

**INFORME DEL PROYECTO PRESUPUESTO
DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL 2013.
LA ESTIMACION DE RECURSOS.**

Índice

1. Introducción	3
2. Contexto macroeconómico	4
3. Estimación de los recursos corrientes y de capital	8
4. Los gastos tributarios	15
5. Disposiciones sobre recursos en el articulado	18
6. Conclusiones	21
Cuadro 1.	Proyecciones Macroeconómicas. 2012-2013
Cuadro 2.	Sector Público Nacional No Financiero. Ingresos Corrientes y de Capital. 2012-2013
Cuadro 3.	Sector Público Nacional No Financiero. Ingresos Tributarios y Contribuciones. 2012-2013
Cuadro 4.	Composición de los Gastos Tributarios. 2012-2013
Gráfico 1.	PBI Desestacionalizado. Evolución 2010-2013
Gráfico 2.	Presión Tributaria Nacional. Evolución 2002-2013
Gráfico 3.	Recaudación Tributaria Nacional. Evolución 2002-2013
Gráfico 4.	Gastos Tributarios. Evolución 2004-2013
Anexo 1	Administración Nacional. Ingresos Corrientes y de Capital. 2012-2013.

1. Introducción.

Por medio de esta publicación, ASAP continúa con sus Informes específicos que analizan detalladamente las previsiones presupuestarias nacionales incluidas en el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional 2013, presentado en septiembre pasado. Particularmente, este Informe examina la estimación oficial de los Ingresos totales del Sector Público Nacional No Financiero (SPNF), incluyendo todos los aspectos relevantes concernientes a la proyección de recursos. Se considera como universo al SPNF, como forma de abarcar en su totalidad el análisis de los ingresos de origen nacional que, además de la Administración Nacional, también financian a instituciones que no la integran (fondos fiduciarios públicos, empresas públicas, otros entes), excluyendo, no obstante aquellos que corresponden a las provincias por el régimen de coparticipación federal de impuestos y las denominadas leyes especiales de transferencia automática a las provincias. Sin embargo, en el análisis específico por impuestos, siguiendo al criterio del Mensaje, las cifras consideradas contendrán el total de la coparticipación.

Al igual que en la edición de 2012, el presente Informe está organizado de la siguiente forma. En la segunda sección, se estudiarán las principales variables del contexto macroeconómico para 2012 y 2013. En la tercera sección se analizarán las estimaciones de los recursos corrientes y de capital del SPNF. Luego, se pasará a examinar las previsiones de gastos tributarios del Estado Nacional para los periodos estudiados. La quinta sección estará enfocada en estudiar las disposiciones sobre los recursos en el Articulado del Proyecto de Presupuesto Nacional 2013. Las conclusiones se expresan en la última sección.

2. Contexto macroeconómico

En el Proyecto de Presupuesto Nacional 2013 (PPN 2013) se incluyen las estimaciones macroeconómicas sobre las cuales se basan todas las proyecciones de ingresos para el año que viene. Estas estimaciones contemplan una fuerte recuperación de la economía en el segundo semestre de 2012 y un sostenimiento de ese nivel de actividad para el año siguiente. Los distintos agregados macroeconómicos mantienen una cierta similitud con anteriores proyecciones, con un equilibrio en las exportaciones netas y un aumento en la participación de la inversión en el PBI.

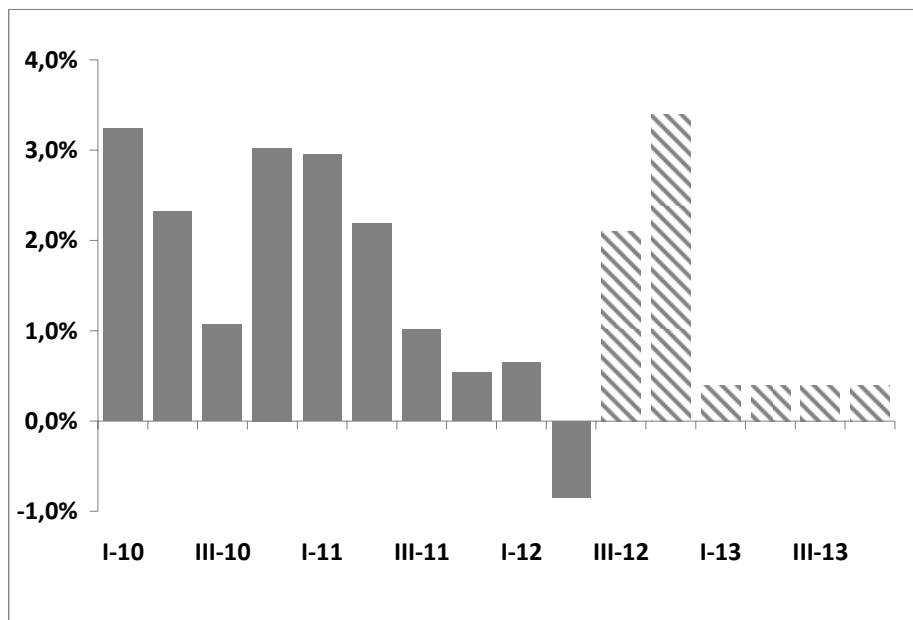
Yendo a los números, el PPN 2013 proyecta un crecimiento real del PBI de 3,4% para 2012, por encima del 2,4% acumulado en el primer semestre. Al suponer este crecimiento, en las proyecciones de gasto para 2013 se incluye una previsión de aproximadamente \$19.000 millones para 2013 en concepto del pago del cupón PBI, que se debería pagar si el crecimiento supera el 3,26% anual en 2012, y que podría ser reasignado de no ejecutarse. Más allá de esto, el crecimiento implícito de los últimos dos trimestres (para alcanzar el 3,4% de crecimiento anual) supone un crecimiento desestacionalizado promedio inédito en los últimos años. De realizarse este crecimiento, el arrastre sería de entre 3% y 4% anual hacia 2013, aunque algunas de las consultoras especializadas que realizan proyecciones macroeconómicas esperan un arrastre significativamente menor. Es decir, para ellas el crecimiento de la actividad en 2012 podría ser algo menor pero la recuperación en el año 2013 un poco más marcada.

En cuanto a los componentes de la demanda de bienes de la proyección oficial, en **2012** se observa un sostenimiento del consumo (tanto público como privado) aún a pesar de una retracción en las exportaciones e importaciones. Debido a esto, la desaceleración se concentra en la Inversión que pasa de crecer al 16,6% anual en 2011 a hacerlo al 1,3% en 2012, lo que también explica una pérdida en su participación en el PBI, a precios constantes.

Estas proyecciones son algo optimistas teniendo en cuenta que, al primer semestre, la Inversión según el INDEC cae al 7,3% anual y que los datos parciales anticipan que esta caída se mantendría en el tercer trimestre. En cualquier caso, lo que sí mantienen estas variables, aunque más moderadas en el año 2013, es una estructura similar con respecto al primer semestre; con el comercio exterior cayendo, junto a las inversiones, mientras que el consumo se sostiene.

Para **2013**, el crecimiento proyectado en el PBI sería del 4,4% anual, está algo más en línea con las estimaciones del Relevamiento de Expectativas de Mercado (REM) del BCRA que para 2013 proyectan un crecimiento de 3,9%. El crecimiento, una vez más, estaría apalancado en una expansión del Consumo de 4,3% y un repunte de la Inversión de 7,3% anual. Así, la inversión volvería a ganar participación en el PBI mientras que el Consumo mantiene su lugar como motor de la economía.

GRÁFICO 1
PBI DESESTACIONALIZADO
EVOLUCIÓN 2010-2013
EN VAR. T./T.



Fuente: Elaboración propia en base al Proyecto de Presupuesto Nacional 2013

En cuanto al frente externo, se daría un crecimiento de las exportaciones de un 9,5% anual, en línea con una cosecha agropecuaria implícita record y una recuperación de la demanda brasileña. Al mismo tiempo, las importaciones aumentarían a un ritmo similar (9,2% anual) al de las exportaciones, por lo que no se vería afectado el saldo comercial a precios constantes. Este dinamismo de las importaciones, implica una elasticidad de casi 2,1 con respecto al crecimiento esperado, la cual es similar a la que se observó en 2011 teniendo en cuenta las estadísticas oficiales del INDEC, pero es muy inferior a la de 2010 (3,7), que fue justamente un año en que las importaciones también se recuperaron de una importante contracción, como la que se observó durante la desaceleración de 2009. Además, la baja elasticidad estimada se da en un contexto de revaluación del tipo de

cambio real y de la existencia de un déficit energético que se ampliaría a medida que la actividad se reactiva.

Puesto en números, el PPN 2013 espera que las exportaciones acumulen un volumen de US\$82.305 millones en 2012, mientras que las importaciones lo hagan en US\$70.056 millones. De esta forma, el superávit comercial en 2012 alcanzaría los US\$12.249 millones, algo mayor al observado en 2011. Estos valores se encuentran algo por debajo del REM.

Pese a que para 2013 se espera un crecimiento real del PBI, el PPN 2013 estima un aumento del superávit comercial para ese año, hasta alcanzar los US\$13.325 millones. Esto se debe, principalmente, a que se espera una fuerte expansión de las exportaciones, que crecerían al 9,5% anual en cantidades y 13% en valor (US\$10.541 millones adicionales), sumando así la cifra de US\$92.486 millones, US\$3.000 millones por encima de lo que estima el REM. También, las importaciones aumentarían, 9,2% anual en cantidades y 13,5% en dólares, pero con una elasticidad baja para lo que es históricamente, totalizando US\$79.522 millones. En este sentido, las expectativas del mercado llegan a similares valores de importaciones.

El aumento del superávit comercial es consistente igual con un escenario en el que el tipo de cambio nominal (TCN) con respecto al dólar se devalúa. El TCN estimado en el PPN 2013 para el corriente año es de un promedio de 4,53 US\$/\$, el cual, con una devaluación lineal terminaría el año en 4,86 US\$/\$, similar a las estimaciones del REM. Para el año siguiente, el TCN incluido en el proyecto de presupuesto es de 5,10 US\$/\$, lo que implicaría una devaluación de 12,6% anual en el año y un TCN a fin de período de 5,34 US\$/\$.

Según las proyecciones de los precios del PPN 2013 con esta devaluación, y el aumento de salarios que se viene observando, se seguiría incrementando el salario medido en dólares hasta niveles máximos históricos, que podría ser inconsistente con una ampliación del superávit de la balanza comercial.

En el cuadro siguiente (Cuadro 1) se detallan las principales variables macroeconómicas previstas oficialmente en la confección del Proyecto de Ley analizado en comparación con las estimadas por el REM. Los datos muestran que existe una diferencia importante entre ambas fuentes de estimación en lo que se refiere a las variaciones de precios implícitos del PBI. Con respecto a las estimaciones del IPC también existen diferencias

significativas pese a que las estimaciones del REM están contenidas por el intento de aproximarse a las del INDEC.¹

CUADRO 1
PROYECCIONES MACROECONÓMICAS
Proyecto de Presupuesto Nacional 2013

	2012		2013	
	PPN	REM	PPN	REM
PBI; variación real	3,4%	2,6%	4,4%	3,9%
PBI; variación precios implícitos	13,6%	16,4%	13,0%	20,6%
Consumo; variación real	3,8%	3,6%	4,3%	4,4%
Inversión; variación real	1,3%	1,7%	7,4%	5,8%
Exportaciones FOB; mill. de US\$	82.305	85.299	92.846	89.865
Importaciones CIF; mill. de US\$	70.056	74.835	79.522	79.718
Saldo comercial; mill. de US\$	12.249	10.464	13.324	10.147
Tipo de cambio \$/US\$; promedio	4,53	4,53	5,10	5,25
Tipo de cambio \$/US\$; dic.	4,86	4,86	5,30	5,63
IPC; variación dic/dic	10,7%	13,5%	10,8%	14,8%
IPC; variación promedio	10,0%	13,4%	11,2%	14,6%

Fuente: Elaboración propia en base al Proyecto de Presupuesto Nacional 2013

La inflación estimada para 2012 según el PPN 2013 es de 10,7% anual a diciembre y de 10,8% anual a diciembre en 2013. Esta inflación está en línea con lo que se espera en el deflactor del PBI para el Consumo, de 14,6% en 2012, aunque este último desacelera hacia 2013, donde registraría un aumento del 14,3% anual.

En resumen, las proyecciones de crecimiento parecen estar sesgadas al alza hasta 2012 aunque existiría una subestimación del efecto de la recuperación en 2013. La composición de las cuentas externas se encontrarían balanceadas, tanto en el superávit comercial en dólares como las exportaciones netas en el PBI. Como en anteriores Presupuestos, se proyecta una merma en la inflación que provoca usualmente una subestimación del aumento nominal si es que no se toman medidas específicas y coordinadas en materia monetaria, fiscal y cambiaria, mientras que en el PPN 2013 sí se incluye una aceleración en el ritmo de devaluación, con respecto a lo que se ha hecho explícito en los anteriores PPNs.

¹ A partir de octubre de 2012 el BCRA discontinuó la difusión de los resultados del REM.

3. Estimación de los recursos corrientes y de capital².

Las previsiones para 2012.

Sobre la base del contexto macroeconómico general, el Proyecto de Presupuesto Nacional 2013 (PPN 2013) proyecta para el corriente año Ingresos totales del Sector Público Nacional no Financiero (SPNF) por \$554.656 millones, cifra que representa un incremento de 27,3% respecto a 2011. Particularmente, los Ingresos corrientes totalizarían \$553.522,7 millones, mientras que los Ingresos de capital sumarían \$1.133,7 millones.

Como se puede ver en el Cuadro 2, el Resto de los Ingresos corrientes del SPNF, que incluyen a las Rentas de la propiedad, los Ingresos no tributarios y las Ventas de bienes y servicios, entre otros, sumaría durante 2012 \$49.466 millones, ubicándose 7,9% por sobre lo proyectado en el PPN 2012 para este mismo año. De este monto, \$8.900 millones serían por utilidades del BCRA, mientras que \$13.300 millones por rentas del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) de la ANSeS. Para los demás conceptos en conjunto, se observa implícitamente un incremento de 63,6% respecto al año pasado, a pesar de que en los primeros 7 meses del año la variación interanual fue de 32,3% sin que se esperen acontecimientos que puedan modificar sustancialmente la tendencia hasta ahora vista. También es relevante resaltar que en el ejecutado de los primeros 7 meses del año, las rentas del FGS alcanzan \$6.200 millones mientras que las utilidades del BCRA \$5.600 millones. En este sentido, cabe mencionar que el PPN 2013 contempla un incremento en las rentas del FGS respecto al PPN 2012 por \$2.900 millones.

Por su parte, los recursos tributarios y de la seguridad social para 2012 totalizarían \$670.249 millones para el presente año, cifra que implica un incremento de 24,1% respecto al año pasado. Este escenario se encuentra alineado con las expectativas de mercado, valor que se sitúa actualmente en \$671.188 millones.

Por el lado de los **recursos tributarios**, las estimaciones oficiales muestran que la mayoría de los impuestos finalizarían 2012 con un comportamiento semejante al evidenciado durante los primeros 9 meses del año. De todas formas el IVA muestra una

² Como se mencionó en la Introducción, dado que los mayores ingresos son los recursos impositivos y previsionales y a fin de evitar dificultades de interpretación, el análisis de esta sección se hará sobre la base del universo incluido en el Sector Público Nacional No Financiero, que además de la Administración Nacional incluye a los ingresos de los Fondos Fiduciarios Públicos, otros entes no comprendidos en la Administración Nacional, tales como la AFIP y el PAMI y el superávit operativo de las empresas públicas. Además las cifras excluyen la coparticipación federal correspondiente a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Sin embargo, éstas serán consideradas en el análisis particularizado por impuestos.

diferencia respecto a lo acontecido durante el año, siendo que se proyecta un incremento del 20,3% contra el 22% que acumula en 2012. De forma análoga, los Derechos de Exportación vienen creciendo a un ritmo de 21,4% pero se proyecta una desaceleración en los últimos meses, que llevaría a que el resultado final muestre un alza de tan sólo el 15,7%.

En cuanto al resto de los tributos, la dinámica proyectada está muy cercana a la ejecución de los primeros 9 meses. En primer lugar, los impuestos a las Ganancias y a los Créditos y Débitos Bancarios crecerían 22,3% y 21,5%, resultados relativamente en línea con lo observado hasta el momento. Lo mismo ocurre con los Derechos de Importación. Las Contribuciones de la Seguridad Social también están alineadas con la ejecución, proyectándose en 30,3%.

Cabe destacar que la Recaudación Tributaria nacional para este año se encuentra asimismo alineada con la del Presupuesto 2012, cuya recaudación presupuestada de \$668.291 millones es un valor relativamente cercano con el que se calcula finalizar el ejercicio.

Resumiendo, en líneas generales, la proyección de la recaudación tributaria nacional para 2012 muestra en la mayoría de los tributos una continuación de la ejecución hasta septiembre, con algunos ajustes puntuales a la baja, mostrando así un resultado consistente con lo esperado en las proyecciones privadas. Los mayores riesgos se encuentran en el resto de los ingresos corrientes (no tributarios), que estarían mostrando incrementos mayores a la ejecución sin que se espere un cambio de tendencia significativo, lo que expresaría una cierta sobreestimación para este año de los ingresos totales.

Las previsiones para 2013.

Los Ingresos totales del SPNF para el año 2013 alcanzarían la suma de \$686.751 millones, lo que representaría un incremento nominal de 23,8%, mostrando una desaceleración respecto a este año cuando la variación interanual sería 27,3%. Los Ingresos corrientes alcanzarían \$685.376 millones explicando casi la totalidad de la variación, mientras que los \$1.375 millones restantes serían producto de los Ingresos de capital.

CUADRO 2
SECTOR PUBLICO NACIONAL NO FINANCIERO
INGRESOS CORRIENTES Y DE CAPITAL
Proyecto de Presupuesto Nacional 2013
(en millones de pesos)

	2012	2013	Diferencia	2012	2013	Diferencia
	(I)	(II)	(II) vs. (I)	en % PIB		
INGRESOS CORRIENTES	553,523	685,376	23.8%	25.6%	26.9%	1.3%
Ingresos tributarios*	329,163	406,550	23.5%	15.2%	15.9%	0.7%
Contribuciones de la Seg. Social	174,894	212,494	21.5%	8.1%	8.3%	0.2%
Resto**	49,466	66,332	34.1%	2.3%	2.6%	0.3%
INGRESOS DE CAPITAL	1,134	1,375	21.3%	0.1%	0.1%	0.0%
INGRESOS TOTALES	554,656	686,751	23.8%	25.6%	26.9%	1.3%

*Excluye Coparticipación Federal de Impuestos

**Incluye a los Ingresos No Tributarios, Ventas de Bs. y Serv., Rentas de la Propiedad, Transferencias Corrientes y Otros Ingresos Corrientes

Fuente: Elaboración propia en base al Proyecto de Presupuesto Nacional 2013

Al comparar la composición de los ingresos del SPNF, se observa que actualmente hay una mayor concentración en los recursos corrientes que en la década pasada. De hecho, mientras que en el período comprendido entre 2002 y 2012 los Ingresos de capital representan solamente 0,2% de los recursos totales, en la década pasada esta proporción alcanzaba 2,7%. Este esquema tiende a ser más sustentable, ya que son los recursos corrientes, y por definición los habituales, los que casi exclusivamente financian las operaciones habituales del SPNF.

-Análisis de los ingresos tributarios y las contribuciones a la seguridad social

El presente análisis, basado en la información disponible en el Mensaje, incluye la coparticipación federal de impuestos, lo que explica que los montos que se mencionan superan a los incluidos en el Cuadro 2.

El cálculo de los **Ingresos tributarios y las Contribuciones** a la seguridad social suman \$822.074 millones, como se puede ver en el Cuadro 3, con un aumento nominal de 22,7%. De esta forma, la presión tributaria nacional en 2013 alcanzaría al 32,2%, lo que implicaría un aumento de este indicador que en 2012 cerraría en 31%.

CUADRO 3
SECTOR PUBLICO NACIONAL NO FINANCIERO
INGRESOS TRIBUTARIOS Y CONTRIBUCIONES
Proyecto de Presupuesto Nacional 2013
(en millones de pesos)

Concepto	2012	2013	Diferencia	2012	2013	Diferencia
	(I)	(II)	(II) vs. (I)	en % PIB		
IVA Neto de Reintegros	185.610	227.206	22,4%	8,58%	8,90%	0,3%
Ganancias	132.789	161.580	21,7%	6,14%	6,33%	0,2%
Bienes Personales	7.137	9.291	30,2%	0,33%	0,36%	0,0%
Ganancia Mínima Presunta	1.380	1.621	17,5%	0,06%	0,06%	0,0%
Impuestos Internos	12.784	15.506	21,3%	0,59%	0,61%	0,0%
Derechos de Exportación	62.658	77.964	24,4%	2,90%	3,05%	0,2%
Derechos de Importación*	16.111	22.982	42,6%	0,74%	0,90%	0,2%
Combustibles**	24.570	29.849	21,5%	1,14%	1,17%	0,0%
Créditos y Débitos Bancarios	43.958	53.497	21,7%	2,03%	2,10%	0,1%
Contribuciones Seguridad Social	174.894	212.494	21,5%	8,08%	8,32%	0,2%
Otros impuestos	8.358	10.084	20,7%	0,39%	0,40%	0,0%
TOTAL	670.249	822.074	22,7%	30,98%	32,21%	1,2%

*Incluye la Tasa de Estadística

**Incluye Combustibles Naftas, Combustibles Gasoil y Combustibles Otros

Fuente: Elaboración propia en base al Proyecto de Presupuesto Nacional 2013

En el Cuadro 3 también se pueden observar las estimaciones para cada uno de los tributos en particular. A continuación pasamos a enumerar una descripción de los rubros más significativos.

- **IVA:** Se espera un incremento de 22,4%, lo que supone un cierto repunte respecto a 2012. Esta evolución ocurriría en un contexto en el que el consumo nominal crecería 19,2%. Si bien este tributo está muy ligado a la evolución del consumo, pero al no esperarse modificaciones impositivas de relevancia, se estaría suponiendo una mejora en la administración tributaria. De todas formas, si la evolución nominal del consumo y el producto muestran una mayor dinámica que lo pronosticada, habría de esperarse un mayor incremento.
- **Seguridad Social:** El incremento esperado es de 21,5%, sustancialmente menor que el 30,3% proyectado para 2012. En este sentido, hay que considerar que según INDEC los salarios formales actualmente se encuentran creciendo a un ritmo de 28%, variable que requeriría de una desaceleración en caso de que se cumpla el supuesto sobre este tributo. Además, en un contexto en el que la actividad muestre un mayor impulso, también es posible que se incremente el empleo. En este sentido, los riesgos de la estimación están asociados al alza.
- **Ganancias:** Para este tributo se espera un alza de 21,7%, cifra que estaría en línea con la ejecución de 2012. En primer lugar, la evolución dependerá de la actualización o no del mínimo no imponible y, en caso de efectuarse, de cuál sea

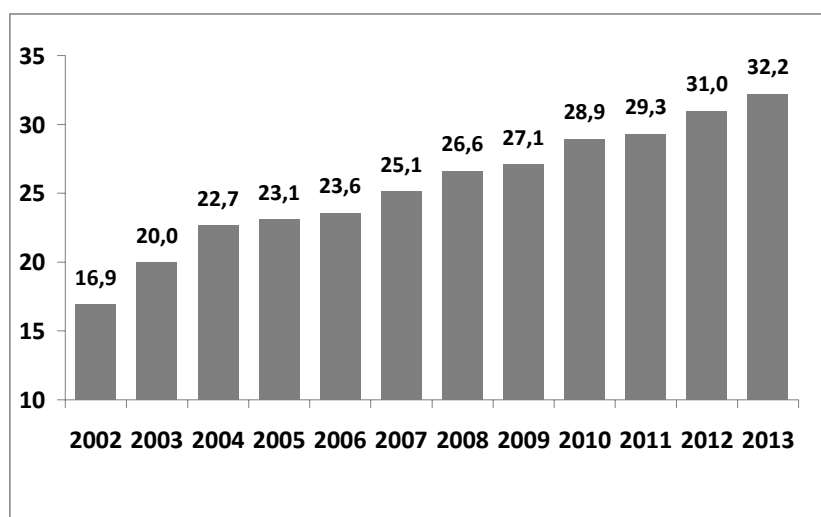
el incremento. En este sentido hay que considerar que no hay modificaciones previstas en el régimen impositivo, pero el Poder Ejecutivo cuenta con suficiente facultades como para realizar modificaciones, debido a que la Ley N° 26.731, aprobada en diciembre de 2011, en su artículo 4º. establece que se faculta al Poder Ejecutivo a incrementar los montos del mínimo no imponible. A su vez, habrá que seguir la evolución del impuesto determinado por las sociedades durante el ejercicio 2012. A pesar de existir fuentes de volatilidad, también se considera que los riesgos de la estimación están más asociados al alza.

- **Derechos de Exportación:** La evolución de este impuesto llevaría a evidenciar un alza de 24,4% durante el próximo año. Cabe destacar que bajo este escenario la tasa efectiva (recaudación de los Derechos de Exportación sobre las exportaciones totales) pasaría de 16,8% en 2012 a 16,5% el próximo año, por lo que se mantendría relativamente constante. Otras de las variables que hay que tener en cuenta es la evolución del tipo de cambio, que el PPN estima en una variación promedio de 12,6%, y seguramente en una mejor cosecha agrícola, recuperándose el campo de la sequía de la campaña 2011/2012.
- **Créditos y Débitos:** Este es otro de los tributos que mantendría una evolución semejante a la de 2012, toda vez que se proyecta un incremento de 21,7% para 2013. De todas formas, siendo éste un tributo muy ligado al ciclo, en un contexto macroeconómico más favorable habría de esperarse una recuperación respecto a lo evidenciado durante 2012 (en los primeros 9 meses del año lleva un incremento de 21%). De esta forma, la estimación podría estar subestimando el resultado del próximo año.
- **Derechos de Importación:** El PPN 2013 proyecta que este sea el tributo con mayor dinámica el año que viene, toda vez que mostraría un incremento de 42,6%. Bajo este escenario la tasa efectiva pasaría de 5,1% en 2012 a 5,7% el próximo año. En principio este tributo también es sensible a las variaciones de tipo de cambio al igual que Derechos de Exportación. Pero por otro lado, en un contexto en el que el producto sea menor al proyectado, las importaciones también se verían limitadas. En términos generales, se concluye que los riesgos están balanceados.
- **Combustibles:** Se espera un alza de 21,5%, lo que estaría trayendo una fuerte desaceleración respecto al 35,5% proyectado para todo el 2012 y el 44,7% evidenciado en la ejecución de los primeros 9 meses del año. De todas formas hay que tener en cuenta que el programa de inversiones delineado por YPF

probablemente implique ajustes en los precios de los hidrocarburos, lo cual se podría reflejar en una mayor recaudación de estos tributos.

Más allá de los análisis particularizados de cada tributo, en el siguiente Gráfico se puede ver que los ingresos impositivos y previsionales, según las proyecciones oficiales, alcanzarían un 32,2% en 2013, lo que sería un nuevo record histórico. También se debe considerar que para 2014 y 2015 el PPN 2013 espera que la presión tributaria se mantenga prácticamente estable, siendo que alcanzaría el 32,2% y el 32,4% respectivamente.

GRÁFICO 2
PRESIÓN TRIBUTARIA NACIONAL
EVOLUCIÓN 2002-2013
EN % DEL PBI



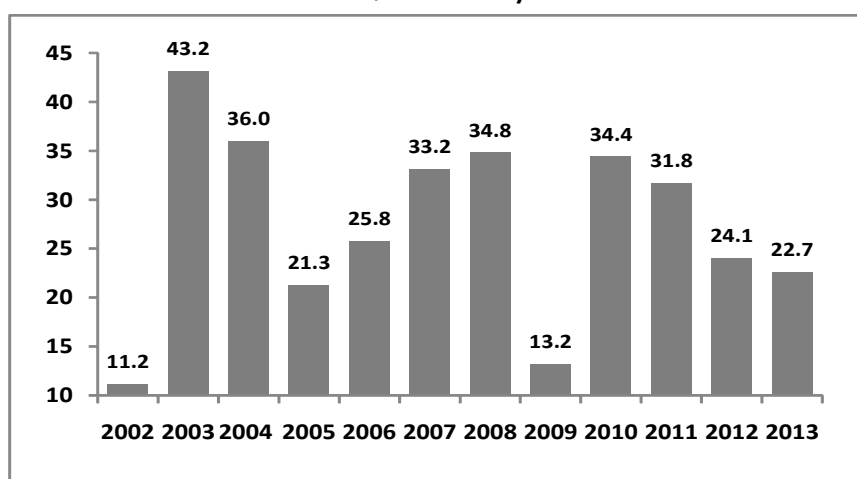
Fuente: Elaboración propia en base al Proyecto de Presupuesto Nacional 2013

De todas formas, los resultados de las proyecciones del PPN 2013 para el próximo año se encuentran por debajo de las expectativas de las entidades privadas, que proyectan en promedio \$842.550 millones, es decir \$20.476 más que la cifra oficial. Al analizar los riesgos, se estima que los mismos se encontrarían al alza, principalmente asociados a una evolución nominal del PIB mayor a la estipulada.

En cuanto al **Resto de los ingresos corrientes del SPNF**, en 2013 sumarían \$66.332 millones, mostrando un aumento de 34,1%. Dentro de esta mayor dinámica se esperan \$20.000 millones de utilidades del BCRA, cifra que más que duplica el número de 2012. Por un lado, esta cifra es asequible, toda vez que las ganancias por variación de tipo de

cambio sobre las reservas internacionales y las letras en dólares podrían generar este comportamiento en un contexto de mayor variación nominal del tipo de cambio. A su vez, las rentas previstas del Fondo de Garantía de Sustentabilidad totalizarían \$16.000 millones, cifra que también implica un incremento de \$2.700 millones respecto a lo presupuestado para el corriente año. En cuanto a los otros conceptos que incluye esta cuenta, se desprende que mostrarían un incremento de solamente 11,2%, lo que parece una subestimación de los recursos toda vez que como se anticipó previamente en el acumulado de los primeros 7 meses de 2012, dichos ingresos vienen creciendo a un ritmo de 32,3% sin que se espere un cambio de tendencia.

**GRÁFICO 3
RECAUDACIÓN TRIBUTARIA NACIONAL
EVOLUCIÓN 2002-2013
EN % DE VAR A/A**



Fuente: Elaboración propia en base al Proyecto de Presupuesto Nacional 2013

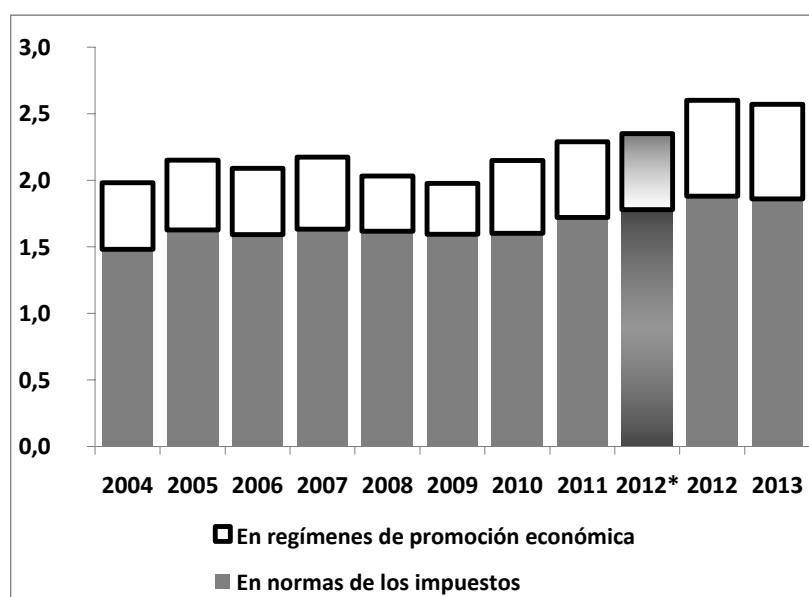
4. Los gastos tributarios.

Además de los ingresos directos que recibe el Estado Nacional a través de impuestos y contribuciones de la seguridad social, el mismo Estado deja de percibir recursos impositivos en la medida que la propia legislación tributaria establece distintos esquemas que autorizan pagos menores que los definidos dentro del régimen general. En este sentido, los “gastos tributarios” son los ingresos que el Estado Nacional deja de percibir por la aplicación de alguna exención, alícuota diferencial y/o régimen de promoción económica, sobre los impuestos nacionales.

Los gastos tributarios constituyen una política de apoyo a alguna actividad económica y/o grupo social que tiene una amplia tradición en nuestro país y a nivel internacional,

cuyo impacto fiscal y estructura no ha observado cambios significativos en los últimos años. En efecto, el costo total de este esquema promedió 2,2% del PIB en los últimos diez años, concentrados mayormente en las propias exenciones y/o alícuotas reducidas definidas por las normas de cada impuesto.

**GRÁFICO 4
GASTOS TRIBUTARIOS
EVOLUCIÓN 2004-2013
EN % DEL PIB**



*Original incluido en Proyecto de Presupuesto Nacional 2012

Fuente: Elaboración propia en base al Proyecto de Presupuesto Nacional 2013

Particularmente para 2013 los gastos tributarios están estimados en \$65.658 millones (2,57% del PIB), luego de que en 2012 alcancen \$56.227 millones (2,6% del PIB). Adicionalmente, tampoco se observan cambios relevantes sobre la composición de estos gastos que, como se mencionó anteriormente, se concentran en el 73% (\$47.599 millones; 1,86% del PIB) en las propias normas de cada impuesto, mientras que los regímenes de promoción económica explican el 27% (\$18.059 millones; 0,71% del PIB) restante de los gastos tributarios.

CUADRO 4
SECTOR PUBLICO NACIONAL NO FINANCIERO
COMPOSICIÓN DE LOS GASTOS TRIBUTARIOS
Proyecto de Presupuesto Nacional 2013
(en millones de pesos)

Concepto	2012	2013
TOTAL	56.227	65.658
En normas del impuesto	40.725	47.599
En regímenes de promoción económica	15.502	18.059
VALOR AGREGADO	25.257	30.167
En normas del impuesto	19.939	24.055
En regímenes de promoción económica	5.317	6.112
GANANCIAS	12.094	13.261
En normas del impuesto	10.324	11.285
En regímenes de promoción económica	1.770	1.975
CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL	7.205	8.664
En normas del impuesto	7.205	8.664
COMBUSTIBLES	5.172	5.674
En normas del impuesto	2.778	3.013
En regímenes de promoción económica	2.394	2.662
COMERCIO EXTERIOR	2.585	3.255
En regímenes de promoción económica	2.585	3.255
OTROS*	3.916	4.638
En normas del impuesto	479	582
En regímenes de promoción económica	3.436	4.055

*Incluye Bienes Personales, Internos e Impuestos diversos

Fuente: Elaboración propia en base al Proyecto de Presupuesto Nacional 2013

Por otro lado, y como se puede ver en el Cuadro adjunto, el IVA agrupa la mayor parte de los gastos tributarios (46%; \$30.167 millones; 1,2% del PIB), secundado por el Impuesto a las Ganancias (20%; \$13.261 millones; 0,5% del PIB). El resto de los tributos que contemplan algunos gastos significativos son las Contribuciones a la Seguridad Social, el Impuesto a los Combustibles y los impuestos que gravan el comercio exterior.

Finalmente, otro aspecto relevante es que, según las propias previsiones del PPN 2013, los gastos tributarios serían en 2012 algo más importantes que las estimaciones originales incluidas en el PPN 2012. En particular, las proyecciones señalaban que este año estos gastos sumarían \$49.067 millones (2,3% del PIB), mientras que las

previsionales actuales indican que los gastos tributarios serán \$56.227 millones (2,6% del PIB), 15% por encima de la pauta original.

5. Disposiciones sobre recursos en el articulado.

Como se indicó en la Introducción, un análisis exhaustivo de la previsión de ingresos no puede obviar, naturalmente, las posibles modificaciones tributarias que contemple, implícita o explícitamente, el Proyecto oficial.

Generalmente, estas cuestiones son incorporadas en el propio articulado del Proyecto de Ley que, por otra parte, contiene dos Capítulos específicos dentro del Título I, para definir los principales lineamientos sobre los ingresos (Capítulo III: *De las normas sobre recursos* y el Capítulo IV: *De los cupos fiscales*). Sin embargo, y a diferencia de lo observado en años anteriores, las principales modificaciones tributarias no están contempladas en estos capítulos específicos. En efecto, el Proyecto de Presupuesto Nacional 2012 (PPN 2012) incluyó todos los aspectos tributarios en doce artículos contenidos en estos Capítulos, mientras que en el Proyecto actual, la mayor parte de las definiciones específicas están incluidas en el Capítulo IX: *Otras disposiciones*.

Más allá de estas cuestiones, los artículos considerados son:

- **Art. 18, Capítulo III:** define las contribuciones al Tesoro Nacional de cada organismo.
- **Art. 19, Capítulo III:** define en \$62,9 millones la tasa regulatoria nuclear (art. 26, Ley 24.804).
- **Art. 20, Capítulo III:** mantiene la suspensión del Fondo Anticíclico Fiscal (art. 9, Ley 25.152); se mantiene en 1,9% la alícuota que define los ingresos de la AFIP (inciso a, Decreto 1399/2001) y se mantiene en 0,65% la alícuota (inciso a, del artículo 2º de la Ley 25.641) que define los ingresos conjuntos del INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria), INTI (Instituto Nacional de Tecnología Industrial) y SENASA (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria).
- **Art. 21, Capítulo IV:** establece los cupos fiscales autorizados por el artículo 3 de la Ley 22.317 y por el artículo 7 de la Ley 25.872.
- **Art. 22, Capítulo IV:** establece los cupos fiscales autorizados por el artículo 9, inciso a), de la Ley 23.877.
- **Art. 55, Capítulo IX:** exime del impuesto sobre los Combustibles Líquidos y Gas Natural y del Impuesto sobre el Gas-Oil, a las importaciones y su venta en el mercado interno de gas-oil y diesel-oil por 7,5 millones de m³.

- **Art. 56, Capítulo IX:** exime del impuesto sobre los Combustibles Líquidos y Gas Natural y del Impuesto sobre el Gas-Oil, a las importaciones y su venta en el mercado interno de naftas grado dos y/o grado tres por 200 mil de m³.
- **Art. 57, Capítulo IX:** exime del pago del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta a los fideicomisos de cuatro centrales termoeléctricas (M. Belgrano, Timbúes, Vuelta de Obligado y G. Brown) en los que es fiduciante CAMMESA (Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima).
- **Art. 58, Capítulo IX:** condona las deudas por el Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta de la empresa EBISA (Emprendimientos Energéticos Binacionales Sociedad Anónima). También deja *“...sin efecto las liquidaciones practicadas en concepto de percepciones a cuenta del Impuesto a las Ganancias...y del Impuesto al Valor Agregado...que hubieran sido practicadas con motivo de importación para consumo realizadas por la empresa mencionada, como así también los sumarios por infracciones aduaneras...”*.
- **Art. 59, Capítulo IX:** condona los pagos adeudados del IVA originados en las importaciones de combustibles realizadas por CAMMESA, ENARSA (Energía Argentina Sociedad Anónima) y EBISA.
- **Art. 60, Capítulo IX:** exime del IVA a las compras externas de combustibles líquidos y gaseosos y de energía eléctrica hechas por CAMMESA y por ENARSA.
- **Art. 63, Capítulo IX:** extiende la vigencia del Impuesto a las Naftas-Fondo Hídrico de Infraestructura (art. 1, Ley 26.181) hasta 2035 (vencía en 2029).
- **Art. 64, Capítulo IX:** define la incorporación de los recursos remanentes, provenientes de la prestación de servicios adicionales a los del ejercicio siguiente de la Policía Federal Argentina.
- **Art. 68, Capítulo IX:** establece una tasa retributiva por los servicios que presta el INTI en el marco del régimen de Aduana Factoría (RAF). Se faculta al INTI a establecer anualmente su importe.
- **Art. 72, Capítulo IX:** declara a favor de Aerolíneas Argentinas (AA) y todas sus empresas vinculadas (Leyes 26.412 y 26.466) las siguientes condonaciones: a) las deudas por las retenciones con carácter de pago único y definitivo a beneficiarios del exterior del Impuesto a las Ganancias que AA no hubiere realizado, alcanzando la condonación al capital adeudado, intereses resarcitorios y/o punitivos como así también las multas y demás sanciones correspondientes por esta situación; b) las deudas del IVA por las prestaciones realizadas en el exterior alcanzando también la condonación al capital adeudado, intereses resarcitorios

y/o punitorios, multas y demás sanciones; c) el impuesto a la ganancia mínima presunta alcanzando también la condonación al capital adeudado, intereses resarcitorios y/o punitorios, junto con las multas y demás sanciones; d) las cuotas pendientes de pago del “régimen de regularización de impuestos y recursos de la seguridad social (Ley 26.476), pero únicamente en lo referente a la deuda impositiva incluida.

- **Art. 73, Capítulo IX:** define que AA y todas sus empresas vinculadas (Leyes 26.412 y 26.466) podrán utilizar el saldo a favor del IVA para el pago de las obligaciones impositivas. También otorga facultades a la AFIP para que determine el esquema de pago.
- **Art. 77, Capítulo IX:** extiende el plazo de las promociones de inversiones en bienes de capital y obras de infraestructura (art. 2 y 6, Ley 26.360) hasta fines de 2013, para inversiones en actividades industriales. Se incrementa de 7,5% a 15% de la inversión prevista el límite del principio efectivo de ejecución.
- **Art. 78, Capítulo IX:** en la ley de promoción de inversiones en bienes de capital y obras de infraestructura se amplía el esquema para poder realizar las amortizaciones de las inversiones en infraestructura entre octubre de 2010 y diciembre de 2013. (nuevo inc. e, art. 5 de Ley 26.630).

Por otro lado, el PPN 2013 no contempla la prórroga del Impuesto Adicional de Emergencia sobre Cigarrillos (Leyes 24.625 y 26.730) que vence a fin de este año. Aunque la eventual eliminación de este tributo no representa una suma significativa de recursos (aproximadamente 2% para 2013), se entiende que muy probablemente la extensión de su vigencia se sumará a la agenda legislativa del resto del año para habilitar su continuidad en ejercicios fiscales futuros.

6. Conclusiones

Las previsiones presupuestarias para 2013 se construyeron sobre la base de un escenario macroeconómico que estima una recuperación de la actividad durante el año próximo, pero más bien como resultado de una importante aceleración del crecimiento real en el segundo semestre de 2012. El aumento de los precios, tanto por las previsiones del IPC del INDEC como por las estimaciones del deflactor del PIB, muestra durante 2013 una dinámica semejante a la de 2012, siendo que ambos indicadores crecerían 10,8% y 13%, respectivamente, luego de aumentar 10,7% y 13,6% en 2012.

Por un lado, las estimaciones de ingresos para este año se encuentran en línea, mayormente, con la dinámica observada hasta el momento, lo que justifica un aumento nominal de 24,1% de la recaudación tributaria nacional. En cambio, el Resto de ingresos del SPNF parecen algo elevados a la luz de la ejecución observada hasta el momento, más allá de las mayores utilidades del FGS que las previstas en el PPN 2012.

En 2013 los Ingresos totales aumentarían 23,8% en términos nominales, en mayor parte apuntalados por la dinámica esperada de los ingresos impositivos que crecerían 23,5%. El Resto de los ingresos del SPNF acelerarían su aumento durante el próximo ejercicio fiscal, en mayor parte por el aumento de las utilidades a transferir por el Banco Central que más que se duplicarían en 2013 y sumarían \$20.000 millones.

La estimación de ingresos, para 2012 está en línea con las expectativas de mercado que surgen del REM, y para 2013 el PPN 2013 se encuentra relativamente por debajo. De todas formas se considera que en general los riesgos están sesgados al alza, principalmente por una mayor dinámica de las variables nominales, que afectan a la recaudación impositiva, que podría ser más importante en 2013 en relación a las previstas oficialmente.

Por otro lado, la previsión de los gastos tributarios, aunque muestran un aumento en 2012 y 2013, incluso respecto de lo previsto en el PPN 2012, y alcanzarían \$56.227 millones (2,6% del PIB) y \$65.658 millones (2,6% del PIB), respectivamente.

Finalmente, el Proyecto no contempla cambios impositivos generales de relevancia ni tampoco se incluye ningún artículo que extienda el vencimiento de los impuestos que vencen a fin de este año. Sin embargo, sí se amplían las exenciones y condonaciones de impuestos y contribuciones que benefician a empresas estatales de energía y a las

importaciones oficiales de combustibles. Las condonaciones y exenciones se amplían a las empresas de transporte aeronáutico nacional.

ANEXO ESTADÍSTICO

ANEXO
ADMINISTRACION NACIONAL
INGRESOS CORRIENTES Y DE CAPITAL
Proyecto de Presupuesto Nacional 2013
(en millones de pesos)

	2012	2013	Diferencia
	(I)	(II)	(II) vs. (I)
INGRESOS CORRIENTES	504.409	627.229	24,3%
Ingresos tributarios	311.464	384.955	23,6%
Contribuciones de la Seg. Social	152.426	185.987	22,0%
Resto*	40.519	56.287	38,9%
INGRESOS DE CAPITAL	2.025	1.988	-1,9%
INGRESOS TOTALES	506.435	629.217	24,2%

*Incluye a los Ingresos No Tributarios, Ventas de Bs. y Serv., Rentas de la Propiedad, Transferencias Corrientes y Otros Ingresos Corrientes

Fuente: Elaboración propia en base al Proyecto de Presupuesto Nacional 2013