

PRESUPUESTO 2025

Privilegios fiscales que se mantienen mientras bajan los servicios sociales

Gastos tributarios y privilegios fiscales en el contexto del debate del Presupuesto 2025

La importancia de los gastos tributarios en los últimos años

Los gastos tributarios son definidos como recursos que el Estado deja de percibir al otorgar un tratamiento fiscal específico y diferenciado, apartándose del establecido con carácter general en la legislación tributaria, y reduciendo la carga impositiva de algunos contribuyentes, con el objetivo beneficiar a determinadas actividades y/o consumos¹.

Hay diversas definiciones², pero en todo caso puede concluirse que implican un **desvío respecto al marco de referencia, una pérdida de recaudación**, un beneficio para ciertos contribuyentes y una búsqueda de ciertos objetivos de política. También hay consenso en que, si bien no aparecen directamente como gastos en el presupuesto, **funcionan como una manera indirecta y no convencional de financiar políticas públicas**³.

En los últimos 10 años Argentina dejó de recaudar un promedio de \$23.370.109 millones de pesos por año en concepto de gastos tributarios. Para el período 2015-2022, este monto representó aproximadamente el 12,5% de los gastos totales de la administración pública⁴. Con el cambio de metodología de cálculo de las estimaciones que se propone en el presupuesto 2025, puede verse que entre 2023 y 2025 ese monto promedio asciende aproximadamente a 22% del gasto total. **Esto representa el alrededor del 24% de la recaudación proyectada de impuestos nacionales y contribuciones a la seguridad social.**

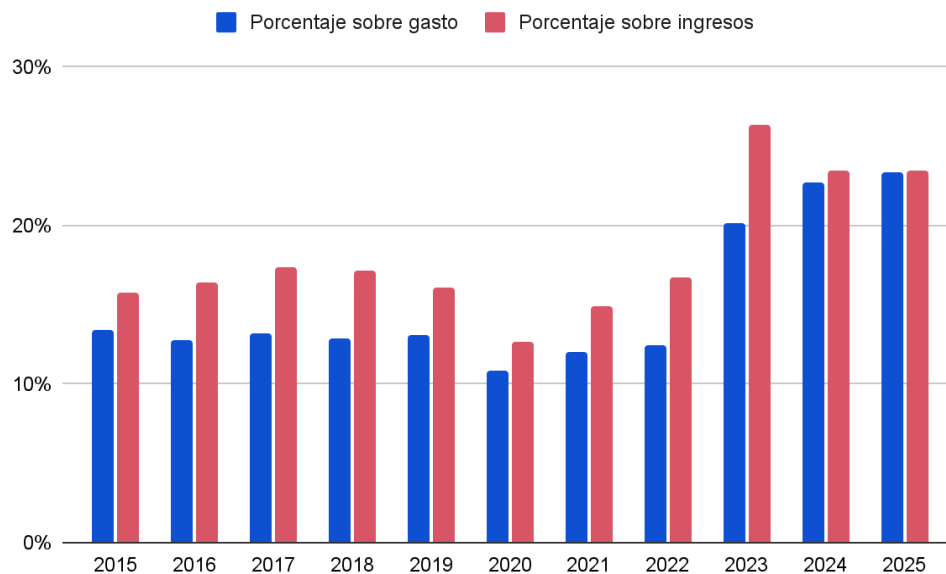
¹ Definición del Decreto 1731/2004 de la Ley N° 25.917 del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal.

² CIAT, OCDE, CEPAL, entre otros.

³ Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal. Estimación de los Gastos Tributarios 2018 a 2020.

⁴ Cálculos propios en base a información publicada por la Subsecretaría de Ingresos Públicos del Ministerio de Economía de la Nación. Dataset disponible en: <https://bit.ly/2ZiBUW3>

Gráfico 1. Gastos tributarios como porcentaje de gasto e ingresos de la Administración Nacional



Fuente: ACIJ en base a Ministerio de Economía y Proyecto de Presupuesto 2025

De acuerdo con el proyecto de presupuesto 2025, los gastos tributarios en 2023 representaron una pérdida fiscal equivalente al 4% del PBI, descendiendo al 3,48% en 2024. Para 2025, se prevé que aumenten en 0,6 puntos porcentuales, alcanzando el 3,58% del PBI (\$27.025.062,8 billones de pesos), equivalente a un 23,32% del gasto total, que implica recursos comparables al presupuesto de diversos ministerios y programas sociales importantes:

- El Régimen de Promoción Económica de Tierra del Fuego generará para 2025 una pérdida anual equivalente a más de la mitad del presupuesto destinado al Ministerio de Salud (52%).
- El costo fiscal del mismo régimen sube de 0,15% a 0,18% del PBI en 2025, el mismo monto que preveía destinar la Ley de Financiamiento Universitario a la recomposición del presupuesto de las universidades para 2024, que fue vetada.
- Las pérdidas fiscales por la exención del impuesto a las ganancias para los ingresos de jueces, juezas y funcionarios del Poder Judicial serán, conforme estimaciones del presupuesto 2025, un 146% más altas que los fondos destinados al Poder Legislativo.
- Las pérdidas fiscales por los beneficios otorgados a grandes empresas en el marco de la Ley de Economía del Conocimiento ascenderán de 0,4% a 0,6% del PBI en 2025, eso es casi el 100
- Las pérdidas fiscales por los beneficios otorgados a grandes empresas en el marco de la Ley de Economía del Conocimiento ascenderán de 0,4% a 0,6% del PBI en 2025, eso es casi el 100% del presupuesto del CONICET.
- Otros beneficios con impacto presupuestario no considerados técnicamente gastos tributarios (como la exención de IVA a directores de sociedades) también representan pérdidas fiscales que podrían destinarse a servicios sociales⁵.

⁵ A diferencia de años anteriores donde los proyectos de presupuesto detallaban una lista de “otros beneficios” con impacto presupuestario, el proyecto 2025 no los incluye. Estos tratamientos no son técnicamente gastos tributarios pero significan erogaciones fiscales con impacto presupuestario y representan un porcentaje considerable de pérdidas de ingresos estatales, como es el caso de la

La discusión del Proyecto de Presupuesto 2025 representa una oportunidad clave para volver a analizar los desafíos que rodean a la creación y gestión de estos beneficios tributarios⁶. Más aún teniendo en cuenta que el proyecto refleja una reducción iniciada en 2024, en la cual casi la mitad de la disminución del gasto entre 2023 y 2025 se explica por un recorte del presupuesto en servicios sociales. Además, la aplicación de la regla del equilibrio fiscal, sumada a una posible subestimación de la inflación, pueden profundizar estas reducciones.

Esto es especialmente relevante en Argentina, un país que históricamente ha tenido niveles bajos de recaudación y problemas de evasión fiscal, y que actualmente experimenta una disminución pronunciada en la recaudación debido a la caída del consumo⁷. En este escenario, resulta necesaria una revisión exhaustiva de los gastos tributarios existentes para buscar alternativas de aumento de los recursos internos. Si bien los beneficios fiscales pueden cumplir funciones importantes de política pública - como fomentar la inversión o generar incentivos valiosos-, es crucial que sean objeto de un análisis profundo para determinar su efectividad en lograr aquellos objetivos, especialmente en un contexto económico delicado.

Dado que en Argentina estos tratamientos suelen operar como una “caja negra”, sin información suficiente sobre su contenido, y sin **evaluaciones sistemáticas que permitan verificar su eficiencia, justificación o idoneidad, no es posible asegurar que sean la mejor alternativa de política pública para el objetivo que se quiere perseguir**. A pesar de su impacto significativo en la reducción de la recaudación fiscal **estos beneficios no son auditados ni evaluados por el Congreso anualmente a la hora de discutir el presupuesto**.

Pérdidas fiscales estimadas para 2025

Entre 2001 y 2025, Argentina experimentó una pérdida anual promedio de ingresos equivalente al 3,04% del PBI en concepto de gastos tributarios, de los cuales el 2,45% se debió a normas impositivas y el 0,59% a regímenes de promoción económica⁸. Durante estos años, se observó una disminución desde 2001, cuando los gastos tributarios alcanzaron su máximo histórico del 3,53%, hasta 2010, seguida por un nuevo incremento que llevó a un pico del 3,30% en 2016, y luego una baja sostenida hasta alcanzar un mínimo histórico del 2,67% en 2022.

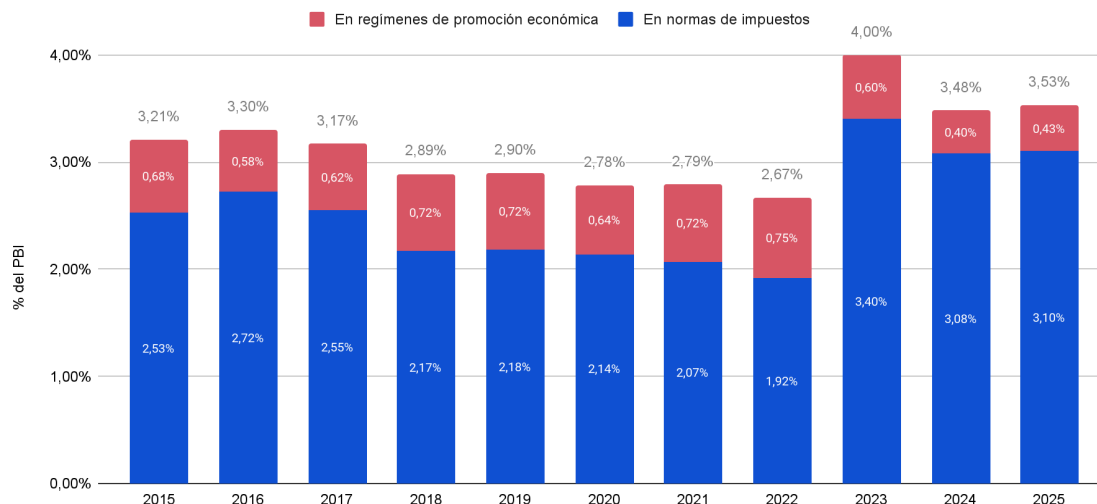
exención de inmuebles rurales o la dispensa del IVA sobre los honorarios de los directores de sociedades. Según las estimaciones presupuestarias 2024, el costo de los gastos tributarios junto con otros beneficios impositivos generaría pérdidas de recaudación de 4,72% del PBI para ese año. En el presupuesto para 2025 no se agregó el apartado en cuestión, por lo cual no es posible a priori estimar el costo fiscal para el año entrante ni evaluar si suben o se mantienen.

⁶ Si quieres ver el trabajo completo sobre este tema, puedes consultar [este link](#).

⁷ “Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2024 - Argentina”, de la CEPAL, disponible en [este link](#).

⁸ Desde 2001 a 2022, el promedio de pérdidas anuales es de 2,96% (2,35% en normas impositivas, 0,60% en RPE). De 2023 a 2025 el promedio conforme surge de los datos del presupuesto para 2025 que aplica una nueva metodología incluyendo deducciones de IVA y régimen de monotributo antes no contemplado es de 3,67% (3,19% en normas impositivas y 0,48% en RPE).

Gráfico 2. Gastos tributarios como porcentaje del PBI 2001-2025



* Proyección según Proyecto de Presupuesto 2025

Fuente: ACIJ en base a Presupuesto Abierto y Proyecto de Presupuesto 2025

La variación en los gastos tributarios refleja las fluctuaciones de la actividad económica. Este fenómeno se perpetúa en gran medida porque **no se discuten ni se revisan estrategias para reducir o ajustar estos beneficios; simplemente continúan operando de manera constante**. En este sentido, las variaciones en las pérdidas fiscales, ya sean mayores o menores de un año a otro, no son el resultado de decisiones de política pública basadas en estudios sobre la eficiencia y conveniencia de cada incentivo. Más bien, reflejan un sistema de leyes que asegura la vigencia de estos beneficios, cuyas magnitudes dependen exclusivamente de la actividad económica y no de controles efectivos.

¿Qué engloban los gastos tributarios? Entre los beneficios tributarios que representan pérdidas fiscales del 3,58% del PBI para 2025, destacan regímenes que aumentan su relevancia cada año, como la actividad minera (Ley N° 24.196), el régimen de Tierra del Fuego (Ley N° 19.640) y la Economía del Conocimiento (Ley 27.506).

Las pérdidas producto de las exenciones concedidas a las grandes empresas tecnológicas amparadas por el **Régimen de Economía del Conocimiento** sube de 0,04% al 0,6% del PBI. Esto implica que el gobierno prevé que para 2025 se dejen de recaudar impuestos por \$467.352 millones, que podrían destinarse a otras políticas sociales. A modo de ejemplo, si se destinara sólo el 1,1% de los fondos que el Estado prevé dejar de recaudar para 2025 por este régimen, se podría haber sostenido el financiamiento del Instituto Nacional del Cáncer que se redujo casi la mitad (43,4%) entre 2023 y 2025⁹ en términos reales¹⁰.

Este régimen alcanza a empresas de gran tamaño que obtienen la mayor parte de los beneficios. Algunos estudios sostienen que este esquema dio lugar a un régimen de concentración. Según el Observatorio del Trabajo Informático (OTI), "el inicial Régimen de Promoción ha mutado en un verdadero Régimen de Concentración: Mercado Libre,

⁹ Se toma el 2023 como año de comparación a razón de ser el último presupuesto aprobado por el Congreso. Por otro lado, la reducción real del gasto que se produjo en 2024 producto de la prórroga y la altísima inflación, hacen que resulte problemático hacer la comparación exclusivamente con ese año.

¹⁰ Todos son datos elaborados por ACIJ en base a Presupuesto Abierto.

Globant, Accenture y Red Link fueron las principales beneficiarias del régimen previo (LPS): hasta 2019 recibieron el 45,9% de todos los beneficios y sólo Mercado Libre se llevó aproximadamente el 20% de esos recursos¹¹. Frente a las críticas que se le hacen a los beneficios fiscales como este, hay quienes sugieren que se pierden de vista otros objetivos que persiguen estos regímenes como el fomento a la inversión o la generación de empleo. Sin embargo, la ausencia de evaluaciones periódicas y de calidad que muestren los costos y los beneficios asociados a estos gastos tributarios impiden afirmar que su funcionamiento es favorable (o que generan una cantidad de empleo que cambiaría en ausencia de estas ventajas). Esta falta de información precisa y actualizada impide que la ciudadanía cuente con datos para evaluar la legitimidad de un esquema que -vale la pena recordar- implica un tratamiento diferenciado a ciertos actores a los que se les permite no pagar ciertos impuestos.

Las empresas incluidas en el **Régimen de Tierra del Fuego** también reciben un aumento en los beneficios fiscales concedidos. Las pérdidas por exenciones en IVA, ganancias, exención de derechos de importación y alícuotas reducidas en impuestos internos que se le conceden a estas empresas ascienden a 0,18% del PBI para 2025 que equivaldrían a \$1.348.412 millones: un 0,3% más que en 2024. Entre 2023 y 2025, el programa de fortalecimiento de jardines infantiles (MOP) sufriría un recorte de al menos 60% que podría evitarse con apenas un 4% del gasto generado por este régimen. De igual manera, con un 3,5% de las pérdidas fiscales del régimen podrían recuperarse los niveles de financiamiento de los Comedores Comunitarios, que sufrieron una caída presupuestaria del 36,2% entre 2023 y 2025 en términos reales.

Este régimen se creó en 1972 y muestra deficiencias en su esquema actual, ya que premia la facturación en lugar del valor agregado local y de acuerdo a estudios¹², no ha promovido las exportaciones ni alcanzado la autonomía económica deseada para Tierra del Fuego. **Esta situación debe abrir un debate para evaluar si el régimen ha cumplido sus objetivos originales y si podría ser reformulado para mejorar su eficiencia y efectividad en la promoción del desarrollo regional.** Sobre todo teniendo en cuenta que es el régimen que más pérdidas fiscales produce dentro de los vigentes.

Otros gastos tributarios como la **exención de los ingresos de magistrados y funcionarios del Poder Judicial** (a nivel nacional y provincial) representan importantes pérdidas de recursos que podrían destinarse a partidas sociales. Para el año entrante se estiman pérdidas por \$766.864,9 millones, que representan un 0,10% del PBI. El 4% de los fondos que se dejan de percibir por este tratamiento diferencial podría haberse destinado para sostener el financiamiento de la Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina (Sedronar) que cayó casi un 40% entre 2023 y 2025 en términos reales.

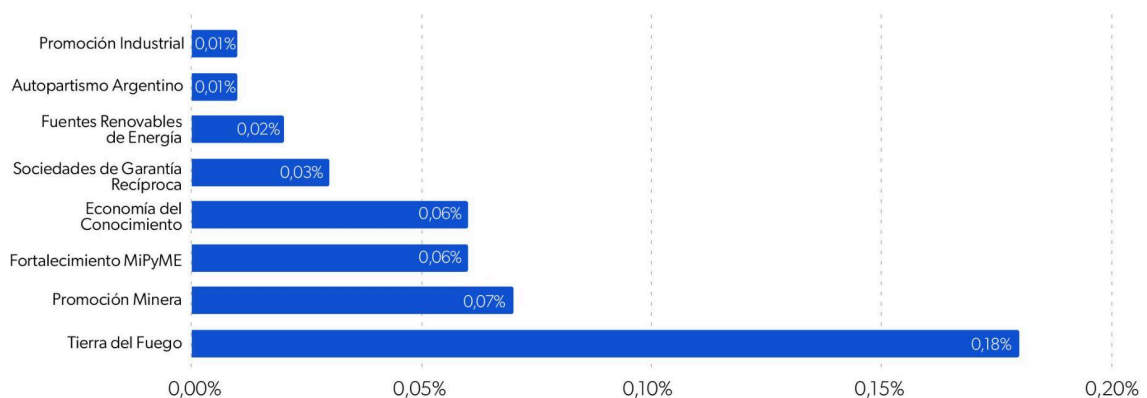
En el caso de bienes personales, que paga el 1% más rico de la población y que grava la tenencia de diversos activos, como bienes inmuebles, automotores, acciones societarias y dinero, entre otros, contiene **excepciones a los depósitos de entidades financieras** que se estima que para 2025 explicarían el 0,2% del PBI (\$144.418,1 millones). Con la mitad de esos fondos (52%)¹³, se podría recuperar el financiamiento que tenía la Administración de Parques Nacionales (27,2%), el Instituto Nacional del Cáncer (3,5%) y el Sedronar (21,6%), todo junto.

¹¹ Ver: https://oti.ar/oti_informe_anual_2022.pdf

¹² Hallak, J. C., Bril Mascarenhas, T., Pezzarini, L., Bentivegna, B., & Park, L. (2023). Diagnóstico del Régimen de Tierra del Fuego. Fundar.

¹³ Es un impuesto que sólo recae sobre las personas que tienen altos patrimonios. En 2021, apenas unas 422 mil personas -el 1% más rico de la población- abonaron el impuesto.

Gráfico 3. Gastos tributarios en regímenes de promoción económica en porcentaje del PIB para 2025



Fuente: ACIJ en base a Proyecto de Presupuesto 2025

Ninguno de los regímenes de promoción ni exenciones mencionados son evaluados periódicamente en cuanto a su eficiencia y rendimiento. Considerando que los incentivos fiscales compiten con otras formas de política pública, la falta de evaluaciones es altamente problemática, especialmente cuando los recursos del Estado son limitados y deben asignarse de manera que maximicen su impacto. Es prioritario revisar estos gastos, ya que los recursos que se conceden a las empresas amparadas en estos regímenes implican renuncias a ingresos fiscales que podrían destinarse a mejorar la calidad de servicios públicos. La revisión debe enfocarse en obtener información y evidencia que permitan determinar cuáles beneficios están justificados y deberían mantenerse, y cuáles no cumplen con los objetivos esperados y, por lo tanto, podrían ser reformulados.

Además, la falta de transparencia en torno al funcionamiento de estos tratamientos diferenciales facilita su aplicación de manera distorsiva y tiende a concentrar los beneficios en un reducido grupo de empresas.

En gran medida, esta situación da lugar a un sistema impositivo con altos niveles de regresividad ya que la mayor parte de la recaudación viene de impuestos al consumo, que gravan en mayor proporción a quienes tienen menor capacidad contributiva¹⁴. A esto se le suman gastos tributarios creados hace mucho tiempo que siguen vigentes sin ser evaluados¹⁵ y que funcionan en un ámbito de opacidad que impide el acceso a la información sobre el uso y la distribución de los beneficios impositivos otorgados. Esa falta de transparencia¹⁶ respecto de cómo se usan y si son eficientes, genera un ambiente

¹⁴ Ver los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal.

¹⁵ El objetivo que le dio origen al Régimen de Tierra del Fuego, que cumplió 50 años en 2022 era geopolítico, dado que se buscaba impulsar el crecimiento de la población y de la actividad económica sobre la base de la expansión del empleo industrial. En la actualidad, existen estudios que afirman que el objetivo geopolítico establecido por la Ley 19.640 ha sido alcanzado. Sin embargo, el régimen sigue vigente y es uno de los que tiene mayor relevancia en términos de representación de las pérdidas fiscales anuales (Fundar, 2023).

¹⁶ Cabe recordar que los datos sobre los beneficiarios de los gastos tributarios no se encuentran publicados en línea, y que cierta información respecto de las personas y empresas beneficiadas es de difícil acceso debido a la aplicación expansiva del instituto del secreto fiscal.

propicio para que muchas veces estos beneficios se conviertan en privilegios fiscales que se concentran en manos de los sectores más ricos de la población¹⁷.

Una oportunidad para avanzar en una revisión exhaustiva y seria de los gastos tributarios

Existen relaciones de magnitud entre el porcentaje que siguen representando las pérdidas fiscales con los recortes en servicios sociales. Es decir, lo que el Estado deja de recaudar por otorgar estos tratamientos diferenciales representa porcentajes significativos en comparación al gasto en servicios sociales. Mientras se mantienen beneficios fiscales que no se someten a evaluaciones que respalden su eficacia y de los que no se tiene información completa (lo que muchas veces lo convierte en privilegios), se desfinancian servicios sociales esenciales para la promoción y asistencia social, como agua potable y alcantarillado (-57%), vivienda y urbanismo (-47%), y educación y cultura (-40%). Estos recortes comprometen gravemente las condiciones de progreso social a mediano plazo de los sectores más vulnerables.

De este modo, las explicaciones acerca de la falta de recursos para sostener políticas destinadas a cumplir derechos sociales no consideran factores como los mencionados. Esto sugiere que podría tratarse más de decisiones sobre la distribución de los recursos disponibles que de una situación en la que realmente "no hay otra alternativa".

Es necesario avanzar en la racionalización de los gastos tributarios por cuestiones de equidad, eficiencia y transparencia. Esto, a su vez, exige una mayor disponibilidad de datos en informes fiscales que detallen la composición de estos gastos. El anexo que detalla los gastos tributarios para 2025 se queda a mitad de camino en cuanto a calidad y cantidad de información de estos gastos. El contenido sigue siendo un conjunto de estimaciones que miden de manera aproximada la pérdida de ingresos, basándose en el costo fiscal teórico de los proyectos beneficiados¹⁸.

Además, las estimaciones son incompletas, con algunos beneficios marcados como "sin dato" sin explicación alguna. En cuanto a los costos reportados, dado que muchos de los beneficios adicionales corresponden a conceptos recurrentes de periodos anteriores, es posible que exista una subestimación sistemática de los gastos fiscales que podría incluso duplicar el porcentaje reportado. **La incorporación de nuevos conceptos destaca, entre otras cuestiones, la falta de capacidades y métodos analíticos para calcular con precisión el gasto fiscal.**

Sin información de calidad y evaluaciones sistemáticas sobre la eficacia y la eficiencia de los incentivos fiscales, **no es posible determinar si las pérdidas de recaudación que generan estos gastos se compensan con beneficios como la creación de empleos o la inclusión de pequeñas empresas en las cadenas productivas, que son algunos de los objetivos que se esperan de estas políticas.** Mientras tanto, se postergan políticas públicas urgentes bajo el argumento de falta de recursos para financiarlas.

¹⁷ El Régimen de Economía del Conocimiento (2020) amplió las actividades del régimen de promoción anterior, vigente desde 2004. Este nuevo régimen favorece principalmente a grandes empresas como Mercado Libre, Globant, Accenture y Red Link (OTI, 2022).

¹⁸ Al respecto, el BID sostiene que en muchos países, la estimación de los gastos tributarios se ve dificultada por la escasez de datos apropiados en las fuentes de información correspondientes.