Presidente
Sr. Ulises Mendoza

Centro de Estudios y Servicios

Director Ejecutivo
Dr. Gustavo Vittori

Directora
Lic. María Lucrecia D´Jorge

Coordinador
Mg. Pedro P. Cohan

Investigadores
Lic. Lautaro Zanini
María Florencia Camusso
Ignacio Francisco Falco
Ramiro Emmanuel Jorge
Franco Riottini

E-mail de contacto:
ces@bolcomsf.com.ar

Sitio web:
http://ces.bcsf.com.ar o
http://www.bcsf.com.ar

DISPAR COMPORTAMIENTO DE RECURSOS TRIBUTARIOS DURANTE LAS RECESIONES DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

PERÍODO 2015-2019

Fecha: Junio de 2019

INTRODUCCIÓN

Durante los últimos cuatro años se han sucedido una serie de cambios en la evolución y composición de los recursos tributarios de libre disponibilidad para afrontar el gasto público de la provincia de Santa Fe. Concomitantemente la actividad económica provincial registra dos recesiones: la primera entre octubre de 2015 y junio de 2016; y la segunda que comenzó en enero de 2018, y todavía continúa en el primer trimestre de 2019.

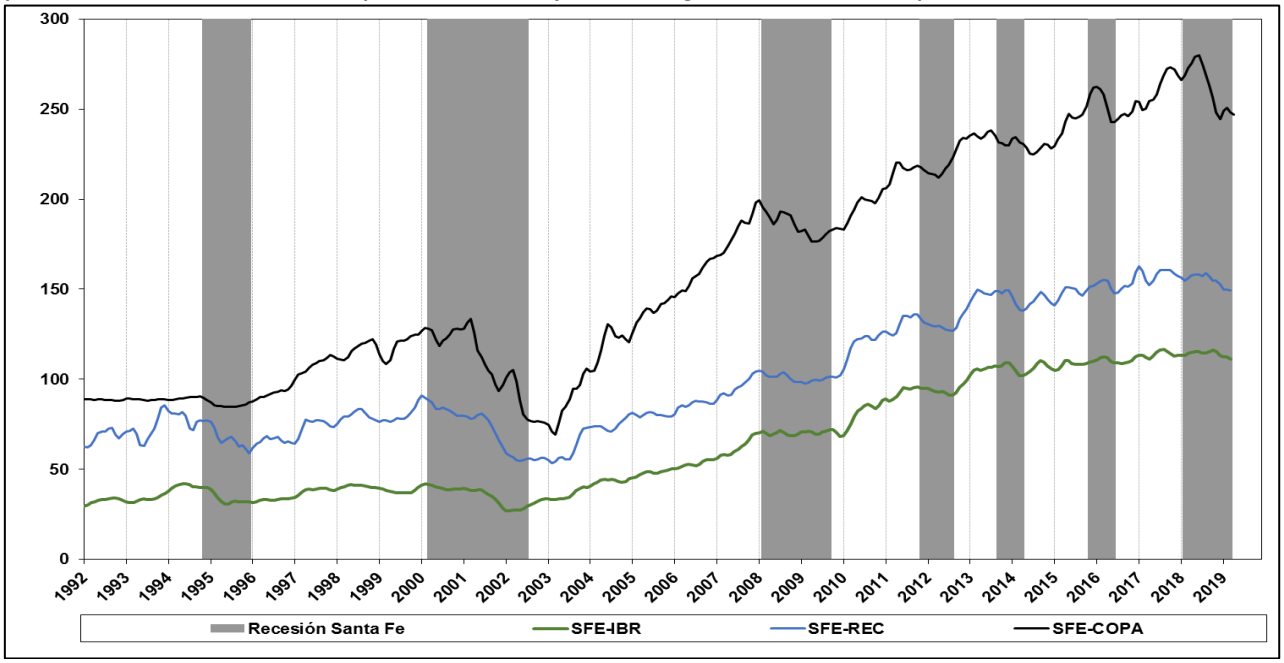
Este informe tiene como objetivo presentar un análisis de las cuestiones mencionadas, haciendo distinción entre recursos de origen nacional y los obtenidos a través de la recaudación propia. En este segundo grupo se hace foco en el Impuesto sobre los Ingresos Brutos, debido al significativo peso que posee este tributo en la recaudación total de origen provincial.

Dentro del análisis se señalan hitos importantes que afectan la estructura recaudatoria y los recursos de la provincia, como lo son el Consenso Fiscal 2017, las modificaciones incorporadas por las leyes provinciales N° 13.750 y N° 13.875, y los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en favor de las provincias en el litigio correspondiente a los fondos detraídos de coparticipación.

Evolución de los recursos tributarios de la Provincia

El Gráfico 1, muestra que los elementos que componen los recursos tributarios de libre disponibilidad para la administración pública de la provincia de Santa Fe tienen una tendencia creciente en el período que va desde 1992 hasta la actualidad, mostrando en líneas generales un comportamiento procíclico.

Gráfico 1: Recursos provenientes de la Coparticipación Federal, de tributos provinciales y de Impuesto sobre los Ingresos Brutos, percibidos por la provincia de Santa Fe. Serie filtrada por estacionalidad y valores irregulares, en millones de pesos de 1993. Período 1992-marzo 2019.



Fuente: CES – BCSF en base a Administración de Ingresos Públicos de la Provincia de Santa Fe (API) y Ministerio de Economía de la Nación (MECON)

Haciendo hincapié en el período que se analiza en el presente informe, se observa que durante la recesión sucedida entre 2015 y 2016, la actividad económica registró una contracción del 4,0%, mientras que los recursos provenientes de la coparticipación nacional de impuestos se redujeron un 3,5%. En igual período la recaudación de impuestos provinciales cayó sólo un 1,2%. Para el caso particular del impuesto de sellos la caída fue del 6,9%, mientras que para Ingresos Brutos, principal componente de la recaudación provincial, se registró un incremento del 0,2%.

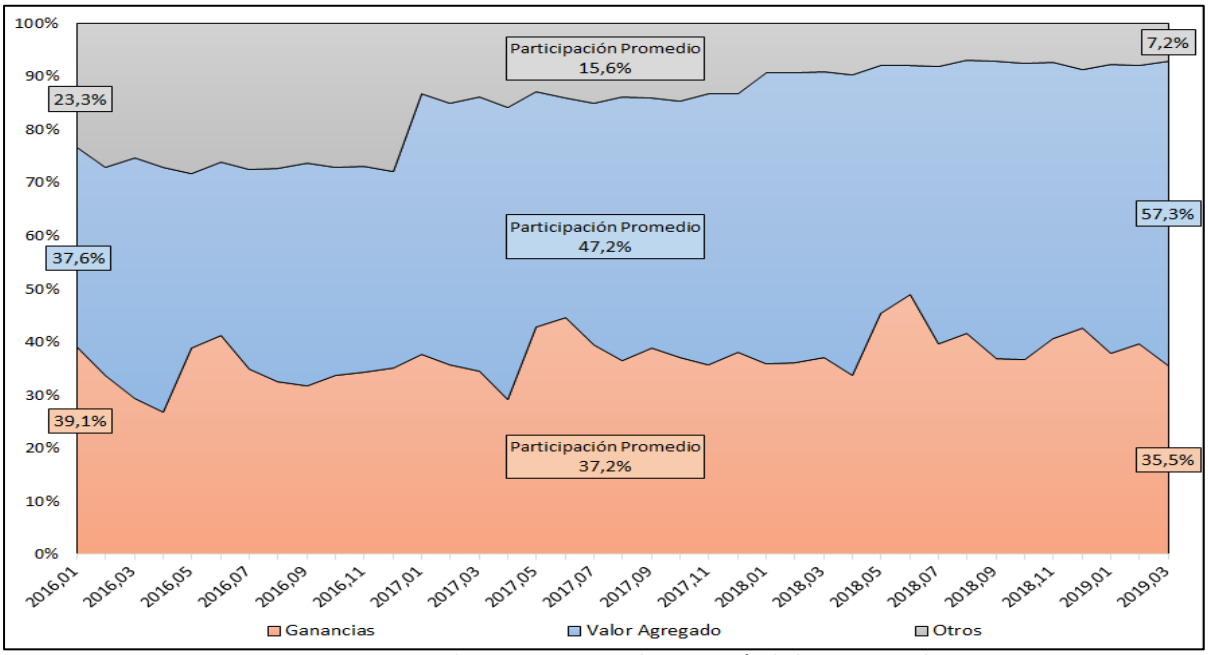
Por otro lado, en la actual recesión de la actividad económica provincial, que lleva contabilizados 14 meses de duración, la actividad económica acumula una caída del 7,4%, la coparticipación de 6,7%, y la recaudación de impuestos provinciales del 4,4%. Nuevamente la tasa de variación correspondiente al impuesto de Sellos es superior (-35,4%), mientras que en el caso de Ingresos Brutos la disminución es significativamente menor (-1,7%). Esto marca una diferencia importante en relación al comportamiento procíclico que mantuvo la recaudación de este último impuesto que recae sobre toda actividad onerosa habitual, situación que comenzó a delinearse con las modificaciones implementadas en las leyes impositivas anuales, a partir de 2013.

Composición de los recursos de la Provincia

Recursos de origen nacional

Los recursos de libre disponibilidad de origen nacional representan, en promedio para el período bajo estudio, el 64,0% de los recursos tributarios totales (RTT) de la provincia de Santa Fe.

Gráfico 2: Composición según fuente, de los fondos recibidos por la provincia de Santa Fe en concepto de coparticipación. Enero 2016-Marzo 2019



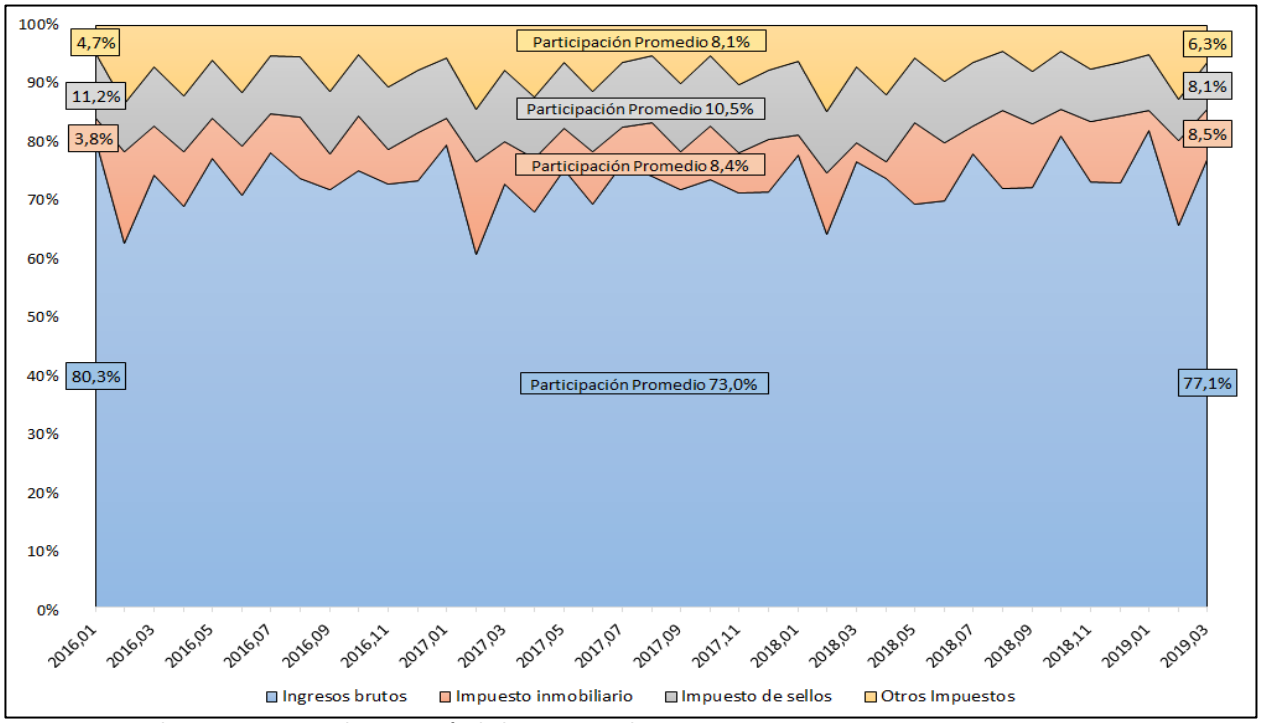
Fuente: CES – BCSF en base a Ministerio de Economía de la Provincia de Santa Fe

El Gráfico 2, muestra que durante el período analizado, la participación de Ganancias se mantuvo relativamente estable, mientras que la de IVA se incrementó de 37,6% a 57,3%. La participación promedio para el período fue de 37,2% para Ganancias, de 47,2% para IVA y de 15,6% para el resto de los conceptos.

Recursos de origen provincial

Los montos provenientes de la recaudación propia representan el 36,0% de los recursos tributarios provinciales en el período bajo estudio. Dentro de esta, se destaca el Impuesto sobre los Ingresos Brutos, con una participación promedio para el período del 73,0%. A este tributo, le siguen en importancia, el Impuesto sobre Sellos y Tasas Retributivas y el Impuesto Inmobiliario, con participaciones promedio del 10,5% y del 8,4% respectivamente.

Gráfico 3: Composición de la recaudación de la provincia de Santa Fe, por tipo de impuesto. Enero 2016-Marzo 2019



Fuente: CES – BCSF en base a Ministerio de Economía de la Provincia de Santa Fe

Modificaciones tributarias provinciales. Leyes N° 13.750 y N° 13.875

La Ley N° 13.750 (sancionada el 08/03/2018) incorpora, en su artículo 10, la fijación de una alícuota básica, del 4,5% para el Impuesto sobre los Ingresos Brutos. Con anterioridad a la existencia de esta regulación, se establecían una serie de alícuotas de acuerdo a los ingresos brutos anuales devengados, las cuales oscilaban entre el 2,76% y el 4,5%[1].

[1] Montos establecidos a partir de las modificaciones incorporadas por la Ley N° 13.617. Previamente a esta reglamentación, las alícuotas oscilaban entre 3,0% y 4,5%.

Esta misma ley, prevé una alícuota diferencial del 5,0% para los contribuyentes cuyos ingresos brutos anuales devengados en el período fiscal anterior superen los montos definidos por la Resolución SEyPYME 340-E/2017[2].

Por su parte, la Ley N° 13.875 (sancionada el 13/12/2018 y puesta en vigencia a partir del 01/01/2019), incorpora modificaciones respecto a los montos máximos, a partir de los cuales rige la alícuota diferencial del 5,0%. Se reemplazan los criterios de la Resolución SEyPYMe 340-E/2017, por los de la Resolución SEyPYME 215/2018[3]. Los ajustes de los montos máximos varían entre 25,8% (para el sector agropecuario y el de la construcción) a 31,2% (para el sector industrial). Estos ajustes son inferiores a la inflación registrada en ese período.

Se observa en el Gráfico 3, que las modificaciones incorporadas oportunamente por la Ley N° 13.617 (04/01/2017), generaron que la participación de Ingresos Brutos en los recursos tributarios provinciales se redujera de 73,1% – promedio para el año 2016 – a 71,9% – promedio de 2017 –, para luego incrementarse nuevamente como consecuencia de los cambios introducidos por las leyes N° 13.750 y N° 13.875, a 73,7% – participación promedio desde enero de 2018 a marzo de 2019 –. Conjuntamente, se observa una importante caída en lo recaudado por el impuesto sobre Sellos.

Modificaciones en coparticipación

Un elemento importante a considerar dentro de los ingresos de la provincia en este período, es la compensación basada en el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), en favor de la provincia de Santa Fe por las detracciones de la coparticipación. En este sentido, hubo numerosas novedades entre 2016 y la actualidad, aunque la deuda no fue saldada.

En noviembre de 2015, la CSJN falló en favor de Santa Fe, Córdoba y San Luis en su reclamo por la restitución de fondos de la coparticipación federal que fueron afectados a ANSES desde el año 2006. Para la provincia de Santa Fe, el fallo ordenaba, en primer lugar, cesar con los descuentos sobre la coparticipación correspondiente. Esta parte del fallo comenzó a implementarse a partir de enero de 2016.

La segunda parte, disponía establecer un acuerdo en un plazo de 120 días en relación al monto actualizado de las detracciones anteriores. Este acuerdo, no se logró hasta el presente.

El gobierno de la provincia de Santa Fe, realizó una serie de propuestas que finalmente no fueron cumplidas o no tuvieron respuesta por parte del Gobierno Nacional. En julio de 2017, el gobierno provincial propuso al nacional el reconocimiento de una deuda de $50.000,0 millones, y la realización del pago de 30,0% de dicha deuda (unos $15.000,0 millones) en efectivo y en 24 cuotas entre enero de 2018 y diciembre de 2019. Se

[2] Los montos máximos según la Resolución SEyPYME 340-E/2017 son: $230.000.000 para el sector agropecuario; $760.000.000 para industria y minería; $900.000.000 para el sector comercial; $250.000.000 para servicios y $360.000.000 para el rubro de la construcción.

[3] Los montos máximos establecidos por la Resolución SEyPYME 215/2018 son: $289.300.000 para el sector agropecuario; $966.300.000 para industria y minería; $1.140.300.000 para el sector comercial; $328.900.000 para servicios y $452.800.000 para el rubro de la construcción.

aceptaba que el 70,0% restante, fuera saldado con títulos públicos del Estado nacional. La propuesta no tuvo respuesta.

A finales de 2017, Santa Fe pudo incorporar una cláusula dentro del Pacto Fiscal, que establecía la obligación de las partes de lograr un acuerdo antes del 31 de marzo de 2018. El plazo se cumplió y no hubo avances. En abril de 2018, Nación reconoció la deuda por un monto de $31.000,0 millones y propuso a Santa Fe saldar la deuda con bonos a 12 años. La provincia rechazó la oferta.

Dinámica de los recursos públicos en la provincia de Santa Fe

Efectuando una síntesis de los puntos desarrollados, podemos concluir que las modificaciones implementadas sobre Ingresos Brutos hicieron que este impuesto disminuya su prociclidad durante las recesiones. Se observa un comportamiento similar para el agregado de la recaudación provincial, como consecuencia del gran peso de este impuesto, que representa más del 70,0% del total.

Por otro lado, y a pesar de derogarse la detracción del 15,0%, por el fallo de la CSJN, los fondos provenientes de coparticipación nacional mantuvieron una evolución concomitante con el ciclo económico, lo cual implica una importante alerta en el contexto actual de recesión de la actividad económica provincial.

Paralelamente, en los primeros tres meses de 2019 no se registra en las cuentas públicas de la provincia un ajuste del gasto público provincial total. Esto, sumado a lo anterior, explica que la situación financiera de la provincia se encuentre comprometida.

Durante el quinto mes del 2019 la recaudación nacional creció un 50,4%, lo que no alcanza para compensar el nivel de inflación. En particular el impuesto a las Ganancias mostró un crecimiento del 68,9%, mientras que para IVA fue sólo del 49,0%. Es decir que la coparticipación de impuestos nacionales se mantendrá a la baja por el momento, en términos reales.

Síntesis

- En el contexto de largo plazo se observa una tendencia al alza para los recursos tributarios de libre disponibilidad de la administración provincial.
- En las últimas dos recesiones de la provincia, las series correspondientes a la recaudación por Impuesto sobre los Ingresos Brutos y los recursos de origen provincial no demuestran un comportamiento netamente procíclico.
- Los recursos tributarios de origen provincial representan el 36,0% de los RTT. Por su parte, el 73,0% de estos recursos provinciales corresponden a lo recaudado por el Impuesto sobre los Ingresos Brutos.
- Los recursos de origen nacional mantuvieron su carácter procíclico. Los mismos representan el 64,0% de los ingresos tributarios de la provincia. Por tal motivo, sin ajuste del gasto y frente a la actual recesión de la actividad económica provincial, se explica que la situación financiera de la provincia presente un deterioro hacia el primer trimestre del 2019.

- El 84,4% de los fondos coparticipados a la provincia de Santa Fe provienen de dos impuestos: Impuesto a las Ganancias (37,2%) e Impuesto al Valor Agregado (47,2%). Durante el período analizado, la participación del Impuesto a las Ganancias se mantuvo en torno a su valor promedio, mientras que la participación correspondiente a IVA pasó de 37,6% a 57,3%.
- La Ley N° 13.617 (04/01/2017) redujo las alícuotas correspondientes al Impuesto sobre los Ingresos Brutos de un mínimo de 3,0% a uno de 2,76%, además de modificar las categorías gravadas. La Ley N° 13.750 (08/03/2018) estableció la fijación de una alícuota básica del 4,5% y de una diferencial del 5,0% para los contribuyentes que excedieran una facturación establecida por sector. La Ley N° 13.875 (13/12/2018) modificó los límites de las categorías, pero mantuvo las alícuotas correspondientes, del 4,5% y del 5,0%.
- Las modificaciones de los montos imponibles previstas en la Ley N° 13.875, establecen ajustes de los valores máximos que van de 25,8% (para el agro y la construcción) al 31,2% (para el sector servicios), los cuales se encuentran por debajo de la tasa de inflación correspondiente a igual período.
- Las modificaciones incorporadas por la Ley N° 13.617, generaron que la participación de Ingresos Brutos en los recursos tributarios provinciales se redujera de 73,1% – promedio para el año 2016 – a 71,9% – promedio de 2017 –, para luego incrementarse nuevamente como consecuencia de los cambios introducidos por las leyes N° 13.750 y N° 13.875, a 73,7% – participación promedio desde enero de 2018 a marzo de 2019 –. En simultáneo, lo recaudado por el impuesto sobre Sellos tuvo una caída significativa.
- En noviembre de 2015, la Corte Suprema de Justicia de la Nación falló a favor de las provincias de Santa Fe, Córdoba y San Luis, en la causa por los fondos retenidos en concepto de coparticipación. A partir de enero de 2016, se comienzan a transferir los montos sin retención, pero hasta la fecha no hubo acuerdos respecto a la devolución de los fondos retenidos entre 2006 y diciembre de 2015.