



***INFORME SOBRE GASTOS
TRIBUTARIOS***

***ESTIMACIÓN PARA LOS AÑOS
2019 - 2021***

GASTO TRIBUTARIO

Definición, objetivo y cuestiones metodológicas

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 objeto de beneficiar o favorecer el desarrollo de determinadas actividades, zonas, contribuyentes o consumos. Implica, por lo tanto, “una transferencia de recursos públicos implementada a través de una reducción de las obligaciones tributarias con relación a un impuesto de referencia, en lugar de un gasto directo”¹.

La estimación de los Gastos Tributarios tiene como objetivo primordial dar mayor transparencia a la política fiscal, aportando una medición aproximada del gasto equivalente vinculado a los tratamientos impositivos preferenciales vigentes.

Para alcanzar tal objetivo se comienza relevando 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 luego se procede a estimar los montos que el Estado deja de percibir en concepto de ingresos tributarios como consecuencia de la aplicación de esas políticas. Esta metodología supone la inexistencia de cambio alguno en el comportamiento de los agentes y trata, por lo tanto, de medir el beneficio otorgado a los contribuyentes favorecidos por cada tratamiento impositivo diferencial.

Para la identificación de los casos de Gasto Tributario se adopta un “*enfoque legal*”. Se toma como referencia la estructura de cada impuesto establecida en la respectiva legislación (su objeto, alícuotas, deducciones generales, exenciones) y se identifican los casos que, dentro de dicho marco, son beneficiados por un tratamiento especial.

La medición del Gasto Tributario provee, además, información necesaria para medir el rendimiento potencial del sistema impositivo y el desempeño de su administración. No obstante, es necesario

¹ Kraan, Dirk-Jan. (2004). “*Off-budget and Tax Expenditures*”. OCDE Journal on Budgeting – Volume4-No.1

advertir que, si se desea utilizar el informe de Gasto Tributario como herramienta para evaluar cambios en la estructura tributaria (como eliminar o incluir exenciones), deberán efectuarse los ajustes necesarios para medir la reacción de los agentes involucrados con el fin de cuantificar el impacto efectivo de los cambios sobre la recaudación. Implica, por lo tanto, contar para estos casos con información adicional, tal como elasticidades de oferta y demanda, el comportamiento con relación a la evasión, entre otros aspectos.

En los párrafos siguientes se mencionan algunas de las características relevantes de los principales impuestos.

El Impuesto a las Ganancias grava, en el caso de las personas humanas y con carácter general, 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. Por la característica propia del impuesto, 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 son consideradas como Gastos Tributarios ya que tienen carácter general. Tal es el caso del mínimo no imponible, las deducciones especiales por trabajo personal, cargas de familia, aportes a obras sociales, planes privados de salud, entre otras deducciones.

El Impuesto al Valor Agregado grava las ventas e importaciones de cosas muebles y las obras, locaciones y prestaciones de servicios. Los bienes y servicios no contemplados en el gravamen y que, por ello, no se consideran parte del objeto, se excluyen del concepto y por lo tanto tampoco son considerados como Gastos Tributarios. 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 dispuestas en la propia ley, así como las dispuestas por leyes específicas, son consideradas a los efectos del cálculo. 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 general.

Para la definición de los Gastos Tributarios se emplea un enfoque de largo plazo, por lo que se consideran como tales, exclusivamente, los casos en los que existen pérdidas definitivas de recaudación. Ello implica que no se califican como Gastos Tributarios 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; medidas éstas contenidas principalmente en diferentes regímenes de promoción, debido a que la pérdida de recaudación a que dan lugar en los años en que estos beneficios se usufructúan, es compensada con mayores pagos de impuestos en años posteriores.

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.

Los gastos tributarios en el año 2021

El monto de Gastos Tributarios estimado para el año 2021 alcanza a \$995.799 millones, que equivale a 2,64% del PBI. De ellos, \$735.662 millones corresponden a tratamientos especiales establecidos en las leyes de los respectivos impuestos y \$260.137 millones a beneficios otorgados en los diversos regímenes de promoción económica.

En cuanto al Impuesto al Valor Agregado, el mismo soportará el 50,01% de los Gastos Tributarios con un monto de \$497.988 millones, equivalente a 1,32% del PBI. En particular, el 89,22% tiene origen en las exenciones y alícuotas reducidas -establecidas en la ley del tributo- y el resto, \$53.667 millones, en los beneficios otorgados por diversos regímenes de promoción económica.

Los Gastos Tributarios que afectan al Impuesto a las Ganancias alcanzarán a \$205.406 millones, que equivalen a 0,54% del PBI proyectado.

En cuanto al Impuesto sobre los Combustibles la mayor parte de dichos Gastos se origina en las diferencias de las alícuotas para las naftas y el gasoil y en la exención que rige para los combustibles utilizados en la zona sur del país².

² El gas natural, al quedar excluido del objeto del impuesto a partir de la última Reforma Tributaria, deja de considerarse en el cálculo del Gasto Tributario

Finalmente, con relación a las Contribuciones a la Seguridad Social, el Gasto Tributario más destacable corresponde a la reducción de las Contribuciones Patronales por zona geográfica, beneficio que al tener la forma de un crédito fiscal en el IVA afecta la recaudación de este impuesto.

GASTOS TRIBUTARIOS ESTIMACIONES PARA LOS AÑOS 2019 - 2021

CUADRO NRO. 1

IMPUESTO	2019		2020		2021	
	Millones de \$	% PIB	Millones de \$	% PIB	Millones de \$	% PIB
TOTAL	609,804.5	2.84	714,735.1	2.63	995,798.7	2.64
- En normas de los impuestos	452,708.7	2.11	544,596.6	2.00	735,661.8	1.95
- En regímenes de promoción económica	157,095.8	0.73	170,138.6	0.63	260,136.9	0.69
VALOR AGREGADO	303,671.1	1.42	363,040.4	1.34	497,988.4	1.32
- En normas del impuesto	265,168.0	1.24	329,156.9	1.21	444,321.8	1.18
- En regímenes de promoción económica	38,503.1	0.18	33,883.5	0.12	53,666.7	0.14
GANANCIAS	124,404.9	0.58	149,950.8	0.55	205,406.2	0.54
- En normas del impuesto	50,360.7	0.23	63,553.9	0.23	85,955.7	0.23
- En regímenes de promoción económica	74,044.1	0.35	86,396.9	0.32	119,450.5	0.32
CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL	59,096.8	0.28	66,002.8	0.24	82,913.4	0.22
- En normas del impuesto	56,808.8	0.26	57,434.8	0.21	66,690.4	0.18
- En regímenes de promoción económica	2,288.0	0.01	8,568.0	0.03	16,223.0	0.04
COMBUSTIBLES	86,558.0	0.40	97,994.0	0.36	149,597.8	0.40
- En normas del impuesto	75,711.9	0.35	89,151.7	0.33	132,693.8	0.35
- En regímenes de promoción económica	10,846.1	0.05	8,842.3	0.03	16,904.0	0.04
INTERNOS	9,214.9	0.04	7,315.9	0.03	7,421.0	0.02
- En normas del impuesto	917.5	0.00	946.0	0.00	1,009.4	0.00
- En regímenes de promoción económica	8,297.4	0.04	6,369.9	0.02	6,411.6	0.02
COMERCIO EXTERIOR	17,634.4	0.08	14,770.8	0.05	24,267.7	0.06
- En regímenes de promoción económica	17,634.4	0.08	14,770.8	0.05	24,267.7	0.06
BIENES PERSONALES	3,741.8	0.02	4,353.2	0.02	4,990.8	0.01
- En normas del impuesto	3,741.8	0.02	4,353.2	0.02	4,990.8	0.01
IMPUESTOS DIVERSOS	5,482.7	0.03	11,307.3	0.04	23,213.4	0.06
- En regímenes de promoción económica	5,482.7	0.03	11,307.3	0.04	23,213.4	0.06

Fuente: Subsecretaría de Ingresos Públicos. Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía.



**GASTOS TRIBUTARIOS INCLUIDOS EN LAS NORMAS DE LOS IMPUESTOS
ESTIMACIONES PARA LOS AÑOS 2019 - 2021**

CUADRO NRO. 2

GASTO TRIBUTARIO	2019		2020		2021	
	Millones de \$	% PIB	Millones de \$	% PIB	Millones de \$	% PIB
TOTAL (excluidos regímenes de promoción)	452,708.7	2.11	544,596.6	2.00	735,661.8	1.95
IMPUESTO A LAS GANANCIAS	50,360.7	0.23	63,553.9	0.23	85,955.7	0.23
- Exenciones	50,360.7	0.23	63,553.9	0.23	85,955.7	0.23
1. Ganancias de asociaciones civiles, fundaciones, mutuales y coop.	22,673.1	0.11	28,635.4	0.11	36,654.3	0.10
2. Deducción especial para trabajadores en relación de dependencia que desarrollan su actividad en la Patagonia	5,344.7	0.02	6,288.1	0.02	8,016.2	0.02
3. Ganancias provenientes de la explotación de derechos de autor y las restantes ganancias derivadas de derechos amparados por la ley N° 11.723	Sin dato		Sin dato		Sin dato	
4. Ganancias obtenidas por personas humanas residentes en el país, provenientes de la compraventa de acciones y demás títulos valores con cotización en bolsas	Sin dato		Sin dato		Sin dato	
5. Exención de los ingresos de magistrados y funcionarios de los Poderes Judiciales nacional y provinciales	22,342.9	0.10	28,630.4	0.11	41,285.2	0.11
IMPUESTO AL VALOR AGREGADO	265,168.0	1.24	329,156.9	1.21	444,321.8	1.18
- Exenciones	127,259.8	0.59	151,385.7	0.56	199,948.6	0.53
1. Prestaciones médicas a obras sociales y al INSSJyP	48,196.5	0.22	63,406.8	0.23	82,925.5	0.22
2. Servicios educativos	16,338.6	0.08	20,697.5	0.08	28,775.0	0.08
3. Intereses por préstamos de bancos a gobiernos nacionales, provinciales y municipales	2,625.0	0.01	3,997.3	0.01	3,309.8	0.01
4. Intereses de préstamos para vivienda	10,651.1	0.05	10,241.1	0.04	11,862.6	0.03
5. Medicamentos de uso humano. Venta mayorista y minorista	15,849.6	0.07	23,161.2	0.09	30,823.2	0.08
6. Ventas a consumidores finales, Estado y asociaciones sin fines de lucro de: - Leche fluida o en polvo, entera o descremada sin aditivos	1,551.0	0.01	1,782.9	0.01	2,416.7	0.01
7. Asociaciones deportivas y espectáculos deportivos amateurs	1,191.8	0.01	1,509.8	0.01	2,099.0	0.01
8. Libros, folletos e impresos	7,266.2	0.03	9,204.7	0.03	12,797.0	0.03
9. Edición y venta de diarios, revistas y publicaciones periódicas	10,849.9	0.05	13,744.4	0.05	24,939.9	0.07
10. Canasta Alimentaria. Alic 0% aplicado a ciertos productos, cuando se comercialicen a consumidores finales (Dto. 567/2019)	12,740.0	0.06	3,640.0	0.01	-	-
11. Entradas a espectáculos teatrales, conciertos y recitales musicales y prestaciones personales de los trabajadores del teatro	Sin dato		Sin dato		Sin dato	
12. Servicios de agencias de lotería y otros explotados por el Estado	Sin dato		Sin dato		Sin dato	
- Alicuotas reducidas	137,908.2	0.64	177,771.2	0.65	244,373.2	0.65
1. Construcción de viviendas	36,041.6	0.17	46,715.8	0.17	57,829.5	0.15
2. Carnes, frutas, legumbres y hortalizas frescas	65,111.4	0.30	85,712.6	0.32	120,704.3	0.32
3. Medicina prepaga y sus prestadores	18,174.0	0.08	21,804.5	0.08	33,114.9	0.09
4. Productos de panadería	18,581.2	0.09	23,538.3	0.09	32,724.5	0.09
5. Obras de arte	Sin dato		Sin dato		Sin dato	

Fuente: Subsecretaría de Ingresos Públicos. Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía.



**GASTOS TRIBUTARIOS INCLUIDOS EN LAS NORMAS DE LOS IMPUESTOS
ESTIMACIONES PARA LOS AÑOS 2019 - 2021**

CUADRO NRO. 2 (Cont.)

GASTO TRIBUTARIO	2019		2020		2021	
	Millones de \$	% PIB	Millones de \$	% PIB	Millones de \$	% PIB
IMPUESTOS SOBRE LOS COMBUSTIBLES	75,711.9	0.35	89,151.7	0.33	132,693.8	0.35
1. Diferencia entre las alícuotas aplicadas a las naftas y al GNC						
2. Diferencia entre las alícuotas aplicadas a las naftas y al gasoil	46,584.7	0.22	60,121.3	0.22	83,360.5	0.22
3. Cómputo como pago a cuenta del Impuesto al Valor Agregado (Servicios de Transporte) y del Impuesto a las Ganancias (Actividad Agropecuaria y Minera) del 45% del impuesto sobre combustibles líquidos contenidos en las compras de gas oil destinado a las respectivas actividades	8,975.1	0.04	10,295.8	0.04	11,458.3	0.03
4. Exención de los combustibles líquidos a ser utilizados en la zona sur del país	12,553.3	0.06	12,312.5	0.05	26,479.7	0.07
5. Reducción del Impuesto sobre los Combustibles, Ley 23.966, por incorporación al gasoil de biodiesel no gravado.	7,598.6	0.04	6,422.0	0.02	11,395.1	0.03
6. Exención del Impuesto sobre Combustibles para el biodiesel utilizado en la generación de energía eléctrica	0.1	0.00	0.2	0.00	0.2	0.00
CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL	56,808.8	0.26	57,434.8	0.21	66,690.4	0.18
1. Reducción Contribuciones Patronales por zona geográfica (diferencia respecto de la vigente en Capital Federal). Dec. N° 814/2001 y modif.	43,377.7	0.20	47,593.2	0.18	53,145.0	0.14
2. Sector textil y economías regionales. Monto de la detracción al 100%, equivalente al monto máximo. Dto 814/2001 y modif.	4,696.7	0.02	3,664.6	0.01	4,957.8	0.01
3. Servicios de Medios Audiovisuales. Contribuciones Patronales como crédito fiscal en IVA. (Ley 27467, art. 91)	5,058.4	0.02	6,177.0	0.02	8,587.6	0.02
4. Reducción del 50% de las Contribuciones Patronales para microempleadores (hasta 5 trabajadores). Ley N° 26.940	3,052.0	0.01				
5. Reducción de las Contribuciones Patronales en el primero y segundo año para trabajadores adicionales. Leyes Nros. 26.476 y 26.940	624.0	0.00				
IMPUESTOS INTERNOS	917.5	0.00	946.0	0.00	1,009.4	0.00
1. Diferencia de la alícuota sobre las bebidas alcohólicas y jarabes, según incluyan o no un contenido mínimo de jugo de frutas	917.5	0.00	946.0	0.00	1,009.4	0.00
IMPUESTO SOBRE LOS BIENES PERSONALES	3,741.8	0.02	4,353.2	0.02	4,990.8	0.01
1. Exención de los depósitos en entidades financieras	3,741.8	0.02	4,353.2	0.02	4,990.8	0.01
2. Exención de las cuotas sociales de cooperativas	Sin dato		Sin dato		Sin dato	

Fuente: Subsecretaría de Ingresos Públicos. Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía.



**GASTOS TRIBUTARIOS ORIGINADOS EN REGIMENES DE PROMOCION ECONOMICA
ESTIMACIONES PARA LOS AÑOS 2019 - 2021**

CUADRO NRO. 3

GASTO TRIBUTARIO	2019		2020		2021	
	Millones de \$	% PIB	Millones de \$	% PIB	Millones de \$	% PIB
TOTAL	157,095.8	0.73	170,138.6	0.63	260,136.9	0.69
I - Promoción industrial. Decretos Nros. 2.054/92, 804/96, 1.553/98 y 2.334/06.	3,861.8	0.02	5,000.1	0.02	6,744.7	0.02
- Exención IVA compras y saldo	3,721.3	0.02	4,714.0	0.02	6,553.8	0.02
- Exención Impuesto a las Ganancias	140.5	0.00	286.1	0.00	190.9	0.00
II - Promoción no industrial. Ley N° 22.021 y Decreto N° 135/06.	3.0	0.00	2.2	0.00	1.5	0.00
- Exención Impuesto a las Ganancias	3.0	0.00	2.2	0.00	1.5	0.00
III - Promoción de la actividad minera. Ley N° 24.196.	4,365.8	0.02	5,530.6	0.02	7,688.9	0.02
- Impuesto a las Ganancias. Beneficios diversos	1,084.3	0.01	1,373.6	0.01	1,909.6	0.01
- Estabilidad fiscal: impuestos diversos	136.5	0.00	172.9	0.00	240.4	0.00
- Exención Derechos de Importación	3,145.0	0.01	3,984.1	0.01	5,538.9	0.01
- Estabilidad fiscal: exención Derechos de Exportación						
IV - Promoción económica de Tierra del Fuego. Ley N° 19.640.	49,142.3	0.23	49,413.3	0.18	77,796.4	0.21
- Liberación IVA compras y ventas	24,031.7	0.11	25,509.8	0.09	42,272.0	0.11
- Exención Impuesto a las Ganancias	6,573.1	0.03	7,023.8	0.03	10,626.7	0.03
- Exención Derechos de Importación	10,258.1	0.05	10,515.5	0.04	18,493.6	0.05
- Alícuota reducida Impuestos Internos sobre productos electrónicos	8,279.4	0.04	6,364.3	0.02	6,404.1	0.02
V - Reintegro a las ventas de bienes de capital de fabricación nacional. Decreto 379/01.	17,195.8	0.08	5,353.4	0.02	7,096.9	0.02
- Pago de impuestos nacionales con bonos de crédito fiscal	17,195.8	0.08	5,353.4	0.02	7,096.9	0.02
VI - Promoción de las Sociedades de Garantía Recíproca. Ley N° 24.467.	4,947.5	0.02	6,241.5	0.02	6,653.8	0.02
- Deducción en el Impuesto a las Ganancias de los aportes de capital y los destinados al fondo de riesgo, de los socios protectores y partícipes en las sociedades de garantía recíproca	4,456.1	0.02	5,602.6	0.02	5,823.3	0.02
- Exención en el Impuesto a las Ganancias de las sociedades de garantía recíproca	175.0	0.00	227.5	0.00	295.7	0.00
- Exención en el Impuesto al Valor Agregado de los ingresos de las sociedades de garantía recíproca	316.5	0.00	411.4	0.00	534.8	0.00
VII - Régimen para la promoción y el fomento de la investigación y el desarrollo científico y tecnológico. Ley 23.877.	1,500.0	0.01	1,500.0	0.01	3,000.0	0.01
- Pago del Imp a las Ganancias con certificados de crédito fiscal	1,500.0	0.01	1,500.0	0.01	3,000.0	0.01
VIII - Régimen de fomento de la educación técnica. Ley 22.317.	830.0	0.00	830.0	0.00	1,450.0	0.00
- Pago de cualquier impuesto nacional con certificados de crédito fiscal	830.0	0.00	830.0	0.00	1,450.0	0.00
IX - Régimen de inversiones para bosques cultivados. Ley N° 25.080.	69.7	0.00	87.6	0.00	36.5	0.00
- Exclusión en el Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta						
- Estabilidad fiscal. Exención Derechos de Exportación	64.8	0.00	82.5	0.00	34.4	0.00
- Estabilidad fiscal. Exención Imp. sobre Créditos y Débitos en Cta. Corriente	5.0	0.00	5.2	0.00	2.2	0.00
X - Régimen de promoción de la Economía del Conocimiento Ley 27.506			10,411.0	0.04	18,373.0	0.05
- Monto de la deducción al 100%, equivalente al monto máximo (art. 8) y bono de crédito fiscal, equivalente a 1,6 veces el monto de las contribuciones patronales			7,800.0	0.03	16,223.0	0.04
- Impuesto a las Ganancias			2,611.0	0.01	2,150.0	0.01
X' - Régimen de promoción de la industria del software. Ley N° 25.922.	2,640.0	0.01	2,648.0	0.01		
- Certificado de crédito fiscal equivalente el 70% de las Contribuciones a la Seg. Social para el pago de	2,288.0	0.01	768.0	0.00		
- Reducción del 60% del Impuesto a las Ganancias	352.0	0.00	1,880.0	0.01		
XI - Régimen de Promoción de la Industria Naval Argentina. Ley 27.418	27.8	0.00	38.8	0.00	50.8	0.00
- Exención de Derechos de Importación	27.8	0.00	38.8	0.00	50.8	0.00
XII - Régimen para la producción y uso sustentable de los biocombustibles. Leyes Nros. 26.093 y 26.334. Bioetanol.	10,846.1	0.05	8,842.3	0.03	16,904.0	0.04
- No gravabilidad Impuesto sobre los Combustibles. Ley N° 23.966	10,846.1	0.05	8,842.3	0.03	16,904.0	0.04
XIII - Régimen de fomento del uso de fuentes renovables de energía. Leyes Nros 26.190 y 27.191.	-	0.00	-	0.00	13,720.8	0.04
- Pago de impuestos nacionales con certificados de crédito fiscal y exención de Derechos de Importación	-	0.00	-	0.00	13,720.8	0.04
XIV - Régimen para el fortalecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa. Ley N° 27.264.	53,001.0	0.25	63,785.0	0.23	92,662.0	0.25
- Pago a cuenta en el impuesto a las Ganancias del 100% impuesto sobre los Débitos y Créditos en Cta. Corriente	49,299.0	0.23	63,741.0	0.23	92,662.0	0.25
- Pago a cuenta en el imp. a las Ganancias del 10% de las inversiones productivas	3,702.0	0.02	44.0	0.00		
XV- Régimen autopartismo argentino. Ley N° 27.263.	4,753.5	0.02	10,150.0	0.04	7,750.0	0.02
- Pago de impuestos nacionales con certificados de crédito fiscal	4,510.3	0.02	10,000.0	0.04	7,600.0	0.02
- Exención de Derechos de Importación	243.1	0.00	150.0	0.00	150.0	0.00
XVI - Obras de Infraestructura Crítica. Ley 26.422, art. 34.	3,895.6	0.02	-	-	-	-
- Exención de Derechos de Importación.	3,895.6	0.02	-	-	-	-
XVII - Régimen de apoyo al capital emprendedor. Ley 27.349.	15.0	0.00	5.6	0.00	7.5	0.00
- Deducción de los aportes de inversión en el Impuesto a las Ganancias	15.0	0.00	5.6	0.00	7.5	0.00
XVIII - Régimen de fomento a la generación distribuida de energía renovable integrada a la red eléctrica pública. Ley N° 27.424 Art. 28.	0.8	0.00	299.2	0.00	200.0	0.00
- Pago de impuestos nacionales con certificados de crédito fiscal	0.8	0.00	299.2	0.00	200.0	0.00

Fuente: Subsecretaría de Ingresos Públicos. Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía.