

ESTIMACION DE LOS GASTOS TRIBUTARIOS

PARA LOS AÑOS 2008 A 2010 ⁽¹⁾

I - DEFINICIONES Y CUESTIONES METODOLOGICAS GENERALES

Se denomina Gasto Tributario al monto de ingresos que el fisco deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria, con el objetivo beneficiar a determinadas actividades, zonas, contribuyentes o consumos. Los casos más habituales son los de otorgamientos de exenciones, deducciones de la base imponible y alícuotas reducidas.

La estimación de los Gastos Tributarios tiene por objeto primordial aportar una mayor transparencia a la política fiscal. Ello se consigue al realizar una compilación de las políticas públicas que se financian a través del otorgamiento de preferencias de carácter tributario, en lugar de hacerse a través de gastos directos, y al estimar los montos que el Estado deja de percibir en concepto de ingresos tributarios como consecuencia de la aplicación de esas políticas. Provee, al mismo tiempo, información necesaria para medir el rendimiento potencial del sistema tributario y el desempeño de su administración.

Sobre el alcance del concepto de Gasto Tributario es necesario aclarar que la confección de una lista de los mismos no implica efectuar juicios de valor acerca de su justificación y que dicha lista tampoco debe tomarse como una

⁽¹⁾ Informe elaborado por la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Presidencia de la Nación.

recomendación de medidas de política económica orientadas a aumentar la recaudación tributaria.

Desde el informe presentado en 2006 se introduce un enfoque de largo plazo para la definición de los Gastos Tributarios. En esta perspectiva, se consideran como tales exclusivamente los casos que provocan pérdidas definitivas en la recaudación. Ello implica que no se consideran Gastos Tributarios aquellos regímenes que conceden el diferimiento del pago de impuestos, la amortización acelerada en el impuesto a las Ganancias y la devolución anticipada de créditos fiscales en el impuesto al Valor Agregado, debido a que la pérdida de recaudación a que dan lugar en los años en que estos beneficios se usufructúan será compensada con mayores pagos de impuestos en años posteriores.

Si bien los mencionados regímenes generan al Estado un costo de carácter financiero, habitualmente éste no es contabilizado como Gasto Tributario en los informes que se elaboran sobre el tema.

Para la identificación de los casos de Gasto Tributario se toma como referencia la estructura de cada impuesto establecida en la respectiva legislación -su objeto, alícuotas, deducciones generales, método de determinación, etc.-, señalándose luego los casos que, estando incluidos en aquélla, son beneficiados por un tratamiento especial. En los párrafos siguientes se mencionan algunas de las características relevantes, a los fines de este estudio, de los principales impuestos.

El impuesto a las Ganancias grava, en el caso de las personas físicas, los rendimientos, rentas o enriquecimientos susceptibles de una periodicidad y que impliquen la permanencia de la fuente que los produce. Para las

sociedades, en cambio, no se aplican los requisitos de periodicidad y permanencia de la fuente. Los ingresos se consideran netos de los gastos que se efectúen con el objeto de obtenerlos, mantenerlos y conservarlos.

Las deducciones más importantes vigentes en ese impuesto no fueron consideradas Gastos Tributarios ya que tienen carácter general. Es el caso del mínimo no imponible y de las deducciones especial por trabajo personal, por cargas de familia, por aportes a obras sociales, a planes privados de salud y a sistemas de jubilación.

El impuesto al Valor Agregado grava las ventas e importaciones de cosas muebles y las obras, locaciones y prestaciones de servicios. Los servicios que se exceptúan o se excluyen en la enumeración de los servicios alcanzados (art. 3º de la ley) no fueron tomados como Gastos Tributarios pues no se consideraron parte del objeto del tributo. Se destacan en este punto los seguros de retiro y de vida y los contratos de afiliación a aseguradoras de riesgos del trabajo. En cambio, las exenciones incluidas en el artículo 7º de la ley forman parte, en general, de dichos Gastos.

La exención o la imposición a tasa reducida de los bienes y servicios que son utilizados como insumos no son consideradas Gastos Tributarios, pues el sistema de determinación del impuesto provoca que queden gravados en la etapa siguiente, a la tasa que rige en esta última.

En los impuestos específicos sobre el consumo se considera dentro del objeto del impuesto exclusivamente a los bienes alcanzados. Por ello, los Gastos Tributarios se definen como la diferencia de tratamiento impositivo existente para bienes o servicios sustitutos. Este es el criterio adoptado con las

bebidas analcohólicas (con y sin jugo de frutas) y en los combustibles (naftas, gasoil y gas natural comprimido).

Las estimaciones no contemplan el efecto que sobre la economía de las actividades involucradas y, por ende, sobre su continuidad o nivel futuro, tendría la eliminación o reducción del beneficio tributario. Ello implica que su supresión no necesariamente generará recursos adicionales por el monto estimado de Gasto Tributario. De todas maneras, se puede presumir que existirá una ganancia fiscal por el uso alternativo gravado de los recursos dedicados a la actividad beneficiada.

En un significativo número de ítems existe una marcada carencia de la información necesaria para efectuar cálculos de aceptable nivel de confiabilidad. A estas falencias informativas habituales se les suman, a partir del año 2002, los efectos de la fuerte modificación de los precios relativos que acompañó a la finalización del régimen de convertibilidad monetaria. Este cambio dificultó significativamente la elaboración de los cálculos de muchos ítems -que se efectuaban con base en la estructura de precios previa a la devaluación de la moneda- y elevó el margen de error contenido en ellos.

En función de las mencionadas limitaciones, las cifras que se presentan deben ser consideradas como estimaciones de aceptable confiabilidad del orden de magnitud de la pérdida de recaudación producida por el otorgamiento de los beneficios tributarios.

Se adoptó como criterio general que las estimaciones estuvieran dirigidas a obtener valores de mínimo Gasto Tributario, a los efectos de no sobrestimar la ganancia de recaudación que se obtendría de la eventual eliminación o reducción del tratamiento especial. Con el mismo objetivo, en el

cálculo se tuvo en cuenta la tasa de evasión que se presume existe en cada tributo.

En la mayoría de los ítems de los cuadros anexos en los que figura la leyenda “sin datos”, se estima que el Gasto Tributario no alcanza montos considerables.

Los beneficios se exponen según los impuestos cuya recaudación afectan y, dentro de cada uno de ellos, en función de si son establecidos en la ley de cada tributo o si se originan en la legislación de los diversos regímenes de promoción económica.

Las estimaciones fueron efectuadas con información proporcionada por las siguientes dependencias:

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos.

Secretaría de Energía.

Secretaría de Finanzas.

Secretaría de Hacienda.

Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa.

Secretaría de Minería.

Secretaría de Política Económica.

Administración Federal de Ingresos Públicos.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Banco Central de la República Argentina.

II - LOS GASTOS TRIBUTARIOS EN EL AÑO 2010

El monto de Gastos Tributarios estimado para el año 2010 alcanza a \$ 26.407 millones, que equivale a 2,11% del PIB y al 6,5% de la recaudación de impuestos nacionales y contribuciones de la seguridad social proyectada para ese año. De ellos, \$ 21.704 millones corresponden a tratamientos especiales establecidos en las leyes de los respectivos impuestos y \$ 4.704 millones a beneficios otorgados en los diversos regímenes de promoción económica.

El impuesto al Valor Agregado soportará el 51% de los Gastos Tributarios, con un monto de \$ 13.544 millones, equivalentes a 1,08% del PIB y al 12,2% de la recaudación proyectada para el tributo, antes de la deducción de los reintegros a la exportación². De ese monto, el 79% se origina en las exenciones y alícuotas reducidas establecidas en la ley del tributo y el resto, \$ 2.840 millones, es consecuencia de los beneficios otorgados por diversos regímenes de promoción económica.

Los Gastos Tributarios que afectan al impuesto a las Ganancias -29% del total- alcanzarán a \$ 7.703 millones (0,62% del PIB). Los más importantes beneficios en este tributo corresponden a las exenciones de los intereses de activos financieros (títulos públicos, depósitos bancarios y obligaciones negociables) y de las entidades sin fines de lucro.

En las contribuciones de la seguridad social, el Gasto Tributario más importante corresponde a la reducción de las Contribuciones Patronales por

² En los valores mencionados no se contabiliza el crédito fiscal otorgado por el pago de Contribuciones Patronales, que se incluye en el rubro Contribuciones de la Seguridad Social.

zona geográfica, beneficio que al tener la forma de un crédito fiscal en el IVA afecta la recaudación de este impuesto.

En el impuesto sobre los Combustibles, estos Gastos se estiman en \$ 1.323 millones, originándose en las diferencias entre los impuestos que gravan a las naftas, el gasoil (sólo se considera el consumo de automóviles) y el gas natural comprimido y en la exención a los utilizados en la zona sur del país.

CUADRO NRO. 1
GASTOS TRIBUTARIOS
ESTIMACIONES PARA LOS AÑOS 2008 - 2010

IMPUESTO	2008		2009		2010	
	MILLONES DE PESOS	% DEL PIB	MILLONES DE PESOS	% DEL PIB	MILLONES DE PESOS	% DEL PIB
TOTAL	21.522,9	2,08	23.177,4	2,06	26.407,2	2,11
- En normas de los impuestos	17.229,2	1,67	18.961,7	1,69	21.703,7	1,74
- En regímenes de promoción económica	4.293,7	0,42	4.215,8	0,38	4.703,5	0,38
VALOR AGREGADO	11.100,4	1,07	12.129,1	1,08	13.543,7	1,08
- En normas del impuesto	8.584,1	0,83	9.567,5	0,85	10.703,3	0,86
- En regímenes de promoción económica (1)	2.516,3	0,24	2.561,6	0,23	2.840,4	0,23
GANANCIAS	5.498,1	0,53	6.470,9	0,58	7.702,7	0,62
- En normas del impuesto	4.660,3	0,45	5.608,2	0,50	6.735,5	0,54
- En regímenes de promoción económica	837,9	0,08	862,7	0,08	967,2	0,08
CONTRIBUCIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL	2.626,1	0,25	2.328,2	0,21	2.642,5	0,21
- En normas del impuesto	2.626,1	0,25	2.328,2	0,21	2.642,5	0,21
COMBUSTIBLES	1.110,3	0,11	1.179,0	0,11	1.322,6	0,11
- En normas del impuesto	1.110,3	0,11	1.179,0	0,11	1.322,6	0,11
COMERCIO EXTERIOR	758,8	0,07	564,8	0,05	642,2	0,05
- En regímenes de promoción económica	758,8	0,07	564,8	0,05	642,2	0,05
BIENES PERSONALES	169,9	0,02	193,5	0,02	204,8	0,02
- En normas del impuesto	169,9	0,02	193,5	0,02	204,8	0,02
INTERNOS	113,5	0,01	119,3	0,01	135,0	0,01
- En normas del impuesto	78,5	0,01	85,3	0,01	95,1	0,01
- En regímenes de promoción económica	35,0	0,00	34,0	0,00	40,0	0,00
GANANCIA MINIMA PRESUNTA	12,1	0,00	12,6	0,00	13,5	0,00
- En regímenes de promoción económica	12,1	0,00	12,6	0,00	13,5	0,00
IMPUESTOS DIVERSOS	133,6	0,01	180,1	0,02	200,1	0,02
- En regímenes de promoción económica	133,6	0,01	180,1	0,02	200,1	0,02

(1): Incluye los reembolsos a la exportación por puertos patagónicos, debido a que son pagados con la recaudación de este impuesto

CUADRO NRO. 2

**GASTOS TRIBUTARIOS INCLUIDOS EN LAS NORMAS DE LOS IMPUESTOS
ESTIMACIONES PARA LOS AÑOS 2008 - 2010**

GASTO TRIBUTARIO	2008		2009		2010	
	MILL. DE PESOS	% PIB	MILL. DE PESOS	% PIB	MILL. DE PESOS	% PIB
TOTAL (excluidos regímenes de promoción)	17.229,2	1,67	18.961,7	1,69	21.703,7	1,74
IMPUESTO A LAS GANANCIAS	4.660,3	0,45	5.608,2	0,50	6.735,5	0,54
- Exenciones	4.628,2	0,45	5.571,4	0,50	6.693,1	0,54
1. Intereses de títulos públicos	2.215,2	0,21	2.941,1	0,26	3.730,5	0,30
2. Intereses de depósitos en entidades financieras y de Obligaciones Negociables percibidos por personas físicas	764,3	0,07	826,9	0,07	990,6	0,08
3. Ganancias de asociaciones civiles, fundaciones, mutuales y cooperativas	1.479,0	0,14	1.607,7	0,14	1.747,6	0,14
4. Ingresos por Factor de Convergencia	0,0	0,00	0,4	0,00	0,0	0,00
5. Ganancias provenientes de la explotación de derechos de autor y las restantes ganancias derivadas de derechos amparados por la ley 11.723	Sin dato		Sin dato		Sin dato	
6. Ganancias obtenidas por personas físicas residentes en el país y beneficiarios del exterior, provenientes de la compraventa de acciones y demás títulos valores	Sin dato		Sin dato		Sin dato	
7. Exención de los ingresos de magistrados y funcionarios de los Poderes Judiciales nacional y provinciales	169,7	0,02	195,2	0,02	224,5	0,02
- Deducciones	32,0	0,00	36,8	0,00	42,4	0,00
1. Deducción de intereses de préstamos hipotecarios pagados por personas físicas (hasta \$ 20.000 por año)	32,0	0,00	36,8	0,00	42,4	0,00
IMPUESTO AL VALOR AGREGADO	8.584,1	0,83	9.567,5	0,85	10.703,3	0,86
- Exenciones	3.632,4	0,35	4.174,4	0,37	4.677,4	0,37
1. Prestaciones médicas a obras sociales y al INSSJYP	990,8	0,10	1.100,3	0,10	1.208,1	0,10
2. Servicios educativos	653,5	0,06	726,8	0,06	797,2	0,06
3. Intereses por préstamos de bancos a gobiernos nacionales, provinciales y municipales	2,0	0,00	118,1	0,01	176,1	0,01
4. Intereses de préstamos para vivienda	306,6	0,03	355,0	0,03	409,9	0,03
5. Medicamentos de uso humano	720,0	0,07	823,7	0,07	919,5	0,07
- Importación (sólo productos seleccionados)	244,2	0,02	297,9	0,03	340,3	0,03
- Venta mayorista y minorista	475,8	0,05	525,7	0,05	579,2	0,05
6. Ventas a consumidores finales, Estado y asociaciones sin fines de lucro de :	135,9	0,01	147,8	0,01	164,6	0,01
- Leche fluida o en polvo, entera o descremada sin aditivos	135,9	0,01	147,8	0,01	164,6	0,01
7. Asociaciones deportivas y espectáculos deportivos amateurs	335,8	0,03	371,1	0,03	408,8	0,03
8. Libros, folletos e impresos	471,9	0,05	515,0	0,05	575,4	0,05
9. Servicios de sepelio pagados por obras sociales y el INSSJYP	15,9	0,00	16,8	0,00	17,8	0,00
10. Entradas a espectáculos teatrales, conciertos y recitales musicales y prestaciones personales de los trabajadores del teatro	Sin dato		Sin dato		Sin dato	
11. Servicios de agencias de lotería y otros explotados por el Estado	Sin dato		Sin dato		Sin dato	

CUADRO NRO. 2 (continuación)
GASTOS TRIBUTARIOS INCLUIDOS EN LAS NORMAS DE LOS IMPUESTOS
ESTIMACIONES PARA LOS AÑOS 2008 - 2010

GASTO TRIBUTARIO	2008		2009		2010	
	MILL. DE PESOS	% PIB	MILL. DE PESOS	% PIB	MILL. DE PESOS	% PIB
- Alicuotas reducidas	4.077,6	0,39	4.538,7	0,40	5.036,9	0,40
1. Construcción de viviendas	576,1	0,06	723,1	0,06	844,6	0,07
2. Carnes vacunas, frutas, legumbres y hortalizas frescas	1.555,9	0,15	1.701,5	0,15	1.892,2	0,15
3. Transporte de pasajeros	706,0	0,07	747,0	0,07	792,5	0,06
4. Medicina prepaga y sus prestadores	294,7	0,03	340,2	0,03	363,9	0,03
5. Productos de panadería	658,8	0,06	716,2	0,06	797,8	0,06
6. Edición y venta mayorista de diarios, revistas y publicaciones periódicas	286,0	0,03	310,8	0,03	345,8	0,03
7. Espacios publicitarios en diarios Pymes vendidos a consumidores finales	Sin dato		Sin dato		Sin dato	
8. Obras de arte	Sin dato		Sin dato		Sin dato	
- Devolución parcial IVA incluido en compras con tarjetas de débito y crédito	874,1	0,08	854,4	0,08	989,0	0,08
IMPUESTOS SOBRE LOS COMBUSTIBLES	1.110,3	0,11	1.179,0	0,11	1.322,6	0,11
1. Diferencia entre impuestos a las naftas y al GNC	437,4	0,04	417,7	0,04	398,9	0,03
2. Diferencia entre impuestos a las naftas y al gasoil aplicada al consumo de automóviles gasoleros	339,2	0,03	341,9	0,03	443,9	0,04
3. Exención del impuesto para los combustibles líquidos a ser utilizados en la zona sur del país	333,7	0,03	419,4	0,04	479,8	0,04
CONTRIBUCIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL	2.626,1	0,25	2.328,2	0,21	2.642,5	0,21
1. Reducción Contribuciones Patronales por zona geográfica (diferencia respecto de la vigente en Capital Federal)	2.056,5	0,20	2.328,2	0,21	2.642,5	0,21
2. Reducción Contribuciones Patronales de 33% y 50% para trabajadores adicionales a los existentes en abril de 2.000 y en marzo de 2.004	569,7	0,06	Sin dato		Sin dato	
3. Reducción Contribuciones Patronales de 50% y 25% en el primero y segundo año, para trabajadores adicionales a los existentes a noviembre de 2008. Ley 26.476, título II.	-,-	-,-	Sin dato		Sin dato	
IMPUESTOS INTERNOS	78,5	0,01	85,3	0,01	95,1	0,01
1. Diferencia de la alícuota sobre las bebidas analcohólicas y jarabes, según incluyan o no un contenido mínimo de jugo de frutas	78,5	0,01	85,3	0,01	95,1	0,01
IMPUESTO SOBRE LOS BIENES PERSONALES	169,9	0,02	193,5	0,02	204,8	0,02
1. Exención de los depósitos en entidades financieras	141,3	0,01	162,1	0,01	170,2	0,01
2. Exención de los títulos públicos y certificados de depósitos reprogramados	28,5	0,00	31,4	0,00	34,5	0,00
3. Exención de las cuotas sociales de cooperativas	Sin dato		Sin dato		Sin dato	

CUADRO NRO. 3
GASTOS TRIBUTARIOS ORIGINADOS EN REGIMENES DE PROMOCION ECONOMICA
ESTIMACIONES PARA LOS AÑOS 2008 - 2010

GASTO TRIBUTARIO	2008		2009		2010	
	MILL. DE PESOS	% PIB	MILL. DE PESOS	% PIB	MILL. DE PESOS	% PIB
TOTAL	4.293,7	0,42	4.215,8	0,38	4.703,5	0,38
I - Promoción industrial. Decretos 2054/92, 804/96, 1553/98 y 2009/04.	560,8	0,05	508,7	0,05	560,6	0,04
- Exención IVA compras y saldo	547,3	0,05	498,6	0,04	555,4	0,04
- Exención impuesto a las Ganancias	13,5	0,00	10,1	0,00	5,2	0,00
II - Promoción no industrial. Ley 22.021 y modif..	0,6	0,00	0,7	0,00	0,8	0,00
- Exención impuesto a las Ganancias	0,6	0,00	0,7	0,00	0,8	0,00
III - Promoción de la actividad minera.	326,6	0,03	372,5	0,03	398,0	0,03
<u>III.1. Ley 24.196.</u>	<u>326,1</u>	<u>0,03</u>	<u>372,5</u>	<u>0,03</u>	<u>398,0</u>	<u>0,03</u>
- Impuesto a las Ganancias. Beneficios diversos	39,0	0,00	42,4	0,00	46,1	0,00
- Estabilidad fiscal: impuestos diversos	100,2	0,01	108,9	0,01	118,4	0,01
- Exención Derechos de Importación	167,9	0,02	198,8	0,02	209,9	0,02
- Estabilidad fiscal: exención Derechos de Exportación	18,9	0,00	22,4	0,00	23,7	0,00
<u>III.2. Ley 22.095.</u>	<u>0,5</u>	<u>0,00</u>	<u>0,0</u>	<u>0,00</u>	<u>0,0</u>	<u>0,00</u>
- Exención del IVA	0,5	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00
IV - Promoción económica de Tierra del Fuego. Ley 19.640.	1.968,8	0,19	1.854,3	0,17	2.049,6	0,16
- Liberación IVA compras y ventas	1.386,2	0,13	1.506,9	0,13	1.637,9	0,13
- Exención impuesto a las Ganancias	113,0	0,01	114,8	0,01	124,3	0,01
- Exención Derechos de importación sobre insumos	469,5	0,05	232,6	0,02	287,4	0,02
V - Reembolsos por exportaciones por puertos patagónicos. Ley 24.490.	20,1	0,00	10,4	0,00	4,8	0,00
VI - Reintegro a las ventas de bienes de capital de fabricación nacional. Decreto 379/01.	1.024,3	0,10	993,6	0,09	1.169,4	0,09
- Pago de impuestos nacionales con bonos de crédito fiscal	1.024,3	0,10	993,6	0,09	1.169,4	0,09
VII - Promoción de las pequeñas y medianas empresas. Ley 24.467.	115,9	0,01	134,4	0,01	143,7	0,01
- Deducción en el impuesto a las Ganancias de los aportes de capital y los destinados al fondo de riesgo, de los socios protectores y participes en las sociedades de garantía recíproca.	103,4	0,01	120,9	0,01	128,2	0,01
- Exención en el impuesto a las Ganancias de las sociedades de garantía recíproca	7,8	0,00	8,4	0,00	9,7	0,00
- Exención en el impuesto al Valor Agregado de los ingresos de las sociedades de garantía recíproca	4,7	0,00	5,0	0,00	5,8	0,00
VIII - Régimen para la promoción y el fomento de la investigación y el desarrollo científico y tecnológico. Ley 23.877.	40,0	0,00	40,0	0,00	45,0	0,00
- Pago del imp a las Ganancias con certificados de crédito fiscal	40,0	0,00	40,0	0,00	45,0	0,00
IX - Régimen de fomento de la educación técnica. Ley 22.317.	48,0	0,00	70,5	0,01	83,0	0,01
- Pago de cualquier impuesto nacional con certificados de crédito fiscal	48,0	0,00	70,5	0,01	83,0	0,01
X - Régimen de inversiones para bosques cultivados. Ley 25.080.	12,6	0,00	14,1	0,00	14,8	0,00
- Exclusión en el impuesto a la Ganancia Mínima Presunta	6,4	0,00	7,0	0,00	7,0	0,00
- Estabilidad fiscal. Exención Derechos de Exportación.	2,1	0,00	2,1	0,00	2,8	0,00
- Estabilidad fiscal. Exención imp. sobre Créditos y Débitos en Cta. Corr.	4,1	0,00	5,0	0,00	5,0	0,00
XI - Régimen de promoción de la industria del software. Ley 25.922.	168,9	0,02	204,6	0,02	221,5	0,02
- Estabilidad fiscal.	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00
- Bono de crédito fiscal equivalente el 70% de las Contribuc. Patronales a la seg. social para el pago de impuestos nacionales.	74,5	0,01	92,6	0,01	100,1	0,01
- Reducción del 60% del impuesto a las Ganancias.	94,4	0,01	112,0	0,01	121,4	0,01
XII - Régimen de importación de insumos, partes y piezas para la construcción y/o reparación de buques y artefactos navales. Decreto 1010/2004.	0,1	0,00	0,1	0,00	0,2	0,00
- Exención de Derechos de Importación.	0,1	0,00	0,1	0,00	0,2	0,00
XIII - Programa nacional de apoyo al empresariado joven. Ley 25.872.	7,0	0,00	12,0	0,00	12,0	0,00
- Exención de tributos nacionales	7,0	0,00	12,0	0,00	12,0	0,00