

POLITICA FISCAL

Diciembre 2004

Prórrogas impositivas: ¿en busca de una mayor recaudación?**Por Daniela Dborkin y Federico Marongiu****Resumen Ejecutivo**

El Poder Ejecutivo de la Nación elevó un proyecto de ley al Congreso para prorrogar el Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios (ITF), el Impuesto Adicional de Emergencia sobre el Precio Final de Venta de Cigarrillos y la suspensión de la exención del impuesto a las Ganancias de los ingresos en concepto de reintegros a las exportaciones. También dispone la devolución de los saldos favorables del IVA a quienes hayan invertido en bienes de capital en los últimos años. Este proyecto de ley ya cuenta con dictamen favorable de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados.

Existen tanto elementos positivos como negativos en este proyecto elaborado por el Poder Ejecutivo. Por un lado, las prórrogas de ITF y del impuesto adicional a los cigarrillos aportan recursos al Estado. De hecho, el Presupuesto 2005, aprobado recientemente, incluye como fuente de financiamiento a estos impuestos. Lo mismo sucede con la suspensión de la exención de Ganancias para los reintegros a las exportaciones. Esta prórroga también tiene entre sus impactos positivos un posible efecto precio: de eximirse los ingresos provenientes de los reembolsos a los exportadores, estos tendrían mayores incentivos para exportar más al mismo precio, generándose una menor oferta interna con el consecuente aumento de precios.

Por el otro lado, el principal aspecto negativo de estas prórrogas es la persistencia de los efectos distorsivos causados principalmente por el impuesto a los créditos y débitos bancarios. Además, se mantiene una estructura tributaria con gran cantidad de impuestos no coparticipables o con baja participación en la coparticipación, dado que el ITF sólo destina el 30% a la masa coparticipable bruta y el impuesto adicional a los cigarrillos se dirige íntegramente al Tesoro Nacional.

Se recomienda aprobar este proyecto. En el caso del ITF, debido principalmente a que ya se encuentra incorporado en el Presupuesto 2005 y a que se trata de un impuesto progresivo. No obstante, se sugiere avanzar hacia el cómputo paulatino del ITF a cuenta del Impuesto a las Ganancias, de manera tal de disminuir las distorsiones que genera en la economía y de mantener la progresividad que aporta este impuesto al sistema tributario.

En cuanto a la devolución del crédito fiscal acumulado del IVA, se recomienda introducir mayores especificaciones respecto a los requisitos para acceder a este régimen, a fin de evitar discrecionalidades en la selección de los beneficiarios de este sistema. Por último, se recomienda aprobar la prórroga de la suspensión de la exención del Impuesto a las Ganancias a los reintegros a las exportaciones, no tanto por la disminución de ingresos que generaría sino por el aumento en los precios de los alimentos que podría causar el eximir de ganancias a estos ingresos.

1. La prórroga de la vigencia del ITF

El ITF fue impuesto en marzo de 2001, en un contexto recesivo en el cual el Estado tenía graves problemas de financiamiento y le urgía contar con mayores recursos. Si bien en un primer momento este tributo tenía vigencia hasta el 31 de diciembre de 2002, mediante la Ley 25.722 del 8 de enero de 2003 se prorrogó este gravamen hasta el 31 de diciembre de 2004. Ahora, un mes antes de su vencimiento, el Poder Ejecutivo pretende extender este plazo por dos años más, hasta finales de 2006.

¿Cuáles fueron hasta el momento los beneficios de este tributo? Sin lugar a

dudas, la magnitud de la recaudación que generó. Tal como se observa en el **Cuadro 1**, el ITF ha representado desde su instauración en 2001, entre el 6% y el 10% de la recaudación impositiva total del Sector Público Nacional. Para 2004 se estima que la recaudación de este impuesto alcanzará casi \$7.650 millones - casi un 8% de la recaudación -. Para 2005 se prevé que supere los \$8.700 millones y para 2006 (plazo hasta el que se extendería la vigencia de este impuesto) nuestras proyecciones indican que ingresarían por este concepto más de \$9.000 millones.

Cuadro 1. Recaudación del Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios (ITF). En millones de pesos y como porcentaje del total de la recaudación* del Sector Público Nacional.

Año	ITF	Recaudación total	Participación
2001	2.933,1	45.403,4	6,46%
2002	4.857,2	50.475,9	9,62%
2003	5.900,2	72.274,1	8,16%
2004**	7.648,3	96.130,5	7,96%
2005**	8.706,7	106.905,9	8,14%
2006***	9.055,0	112.299,0	8,06%

* Incluye recursos tributarios y contribuciones a la Seguridad Social

** De acuerdo al Mensaje de Elevación del Proyecto de Ley de Presupuesto

*** Proyección CIPPEC

Fuente: Elaboración propia de CIPPEC sobre la base de datos del Ministerio de Economía y del Mensaje de Elevación del Proyecto de Ley de Presupuesto 2005

Otra de las ventajas de este tributo es que se trata de un impuesto progresivo, dado que recae en quienes poseen cuentas bancarias, que no suelen ser los sectores más pobres de la población. Además, es de fácil recaudación y difícil de evadir para quienes operan dentro del sistema bancario. Sin embargo, esta última característica es la que genera también su principal aspecto negativo: se trata de un impuesto altamente distorsivo, dado que genera incentivos a operar fuera del sistema bancario para poder eludirlo. Además, promueve de manera ineficiente la integración vertical, al castigar más a

los sectores con mayor cantidad de etapas en la cadena productiva.

Merece destacarse una característica particular respecto al momento en que se presenta este proyecto. Como antes se mencionó, para el próximo año se espera que este tributo aporte recursos por más de \$8.700 millones, los que ya están incluidos para financiar los gastos previstos en el Presupuesto 2005, recientemente sancionado por el Congreso Nacional. Por eso, si el Poder Legislativo decide no prorrogar este impuesto, debería definirse cómo reemplazar estos recursos (que representan más del 8% de la recaudación) el próximo año. En nuestra

opinión, el proceso debería haber sido al revés: primero someter a discusión parlamentaria la prórroga de este impuesto (al igual que el de los restantes tributos incluidos en este proyecto de Ley) y luego incluir en el Presupuesto 2005 las fuentes genuinas de financiamiento.

2. La prórroga del Impuesto Adicional a los Cigarrillos

El Impuesto Adicional de Emergencia sobre el Precio de Venta Final de Cigarrillos, por su parte, fue impuesto a principios del año 1996 con una vigencia de 3 años. Sin embargo, este impuesto fue prorrogado por sucesivas normas, venciendo la última el 31 diciembre de 2004. Por tal motivo, el proyecto de ley bajo análisis propone la continuidad de este tributo hasta fines de 2007.

Cuadro 2. Participación del Impuesto Adicional sobre la Venta de Cigarrillos en el total de recursos* del Sector Público Nacional. En millones de pesos

Año	Adicional Cigarrillos	Recaudación total	Participación
1999	197,0	47.643,0	0,41%
2000	487,3	49.102,4	0,99%
2001	225,9	45.403,4	0,50%
2002	217,7	50.475,9	0,43%
2003	256,3	72.274,1	0,35%
2004**	337,3	96.130,5	0,35%
2005**	413,2	106.905,9	0,39%
2006***	479,0	112.299,0	0,43%
2007***	517,4	116.572,0	0,44%

* Incluye recursos tributarios y contribuciones a la Seguridad Social

**De acuerdo al Mensaje de Elevación del Proyecto de Ley de Presupuesto

*** Proyección CIPPEC

Fuente: Elaboración propia de CIPPEC sobre la base de datos del Ministerio de Economía y del aje e Elevación del Proyecto de Ley de Presupuesto 2005

Desde que entró en vigencia, este impuesto representó entre el 0,35% y el 0,99% de la recaudación tributaria del Sector Público Nacional. Tal como puede observarse en el **Cuadro 2**, la máxima participación se registró en el año 2000, debido al incremento de la alícuota del 7% al 21% (tasa impositiva que luego disminuyó al 7%¹). Este tributo también

se encuentra incluido en el Presupuesto 2005, y se prevé que aporte recursos por aproximadamente \$413 millones. Si bien se trata de un monto significativamente menor al que se calcula para el ITF, en caso de no prorrogar este impuesto también sería necesario buscar otra fuente de financiamiento que aporte estos ingresos.

En cuanto al efecto que la prórroga del impuesto adicional a los cigarrillos tendrá en los años siguientes, nuestras proyecciones indican que para 2006 se recaudarán \$479 millones por este concepto y que para 2007 este monto alcanzará los \$517 millones. Además de

¹ El Decreto 295/2004 disminuye la alícuota de este impuesto al 7%, pero establece que el impuesto a ingresar no podrá ser inferior al (75%) del impuesto correspondiente al precio de la categoría más vendida de cigarrillos (CMV) ni superior al que resulte de aplicar para la alícuota del 21%.

los ingresos que pueden obtenerse por este impuesto, otro beneficio es que puede generar incentivos a disminuir el

consumo de cigarrillos, al incrementar su costo a los consumidores.

¿Cómo afecta a las provincias las prórrogas de estos dos impuestos?

De los recursos que se obtienen por el ITF, el 30% se dirige a la masa de coparticipación bruta y el 70% restante va directamente al Tesoro Nacional. De este modo, de prorrogarse el ITF, en 2005 el conjunto de las provincias recibiría casi \$1.274 millones por este concepto*, y en 2006 les ingresarían \$1.324 millones.

En el caso del Impuesto Adicional sobre el Precio de Venta Final de los Cigarrillos, el 100% de la recaudación va directamente al Tesoro Nacional, es decir, no se trata de un recurso coparticipable, por lo que su prórroga no tendría ningún efecto directo sobre los estados provinciales.

La prórroga de estos impuestos -uno con sólo un 30% coparticipable y otro que no se coparticipa – indica una consolidación en la tendencia instaurada sobre todo luego de la crisis de 2001 hacia una estructura tributaria con mayor participación de impuestos que no se distribuyen a las provincias.

*En lo que se denomina “Distribución primaria” de los recursos coparticipables, las provincias reciben el 57,36% del 85% de la coparticipación bruta.

3. Los reintegros a las exportaciones

La ley de Impuesto a las Ganancias exime de este tributo a los ingresos percibidos en concepto de reintegros a las exportaciones. Esta exención fue suspendida por la Ley 25.731 en abril de 2003, medida luego prorrogada hasta el 31 de diciembre de 2004. El proyecto ahora en consideración planea extender esta suspensión por otros tres años, es decir, hasta finales de 2007. ¿Cuáles son los aspectos favorables y los aspectos

desfavorables de esta nueva prolongación?

En primer lugar, resulta interesante analizar cuál sería el costo de mantener esta exención. Sin ánimos de ser precisos, en el **Cuadro 3** hemos calculado el gasto tributario - es decir, el monto de ingresos que el Estado deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo diferente al tratamiento general- que surgiría en el caso de no prorrogar esta suspensión.

Cuadro 3. Gastos tributarios por exención del impuesto a las Ganancias a los reintegros a la exportación.

En millones de pesos	2004	2005	2006*	2007*
Gasto tributario sin exención	119,60	134,00	126,21	129,87
Gastos tributario con exención*	386,06	408,84	420,70	432,90
Diferencia	266,46	274,84	294,49	303,03
Diferencia como % recaudación tributa	0,28%	0,26%	0,26%	0,26%

Las proyecciones se basan en: 2004 y 2005: crecimiento del PBI 4%, exportaciones 5,8% y 5,9%

2006 y 2007: crecimiento del PBI 2%, exportaciones 2,9%

Fuente: Elaboración propia de CIPPEC sobre la base de "Estimación de los Gastos Tributarios en la República Argentina 2002 a 2004", Ministerio de Economía y Mensaje de Elevación del Proyecto de Ley de Presupuesto 2005.

Para ello, aplicamos al gasto tributario que por esta exención se registró en el año 2003 el crecimiento de

las exportaciones previsto para los años 2004 a 2007. Restando a este monto el gasto tributario que de todas maneras se registra aún con esta exención

suspendida, se obtiene que el costo de esta exención varía aproximadamente entre \$266 millones y \$303 millones. Es decir, si se elimina la suspensión y se exime del impuesto a las Ganancias a los reintegros a las exportaciones, el gasto tributario subiría en alrededor el 0,3% del total de la recaudación tributaria.

Pero más allá del costo – no tan elevado – que tendría la eliminación de la suspensión, existe otro motivo por el cual resulta interesante prorrogar esta normativa. Si rige la eximición del impuesto a las Ganancias a las retenciones a las exportaciones, los exportadores decidirían – al mismo precio – ofrecer mayores cantidades al mercado exterior. La disminución de la oferta interna podría entonces generar un aumento en los precios de los productos exportables. Dado que los principales productos que exporta la Argentina corresponden al rubro alimenticio, el aumento de precios de los productos exportables perjudicaría principalmente a los sectores de menores ingresos, que son quienes destinan a los alimentos una mayor proporción de su ingreso.

4. La devolución del crédito fiscal

La última de las medidas propuestas por este proyecto dispone la acreditación contra otros impuestos y/o devolución – hasta un cupo anual de \$500 millones - del crédito fiscal originado en la compra, construcción, fabricación, elaboración o importación definitiva de bienes de capital entre el 1° de noviembre de 2000 y el 30 de septiembre de 2004.

La Ley del Impuesto al Valor Agregado dispone esta acreditación o devolución del crédito fiscal a favor luego de transcurridos 12 períodos fiscales. Esta medida se encuentra suspendida desde principios de 2003, y el presente proyecto busca también prorrogar esta suspensión. De este modo, estas disposiciones benefician a quienes hayan invertido en los últimos 4 años, dado que no tendrán que esperar los 12 períodos fiscales previstos anteriormente.

¿Cuáles son los incentivos que genera esta propuesta? En primer lugar, introduce estímulos a la inversión, pero no para todos los empresarios sino para aquellos que hayan invertido en bienes de capital en los últimos años y tengan planeado continuar haciéndolo, dado que se trata de uno de los criterios que sugiere este artículo para la selección de los beneficiarios de la devolución. De este modo, esta disposición no afectaría a los nuevos empresarios, dado que suspende para el futuro esta devolución. Esta decisión de beneficiar a quienes invirtieron en los últimos años tiene implícita la idea de aumentar la capacidad instalada en el corto plazo, con el consecuente efecto en la generación de empleo.

Cabe destacar en este punto que una de las principales debilidades de este proyecto es que no especifica los requisitos para acceder a la acreditación o devolución del crédito fiscal, sino que se deja la definición de los procedimientos y las condiciones al Poder Ejecutivo Nacional, lo que podría generar cierta discrecionalidad.

5. Recomendaciones

1. ***Aprobar la prorrogación del ITF y del Impuesto Adicional sobre el Precio Final de Venta de Cigarrillos, dado que se encuentran como fuente de financiamiento en el Presupuesto 2005. Avanzar hacia el cómputo del ITF a cuenta de Ganancias.*** No obstante, tal como lo mencionamos anteriormente, los tiempos deberían haber sido al revés: primero debería haberse sometido a debate en el Poder Legislativo la prórroga de estos impuestos y recién luego debería habérselos incluido como recursos en el Presupuesto del año próximo. En el caso del ITF, debería considerarse avanzar en la línea del cómputo de este impuesto a cuenta del impuesto a las Ganancias, tal como se ha comenzado a hacer en 2004. Como antes se indicó, el ITF desincentiva la realización de las operatorias por medio del sistema bancario e incentiva de

manera ineficiente la integración vertical, pero a la vez se trata de un impuesto progresivo, dado que recae sobre quienes tienen cuentas bancarias. Aumentar la proporción que puede ser computado como pago a cuenta de ganancias ayudaría a disminuir los incentivos a la elusión de este impuesto, a la vez que mantendría la progresividad y permitiría una menor evasión el impuesto a las Ganancias. En el caso del impuesto adicional a los cigarrillos, también pueden esgrimirse en su favor razones de salud de la población.

2. Mantener la suspensión de la exención al impuesto a las Ganancias de los ingresos en concepto de reintegros a las exportaciones. En este caso, el principal motivo para extender esta suspensión no radica tanto en el gasto tributario que implicaría la exención sino en el posible incremento en los precios de los alimentos que ocasionaría.

3. Aprobar la devolución anticipada del crédito fiscal acumulado por la inversión en bienes de capital pero especificar los requisitos para acceder a este régimen. El presente proyecto de ley contempla un cupo de hasta \$500 millones anuales para destinar a la acreditación contra otros impuestos y/o devolución del crédito fiscal acumulado por la inversión en bienes de capital, lo que beneficia a quienes hayan destinado recursos a este fin en los últimos años y planeen continuar haciéndolo. Esto tendría un efecto positivo tanto en la ampliación de la capacidad instalada como en la generación de empleo. Sin embargo, al quedar a criterio del Poder Ejecutivo los procedimientos y criterios para acceder a este régimen, se deja abierta la puerta a discrecionalidades y reglas poco transparentes.

Daniela Dborkin: economista del área de Política Fiscal. Es Licenciada en Economía, Universidad de Buenos Aires y Periodista, TEA.

Federico Marongiu: economista del área de Política Fiscal. Es Licenciado en Economía, Universidad de Buenos Aires, Magister en Economía, Universidad Torcuato Di Tella y candidato a Doctor, Universidad de Buenos Aires.

Las opiniones del autor no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Política Educativa, Política Fiscal, Política de Salud, Transparencia, y Justicia.

Si desea citar este documento: Dborkin, Daniela y Marongiu, Federico: "Prórrogas impositivas: ¿en busca de una mayor recaudación?", *Documentos de Políticas Públicas*, CIPPEC, Buenos Aires, diciembre 2004.

Este documento se realizó gracias al apoyo brindado por el Center for International Private Enterprise (CIPE).