

ESTIMACION DE RECURSOS
Aspectos relevantes contenidos en el
Proyecto de Ley de Presupuesto 2019

ÍNDICE:

1. INTRODUCCIÓN	3
2. CONTEXTO MACROECONÓMICO	3
3. ESTIMACIÓN DE RECURSOS TRIBUTARIOS	5
ESTIMACIÓN DE RECURSOS TRIBUTARIOS 2018	5
ESTIMACIÓN DE RECURSOS TRIBUTARIOS 2019	7
4. ESTIMACIÓN DE LOS RECURSOS CORRIENTES Y DE CAPITAL	10
RECAUDACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL NO FINANCIERO (SPNF)	10
RECAUDACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL.....	11
5. LOS GASTOS TRIBUTARIOS	12
6. DISPOSICIONES SOBRE RECURSOS EN EL ARTICULADO	18
7. CONCLUSIONES	21
ANEXO ESTADÍSTICO	22

1. Introducción

El presente documento de ASAP forma parte de un conjunto de Informes específicos que analizan detalladamente el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional 2019, presentado en el Honorable Congreso de la Nación, el pasado 17 de septiembre.

El objetivo de este Informe es examinar la estimación oficial de los Ingresos Tributarios, incluyendo todos los aspectos relevantes concernientes a la proyección de recursos.

El presente Informe está organizado de la siguiente forma:

- En la segunda sección, se describirán las principales variables del contexto macroeconómico para 2018, 2019;
- En la tercera sección se analizará el total de Recaudación de Impuestos, y Aportes y Contribuciones a la Seguridad, que se estima recaudar en 2018 y 2019.
- En la cuarta sección se hará una reseña de las estimaciones de los recursos corrientes y de capital del Sector Público Nacional No Financiero (SPNF), el cual incluye a la Administración Nacional, fondos fiduciarios públicos, empresas públicas y otros entes;
- En la quinta sección, se revisarán las previsiones de gastos tributarios del Estado Nacional;
- La sexta sección estará enfocada en estudiar las disposiciones sobre los recursos en el Articulado del Proyecto de Presupuesto Nacional 2018.
- Las conclusiones se expresan en la última sección.

2. Contexto macroeconómico

En esta sección se analizan las variables macroeconómicas sobre las cuales se elaboró el Proyecto de Ley de Presupuesto para la Administración Nacional. Se trata de una sección esencialmente descriptiva, ya que no se formularán juicios de valor ni se analizará la consistencia de las mismas. Además de su importancia para el cálculo de ingresos, las proyecciones macroeconómicas son necesarias para el cálculo de gastos corrientes y necesidades de financiamiento, ajustadas por la inflación o tipo de cambio. También las pautas macroeconómicas inciden sobre las proyecciones de los gastos tributarios.

El Proyecto de Ley de Presupuesto para la Administración Nacional 2019 (PPN 2019) prevé una caída del Producto Interno Bruto (PIB) de -2,4% en 2018 y una disminución de -0,5% para el año 2019. El Mensaje de Elevación al Honorable Congreso de la Nación explica que la caída para 2018 es el resultado de los efectos de la sequía, incidiendo tanto en la producción del sector agropecuario como también sobre los ingresos vinculados al comercio exterior. A ello, agregan la mayor volatilidad observada en los mercados financieros inducida por el acomodamiento de la política monetaria en los Estados Unidos de América, que tuvo efectos en el aumento de los tipos de interés de este país. Otra

perturbación adicional que se menciona en el informe es la tensión comercial entre China y Estados Unidos de América por diferencias en la política arancelaria entre estos países.

Para el año 2019 se proyecta una caída del PIB de -0.5% en términos reales, como fuera mencionado, y el componente más dinámico de la demanda agregada previsto es la evolución de las exportaciones. Este supuesto se sustenta en un “rebote” de las exportaciones agrícolas que caerán en 2018 como consecuencia de la sequía, y también incidirán positivamente las exportaciones energéticas a partir de la maduración de los yacimientos en Vaca Muerta, la mejora en el tipo de cambio real y la aceleración de la actividad económica en Brasil. En efecto, para 2019 el Poder Ejecutivo informó una variación interanual de las exportaciones en términos reales de 20,9%, una cifra que puede considerarse un desafío teniendo en cuenta todas las incógnitas del sector que deben despejarse en el próximo año (reactivación de Brasil, impacto de las diferencias arancelarias entre China y Estados Unidos, precios de los *commodities*, factores climáticos, entre otros). Por otro lado, se espera mayor estabilidad entre las monedas de nuestros socios comerciales, ya que es dable esperar mayor previsibilidad a la tasa de interés de los Estados Unidos¹.

La mejora en las exportaciones junto a la estabilidad prevista para las importaciones permitiría revertir en 2019 el saldo comercial deficitario de 2018.

También se estima un mejoramiento punta a punta del consumo privado y la inversión, aunque insuficiente para revertir en 2019 el arrastre producido por la caída que se espera para los últimos meses de 2018.

En lo que respecta a la evolución de los precios, el Poder Ejecutivo proyecta una desaceleración en la tasa de inflación después del shock de precios registrado en los últimos meses de 2018. De este modo, para 2018 sitúa la variación promedio del índice de precios al consumidor en un 32,6% y un 34,8% para 2019. En el PPN 2019 no se incluye una proyección de la inflación de fin de período 2018 (diciembre), la cual se proyecta en 44,8% anual por las consultoras que participan del Relevamiento de Expectativas de Mercado (REM) del BCRA. Para diciembre de 2019 el PPN proyecta una inflación de 23% (vs. 27% en el REM)².

En cuanto al tipo de cambio, el PPN proyecta que promediará 28,3 \$/U\$ en 2018 (vs. 29,3 \$/US\$ el REM). El PPN 2019 no proyecta el tipo de cambio a fin de período 2018, mientras que el REM del BCRA informa un tipo de cambio de 43 \$/US\$ en diciembre de 2018. Para

¹ El último comunicado de prensa del Federal Open Market Committee de la Reserva Federal de los Estados Unidos del 26 de septiembre elevó la tasa 0,25%, y se aclaró además que en 2019 podría esperarse otro ajuste igual.

² Las proyecciones de inflación anual 2018 y 2019 del PPN 19 no se alejan significativamente de las que surgen a partir del REM. Si bien en el REM no se proyecta la inflación anual, según sus proyecciones mensuales del período octubre-diciembre 2018 y enero-marzo 2019, y asumiendo entre abril-noviembre 2019 una inflación mensual lineal tal que permita alcanzar la inflación proyectada para diciembre 2019, se estima una inflación anual de 33,4% en 2018 y un 38,4% para 2019 (vs. 32,6% y 34,8% anual según el PPN 19, respectivamente).

2019, el PPN proyecta un tipo de cambio promedio de 40,1 \$/US\$ (vs. 46,9 \$/US\$ el REM). Éste último proyecta, a la vez, un tipo de cambio de 50,4 \$/US\$ en diciembre de 2019. La disparidad entre la pauta cambiaria del PPN 2019 para el próximo ejercicio y las expectativas de mercado relevadas por el BCRA, junto a la mayor variabilidad cambiaria que posiblemente introduzca el nuevo esquema de flotación cambiaria entre bandas móviles que rige desde el 1 de octubre, reflejan los desafíos que implican las metas de tipo de cambio del PPN 2019.

CUADRO 1
PROYECCIONES MACROECONÓMICAS
Proyecto de Presupuesto Nacional 2019

	2018	2019	2020	2021	2022
PIB; variación real	-2.4%	-5.0%	2.8%	3.0%	3.5%
PIB; variación precios implícitos	33.8%	34.2%	16.9%	10.6%	6.5%
Consumo; variación real	-3.2%	-1.9%	2.2%	2.3%	2.7%
Inversión; variación real	0.6%	-9.7%	4.8%	4.9%	5.7%
Exportaciones FOB; miles de mill. de US\$	62.7	74.6	78.8	83.2	88.1
Importaciones CIF; miles de mill. de US\$	67.2	68.8	72.1	75.6	78.7
Saldo Comercial; miles de mill. de US\$	-4.6	5.8	6.7	7.6	9.4
Tipo de cambio \$/US\$; promedio	28.30	40.1	44.3	48.2	50.5
Variación anual IPC	32.60%	34.80%	18.70%	10.70%	6.70%

Fuente: Elaboración Propia en base al Proyecto de Presupuesto Nacional 2019

3. Estimación de Recursos Tributarios

Estimación de Recursos Tributarios 2018

El Ministerio de Hacienda estima una recaudación de Impuestos Nacionales y Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social para el año 2018 de \$ 3.477.310 millones lo que significa un crecimiento del 34,5% ia. con respecto a 2017. Dicho monto es un 14,3% (+\$433.975 millones) superior al estimado en el Presupuesto 2018. Este desvío puede explicarse a partir de la discrepancia entre las variables macroeconómicas observadas y el conjunto de premisas con el que se elaboró el Proyecto de Ley de Presupuesto 2018.

CUADRO 2
RECAUDACIÓN TRIBUTARIA TOTAL 2017 vs 2018
Proyecto de Presupuesto Nacional 2019

Concepto	2017	2018 (PPN 19)	Variación %
Ganancias	555,022.9	721,609.8	30.0%
Bienes Personales	22,165.1	15,409.0	-30.5%
IVA Neto de Reintegros	739,095.8	1,064,026.2	44.0%
Impuestos Internos	68,817.2	74,779.3	8.7%
Ganancia Mínima Presunta	2,560.4	2,092.4	-18.3%
Derechos de Importación	69,259.2	119,399.1	72.4%
Derechos de Exportación	66,121.4	161,390.8	144.1%
Tasa de Estadística	1,376.1	2,332.7	69.5%
Combustibles	102,783.4	122,229.0	18.9%
Monotributo Impositivo	10,544.1	16,005.7	51.8%
Créditos y Débitos Bancarios y Otras Operatorias	172,838.6	226,652.3	31.1%
Otros Impuestos	62,580.6	28,338.0	-54.7%
Subtotal Tributarios	1,873,164.9	2,554,264.3	36.4%
Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social	712,339.5	922,846.0	29.6%
TOTAL	2,585,504.4	3,477,110.3	34.5%

Fuente: Elaboración Propia en base al Proyecto de Presupuesto Nacional 2019 y Subsecretaría de Ingresos Públicos de la Nación

El aumento de la recaudación incluida en el Proyecto de Ley de Presupuesto (que en el Mensaje figura como “2018” y puede considerarse como una primera aproximación al cierre del año en curso) se sustenta en la evolución de los Derechos de Exportación (por cambios normativos que se mencionarán más adelante), la evolución del tipo de cambio (Derechos de Exportación, Importación y Tasa de Estadística), la incidencia de planes de facilidades de pago, y el aumento nominal de la actividad económica (para el caso del Impuesto al Valor Agregado y Créditos y Débitos sobre Cuentas Bancarias).

Para el caso del Impuesto a los Bienes Personales, la caída interanual responde a cambios normativos que fueron compensados en forma parcial por aumentos en el valor de los bienes declarados.

Los aumentos en la remuneración imponible y los ingresos por planes de facilidades de pago, explican la variación interanual de 29,6% en Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social.

Con relación al Impuesto a las Ganancias, la variación respecto de 2017 obedece a mayores saldos de declaraciones juradas de las ganancias obtenidas por sociedades,

aumentos de pagos en los regímenes de retención y percepción, e ingresos por planes de facilidades de pagos.

La disminución que se observa en el renglón “Otros Tributarios” se explica por la percepción, en 2017, de \$40.940 millones del impuesto especial previsto en el Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados, conocido como “exteriorización”.

Estimación de Recursos Tributarios 2019

Se estima una recaudación de Impuestos Nacionales y Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social para el año 2019 de \$4.829.033 millones lo que representa un crecimiento del 38,9% i.a. (+\$1.351.922,7 millones). En términos del PIB, la recaudación alcanzaría el 26,22%, lo cual constituye un aumento de 1,0 p.p. del PIB con respecto a la recaudación estimada para el año 2018, en el PPN 2019.

Las causas que justifican el aumento son la imposición de derechos de exportación dispuesta en el Decreto 793/2018, el aumento nominal de la actividad económica y mejoras esperadas en la fiscalización por parte del organismo recaudador, mientras que en sentido opuesto operan la vigencia en el próximo ejercicio de los cambios normativos contenidos en la reforma tributaria aprobada a fines de 2017 (Ley 27.430).

Entre los impuestos de mayor crecimiento, se destacan los derechos de exportación cuya participación en términos del PIB aumenta 1,22 pp, y se incrementa \$278.620 millones en 2019 (+172,6% i.a). Este aumento se explica por cambios previstos en la normativa de los gravámenes como también por aumentos en los volúmenes exportados, y representa el 20,6% de la variación total en los Ingresos Tributarios y las Contribuciones a la Seguridad Social.

CUADRO 3
RECAUDACIÓN TRIBUTARIA TOTAL 2019 vs 2018
Proyecto de Presupuesto Nacional 2019

Concepto	2018	2019	Variación %	2018	2019	Diferencia
	En millones de \$			En % del PIB		
Ganancias	721,609.8	901,919.6	25.0%	5.23%	4.90%	-0.34%
Bienes Personales	15,409.0	26,106.3	69.4%	0.11%	0.14%	0.03%
IVA Neto de Reintegros	1,064,026.2	1,439,830.5	35.3%	7.72%	7.82%	0.10%
Impuestos Internos	74,779.3	94,594.0	26.5%	0.54%	0.51%	-0.03%
Ganancia Mínima Presunta	2,092.4	918.5	-56.1%	0.02%	0.00%	-0.01%
Derechos de Importación	119,399.1	175,437.7	46.9%	0.87%	0.95%	0.09%
Derechos de Exportación	161,390.8	440,010.8	172.6%	1.17%	2.39%	1.22%
Tasa de Estadística	2,332.7	3,393.8	45.5%	0.02%	0.02%	0.00%
Combustibles	122,229.0	157,894.7	29.2%	0.89%	0.86%	-0.03%
Monotributo Impositivo	16,005.7	20,402.0	27.5%	0.12%	0.11%	-0.01%
Créditos y Débitos Bancarios y Otras Operatorias	226,652.3	300,352.6	32.5%	1.64%	1.63%	-0.01%
Otros Impuestos	28,338.0	59,611.6	110.4%	0.21%	0.32%	0.12%
Subtotal Tributarios	2,554,264.3	3,620,472.1	41.7%	18.53%	19.66%	1.13%
Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social	922,846.0	1,208,560.9	31.0%	6.69%	6.56%	-0.13%
TOTAL	3,477,110.3	4,829,033.0	38.9%	25.22%	26.22%	1.00%

Fuente: Elaboración Propia en base al Proyecto de Presupuesto Nacional 2019

El Impuesto al Valor Agregado (IVA) aporta \$1.439.830,5 millones y su participación en términos del PBI se incrementa en 0,1 pp. La variación interanual es del 35,3% y representa el 26,7% del aumento de la recaudación tributaria y previsional. El Poder Ejecutivo justifica este incremento en la variación del consumo nominal, menores reintegros a la exportación (que se deducen del tributo) y en mejoras en los niveles de fiscalización.

Los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social explican el 21,1% de la variación total en la recaudación tributaria y previsional. Incluyen los aportes y las contribuciones patronales de los trabajadores en relación de dependencia, autónomos, el componente previsional del monotributo, y los aportes y contribuciones del personal militar y de seguridad. La variación interanual prevista es del 31,0%, en línea con el incremento esperado en la remuneración imponible, y su participación en términos del producto se reduce levemente, en -0,13 pp. En su comportamiento incidirán los cambios introducidos por la Ley 27.430 en el régimen de contribuciones patronales (mínimo no imponible, convergencia de alícuotas y diferenciales por zona geográfica).

El Impuesto a las Ganancias totaliza en 2019 \$901.919,8 millones (+25,0% en términos interanuales) y explica el 13,3% del aumento contemplado en la recaudación. Los elementos que fundamentan este incremento provienen de mayores montos recaudados en los regímenes de retención y percepción que se explican por aumentos en los precios, tipo de cambio, remuneraciones e importaciones, y mayores impuestos determinados en los ejercicios 2017 y 2018. La proyección en este impuesto también contiene modificaciones a la legislación que eliminan exenciones a mutuales, cooperativas y algunas desgravaciones a funcionarios y empleados públicos. También se pospone la posibilidad de tomar un porcentaje de este impuesto como pago a cuenta del Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios. Todo esto se verá con más detalle en la sección dedicada a los artículos del Proyecto de Ley que contienen disposiciones referidas a ingresos.

La recaudación del impuesto sobre los Créditos y Débitos Bancarios se estima en \$300.352,6 millones, lo que significa un alza interanual del 32,5%, pero su participación en términos del PIB disminuye, en -0,01 puntos porcentuales.

También se espera un crecimiento de los impuestos Internos por debajo del crecimiento nominal del PIB, alcanzando un aumento del 26,5% con respecto al ejercicio anterior, atribuible a la variación nominal de las ventas.

Los Impuestos sobre los Combustibles totalizan \$157.894,7 millones, incrementándose un 29,2% respecto de la estimación prevista para 2018. En este caso el aumento interanual es el efecto del aumento de litros de combustibles vendidos e incrementos en las alícuotas aplicadas.

Finalmente, el Impuesto sobre los Bienes Personales aumenta un 69,4%, como consecuencia de los ajustes en las bases de cálculo en los bienes gravados como también, por incidencia del tipo de cambio sobre los bienes declarados en el exterior.

CUADRO 4
SECTOR PÚBLICO: INGRESOS TRIBUTARIOS Y CONTRIBUCIONES
DISTRIBUCIÓN NACIÓN, PROVINCIAS Y OTROS ENTES
En millones de \$

	2019
Administración Nacional	3.050.960
Otros Entes del SPN no financiero	237.006
Provincias	1.486.170
Total de Ingresos Tributarios y Ap. y Cont. a la Seg. Soc.	4.829.033

Fuente: Elaboración Propia en base al Proyecto de Presupuesto Nacional 2019

Es importante mencionar, que del total de la recaudación por impuestos y seguridad social, \$3.050.960 millones tienen como destino a la Administración Nacional (Administración Central, Organismos Descentralizados e Instituciones de la Seguridad Social) y \$237.006 millones a Otros Entes del Sector Público no Financiero. El monto

restante, \$1.486.170 millones es distribuido entre las provincias, en concepto de Coparticipación Federal y otras transferencias automáticas.

4. Estimación de los recursos corrientes y de capital

Recaudación del Sector Público Nacional No Financiero (SPNF)

El Sector Público Nacional incluye a la Administración Nacional, los Fondos Fiduciarios del Sector Público Nacional, las Empresas y Sociedades del Sector Público Nacional y Otros Entes del Sector Público Nacional, distinguiéndose en estos últimos el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP) y la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). El SPNF no incluye las operaciones correspondientes a las instituciones financieras del Gobierno Nacional (Bancos Oficiales) ni a las administraciones provinciales y municipales.

CUADRO 5
SECTOR PÚBLICO NACIONAL
INGRESOS CORRIENTES Y DE CAPITAL

Concepto	2018	2019	Variación %	2018	2019	Diferencia
	En millones de \$			En % del PIB		
I) INGRESOS CORRIENTES	2,618,742.1	3,622,139.6	38%	19.00%	19.67%	0.67%
- INGRESOS TRIBUTARIOS	1,472,792.2	2,134,302.3	45%	10.68%	11.59%	0.91%
- APORTES Y CONTRIB. A LA SEG. SOCIAL	923,376.0	1,208,553.1	31%	6.70%	6.56%	-0.14%
- RENTAS DE LA PROPIEDAD	135,908.1	179,862.1	32%	0.99%	0.98%	-0.01%
- OTROS INGRESOS CORRIENTES	86,665.8	99,422.1	15%	0.63%	0.54%	-0.09%
II) RECURSOS DE CAPITAL	6,049.7	99,121.5	1538%	0.04%	0.54%	0.49%
TOTAL RECURSOS (I+II)	2,624,791.8	3,721,261.1	42%	19.04%	20.21%	1.17%

Fuente: Elaboración Propia en base al Proyecto de Presupuesto Nacional 2019

Los recursos totales estimados para el ejercicio 2019 ascienden a \$3.721.261,1 millones (20,2% del PIB), lo que representa un aumento interanual equivalente a 1,17 puntos del mismo indicador.

Asimismo, se estima que el 93,6% de monto a recaudar por el SPNF, pertenece a la Administración Nacional, y el restante 6,4% a empresas y otros entes públicos.

Recaudación de la Administración Nacional

El proyecto de presupuesto 2019 contempla una recaudación de \$3.424.476 millones para la Administración Nacional en concepto de recursos corrientes y de capital, con un incremento del 42,9% con respecto a la estimación vigente para 2018.

El total de Recursos de la Administración Nacional, está compuesto en un 96,7% por ingresos corrientes, los que se estima aumentarán un 39,2% respecto a 2018. El resto de los recursos corresponden a ingresos de capital, para los que se espera un incremento del 524% i.a..

Los Ingresos tributarios y los aportes y contribuciones a la seguridad social concentran el 92,2% de los recursos corrientes de la Administración Nacional; siguen en orden de importancia las rentas de la propiedad, que constituyen el 5,4% del total. El resto de los recursos corrientes, ventas de bienes y servicios, y transferencias corrientes, representan el 0,4% del total.

CUADRO 6
ADMINISTRACIÓN NACIONAL
INGRESOS CORRIENTES Y DE CAPITAL
En millones de \$

	2018 (1)	2019 (2)	DIF. (2)-(1)	VAR. % (2)/(1)
I) INGRESOS CORRIENTES	2,378,005	3,309,774	931,768	39.2%
- INGRESOS TRIBUTARIOS	1,380,230	2,007,700	627,470	45.5%
- APORTES Y CONTRIBUCIONES A LA SEG. SOCIAL	797,875	1,043,257	245,383	30.8%
- RENTAS DE LA PROPIEDAD (1)	132,663	179,535	46,872	35.3%
- OTROS INGRESOS CORRIENTES	67,238	79,282	12,044	17.9%
II) RECURSOS DE CAPITAL	18,383	114,702	96,319	524.0%
TOTAL RECURSOS (I+II)	2,396,388	3,424,476	1,028,088	42.9%

Fuente: Elaboración Propia en base al Proyecto de Presupuesto Nacional 2019

(1) Excluye las siguientes rentas de la propiedad generadas en el ámbito del Sector Público

El mayor incremento previsto para 2019 dentro de los componentes de los ingresos corrientes corresponde a los Ingresos Tributarios con una variación interanual del 45,5%, la cual en valores absolutos (+ \$627.470 millones) representa el 67,3 % del aumento total.

En cuanto, a las Rentas de la Propiedad, el proyecto presentado prevé que tengan un crecimiento nominal del 35,3%, pasando de \$132.663 millones en 2018 a \$179.535 millones en el año 2019.

El principal concepto de las Rentas de la Propiedad, son las utilidades del Fondo de Garantía de Sustentabilidad administrado por la ANSES. El PPN 2019 espera que las utilidades del FGS alcancen en 2019 los 215.339 millones, con un crecimiento del 41,0% ia. Gran parte de este incremento interanual se debe a los efectos de la devaluación de nuestra moneda sobre los rendimientos de activos denominados en moneda extranjera, y otra a las mayores tasas de interés del mercado local.

Al igual que en 2018, el Proyecto del Poder Ejecutivo contempla en las Rentas de la Propiedad, utilidades provenientes del Banco de la Nación Argentina por \$15.000 millones.

El Proyecto de Ley de Presupuesto de la Administración Nacional para 2019 no contempla utilidades del Banco Central, que habitualmente constituía un concepto de recaudación muy significativo dentro de las Rentas de la Propiedad. Calculadas como la diferencia entre los resultados positivos (cambios en la cotización del activo por variaciones en el tipo de cambio) y los resultados negativos (intereses pagados por instrumentos emitidos por la autoridad monetaria, y otros gastos). Es dable esperar un resultado positivo para el BCRA en vista de la devaluación de nuestra moneda y la reducción en el stock de LEBAC.

Los Otros Ingresos Corrientes, que figuran en el Cuadro 6, abarcan principalmente a los Ingresos no tributarios, estimados en \$66.169 millones (+ 17,0% ia.), la Venta de Bienes y Servicios previstas en \$6.060 millones (-5,3% i.a.) y las Transferencias Corrientes (\$7.051 millones, +65,0% i.a.).

En cuanto a los Recursos de Capital, los mismos están previstos en \$114.702 millones, lo que representa un aumento del 524% (+\$96.319 millones). En este rubro se incluye la venta de activos (maquinarias, terrenos, acciones y participaciones de capital), el recupero de préstamos y las transferencias de capital. El proyecto de Ley de Presupuesto contiene \$21.163 millones por ventas de tierras y terrenos, unos \$73.661 millones por venta de acciones del Fondo de Garantía de la Sustentabilidad de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS) para afrontar, según explica el Mensaje elaborado por el Poder Ejecutivo Nacional, el pago de las prestaciones del Programa Nacional de Reparación Histórica.

5. 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

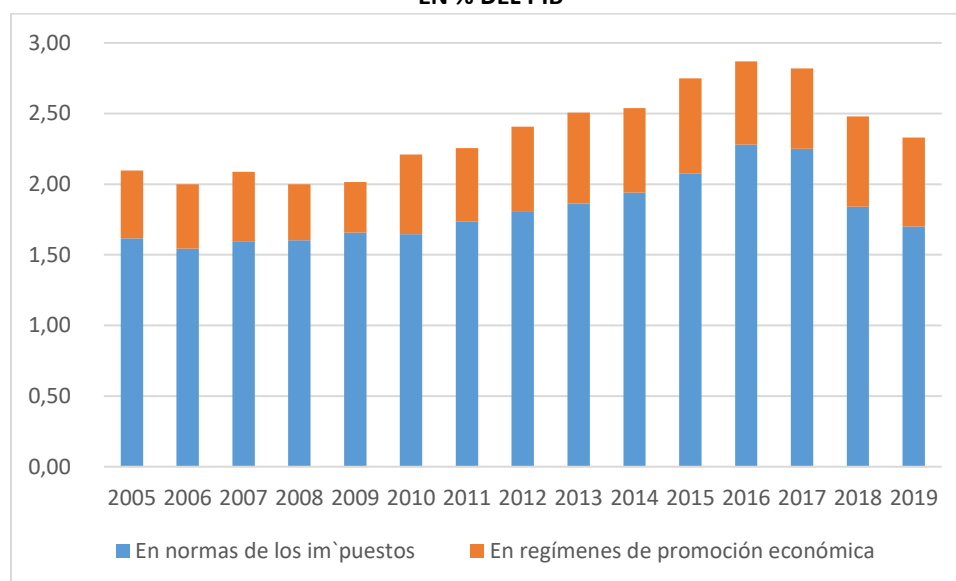
impositivos en la medida en que la propia legislación tributaria establece distintos esquemas que autorizan pagos menores que los definidos dentro del régimen general.

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.

La estimación de los Gastos Tributarios tiene por objeto primordial aportar una mayor transparencia a la política fiscal, al hacer explícitos los montos que el Estado Nacional deja de percibir en concepto de ingresos tributarios, por las políticas públicas que realiza a través del otorgamiento de preferencias de carácter impositivo.

Esta sección no pretende hacer una valoración de las políticas implícitas en los distintos regímenes, pero sí ayudar a conocer con más detalle los impuestos involucrados, los sectores beneficiados y la incidencia relativa de este tipo de iniciativas.

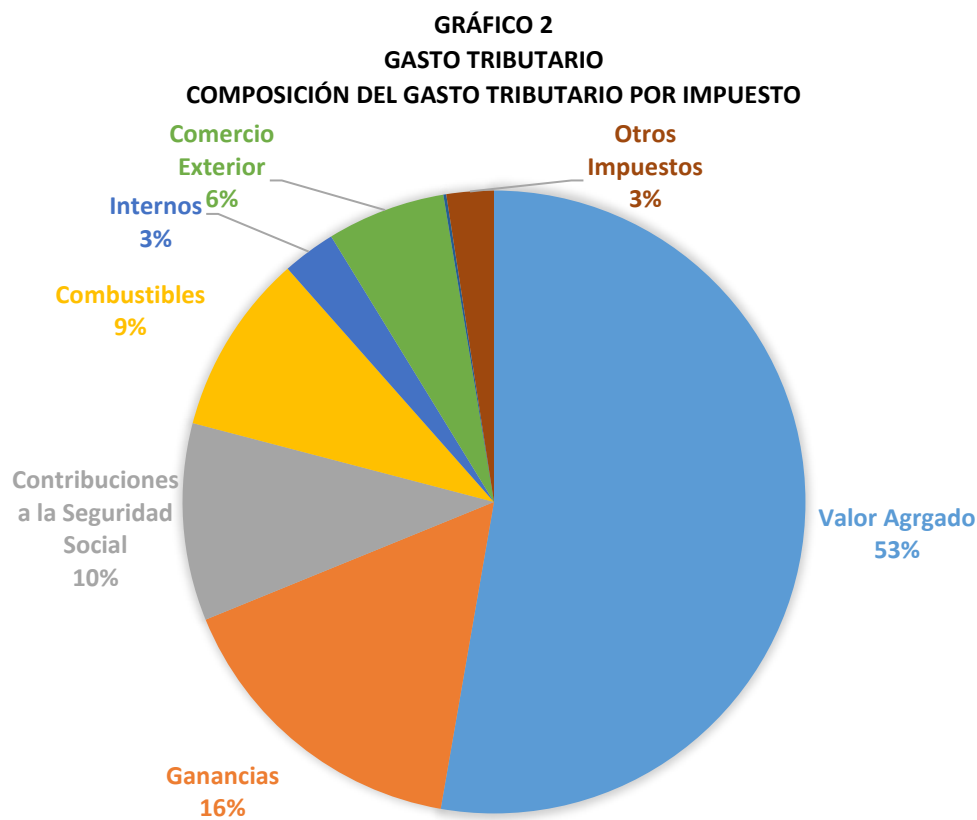
GRÁFICO 1
GASTOS TRIBUTARIOS
EVOLUCIÓN 2005-2019
EN % DEL PIB



Fuente: Elaboración Propia en base al Proyecto de Presupuesto Nacional 2019, Subsecretaría de Ingresos Públicos de la Nación e INDEC

En el gráfico anterior se ilustra la evolución de los gastos tributarios para el periodo 2005 – 2019. En este intervalo, en promedio 77% de los gastos tributarios están contenidos en las normas que regulan los impuestos, mientras que el 23% restante está orientado a regímenes de promoción. En términos del Producto Bruto Interno representan en promedio un 2,3%, con un mínimo de 2% en los años 2006 y 2008 mientras que el máximo se situó en 2,83% en el año 2017.

La estimación de los gastos tributarios para 2019 elaborada por la Subsecretaría de Ingresos Públicos indica una disminución en términos del PIB de -0,15 pp respecto del mismo cálculo para 2018. Expresado en pesos, el total de gastos tributarios será de \$429.454 millones de los cuales \$312.898 millones están contenidos en normas relativas a los impuestos mientras que \$ 116.146 millones corresponden a regímenes de promoción.



Fuente: Elaboración Propia en base al Proyecto de Presupuesto Nacional 2019

Como se observa en el Gráfico 2, el gasto tributario se concentra principalmente en el Impuesto al Valor Agregado, las Contribuciones a la Seguridad Social y en el Impuesto a las Ganancias, que alcanzan a explicar el 70% del gasto tributario total.

Para el caso del Impuesto al Valor Agregado, el Proyecto de Ley de Presupuesto contempla un gasto tributario de \$226.531 millones, que equivale al 1,23% del PIB. De ese monto, el 87,5% se origina en las exenciones y alícuotas reducidas establecidas en la ley del tributo y el restante 12,5% es consecuencia de los beneficios otorgados por diversos regímenes de promoción económica. Las exenciones se concentran en los sectores salud y educación: entre los primeros figuran exenciones a la prestación de servicios de salud del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, mientras que en el sector educación las exenciones corresponden a servicios educativos.

El Gasto Tributario del Impuesto a las Ganancias, equivale al 16% del total del gasto tributario y alcanza los \$69.144 millones (0,38% del PIB). Los beneficios más importantes en este tributo corresponden a las exenciones de las ganancias de las remuneraciones de

los magistrados, de asociaciones civiles, mutuales y otras sin fines de lucro. Vale la pena recordar que a partir de 2018 dejaron de ser aplicables las exenciones a intereses de títulos públicos, intereses de depósitos en entidades financieras e intereses de obligaciones negociables percibidos por personas físicas, que en 2017 representaron un 0,48% del PIB.

El Gasto Tributario correspondiente a las Contribuciones a la Seguridad Social (10,2% del total del Gasto Tributario) está previsto en \$ 43.990 millones (0,24% del PIB), destacándose la reducción de las Contribuciones Patronales por zona geográfica (\$ 40.314 millones).

En el Impuesto sobre los Combustibles, se estima un gasto tributario de \$40.369 millones (0,22% del PIB). La mayor parte de estos Gastos se origina en el Régimen para la producción y uso sustentable de los biocombustibles, Leyes Nros. 26.093 y 26.334, en la exención vigente para los combustibles utilizados en la zona sur del país, y en la diferencia de alícuotas entre las naftas y el Gasoil (sólo se considera el consumo de automóviles gasoleros).

CUADRO 7
GASTOS TRIBUTARIOS EN LA REPUBLICA ARGENTINA
ESTIMACIONES PARA LOS AÑOS 2018 – 2019

IMPUESTO	2018		2019	
	MILL. DE \$	% DEL PIB	MILL. DE \$	% DEL PIB
TOTAL	341,943.9	2.48	429,545.1	2.33
- En normas de los impuestos	236.357,9	2,30	253,388.3	1.84
- En regímenes de promoción económica	57.325,5	0,56	88,555.7	0.64
VALOR AGREGADO	169,664.1	1.23	226,532.1	1.23
- En normas del impuesto	147,812.6	1.07	198,217.6	1.08
- En regímenes de promoción económica	21,851.5	0.16	28,314.5	0.15
GANANCIAS	54,252.1	0.39	69,144.4	0.38
- En normas del impuesto	31,624.0	0.23	39,683.3	0.22
- En regímenes de promoción económica	22,628.0	0.16	29,461.1	0.16
CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL	44,483.8	0.32	43,990.7	0.24
- En normas del impuesto	44,483.8	0.32	43,990.7	0.24
COMBUSTIBLES	29,506.3	0.21	40,369.0	0.22
- En normas del impuesto	20,711.8	0.15	29,087.0	0.16
- En regímenes de promoción económica	8,794.5	0.06	11,282.0	0.06
INTERNOS	9,850.7	0.07	11,902.6	0.06
- En normas del impuesto	958.3	0.01	1,272.6	0.01
- En regímenes de promoción económica	8,892.4	0.06	10,630.0	0.06
COMERCIO EXTERIOR	18,891.9	0.14	26,429.1	0.14
- En regímenes de promoción económica	18,891.9	0.14	26,429.1	0.14
BIENES PERSONALES	7,797.8	0.06	647.5	0.00
- En normas del impuesto	7,797.8	0.06	647.5	0.00
IMPUESTOS DIVERSOS	7,497.3	0.05	10,529.7	0.06
- En regímenes de promoción económica	7,497.3	0.05	10,529.7	0.06

Fuente: Elaboración Propia en base al Proyecto de Presupuesto Nacional 2019

6. Disposiciones sobre recursos en el articulado

En esta sección se reseñan los artículos del Proyecto de Ley de Presupuesto que contienen disposiciones sobre recursos

- **Art. 20, Capítulo III:** determina un total de \$3.580 millones en concepto de contribuciones al Tesoro Nacional de cada organismo. En 2018 se previeron \$1.590 millones.
- **Art. 21, Capítulo III:** define en \$436 millones el monto de la tasa regulatoria nuclear (art. 26, Ley Nº 24.804). Este importe forma parte de los recursos propios del Organismo y se aplican para ejercer sus funciones de contralor.
- **Art. 22, Capítulo III:** proroga:
 - la suspensión de la constitución del Fondo Anticíclico Fiscal (art. 9, Ley Nº 25.152);
 - la alícuota de 1,9% que define los ingresos de la AFIP originalmente establecidos por el inciso a) del artículo 1º del Decreto Nº 1399; y
 - mantiene en 0,65% la alícuota (inciso a, del artículo 2º de la Ley Nº 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. 23, Capítulo III:** establece que el producido por la aplicación de determinadas multas formará parte de un recurso de afectación específica del Ministerio de Producción y Trabajo (infracciones a la Ley de Abastecimiento, de Lealtad Comercial, de Defensa del Consumidor, de Regulación de Tarjetas de Crédito, de Publicidad con Fines Turísticos, del Servicio de Conciliación Previa en las Relaciones de Consumo y de Defensa de la Competencia.)
- **Art. 24, Capítulo III:** afecta como ingresos propios al Fondo Fiduciario para el Desarrollo del Capital Emprendedor el recupero de créditos otorgados en el marco de los Programas “Capital Semilla” y “Fondo Semilla”.
- **Art. 25, Capítulo III:** afecta al Ministerio de Producción y Trabajo el recupero de los préstamos que dicho Ministerio hubiera otorgado.
- **Art. 26, Capítulo IV:** Establece un cupo fiscal de U\$S 500 millones para ser aplicados a determinados beneficios promocionales (Fomento de Energías Renovables). En términos generales los beneficios consisten en la exención de tasas y otros gravámenes necesarios para la introducción de bienes de capital.
- **Art. 27, Capítulo IV:** Establece un cupo fiscal de \$100 millones que tiene por finalidad fomentar la generación de energía eléctrica y su integración a la red pública.
- **Art. 28, Capítulo IV:** fija en \$830 millones los créditos fiscales para aplicarse a establecimientos industriales que tengan organizados cursos de educación técnica (Ley 22.317 y sus modificatorias.)
- **Art. 29, Capítulo IV:** fija el cupo fiscal incluido en la Ley 23.877 que consiste en el otorgamiento de certificados de crédito fiscal aplicables al pago de impuestos,

- para actividades que tengan por objeto la promoción y fomento de la investigación y desarrollo, la transmisión de tecnología y la asistencia técnica. Para el próximo ejercicio el cupo se establece en \$1.500 millones.
- **Art. 30, Capítulo IV:** El cupo fiscal asignado en este artículo es de \$200 millones, que se instrumentará a través de métodos de depreciación acelerada para el caso del Impuesto a las Ganancias y devolución anticipada en lo que se refiere al Impuesto al Valor Agregado, concentrado en las actividades de desarrollo y producción de biotecnología moderna.
 - **Art. 73, Capítulo XI:** modifica el lapso para la prescripción de ciertos delitos aduaneros, de cinco a tres años.
 - **Art. 75, Capítulo XI:** faculta a la Administración Federal de Ingresos Públicos a establecer un régimen de reintegros orientado a los consumidores finales, que tenga como finalidad estimular mecanismos de formalización de la economía y el cumplimiento de las obligaciones tributarias.
 - **Art. 76, Capítulo XI:** permite a los sujetos que realizan actividades de impresión de libros, folletos e impresos, la compensación del Impuesto al Valor Agregado contra el mismo impuesto pagado para ciertas operaciones gravadas. En el caso que todavía les quede saldo a favor, les será acreditado contra otros impuestos nacionales.
 - **Art. 80, Capítulo XI:** modifica el artículo 10 del Código Aduanero, y propone que las prestaciones de servicios realizadas en el país, cuya explotación efectiva se realice en el exterior, tengan el tratamiento de una mercadería.
 - **Art. 81, Capítulo XI:** modifica el artículo 91 de Código Aduanero, para considerar como exportadores a las personas prestadores y/o cedentes de servicios, en los términos del párrafo anterior.
 - **Art. 82, Capítulo XI:** relacionado con los dos párrafos anteriores, el artículo propone que para la determinación del derecho de exportación que correspondiera, se tomará como valor imponible el monto que surja de la factura correspondiente.
 - **Art. 83, Capítulo XI:** faculta al Poder Ejecutivo a establecer Derechos de Exportación de hasta un 33% del valor FOB, pudiendo ejercer esta facultad hasta el 31 de diciembre de 2021.
 - **Art. 85, Capítulo XI:** deroga la exención del impuesto a las ganancias para las siguientes tipologías de cooperativas y mutuales: de ahorro, crédito, financieras, de seguros y/o reaseguros, a la vez que permite aplicar el pago del impuesto al gravamen establecido en la Ley 23.427.
 - **Art. 86, Capítulo XI:** deroga exenciones en el impuesto a las ganancias aplicables a complementos salariales de empleados públicos nacionales, provinciales y municipales.
 - **Art. 88, Capítulo XI:** refiere a la actualización de la base de cálculo para la determinación del Impuesto Interno de los bienes comprendidos en el Capítulo IX de la Ley de Impuestos Internos (vehículos automóviles y motores, embarcaciones de recreo o deportes y aeronaves.)

- **Art. 90, Capítulo XI:** limita a la suma de \$15.000 millones la devolución de saldos a favor del Impuesto al Valor Agregado que se hubieran originado en la compra, construcción, fabricación, elaboración o importación definitiva de bienes de uso.
- **Art. 91, Capítulo XI:** prorroga hasta el 15 de septiembre de 2019 el plazo que tiene el Poder Ejecutivo para presentar un proyecto de Ley que reglamente aspectos de la Unidad de Valor Tributaria a los efectos de determinar los importes fijos, impuestos mínimos, escalas, sanciones y todo otro parámetro monetario contemplado en las leyes de tributos y demás obligaciones que se encuentren a cargo de la Administración Federal de Ingresos Públicos.
- **Art. 92, Capítulo XII:** exime del pago del Impuesto al Valor Agregado los trabajos destinados a viviendas sociales.
- **Art. 93, Capítulo XII:** faculta a los sujetos que realicen trabajos destinados a viviendas sociales, a compensar contra el pago del Impuesto al Valor Agregado montos adeudados por compra, fabricación, elaboración o importación definitiva de bienes.
- **Art. 97, Capítulo XIII:** faculta al traspaso al otro ejercicio de los saldos no utilizados (provenientes de enajenación de inmuebles del Estado) a las mismas jurisdicciones y entidades.
- **Art. 104, Capítulo XIII:** faculta al Jefe de Gabinete de Ministros a incorporar los recursos provenientes del Programa de Sustentabilidad Ambiental y Seguros, a la Secretaría de Gobierno de Agroindustria del Ministerio de Producción y Trabajo
- **Art. 107, Capítulo XIII:** exime del pago de derechos de importación y del Impuesto al Valor Agregado a las importaciones que se apliquen para el consumo de la actividad ferroviaria.
- **Art. 108, Capítulo XIII:** exime del pago de derechos de importación, tasas por servicios aeroportuarios y de estadística, la importación de bienes de capital y para consumo de la Empresa Argentina de Navegación Aérea S.E.
- **Art. 109, Capítulo XIII:** exime del pago de derechos de importación que gravan las importaciones para consumo de material portuario que estén destinadas a proyectos de inversión para el fortalecimiento y mejoramiento del sistema portuario de pasajeros y cargas.
- **Art. 112, Capítulo XIII:** establece que los recursos del Fondo Nacional de Energía (Leyes 15.336 y 24.065) no formarán parte del Presupuesto de la Administración Nacional.
- **Art. 113, Capítulo XIII:** exime del pago del Impuesto sobre los Combustibles a las importaciones de gasoil y diesel oil que tengan por finalidad compensar picos de demanda de esos combustibles.
- **Art. 117, Capítulo XIII:** determina que los recursos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino destinados al pago de haberes en el marco del Programa Nacional de Reparación Histórica, serán registrados como un recurso de capital.
- **Art. 118, Capítulo XIII:** establece que el Banco de la Nación Argentina transferirá al Tesoro hasta la suma de \$15.000 millones.

- **Art. 123, Capítulo XIII:** establece mecanismos para financiar las tareas de verificación y control de la Unidad de Información Financiera (tasas)

7. Conclusiones

Es importante destacar que las previsiones presupuestarias para 2019 fueron elaboradas en un contexto nacional de volatilidad e incertidumbre, sin embargo hay algunos elementos que deben tenerse en consideración.

El Poder Ejecutivo elaboró las proyecciones macroeconómicas con anterioridad a la vigencia del nuevo mecanismo de flotación cambiaria de bandas móviles, y con una política monetaria, basada en el crecimiento nulo de la base monetaria.

Con respecto al esquema de flotación cambiaria, deberá prestarse atención a su evolución y eventual impacto en el nivel general de precios, en términos de presión sobre las tarifas, combustibles y bienes transables. Por el lado de la política monetaria restrictiva, es dable esperar efectos negativos en el nivel de actividad económica. Estos dos factores introducen el desafío de que las variables macroeconómicas proyectadas estén en línea con las variables que se observarán en 2019. Una mención aparte merece la dinámica prevista para las exportaciones, cuya evolución depende de un conjunto de factores exógenos sensibles e inciertos, y con efectos directos en la performance del sector externo (reactivación de Brasil, discrepancias en las políticas entre China y Estados Unidos, elementos climáticos, por mencionar algunos).

Además de los desvíos propios de la evolución de las variables macroeconómicas, en el cálculo de recursos hay supuestos que dependen de aprobación parlamentaria (exenciones en el Impuesto a las Ganancias y la venta parcial de acciones del Fondo de Garantía de la Sustentabilidad administrado por la ANSeS) y su eliminación ameritaría introducir modificaciones al cálculo propuesto. Adicionalmente, en todos los impuestos se han formulado (sin explicitar cualitativa y cuantitativamente) supuestos relativos a mejoras en la fiscalización, cuya aplicación en un contexto de recesión podrían ser difíciles.

Para finalizar, y con relación a los contenidos del articulado, se quiere resaltar la profusión de artículos que no se relacionan con la aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto que se somete a aprobación, contrariando el espíritu del artículo 20 de la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, que dispone que no podrán contener disposiciones de carácter permanente; ni reformar o derogar leyes vigentes; ni crear, modificar o suprimir tributos u otros ingresos.

**ANEXO 1
PRESIÓN TRIBUTARIA NACIONAL
EVOLUCIÓN 2004-2019
EN % DEL PIB**



Fuente: Elaboración Propia en base al Proyecto de Presupuesto Nacional 2019, Subsecretaría de Ingresos Públicos de la Nación e INDEC

ANEXO 2
SECTOR PÚBLICO NACIONAL
INGRESOS CORRIENTES Y DE CAPITAL PARA LOS AÑOS 2018 - 2019

CONCEPTO	2018			2019			DIFERENCIAS % (2) vs. (1)
	ADMINIST. NACIONAL	EMPRESAS Y OTROS ENTES PÚBLICOS	TOTAL (1)	ADMINIST. NACIONAL ²	EMPRESAS Y OTROS ENTES PÚBLICOS ³	TOTAL (2)	
I) INGRESOS CORRIENTES	2,369,258	249,484	2,618,742	3,296,123	326,017	3,622,140	38.3%
- INGRESOS TRIBUTARIOS	1,380,230	92,562	1,472,792	2,007,700	126,603	2,134,302	44.9%
- APORTES Y CONTRIB. A LA SEG. SOCIAL	797,875	125,501	923,376	1,043,257	165,296	1,208,553	30.9%
- RENTAS DE LA PROPIEDAD	127,099	8,810	135,908	170,083	9,779	179,862	32.3%
- OTROS INGRESOS CORRIENTES	64,055	22,611	86,666	75,083	24,339	99,422	14.7%
II) RECURSOS DE CAPITAL	3,757	2,293	6,050	95,197	3,925	99,122	1538.5%
TOTAL RECURSOS (I+II)	2,373,015	251,777	2,624,792	3,391,320	329,942	3,721,261	41.8%

Fuente: Elaboración Propia en base al Proyecto de Presupuesto Nacional 2019