

INFORME SOBRE GASTOS TRIBUTARIOS

*ESTIMACIÓN PARA LOS AÑOS
2021 – 2023*

Septiembre 2022

Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal
Subsecretaría de Ingresos Públicos
Secretaría de Hacienda



Ministerio de Economía
Argentina



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 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.

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



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 2023

El monto de Gastos Tributarios estimado para el año 2023 alcanza a \$3.664.819 millones, que equivale a 2,49% del PBI. De ellos, \$2.669.762 millones corresponden a tratamientos especiales establecidos en las leyes de los respectivos impuestos y \$995.057 millones a beneficios otorgados en los diversos regímenes de promoción económica.

En cuanto al Impuesto al Valor Agregado, el mismo soportará el 54,75% de los Gastos Tributarios con un monto de \$2.006.456 millones, equivalente a 1,36% del PBI. En particular, el 86,58% tiene origen en las exenciones y alícuotas reducidas -establecidas en la ley del tributo- y el resto, \$269.262 millones, en los beneficios otorgados por diversos regímenes de promoción económica.

Los Gastos Tributarios que afectan al Impuesto a las Ganancias alcanzarán a \$756.449 millones, que equivalen a 0,51% del PBI proyectado.

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

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.

² El gas natural, al quedar excluido del objeto del impuesto a partir del año 2017, deja de considerarse en el cálculo del Gasto Tributario



GASTOS TRIBUTARIOS

ESTIMACIONES PARA LOS AÑOS 2021 - 2023

CUADRO NRO. 1

IMPUESTO	2021		2022		2023	
	Millones de \$	% PIB	Millones de \$	% PIB	Millones de \$	% PIB
TOTAL	1.291.640,5	2,79	2.185.415,7	2,67	3.664.818,7	2,49
- En normas de los impuestos	959.024,5	2,07	1.571.289,7	1,92	2.669.761,4	1,81
- En regímenes de promoción económica	332.616,1	0,72	614.126,0	0,75	995.057,3	0,68
VALOR AGREGADO	665.626,7	1,44	1.177.222,1	1,44	2.006.455,5	1,36
- En normas del impuesto	582.945,8	1,26	999.700,2	1,22	1.737.193,9	1,18
- En regímenes de promoción económica	82.680,9	0,18	177.522,0	0,22	269.261,5	0,18
GANANCIAS	244.867,1	0,53	459.356,5	0,56	756.448,6	0,51
- En normas del impuesto	110.519,9	0,24	230.445,9	0,28	401.127,7	0,27
- En regímenes de promoción económica	134.347,2	0,29	228.910,6	0,28	355.320,9	0,24
CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL	90.111,3	0,19	125.078,4	0,15	143.421,7	0,10
- En normas del impuesto	78.831,9	0,17	103.774,8	0,13	105.275,2	0,07
- En regímenes de promoción económica	11.279,5	0,02	21.303,5	0,03	38.146,5	0,03
COMBUSTIBLES	162.068,8	0,35	190.955,1	0,23	427.086,0	0,29
- En normas del impuesto	141.915,0	0,31	169.776,1	0,21	380.406,8	0,26
- En regímenes de promoción económica	20.153,8	0,04	21.179,0	0,03	46.679,2	0,03
INTERNOS	36.859,5	0,08	66.358,5	0,08	108.552,3	0,07
- En normas del impuesto	3.498,1	0,01	4.270,4	0,01	5.596,4	0,00
- En regímenes de promoción económica	33.361,4	0,07	62.088,1	0,08	102.955,9	0,07
CREDITOS Y DEBITOS EN CTAS BANCARIAS	25.334,6	0,05	37.393,8	0,05	6.432,4	0,00
- En normas del impuesto	25.334,6	0,05	37.393,8	0,05	6.432,4	0,00
COMERCIO EXTERIOR	43.549,3	0,09	82.598,9	0,10	154.144,7	0,10
- En regímenes de promoción económica	43.549,3	0,09	82.598,9	0,10	154.144,7	0,10
BIENES PERSONALES	15.979,2	0,03	25.928,5	0,03	33.729,0	0,02
- En normas del impuesto	15.979,2	0,03	25.928,5	0,03	33.729,0	0,02
IMPUESTOS DIVERSOS	7.243,9	0,02	20.523,9	0,03	28.548,5	0,02
- En regímenes de promoción económica	7.243,9	0,02	20.523,9	0,03	28.548,5	0,02

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



**GASTOS TRIBUTARIOS INCLUIDOS EN LAS NORMAS DE LOS IMPUESTOS
ESTIMACIONES PARA LOS AÑOS 2021 - 2023**

CUADRO NRO. 2

GASTO TRIBUTARIO	2021		2022		2023	
	Millones de \$	% PIB	Millones de \$	% PIB	Millones de \$	% PIB
TOTAL (excluidos regímenes de promoción)	959.024,5	2,07	1.571.289,7	1,92	2.669.761,4	1,81
IMPUESTO A LAS GANANCIAS	110.519,9	0,24	230.445,9	0,28	401.127,7	0,27
- Exenciones	110.519,9	0,24	230.445,9	0,28	401.127,7	0,27
1. Ganancias de asociaciones civiles, fundaciones, mutuales y coop.	45.103,8	0,10	82.732,4	0,10	107.281,6	0,07
2. Dedución especial para trabajadores en relación de dependencia que desarrollan su actividad en la Patagonia	9.539,4	0,02	18.608,3	0,02	55.995,9	0,04
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	55.876,7	0,12	129.105,2	0,16	237.850,2	0,16
IMPUESTO AL VALOR AGREGADO	582.945,8	1,26	999.700,2	1,22	1.737.193,9	1,18
- Exenciones	256.603,2	0,55	444.518,3	0,54	776.230,2	0,53
1. Prestaciones médicas a obras sociales y al INSSJyP	100.890,9	0,22	177.995,3	0,22	307.978,5	0,21
2. Servicios educativos	49.872,4	0,11	88.097,9	0,11	158.588,9	0,11
3. Intereses por préstamos de bancos a gobiernos nacionales, provinciales y municipales	5.024,8	0,01	6.995,1	0,01	9.306,9	0,01
4. Intereses de préstamos para vivienda	8.714,4	0,02	10.660,2	0,01	12.374,3	0,01
5. Medicamentos de uso humano. Venta mayorista y minorista	40.329,9	0,09	69.193,4	0,08	123.426,0	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	2.696,6	0,01	4.888,9	0,01	8.505,5	0,01
7. Asociaciones deportivas y espectáculos deportivos amateurs	1.721,0	0,00	3.040,1	0,00	5.472,6	0,00
8. Libros, folletos e impresos	17.378,8	0,04	30.699,1	0,04	55.262,7	0,04
9. Edición y venta de diarios, revistas y publicaciones periódicas	29.974,2	0,06	52.948,4	0,06	95.314,8	0,06
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	
- Alícuotas reducidas	326.342,7	0,71	555.181,8	0,68	960.963,7	0,65
1. Construcción de viviendas	86.728,3	0,19	159.973,6	0,20	275.645,9	0,19
2. Carnes, frutas, legumbres y hortalizas frescas	166.480,5	0,36	265.701,7	0,32	445.674,9	0,30
3. Medicina prepaga y sus prestadores	30.243,8	0,07	53.742,9	0,07	103.257,5	0,07
4. Productos de panadería	42.890,0	0,09	75.763,6	0,09	136.385,4	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 2021 - 2023**

CUADRO NRO. 2 (Cont.)

GASTO TRIBUTARIO	2021		2022		2023	
	Millones de \$	% PIB	Millones de \$	% PIB	Millones de \$	% PIB
IMPUESTOS SOBRE LOS COMBUSTIBLES	141.915,0	0,31	169.776,1	0,21	380.406,8	0,26
2. Diferencia entre las alícuotas aplicadas a las naftas y al gasoil	91.387,0	0,20	107.869,1	0,13	261.349,6	0,18
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	19.430,4	0,04	24.072,6	0,03	27.476,4	0,02
4. Exención de los combustibles líquidos a ser utilizados en la zona sur del país	24.933,7	0,05	29.436,0	0,04	69.505,6	0,05
5. Reducción del Impuesto sobre los Combustibles, Ley 23.966, por incorporación al gasoil de biodiesel no gravado.	6.163,6	0,01	8.398,0	0,01	22.074,3	0,01
6. Exención del Impuesto sobre Combustibles para el biodiesel utilizado en la generación de energía eléctrica	0,3	0,00	0,4	0,00	0,9	0,00
CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL	78.831,9	0,17	103.774,8	0,13	105.275,2	0,07
1. Reducción Contribuciones Patronales por zona geográfica (diferencia respecto de la vigente en Capital Federal). Dec. N° 814/2001 y modif.	30.779,2	0,07	44.980,9	0,06	51.945,0	0,04
2. Sector textil y economías regionales. Monto de la detracción al 100%, equivalente al monto máximo. Dto 814/2001 y modif.	3.701,4	0,01	3.815,7	0,00	3.871,9	0,00
3. Servicios de Medios Audiovisuales. Contribuciones Patronales como crédito fiscal en IVA. (Ley 27467, art. 91)	9.048,7	0,02	15.882,2	0,02	28.126,8	0,02
4. REPRO II. Decreto 232/2021	16.522,2	0,04	8.921,8	0,01	-	0,00
5. Sector Salud. Decreto 34/2021	18.735,3	0,04	29.472,6	0,04	20.056,1	0,01
6. Norte Grande. Decreto 191/2021	38,5	0,00	300,2	0,00	601,3	0,00
7. Empleo Joven 493/21 y 711/21	6,6	0,00	332,8	0,00	530,7	0,00
8. Actores. Base imponible máxima. Dto 830/2021	-		68,6	0,00	143,3	0,00
IMPUESTOS INTERNOS	3.498,1	0,01	4.270,4	0,01	5.596,4	0,00
1. Diferencia de la alícuota sobre las bebidas analcohólicas y jarabes, según incluyan o no un contenido mínimo de jugo de frutas	3.498,1	0,01	4.270,4	0,01	5.596,4	0,00
IMPUESTO SOBRE LOS BIENES PERSONALES	15.979,2	0,03	25.928,5	0,03	33.729,0	0,02
1. Exención de los depósitos en entidades financieras	15.979,2	0,03	25.928,5	0,03	33.729,0	0,02
2. Exención de las cuotas sociales de cooperativas	Sin dato		Sin dato		Sin dato	
IMPUESTO SOBRE LOS CREDITOS Y DEBITOS EN CTAS BANCARIAS	25.334,6	0,05	37.393,8	0,05	6.432,4	0,00
1. Empleadores Actividades de Salud. Reducción Alícuota. Dto 300/2020	25.334,6	0,05	37.393,8	0,05	6.432,4	0,00

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



**GASTOS TRIBUTARIOS ORIGINADOS EN REGIMENES DE PROMOCION ECONOMICA
ESTIMACIONES PARA LOS AÑOS 2021 - 2023**

CUADRO NRO. 3

GASTO TRIBUTARIO	2021		2022		2023	
	Millones de \$	% PIB	Millones de \$	% PIB	Millones de \$	% PIB
TOTAL	332.616,1	0,72	614.126,0	0,75	995.057,3	0,68
I - Promoción industrial. Decretos Nros. 2.054/92, 804/96, 1.553/98 y 2.334/06.	12.725,9	0,03	38.972,3	0,05	24.199,9	0,02
- Exención IVA compras y saldo	12.164,4	0,03	38.078,0	0,05	23.563,0	0,02
- Exención Impuesto a las Ganancias	561,5	0,00	894,2	0,00	636,9	0,00
II - Promoción no industrial. Ley N° 22.021 y Decreto N° 135/06.	1,5	0,00	0,9	0,00	0,5	0,00
- Exención Impuesto a las Ganancias	1,5	0,00	0,9	0,00	0,5	0,00
III - Promoción de la actividad minera. Ley N° 24.196.	9.932,9	0,02	22.329,3	0,03	58.074,3	0,04
- Impuesto a las Ganancias. Beneficios diversos	2.060,7	0,00	3.640,2	0,00	6.552,9	0,00
- Estabilidad fiscal: impuestos diversos	460,3	0,00	813,2	0,00	1.463,8	0,00
- Exención Derechos de Importación	7.411,8	0,02	17.875,9	0,02	50.057,5	0,03
IV - Promoción económica de Tierra del Fuego. Ley N° 19.640.	148.936,3	0,32	290.309,3	0,36	519.720,3	0,35
- Liberación IVA compras y ventas	65.243,3	0,14	132.182,8	0,16	236.333,9	0,16
- Exención Impuesto a las Ganancias	18.319,5	0,04	37.143,7	0,05	88.571,7	0,06
- Exención Derechos de Importación	32.020,1	0,07	58.905,8	0,07	91.873,1	0,06
- Alícuota reducida Impuestos Internos sobre productos electrónicos	33.353,4	0,07	62.077,0	0,08	102.941,6	0,07
V - Reintegro a las ventas de bienes de capital de fabricación nacional. Decreto 379/01.	7.623,5	0,02	10.579,7	0,01	13.630,3	0,01
- Pago de impuestos nacionales con bonos de crédito fiscal	7.623,5	0,02	10.579,7	0,01	13.630,3	0,01
VI - Promoción de las Sociedades de Garantía Recíproca. Ley N° 24.467.	11.236,0	0,02	20.156,4	0,02	23.011,9	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 participes en las sociedades de garantía recíproca	10.255,6	0,02	18.881,8	0,02	21.355,0	0,01
- Exención en el Impuesto a las Ganancias de las sociedades de garantía recíproca	332,9	0,00	432,7	0,00	562,5	0,00
- Exención en el Impuesto al Valor Agregado de los ingresos de las sociedades de garantía recíproca	647,6	0,00	841,8	0,00	1.094,4	0,00
VII - Régimen para la promoción y el fomento de la investigación y el desarrollo científico y tecnológico. Ley 23.877.	9,3	0,00	374,3	0,00	1.122,8	0,00
- Pago del Imp a las Ganancias con certificados de crédito fiscal	9,3	0,00	374,3	0,00	1.122,8	0,00
VIII - Régimen de fomento de la educación técnica. Ley 22.317.	1.450,0	0,00	2.210,0	0,00	2.390,0	0,00
- Pago de cualquier impuesto nacional con certificados de crédito fiscal	1.450,0	0,00	2.210,0	0,00	2.390,0	0,00
IX - Régimen de inversiones para bosques cultivados. Ley N° 25.080.	279,5	0,00	116,5	0,00	135,4	0,00
- Estabilidad fiscal. Exención Derechos de Exportación	247,1	0,00	103,0	0,00	116,6	0,00
- Estabilidad fiscal. Exención Imp. sobre Créditos y Débitos en Cta. Corriente	32,5	0,00	13,5	0,00	18,7	0,00
X - Régimen de promoción de la Economía del Conocimiento Ley 27.506	18.412,6	0,04	31.609,4	0,04	53.036,4	0,04
- Monto de la detracción al 100%, equivalente al monto máximo (art. 8) y bono de crédito fiscal, equivalente a 1,6 veces el monto de las contribuciones patronales	11.279,5	0,02	21.303,5	0,03	38.146,5	0,03
- Impuesto a las Ganancias	7.133,1	0,02	10.305,9	0,01	14.889,9	0,01
XI - Régimen de Promoción de la Industria Naval Argentina. Ley 27.418	66,6	0,00	96,2	0,00	163,1	0,00
- Exención de Derechos de Importación	66,6	0,00	96,2	0,00	163,1	0,00
XII - Régimen para la producción y uso sustentable de los biocombustibles. Leyes Nros. 26.093 y 26.334. Bioetanol.	20.153,8	0,04	21.179,0	0,03	46.679,2	0,03
- No gravabilidad Impuesto sobre los Combustibles. Ley N° 23.966	20.153,8	0,04	21.179,0	0,03	46.679,2	0,03
XIII - Régimen de fomento del uso de fuentes renovables de energía. Leyes Nros 26.190 y 27.191.	-	0,00	10.161,2	0,01	15.918,1	0,01
- Pago de impuestos nacionales con certificados de crédito fiscal y exención de Derechos de Importación	-	0,00	10.161,2	0,01	15.918,1	0,01
XIV - Régimen para el fortalecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa. Ley N° 27.264.	92.662,0	0,20	153.048,4	0,19	216.212,4	0,15
- Pago a cuenta en el impuesto a las Ganancias del 100% impuesto sobre los Débitos y Créditos en Cta. Corriente	92.662,0	0,20	153.048,4	0,19	216.212,4	0,15
XV - Régimen autopartismo argentino. Ley N° 27.263.	8.953,8	0,02	12.218,0	0,01	19.815,9	0,01
- Pago de impuestos nacionales con certificados de crédito fiscal	5.150,0	0,01	6.600,0	0,01	7.881,6	0,01
- Exención de Derechos de Importación	3.803,8	0,01	5.618,0	0,01	11.934,3	0,01
XVI - Régimen de apoyo al capital emprendedor. Ley 27.349.	21,3	0,00	39,1	0,00	70,4	0,00
- Deducción de los aportes de inversión en el Impuesto a las Ganancias	21,3	0,00	39,1	0,00	70,4	0,00
XVII - Régimen de fomento a la generación distribuida de energía renovable integrada a la red eléctrica pública. Ley N° 27.424 Art. 28.	151,2	0,00	726,0	0,00	876,2	0,00
- Pago de impuestos nacionales con certificados de crédito fiscal	151,2	0,00	726,0	0,00	876,2	0,00