gobiernos estatales, se caracteriza por la inexistencia de transferencias con fines generales. El gobierno federal concede únicamente a los estados subvenciones específicas para garantizar niveles mínimos de provisión de servicios públicos. Estas transferencias se basan en criterios, tales como las necesidades de la comunidad, la capacidad de los estados para proveer servicios públicos, el costo de la prestación de dichos servicios públicos y el esfuerzo tributario que está haciendo la comunidad para la provisión servicios públicos.

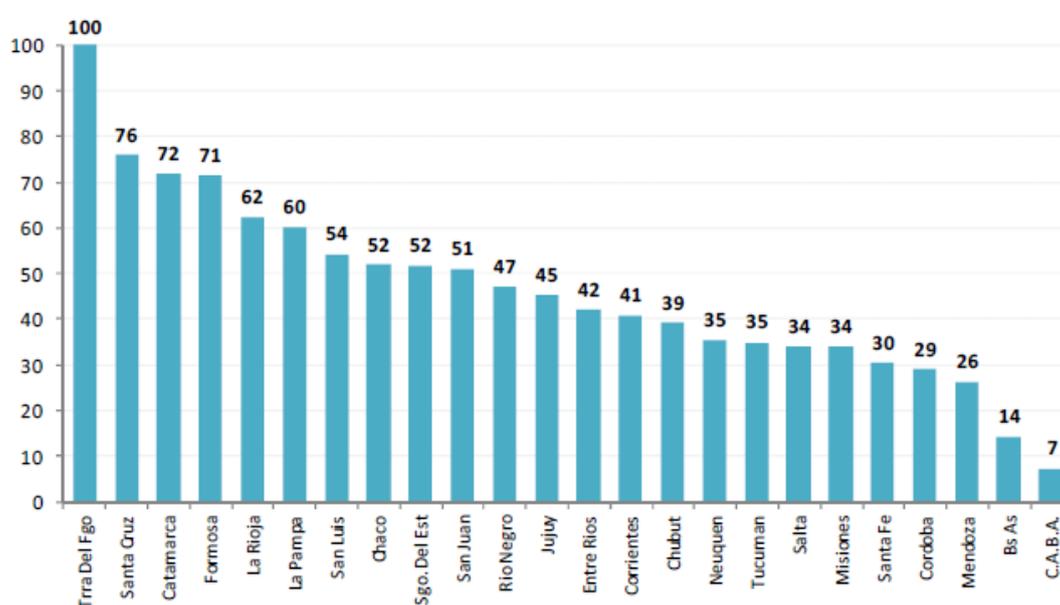
En nuestro país, la última ley que estableció criterios objetivos de reparto fue la 20.221 de 1973, sancionada hace 41 años. Aquella norma asignaba el 65 por ciento según tamaño de la población, un 25 por ciento por brecha de desarrollo (con indicadores de calidad de la vivienda, número de automóviles por habitante y grado de educación de la población) y un 10 por ciento según la dispersión de la población teniendo en cuenta las áreas de menor densidad geográfica (Barbeito et. al., 2004).

Este estado de situación queda de manifiesto al percibirse un desequilibrio fiscal vertical por un lado y horizontal por otro.

El primero resulta perceptible a pesar de que nuestro país es uno de los más descentralizados en términos de gasto público, dado que aproximadamente el 47% se realiza a nivel provincial y municipal, no ocurre lo mismo con los recursos, ya que las provincias y los municipios sólo generan, en promedio, el 24% de los recursos totales. Se presenta entonces un grave problema de correspondencia fiscal al no existir un incentivo para que las provincias desarrollen acciones tendientes a incrementar los recursos propios.

En el caso del desequilibrio fiscal horizontal, se verifica que mientras el desequilibrio vertical se refiere a la relación Nación/Provincias, el horizontal refleja la gran dispersión en la disponibilidad de recursos totales *per cápita* entre las distintas jurisdicciones. Al permitir que algunas provincias reciban recursos per cápita varias veces superiores a los de otras, el actual sistema carece de la equidad exigida por el artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional, como puede apreciarse en el siguiente gráfico:

Gráfico 2: Coparticipación per cápita por provincias- Año 2012
Índice base: Tierra del Fuego = 100



Fuente: Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF). Año 2012

Como ya mencionamos, la distribución secundaria de recursos es posible realizarse bajo dos razonamientos, que se enmarcan fundamentalmente en concepciones ideológicas.

Uno de carácter devolutivo –acorde con la correspondencia fiscal-, mediante el cual se asignan fondos a cada jurisdicción según el aporte de cada una de ellas a la generación de los recursos totales, o lo que es lo mismo, cuánto aportó cada provincia a la recaudación nacional de impuestos.

El principio de correspondencia fiscal sostiene que deben igualarse esas potestades tributarias y las funciones de gastos de cada nivel para eliminar las transferencias y asegurar la eficiencia y la efectividad de los distintos gobiernos, sin embargo, la corriente ideológica que la sostiene no toma en cuenta la defensa de valores tales como la justicia social, representada en el ideal de lograr un nivel homogéneo de prestaciones públicas e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

Se verificaría correspondencia fiscal cuando los ciudadanos pagan impuestos en la misma medida en la que consumen bienes públicos; y esto sólo se puede dar si hay una directa relación con la jurisdicción que lo presta. Este tipo de principio se funda en el reconocimiento de que los recursos fiscales “pertenecen” a los particulares y que es el Estado el que se apropia de ellos, para lo cual debe brindar una contraprestación a cambio. Lo que se está cuestionando, en definitiva, es el derecho originario de disponer de estos fondos como instrumento indispensable para el funcionamiento del Estado nacional.

Un segundo de carácter distributivo, cuyo razonamiento en el reparto de fondos entre las provincias, se funda en función de las necesidades sociales de cada una de ellas, y cuya finalidad es tender a igualar la prestación de bienes y servicios públicos entre provincias.

El “principio de correspondencia” parece contraponerse al “principio redistributivo”. Una síntesis ideal debería confluir en un sistema que armonice ambos criterios, de modo que el reparto de fondos sea equitativo entre los ciudadanos de todo el país, pero que al mismo tiempo minimice las distorsiones en la asignación de recursos productivos.

En un sistema federal de gobierno, la Coparticipación Federal de Impuestos (CFI) constituye un sistema de transferencia de recursos fiscales entre las distintas jurisdicciones del Estado.

En el caso argentino, como ya destacamos, el esquema tributario se basa fundamentalmente en la centralización de la función recaudatoria en el

gobierno nacional y en la repartición de lo producido a través de transferencias automáticas como las previstas en la ley vigente.

Los principios de organización de la CFI deben atender a evitar o moderar los tipos de desequilibrios ya descriptos. Primero, los “desequilibrios verticales” que se expresan como asimetrías en la distribución de las responsabilidades de gasto y de las facultades tributarias entre los distintos niveles que integran el sistema federal; básicamente, la relación entre el gobierno nacional y el conjunto de estados provinciales. Por otro lado, los llamados “desequilibrios horizontales”, que se refieren a la capacidad desigual de las distintas jurisdicciones provinciales para captar recursos propios y que suelen vincularse con los disímiles niveles de desarrollo, ya sea entre provincias como entre municipios.

La implementación práctica de estos criterios siempre ha sido motivo de controversias. La propia Constitución Nacional, reformada en 1994, no establece criterios precisos. En su artículo 75 inciso 2 manifiesta que:

“La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”.

El modo en que se interprete la norma es crucial para la comprensión y el diseño del sistema fiscal argentino.

En las últimas décadas se han verificado alteraciones permanentes e importantes, tanto en materia de responsabilidades de gasto como en las facultades tributarias de las distintas jurisdicciones. En la mayoría de los casos, estos cambios no fueron producto de reformas racionales y consensuadas entre las partes, sino más bien el resultado de situaciones coyunturales y de la imposición unilateral en función de intereses y relaciones de fuerza. Así, en general, las modificaciones respondieron a objetivos de ajuste fiscal y a los vaivenes impuestos por las políticas macroeconómicas de turno.

Entre otros ejemplos de esta compleja situación, puede mencionarse la transferencia a las provincias de la prestación de los servicios educativos y de la salud pública, mientras que en sentido inverso, la Nación asumió creciente participación en materia previsional y del endeudamiento público.

Al mismo tiempo, hace años que se vienen sucediendo quitas a la masa coparticipable con destino al financiamiento del sistema de previsión social, cuya fisura en el financiamiento se expandió notablemente como resultado de la reforma de 1994 y de la política de sistemática rebaja de las contribuciones patronales. Ambos elementos, explican en gran proporción el notable incremento del endeudamiento público.

Más allá de los dos criterios mencionados de distribución de fondos entre distintas jurisdicciones gubernamentales, algunos exponentes de la ortodoxia económica y fiscal advierten que “el problema no es cómo se coparticipa sino el acto mismo de coparticipar”. Esta corriente ideológica sostiene que en el proceso de coparticipación está implícito el criterio distributivo que implica una falta de correspondencia entre el tipo de servicios que presta cada jurisdicción (y su gasto) y los recursos que recauda de los privados para financiarlos.

Este tipo de criterio lleva expresa la hipótesis de que los gobiernos subnacionales para actuar de con una fiscalidad responsable deberían poder aumentar o reducir sus ingresos de forma tal de hacerse públicamente garantes por los resultados de su accionar, y resultaría entonces –según esa lógica-, que el sistema de coparticipación en sí mismo impediría esta práctica.

Los defensores del principio de correspondencia fiscal sostienen que cada nivel de gobierno debe recaudar de acuerdo a lo que pretende gastar, por lo cual proponen equilibrar al máximo los tributos con la capacidad local de recaudación. Partiendo de esa visión ortodoxa de lo económico, se promovía la competitividad y la responsabilidad fiscal, imponiendo límites al gasto público. Contrariamente, las transferencias entre jurisdicciones impedirían el vínculo de tributar y gastar, estableciendo una suerte de “caja común” manejada por el gobierno nacional, de la cual las jurisdicciones subnacionales procuran la

demanda de fondos complementarios y generando un sobreendeudamiento con el nivel superior.

La propuesta de esta corriente económica consiste en que no exista la concurrencia de fuentes tributarias. Por el contrario, deberían estar separadas entre Nación, Provincias y Municipios y los impuestos correspondientes a cada jurisdicción serían para sí, no obstante quienes abonan esta forma sugieren un sistema de transferencias entre jurisdicciones para dar cumplimiento al criterio de equidad regional ordenado por la Constitución Nacional y proponen el reemplazo de los acuerdos vigentes de coparticipación por la creación de algún Fondo Federal, organizado en base a “estímulos” que cada jurisdicción tendría si supera ciertas metas de recaudación preestablecidas. Al parecer, más que intentar cumplir con la Constitución Nacional, este tipo de razonamiento pareciera buscar un atajo interpretativo distinto al espíritu de los Constituyentes del '94.

Como se ve, y más allá de lo instrumental, existen claras diferencias en los principios de organización del sistema que se defienden desde distintas ideologías. Como suele suceder en otros ámbitos, gran parte de las divergencias se originan entre quienes defienden una función distributiva del sistema y los que alimentan que esa función no le compete al nivel provincial, sino que debe ser un instrumento de la política fiscal tendiente a controlar el déficit local.

Esta investigación tiene el propósito de analizar la estructura de los ingresos de las provincias de la Argentina, para lo cual se investigaron específicamente a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y a las provincias de Córdoba, Santa Fe, Tierra del Fuego, Chubut, Neuquén, Mendoza, San Luis, La Rioja, Salta, Tucumán, Catamarca, Formosa, Misiones y Corrientes.

La selección de las jurisdicciones responde al objetivo de contar con una muestra que sea representativa de las disparidades de desarrollo económico y social dentro del territorio nacional. La importancia de considerar estas diferencias radica en que el perfil productivo resulta determinante en la

capacidad tributaria de los gobiernos subnacionales y, por consiguiente, en la estructura de sus ingresos.

Hay otros factores que también inciden en la composición y el volumen de financiamiento de las provincias tales como la densidad poblacional, la tasa de empleo y la dotación de recursos naturales. Por tanto, el conjunto de casos de estudio fue elegido en vistas a considerar la multiplicidad de características de las provincias que influyen en su situación fiscal y, al mismo tiempo, abarcar las cinco regiones de la Argentina: Centro (incluyendo a Buenos Aires), Patagonia, Cuyo, Noroeste (NOA) y Noreste (NEA).

De las 15 jurisdicciones seleccionadas, en sólo 3 de ellas –Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Chubut y Neuquén-, el componente más significativo de los fondos lo constituyen los recursos propios, provenientes de impuestos, otros caudales no tributarios, la venta de bienes y servicios, las rentas de la propiedad, los recursos propios de capital y el rubro disminución de la inversión financiera.

En el resto de las jurisdicciones –en mayor o menor grado- se verifica una débil autonomía financiera, constituyendo el componente más significativo de los recursos el aporte que realiza el Estado Nacional a través del régimen de coparticipación federal y otras transferencias corrientes y de capital. El porcentaje creciente de los ingresos de origen nacional dentro del total los recursos disponibles evidencia una dependencia significativa con respecto al gobierno central. A continuación realizaremos un breve resumen algunas de las jurisdicciones seleccionadas. Este resumen no es azaroso, por el contrario, muestra que la disparidad existente no depende de la capacidad productiva de cada una de ellas, por caso, provincias como Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires, dependen más de los fondos de coparticipación federal que de los recursos propios, a pesar de ser las que más aportan al PBI.

Córdoba

En el caso de la provincia de Córdoba, entre 2001 y 2011 esos rubros representaron en promedio casi un 64 por ciento de los ingresos provinciales anuales, y que en lugar de manifestar un descenso, entre el 2002 y el 2010, se

ha verificado un crecimiento del orden de los 13 puntos porcentuales. El resto de los ingresos son propios y provienen de los impuestos provinciales, otros recursos no tributarios, la venta de bienes y servicios, las rentas de la propiedad, los recursos propios de capital y el rubro disminución de la inversión financiera.

Otra forma más clara aún de medir el recorte de la autonomía financiera es analizar la relación existente entre los recursos provinciales y el gasto total de la jurisdicción. Este indicador muestra que los recursos propios apenas alcanzaron a cubrir entre el 29,6 y el 40,6 por ciento del total de gastos del gobierno provincial entre 2001 y 2011.

Por otra parte, como los ingresos propios no sólo incluyen recursos tributarios sino también regalías, dinero proveniente de la venta de bienes y servicios y renta de propiedades, entre otros ítems, resulta importante precisar la incidencia sólo de la recaudación tributaria en el total de los recursos. Ese cálculo arroja que los impuestos provinciales oscilaron entre 2001 y 2011 en torno al 29 por ciento del total de los recursos disponibles por parte de la gobernación.

Al analizar la composición de la recaudación de la provincia de Córdoba puede verse que no todos los impuestos tienen la misma relevancia en el total recaudado, e incluso los pesos relativos se han ido modificando en la serie que va de 2001 a 2011. El impuesto más relevante ha sido el que se aplica sobre los ingresos brutos. Sin embargo, su peso relativo se modificó de manera sustancial.

En 2001 representaba el 53,3 por ciento de la recaudación total provincial y en 2011 esa cifra trepó nada menos que al 80,8 por ciento. Como ya hemos señalado al detallar las características de los distintos impuestos que cobra la provincia, el impuesto sobre los ingresos brutos se aplica sobre la facturación y como suele ser trasladado a los precios opera como un impuesto al consumo, siendo el más regresivo de los cuatro tributos principales que percibe el gobierno de Córdoba. En términos conceptuales suele considerarse progresivo un impuesto cuando la alícuota que aplica no es constante, sino que aumenta a

medida que aumenta el valor del hecho imponible. El análisis ya efectuado, permite observar como en Córdoba ha venido creciendo de modo sustancial la participación del impuesto sobre los ingresos brutos, el más regresivo de todos los cobrados por la provincia, lo que evidencia una política tributaria de sesgo regresivo.

A su vez, la creciente participación del impuesto a los ingresos brutos no solo constituye un llamado de atención por ser un tributo regresivo sino porque al ser un impuesto a las transacciones económicas, su nivel de recaudación es mucho más sensible a las variaciones del ciclo económico que, por ejemplo, el del impuesto inmobiliario y, por lo tanto, no permite a los Estados provinciales financiar una política fiscal anticíclica. A su vez, en términos productivos se tratar de un impuesto que puede afectar el nivel de precios, en caso de que los agentes económicos sean formadores de precios, o la rentabilidad cuando son tomadores de precios. En ambos casos, el efecto productivo es negativo.

Esta mayor participación de ingresos brutos fue en detrimento fundamentalmente del impuesto Inmobiliario que en el mismo período pasó de representar el 23,1 por ciento a sólo el 6,6 por ciento de la recaudación total, cayendo incluso por debajo del impuesto a los sellos. La situación se explica por la determinación de la base imponible a partir de valuaciones fiscales que no guardan relación alguna con los valores de mercado y la aplicación de alícuotas a partir del valor de cada partida y no del correspondiente al conjunto de propiedades que posee cada persona (física o jurídica), lo que termina reduciendo, e inclusive pueden llegar a eliminar, el potencial redistributivo que tiene el impuesto.

En lo que respecta a la valuación fiscal, en Córdoba el valor urbano se multiplicó entre 2001 y 2011 por menos de ocho, mientras que el rural lo hizo casi por 25. Sin embargo, la recaudación conjunta del inmobiliario creció en el mismo período un 167,8 por ciento y sólo el rural creció 65 por ciento. Debido a esta situación, no sorprende que la brecha entre el valor de mercado y la recaudación haya resultado en 2011 más de 15 veces mayor de lo que era en 2001.

Otro problema es que la provincia de Córdoba aplica una tasa única, renunciando así a cualquier intento por introducir cierta progresividad y escalas diferenciadas en la estructura del tributo. Córdoba es la única provincia entre las de mayor desarrollo que no aplica alícuotas progresivas. De hecho, Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos aplican alícuotas máximas que casi duplican la alícuota cordobesa. De este modo, el Inmobiliario en Córdoba termina siendo progresivo solo por el hecho de que grava a los propietarios. Debido a esta situación, Córdoba, junto con La Rioja, han sido las dos provincias en las que menos creció la recaudación del inmobiliario, tanto a nivel rural como urbano.

Santa Fe

En el caso de la provincia de Santa Fe, el caso es similar al de Córdoba. Entre 2001 y 2011, los recursos por aportes que realiza el Estado Nacional a través del régimen de coparticipación federal y otras transferencias corrientes y de capital que representaron en conjunto entre el 59,9 y el 67,8 por ciento del total de los ingresos provinciales, con una tendencia creciente en los últimos años. El resto de los ingresos son propios y provienen de los impuestos provinciales, otros recursos no tributarios, la venta de bienes y servicios, las rentas de la propiedad, los recursos propios de capital y el rubro disminución de la inversión financiera.

Al igual que la provincia mediterránea, se manifiesta un recorte de la autonomía financiera es analizar la relación existente entre los recursos provinciales y el gasto total de la jurisdicción. Este indicador muestra que los recursos propios apenas alcanzaron a cubrir entre el 30 y el 44,5 por ciento del total de gastos del gobierno provincial entre 2001 y 2011.

En el caso de Santa Fe, también el impuesto más relevante ha sido el que se aplica sobre los ingresos brutos. Sin embargo, su peso relativo se modificó de manera sustancial. Pasó de poco más del 50 por ciento en 2001 de la recaudación total propia al 77 por ciento en 2011.

El impuesto sobre los ingresos brutos se aplica sobre la facturación y como suele ser trasladado a los precios opera como un impuesto al consumo, siendo el más regresivo de los cuatro tributos principales que percibe el gobierno de

Santa Fe y que al haber crecido de modo sustancial la participación de este impuesto, resulta el más regresivo de todos los cobrados por la provincia, lo que evidencia una política tributaria de sesgo regresivo.

La mayor participación de ingresos brutos fue en detrimento fundamentalmente del impuesto Inmobiliario que en el mismo período pasó de representar el 26,1 por ciento a sólo el 8,6 por ciento de la recaudación total, cayendo incluso por debajo del impuesto a los sellos. Esta situación se explica por la determinación de la base imponible a partir de valuaciones fiscales que no guardan relación alguna con los valores de mercado y la aplicación de alícuotas a partir del valor de cada partida y no del correspondiente al conjunto de propiedades que posee cada persona (física o jurídica), lo que termina reduciendo, e inclusive pueden llegar a eliminar, el potencial redistributivo que tiene el impuesto.

Como puede verse, la crónica subvaluación fiscal de la propiedad rural, tanto en Córdoba como en Santa Fe, se ha acentuado en los últimos años. La recaudación del impuesto inmobiliario rural, tras un leve crecimiento en 2002, se estancó entre 2003 y 2009, subió en 2010 y volvió a caer en 2011. Durante el mismo lapso, el valor de mercado de la tierra subió de manera ininterrumpida, tanto la rural como la urbana. La consecuencia de esto fue que la recaudación del inmobiliario rural se triplicó entre 2001 y 2011, pero los valores de mercado se multiplicaron por quince, lo que hizo que la brecha entre ambas variables se haya quintuplicado.

Santa Fe es una de las provincias que aplican escalas diferenciadas en la estructura del tributo en el segmento rural. De hecho, la escala mínima es de 0,53 por ciento y la máxima de 2,30 por ciento, con once rangos distintos, pero uno de los problemas es que los valores máximos y mínimos de cada rango de alícuotas se suelen ajustar únicamente cuando se realiza un revalúo, pero no cuando la actualización se realiza de otro modo. Por lo tanto, si se toma en cuenta esta tendencia lo más probable es que con el paso del tiempo todos los contribuyentes terminen abonando la máxima alícuota prevista, lo que dejará sin sentido el diseño original progresivo de la estructura de alícuotas. De este

modo, el Inmobiliario termina siendo progresivo solo por el hecho de que grava a los propietarios.

El inmobiliario solo quedó por encima del impuesto automotor, pero en Santa Fe la administración y cobro de este tributo fue delegado a los municipios. Por lo tanto, la Provincia recibe apenas el 10 por ciento del total producido del impuesto.

Como puede observarse, dos de las tres provincias más ricas en recursos agropecuarios, adolecen de prácticamente de los mismos vicios tributarios.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires podría decirse que es prácticamente el inverso. El componente más significativo de los recursos de la Ciudad de Buenos Aires lo constituyen los recursos propios, provenientes de impuestos, otros recursos no tributarios, la venta de bienes y servicios, las rentas de la propiedad, los recursos propios de capital y el rubro disminución de la inversión financiera.

Entre 2001 y 2011 estos rubros representaron en conjunto entre el 85,4 y el 93,3 por ciento del total de los ingresos de la jurisdicción. El resto de los ingresos lo completan los aportes que realiza el Estado Nacional a través del régimen de coparticipación federal y otras transferencias corrientes y de capital. Estos porcentajes marcan una diferencia clara entre la Ciudad y el resto de las provincias argentinas, donde los recursos propios son claramente minoritarios respecto del aporte del Estado Nacional.

El porcentaje creciente de los ingresos propios dentro del total de los recursos disponibles evidencian una fuerte autonomía financiera de la Ciudad de Buenos Aires. Otra forma más clara aún de medir esa autonomía es analizar la relación existente entre los recursos propios y el gasto total de la jurisdicción, cuyo promedio entre 2001 y 2011 fue del 89,2 por ciento.

Al analizar la composición de la recaudación de la Ciudad de Buenos Aires puede verse que –como ocurre en otras jurisdicciones- el impuesto más

relevante ha sido el que se aplica sobre los ingresos brutos con una evolución relativamente estable, aunque ascendente.

Esta mayor participación de ingresos brutos fue en detrimento fundamentalmente del impuesto Inmobiliario que en el mismo período pasó de representar el 19,5 por ciento a sólo el 7,3 por ciento de la recaudación total, cayendo incluso por debajo del impuesto a los sellos que llegó a 7,9 por ciento en 2011. El inmobiliario solo quedó por encima del impuesto automotor que en 2001 había aportado un 8,8 por ciento de la recaudación tributaria de la jurisdicción, pero en 2011 se redujo a 7,1 por ciento.

La Ciudad de Buenos Aires es la única jurisdicción de nivel provincial en la que, dada su estructura territorial, no es posible cobrar el tramo rural por lo que la totalidad del impuesto inmobiliario corresponde al inmobiliario urbano.

Tierra del Fuego

En el caso de Tierra del Fuego no escapa a las características de las mayorías de las provincias. Entre 2001 y 2011 los ingresos nacionales representaron más del 50 por ciento de los ingresos, llegando al pico en 2009 cuyo record fue del 61,5 por ciento del total, mientras que en los dos años siguientes que completan la serie el guarismo se ubicó en el 59,1 y 57 por ciento, respectivamente.

Los recursos propios de Tierra del Fuego oscilaron entre el 38,5 y el 50,2 por ciento del gasto total del gobierno provincial y los tributarios provinciales apenas entre el 10,6 y el 20,8 por ciento de ese total. No obstante, cabe señalar que en lo que refiere específicamente a los recursos propios esos porcentajes ubican a Tierra del Fuego en los primeros lugares del ranking provincial que mide la autonomía financiera, por detrás de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (85 por ciento), Neuquén (64), Chubut (58) y Buenos Aires (43 por ciento). En el otro extremo de la tabla se ubican Formosa y La Rioja donde en 2011 los recursos propios cubrieron apenas el 7 y 8 por ciento, respectivamente, del gasto total de esas provincias.

Al analizar la composición de la recaudación de la provincia de Tierra del Fuego puede verse que el Impuesto a los Ingresos Brutos tiene una preponderancia excluyente. Entre 2011 y 2011 promedió el 85,3 por ciento de la recaudación provincial con un piso de 66,4 en 2004 y un techo de 95,6 por ciento en 2002.

En lo que respecta al Impuesto Inmobiliario, vale recordar que el cobro en las áreas urbanas es potestad de los municipios, habiendo quedado para la Provincia solo la administración del inmobiliario rural. Ahora bien, la incidencia en la recaudación de este último gravamen es prácticamente inexistente debido a los bajísimos montos recaudados. De hecho, entre 2001 y 2011 la recaudación acumulada por este tributo acumula la irrisoria cifra de 840 mil pesos bajo todo concepto. Esto se debe a la baja alícuota que se aplica en la provincia y a la determinación de la base imponible a partir de valuaciones fiscales que no guardan relación alguna con los valores de mercado, al menos en el período que se analiza en este trabajo. Como muestra, basta con destacar que en el período 2001—2011 el valor de la tierra rural se multiplicó por 48,3 veces y el impuesto recién se modificó a fines de 2012, y muy por debajo de lo que hubiera correspondido. Por último, el impuesto a los automotores no registra recaudación porque, como ya se advirtió, su cobro corresponde a los municipios.

Chubut

La provincia de Chubut, otra de las jurisdicciones cuya recaudación propia supera a los aportes que realizados por el Tesoro Nacional a través de la CFI y otras transferencias corrientes y de capital. Entre 2001 y 2011 la recaudación propia representó en promedio un 62 por ciento del total de los ingresos de la jurisdicción, con un piso de 43 por ciento en 2010 y un techo de 63,9 por ciento en 2010. Estos porcentajes marcan una diferencia clara respecto de la mayoría de las provincias argentinas, donde los recursos propios son minoritarios respecto del aporte del Estado Nacional, lo que le otorga una evidente autonomía financiera. En el ranking de autonomía financiera, el porcentaje promedio ubica a Chubut solo por debajo de la Ciudad de Buenos Aires, que

promedió un 89,2 por ciento, y de Neuquén, que arrojó un 70,2 por ciento. Estas tres jurisdicciones se ubican en promedio muy por encima del resto de las jurisdicciones.

Chubut recibe, además, recursos por regalías, ya que es una de las provincias petroleras más importante del país junto con Neuquén, y las regalías no son consideradas un recurso tributario. No obstante, es importante aclarar que solo en cinco de las veinticuatro provincias argentinas los recursos tributarios propios superan el 20 por ciento de los recursos totales.

La recaudación de origen provincial está dominada por el impuesto a los ingresos brutos que promedió un 83,1 por ciento del total de los tributos que recaudó la provincia en el período 2001-2011, con un piso de 68,8 por ciento en 2001 y un techo de 85,9 por ciento en 2009. Desde 2005 se mantiene relativamente estable, pero en un porcentaje muy alto que osciló entre el 80 y el 86 por ciento. El total se completa con el aporte del impuesto a los sellos y otros impuestos. Cabe destacar que ni el impuesto inmobiliario ni el automotor aportan a la recaudación porque su potestad es municipal, salvo un residual que no es relevante en términos estadísticos.

Neuquén

La última de las jurisdicciones analizadas cuya recaudación propia resulta mayor que los aportes realizados por Nación a través de la Coparticipación Federal, es la provincia del Neuquén, provenientes de impuestos, otros recursos no tributarios, la venta de bienes y servicios, las rentas de la propiedad, los recursos propios de capital y el rubro disminución de la inversión financiera. Los ingresos propios no sólo incluyen recursos tributarios sino también regalías por ser una provincia petrolera, que al igual que ocurre con Chubut, no se consideran recursos tributarios.

Entre 2001 y 2011 la recaudación propia representó en promedio un 69,8 por ciento del total de los ingresos de la jurisdicción, con un piso de 63,8 por ciento en 2010 y un techo de 78,2 por ciento en 2003. El porcentaje creciente de los ingresos propios dentro del total de los recursos disponibles evidencian una fuerte autonomía financiera de Neuquén.

Los ingresos brutos son la principal fuente de recursos de la provincia, al igual que ocurre con otras jurisdicciones. Este impuesto promedió un 83,8 por ciento del total de los tributos que recaudó la provincia en el período 2001-2011, con un piso de 76,6 por ciento en 2003 y un techo de 86,9 por ciento en 2011. Si bien todos los años estuvo por encima del 75 por ciento, la tendencia es preocupante porque cada vez va ganando más participación. La mayor participación de ingresos brutos fue en detrimento del impuesto Inmobiliario y el impuesto a los sellos, los cuales fueron perdiendo participación.

A diferencia del impuesto inmobiliario, donde falta de automaticidad en los ajustes de las valuaciones inmobiliarias, llevó a la pérdida de influencia de la tributación sobre inmuebles, en el caso del impuesto a los sellos la base imponible se actualiza con la evolución de las cantidades y los precios cuya registración se encuentra alcanzada. Por último, el impuesto automotor, un gravamen que suele ser relevante a nivel provincial, en este caso no registra ingresos porque su potestad corresponde a los municipios de Neuquén.

La mayoría de los tributos los recauda el gobierno nacional mientras que las provincias tienen la facultad para la recolección de cuatro impuestos: ingresos brutos, sellos, inmobiliario y automotor. La recaudación de estos tributos les permite a las provincias, en promedio, financiar cerca del 40% de sus gastos; y el remanente de los fondos necesarios, los obtienen de las transferencias de origen nacional y de la emisión de deuda.

El tributo más cuestionado de los recaudados por el nivel subnacional, es el de Ingresos Brutos. La creciente participación del impuesto a los ingresos brutos no solo constituye un llamado de atención por ser un tributo regresivo sino porque al ser un impuesto a las transacciones económicas, su nivel de recaudación es mucho más sensible a las variaciones del ciclo económico que, por ejemplo, el del impuesto inmobiliario y, por lo tanto, no permite a los Estados provinciales financiar una política fiscal anti cíclica. A su vez, en términos productivos se trata de un impuesto que puede afectar el nivel de precios, en caso de que los agentes económicos sean formadores de precios, o

la rentabilidad cuando son tomadores de precios. En ambos casos, el efecto productivo es negativo.

La aplicación del Impuesto sobre los Ingresos Brutos produce ineficiencia económica, porque no garantiza la neutralidad tributaria, la competitividad de la economía y además es exportable en el costo de los bienes fabricados en nuestro país. Las características sobresalientes del Impuesto sobre los Ingresos Brutos que motivan cuestionamientos y propuestas de sustitución, son las siguientes:

Este tributo se caracteriza por ser un gravamen indirecto al consumo y acumulativo, que presenta entre otras, las siguientes desventajas resaltadas por la doctrina:

1.- Constituye un subsidio a los bienes importados, ya que al quedar alcanzado por el impuesto únicamente los bienes de producción nacional, éstos pierden competitividad con relación a los primeros, los que contarán con una ventaja adicional al transarse en el mercado interno.

2.- Produce traslación acumulativa, también llamada efecto cascada, con lo que la incidencia en el consumidor resulta una función del número de transacciones que el producto debe atravesar hasta la etapa final de consumo. La acumulación de tributos es un efecto no deseado desde el punto de vista económico: principalmente porque el impuesto pagado dependerá de la cantidad de etapas del ciclo productivo de cada bien. De esta manera tributarán una alícuota superior aquellos bienes cuyo ciclo productivo demande mayor número de etapas. La acumulación puede derivar en que dos bienes idénticos tributen una alícuota impositiva diferente de acuerdo al grado de integración de las empresas que lo han fabricado.

3.- Dado que la incidencia sobre el precio final de los bienes dependerá del número de etapas por las que atraviesa el producto, favorece la integración vertical de los procesos productivos, manifestándose de esta manera la carencia de neutralidad de este impuesto.

4.- Genera rentas extraordinarias al integrar la base sobre la que se carga el margen de utilidad en cada etapa, de forma tal que, el monto de impuesto pagado por el consumidor difiere de lo efectivamente ingresado al fisco.

5.- No se adecua a los criterios internacionales de armonización fiscal en zonas de integración económica.

6.- Implica la necesidad de controlar un gran número de contribuyentes, ya que los mismos quedan alcanzados sin contraposición de intereses (sistema débito crédito como el aplicado en el IVA). No facilita pues, el control cruzado.

7.- Pero tal vez su principal defecto lo constituye el hecho que, por su efecto acumulativo, no permite conocer con precisión la incidencia del gravamen en el costo del producto al momento de la exportación, por lo cual las normas y acuerdos de comercio internacional no permiten su devolución. Esto contribuye a encarecer el costo de los productos argentinos exportados, poniéndolos en una situación desventajosa en los mercados internacionales, respecto de los bienes producidos en otros países que no exportan impuestos.

8.- Ha contribuido a la creación de aduanas fiscales interiores, prohibidas por nuestra Constitución Nacional. En efecto, luego del Pacto Fiscal Federal la mayoría de las provincias comenzaron a cumplir el compromiso asumido en el mismo, disponiendo la exención de las actividades productivas en el Impuesto sobre los Ingresos Brutos. Este beneficio se concede en la medida que el establecimiento provincial esté localizado en la propia jurisdicción, quedando gravados los productos vendidos por una fábrica o establecimiento situado fuera de ella. Esto no sólo le hace perder aún más neutralidad al gravamen, sino que el pago de este impuesto equivale a un verdadero derecho de importación, pues el impuesto debe pagarse sólo cuando el bien es fabricado fuera de la provincia y al ser vendido en la misma.

Por ello, las principales propuestas sobre una nueva ley de coparticipación federal y reforma fiscal, proponen sustituir el Impuesto sobre los Ingresos Brutos por otra forma de imposición al consumo que resulte más eficiente desde el punto de vista económico, que garantice la neutralidad tributaria y la competitividad de la economía y que tenga la capacidad de proveer a las

jurisdicciones provinciales de la misma masa de recursos, como la aplicación de un IVA Compartido entre la Nación y las provincias. Dicho impuesto debe su nombre al hecho que tiene dos alícuotas: una para el Estado Federal y otra (que sustituiría a ingresos brutos) para las provincias.

La conformación actual de la CFI que -como ya mencionamos- proviene de la Ley 23.548 de 1988 y de las reiteradas modificaciones introducidas desde entonces, acentuaron la complejidad y alteraron los parámetros distributivos tanto en el sentido vertical como horizontal. El resultado es que actualmente existe un verdadero enredo normativo que proporciona arbitrariedad y dificulta los acuerdos para la sanción de un nuevo instrumento de largo plazo entre las jurisdicciones. En los hechos el sistema vigente ha dejado de responder a principios de organización claros y se ha vuelto un instrumento más de la puja política. Prueba de ello, es que sigue sin cumplirse con el mandato constitucional de la reforma de 1994 que otorgaba un plazo de dos años para la entrada en vigencia de una nueva Ley Convenio en la materia.

El laberinto se ha ido conformando como resultado de la acción de dos fuerzas principales. Por un lado, la tendencia a “sustraer” de manera anárquica recursos de la masa coparticipable con el objetivo de cubrir la creciente brecha financiera del sistema de seguridad social, que como ya se mencionó, se ha venido ampliando de manera explosiva con la reforma del sistema de previsión social de 1994 y la sistemática rebaja de las contribuciones patronales. El pago de los servicios de la deuda externa es otro de los elementos que no sólo redujeron la masa coparticipable sino que también contribuyeron a reforzar la tendencia hacia una mayor centralización de la recaudación tributaria en el orden nacional. Por el lado de los tributos, esta tendencia centralizadora se agravó por la aplicación de nuevos gravámenes cuya recaudación es de exclusiva potestad de la Nación de acuerdo al artículo 4 de la Constitución Nacional como es el caso de las retenciones a las exportaciones (a excepción del Fondo Federal de la Soja que se coparticipa un 30%), o que se coparticipan en reducida proporción, como es el caso del impuesto a los créditos y débitos bancarios (el llamado impuesto al cheque).

Conforme a la distribución primaria vigente según la Ley 23.548 y sus modificatorias, la Nación obtiene el 42,34%, y las provincias el 54,66% de la coparticipación neta, el 2% en forma automática para el recupero del nivel relativo de las siguientes provincias: Buenos Aires 1,5701%, Chubut 0,1433%, Neuquén 0,1433%, Santa Cruz 0,1433%; mientras que el restante 1% es para Aportes del Tesoro Nacional (ATN), que la Nación distribuye discrecionalmente a través del Ministerio del Interior.

Algunos estudios específicos sobre el tema han señalado que, en los hechos, esta distribución formal se aleja mucho de la realidad y que las Provincias han ido resignando recursos de forma significativa. La evaluación de esta situación es compleja, ya sea por los procesos de endeudamiento provincial que por distintas vías fueron transferidos en parte a la Nación, como por las transferencias de fondos de afectación específica (por caso, el Fondo del Conurbano Bonaerense), ATN, programas especiales para atender desequilibrios fiscales, etc.

La existencia de este laberinto ha favorecido las propuestas que pretenden condensar criterios de distribución definitivos a partir de lo que van imponiendo lo que algunas jurisdicciones consideran prácticas discrecionales de reparto. De este modo, se pretende legitimar prácticas que se originaron en situaciones extraordinarias o de emergencia, sobre todo en los últimos años de crisis profundas del funcionamiento fiscal y reformas poco debatidas. De hecho, esta situación replica las causas que se hicieron al establecimiento de los criterios de distribución presentes en la ley de 1988.

Claramente, no tiene mucho sentido discutir la cuestión de Coparticipación si no se resuelven conjuntamente los temas que han ido complicando la maraña, entre los que se destacan los procesos de desconcentración de la prestación de servicios de salud y educación, como así también la reforma de previsión social y los procesos de absorción en la Nación de algunas Cajas Provinciales que dan cobertura a los empleados públicos en la década de los '90. También, en la discusión juegan ciertas facultades especiales de algunas provincias,

como el caso de aquellas que cobran regalías por rentas del suelo y del subsuelo, también producto de la reforma constitucional del '94.

En términos generales, cualquier reforma que plantee una salida del laberinto de la Coparticipación debería reconocer que la distribución de los recursos fiscales entre la Nación y las Provincias trasciende cuestiones meramente económicas. Las prácticas prueban que la distribución de recursos fue el resultado de una dialéctica de conflicto y negociación entre el gobierno central y las provincias, cuya intensidad se ha ido potenciando o aliviando según los contextos de estancamiento económico, crisis fiscal y deterioro social. Parte de la explicación de esta situación resulta del particular sistema institucional del país que otorga alta capacidad de veto a los representantes de algunas provincias pequeñas y menos pobladas. Sin embargo, no parece que esto puede explicar completamente la situación.

El centro del problema tiene más que ver con la persistencia de un sistema tributario regresivo y acostumbrado a funcionar con múltiples excepciones que le quitan equidad contributiva. Históricamente, la política fiscal ha sido presa de intereses particulares que eluden la carga tributaria y reclaman subsidios, situación que ha sido permitida por las prácticas corporativas y poco transparentes del poder político. A esto se han sumado los procesos de ajustes fiscales descontrolados, en los que el peso de la carga del ajuste se transfiere conforme a las relaciones de fuerza coyunturales y terminan perjudicando a los actores con menor poder.

Una nueva normativa, debería contemplar que la Nación debería coparticipar los recursos que recauda en función de parámetros que midan el esfuerzo recaudatorio, la equidad, la solidaridad y el logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades.

Para ello deberán respetarse los siguientes criterios de distribución:

a) Devolutivo: Una porción de la masa deberá distribuirse en función de los recursos que cada provincia contribuye a generar. Dicha distribución se podrá efectuar utilizando como indicador el Producto Bruto Geográfico, o el consumo provincial. Este último criterio se apoya en la incidencia que tienen los

impuestos al consumo en la estructura tributaria de nuestro país. Estas transferencias permitirán dar cumplimiento al mandato constitucional de que en la distribución de los recursos se deben contemplar criterios objetivos de reparto.

b) Igualación: Otra porción de recursos debe distribuirse a través de las denominadas transferencias de igualación al estilo canadiense. Estas equiparan los recursos tributarios potenciales propios per cápita para cada jurisdicción. Las transferencias de igualación per cápita para cada provincia se calculan como la diferencia entre las recaudaciones potenciales propias per cápita de cada provincia y la recaudación per cápita total a nivel nacional. Cabe aclarar que para las provincias con recaudación potencial alta, el cálculo de esta transferencia puede resultar en signo negativo, en cuyo caso no reciben transferencias de igualación. Estas transferencias permiten cumplir con el mandato constitucional de equidad, solidaridad y de logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

c) Equiparación territorial: Las transferencias de equiparación territorial distribuirán una porción de la masa, considerando aspectos vinculados con la cuantía de recursos necesarios para proporcionar cierto nivel de bienes y servicios públicos, las necesidades de gasto y las diferencias en los costos de provisión de dichos bienes y servicios. Para su cálculo se deberá considerar la población de cada jurisdicción, como un indicador de la demanda de bienes y servicios públicos y se la deberá ajustar por el índice de población con necesidades básicas insatisfechas y un índice de densidad.

Estas transferencias serán, inicialmente y debido a la sistematización de la información para su estimación, más importantes que las transferencias de igualación. Sin embargo, deberá preverse un mecanismo que permita, en la dinámica, incrementar la participación de las transferencias de igualación en la medida que la información disponible permita incorporar una masa creciente de recursos tributarios en su cálculo, hasta lograr la sustitución total de las transferencias de equiparación territorial.

d) Compensatorio: Finalmente otra parte de los recursos deberá distribuirse por intermedio de las transferencias compensatorias. Estas permitirán respetar la restricción de que ninguna provincia obtenga menos recursos que los recibidos al momento de aprobarse la nueva Ley de Coparticipación Nacional.

No es de extrañar que éste sea también el contexto en el que se discute actualmente la Coparticipación. En los hechos, la misma está estrechamente vinculada con los acuerdos firmados con el FMI en relación con la renegociación de la deuda y que impone un superávit fiscal elevado al país. En ese sentido, la discusión sobre coparticipación federal está muy limitada, incluyendo entre esos límites la existencia de programas ya acordados de cumplimiento fiscal, que buscan su consolidación institucional en leyes como la de la llamada “Responsabilidad Fiscal”. A estas restricciones se suman las propias del ambiente político de la coyuntura, incluyendo las disputas de poder entre las distintas jurisdicciones y la puja por apropiarse de programas clientelistas con alto impacto electoral.

En cualquier caso, es claro que la posibilidad de lograr consenso en estos temas guarda directa relación con la posibilidad de aliviar la restricción fiscal estructural y el endeudamiento provincial, expandiendo al mismo tiempo las coberturas en áreas económicas y sociales críticas.

19. Bibliografía

- Accoto, A.; Martínez, C.; Grinberg, I. y Mangas, M. (2012). “La evolución del sesgo distributivo de los impuestos provinciales con énfasis en la provincia de Buenos Aires”, ponencia para el 4to Congreso Anual de AEDA realizado en Buenos Aires, entre el 15 y 17 de agosto de 2012.
- Álvarez Estrada, D. (2009). “Tributación directa en América Latina, equidad y desafíos. Estudio del caso de México”, Serie Macroeconomía del Desarrollo 91, CEPAL, Santiago de Chile.
- Barbeito, A.; Goldberg, L. y Lo Vuolo, R. (2004). “Notas sobre el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos”, Serie Análisis de Coyuntura – N ° 4, Junio de 2004, Buenos Aires.
- Benzrihen y otros (2011): Sistema Tributario Argentino. Un análisis comparativo de la contribución por sectores productivos y de la equidad sectorial. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Católica Argentina, Buenos Aires.
- Bonifacio, S. y Del Cogliano, N. (2010) “Relaciones fiscales intergubernamentales en torno a la ley de coparticipación de impuestos.” Serie Desarrollo Institucional y Reforma del Estado - Dirección de Investigaciones, INAP. Documento de Trabajo N° 4/2010.
- Blöchliger, H. y King, D. (2006). “Fiscal autonomy of sub-central governments”, Working Paper No. 2, OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, OCDE, Paris.
- Brosio, G. y Jiménez, JP. (2010). “The intergovernmental assignment of revenue from natural resources: a difficult balance between centralism and threats to national unity”, CEPAL, Santiago de Chile.
- Boadway, R. (2003). “Options for Fiscal Federalism”, Royal Commission on Renewing and Strengthening Our Place in Canada.
- Cetrángolo, O. y Gómez Sabaini, J.C. (2007). “Política tributaria en Argentina. Entre la solvencia y la emergencia, Serie estudios y perspectivas, CEPAL, Buenos Aires.
- Cetrángolo, O. y Gómez Sabaini, J.C. (2009). “La imposición en la Argentina: un análisis de la imposición a la renta, a los patrimonios y otros tributos considerados directos”, Serie macroeconomía del desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile.

- Cetrángolo, O. y Gatto, F. (2002). “Descentralización fiscal en Argentina: restricciones impuestas por un proceso mal orientado”, presentado en el seminario Desarrollo local y regional: hacia la construcción de territorios competitivos e innovadores, organizado por el ILPES y el Gobierno de la Provincia de Pichincha y realizado en Quito, Ecuador, entre el 10 y el 12 de julio de 2002.
- Cetrángolo, O. y Jiménez, J. (2004). “Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes”, Serie Gestión Pública, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O.; Jiménez, J.; Devoto, F. y Vega, D. (2002). “Las finanzas públicas provinciales: situación actual y perspectivas”, Serie Estudios y Perspectivas, CEPAL, Santiago de Chile.
- CIFRA (2010) “El sistema de coparticipación federal de impuestos en la actualidad”, Documento de Trabajo N° 05, junio.
- Gaggero, J. y Grasso, F. (2005). “La cuestión tributaria en Argentina. La historia, los desafíos del presente y una propuesta de reforma”, Documento de Trabajo N° 5, Julio de 2005, CEFIDAR, Buenos Aires.
- Gaggero, Jorge (2008): La progresividad tributaria. Su origen, apogeo y extravío (y los desafíos del presente. Documento de Trabajo N° 23, Cefid-Ar, Buenos Aires.
- Gómez Sabaini, J. C. (2006), “Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina”, serie Políticas Sociales, CEPAL, Santiago de Chile.
- Gómez Sabaini, J. y Jiménez, J. (2011). “El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: un análisis de casos”, Serie Macroeconomía del Desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile.
- González, Darío (2009). “Política tributaria en Argentina. Entre la solvencia y la emergencia”, Serie gestión pública, CEPAL, Santiago de Chile.
- Iñiguez, A. y Manzanal, R. (2010). “Débitos y Créditos de la relación Nación-Provincias”, ponencia para el 2do Congreso Anual de AEDA realizado en Buenos Aires, el 20 y 21 de septiembre 2010.
- Instituto Argentino de Análisis Fiscal. Informes económicos varios.
- Jiménez, J.P. y Podestá, A. (2009). “Las relaciones fiscales intergubernamentales y las finanzas subnacionales ante la crisis”, LC/R.2155, CEPAL, Santiago de Chile, septiembre.

- Jiménez, J.P. y Viñuela, J. (2004); “Marco institucional para la gestión del gasto público en países descentralizados”, Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional.
- Lódola, A. y Velasco, P. (2011). “El Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes. Su reincorporación en la Provincia como instrumento eficiente en la búsqueda de la igualdad de oportunidades”, Cuadernos de economía N° 78, Agosto de 2011, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- López Accotto, A., Martínez, C. y Mangas M. (2014): Finanzas provinciales e impuesto inmobiliario en la Argentina. Últimos treinta años: más regresividad, menos equidad. Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.
- Mario, A. (2010). “Las finanzas públicas provinciales en la posconvertibilidad (2002-2010)”, CEUR, CONICET.
- Martín, F. (2009). “La economía de los ingresos tributarios. Un manual de estimaciones tributarias”, Serie manuales, Santiago de Chile.
- Musgrave, R. (1967). “Classics the theory of public finance”, New York.
- Oates, W. (1972). “Fiscal federalism”, Harcourt Brace Javanovich, New York.
- OCDE (2003), “Fiscal Relations across levels of government” in Economic Outlook, Chapter V.
- Otero, A.; Mongan, J. y Bordagaray, L. (2006). “Estimación de las necesidades de gasto de las provincias argentinas”, Cuadernos de economía N° 73, Mayo de 2006, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- Otero, G.; Mongan, J. y López Ghio, R. (2004). “Redistribución regional y discriminación en el sistema fiscal argentino”, Cuadernos de Economía N° 68, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- Piffano, H. (2005). “Notas sobre Federalismo Fiscal. Enfoques positivos y normativos”, Universidad Nacional de La Plata.
- Shah, A. (2010). “Adapting to a Changing World: Reflections on the Reform of Local Governance for the Next Decade”, en Moisio (ed) Local public sector in transition: A Nordic perspective, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT), Instituto de Investigación Económica, Helsinki.
- Martínez-Vázquez, J. y Sepúlveda, C. (2010); “Intergovernmental Transfers in Latin America: A Policy Reform Perspective”, CEPAL, Santiago de Chile.
- Remes Lenicov, Jorge (2012): ¿Por qué aún no tenemos una nueva ley de coparticipación federal? Voces en el Fénix N° 13, Buenos Aires.