

ESTIMACION DE RECURSOS
Aspectos relevantes contenidos en el
Proyecto de Ley de Presupuesto 2018

Índice

1. Introducción	3
2. Contexto macroeconómico	3
3. Estimación de Recursos Tributarios	6
Estimación de Recursos Tributarios 2017	6
Estimación de Recursos Tributarios 2018	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	17
7. Conclusiones	21
ANEXO ESTADÍSTICO	23

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 2018, presentado en el Honorable Congreso de la Nación, el pasado 15 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 estudiarán las principales variables del contexto macroeconómico para 2017, 2018, y los años siguientes hasta 2021;
- En la tercera sección se analizará el total de Recaudación de Impuestos, y Aportes y Contribuciones a la Seguridad, que se estima recaudar en 2017 y 2018.
- En la cuarta sección se analizarán 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 pasará a explorar 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

Las pautas macroeconómicas son un insumo esencial para la estimación de recursos del Proyecto de Presupuesto Nacional, por ello se hace necesario su análisis integral con el cálculo de recursos.

En el Proyecto de Presupuesto Nacional 2018 (PPN 2018), como es de costumbre se incluyen las estimaciones macroeconómicas, las cuales prevén un aumento del Producto Interno Bruto (PIB) del 3% en el 2017 y del 3,5% para el año 2018. Si se lo compara con los resultados del Relevamiento de Expectativas de Mercado (REM),

realizado por el BCRA, los participantes del REM proyectan que el crecimiento del PIB sea del 2,8% durante el año 2017, y de un 3,0% para el año próximo, lo cual muestra una expectativa de crecimiento del gobierno nacional para el año 2018, mayor que la esperada por las consultoras del mercado en 0,5 puntos porcentuales (p.p.).

El Ministerio de Hacienda, en el mensaje del PPN 2018, explica el aumento del PIB en el año 2018 por una suba de la inversión aún mayor a la de 2017, que llegaría al 12,0% ia. y un aumento del consumo del 3,0%. También se prevé una aceleración de las exportaciones hasta el 5,6% ia. y una desaceleración de las importaciones al 6,8% ia.

Es importante mencionar que, en estos días, con posterioridad a la elaboración del PPN 2018 y de los informes antes mencionados, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) publicó la estimación del PIB de segundo trimestre del año 2018, la cual muestra un incremento de 2,7% con relación al mismo período del año anterior.

CUADRO 1
PROYECCIONES MACROECONÓMICAS
Proyecto de Presupuesto Nacional 2018

	2017	2018	2019	2020	2021
PIB; variación real	3,0%	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%
PIB; variación precios implícitos	24,0%	16,2%	7,2%	5,6%	5,6%
Consumo; variación real	3,4%	3,0%	2,2%	2,6%	2,8%
Inversión; variación real	10,1%	12,0%	10,1%	8,4%	7,4%
Exportaciones FOB; miles de mill. de US\$	58,8	62,0	65,6	69,3	73,3
Importaciones CIF; miles de mill. de US\$	63,3	67,6	71,6	76,2	80,9
Saldo Comercial; miles de mill. de US\$	-4,5	-5,6	-6,0	-6,9	-7,6
Tipo de cambio \$/US\$; promedio	16,7	19,3	20,4	21,2	21,9
Variación anual IPC	24,5%	15,7%	7,7%	6,2%	6,2%

Fuente: Elaboración Propia en base al Proyecto de Presupuesto Nacional 2018

Para los años subsiguientes, el Poder Ejecutivo establece como fin de política económica una estabilización de la tasa de crecimiento del PIB alrededor del 3,5% ia. A su vez, proyecta un sendero de expansión de la inversión de forma de alcanzar una participación de la inversión en el PIB del 20%, definido dicho nivel, en el mensaje de PPN 2018, como el nivel de inversión necesario para alcanzar un crecimiento sostenible del 3,5% del PIB.

Como consecuencia del incremento de las importaciones superior al de las exportaciones, se estima un saldo comercial deficitario de U\$S 4.500 millones para 2018, con una tendencia creciente del déficit comercial hasta el año 2021, inclusive.

Con respecto a la inflación, se espera una inflación de los precios al consumidor del 24,5% para el año 2017, una importante disminución en el año 2018, para llegar al 15,7% anual y continuando con un sendero de reducción hasta el año 2020, alcanzando una inflación del 6,2% en ese año. Si se lo compara con el REM, se pronostica una inflación de 15,7% para el año 2018 pero con la diferencia que el REM se refiere a inflación interanual y el PPN 2018 al promedio interanual.

En cuanto a la política cambiaria, se prevé un tipo de cambio promedio de 16,7 \$/U\$S y 19,3 \$/U\$S en 2017 y 2018, respectivamente, lo que representa una suba del tipo de cambio del 15,6%, variación que es prácticamente igual a la inflación (IPC) esperada en el presupuesto. Se estima que el tipo de cambio promedio llegará a 20,4 \$/U\$S (+7,70%) en 2019, 21,2 \$/U\$S (+6,20%) en 2020 y a 21,9 \$/U\$S (+6,20%) en 2021, lo que muestra un crecimiento del tipo de cambio menor a la inflación esperada, mostrando una tendencia a la apreciación de la moneda nacional.

En lo que va del año, el tipo de cambio promedio es de 16,2 \$/U\$S y si se lo proyecta, con el tipo de cambio estimado del REM, se obtiene un tipo de cambio promedio en el año 2017 de 16,7 \$/U\$S, el cual es igual al proyectado en el PPN 2018. Si se calcula el tipo de cambio promedio tomando el valor de diciembre 2018 del REM y se supone una trayectoria lineal de crecimiento del tipo de cambio, se obtiene un tipo de cambio de 19,5 \$/U\$S que es solamente inferior en un 1% al estimado en el PPN.

3. Estimación de Recursos Tributarios

Estimación de Recursos Tributarios 2017

El Ministerio de Hacienda estima una recaudación de Impuestos Nacionales y Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social para el año 2017 de \$ 2.563.117 millones lo que significa un crecimiento del 23,8% ia. con respecto al 2016. Dicho monto es un 1,2% (+\$30.930 mill.) superior al estimado en el Presupuesto 2017.

CUADRO 2
RECAUDACIÓN TRIBUTARIA TOTAL 2017 vs 2016
Proyecto de Presupuesto Nacional 2018

Concepto	2016	2017 (PPN 18)	Variación %
Ganancias	432.907	532.083	22,9%
Bienes Personales	19.541	19.458	-0,4%
IVA Neto de Reintegros	568.234	723.354	27,3%
Impuestos Internos	46.873	66.593	42,1%
Ganancia Mínima Presunta	3.246	2.831	-12,8%
Derechos de Importación	55.305	64.869	17,3%
Derechos de Exportación	71.509	75.989	6,3%
Tasa de Estadística	1.060	1.283	21,0%
Combustibles Naftas	32.123	44.019	37,0%
Combustibles Otros	43.541	55.683	27,9%
Monotributo Impositivo	6.873	9.914	44,2%
Créditos y Débitos Bancarios y Otras Operatorias	131.669	169.731	28,9%
Otros Impuestos	121.092	68.305	-43,6%
Subtotal Tributarios	1.533.974	1.834.111	19,6%
Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social	536.180	729.006	36,0%
TOTAL	2.070.154	2.563.117	23,8%

Fuente: Elaboración Propia en base al Proyecto de Presupuesto Nacional 2018 y Subsecretaría de Ingresos Públicos de la Nación

La recaudación acumulada hasta agosto de 2017, está creciendo al 31,2%, lo que implica una desaceleración en la recaudación para alcanzar un crecimiento interanual del 23,8%. Dicha desaceleración se observa en:

- Otros Impuestos: explica gran parte de la desaceleración de la recaudación en el último trimestre del año, debido a la estacionalidad del ingreso de fondos por el la Ley de Blanqueo. Dichos fondos se registraron mayoritariamente en el último trimestre del año 2016 (\$106.000 mill. aproximadamente) y en el primer trimestre del 2017 (\$40.000 mill. aproximadamente).
- Impuestos al Valor Agregado (IVA): el PPN 2018 prevé un crecimiento del 27,3%, mientras que a agosto 2017 lleva un crecimiento acumulado del 29,0%.
- Impuesto a las Ganancias: el PPN 2018 prevé un crecimiento del 22,9% mientras que a agosto 2017 lleva un crecimiento acumulado del 25,1%.
- Derechos de importación: llevan un crecimiento acumulado a agosto 2017 del 20,9 %, mientras que el PPN 2018 prevé un crecimiento del 17,3% i.a. en el 2017 con respecto al 2016.

En sentido opuesto, el PPN 2018, estima una recuperación en los últimos meses del año en la recaudación de Impuestos a los Bienes Personales, generada por el corrimiento de vencimientos. También estima un crecimiento de los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social del 36% i.a., valor que se encuentra muy por encima del 32,1%, que lleva de crecimiento acumulado en el año hasta el mes de agosto.

Estimación de Recursos Tributarios 2018

Se estima una recaudación de Impuestos Nacionales y Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social para el año 2018 de \$ 3.043.135 millones lo que representa un crecimiento del 18,7% i.a. (+\$480.019 mill.). En términos del PIB, la recaudación alcanzaría el 24,6%, lo cual constituye una disminución de -0,31 p.p. del PIB con respecto a la recaudación estimada para el año 2017, en el PPN 2018.

Entre los impuestos de mayor crecimiento, se destacan los derechos de importación que alcanzan un crecimiento interanual estimado del 24,3%, valor que se encuentra por debajo de la estimación de crecimiento nominal de las importaciones (+27,1%). En términos del PIB, se espera recaudar en Derechos de Importación un 0,65% (+0,02%) del PIB. Por su parte, los Derechos de Exportación crecen un 14,5%, lo que representa una caída del PIB del -0,04%. Dicha disminución se debe a la reducción escalonada de alícuotas prevista en la legislación vigente.

CUADRO 3
RECAUDACIÓN TRIBUTARIA TOTAL 2018 vs 2017
Proyecto de Presupuesto Nacional 2018

Concepto	2016	2017	Variación	2016	2017	Diferencia
	En millones de \$		%	En % del PIB		
Ganancias	532.083	642.261	20,7%	5,17%	5,19%	0,02%
Bienes Personales	19.458	13.802	-29,1%	0,19%	0,11%	-0,08%
IVA Neto de Reintegros	723.354	871.642	20,5%	7,04%	7,05%	0,02%
Impuestos Internos	66.593	77.464	16,3%	0,65%	0,63%	-0,02%
Ganancia Mínima Presunta	2.831	2.178	-23,1%	0,03%	0,02%	-0,01%
Derechos de Importación	64.869	80.641	24,3%	0,63%	0,65%	0,02%
Derechos de Exportación	75.989	86.991	14,5%	0,74%	0,70%	-0,04%
Tasa de Estadística	1.283	1.528	19,1%	0,01%	0,01%	0,00%
Combustibles Naftas	44.019	50.568	14,9%	0,43%	0,41%	-0,02%
Combustibles Gasoil	19.243	22.243	15,6%	0,19%	0,18%	-0,01%
Combustibles Otros	36.440	39.918	9,5%	0,35%	0,32%	-0,03%
Monotributo Impositivo	9.914	12.055	21,6%	0,10%	0,10%	0,00%
Créditos y Débitos Bancarios y Otras Operatorias	169.731	201.738	18,9%	1,65%	1,63%	-0,02%
Otros Impuestos	68.305	49.468	-27,6%	0,66%	0,40%	-0,26%
Subtotal Tributarios	1.834.111	2.152.496	17,4%	17,84%	17,41%	-0,43%
Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social	729.006	890.639	22,2%	7,09%	7,20%	0,11%
TOTAL	2.563.117	3.043.135	18,7%	24,93%	24,61%	-0,31%

Fuente: Elaboración Propia en base al Proyecto de Presupuesto Nacional 2018

Luego le siguen los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social, para los que se espera alcanzar un crecimiento del 22,2%. El PEN justifica dicho aumento por la variación de los salarios, por el número de aportantes efectivos motivados por el crecimiento esperado en el empleo y la disminución del trabajo informal asociada tanto a la mejora en las condiciones económicas como al mayor esfuerzo de fiscalización. Dicho aumento representa un crecimiento, de los Aportes y Contribuciones, de 2 puntos porcentuales por encima del crecimiento nominal del PIB (20,2%) previsto en el PPN 2018.

A su vez, el Impuesto a las ganancias y el IVA crecen levemente por arriba del aumento nominal del PIB. En el caso del impuesto a las Ganancias aumentaría un 20,7% interanual (+\$110.178). Según el PPN 2018, dicho incremento se explicaría por los aumentos proyectados en los niveles de actividad económica, remuneraciones e importaciones (generan una mayor recaudación proveniente de los regímenes de

retención y percepción). En el caso del IVA, el más importante en términos de volumen de recaudación, se estima que aumente un 20,5% respecto del año 2017, acompañando el crecimiento del consumo previsto en el PPN 2018.

La recaudación del impuesto sobre los Créditos y Débitos se estima en \$201.738 millones, lo que significa un alza interanual del 18,9%, inferior al crecimiento estimado del PIB, en -1,34 puntos porcentuales.

También se espera un crecimiento de los impuestos Internos Coparticipados por debajo del crecimiento nominal del PIB, alcanzando un aumento del 16,3% con respecto al año.

El mismo comportamiento se estima para el impuesto a los combustibles. El impuesto sobre las naftas se incrementaría un 14,9% ia. y el impuesto sobre el gas oil y otros combustibles, aumentaría un 11,6%, en ambos casos, su disminución con respecto al PIB se debe, principalmente, a cuestiones de índole administrativa relacionadas con el uso de los créditos fiscales de otros impuestos que incrementaron la base de comparación de 2017.

En sentido contrario, la recaudación del impuesto sobre los Bienes Personales disminuirá un 23%, debido a la disminución de las alícuotas, el aumento del mínimo no imponible y la exención del impuesto para los contribuyentes cumplidores.

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

	2018
Administración Nacional	1.945.606
Otros Entes del SPN no financiero	203.466
Provincias	894.063
Total de Ingresos Tributarios y Ap. y Cont. a la Seg. Soc.	3.043.135

Fuente: Elaboración Propia en base al Proyecto de Presupuesto Nacional 2018

Es importante mencionar, que del total recaudado por impuestos y seguridad social, \$1.945.606 millones tienen como destino a la Administración Nacional (Administración Central, Organismos Descentralizados e Instituciones de la Seguridad Social) y \$203.466 millones a Otros Entes del Sector Público no Financiero. El monto restante, \$894.063 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)

Como se mencionó anteriormente, el universo de la consolidado del Sector Público Nacional alcanza 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	2017	2018	Variación %	2017	2018	Diferencia
	En millones de \$			En % del PIB		
I) INGRESOS CORRIENTES	1.950.284,6	2.321.563,4	19%	19,0%	18,8%	-0,2%
- INGRESOS TRIBUTARIOS	1.098.862,7	1.258.433,4	15%	10,7%	10,2%	-0,5%
- APORTES Y CONTRIB. A LA SEG. SOCIAL	729.005,5	890.638,9	22%	7,1%	7,2%	0,1%
- RENTAS DE LA PROPIEDAD	56.876,0	95.955,0	69%	0,6%	0,8%	0,2%
- OTROS INGRESOS CORRIENTES	65.540,4	76.536,1	17%	0,6%	0,6%	0,0%
II) RECURSOS DE CAPITAL	4.276,4	4.275,1	0%	0,0%	0,0%	0,0%
TOTAL RECURSOS (I+II)	1.954.561,0	2.325.838,5	19%	19,0%	18,8%	-0,2%

Fuente: Elaboración Propia en base al Proyecto de Presupuesto Nacional 2018

Los recursos totales estimados para el ejercicio 2018 ascienden a \$2.325.838,5 millones (18,8% del PIB), lo que representa una baja interanual equivalente a 0,2 puntos del mismo indicador. Dicha caída en términos del PIB se explica, principalmente, por una disminución de los Ingresos Tributarios del -0,5%.

Asimismo, se estima que el 90% de monto a recaudar por el SPNF, pertenece a la Administración Nacional, y el restante 10% a empresas y otros entes públicos.

Recaudación de la Administración Nacional

El presupuesto 2018 proyecta una recaudación de \$2.104.286 millones para la Administración Nacional, en concepto de recursos corrientes y de capital, con un incremento del 19,0% con respecto a la estimación vigente para 2017.

El total de Recursos de la Administración Nacional, está compuesto en un 99,3% por ingresos corrientes, los que se estima aumentarán un 19,1% respecto al 2017. El resto de los recursos corresponden a ingresos de capital, para los que se espera un incremento del 8,6% ia..

Los Ingresos tributarios y los aportes y contribuciones a la seguridad social concentran el 92,5% de los recursos corrientes de la Administración Nacional; siguen en orden de importancia las rentas de la propiedad, que constituyen el 4,0% del total. El resto de los recursos corrientes, ventas de bienes y servicios, y transferencias corrientes, representan el 2,9% del total.

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

	2017 (1)	2018 (2)	DIF. (2)-(1)	VAR. % (2)/(1)
I) INGRESOS CORRIENTES	1.755.052	2.090.484	335.432	19,1%
- INGRESOS TRIBUTARIOS	1.027.161	1.176.239	149.078	14,5%
- APORTES Y CONTRIBUCIONES A LA SEG. SOCIAL	630.284	769.367	139.083	22,1%
- RENTAS DE LA PROPIEDAD (1)	48.150	83.695	35.545	73,8%
- OTROS INGRESOS CORRIENTES	49.457	61.183	11.726	23,7%
II) RECURSOS DE CAPITAL	12.706	13.802	1.096	8,6%
TOTAL RECURSOS (I+II)	1.767.758	2.104.286	336.528	19,0%

Fuente: Elaboración Propia en base al Proyecto de Presupuesto Nacional 2018

(1) Excluye las siguientes rentas de la propiedad:

- las generadas por el BCRA por: \$60.000 M. en 2017.

- las generadas por activos de la Adm. Nacional en posesión del FGS y otros por: \$94.159 M. en 2017 y \$121.258 M. en 2018.

En cuanto, a las Rentas de la Propiedad, el proyecto presentado prevé que tengan un crecimiento nominal del 73,8%, pasando de \$48.150 millones en 2017 a \$83.695 millones en el año 2018.

El principal componente de las Rentas de la Propiedad, son las utilidades del Fondo de Garantía de Sustentabilidad administrado por la ANSES. El PPN 2018 espera que las utilidades del FGS alcancen en 2018 los 40.291 millones, con un crecimiento del 30,6% ia..

Dentro de las Rentas de la Propiedad, el PPN 2018 presenta dos novedades en el Ejercicio 2018; por un lado, no prevé la distribución de utilidades del BCRA al Tesoro Nacional e incorpora \$20.000 millones a transferir del Banco de la Nación Argentina al Tesoro Nacional.¹

Con respecto a las utilidades del BCRA, en el balance 2016 de dicha institución, se explicitaron utilidades por \$67.449 millones, de los cuales según el PPN 2018, durante 2017, se distribuirían al Tesoro Nacional \$60.000 millones. Con respecto al año 2018, como no se conocen las utilidades estimadas en el 2017, no se puede determinar si la no distribución de las mismas corresponde a una decisión de capitalización y/o aumento de reservas o, por el contrario, que no se esperan utilidades producto del crecimiento de los intereses a pagar por LEBACS en comparación con el crecimiento de las ganancias generadas por la depreciación del tipo de cambio.

Los Otros Ingresos Corrientes, que figuran en el Cuadro 6, abarcan principalmente a los Ingresos no tributarios, estimados en \$51.216 millones (+ 29,4% ia.), la Venta de Bienes y Servicios previstas en \$5.924 millones (-6,2% i.a.) y las Transferencias Corrientes (\$4.043 millones, +13,5% i.a.).

En cuanto a los Recursos de Capital, se espera alcanzar en 2018 la suma de \$13.802 millones, lo que representa un aumento del 8,6% (+\$1.097 millones).

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

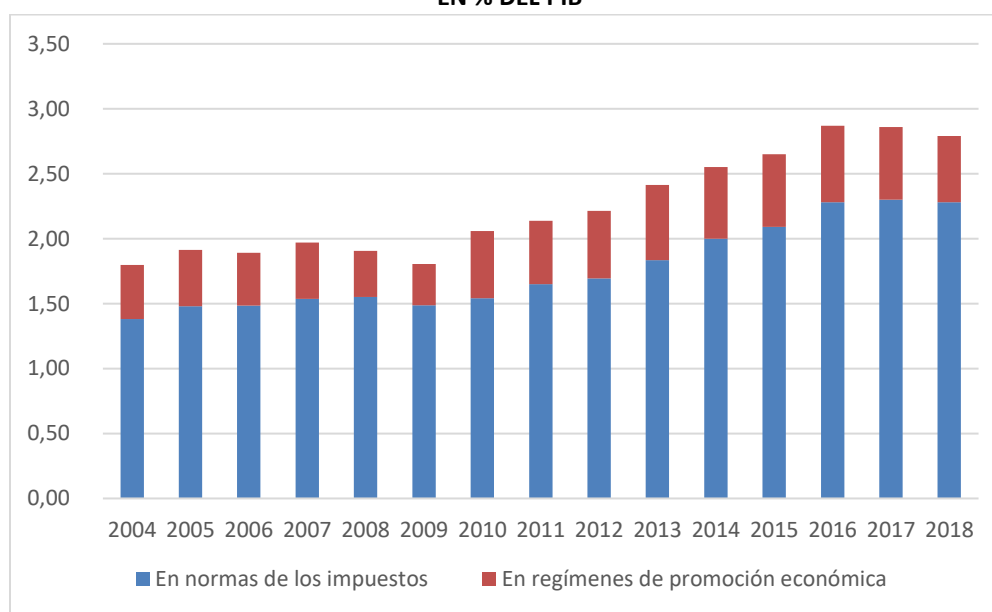
¹ Para realizar esto último incorpora dos artículos en el PPN 2018, para más información ver punto 6. Disposiciones sobre recursos en el articulado, artículos 89 y 90.

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 transparentar 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.

GRÁFICO 1
GASTOS TRIBUTARIOS
EVOLUCIÓN 2004-2018
EN % DEL PIB



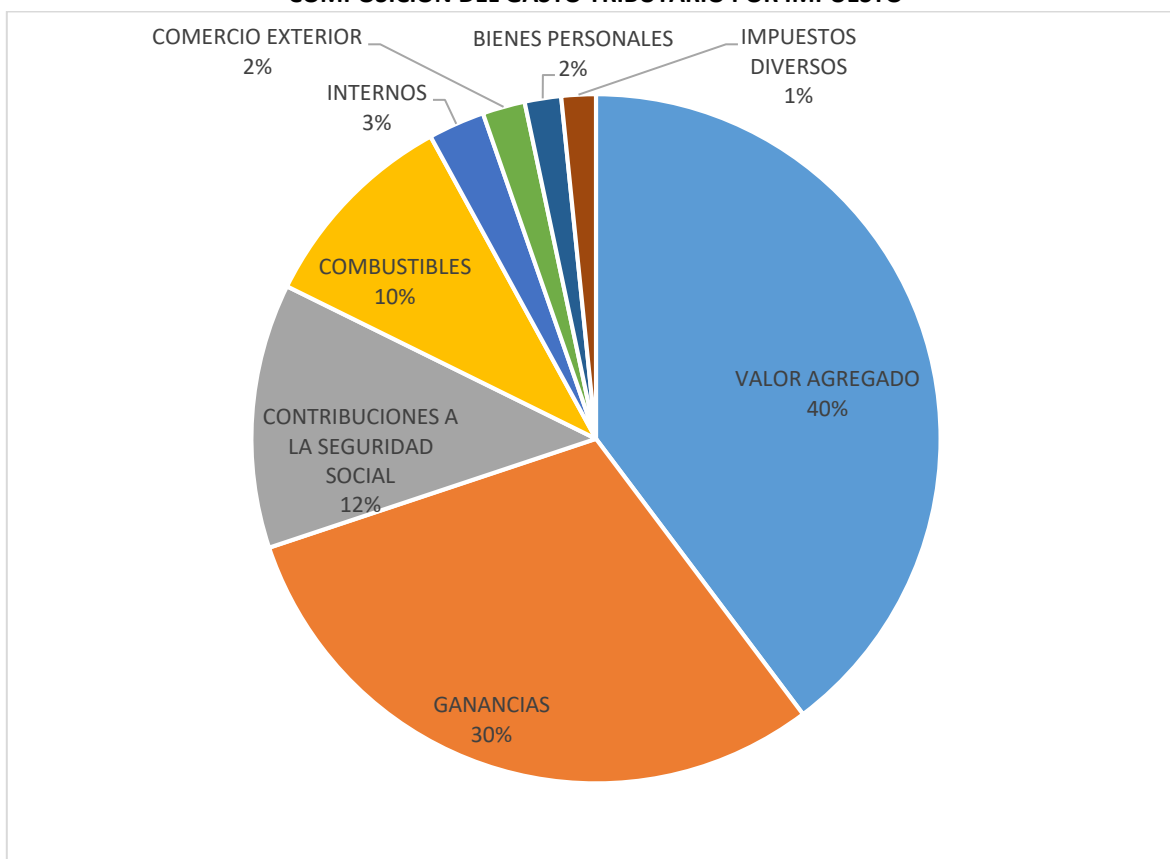
Fuente: Elaboración Propia en base al Proyecto de Presupuesto Nacional 2018, Subsecretaría de Ingresos Públicos de la Nación e INDEC

El gasto tributario del Estado Nacional, como se observa en el Gráfico 1, del 2004 al 2009, no ha observado cambios significativos, manteniéndose en valores cercanos al 2% del PIB. Luego, a partir de 2010, ha mostrado una tendencia levemente creciente, para dar un salto en 2016 y alcanzar un valor estimado del 2,86% del PIB.

La previsión para año 2018 apunta a que los gastos tributarios mantengan valores similares a los de 2017, en términos del PIB, estimados en \$345.877,9 millones (2,80% del PIB).

El gasto tributario se puede separar en la exención establecida en la norma del impuesto, es decir en la estructura de cada impuesto establecida en la respectiva legislación (su objeto, alícuotas, deducciones generales, exenciones, etc.); o en regímenes de promoción económica, que son beneficios establecidos por una norma especial.

GRÁFICO 2
GASTO TRIBUTARIO
COMPOSICIÓN DEL GASTO TRIBUTARIO POR IMPUESTO



Fuente: Elaboración Propia en base al Proyecto de Presupuesto Nacional 2018

El gasto tributario definido en la norma del impuesto, se estima que alcanzará en 2018 un 2,28% del PIB, lo que representa una muy leve disminución de 0,02 puntos porcentuales (p.p.), y el gasto tributario de regímenes de promoción económica sería de 0,51% del PIB, mostrando también una ligera disminución de 0,1 p.p.

Como se observa en el Gráfico 2, el gasto tributario se concentra principalmente en dos impuestos: en el impuesto al Valor Agregado y en el Impuesto a las Ganancias. Entre ambos, alcanzan a explicar el 70% del gasto tributario total, destacándose en particular el Impuesto al Valor Agregado, que siendo el 28,6% de la recaudación total en Impuestos y Contribuciones y Aportes a la Seguridad Social, representa el 40% del gasto tributario.

Se estima, para el Impuesto al Valor Agregado, un gasto tributario de \$137.457 millones, que equivale al 1,11% 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.

El Gasto Tributario del Impuesto a las Ganancias, equivale al 30% del total del gasto tributario y alcanza los \$104.250 millones (0,84% del PIB). Los beneficios más importantes en este tributo corresponden a las exenciones de los intereses de activos financieros (\$37.961 millones títulos públicos, y \$ 21.938 millones depósitos bancarios y obligaciones negociables) y de las entidades sin fines de lucro (\$15.709 millones).

En las Contribuciones a la Seguridad Social, el Gasto Tributario alcanzará en el 2018 los \$ 42.930 millones (0,35% del PIB), destacándose la reducción de las Contribuciones Patronales por zona geográfica (\$ 36.274 millones).

En el Impuesto sobre los Combustibles, se estima un gasto tributario de \$33.671 millones (0,27% 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 diferencias de alícuotas entre las naftas y al GNC (sólo se considera el consumo de automóviles).

CUADRO 7
GASTOS TRIBUTARIOS EN LA REPUBLICA ARGENTINA
ESTIMACIONES PARA LOS AÑOS 2017 – 2018

IMPUESTO	2017		2018	
	MILL. DE \$	% DEL PIB	MILL. DE \$	% DEL PIB
TOTAL	293.683,4	2,86	345.877,9	2,80
- En normas de los impuestos	236.357,9	2,30	282.270,1	2,28
- En regímenes de promoción económica	57.325,5	0,56	63.607,8	0,51
VALOR AGREGADO	113.854,4	1,11	137.457,0	1,11
- En normas del impuesto	97.864,7	0,95	120.342,4	0,97
- En regímenes de promoción económica	15.989,6	0,16	17.114,6	0,14
GANANCIAS	86.043,4	0,84	104.250,0	0,84
- En normas del impuesto	72.003,4	0,70	88.698,7	0,72
- En regímenes de promoción económica	14.039,9	0,14	15.551,3	0,13
CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL	36.505,1	0,36	42.930,0	0,35
- En normas del impuesto	36.505,1	0,36	42.930,0	0,35
COMBUSTIBLES	28.236,1	0,27	33.671,2	0,27
- En normas del impuesto	19.790,8	0,19	23.523,0	0,19
- En regímenes de promoción económica	8.445,3	0,08	10.148,2	0,08
INTERNOS	7.701,7	0,07	9.165,8	0,07
- En normas del impuesto	714,9	0,01	859,5	0,01
- En regímenes de promoción económica	6.986,8	0,07	8.306,3	0,07
COMERCIO EXTERIOR	7.738,9	0,08	6.899,6	0,06
- En regímenes de promoción económica	7.738,9	0,08	6.899,6	0,06
BIENES PERSONALES	9.479,0	0,09	5.916,5	0,05
- En normas del impuesto	9.479,0	0,09	5.916,5	0,05
IMPUESTOS DIVERSOS	4.124,9	0,04	5.587,8	0,05
- En regímenes de promoción económica	4.124,9	0,04	5.587,8	0,05

Fuente: Elaboración Propia en base al Proyecto de Presupuesto Nacional 2018

6. 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. A pesar de que la Ley Nº 24.156, en su artículo 20, establece que el Presupuesto no podrá contener disposiciones ni crear, modificar o suprimir tributos u otros ingresos, es habitual que el presupuesto contenga este tipo de disposiciones.

Estas cuestiones son incorporadas en el 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, muchas de las modificaciones tributarias no están contempladas en estos capítulos específicos sino en el Capítulo XI: Otras disposiciones.

Los artículos del PPN 2018 que contienen disposiciones sobre recursos son:

- **Art. 20, Capítulo III:** define un total de \$1.590 millones a las contribuciones al Tesoro Nacional de cada organismo. En 2017 se previeron \$1.952 millones.
- **Art. 21, Capítulo III:** define en \$ 306 millones el monto de la tasa regulatoria nuclear (art. 26, Ley Nº 24.804), contra \$208 millones previsto para 2017.
- **Art. 22, Capítulo III:** prorroga:
 - la suspensión 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 IV:** fija un cupo fiscal de U\$S 1.421 millones para el Régimen de Fomento Nacional para el Uso de Fuentes Renovables de Energía destinada a la producción de energía eléctrica (Ley Nº 26.190 y su modificatoria Ley Nº 27.191). El cupo fijado para 2017, es de U\$S 1.800 millones.
- **Art. 24, Capítulo IV:** establece en \$ 740 millones los cupos fiscales autorizados por el artículo 3 de la Ley Nº 22.317, de acuerdo con el siguiente detalle:
 - Instituto Nacional de Educación Tecnológica: cupo de \$290 millones. En el Presupuesto 2017, fue de \$210 millones.

- Secretaría de Emprendedores y de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Producción: cupo de \$150 millones. En el Presupuesto 2017, fue de \$120 millones.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: cupo de \$300 millones. En el Presupuesto 2017, fue de \$260 millones.
- **Art. 25, Capítulo IV:** establece en \$150 millones los cupos fiscales autorizados por el artículo 9, inciso b), de la Ley N° 23.877 para proyectos de investigación y desarrollo en las áreas prioritarias y para financiar proyectos en el marco del Programa de Fomento a la Inversión de Capital de Riesgo. En el Presupuesto 2017, se previeron \$120 millones.
- **Art. 52, Capítulo VIII:** Crea el Fondo Fiduciario de Restauración Ambiental y crea, para su financiación, un impuesto del 5 % de lo recaudado por parte de las compañías aseguradoras en concepto de seguro ambiental conforme el artículo 22 de la Ley N° 25.675, entre otras fuentes de financiamiento. A su vez, exime al Fondo del Impuesto sobre los Créditos y Débitos, y de todos los impuestos, tasas y contribuciones nacionales existentes y a crearse en el futuro. Se invita a las Provincias a adherir a la eximición de todos los tributos en iguales términos.
- **Art. 53, Capítulo VIII:** Crea el Fondo Fiduciario para la Protección Ambiental de los Bosques Nativos y lo exime del Impuesto sobre los Créditos y Débitos y de todos los impuestos, tasas y contribuciones nacionales existentes y a crearse en el futuro. Se invita a las Provincias a adherir a la eximición de todos los tributos
- **Art. 58, Capítulo VIII:** Crea el Fondo Fiduciario del Dragado de Canales y Puertos, el cual será financiado por el 30 % de lo percibido en concepto de peaje por dragado de los canales del área MARTÍN GARCÍA, y de los generados por el cobro del 0,5 % sobre la tarifa de peaje que pagan los usuarios de la Concesión de Obra Pública por Peaje para la Modernización, Ampliación, Operación y Mantenimiento del Sistema de Señalización y Tareas de Redragado y Mantenimiento de la Vía Navegable Troncal, comprendida entre el RÍO PARANÁ, tramo exterior de acceso al PUERTO DE SANTA FE y la zona de aguas profundas naturales en el RÍO DE LA PLATA exterior. A su vez, exime al Fondo de todos los impuestos, tasas y contribuciones nacionales existentes y a crearse en el futuro. También invita a las provincias a eximirlo de los tributos impositivos en sus jurisdicciones.
- **Art. 60, Capítulo IX:** En el marco de operaciones relativas a la Ley N° 27.328 (Ley de Contratos de Participación Público – Privada), establece que el Fideicomiso de Participación Público-Privada (Fideicomiso PPP) y los fideicomisos individuales estarán exentos de todos los impuestos, tasas y

contribuciones nacionales existentes y a crearse en el futuro, incluyendo el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto sobre los Créditos y Débitos. Luego establece que el Fideicomiso PPP y los fideicomisos individuales gozarán del reintegro del Impuesto al Valor Agregado involucrado en el precio que se les facture por bienes, obras, locaciones, servicios y demás prestaciones, gravados, que se utilicen para la prosecución del objetivo para el que fueron creados. También se invita a las Provincias a adherir a la eximición de todos los tributos aplicables en sus jurisdicciones.

- **Art. 67, Capítulo IX:** Establece los mismos beneficios tributarios que la Ley N° 26.360 (Ley de Promoción de Inversiones en Bienes de Capital y Obras de Infraestructura) para los sujetos que realicen las inversiones que conformen proyectos en el marco de la Ley N° 27.328 (Ley de Contratos de Participación Público – Privada), con la salvedad que no beneficios contemplados en esa Ley N° 26.360 no serán excluyentes entre sí (Reintegro de IVA y amortización acelerada). Este artículo es incorporado a la Ley Permanente de Presupuesto.
- **Art. 80, Capítulo XI:** Exime del pago de los derechos de importación y del IVA, a las importaciones para consumo de material para uso ferroviario, material rodante en sus diversas formas, maquinaria y vehículos para mantenimiento, control y trabajos de rehabilitación de vías, contenedores, sistemas de señalamiento, materiales para uso en estaciones ferroviarias, aparatos de vía, fijaciones, rieles, equipos y sistemas de computación y comunicación para uso ferroviario, herramientas y maquinaria para uso en vías, talleres y depósitos ferroviarios, de los repuestos, insumos y componentes que estén directa o indirectamente relacionados con esas mercaderías, que estén destinados a proyectos de inversión para el fortalecimiento y mejoramiento del sistema de transporte ferroviario de pasajeros y de cargas, que sean adquiridos por el ESTADO NACIONAL, las provincias, el Gobierno de la Ciudad Autónoma De Buenos Aires, la Administración de Infraestructuras Ferroviarias S.E., la Operadora Ferroviaria S.E., Belgrano Cargas y Logística S.A. o Ferrocarriles Argentinos S.E..
- **Art. 81, Capítulo XI:** Exime de derechos de importación, del impuesto al valor agregado, de las tasas por servicios portuarios, aeroportuarios, de estadística y de comprobación que gravan la importación de bienes de capital y de bienes para consumo - y sus repuestos - que sean adquiridos por la Empresa Argentina De Navegación Aérea Sociedad Del Estado (E.A.N.A. S.E.) e Intercargo Sociedad Anónima Comercial (INTERCARGO S.A.C.). Estas exenciones sólo serán aplicables si las mercaderías fueren nuevas y la industria nacional no estuviere en condiciones de proveerlas.

- **Art.82, Capítulo XI:** Exime del pago de los derechos de importación y del IVA, a las importaciones para consumo de material portuario – balizas, boyas y demás instrumentos de señalamiento, materiales de defensa de costas y muelles -, y de los repuestos directamente relacionados con dichas mercaderías, que sean adquiridos por el Estado Nacional, las Provincias, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Administración General de Puertos Sociedad del Estado. Estas exenciones sólo serán aplicables si las mercaderías fueren nuevas y la industria nacional no estuviere en condiciones de proveerlas.
- **Art. 83, Capítulo XI:** Extiende para la realización de inversiones en obras de infraestructura el beneficio fiscal de la Ley N° 26.728, hasta el 31 de diciembre de 2018, para las obras iniciadas entre el 1 de octubre de 2007 y el 30 de septiembre de 2018 con una ejecución superior al 15%.
- **Art. 87, Capítulo XI:** Prórroga para el año 2018 y 2019, la eximición a AySA S.A. del pago de los derechos de importación que gravan las importaciones para consumo de bienes de capital y sus componentes, destinados al Proyecto Sistema Riachuelo, Proyecto Río Subterráneo Sur, Proyecto Ampliación Planta potabilizadora de agua Manuel Belgrano, Proyecto de expansión del servicio medido y/u otras obras del Plan de Expansión, mantenimiento y mejoras de los servicios de provisión de agua potable y saneamiento de líquidos cloacales. Estas exenciones sólo serán aplicables si las mercaderías fueren nuevas y la industria nacional no estuviere en condiciones de proveerlas.
- **Art. 89, Capítulo XI:** Reduce en \$ 20.000 millones el capital social del Banco de la Nación Argentina y transfírase esa suma al Tesoro Nacional.
- **Art. 90, Capítulo XI:** Modifica el art. 5 de la Carta Orgánica del Banco de la Nación Argentina, incorporando la posibilidad que el Directorio distribuya utilidades al Tesoro Nacional hasta un 20% de las utilidades líquidas y realizadas que resulten al cierre del ejercicio una vez efectuadas las amortizaciones y deducidos los castigos provisionales y previsionales que el Directorio juzgue conveniente.
- **Art. 91, Capítulo XI:** Sustitúyese el inciso f) del artículo 12 de la Ley N° 26.363, el que quedará redactado de la siguiente manera: “f) La contribución obligatoria del UNO POR CIENTO (1 %) sobre las primas de seguro automotor correspondientes a las pólizas contratadas con entidades de seguros. Esa contribución será liquidada por los aseguradores a la SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS DE LA NACIÓN conforme lo establezca la reglamentación.”. De esta forma, elimina el plazo de vencimiento de la afectación que finalizaba en el 2018.

- **Art. 92, Capítulo XI:** Deroga el inciso a) del artículo 3° del Decreto N° 1.334/2014, que establece que el un porcentaje no menor al 50% de lo recaudado mensualmente por la ADMINISTRACION NACIONAL DE AVIACION CIVIL (ANAC), en concepto de Tasa de Seguridad constituirá el patrimonio del Fondo de Infraestructura de Seguridad Aeroportuaria.
- **Art. 93, Capítulo XI:** Sustituye el inciso c) del artículo 98 de la Ley N° 11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto (t.o. 2014) por el siguiente: “c) Las firmas concesionarias de transporte, u operadoras de ductos de captación de hidrocarburos, cuya regulación se encuentra bajo jurisdicción nacional, deberán abonar anualmente y por adelantado una tasa de control de la actividad. Esa tasa será el resultado de aplicar una alícuota de TREINTA Y CINCO CENTÉSIMAS POR CIENTO (0,35 %) sobre los ingresos estimados de la prestación del servicio tarifado del transporte por ductos y terminales marítimas, y para los ductos no tarifados y los de captación, será de aplicación la misma alícuota sobre una base imponible establecida en función de valores de referencia que se determinarán de cuerdo al tipo de instalación”. De esta forma modifica la redacción de los sujetos alcanzados, de la base imponible y elimina la afectación específica establecida en dicho inciso.
- **Art. 95, Capítulo XI:** Para el año 2018, se exime de la aplicación del impuesto a los combustibles líquidos y el gas natural, a las importaciones de gas oil y diesel oil y su venta interna destinados a abastecer al mercado interno y a las necesidades estacionales del mercado de generación eléctrica. Asimismo, se determina un volumen autorizado a importar de 1.500.000 m3 en el año 2018, el que puede ser ampliado en hasta un 20%.

7. Conclusiones

Las previsiones presupuestarias para 2018 se construyeron sobre la base de un escenario macroeconómico que estima una recuperación de la actividad económica del 3% y 3,5% para el año 2017 y 2018, respectivamente. Según el REM el PIB crecería 2,8% en el 2017 y 3,0% en el 2018.

Con respecto a la inflación, al igual que en el presupuesto anterior, se prevé una desaceleración de la misma, estimando una inflación promedio anual (del IPC) de 24,5% en el año 2017 y 15,7% en el año 2018.

En cuanto a las estimaciones de ingresos para este año, se encuentran en línea, mayormente, con la dinámica observada hasta el momento, aunque tal vez es de

esperar una recaudación 2017 levemente superior a la estimada en el presupuesto, producto de la aceleración de la recaudación vista en los últimos meses.

En lo que se refiere a la estimación de Recaudación de impuestos y Contribuciones para el año 2018, la misma prevé un crecimiento del 18,7% interanual, lo que implica una caída de la recaudación en 0,31 puntos porcentuales del producto que se explica en gran medida por disminución de alícuotas en el Impuesto a los Bienes Personales y a los Derechos de Exportación del complejo sojero. En consecuencia, se podría decir que la recaudación 2018 está en línea con la variación nominal del PIB, aunque los ingresos podrían crecer aún más en el caso de no alcanzarse la disminución de la inflación prevista en el PPN 2018.

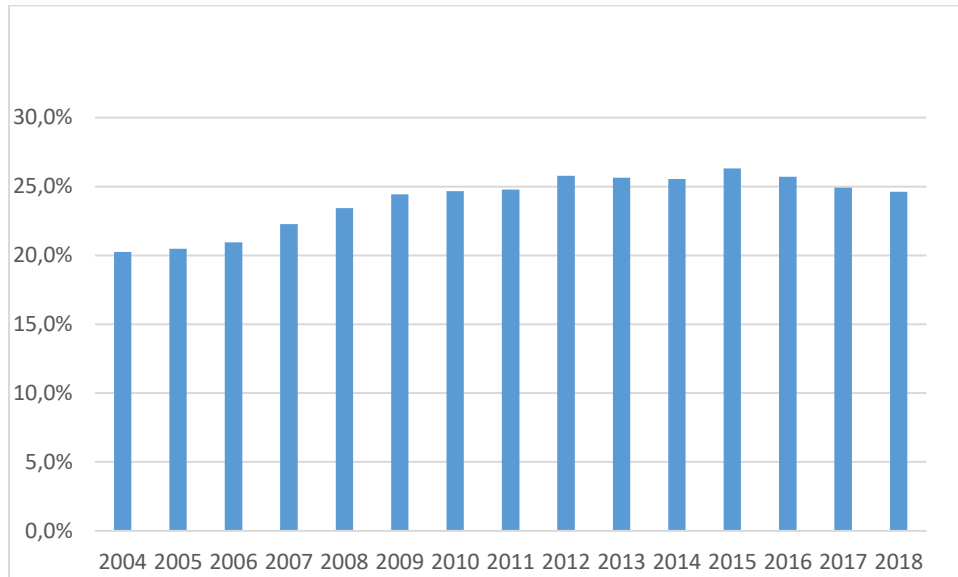
En 2018, los Ingresos totales del SPNF aumentarían 19% en términos nominales, en mayor parte apuntalados por la dinámica esperada de los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social que aumentan un 22%. Se observa un importante crecimiento de las rentas de la propiedad, que crecen al 68,7% explicado por las rentas del FGS y en menor medida por las utilidades del Banco de la Nación Argentina.

Por otro lado, la previsión de los gastos tributarios para el año 2018 está estimada en 2,8% del PIB (\$345.878 millones), lo que representa una pequeña disminución con respecto a los dos años anteriores, en los cuales se había llegado al 2.85% del PIB, el máximo de los últimos 14 años. Dicha disminución, se explica principalmente, por la disminución del gasto tributario de los regímenes de promoción económica, Reintegro a las ventas de bienes de capital de fabricación nacional (Decreto Nº 379/01) y a un problema estadístico de no poder estimar el gasto tributario para el año 2018 para la exención de Derechos de Importación del Régimen de fomento del uso de fuentes renovables de energía, leyes Nros. 26.190 y 27.191.

Finalmente, en cuanto a la modificación de normas de recursos, el PPN 2018 contempla en el Artículo 90 una modificación de la Carta Orgánica del Banco de la Nación Argentina, que incorporaría la posibilidad de que el banco transfiera utilidades al Tesoro Nacional y en el Artículo 89 del PPN 2018, reduce el capital social del Banco de la Nación Argentina en \$20.000 millones y transfiere dicha suma al Tesoro Nacional. También se observa, en general, una disfunción de los cupos fiscales. Además, se advierte la creación de varios fondos fiduciarios y fideicomisos, a los que se los exime del pago de impuestos nacionales y se invita a adherir a las provincias, entre ellos se destaca el Fideicomiso de PPP y los fideicomisos individuales, a crearse en el marco de la Ley Nº 27.328 (Art. 60).

ANEXO ESTADÍSTICO

**ANEXO 1
PRESIÓN TRIBUTARIA NACIONAL
EVOLUCIÓN 2004-2018
EN % DEL PIB**



Fuente: Elaboración Propia en base al Proyecto de Presupuesto Nacional 2018, Subsecretaría de Ingresos Públicos de la Nación e INDEC

**ANEXO 2
SECTOR PÚBLICO NACIONAL
INGRESOS CORRIENTES Y DE CAPITAL PARA LOS AÑOS 2017 - 2018**

CONCEPTO	2017			2018			DIFERENCIAS % (2) vs. (1)
	ADMINIST. NACIONAL	EMPRESAS Y OTROS ENTES PÚBLICOS	TOTAL (1)	ADMINIST. NACIONAL2	EMPRESAS Y OTROS ENTES PÚBLICOS3	TOTAL (2)	
I) INGRESOS CORRIENTES	1,755,052	195,233	1,950,285	2,087,484	234,080	2,321,563	19.0%
- INGRESOS TRIBUTARIOS	1,027,161	71,702	1,098,863	1,176,239	82,195	1,258,433	14.5%
- APORTES Y CONTRIB. A LA SEG. SOCIAL	630,284	98,722	729,006	769,367	121,272	890,639	22.2%
- RENTAS DE LA PROPIEDAD	48,150	8,726	56,876	83,695	12,260	95,955	68.7%
- OTROS INGRESOS CORRIENTES	49,457	114,805	164,262	58,183	139,625	197,808	20.4%
II) RECURSOS DE CAPITAL	2,715	1,562	4,276	3763.8	511	4275.1	0.0%
TOTAL RECURSOS (I+II)	1,757,766	196,795	1,954,561	2,091,248	234,591	2,325,839	19.0%

Fuente: Elaboración Propia en base al Proyecto de Presupuesto Nacional 2018