

Presupuesto 2023: una oportunidad perdida para revisar los privilegios fiscales

Por Julieta Izcurdia, Malena Vivanco y María Julia Eliosoff, integrantes del Espacio de Trabajo Fiscal para la Equidad (ETFE)*.

Anualmente el 2.5% del PBI se destina a sostener beneficios fiscales que no se revisan, no se evalúan ni se justifican en base a evidencia. El Proyecto de Presupuesto 2023 incorporó un [anexo](#) que propone la revisión de algunos de ellos, entre los que se encuentra la exención de ganancias a jueces/zas y funcionarios/as de los Poderes Judiciales nacional y provinciales nombrados antes de 2017. **Si bien el dictamen de mayoría de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de Diputados contemplaba su eliminación a partir de 2023, ese cambio no fue aceptado por la mayoría en el recinto y los jueces que fueron nombrados antes de 2017 seguirán exentos del impuesto.**

¿De dónde surge el privilegio del Poder Judicial?

La Ley N° 20.628, sancionada en 1973, es la que actualmente regula el impuesto a las ganancias (con sus múltiples modificaciones). En su redacción original contemplaba que jueces y juezas, vocales de los tribunales de cuenta y tribunales fiscales nacionales y provinciales, así como todo funcionario judicial con sueldo igual o superior a un juez de primera instancia, quedaban exentos del pago del tributo, exención que se extendía a los haberes jubilatorios. En esta versión original también quedaban exentas del pago las dietas de legisladores nacionales (art. 20 inc. q). **En 1996, el Congreso sancionó la Ley N° 24.631 y derogó estas exenciones.** En la actualidad las y los legisladores tributan ganancias, **pero las autoridades judiciales, a pesar de la vigencia de la norma, mantuvieron el privilegio.** La ley 24.631 fue publicada en el Boletín Oficial a fines de marzo de 1996, entró en vigencia a principios de abril, y **tres días después de su entrada en vigencia, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó la Acordada N° 20/96 que declaró inaplicable la derogación.**

La Constitución Nacional establece que corresponde al Congreso la imposición de contribuciones. Es decir que, a diferencia de jueces y juezas, el resto de las personas que quieran estar exentas de ganancias necesitan presentar una causa judicial para obtener la declaración de inconstitucionalidad de la norma que regula el impuesto,

defender sus argumentos y obtener una sentencia definitiva que les dé la razón, con los años de demora que ello implica. Sin embargo, **los jueces se auto-atribuyeron la última palabra sobre sus propios privilegios, mediante el dictado de una acordada que vulnera disposiciones legales y constitucionales.** Entre los argumentos que incluye la Acordada N° 20/96, **la Corte sostuvo que el pago del impuesto a las ganancias atenta contra la independencia del Poder Judicial,** y aclaró que “la intangibilidad de las compensaciones asignadas a los jueces por el ejercicio de sus funciones no constituye un privilegio sino una garantía para asegurar la independencia del Poder Judicial de la Nación.”

A fines de 2016, el Congreso reafirmó el privilegio de empleados/as y funcionarios/as del Poder Judicial, incorporando a la legislación la exención que se había establecido por Acordada, y extendiéndola a magistrados/as y funcionarios/as del Ministerio Público Fiscal y Ministerio Público de la Defensa. Así, el art. 5° de la Ley N° 27.346 modificó la Ley de Impuesto a las Ganancias y **estableció que en el caso de los magistrados, funcionarios y empleados del Poder Judicial de la Nación, provincias y el Ministerio Público de la Nación, constituyen ganancias las provenientes del desempeño de cargos públicos sólo cuando su nombramiento hubiera ocurrido a partir del año 2017, inclusive.**

¿Qué pasó con los privilegios en el Presupuesto 2023?

El dictamen de mayoría emitido por la Comisión de Presupuesto y Hacienda de Diputados sobre el Proyecto de Presupuesto 2023 contemplaba la eliminación de esta exención a partir del año próximo pero ese cambio no fue aceptado por la mayoría en el recinto y **los jueces que fueron nombrados antes de 2017 seguirán manteniendo el privilegio de no pagar ganancias.** El artículo eliminado en el recinto establecía que con la recaudación, de haberse aprobado, se iban a reforzar las asignaciones del programa de Becas Progresar y del Fondo Nacional de Incentivo Docente y se iba a financiar un programa para combatir la inseguridad en la ciudad de Rosario. Sin embargo, **se decidió seguir sosteniendo el privilegio para un sector de altos ingresos y, consecuentemente, renunciando a recursos que podrían orientarse a garantizar derechos.**

La injusticia de este privilegio es más notoria cuando se compara con los montos de algunos gastos directos. Para 2023 se estima que **sostener esta exención al Poder Judicial va a costar 237.850,2 millones de pesos, lo que equivale a más del cuádruple del presupuesto para las partidas de Comedores Escolares, Comunitarios y Merenderos del Ministerio de Desarrollo Social o a 4,3 presupuestos del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad.** Ese dinero también alcanzaría para financiar el esquema completo de licencias por nacimiento y adopción que prevé el Proyecto de Ley “Cuidar en Igualdad” y que todavía espera empezar a ser discutido en comisiones.

Pero esta exención no es la única que se sostiene desde hace años sin revisión. También están exentas de pagar ganancias las empresas mineras y las personas que residen en el país con respecto a los ingresos provenientes de la compraventa de acciones y demás títulos valores con cotización en bolsas; están exentos de IVA los servicios de agencias de lotería y otros explotados por el Estado, y del impuesto a los bienes personales los inmuebles rurales y los depósitos en entidades financieras, o las plataformas digitales, aunque vendan servicios en el país, entre otros que menciona Alejandro Rebbosio en su [nota](#). **Por el total de gastos tributarios, para 2023 el Ejecutivo planea dejar de recaudar 3.664 miles de millones de pesos, un monto equivalente al presupuesto de 4 Ministerios (de Salud, de Desarrollo Social, de Educación y del Interior) y los Poderes Legislativo y Judicial juntos, o al quintuple de la inversión en la Asignación Universal por Hijo/a y por Embarazo (AUH y AUE).**

El mismo Proyecto que sugería la revisión de los gastos tributarios preveía una reducción del gasto primario (sin intereses de la deuda), en un escenario de inflación promedio del 72,5% para 2022, de un 4,3%, que se explica principalmente por la caída de los subsidios económicos, a la energía y al transporte (-16%), y de los programas sociales (-12%). Esto contrasta con el aumento de las asignaciones destinadas al pago de los intereses de la deuda, que además de crecer un 15% en términos reales, aumenta considerablemente su participación en el total del presupuesto (fuente: [Oficina de Presupuesto del Congreso](#)). **Es en el marco de la preocupación del gobierno por el cumplimiento de las metas con el FMI y la reducción del déficit público que emerge la propuesta de revisión de algunos beneficios fiscales.**

Los gastos tributarios son tratamientos fiscales diferenciados que se aplican a ciertos contribuyentes para favorecer actividades, zonas, sujetos y/o consumos, apartándose de la legislación tributaria general. Lo llamativo es que, si bien **implican una transferencia de recursos públicos implementada a través de una reducción de impuestos, su tratamiento es sumamente opaco respecto al de los gastos directos como las políticas alimentarias, la construcción de escuelas o los subsidios energéticos. Mientras el gasto directo puede ser monitoreado diariamente a través del sitio Presupuesto Abierto, los gastos tributarios ni siquiera cuentan con información anual sobre la pérdida de recursos que representaron para el Estado.** Las estimaciones que existen -aquellas que indican que alcanzarían, anualmente, 2.5 puntos del PBI- son las de la Ley de Presupuesto y los informes trianuales de gastos tributarios. En ambos casos, **pronostican cuántos recursos se estima que dejará de percibir el Estado, pero no se realizan análisis posteriores sobre los recursos que efectivamente se dejaron de recaudar.**

De la misma manera, mientras que los programas de gasto directo tienen metas físicas e indicadores de resultados, los gastos tributarios permanecen durante años sin que se evalúen sus impactos. Sólo por poner un ejemplo, en uno de los informes que publica trimestralmente el Estado, se detalla que fueron 2,51 millones las

prestaciones Alimentar otorgadas a marzo de 2022 y en el proyecto de presupuesto 2023 se propone reducirlas a 2,43 millones. Respecto a los gastos tributarios, en cambio, no sólo se desconocen sus impactos económicos, sociales y ambientales sino que, en muchos casos, **ni siquiera las autoridades que los implementan tienen acceso a información clave como los montos y contribuyentes o sectores beneficiarios**. A ello se suma que, mientras las transferencias de gasto directo son revisadas cada año en el Congreso de la Nación y suelen ser auditadas por organismos de control internos y externos, **en muy pocas ocasiones los gastos tributarios cuentan con una cláusula de finalización o un plazo determinado para su vigencia**.

A lo anterior se suma la desigualdad en el acceso a la información pública según el tipo de beneficio de que se trate. **Por su rol en el cobro de impuestos, la AFIP es la única institución que interviene en la aplicación de todos los gastos tributarios. A pesar de ello, sus intervenciones no permiten dar cuenta de un control sobre el correcto uso de estos beneficios. No sólo eso sino que, haciendo una aplicación extremadamente restrictiva del secreto fiscal, se niega a brindar información relativa a sus beneficiarios incumpliendo órdenes judiciales** que la intiman a entregar datos sobre personas y empresas beneficiarias –aplicando jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “CIPPEC”, de 2014, donde ordenó hacer públicos los datos personales de quienes reciben transferencias o beneficios de protección social–. **Así, se da la paradoja de que los datos sobre los beneficios que el Estado otorga a la población más vulnerable resultan accesibles para la ciudadanía, mientras que los que otorga a algunos de los sectores más acomodados de la sociedad permanecen ocultos para cualquier persona que quiera controlarlos y, en algunos casos, incluso para las autoridades a cargo de su gestión**.

Es necesario y urgente que el Congreso discuta qué gastos tributarios son justificados y cuáles deberían eliminarse. Sin embargo, hacer sólo esto dejaría la puerta abierta a que, en un futuro, puedan ser incorporados nuevos privilegios injustificados. Al contrario de los gastos directos, los tributarios carecen de una pauta legal que regule procedimientos para su sanción, implementación y control posterior. **Necesitamos una regulación que establezca procedimientos claros y rigurosos para la creación, ejecución y control de todos los gastos tributarios que se aprueben a partir de ahora**.

* El Espacio de Trabajo Fiscal para la Equidad (ETFE), es un grupo integrado por especialistas de la academia y de la sociedad civil que buscamos aportar análisis técnicos, políticos y culturales al debate público en torno a la necesidad de promover medidas fiscales progresivas, con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género.