



Gastos tributarios

Cuestiones metodológicas y análisis del Presupuesto 2021

Director General

Marcos Makón

Director de Análisis Fiscal Tributario – Carlos Guberman

Analistas

Marcela de Maya – Martín López Amorós – Pedro Velasco

16 de Diciembre de 2020

ISSN 2683-9598

Índice de contenidos

Resumen Ejecutivo	3
Introducción.....	3
Análisis de los Gastos Tributarios en el Presupuesto 2021.....	7
Los gastos tributarios en el Presupuesto 2021.....	8
Ajustes efectuados respecto de las estimaciones anteriores.....	13
Los gastos tributarios en el Impuesto al Valor Agregado, Impuesto a las Ganancias y Regímenes de Promoción Económica.....	19

Índice de cuadros

Cuadro 1. Gastos Tributarios en el Presupuesto 2021. Cuadro Resumen.....	9
Cuadro 2. Gastos Tributarios en el Presupuesto 2021. En Normas del Impuesto.....	9
Cuadro 3. Gastos Tributarios en el Presupuesto 2021. En Regímenes de Promoción Económica.....	11
Cuadro 4. Corrección de las estimaciones de Gastos Tributarios en el Presupuesto 2021 respecto del Presupuesto 2020 y datos oficiales disponibles. Cuadro Resumen.....	13
Cuadro 5. Actualización de las estimaciones de Gastos Tributarios en el Presupuesto 2021 respecto del Presupuesto 2020 y datos oficiales disponibles. Gastos Tributarios en Normas del Impuesto. .	14
Cuadro 6. Actualización de las estimaciones de Gastos Tributarios en el Presupuesto 2021 respecto del Presupuesto 2020 y datos oficiales disponibles. Gastos Tributarios en Regímenes de Promoción Económica.....	17
Cuadro 8. Gasto tributario atribuible a salarios del Poder Judicial de la Nación (parcial), en millones de pesos.....	21
Cuadro 9. Gasto tributario en regímenes de promoción. En millones de pesos.....	22

Índice de gráficos

Gráfico 1. Estimaciones involucradas según los métodos de cálculo alternativos	5
--	---

Resumen Ejecutivo

El Presupuesto 2021 presenta la estimación de gastos tributarios para el período 2019-2021.

La cuantificación de concesiones tributarias presenta una importante sensibilidad respecto de las asunciones metodológicas escogidas, por ello debe diferenciarse un “incentivo” de un “gasto” tributario. Asimismo, existen diversas metodologías para su cuantificación: ingreso renunciado, ingreso ganando y gasto equivalente. Esta última es aplicada para en la elaboración del presupuesto.

El Presupuesto estima que durante 2021 los gastos tributarios alcanzarán el 2,64% del PBI (\$995.799 millones). De ese total, un 73,9% se corresponde con tratamientos especiales incluidos en la legislación tributaria vigente (\$735.661,8 millones) y el resto se atribuye a diversos regímenes de promoción económica (\$260.136,9 millones).

En relación con el Presupuesto 2020, se observan correcciones debido a la particularidad del contexto, pero también existen correcciones respecto del año 2019. Se destacan los casos del Impuesto a las Ganancias, Impuesto sobre los Bienes Personales y tributos sobre el Comercio Exterior.

Con el fin de desarrollar una metodología propia de estimación que permita cuantificar los gastos tributarios vigentes, esta Oficina de Presupuesto ha dado el puntapié inicial en lo que respecta al Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto a las Ganancias utilizando el método del ingreso renunciado.

En el caso de IVA se cuantificaron gastos originados en la propia legislación de ese tributo que ascienden a \$133,753.6 millones en 2020 y a \$184,972 millones en 2021.

En el caso del Impuesto a las Ganancias se trabajó el caso de remuneraciones al Poder Judicial de manera parcial, estimándose un gasto tributario de \$8.613 millones en 2020 y \$11,196 millones en 2021.

La escasez de la información disponible y la adecuación de la misma a la metodología seleccionada hacen que los resultados obtenidos sean perfectibles a futuro. No obstante, fue posible dar un puntapié inicial en una temática que no puede permanecer ausente en el análisis presupuestario.

Introducción

El Presupuesto 2021 presenta la estimación de gastos tributarios para el período 2019-2021, con el objetivo de dar mayor transparencia a la política fiscal, aportando una medición aproximada del gasto equivalente¹ vinculado a los tratamientos impositivos preferenciales vigentes.

De esta manera, al igual que para años anteriores², brinda esta herramienta a los fines de poner a disponibilidad del legislador la información de estas concesiones hacia sectores o grupos determinados a través de la resignación de fondos desde la recaudación tributaria.

Sin embargo, la cuantificación de tales concesiones tributarias presenta una importante sensibilidad respecto de las asunciones metodológicas escogidas³. Dado que generalmente suelen interpretarse los conceptos de “gastos tributarios” e “incentivos tributarios” de forma indistinta, conviene realizar

¹ Sin embargo, debe señalarse que en caso que se evaluara reemplazar los gastos tributarios por subsidios explícitos, deberán realizarse los acrecentamientos correspondientes para compensar los impuestos que recaerían sobre éstos nuevos subsidios de maneras de lograr el mismo beneficio neto sobre los agentes económicos, como se señalará en la sección correspondiente a las metodologías de medición.

² La Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, dependiente de la Subsecretaría de Ingresos Públicos, desde el año 2006 presenta anualmente un informe de Gastos Tributarios, que en la actualidad expone una serie desde el año 2001.

³ OPC (2019) (<https://opc.gob.ar/politica-tributaria/metodologia-del-calculo-del-gasto-tributario/>)

algunas aclaraciones que permitan la correcta interpretación de los valores que se ven involucrados en cada caso.

Si bien es cierto que ambos casos representan concesiones respecto de un marco de referencia del impuesto contemplado, la definición de gasto tributario puede no coincidir en ambos enfoques dado que la conceptualización de ellos se origina en objetivos claramente diferenciados. Mientras el concepto de “incentivo” se define a través del objetivo para el cuál es aplicado como “...*cualquier ventaja mensurable acordada hacia empresas específicas o categorías de empresas desde (o por la directriz de) un Gobierno, en orden de estimularlas a comportarse en una cierta manera*”⁴, la noción de “gastos tributarios” lo hace a través de su cuantificación en términos de cesión de recursos y generalmente se entiende como aquellas pérdidas de recursos atribuibles a disposiciones de las leyes que permiten un especial, generando un gran número de coincidencias entre ambos conceptos, ya que toda pérdida de ingresos fiscales dirigida al estímulo de inversiones por parte de las empresas, a promoción de alguna actividad económica en particular o de alguna zona geográfica específica, entre otras, satisface las dos definiciones mencionadas. En este conjunto podrán encontrarse ejemplos tales como la mayoría de las exenciones impositivas, deducciones y tratamientos preferenciales de la mayoría de los impuestos relevados. Sin embargo, podrán encontrarse cesiones de recursos por otras razones distintas a la promoción de actividades económicas que hayan justificado una normativa particular apartada del marco de referencia utilizado⁵, o por el contrario, pueden encontrarse determinados incentivos tributarios a las empresas que no implique finalmente una pérdida de recaudación tributaria respecto de la que obtendría según lo contemplado en la legislación tributaria, dependiendo de la metodología de estimación⁶. Como ejemplo de la divergencia señalada en este último caso, pueden mencionarse aquellos incentivos tributarios que no puedan ser identificados como gastos tributarios por encontrarse incluidos dentro de la normativa del impuesto a pesar de que, desde sus efectos económicos, representen efectivamente estímulos sobre la base de reducciones tributarias, volviendo a referenciar la importancia de comprender las definiciones detrás de las estimaciones para la mejor interpretación por parte del legislador.

Respecto de la cuantificación de los gastos tributarios, también deben plantearse algunas consideraciones provenientes de la dispar naturaleza de los conceptos de gastos tributarios y de incentivos tributarios.

Las metodologías de cálculo generalmente utilizadas para la medición de los gastos tributarios, sea que los mismos se estimen sobre un criterio de devengamiento o de base caja, pueden resumirse en tres⁷:

- i. metodología del ingreso renunciado (MIR), estima la recaudación “ex post” que deja de percibir el Estado debido al tratamiento tributario identificado, y en el beneficio financiero que recibe el contribuyente;

⁴ United Nations (2000) pág 11.

⁵ Por ejemplo para alentar algún tipo de consumo de bienes y servicios, exención o reducción de tasas aplicadas a un bien básico como la leche o las carnes, a algún servicio como el transporte de pasajeros. También la reducción de contribuciones a la seguridad social para algunos trabajadores con alguna característica en particular representan casos donde la pérdida de recaudación se justificaría por la existencia de importantes externalidades positivas para la ciudadanía, no teniendo relación directa con el incentivo fiscal a una determinada actividad productiva.

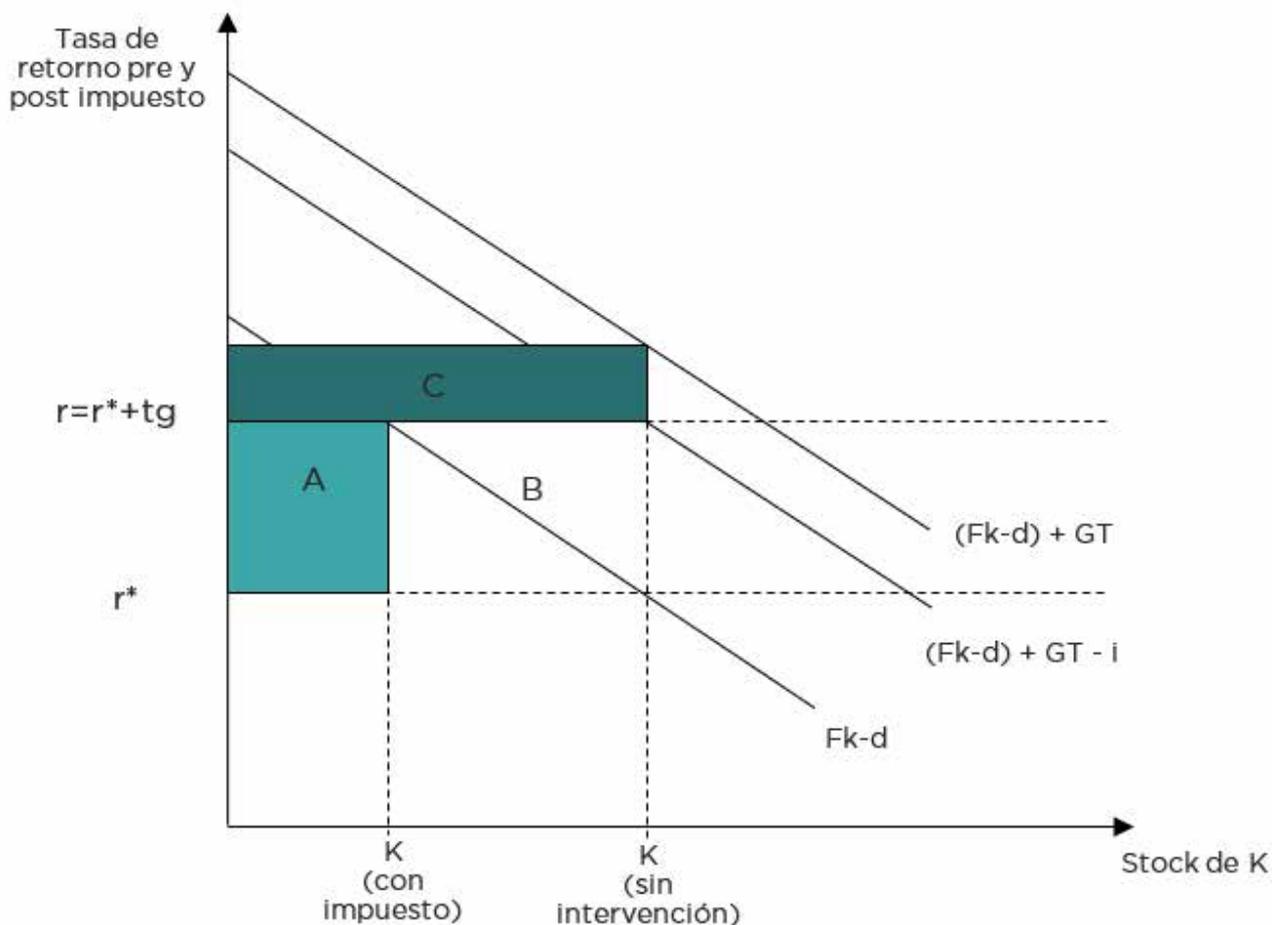
⁶ OPC (2019), Pag. 27.

⁷ Para más detalle ver “Metodología del Cálculo de Gasto Tributario” (OPC, 2019) disponible en <https://www.opc.gob.ar/politica-tributaria/metodologia-del-calculo-del-gasto-tributario/>.

- ii. metodología del ingreso ganado (MIG) (ex ante), cuantifica la recaudación que podría obtenerse en caso de eliminarse el beneficio y que contempla el cambio del comportamiento del contribuyente al verse privado del beneficio tributario;
- iii. metodología del gasto directo equivalente (MGDE) intenta medir el costo fiscal de reemplazar el tratamiento tributario diferencial con un gasto explícito de forma tal que el contribuyente se encontrase recibiendo el mismo beneficio final.

Gráfico 1. Estimaciones involucradas según los métodos de cálculo alternativos

Se supone la existencia de una exención impositiva sobre el rendimiento del capital con el objeto de incrementar el acervo de capital existente.



Fk: rendimiento marginal del capital
 d: depreciación del capital
 GT: gasto tributario (subsidio en este caso)
 tg: alícuota impositiva general
 r*: tasa de retorno del capital
 r: tasa de retorno del capital con impuesto
 i: impuesto a los ingresos
 Recaudación alícuota general = A
 Subsidio para equiparar baja impositiva = A+B
 Gasto tributario:
 A sería pérdida de recaudación si se elimina la alícuota
 A+B subsidio equivalente
 A+B+C subsidio para dejar indiferente al individuo, compensando el impuesto a los ingresos que le generaría recibir el subsidio

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de FIEL (2005) y IDB (2010).

Este último criterio contempla el mayor pago de algunos impuestos como resultado del otorgamiento del subsidio (transferencia explícita) dentro del marco de referencia tributario general. En consecuencia, la “transferencia equivalente” en términos de beneficio impositivo se reflejará mayor al que surgiría del tratamiento diferencial del sistema tributario de referencia.

En síntesis, a pesar de que la estimación del gasto directo equivalente resultaría superior a la que se obtendría mediante el método de ganancia de recaudación, la recaudación finalmente cedida sería exactamente igual en ambos casos, pues el excedente de gasto respecto de la medida ex-post está constituido por la recaudación excedente que debiera pagar el contribuyente.

En el Gráfico 1 se muestran las diferencias en las estimaciones a través del método ex-post, ex-ante y de gasto equivalente, de forma de señalar los contrastes en la cuantificación de las concesiones tributarias según el criterio adoptado respecto del comportamiento de los agentes, y la interrelación entre impuestos y transferencias explícitas.

El mismo evidencia la necesidad de explicitar el objetivo de la cuantificación al momento de escoger el método de estimación. En el caso de realizarla en razón de determinar los recursos que pudieran recaudarse con el tratamiento general, resultaría más apropiado utilizar la metodología ex-ante⁸ (superficie A), mientras que en la estimación de los incentivos tributarios para la promoción de inversiones vigentes⁹ resulta más adecuada la medida a través del método ex-post (superficie A+B), dado que los recursos cedidos se relacionan con el acervo de capital existente una vez otorgado el beneficio tributario correspondiente.

De esta manera, a los fines de la cuantificación de los beneficios otorgados para incentivar cualquier tipo de inversiones privadas, el método de “ingresos renunciados” resultará el más idóneo para estimar los recursos implicados, puesto que efectivamente cuantifica el incentivo requerido en relación con el objetivo buscado (superficie A+B).

Por su parte, la aplicación del método del gasto equivalente resulta el mejor indicador a los fines de comparar los “gastos tributarios” con los “gastos directos” equivalentes, pero respecto de los incentivos tributarios presentarán, por definición, una sobreestimación (señalado en la figura en la superficie C del Gráfico 1), a pesar de que los recursos financieros en juego serían finalmente los mismos que bajo la metodología ex-post.

Como consecuencia, en caso de evaluarse un posible reemplazo de los “gastos tributarios” con “transferencias explícitas”, deberán contemplarse la aplicación de las estimaciones de “gasto directo equivalente” para la determinación del monto del subsidio, y del método ex-post para la estimación de la recaudación realmente cedida.

Por último, a los fines de cuantificación de los recursos en juego también resulta relevante la determinación del “momento de imputación” (devengamiento o recaudación efectiva), y la elección del “período de medición” de los gastos tributarios.

En el segundo de los casos, se refiere a que los recursos involucrados en las concesiones tributarias, pueden evaluarse para el corto o para el largo plazo, sea que los gastos tributarios se identifiquen en cada período corriente, o para la totalidad de la vigencia de las actividades beneficiadas, respectivamente.

⁸ Si bien la mayoría de los países aplican la metodología ex-post, esta generalización se debe más a dificultades en cuanto a la obtención de las elasticidades requeridas para estimar el comportamiento de los contribuyentes, que a las convicciones acerca de su utilización, señalando que ante la imposibilidad de estimaciones fidedignas a través del método ex-ante, aquel representa una buena aproximación de la recaudación cedida bajo el supuesto de bajas o nulas elasticidades de los contribuyentes.

⁹ En este sentido se hace referencia a la medición de los incentivos que se encuentran operativos al momento del cálculo.

En el caso en que se escoja la medición en el largo plazo, deberán dejarse de lado los beneficios de diferimientos de pagos, ya sea que se le hubiera permitido la efectiva postergación del ingreso del impuesto por parte de las empresas (diferimientos impositivos), como el adelantamiento de las deducciones previstas respecto del régimen general (amortizaciones aceleradas o descuentos por inversión). En cualquiera de estos casos, al no involucrarse pérdidas de recaudación nominales durante la vida útil de la empresa o desarrollo de las actividades beneficiadas, los mecanismos de diferimiento no serían considerados gastos tributarios¹⁰.

Por el contrario, la elección de un “período de medición” de corto plazo, contemplará cualquiera de los diferimientos impositivos en el período corriente contra los valores teóricos impositivos a ingresar, lo que determinará la consideración de los mismos como gastos tributarios en los primeros períodos de aplicación de estos incentivos, pero deberá contemplarlos como gastos tributarios negativos en los períodos en los que deban ingresarse recursos al fisco mayores a los devengados en el período fiscal.

Por último, debe señalarse la necesidad de realizar consideraciones respecto de la cuantificación total de diversos gastos tributarios que se articulan en regímenes integrales de promoción sectorial o regional, puesto que (bajo cualquiera de los tres métodos señalados de cálculo, como así también bajo las alternativas de consideración de los momentos de imputación o la medición a valores presentes o corrientes) la correcta valoración de los gastos tributarios de forma individual y aislada resulta incompatible con la cuantificación de los efectos conjuntos de paquetes impositivos.

Esto último también resulta relevante a la hora de contemplar la interacción entre los tributos como consecuencia de la aplicación de deducciones de ciertos impuestos de las bases imponibles alcanzadas por otros (seguridad social respecto de renta, entre otros), como también de impuestos que pudieran tomarse a cuenta de algunos otros. De esta manera, los efectos conjuntos de la eliminación de diversos gastos tributarios medidos como sumatoria de los cálculos efectuados para la valoración de los instrumentos individuales, podrían resultar en la mayoría de los casos, en una sobreestimación del costo fiscal de los mismos¹¹, aún en el caso que los efectos de comportamiento del contribuyente fueran contemplados a través de la metodología de cuantificación “ex-ante”.

Análisis de los Gastos Tributarios en el Presupuesto 2021.

Se define 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.” (Mensaje 2021:73) Para ello, se identifican los desvíos respecto de un marco de referencia, adoptando para ellos el “enfoque legal”. De esta manera, 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.” (Mensaje 2021:74)

Dada la metodología de medición aproximada del gasto equivalente, se relevan 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 suponiendo la inexistencia de cambio alguno en el comportamiento de los agentes, permitiendo

¹⁰ Sin embargo, el reconocimiento de estos instrumentos como incentivos a la inversión, requerirá contemplar el costo de oportunidad de la recaudación postergada en valores actuales, y la elección de la consecuente tasa de descuento para dichos recursos involucrados.

¹¹ Puede encontrarse un ejercicio para algunos gastos tributarios aplicados en Estados Unidos, en Altshuler, R. y Dietz, R (2008).

aproximar el beneficio recibido por los agentes, pero sobreestimando la recaudación resignada. De esta forma, el propio informe advierte 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 en relación con la evasión, entre otros aspectos.” (Mensaje 2021:74)

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.

A su vez, se expone de forma diferenciada 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, permitiendo la identificación de los gastos tributarios que se corresponden con incentivos tributarios explícitamente desarrollados para determinados sectores o regiones.

Los gastos tributarios en el Presupuesto 2021

El Presupuesto estima que durante 2021 los gastos tributarios alcanzarán el 2,64% del PBI (\$995.799 millones). De ese total, un 73,9% corresponde a tratamientos especiales incluidos en la legislación tributaria vigente (\$735.661,8 millones) y el resto se atribuye a diversos regímenes de promoción económica (\$260.136,9 millones). Estas cifras no presentan cambios significativos respecto de 2020, año en que se espera un total de gastos tributarios de \$714.735,1 millones, equivalente a 2,63% del PBI y con similar composición.

Respecto de la proyección para 2021 de los gastos originados en las normas de los tributos se destaca el Impuesto al Valor Agregado con un total de \$444.321,8 millones (1,18% del PBI), de los cuales \$244.373,2 millones corresponden a alícuotas reducidas, resaltando el caso de carnes, frutas, legumbres y hortalizas frescas (\$120.704,3 millones). El resto corresponde a exenciones, siendo las prestaciones médicas a obras sociales y al INSSJP el caso más importante (\$82.925,5 millones).

En segundo lugar, se destaca el Impuesto a los Combustibles con un monto de \$132.693,8 millones, explicado principalmente por la diferencia entre las alícuotas aplicadas a la nafta y al gas oil (\$83.360,5 millones). Con montos menores siguen el Impuesto a las Ganancias (\$85.955,7 millones, donde casi la mitad corresponde a la exención que rige sobre los ingresos de magistrados y funcionarios del Poder Judicial nacional y provincial) y las Contribuciones a la Seguridad Social (\$66.690,4 millones, atribuibles en mayor medida a la reducción de contribuciones patronales según zona geográfica).

Otros tributos afectados por beneficios en sus propias normas son Internos (\$1.009,4 millones) y Bienes Personales (\$4.990,8 millones).

Respecto de los gastos tributarios originados en los regímenes de promoción, se destaca la Promoción Económica a la Provincia de Tierra del Fuego (\$77.796,4 millones) que afecta principalmente a la recaudación del Impuesto al Valor Agregado, y en menor medida al Impuesto a

las Ganancias, los Impuestos Internos y a los Derechos de Importación. Le sigue en importancia el régimen de promoción a la Economía del Conocimiento (\$18.373,0 millones) y otros regímenes de menor relevancia en términos de recaudación tributaria.

Cuadro 1. Gastos Tributarios en el Presupuesto 2021. Cuadro Resumen.

Millones de pesos

IMPUESTO	Proyecto Presupuesto 2021				
	2020	% PBI	2021	% PBI	Var% PBI
TOTAL	714,685.2	2.64	995,798.8	2.66	0.75%
- En normas de los impuestos	544,596.5	2.01	735,661.9	1.96	-2.32%
- En regímenes de promoción económica	170,088.7	0.63	260,136.9	0.69	10.59%
VALOR AGREGADO	362,990.4	1.34	497,988.5	1.33	-0.80%
- En normas del impuesto	329,156.9	1.21	444,321.8	1.19	-2.39%
- En regímenes de promoción económica	33,833.5	0.12	53,666.7	0.14	14.70%
GANANCIAS	149,950.8	0.55	205,406.2	0.55	-0.95%
- En normas del impuesto	63,553.9	0.23	85,955.7	0.23	-2.20%
- En regímenes de promoción económica	86,396.9	0.32	119,450.5	0.32	-0.03%
CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL	66,002.8	0.24	82,913.4	0.22	-9.16%
- En normas del impuesto	57,434.8	0.21	66,690.4	0.18	-16.04%
- En regímenes de promoción económica	8,568.0	0.03	16,223.0	0.04	36.92%
COMBUSTIBLES	97,994.0	0.36	149,597.8	0.40	10.39%
- En normas del impuesto	89,151.7	0.33	132,693.8	0.35	7.63%
- En regímenes de promoción económica	8,842.3	0.03	16,904.0	0.05	38.24%
INTERNOS	7,315.9	0.03	7,421.0	0.02	-26.65%
- En normas del impuesto	946.0	0.00	1,009.4	0.00	-22.84%
- En regímenes de promoción económica	6,369.9	0.02	6,411.6	0.02	-27.22%
COMERCIO EXTERIOR	14,770.8	0.05	24,267.7	0.06	18.80%
- En regímenes de promoción económica	14,770.8	0.05	24,267.7	0.06	18.80%
BIENES PERSONALES	4,353.2	0.02	4,990.8	0.01	-17.10%
- En normas del impuesto	4,353.2	0.02	4,990.8	0.01	-17.10%
IMPUESTOS DIVERSOS	11,307.3	0.04	23,213.4	0.06	48.45%
- En regímenes de promoción económica	11,307.3	0.04	23,213.4	0.06	48.45%

FUENTE: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal

Cuadro 2. Gastos Tributarios en el Presupuesto 2021. En Normas del Impuesto.

Millones de pesos

GASTO TRIBUTARIO	Proyecto Presupuesto 2021				
	2020	% PBI	2021	% PBI	Var% PBI
TOTAL (excluidos regímenes de promoción)	544,596.6	2.01%	735,662.0	1.96%	-2.32%
IMPUESTO A LAS GANANCIAS	63,553.9	0.23%	85,955.7	0.23%	-2.20%
- Exenciones	63,553.9	0.23%	85,955.7	0.23%	-2.20%
Intereses de títulos públicos					
Intereses de depósitos en entidades financieras y de obligaciones negociables percibidos por personas físicas					
Ganancias de asociaciones civiles, fundaciones, mutuales y coop.	28,635.4	0.11%	36,654.3	0.10%	-7.44%

GASTO TRIBUTARIO	Proyecto Presupuesto 2021				
	2020	% PBI	2021	% PBI	Var% PBI
Deducción especial para trabajadores en relación de dependencia que desarrollan su actividad en la Patagonia	6,288.1	0.02%	8,016.2	0.02%	-7.82%
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		
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		
Exención de los ingresos de magistrados y funcionarios de los Poderes Judiciales nacional y provinciales	28,630.4	0.11%	41,285.2	0.11%	4.27%
IMPUESTO AL VALOR AGREGADO	329,156.9	1.21%	444,321.9	1.19%	-2.39%
- Exenciones	151,385.7	0.56%	199,948.7	0.53%	-4.49%
Prestaciones médicas a obras sociales y al INSSJyP	63,406.8	0.23%	82,925.5	0.22%	-5.43%
Servicios educativos	20,697.5	0.08%	28,775.0	0.08%	0.53%
Intereses por préstamos de bancos a gobiernos nacionales, provinciales y municipales	3,997.3	0.01%	3,309.8	0.01%	-40.13%
Intereses de préstamos para vivienda	10,241.1	0.04%	11,862.6	0.03%	-16.24%
Medicamentos de uso humano. Venta mayorista y minorista	23,161.2	0.09%	30,823.2	0.08%	-3.77%
Ventas a consumidores finales, Estado y asociaciones sin fines de lucro de:					
- Leche fluida o en polvo, entera o descremada sin aditivos	1,782.9	0.01%	2,416.7	0.01%	-1.98%
Asociaciones deportivas y espectáculos deportivos amateurs	1,509.8	0.01%	2,099.0	0.01%	0.53%
Libros, folletos e impresos	9,204.7	0.03%	12,797.0	0.03%	0.53%
Edición y venta de diarios, revistas y publicaciones periódicas	13,744.4	0.05%	24,939.9	0.07%	31.21%
Canasta Alimentaria. Alic 0% aplicado a ciertos productos, cuando se comercialicen a consumidores finales (Dto. 567/2019)	3,640.0	0.01%	-	0.00%	-100.00%
Entradas a espectáculos teatrales, conciertos y recitales musicales y prestaciones personales de los trabajadores del teatro	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato	
Servicios de agencias de lotería y otros explotados por el Estado					
- Alícuotas reducidas	177,771.2	0.66%	244,373.2	0.65%	-0.60%
Construcción de viviendas	46,715.8	0.17%	57,829.5	0.15%	-10.49%
Carnes, frutas, legumbres y hortalizas frescas	85,712.6	0.32%	120,704.3	0.32%	1.83%
Medicina prepaga y sus prestadores	21,804.5	0.08%	33,114.9	0.09%	9.82%
Productos de panadería	23,538.3	0.09%	32,724.5	0.09%	0.53%
Obras de arte					
IMPUESTOS SOBRE LOS COMBUSTIBLES	89,151.8	0.33%	132,693.8	0.35%	7.63%
Diferencia entre las alícuotas aplicadas a las naftas y al GNC					
Diferencia entre las alícuotas aplicadas a las naftas y al gasoil	60,121.3	0.22%	83,360.5	0.22%	0.26%
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	10,295.8	0.04%	11,458.3	0.03%	-19.53%

GASTO TRIBUTARIO	Proyecto Presupuesto 2021				
	2020	% PBI	2021	% PBI	Var% PBI
sobre combustibles líquidos contenidos en las compras de gas oil destinado a las respectivas actividades					
Exención de los combustibles líquidos a ser utilizados en la zona sur del país	12,312.5	0.05%	26,479.7	0.07%	55.51%
Reducción del Impuesto sobre los Combustibles, Ley 23.966, por incorporación al gasoil de biodiesel no gravado.	6,422.0	0.02%	11,395.1	0.03%	28.31%
Exención del Impuesto sobre Combustibles para el biodiesel utilizado en la generación de energía eléctrica	0.2	0.00%	0.2	0.00%	-27.69%
CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL	57,434.8	0.21%	66,690.4	0.18%	-16.04%
Reducción Contribuciones Patronales por zona geográfica (diferencia respecto de la vigente en Capital Federal). Dec. N° 814/2001 y modif.	47,593.2	0.18%	53,145.0	0.14%	-19.25%
Sector textil y economías regionales. Monto de la detracción al 100%, equivalente al monto máximo. Dto 814/2001 y modif.	3,664.6	0.01%	4,957.8	0.01%	-2.17%
Servicios de Medios Audiovisuales. Contribuciones Patronales como crédito fiscal en IVA. (Ley 27467, art. 91)	6,177.0	0.02%	8,587.6	0.02%	0.53%
Reducción del 50% de las Contribuciones Patronales para microempleadores (hasta 5 trabajadores). Ley N° 26.940					
Reducción de las Contribuciones Patronales en el primero y segundo año para trabajadores adicionales. Leyes Nros. 26.476 y 26.940					
IMPUESTOS INTERNOS	946.0	0.00%	1,009.4	0.00%	-22.84%
Diferencia de la alícuota sobre las bebidas analcohólicas y jarabes, según incluyan o no un contenido mínimo de jugo de frutas	946.0	0.00%	1,009.4	0.00%	-22.84%
IMPUESTO SOBRE LOS BIENES PERSONALES	4,353.2	0.02%	4,990.8	0.01%	-17.10%
Exención de los depósitos en entidades financieras	4,353.2	0.02%	4,990.8	0.01%	-17.10%
Exención de las cuotas sociales de cooperativas	Sin dato	Sin dato	Sin dato	Sin dato	

FUENTE: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal

Cuadro 3. Gastos Tributarios en el Presupuesto 2021. En Regímenes de Promoción Económica.

Millones de pesos

GASTO TRIBUTARIO	Proyecto Presupuesto 2021				
	2020	% PBI	2021	% PBI	Var% PBI
TOTAL	170,138.8	0.63%	260,136.9	0.69%	10.56%
Promoción industrial. Decretos Nros. 2.054/92, 804/96, 1.553/98 y 2.334/06.	5,000.1	0.02%	6,744.7	0.02%	-2.46%
- Exención IVA compras y saldo	4,714.0	0.02%	6,553.8	0.02%	0.53%
- Exención Impuesto a las Ganancias	286.1	0.00%	190.9	0.00%	-51.75%
Promoción no industrial. Ley N° 22.021 y Decreto N° 135/06.	2.2	0.00%	1.5	0.00%	-50.70%
- Exención Impuesto a las Ganancias	2.2	0.00%	1.5	0.00%	-50.70%
Promoción de la actividad minera. Ley N° 24.196.	5,530.6	0.02%	7,688.9	0.02%	0.53%
- Impuesto a las Ganancias. Beneficios diversos	1,373.6	0.01%	1,909.6	0.01%	0.53%
- Estabilidad fiscal: impuestos diversos	172.9	0.00%	240.4	0.00%	0.54%

Proyecto Presupuesto 2021					
GASTO TRIBUTARIO	2020	% PBI	2021	% PBI	Var% PBI
- Exención Derechos de Importación	3,984.1	0.01%	5,538.9	0.01%	0.53%
- Estabilidad fiscal: exención Derechos de Exportación					
Promoción económica de Tierra del Fuego. Ley N° 19.640.	49,413.4	0.18%	77,796.4	0.21%	13.85%
- Liberación IVA compras y ventas	25,509.8	0.09%	42,272.0	0.11%	19.82%
- Exención Impuesto a las Ganancias	7,023.8	0.03%	10,626.7	0.03%	9.40%
- Exención Derechos de Importación	10,515.5	0.04%	18,493.6	0.05%	27.17%
- Alícuota reducida Impuestos Internos sobre productos electrónicos	6,364.3	0.02%	6,404.1	0.02%	-27.24%
Reintegro a las ventas de bienes de capital de fabricación nacional. Decreto 379/01.	5,353.4	0.02%	7,096.9	0.02%	-4.14%
- Pago de impuestos nacionales con bonos de crédito fiscal	5,353.4	0.02%	7,096.9	0.02%	-4.14%
Promoción de las Sociedades de Garantía Recíproca. Ley N° 24.467.	6,241.5	0.02%	6,653.8	0.02%	-22.91%
- 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	5,602.6	0.02%	5,823.3	0.02%	-24.84%
- Exención en el Impuesto a las Ganancias de las sociedades de garantía recíproca	227.5	0.00%	295.7	0.00%	-6.01%
- Exención en el Impuesto al Valor Agregado de los ingresos de las sociedades de garantía recíproca	411.4	0.00%	534.8	0.00%	-6.00%
Régimen para la promoción y el fomento de la investigación y el desarrollo científico y tecnológico. Ley 23.877.	1,500.0	0.01%	3,000.0	0.01%	44.62%
- Pago del Imp a las Ganancias con certificados de crédito fiscal	1,500.0	0.01%	3,000.0	0.01%	44.62%
Régimen de fomento de la educación técnica. Ley 22.317.	830.0	0.00%	1,450.0	0.00%	26.32%
- Pago de cualquier impuesto nacional con certificados de crédito fiscal	830.0	0.00%	1,450.0	0.00%	26.32%
Régimen de inversiones para bosques cultivados. Ley N° 25.080.	87.7	0.00%	36.6	0.00%	-69.82%
- Exclusión en el Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta					
- Estabilidad fiscal. Exención Derechos de Exportación	82.5	0.00%	34.4	0.00%	-69.85%
- Estabilidad fiscal. Exención Imp. sobre Créditos y Débitos en Cta. Corriente	5.2	0.00%	2.2	0.00%	-69.41%
Régimen de promoción de la Economía del Conocimiento Ley 27.506	10,411.0	0.04%	18,373.0	0.05%	27.61%
- 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	7,800.0	0.03%	16,223.0	0.04%	50.40%
- Impuesto a las Ganancias	2,611.0	0.01%	2,150.0	0.01%	-40.46%
Régimen de promoción de la industria del software. Ley N° 25.922.	2,648.0	0.01%	-		
- Certificado de crédito fiscal equivalente el 70% de las Contribuciones a la Seg. Social para el pago de impuestos nacionales	768.0	0.00%	-		
- Reducción del 60% del Impuesto a las Ganancias	1,880.0	0.01%	-		
Régimen de Promoción de la Industria Naval Argentina. Decreto N° 1.010/2004, Ley 27.418	38.8	0.00%	50.8	0.00%	-5.33%
- Exención de Derechos de Importación	38.8	0.00%	50.8	0.00%	-5.33%
Régimen para la producción y uso sustentable de los biocombustibles. Leyes Nros. 26.093 y 26.334. Bioetanol.	8,842.3	0.03%	16,904.0	0.05%	38.24%
- No gravabilidad Impuesto sobre los Combustibles. Ley N° 23.966	8,842.3	0.03%	16,904.0	0.05%	38.24%
Régimen de fomento del uso de fuentes renovables de energía. Leyes Nros 26.190 y 27.191.	-		13,720.8	0.04%	
- Pago de impuestos nacionales con certificados de crédito fiscal y exención de Derechos de Importación	-		13,720.8	0.04%	
Régimen para el fortalecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa. Ley N° 27.264.	63,785.0	0.24%	92,662.0	0.25%	5.05%
- Pago a cuenta en el impuesto a las Ganancias del 100% impuesto sobre los Débitos y Créditos en Cta. Corriente	63,741.0	0.24%	92,662.0	0.25%	5.12%
- Pago a cuenta en el imp. a las Ganancias del 10% de las inversiones productivas	44.00	0.00%	-		
Régimen autopartismo argentino. Ley N° 27.263.	10,150.0	0.04%	7,750.0	0.02%	-44.79%
- Pago de impuestos nacionales con certificados de crédito fiscal	10,000.0	0.04%	7,600.0	0.02%	-45.04%
- Exención de Derechos de Importación	150.0	0.00%	150.0	0.00%	-27.69%
Obras de Infraestructura Crítica. Ley 26.422, art. 34.	-		-		
- Exención de Derechos de Importación.					
Régimen de apoyo al capital emprendedor. Ley 27.349.	5.6	0.00%	7.5	0.00%	-3.16%
- Deducción de los aportes de inversión en el Impuesto a las Ganancias	5.6	0.00%	7.5	0.00%	-3.16%
Régimen de fomento a la generación distribuida de energía renovable integrada a la red eléctrica pública. Ley N° 27.424 Art. 28.	299.2	0.00%	200.0	0.00%	-51.66%
- Pago de impuestos nacionales con certificados de crédito fiscal	299.2	0.00%	200.0	0.00%	-51.66%

FUENTE: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal

Ajustes efectuados respecto de las estimaciones anteriores.

En relación con el Presupuesto 2020 y el sitio oficial de publicación de Gastos Tributarios en la Subsecretaría de Ingresos Públicos, se observan correcciones que a la fecha del informe aún no han sido actualizadas en dicho sitio¹². Estas divergencias se muestran más marcadas para el año 2020, debido a la particularidad del contexto, pero también se existen correcciones respecto del año 2019. Si bien en este período la corrección de la estimación entre los Proyectos de Ley 2020 y 2021 es marginal, de tan solo del 2,3%, se observan ajustes significativos dentro del análisis de algunos de los tributos en particular. Existe una corrección hacia arriba del 23% en el Impuesto a las Ganancias, explicada por el ajuste realizado en las estimaciones para los regímenes de promoción económica (+36%), y que se encuentra fundamentalmente explicado por el ajuste al alza del monto estimado en el Régimen para el fortalecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa (Ley 27.264) en un 72% por un monto superior a los \$21 mil millones. Por su parte, también se observa un aumento del estimado de Bienes Personales explicado por la exención de en los depósitos bancarios en el contexto del incremento del impuesto y que representó mil \$1.000 millones, equivalente a +36,6%. Por último, se destaca la corrección a la baja de la estimación de impuestos sobre el comercio exterior en regímenes de promoción, cuya principal causa surge de la corrección de los derechos de importación de \$4.700 millones en la Ley 19.640 de Promoción económica de Tierra del Fuego, y de otros \$1,7 millones de estos para las Obras de Infraestructura Crítica de la Ley 26.422. También se redujeron las estimaciones en “Impuestos Diversos” por un total de \$2,8 mil millones dentro de los regímenes de promoción.

Cuadro 4. Corrección de las estimaciones de Gastos Tributarios en el Presupuesto 2021 respecto del Presupuesto 2020 y datos oficiales disponibles. Cuadro Resumen.

Millones de pesos

IMPUESTO	Correcciones para el año 2019					Correcciones para el año 2020				
	Proyecto 2020	% PBI	Proyecto 2021	% PBI	Var	Proyecto 2020	% PBI	Proyecto 2021	% PBI	Var
TOTAL	595,935.5	2.74	609,804.5	2.84	2.3%	753,355.9	2.38	714,685.2	2.64	-5.1%
- En normas de los impuestos	447,306.5	2.05	452,708.7	2.11	1.2%	577,930.9	1.83	544,596.5	2.01	-5.8%
- En regímenes de promoción	148,629.0	0.68	157,095.8	0.73	5.7%	175,425.0	0.55	170,088.7	0.63	-3.0%
VALOR AGREGADO	303,002.3	1.39	303,671.1	1.42	0.2%	394,312.0	1.25	362,990.4	1.34	-7.9%
- En normas del impuesto	263,403.6	1.21	265,168.0	1.24	0.7%	351,966.7	1.11	329,156.9	1.21	-6.5%
- En regímenes de promoción	39,598.7	0.18	38,503.1	0.18	-2.8%	42,345.3	0.13	33,833.5	0.12	-
GANANCIAS	100,943.3	0.46	124,404.8	0.58	23.2%	113,997.3	0.36	149,950.8	0.55	31.5%
- En normas del impuesto	46,444.8	0.21	50,360.7	0.23	8.4%	56,556.4	0.18	63,553.9	0.23	12.4%
- En regímenes de promoción	54,498.6	0.25	74,044.1	0.35	35.9%	57,440.8	0.18	86,396.9	0.32	50.4%
CONTRIBUCIONES A LA	59,412.0	0.27	59,096.8	0.28	-0.5%	62,190.7	0.20	66,002.8	0.24	6.1%
- En normas del impuesto	57,137.0	0.26	56,808.8	0.26	-0.6%	55,169.2	0.17	57,434.8	0.21	4.1%
- En regímenes de promoción	2,275.0	0.01	2,288.0	0.01	0.6%	7,021.5	0.02	8,568.0	0.03	22.0%
COMBUSTIBLES	88,192.3	0.40	86,558.0	0.40	-1.9%	129,769.3	0.41	97,994.0	0.36	-
- En normas del impuesto	76,690.7	0.35	75,711.9	0.35	-1.3%	110,223.0	0.35	89,151.7	0.33	-19.1%
- En regímenes de promoción	11,501.6	0.05	10,846.1	0.05	-5.7%	19,546.4	0.06	8,842.3	0.03	-
INTERNOS	9,871.0	0.05	9,214.9	0.04	-6.6%	9,866.8	0.03	7,315.9	0.03	-
- En normas del impuesto	892.1	0.00	917.5	0.00	2.9%	980.7	0.00	946.0	0.00	-3.5%

¹² <https://www.argentina.gov.ar/economia/ingresospublicos/gastotributarios>

IMPUESTO	Correcciones para el año 2019					Correcciones para el año 2020				
	Proyecto 2020	% PBI	Proyecto 2021	% PBI	Var	Proyecto 2020	% PBI	Proyecto 2021	% PBI	Var
- En regímenes de promoción	8,978.9	0.04	8,297.4	0.04	-7.6%	8,886.1	0.03	6,369.9	0.02	-
COMERCIO EXTERIOR	23,456.5	0.11	17,634.4	0.08	-	24,336.6	0.08	14,770.8	0.05	-
- En regímenes de promoción	23,456.5	0.11	17,634.4	0.08	-	24,336.6	0.08	14,770.8	0.05	-
BIENES PERSONALES	2,738.3	0.01	3,741.8	0.02	36.6%	3,034.8	0.01	4,353.2	0.02	43.4%
- En normas del impuesto	2,738.3	0.01	3,741.8	0.02	36.6%	3,034.8	0.01	4,353.2	0.02	43.4%
IMPUESTOS DIVERSOS	8,319.8	0.04	5,482.7	0.03	-	15,848.4	0.05	11,307.3	0.04	-
- En regímenes de promoción	8,319.8	0.04	5,482.7	0.03	-	15,848.4	0.05	11,307.3	0.04	-

FUENTE: OPC en base a Ministerio de Economía

Por su parte las correcciones respecto de lo previsto para 2020 manifiestan una reducción total del 5,1%, explicadas fundamentalmente por el ajuste del -7,9% en las previsiones en el IVA; y del -25% tanto en Combustibles como en Internos. También se observan ajustes a la baja en los Derechos de Importación dentro de los regímenes de promoción económica en orden del 40%, y en “Diversos Impuestos” en un 29%. Entre las correcciones al alza, se destaca la realizada en el Impuesto a las Ganancias, que incrementó el monto de gastos tributarios previsto en 31,5% principalmente explicado por las estimaciones en los regímenes de promoción económica, y en el Impuesto sobre los Bienes Personales en un 43% (explicado por la corrección dentro de las normas del impuesto en \$1,3 mil millones).

En el análisis particular por impuesto para el año 2020, la corrección a la baja en el IVA resulta la de mayor magnitud absoluta, en más de \$31 mil millones, explicada fundamentalmente dentro de las normas del impuesto (-\$22 mil millones) de los cuáles más de dos terceras partes están explicadas por la corrección en la estimación de la alícuota reducida a la Medicina Prepaga y sus Prestadores.

En los impuestos sobre Combustibles, el ajuste se explica fundamentalmente en las normas del impuesto que representan dos terceras partes, mientras que la corrección dentro en regímenes de promoción económica se explica en su totalidad por la reducción de \$10, 7 mil millones en el Régimen para la producción y uso sustentable de los biocombustibles (leyes Nros. 26.093 y 26.334. Bioetanol).

Por último, tanto en Impuestos Internos como en los Derechos de Comercio Exterior, es en el Régimen de Promoción económica de Tierra del Fuego (Ley N° 19.640) donde se explica la reducción en las estimaciones en \$ 2,5 millones en Internos sobre productos electrónicos, como así la bien los -\$9,6 mil millones sobre los Derechos de Importación.

Por su parte, los incrementos en las estimaciones dentro del Impuesto a las Ganancias se explica fundamentalmente por el Régimen para el fortalecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa de la Ley N° 27.264 (+\$30 mil millones), mientras que los ajustes en ganancias de asociaciones civiles, fundaciones, mutuales y cooperativas (+\$5,4 mil millones), y la exención de los ingresos de magistrados y funcionarios de los Poderes Judiciales nacional y provinciales (+\$1,9 mil millones), se reparten la corrección al alza dentro de las normas del impuesto.

Cuadro 5. Actualización de las estimaciones de Gastos Tributarios en el Presupuesto 2021 respecto del Presupuesto 2020 y datos oficiales disponibles. Gastos Tributarios en Normas del Impuesto.

Millones de pesos

GASTO TRIBUTARIO	Corrección 2019			Corrección 2020		
	Proyecto 2020	Proyecto 2021	Var %	Proyecto 2020	Proyecto 2021	Var %
	TOTAL (excluidos regímenes de promoción)	447,306.5	452,708.5	1.2%	577,930.9	544,596.6
IMPUESTO A LAS GANANCIAS	46,444.8	50,360.7	8.4%	56,556.4	63,553.9	12.4%
- Exenciones	46,444.8	50,360.7	8.4%	56,556.4	63,553.9	12.4%
Intereses de títulos públicos						
Intereses de depósitos en entidades financieras y de obligaciones negociables percibidos por personas físicas						
Ganancias de asociaciones civiles, fundaciones, mutuales y coop.	19,265.3	22,673.1	17.7%	23,195.6	28,635.4	23.5%
Deducción especial para trabajadores en relación de dependencia que desarrollan su actividad en la Patagonia	5,344.7	5,344.7	0.0%	6,663.0	6,288.1	-5.6%
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		
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		
Exención de los ingresos de magistrados y funcionarios de los Poderes Judiciales nacional y provinciales	21,834.7	22,342.9	2.3%	26,697.8	28,630.4	7.2%
-	-	-	-	-	-	-
IMPUESTO AL VALOR AGREGADO	263,403.6	265,167.9	0.7%	351,966.7	329,156.9	-6.5%
- Exenciones	<u>122,721.3</u>	<u>127,259.7</u>	<u>3.7%</u>	<u>155,370.4</u>	<u>151,385.7</u>	<u>-2.6%</u>
Prestaciones médicas a obras sociales y al INSSJyP	44,076.2	48,196.5	9.3%	62,505.6	63,406.8	1.4%
Servicios educativos	16,567.9	16,338.6	-1.4%	24,087.8	20,697.5	-14.1%
Intereses por préstamos de bancos a gobiernos nacionales, provinciales y municipales	1,950.3	2,625.0	34.6%	1,279.4	3,997.3	212.4%
Intereses de préstamos para vivienda	9,507.3	10,651.1	12.0%	8,561.9	10,241.1	19.6%
Medicamentos de uso humano. Venta mayorista y minorista	14,399.8	15,849.6	10.1%	21,093.0	23,161.2	9.8%
Ventas a consumidores finales, Estado y asociaciones sin fines de lucro de:						
- Leche fluida o en polvo, entera o descremada sin aditivos	1,588.0	1,551.0	-2.3%	2,374.8	1,782.9	24.9%
Asociaciones deportivas y espectáculos deportivos amateurs	1,286.0	1,191.8	-7.3%	1,869.7	1,509.8	-19.2%
Libros, folletos e impresos	8,264.8	7,266.2	-12.1%	12,016.0	9,204.7	23.4%
Edición y venta de diarios, revistas y publicaciones periódicas	12,341.0	10,849.9	-12.1%	17,942.3	13,744.4	23.4%
Canasta Alimentaria. Alic 0% aplicado a ciertos productos, cuando se comercialicen a consumidores finales (Dto. 567/2019)	12,740.0	12,740.0	0.0%	3,640.0	3,640.0	0.0%
Entradas a espectáculos teatrales, conciertos y recitales musicales y prestaciones personales de los trabajadores del teatro	Sin dato			Sin dato		

GASTO TRIBUTARIO	Corrección 2019			Corrección 2020		
	Proyecto 2020	Proyecto 2021	Var %	Proyecto 2020	Proyecto 2021	Var %
	Servicios de agencias de lotería y otros explotados por el Estado	Sin dato			Sin dato	
- Alicuotas reducidas	140,682.3	137,908.2	-2.0%	196,596.3	177,771.2	-9.6%
Construcción de viviendas	33,602.6	36,041.6	7.3%	42,668.9	46,715.8	9.5%
Carnes, frutas, legumbres y hortalizas frescas	63,731.9	65,111.4	2.2%	90,075.9	85,712.6	-4.8%
Medicina prepaga y sus prestadores	25,961.8	18,174.0	-30.0%	38,574.4	21,804.5	43.5%
Productos de panadería	17,385.9	18,581.2	6.9%	25,277.1	23,538.3	-6.9%
Obras de arte	Sin dato			Sin dato		
IMPUESTOS SOBRE LOS COMBUSTIBLES	76,690.7	75,711.8	-1.3%	110,223.0	89,151.8	-19.1%
Diferencia entre las alícuotas aplicadas a las naftas y al GNC						
Diferencia entre las alícuotas aplicadas a las naftas y al gasoil	45,640.9	46,584.7	2.1%	66,101.2	60,121.3	-9.0%
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	7,615.1	8,975.1	17.9%	8,440.6	10,295.8	22.0%
Exención de los combustibles líquidos a ser utilizados en la zona sur del país	15,437.6	12,553.3	-18.7%	23,117.8	12,312.5	46.7%
Reducción del Impuesto sobre los Combustibles, Ley 23.966, por incorporación al gasoil de biodiesel no gravado.	7,997.1	7,598.6	-5.0%	12,563.3	6,422.0	48.9%
Exención del Impuesto sobre Combustibles para el biodiesel utilizado en la generación de energía eléctrica	0.1	0.1	28.1%	0.2	0.2	1.1%
CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL	57,137.0	56,808.8	-0.6%	55,169.2	57,434.8	4.1%
Reducción Contribuciones Patronales por zona geográfica (diferencia respecto de la vigente en Capital Federal). Dec. N° 814/2001 y modif.	43,705.9	43,377.7	-0.8%	45,327.6	47,593.2	5.0%
Sector textil y economías regionales. Monto de la deducción al 100%, equivalente al monto máximo. Dto 814/2001 y modif.	4,696.7	4,696.7	0.0%	3,664.6	3,664.6	0.0%
Servicios de Medios Audiovisuales. Contribuciones Patronales como crédito fiscal en IVA. (Ley 27467, art. 91)	5,058.4	5,058.4	0.0%	6,177.0	6,177.0	0.0%
Reducción del 50% de las Contribuciones Patronales para microempleadores (hasta 5 trabajadores). Ley N° 26.940	3,052.0	3,052.0				
Reducción de las Contribuciones Patronales en el primero y segundo año para trabajadores adicionales. Leyes Nros. 26.476 y 26.940	624.0	624.0				
IMPUESTOS INTERNOS	892.1	917.5	2.9%	980.7	946.0	-3.5%

GASTO TRIBUTARIO	Corrección 2019			Corrección 2020		
	Proyecto 2020	Proyecto 2021	Var %	Proyecto 2020	Proyecto 2021	Var %
	Diferencia de la alícuota sobre las bebidas azucaradas y jarabes, según incluyan o no un contenido mínimo de jugo de frutas	892.1	917.5	2.9%	980.7	946.0
IMPUESTO SOBRE LOS BIENES PERSONALES	2,738.3	3,741.8	36.6%	3,034.8	4,353.2	43.4%
Exención de los depósitos en entidades financieras	2,738.3	3,741.8	36.6%	3,034.8	4,353.2	43.4%
Exención de las cuotas sociales de cooperativas	Sin dato	Sin dato		Sin dato	Sin dato	

FUENTE: OPC en base a Ministerio de Economía

Cuadro 6. Actualización de las estimaciones de Gastos Tributarios en el Presupuesto 2021 respecto del Presupuesto 2020 y datos oficiales disponibles. Gastos Tributarios en Regímenes de Promoción Económica.

Millones de pesos

GASTO TRIBUTARIO	Corrección 2019			Corrección 2020		
	Proyecto 2020	Proyecto 2021	Var %	Proyecto 2020	Proyecto 2021	Var %
TOTAL	148,629.0	157,095.8	5.7%	175,425.0	170,138.8	-3.0%
Promoción industrial. Decretos Nros. 2.054/92, 804/96, 1.553/98 y 2.334/06.	3,984.8	3,861.8	-3.1%	5,730.8	5,000.1	-12.8%
- Exención IVA compras y saldo	3,859.1	3,721.3	-3.6%	5,610.6	4,714.0	-16.0%
- Exención Impuesto a las Ganancias	125.8	140.5	11.7%	120.2	286.1	138.1%
Promoción no industrial. Ley N° 22.021 y Decreto N° 135/06.	3.0	3.0	0.0%	2.2	2.2	0.8%
- Exención Impuesto a las Ganancias	3.0	3.0	0.0%	2.2	2.2	0.8%
Promoción de la actividad minera. Ley N° 24.196.	5,118.1	4,365.8	-14.7%	7,441.1	5,530.6	-25.7%
- Impuesto a las Ganancias. Beneficios diversos	1,991.3	1,084.3	-45.5%	2,895.2	1,373.6	-52.6%
- Estabilidad fiscal: impuestos diversos	433.9	136.5	-68.5%	630.9	172.9	-72.6%
- Exención Derechos de Importación	2,692.8	3,145.0	16.8%	3,915.0	3,984.1	1.8%
- Estabilidad fiscal: exención Derechos de Exportación	-	-		-	-	
Promoción económica de Tierra del Fuego. Ley N° 19.640.	58,741.3	49,142.3	-16.3%	68,793.6	49,413.4	-28.2%
- Liberación IVA compras y ventas	27,688.9	24,031.7	-13.2%	32,080.2	25,509.8	-20.5%
- Exención Impuesto a las Ganancias	7,123.0	6,573.1	-7.7%	7,627.0	7,023.8	-7.9%
- Exención Derechos de Importación	14,963.9	10,258.1	-31.4%	20,207.6	10,515.5	-48.0%
- Alícuota reducida Impuestos Internos sobre productos electrónicos	8,965.5	8,279.4	-7.7%	8,878.8	6,364.3	-28.3%
Reintegro a las ventas de bienes de capital de fabricación nacional. Decreto 379/01.	12,750.0	17,195.8	34.9%	7,007.5	5,353.4	-23.6%
- Pago de impuestos nacionales con bonos de crédito fiscal	12,750.0	17,195.8	34.9%	7,007.5	5,353.4	-23.6%

GASTO TRIBUTARIO	Corrección 2019			Corrección 2020		
	Proyecto 2020	Proyecto 2021	Var %	Proyecto 2020	Proyecto 2021	Var %
Promoción de las Sociedades de Garantía Recíproca. Ley N° 24.467.	5,467.6	4,947.6	-9.5%	5,662.7	6,241.5	10.2%
- 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	4,957.7	4,456.1	-10.1%	5,010.0	5,602.6	11.8%
- Exención en el Impuesto a las Ganancias de las sociedades de garantía recíproca	195.4	175.0	-10.4%	250.1	227.5	-9.0%
- Exención en el Impuesto al Valor Agregado de los ingresos de las sociedades de garantía recíproca	314.5	316.5	0.6%	402.6	411.4	2.2%
Régimen para la promoción y el fomento de la investigación y el desarrollo científico y tecnológico. Ley 23.877.	1,500.0	1,500.0	0.0%	1,500.0	1,500.0	0.0%
- Pago del Imp a las Ganancias con certificados de crédito fiscal	1,500.0	1,500.0	0.0%	1,500.0	1,500.0	0.0%
Régimen de fomento de la educación técnica. Ley 22.317.	830.0	830.0	0.0%	830.0	830.0	0.0%
- Pago de cualquier impuesto nacional con certificados de crédito fiscal	830.0	830.0	0.0%	830.0	830.0	0.0%
Régimen de inversiones para bosques cultivados. Ley N° 25.080.	69.7	69.8	0.1%	28.0	87.7	213.1%
- Exclusión en el Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta						
- Estabilidad fiscal. Exención Derechos de Exportación	64.8	64.8	0.1%	27.0	82.5	205.8%
- Estabilidad fiscal. Exención Imp. sobre Créditos y Débitos en Cta. Corriente	5.0	5.0	0.5%	1.0	5.2	403.2%
Régimen de promoción de la Economía del Conocimiento Ley 27.506				11,389.0	10,411.0	-8.6%
- 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				7,021.5	7,800.0	11.1%
- Impuesto a las Ganancias				4,367.5	2,611.0	-40.2%
Régimen de promoción de la industria del software. Ley N° 25.922.	5,063.0	2,640.0	-47.9%		2,648.0	
- Certificado de crédito fiscal equivalente el 70% de las Contribuciones a la Seg. Social para el pago de impuestos nacionales	2,275.0	2,288.0	0.6%		768.0	
- Reducción del 60% del Impuesto a las Ganancias	2,788.0	352.0			1,880.0	
Régimen de Promoción de la Industria Naval Argentina. Decreto N° 1.010/2004, Ley 27.418	23.9	27.8	16.1%	36.9	38.8	5.1%
- Exención de Derechos de Importación	23.9	27.8	16.1%	36.9	38.8	5.1%
Régimen para la producción y uso sustentable de los biocombustibles. Leyes Nros. 26.093 y 26.334. Bioetanol.	11,501.6	10,864.1	-5.5%	19,546.4	8,842.3	-54.8%
- No gravabilidad Impuesto sobre los Combustibles. Ley N° 23.966	11,501.6	10,864.1	-5.5%	19,546.4	8,842.3	-54.8%
Régimen de fomento del uso de fuentes renovables de energía. Leyes Nros 26.190 y 27.191.	1,150.9		-	4,086.4	-	-
- Pago de impuestos nacionales con certificados de crédito fiscal y exención de Derechos de Importación	1,150.9	-	-100.0%	4,086.4	-	-100.0%

GASTO TRIBUTARIO	Corrección 2019			Corrección 2020		
	Proyecto 2020	Proyecto 2021	Var %	Proyecto 2020	Proyecto 2021	Var %
Régimen para el fortalecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa. Ley N° 27.264.	30,800.0	53,001.0	72.1%	32,900.0	63,785.0	93.9%
- Pago a cuenta en el impuesto a las Ganancias del 100% impuesto sobre los Débitos y Créditos en Cta. Corriente	28,800.0	49,299.0	71.2%	32,900.0	63,741.0	93.7%
- Pago a cuenta en el imp. a las Ganancias del 10% de las inversiones productivas	2,000.00	3,702.00			44.00	
Régimen autopartismo argentino. Ley N° 27.263.	5,750.0	4,753.4	-17.3%	10,150.0	10,150.0	0.0%
- Pago de impuestos nacionales con certificados de crédito fiscal	5,600.0	4,510.3	-19.5%	10,000.0	10,000.0	0.0%
- Exención de Derechos de Importación	150.0	243.1	62.1%	150.0	150.0	0.0%
Obras de Infraestructura Crítica. Ley 26.422, art. 34.	5,561.1	3,895.6				
- Exención de Derechos de Importación.	5,561.1	3,895.6				
Régimen de apoyo al capital emprendedor. Ley 27.349.	14.0	15.0	7.4%	20.5	5.6	-72.6%
- Deducción de los aportes de inversión en el Impuesto a las Ganancias	14.0	15.0	7.4%	20.5	5.6	-72.6%
Régimen de fomento a la generación distribuida de energía renovable integrada a la red eléctrica pública. Ley N° 27.424 Art. 28.	300.0	0.8	-99.7%	300.0	299.2	-0.3%
- Pago de impuestos nacionales con certificados de crédito fiscal	300.0	0.8	-99.7%	300.0	299.2	-0.3%

FUENTE: OPC, en base a Ministerio de Economía

Los gastos tributarios en el Impuesto al Valor Agregado, Impuesto a las Ganancias y Regímenes de Promoción Económica

Con el fin de desarrollar una metodología propia de estimación que permita cuantificar los gastos tributarios vigentes, esta Oficina de Presupuesto ha dado el puntapié inicial en lo que respecta al Impuesto al Valor Agregado, específicamente en lo inherente a los gastos originados en la propia legislación de ese tributo. A partir de la información pública disponible, se han realizado unas primeras aproximaciones referentes a la pérdida de recaudación atribuible a exenciones y a la aplicación de alícuotas reducidas sobre determinados bienes y servicios.

El principal obstáculo en la realización de este ejercicio fue que en la mayoría de los casos revisados, el universo de bienes y servicios detallado en la normativa no se condice con aquel que suministra la información disponible, dando lugar a una sobreestimación de beneficios. No obstante, resulta útil contar con la experiencia de un primer ejercicio de cuantificación para discutir fuentes de información, perfeccionar metodologías de cálculo y revisar si lo que actualmente se considera gasto tributario lo sigue siendo cuando se lo evalúa a la luz de diferentes aportes teóricos. En esta oportunidad, se optó por medir el gasto tributario en IVA a través del método conocido como ingreso renunciado.

La principal herramienta utilizada para la realización de los diferentes cálculos fue la Matriz de Utilización disponible en los Cuadros de Oferta y Utilización publicados por Indec. Los valores allí informados fueron actualizados a valores corrientes debido a que se encuentran publicados a valores de 2004.

Cuadro 7. Gasto tributario en IVA. Casos revisados en millones de pesos.

Tipo de Beneficio	Concepto	Ley de IVA	2020	2021	Supuestos relevantes
Alícuota reducida	Carnes	art 28 inc a) punto 2	59,141.8	81,789.1	70% de carnes se vende en carnicerías
Alícuota reducida	Frutas, verduras y otros	art 28 inc a) punto 3	17,409.1	24,075.6	70% del universo de la matriz está alcanzada por el beneficio. 30% del valor agregado producido por monotributistas
Alícuota reducida	Panadería y otros	art 28 inc a) punto 7	14,956.9	20,684.4	10% del valor agregado producido por monotributistas
Alícuota reducida	Construcción	art 28 inc c)	10,919.1	15,100.3	10% del total de viviendas son nuevas
Exención	Leche	art 7 inc f)	8,072.9	11,164.3	Total de la cadena afectada
Exención	Servicios educativos	art 7 inc h) punto 3	23,253.8	32,158.4	No se consideran monotributistas ni subsidios que puedan afectar el valor de la cuota.
Total			133,753.6	184,972.0	
Total en % del PBI			0.49%	0.49%	

FUENTE: Elaboración propia en base a INDEC

Con relación a la aplicación de alícuota reducida, del total de casos detallados en el artículo 28 de la Ley de IVA, se realizaron avances en lo dispuesto por el inciso a) puntos 2, 3 y 7 que corresponden a los casos de carnes, frutas, verduras y otros, y panadería y otros, respectivamente. Asimismo, también pudo cuantificarse el gasto tributario correspondiente al inciso c), referido al caso de la construcción. Respecto de las exenciones, la problemática del universo afectado fue aún mayor, por lo que sólo se trabajó con lo dispuesto en el artículo 7°, inciso f) e inciso h), punto 3, que corresponden a leche fluida y servicios educativos, respectivamente.

Para la obtención de un dato de gasto tributario en cada caso, en algunas oportunidades se trabajó con la apertura del valor bruto de producción en consumos intermedios y valor agregado, aplicando sobre este último algún supuesto que permita calzar el universo disponible con aquel contemplado por la normativa. En otras, se trabajó con las columnas correspondientes al consumo de las familias y a la recaudación de IVA, pero también requirieron la realización de supuestos con el mismo fin.

El Cuadro 7 sintetiza los resultados obtenidos para los casos analizados. Dado que en algunos de ellos se encuentran diferencias significativas con los valores presentados en el Presupuesto 2021, no se considera pertinente expedirse sobre su validez.

En igual sentido que con el Impuesto al Valor Agregado, se expone seguidamente un primer intento de medición del Gasto Tributario en el Impuesto a las Ganancias. Como caso testigo se optó por medir el gasto tributario originado en la renta de cuarta categoría correspondiente a magistrados y funcionarios de los Poderes Judiciales a nivel nacional y provincial. Debido a que la información disponible no resulta suficiente para cubrir el universo total de beneficiarios, este primer ejercicio se realizó tomando un universo acotado a nivel nacional que abarca a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al Consejo de la Magistratura, y a la Procuración General. La fuente de información fue el Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIRHU).

Cuadro 8. Gasto tributario atribuible a salarios del Poder Judicial de la Nación (parcial), en millones de pesos.

Concepto	Consejo de la Magistratura	Corte Suprema de Justicia	Procuración General	Total 2020	Total 2021
Cantidad de casos	19,509	2,440	4,242	26,191	26,191
Haberes Brutos	49,826	6,664	13,923	70,413	91,537
Descuentos	12,456	1,719	3,433	17,608	22,831
Haberes Netos	37,370	4,945	10,490	52,805	68,647
Ganancia Neta sujeta a Impuesto	20,685	2,890	6,915	30,489	39,636
Impuesto Determinado	5,859	821	2,048	8,729	11,347
Retención Impuesto a las Ganancias	64	43	8	116	151
Retención Impuesto a las Ganancias (casos)	347	227	54	628	628
Impuesto Determinado corregido por Retenciones	5,795	777	2,040	8,613	11,196
Cantidad de casos corregidos por Retenciones	19,162	2,213	4,188	25,563	25,563
Impuesto Determinado Promedio Mensual (en pesos)	25,202	28,036	40,242	27,773	36,105
Alícuota efectiva	28.3%	28.4%	29.6%	28.6%	28.6%

FUENTE: Elaboración propia en base al SIRHU.

A partir de los salarios devengados en el mes de agosto de 2020 y de los distintos conceptos que conforman estos haberes, se anualizaron los ingresos de las tres jurisdicciones consideradas y se esbozó una liquidación teórica del tributo. Para ello fue necesario descontar de los salarios devengados restos del sueldo anual complementario abonados durante ese mes. Asimismo, también fue necesario realizar supuestos referidos a las deducciones que conforman el mínimo no imponible del tributo. En este sentido se consideró que cada caso puede deducir del impuesto el equivalente a un cónyuge y dos hijos. Si bien no en todos los casos se da esta situación, el supuesto realizado permite compensar otro tipo de deducciones sobre las cuales no se tiene información, entre ellas los intereses de créditos hipotecarios, alquiler de casa habitación, servicio doméstico, gastos en servicios de salud, etc. Luego de netear salarios de aguinaldo y deducciones, se anualizaron los

ingresos y se aplicaron las deducciones y escalas vigentes del tributo. Ello permitió llegar a un impuesto determinado que debió ser corregido por las retenciones en el impuesto que se encuentran vigentes para magistrados, funcionarios y empleados designados a partir del 01/01/2017 sobre las cuales el SIRHU brinda información.

Considerando los pasos descriptos se determinó que durante 2020 dejan de ingresar al fisco \$8.613 millones conformados por los ingresos devengados de unos 25.563 casos. Esto implica que en promedio, el Estado deja de recaudar mensualmente \$27.773 por cada funcionario o empleado de la justicia que, de tributar ganancias, enfrentaría una alícuota efectiva del 28,6%. Si se toma como supuesto un incremento salarial del 30% durante 2021 y se supone constante el número de casos, durante el próximo año dejarán de ingresar al fisco \$11.196 millones, lo que se traduce en \$36.105 mensuales por caso.

Cuadro 9. Gasto tributario en regímenes de promoción. En millones de pesos

Artículo	Beneficio	Cupo	Detalle
29	Ley 26.190	18.500	Régimen de fomento del uso de fuentes renovables de energía
30	Ley 27.424, art 28	300	Régimen de fomento a la generación distribuida de energía renovable integrada a la red eléctrica pública
31	Ley 22.317, art 3°	1.450	Régimen de fomento de la educación técnica
32	Ley 23.877	2000	Régimen para la promoción y el fomento de la investigación y el desarrollo científico y tecnológico
TOTAL		22.250	
TOTAL EN % DEL PBI		0,06%	

FUENTE: Presupuesto 2021

Cabe mencionar que además de los gastos tributarios originados en las normas de los tributos, existen otros que responden a regímenes de promoción económica. En esos casos, la actividad o área geográfica promovida cuenta con beneficiarios que elevan información referida a la utilización de beneficios fiscales a sus respectivas autoridades de aplicación, la que no suele ser pública. Debido al alcance de estos regímenes, la variedad de actividades promovidas y la falta de información pública, la estimación de estos gastos tributarios deviene en un ejercicio de gran complejidad. Sin embargo, un conjunto de tales regímenes se encuentra sujeto a cupos presupuestario que anualmente se expresan en el Proyecto de Ley de Presupuesto. Para el ejercicio 2021 se considera gastos tributarios a la totalidad de los cupos mencionados en los artículos 29 a 32 (ambos inclusive).

Considerando de manera conjunta lo realizado para la estimación del gasto tributario en IVA y el detalle de cupos precedente, se alcanzó a cuantificar un gasto tributario parcial de \$218.418 millones para 2021, lo que representa un 0,58% del PBI y aproximadamente un 22% del total de gastos tributarios proyectados por la Secretaría de Hacienda. Para finalizar, cabe volver a señalar que este ha sido un primer intento de abordar un cálculo propio del Gasto Tributario detallado en el Mensaje que acompaña al Presupuesto 2021. La escasez de la información disponible y la adecuación de la misma a la metodología seleccionada hacen que los resultados obtenidos sean perfectibles a futuro, pero a pesar de ello fue posible dar un primer paso en una temática que no puede permanecer ausente en el análisis presupuestario.

Publicaciones de la OPC

La Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación fue creada por la Ley 27.343 para brindar soporte al Poder Legislativo y profundizar la comprensión de temas que involucren recursos públicos, democratizando el conocimiento y la toma de decisiones. Es una oficina técnica de análisis fiscal que produce informes abiertos a la ciudadanía. Este informe no contiene recomendaciones vinculantes.

www.opc.gob.ar

