



GASTOS TRIBUTARIOS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (2008-2025)¹



Estado de la cuestión, balance y propuestas

Programa de Justicia Fiscal

Abril 2025

¹ Informe realizado por Francisco D'Alessio para el programa Justicia Fiscal de ACIJ.

Resumen Ejecutivo

- En la Ciudad de Buenos Aires hay cuatro regímenes diferenciados de gasto tributario: el que contempla las exenciones y deducciones de ABL / Impuesto Inmobiliario y de Patentes; el Régimen de Participación Cultural; y los regímenes de Distritos Económicos, que presentan variaciones dentro de un formato común.
- En todos los casos, la información sobre gastos tributarios que pone a disposición el Gobierno de la Ciudad es precaria e insuficiente: la proyección anual que se presenta con el Proyecto de Ley de Presupuesto es parcial, incompleta, con bajo nivel de desagregación, carece de justificativos y no tiene carácter vinculante. Adicionalmente, el GCBA no presenta información sistemática referida al volumen del gasto tributario, a la cantidad de beneficiarios contemplados, ni al desempeño de los distintos regímenes.
- A lo largo del período analizado, se observa un marcado incremento en la estimación del costo que representan los gastos tributarios sobre el presupuesto total de la Ciudad. En 2009, este concepto representaba un 0,59% del presupuesto total proyectado. En cambio, en el año 2025 las proyecciones ascienden a 2,83%, multiplicando por cinco la incidencia de estos gastos.
- El Distrito Tecnológico es el esquema de Gasto Tributario más oneroso de la ciudad: entre 2020 y 2023 su peso sobre el presupuesto total devengado se amplió en un 60%, pasando del 1,07% al 1,67%. Calculado a precios constantes, este esquema le costó a la ciudad un total de 212.048 millones en el año 2023.
- Este incremento en el Distrito Tecnológico estuvo acompañado por la consolidación de una significativa diferencia entre el gasto proyectado por el gobierno y el gasto efectivamente llevado adelante. Los datos -elaborados a partir de los pedidos de información pública realizados por ACIJ para este trabajo- muestran que en el año 2020 el ejecutado fue el triple del proyectado (medido siempre como participación sobre el gasto total). En 2022, esta diferencia se amplió a cinco veces.

→ Tomando en cuenta la cantidad de beneficiarios y el promedio del gasto por cada uno de ellos, podemos encontrar dos situaciones opuestas. De un lado, tenemos los casos de ABL-II y Patentes que presentan un impacto masivo en relación a la cantidad de beneficiarios, que se complementa con el reducido volumen de las exenciones que recibe cada uno de ellos. En el extremo opuesto podemos destacar el caso del Distrito Tecnológico, por ser el que mayor nivel de concentración presenta.

Introducción

El objetivo general de este trabajo es realizar un abordaje crítico de la problemática del gasto tributario en la Ciudad de Buenos Aires para el periodo que se extiende entre los años 2009 y 2025. Para ello, en primer lugar presentaremos una caracterización de los gastos tributarios. Luego, analizaremos la configuración de los distintos regímenes que se han conformado en la Ciudad de Buenos Aires, a partir de un conjunto de dimensiones: características, beneficiarios, disponibilidad de información y peso presupuestario. A partir de un análisis comparado, podremos delinear el impacto diferenciado de cada uno de ellos a lo largo de los años, teniendo en cuenta su incidencia presupuestaria y su impacto sobre la progresividad o regresividad del esquema fiscal. Por último, haremos un zoom sobre dos esquemas de gasto tributario específicos: el Distrito Tecnológico y el Régimen de Participación Cultural².

Siguiendo la literatura sobre el tema³, podemos afirmar que los gastos tributarios se caracterizan por el cumplimiento de cuatro condiciones.

- Representan un caso particular de concesión tributaria, es decir, se presentan como una excepción a la legislación tributaria.
- Tiene un carácter especial o particular, por lo que benefician solo a un grupo determinado, y no al conjunto de la población (en cuyo caso, sería una característica estructural del impuesto).
- Implica que el Estado deja de percibir recursos a partir de distintas formas de reducción o deducción impositivas. Por lo tanto, se presenta como una transferencia de recursos, al igual que los gastos públicos directos. La diferencia en este caso está dada por el hecho de que los gastos tributarios no se implementan a través de la asignación de una partida presupuestaria. Por

² Como veremos más adelante, estos dos regímenes presentan características diferenciadas en relación a las dimensiones analizadas en este trabajo, lo que torna relevante su comparación.

³ En esta caracterización, nos basamos en el trabajo de la CEPAL (2018).

ello, tienen menor trazabilidad que las erogaciones, configurándose así como menos transparentes.

Según la CEPAL (2018) distintos tipos de gastos tributarios que los gobiernos pueden implementar: exenciones, deducciones, créditos, tasas reducidas o diferimientos. Resulta importante aquí la distinción que se plantea entre aquellos gastos tributarios que se presentan como “incentivos” y los que se presentan como “beneficios”. En el primer caso, se busca promover un cambio en el funcionamiento de los agentes económicos (por ejemplo, el desarrollo de una actividad productiva); en el segundo, se trata de un apoyo financiero a los contribuyentes.

La cuestión de los gastos tributarios ha sido tema de discusión en años recientes, principalmente con definiciones conceptuales y metodologías para su evaluación (CEPAL, 2013; CEPAL, 2019; Peláez Longinotti, 2017; Campos Vázquez, 2022; International Budget Partnership IBP, 2019).

También existen trabajos sobre el caso argentino y, especialmente sobre algunos de los regímenes dependientes del Estado Nacional (ACIJ, 2018, 2020, 2024; FUNDAR, 2023), mientras que a nivel provincial hay un interesante abordaje del caso cordobés (CFI, 2021). En el caso de la Ciudad de Buenos Aires hay varios estudios que indagaron en el caso específico de los Distritos Económicos (Di Tella, 2009; CIPPEC, 2013; Karakachian, 2024). No obstante, salvo un breve documento publicado por el GCBA (GCBA, 2009), no existen investigaciones que aborden integralmente la problemática de los gastos tributarios en CABA, y es justamente allí en donde este trabajo pretende hacer un aporte⁴.

⁴ El caso del Distrito Tecnológico (como veremos más adelante, uno de los regímenes más relevantes de gastos tributarios en CABA) ha concitado la atención de los estudios urbanos críticos, debido al fuerte impacto territorial asociado a su implementación. Para ello, se ha pensado tanto desde la perspectiva de la “gentrificación” (Arqueros y Redondo, 2017), como del más novedoso concepto de “renovación urbana” (Lerena, 2021 y 2023).

Un mapeo de los regímenes de gasto tributario en CABA

En otro trabajo (ACIJ, 2025) hemos caracterizado la estructura tributaria de la Ciudad, destacando el aumento del peso de los impuestos locales sobre el Producto Bruto Geográfico (PBG), y destacando el peso cada vez mayor del Impuesto sobre los Ingresos Brutos (un impuesto regresivo), en detrimento de los impuestos a la propiedad (Alumbrado, Barrido y Limpieza - Impuesto Inmobiliario y Patentes). En ese marco, en la Ciudad de Buenos Aires se han configurado en los últimos años distintos esquemas de gastos tributarios. Hemos construido una tipología que diferencia entre cuatro regímenes distintos. Cada uno de ellos se caracteriza a partir de tres elementos (Cuadro 2):

- El tributo que está implicado: ABL y el Impuesto Inmobiliario, Impuesto de Patentes o del Impuesto Sobre los Ingresos Brutos (además de otros tributos de menor peso relativo⁵).
- El tipo de instrumento a través del cual se implementa (fundamentalmente, exenciones y crédito fiscal).
- El objetivo que cada uno de ellos persigue (distributivos o de desarrollo económico y/o geográfico).

Cuadro 1. Tipología de gastos tributarios CABA

⁵ Sellos, residuos sólidos urbanos, derechos de delineación y construcción, entre otros.

EXENCIONES ABL/II	EXENCIONES PATENTES	MECENAZO CULTURAL - ISIB	DISTRITOS - ISIB
<ul style="list-style-type: none"> ○ Incorporación de personas físicas o jurídicas específicas que cumplen con alguna condición particular ○ Contempla numerosos regímenes <ul style="list-style-type: none"> • Organismos públicos (nac., prov. mun. int.). • Entidades sin fines de lucro (iglesias, sindicatos, OS, mutuales, entidades culturales, deportivas y científicas). • Sectores sociales “vulnerables”: <ul style="list-style-type: none"> ○ jubilados, ○ Discapacidad ○ Ex Combatientes. • Distritos ○ Suele estar orientado a objetivos redistributivos 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Incorporación de personas físicas o jurídicas específicas que cumplen con alguna condición particular ○ Contempla numerosos regímenes <ul style="list-style-type: none"> • Funcionarios extranjeros • Personas con discapacidad • Vehículos de transporte público “piso bajo” • Automóviles híbridos / eléctricos ○ Suele estar orientado a objetivos redistributivos o sectoriales 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Promueve la realización de actividades culturales ○ Las empresas derivan IIBB hacia las entidades culturales ○ Los beneficiarios del régimen no son las empresas, sino quienes presentan proyectos de desarrollo cultural. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Modelo de intervención económico y territorial ○ Promueve: <ul style="list-style-type: none"> • radicación de empresas de sectores seleccionados • en áreas delimitadas • a partir de la entrega de beneficios (impositivos, crediticios, de infraestructura) ○ Está sostenido sobre la exención de IIBB, pero también contempla ABL, sellos, residuos sólidos, DD de delineación y construcción. ○ La mayoría permite apalancar el sector inmobiliario: <ul style="list-style-type: none"> ○ Requisito de localización ○ Transferibilidad del crédito fiscal (desarrolladores de infraestructura)

Fuente: elaboración propia en base a normativa CABA

ABL-II y Patentes. Regulados por el Código Fiscal y la Ley Tarifaria, se implementan a través de la incorporación de personas físicas o jurídicas específicas a un régimen de exención en el pago del tributo. Se orientan hacia instituciones ligadas a la actividad pública o comunitaria⁶, a personas con alguna vulnerabilidad (jubilados, personas con discapacidad, etc.), e incluso a sectores promovidos (automóviles híbridos). Si bien su configuración está diseminada en una gran cantidad de normas y regímenes, en general su implementación está ligada a objetivos redistributivos.

Régimen de Participación Cultural⁷. Sancionado por ley, tiene como objetivo promover la realización de actividades culturales, con énfasis en la promoción del derecho a la cultura en poblaciones vulneradas. Se instrumenta a partir de convocatorias periódicas. Los proyectos son evaluados por un Comité, y aquellos que son seleccionados quedan autorizados a recibir un fondeo. El mismo proviene del pago de ingresos brutos que realizan las empresas interesadas en fomentar la

⁶ En el citado estudio de CFI (2021), las exenciones al sector público no son consideradas como gasto tributario. Si bien conceptualmente compartimos la definición, resulta imposible diferenciar la magnitud de esas exenciones en comparación con el resto de los sujetos exentos.

⁷ Este régimen pasó por distintas configuraciones y adoptó distintas denominaciones, desde su conformación inicial en el año 2006 hasta la actualidad. En este documento, unificamos su designación como Régimen de Participación Cultural, el nombre que tiene en la actualidad.

cultura. De esta manera, el Gobierno de la Ciudad resigna una parte de sus ingresos tributarios, con el fin de promover una agenda específica.

Gasto tributario a partir de Distritos Económicos. Englobamos aquí un conjunto de iniciativas diferenciadas, que se vienen implementando en la Ciudad desde el año 2008 en adelante. Se basan en la delimitación de un área geográfica, dentro de la cual se promocionan determinadas actividades económicas a partir de exenciones en el Impuesto sobre los Ingresos Brutos (la más importante, aunque también incluye otros gravámenes), que se conjugan con créditos fiscales e inversión en obra pública. También se reconoce como pago a cuenta de Ingresos Brutos la inversión en bienes inmuebles e infraestructura que realizan las empresas beneficiarias, lo que ha redundado en un fuerte apalancamiento del sector inmobiliario.

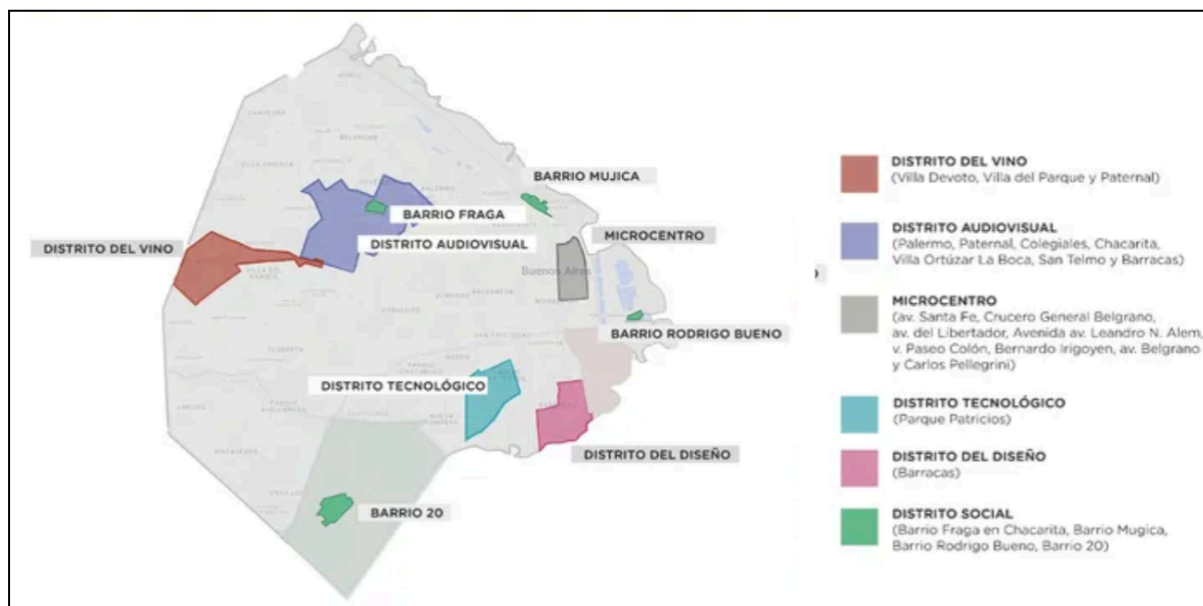
En la Ciudad es posible reconocer temporalmente tres momentos diferenciados en la implementación de este tipo de iniciativas. El primero de ellos se ubica en el año 2008, cuando se sancionó la Ley del Distrito Tecnológico. Hay una segunda generación de iniciativas, que se ubican entre los años 2011 y 2014, cuando se sancionaron las Leyes de Distrito Audiovisual (2011), de las Artes (2012), del Diseño (2013) y del Deporte (2014). Una tercera generación de iniciativas se ubican luego de la pandemia, cuando se pusieron en marcha el Distrito del Vino (2021), el Régimen de Reconversión del Microcentro (2021) y el Distrito de Integración Productiva (2022). A continuación, presentamos una línea de tiempo y un mapa que referencia geográficamente las distintas iniciativas.

Gráfico 1. Línea de tiempo de sanción de Distritos Económicos



Fuente: elaboración propia en base a normativa CABA.

Gráfico 2. Implantación geográfica de los Distritos Económicos



Fuente: GCBA.

El acceso a la información

Tal como hemos destacado en otros trabajos, las políticas de gastos tributarios deberían estar “respaldadas por mecanismos que garanticen su transparencia y rendición de cuentas” (ACIJ, 2024). Por eso, uno de los objetivos centrales de este trabajo es el de sistematizar la información disponible referida a los distintos regímenes vigentes. Definimos tres variables que resultan clave para lograr una primera aproximación a la cuestión.

Gasto Projectado. Es la estimación que realiza el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires respecto al volumen de recursos que dejará de percibir en concepto de gastos tributarios. Este dato aparece en el Mensaje de Presupuesto que el Poder Ejecutivo envía a la Legislatura de la Ciudad acompañando el Proyecto para el año siguiente. Los datos allí se presentan, para el período analizado, con bajo nivel de desagregación, y no explicitan la forma en que han sido calculados, la cantidad de beneficiarios estimada ni su progresión a lo largo del año. Además, es importante señalar que el Mensaje de Presupuesto no forma parte de la Ley que sanciona la Legislatura, de manera que los datos allí presentados no tienen carácter vinculante.

Gasto Ejecutado. Es el gasto que efectivamente computa el Gobierno de la Ciudad respecto a cada uno de los regímenes vigentes. En este caso, si bien es posible encontrar alguna información dispersa en estudios de caso, no existe un registro sistemático y público que el GCBA lleve adelante. La información que presentamos en este informe ha sido reunida a partir de múltiples pedidos de acceso a la información presentados a lo largo del año 2024⁸.

Cantidad de Beneficiarios. Este dato permite conocer la cantidad de beneficiarios que participan en cada uno de los regímenes. En este caso, el GCBA presenta información parcial respecto a algunos de los regímenes, sin especificar la diferencia entre empresas inscriptas y empresas activas⁹. La información que analizamos aquí también ha sido reunida a partir de múltiples pedidos de acceso a la información, y permite especificar la cantidad de beneficiarios activos¹⁰.

Impacto de los regímenes de gasto tributario

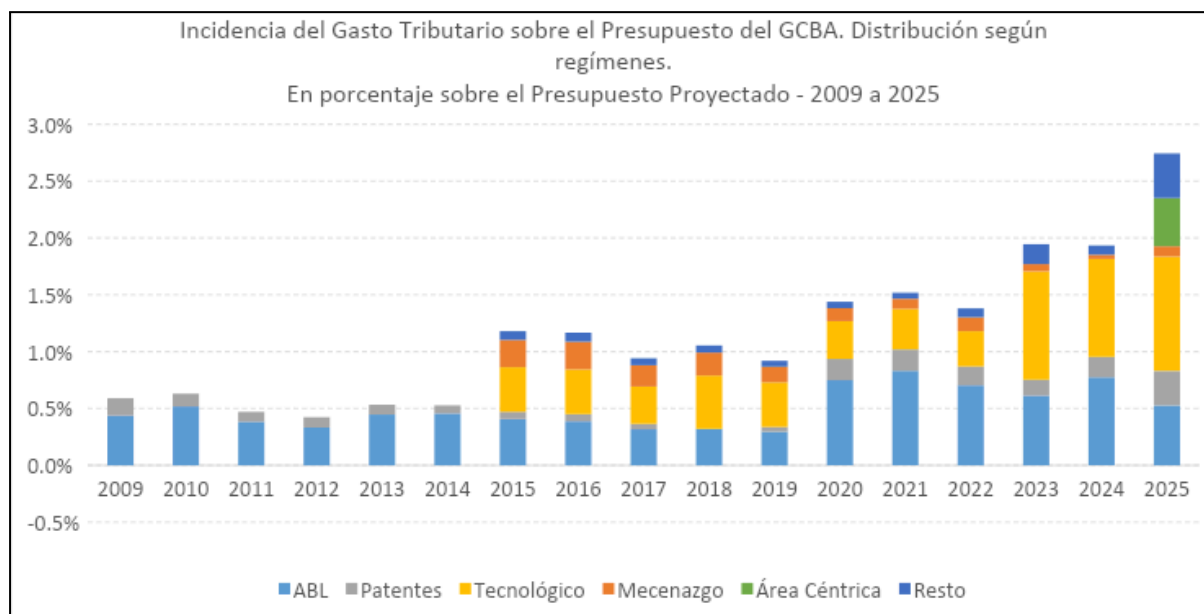
En primer lugar, analizamos la evolución del gasto tributario proyectado para los distintos regímenes, calculado como porcentaje del presupuesto total desde el año 2009 hasta el año 2025 (Gráfico 3). Allí es posible reconocer distintas etapas, marcadas por una evolución claramente ascendente en la incidencia del gasto tributario proyectado, que puede observarse en los sucesivos “escalones” que se observan en el gráfico. Esto ha llevado a que el GCBA multiplique por 5 el porcentaje del presupuesto que representan los gastos tributarios, que pasaron de involucrar un 0,59% del presupuesto total en 2009, a un 2,83% en 2025.

⁸ Se llevaron adelante cuatro pedidos de información, que fueron presentados entre 1 de julio de 2024 y el 13 de agosto de 2024. Estos pedidos, a su vez, fueron tramitados en ocho expedientes distintos.

⁹ Hay empresas que se inscriben, reciben el beneficio durante un período, y luego son dadas de baja del régimen. Esto explica la diferencia entre sujetos inscriptos y sujetos activos.

¹⁰ En el Anexo Metodológico presentamos una sistematización de la información recolectada para llevar adelante este trabajo, así como las diversas fuentes de información utilizadas.

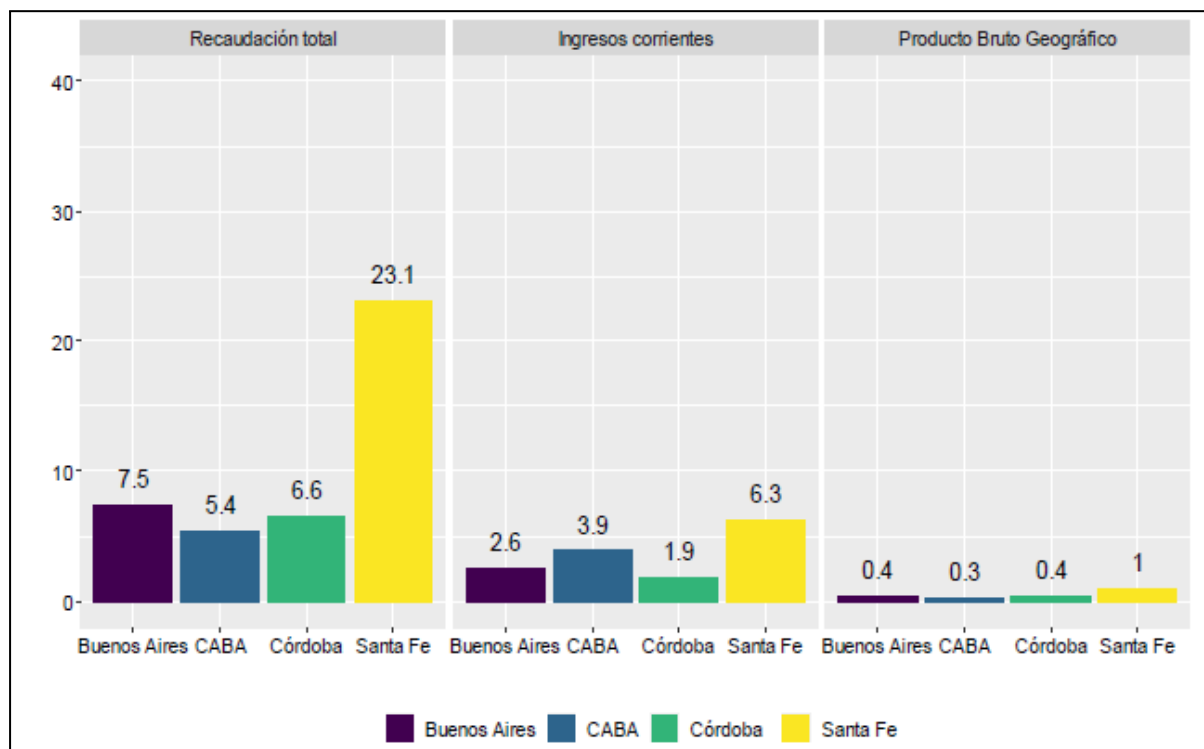
Gráfico 3. Incidencia del gasto tributario sobre el presupuesto del GCBA. Distribución según regímenes



Fuente: elaboración propia en base a normativa CABA y a pedidos de informes de ACIJ.

A fin de contextualizar esta información, resulta oportuno comparar lo que sucede en CABA con otras provincias del país. Para ello tomamos el informe elaborado por CFI (2021), que analiza el impacto de los gastos tributarios medidos como porcentaje de la recaudación total, de los ingresos corrientes y del Producto Bruto Geográfico, para los casos de PBA, CABA, Santa Fe y Córdoba en el año 2020 (Gráfico 4). Ahí se evidencia que, con la excepción del caso de Santa Fe, la Ciudad de Buenos Aires presentaba en 2020 niveles de Gasto Tributario estimado que la hacían comparable con la Provincia de Buenos Aires y con Córdoba. Vale agregar aquí que, tal como destacamos más arriba, desde el 2020 en adelante la Ciudad evidencia un notable crecimiento en el impacto del gasto tributario.

Gráfico 4. Participación de los gastos tributarios como porcentaje de la recaudación, de los ingresos corrientes y del Producto Bruto Geográfico. Provincias de Buenos Aires, CABA, Córdoba y Santa Fe para el año 2020



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a datos de los presupuestos provinciales.

EL CASO DEL DISTRITO TECNOLÓGICO

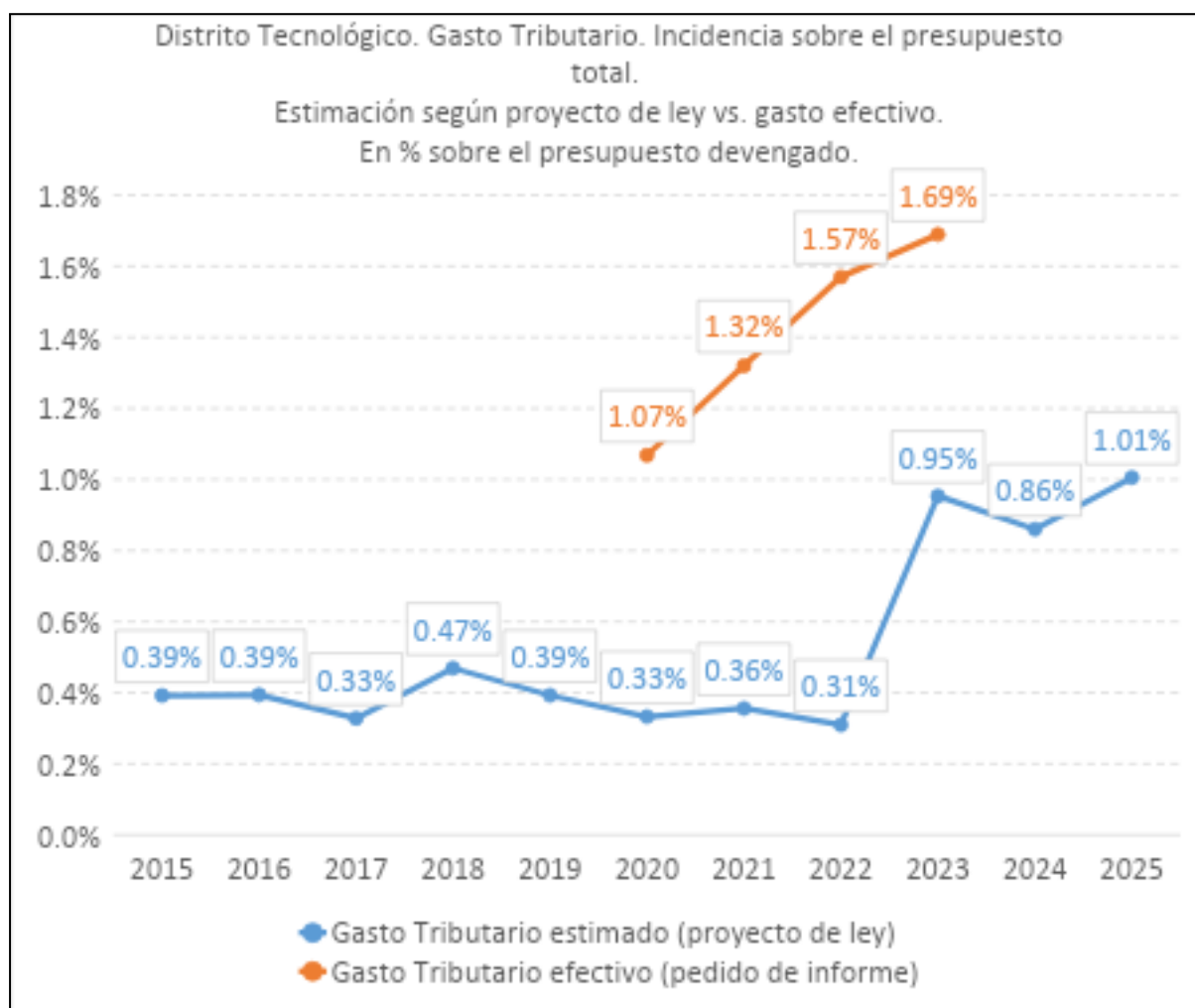
Observemos con mayor nivel de detalle el caso del Distrito Tecnológico, a partir de información referida al gasto proyectado y al gasto ejecutado que presentamos en el Gráfico 5. Esto nos permite plantear dos elementos. El primero nos remite al crecimiento sostenido en el gasto ejecutado por el Distrito Tecnológico, que se incrementó del 1,07% al 1,67% del presupuesto devengado por la ciudad. Partiendo de un piso bajo, en apenas 4 años el impacto de este régimen aumentó cerca de un 60%.

El segundo elemento evidencia la enorme diferencia que existe entre el gasto proyectado y el gasto ejecutado en este Distrito. Esto nos remite a un elemento clave

respecto al control y monitoreo de los gastos tributarios que pueden llevar adelante tanto los organismos públicos como la sociedad civil. Como mencionamos antes, el Poder Ejecutivo presenta de manera general y a título informativo y sin carácter vinculante la estimación del costo que tendrán los distintos regímenes de gasto tributario.

Lo que se puede observar en este gráfico es que existe una enorme diferencia entre lo que el Ejecutivo dijo que iba a gastar (el gasto proyectado), y lo que efectivamente destinó al Distrito Tecnológico (el gasto ejecutado). En el año 2020, el Ejecutado fue el triple del proyectado (medido siempre como participación sobre el gasto total). En 2022, esta diferencia se amplió a cinco veces. Y si bien vemos una reducción de esta brecha para el año 2023, queda pendiente saber qué sucedió en el año 2024, y cuál será el impacto de este régimen en 2025, cuando se proyectó en un 1% del gasto total.

Gráfico 5. Distrito Tecnológico. Gasto tributario. Incidencia sobre el presupuesto, calculado como porcentaje sobre el gasto total. Presupuesto estimado en el Proyecto de Ley de Presupuesto (gasto tributario estimado) vs. Presupuesto devengado (gasto tributario efectivo)

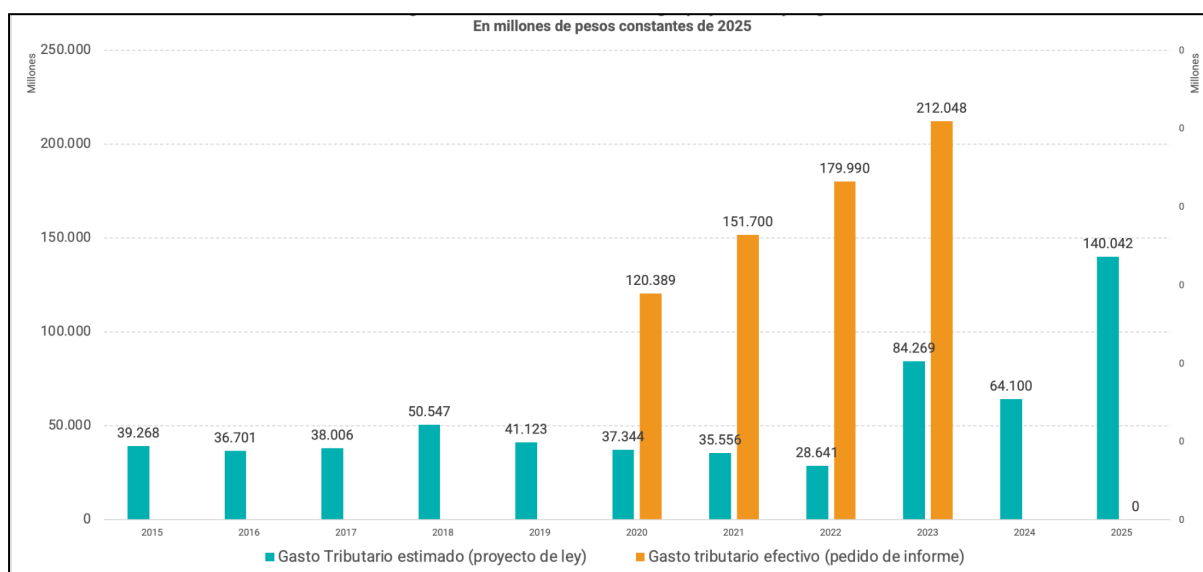


Fuente: elaboración propia en base a normativa CABA y a pedidos de informes ACIJ.

En el Gráfico 6 presentamos el gasto proyectado y el gasto ejecutado en pesos constantes del año 2025. Los datos son elocuentes: el peso de las exenciones fiscales del Distrito Tecnológico efectivamente otorgadas se ha incrementado en más de un 70%. En pesos constantes, el DT le costó a la Ciudad 120.389 millones de pesos en

2020, mientras que en 2023 insumió el equivalente 212.048 millones. Es importante aclarar que este aumento no puede explicarse exclusivamente por la incorporación de nuevas empresas, que solo se incrementó en esos años un 41% (195 empresas en 2020 vs. 278 empresas en 2023).

Gráfico 6. Distrito tecnológico. Gasto tributario. Estimación según proyecto de ley vs. gasto efectivo

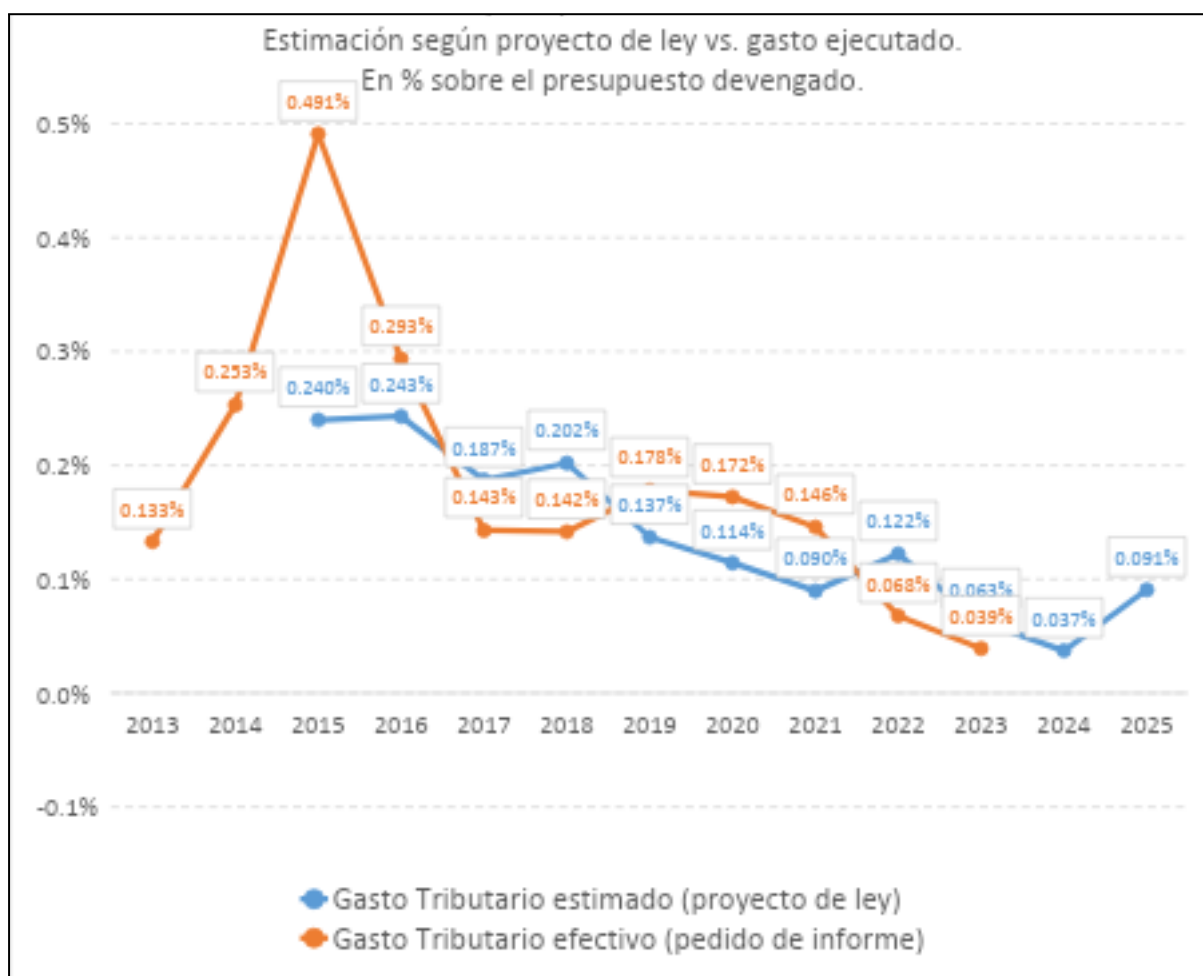


EL CASO DEL RÉGIMEN DE PARTICIPACIÓN CULTURAL

En el Gráfico 7 presentamos la información del gasto tributario proyectado y ejecutado para el Régimen de Participación Cultural. En este caso, vale la pena detenerse en dos elementos. El primero de ellos tiene que ver con el monto de los recursos que insume este esquema, que se ubican en niveles significativamente más bajos que los del Distrito Tecnológico. Luego de un pico del 0,49% del Presupuesto devengado en 2015, los niveles de gasto descendieron abruptamente, para ubicarse en 0,039% en 2023. El otro elemento para poner de relieve refiere a la escasa diferencia existente entre el Gasto Proyectado y el Gasto Ejecutado, que se mueven de manera acompasada a lo largo de todo el período.

Finalmente, queremos destacar que para el año 2025, y rompiendo una tendencia de varios años en declinación, el presupuesto destinado al Régimen de Participación Cultural prácticamente se triplicaría en comparación al 2024, llegando a representar el 0,091% del Presupuesto Total.

Gráfico 6. Régimen de Promoción Cultural. Gasto tributario. Incidencia sobre el presupuesto total



Fuente: elaboración propia en base a normativa CABA y a pedidos de informes de ACIJ.

Una aproximación al impacto de las exenciones a partir de la cantidad de beneficiarios

Para finalizar, analizamos el impacto de los distintos regímenes de gasto tributario tomando en cuenta la cantidad de beneficiarios¹¹ que se encuentran registrados en cada uno de ellos y complementamos esta información con una estimación del nivel de concentración (Cuadro 2)¹². Es importante aclarar aquí que estamos comparando regímenes que tienen características muy diferentes. Mientras que ABL-II y Patentes impactan principalmente en personas físicas, las políticas de distritos están enfocadas centralmente hacia personas jurídicas. Esto a su vez impacta en el volumen de los recursos involucrados, previsiblemente más relevantes en el caso de empresas que individuos.

Una primera conclusión remite a la diferencia existente entre los casos de ABL-II y Patentes que, a diferencia de los restantes regímenes, presentan un impacto masivo en relación a la cantidad de beneficiarios (127.396 y 43.324, respectivamente), que se complementa con el reducido volumen de las exenciones que recibe cada uno de ellos (entre 350.000 y 240.000 pesos).

En el extremo opuesto, los Distritos económicos se caracterizan por la baja cantidad de inscriptos y alto nivel de exención por cada uno de ellos (un caso particular representa el Distrito del Deporte, que con 3 inscriptos evidencia el fracaso del régimen por el bajo nivel de adhesión). Al interior de este conjunto, podemos destacar el caso del Distrito Tecnológico por ser el que mayor nivel de concentración presenta: suponiendo una distribución uniforme de los beneficios (algo que difícilmente se

¹¹ No establecimos una diferencia entre personas físicas (absolutamente mayoritarias en el caso de ABL-II, Patentes y Régimen de Participación Cultural) y personas jurídicas (más significativas en los Distritos).

¹² Para estimar el nivel de concentración, suponemos una distribución uniforme de los beneficios. Esto se aproxima a lo que sucede con ABL-II y Patentes, pero difícilmente refleje el caso de los Distritos Económicos, en cuyos esquemas suele suceder que algunas empresas de envergadura concentran una porción mayor de los beneficios, tal como observamos en el Régimen Microcentro.

verifique en la realidad), cada empresa habría recibido una exención tributaria de 186 millones de pesos en el año 2023.

Cuadro 2. Cantidad de beneficiarios y gasto tributario ejecutado de los regímenes de promoción, 2023

Régimen / Distrito	Beneficiarios 2023	Gasto Tributario Ejecutado 2023	Promedio
Tecnológico	278	51.719.063.172	186.039.796
Microcentro	20	946.463.376	47.323.169
Vino	8	364.294.191	45.536.774
Diseño	56	1.544.392.542	27.578.438
Audiovisual	190	2.101.670.406	11.061.423
Audiovisual y de las Artes	47	186.201.767	3.961.740
Mecenazgo	1.126	1.201.000.000	1.066.607
ABL-II	127.396	44.747.800.000	351.250
Patentes	43.324	10.431.800.000	240.786
Deporte	3	202.424	67.475

Fuente: elaboración propia en base a normativa CABA y a pedidos de informes de ACIJ.

Nota: para el caso de ABL-II y Patentes, los beneficiarios corresponden al año 2024, y el Gasto Tributario corresponde al Proyectado.

Algunas propuestas para mejorar la calidad del gasto tributario en la Ciudad

En la Ciudad de Buenos Aires, el esquema de funcionamiento de los gastos tributarios está lejos de cumplir con los parámetros de derechos humanos y buenas prácticas internacionales. Según estos estándares, los gastos tributarios deben racionalizarse a través de la mejora en la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas, mediante la elaboración de informes periódicos y de calidad sobre su ejecución. Además, deben ser gestionados desde una perspectiva de derechos

humanos, con el fin de asegurar que contribuyan efectivamente a la igualdad de oportunidades y no profundicen las inequidades existentes.

En esa dirección, en este documento planteamos tres orientaciones generales que deberían guiar una reforma integral respecto al modo en que se implementan los gastos tributarios en el distrito. Para ello, se debería intervenir sobre el conjunto de normas y regulaciones que configuran el andamiaje institucional de la administración tributaria y financiera de la Ciudad (Ley 70 de Administración Financiera), del acceso a la información presupuestaria (Ley 6.114 de Transparencia Presupuestaria CABA), de incorporación de la perspectiva de género y diversidad en materia presupuestaria (Ley 6.170 de implementación del PPGyD), y de las múltiples normas sobre las que se han construido cada uno de los regímenes de gasto tributario específicos.

Acceso a la información y transparencia en la discusión referida a los gastos tributarios. Tal como ya hemos mencionado, en la actualidad los Gastos Tributarios son presentados de manera indicativa en el Mensaje de Presupuesto que eleva el Poder Ejecutivo a la Legislatura porteña. Allí, los gastos son presentados con bajo nivel de desagregación, no explicitan las metodologías de cálculo, ni se refiere la cantidad de beneficiarios estimada ni su progresión a lo largo del año. Adicionalmente, al no ser incorporada en la Ley de Presupuesto, esta información no genera compromisos legales ni administrativos para el GCBA.

Esto impide realizar un seguimiento adecuado de los gastos a lo largo del tiempo, ya que los informes de ejecución trimestral no brindan información suficiente para analizar su evolución. En este sentido, se retoma un trabajo previo en el que señalamos que para abordar estos desafíos es crucial contar con información completa y transparente que permita evaluar los gastos tributarios, tanto nuevos como existentes. Esta información debe ser detallada, accesible y actualizada, integrándose de manera más visible en el proceso presupuestario y sometiéndola a un proceso de aprobación que sea transparente y participativo (ACIJ, 2024)

Evaluación previa y posterior de los gastos tributarios. Para diferenciar entre los gastos tributarios que cumplen sus objetivos y aquellos que deberían reformularse o suspenderse, es necesario evaluarlos desde la perspectiva de su eficacia y eficiencia para alcanzar las metas de política establecidas. Idealmente, dichas evaluaciones se basarían en un marco regulatorio que exija que todos los gastos tributarios se

examinen de manera periódica, tanto antes como después de incurrir en ellos. Actualmente, no se dan debates abiertos previo a la creación de nuevos beneficios tributarios, ni se dan procesos de revisión de aquellos vigentes. Esto quiere decir que la Ciudad no cuenta con evaluaciones referidas al impacto en el empleo, en las exportaciones, en la distribución del ingreso o en las transformaciones territoriales de los distintos regímenes de gasto tributario. Tampoco es posible acceder a informes de caso, referidos al desempeño de las personas físicas o jurídicas que reciben los beneficios fiscales, y a la manera en que las exenciones otorgadas impactan en beneficios para el conjunto de la comunidad. En este sentido, se podría incorporar un capítulo de evaluación y rendición de cuentas a cada uno de los regímenes particulares, o también se podría promover un régimen general de carácter vinculante para cada uno de los regímenes vigentes. Al mismo tiempo, sería importante evaluar la posibilidad de establecer un “techo” sobre el impacto del gasto tributario medido contra la recaudación y/o el gasto de la Ciudad.

Incorporación de una perspectiva de derechos humanos en la creación y evaluación de los gastos tributarios. Actualmente, ninguno de los regímenes se plantea expresamente objetivos vinculados a la reducción de las brechas de género, o a la promoción de políticas que promuevan la diversidad. Sería importante incorporar objetivos de esta índole en cada uno de los regímenes de gasto tributario. Entre ellos podrían mencionarse la incorporación de cupos laborales o la igualación salarial entre varones y mujeres, por citar algunas. Además, las evaluaciones deberían incluir un análisis de equidad, considerando su impacto en la garantía de derechos, la redistribución del ingreso, la creación de empleo, y los efectos en grupos vulnerables. Este análisis debería abarcar también el impacto en la igualdad socioeconómica, ambiental y de género, así como la justicia territorial o sectorial. La relación entre las políticas fiscales y la garantía de derechos humanos es crucial, ya que los recursos desviados afectan la posibilidad de garantizar derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (ACIJ, 2024).

Anexo metodológico

El cuadro que presentamos a continuación sistematiza la información que está disponible para cada uno de los regímenes vigentes. Tal como puede apreciarse, la disponibilidad de información es precaria. Para el caso de ABL-II y Patentes, contamos con estimaciones respecto al Gasto Proyectado para toda la serie histórica, pero en ningún caso hemos logrado acceder a datos respecto al Gasto Ejecutado. Respecto a los beneficiarios, sólo hemos accedido a información para el año 2024.

El Régimen de Participación Cultural es el que mejor se adapta a los estándares de transparencia. Si bien no hay información del Gasto Proyectado para el período previo al año 2015, sí es posible acceder a los datos respecto al Gasto Ejecutado y a la cantidad de beneficiarios desde la implementación de este régimen. Esto se debe, fundamentalmente, a que los proyectos que acceden a financiamiento son aprobados por una Resolución del Ministerio de Cultura, en la que se listan todos los ganadores y el monto de recursos asignado a cada uno de ellos.

Por último, se encuentran los distintos casos que hemos agrupado en los regímenes de Distritos Económicos. Es aquí donde la información resulta más confusa e inaccesible. El Gasto Proyectado no está disponible en ningún caso para el período previo al año 2015. A partir de esa fecha la información comienza a aparecer, aunque intermitente, y solo para algunos casos. En relación al Gasto Ejecutado, hemos podido acceder a información referida al período 2020-2023. También contamos con datos para el año 2024, aunque no es posible computarlos debido a que no contemplan la totalidad del año y tampoco sabemos qué período representan. Finalmente, hemos accedido a la cantidad de beneficiarios para la mayor parte del período. No obstante, en el año 2024 aparecen algunos problemas de compatibilidad entre los distritos de las Artes, Audiovisual, y Audiovisual y de las Artes.

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	
ABL-II	Proyectado																			
	Ejecutado																			-
	Beneficiarios																			-
Patentes	Proyectado																			
	Ejecutado																			-
	Beneficiarios																			-
Mecenazgo	Proyectado																			
	Ejecutado																			-

Bibliografía

Arqueros Mejica, S., & Gonzalez Redondo, C. (2017). La política de distritos del sur de la ciudad de Buenos Aires: Una mirada en perspectiva. Recuperado de <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/2851>

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia [ACIJ]. (2018). Las exenciones a la luz del principio de igualdad. Informe sobre gastos tributarios en Argentina. Recuperado de <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2018/11/Las-exenciones-a-la-luz-del-principio-de-igualdad-online.pdf>

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia [ACIJ]. (2023). *Hacia una reforma integral de las reglas fiscales en la región*. Recuperado de <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2023/06/Hacia-una-reforma-integral-de-las-reglas-fiscales-en-la-region.pdf>

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia [ACIJ]. (2024). *Gastos tributarios transparentes y equitativos. Una propuesta de reforma para la implementación de los beneficios impositivos en Argentina*. Recuperado de <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2024/04/ACIJ-Informe-Gastos-Tributarios-Abril-2024.pdf>

Campos Vázquez, R. M. (2022). *Medición de las renunciaciones recaudatorias en América Latina*. CEPAL. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48525/1/S2200762_es.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2013). *Política tributaria para mejorar la inversión y el crecimiento en América Latina* (Agostini, C. & Jorrat, M.). Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5361-politica-tributaria-mejorar-la-inversion-crecimiento-america-latina>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2019). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. Políticas tributarias para la movilización de recursos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44516/1/S1900075_es.pdf

Consejo Federal de Inversiones. (2021). *Cálculo del gasto tributario en la provincia de Córdoba*.

Espacio de Trabajo Fiscal para la Equidad [ETFE]. (2023). *10 propuestas de política fiscal para una sociedad más equitativa*. Recuperado de

<https://acij.org.ar/10-propuestas-de-politica-fiscal-para-una-sociedad-mas-equitativa/>

FUNDAR. (2023). *Diagnóstico del Régimen de Tierra del Fuego. Hacia una transformación productiva posible en Tierra del Fuego*. Recuperado de https://fund.ar/wp-content/uploads/2023/06/Fundar_DOC1_Diagnostico_TDF.pdf

GCBA. (2010). *Informe 421. Gasto Tributario*.

International Budget Partnership [IBP]. (2019). *Gastos tributarios en América Latina: Una perspectiva de la sociedad civil*. Recuperado de <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/tax-expenditures-in-latin-america-civil-society-perspective-spanish-ibp-2019.pdf>

Karakachian, A. (2024). *El Distrito Tecnológico de la CABA y sus principales efectos económicos*.

Lerena Regaux, N. M. (2023). *¿Renovación sin gentrificación? Hacia un abordaje crítico de procesos urbanos excluyentes en América Latina*.

Lerena Rongvaux, N. M. (2021). *Renovación urbana y micro-dinámicas de valorización territorial: una indagación multiescalar en el Distrito Tecnológico, CABA*.

Peláez Longinotti, F. (2017). *Overview of Tax Expenditures in Latin America. Main Statistics of the CIAT Database*. Inter-American Center of Tax Administrations [CIAT]. Recuperado de https://ciatorg.sharepoint.com/sites/cds/_layouts/15/guestaccess.aspx?docid=08cf7dedffc844f459d070d896b207821&authkey=Ab1Ww-TxjSarcFK5qBr8c1I&e=0224937d756044218531a54e15032dad