



PROYECTO DE LEY S-0301-2025

Mejora de la competitividad aérea

Gabriel Esterelles

Director General

Martín López Amorós

Director de Análisis Fiscal Tributario

Pedro Velasco

Analista

13 de mayo de 2025

ISSN 2683-9598

RESUMEN EJECUTIVO

El proyecto de Ley bajo análisis impulsa la extensión a todas las empresas que operan en Argentina prestando servicios de transporte aerocomercial de pasajeros del beneficio dispuesto en el art. 90 de la Ley 27.431, que permite a Aerolíneas Argentinas, Austral Líneas Aéreas y sus empresas controladas aplicar el saldo técnico de IVA al pago de otros impuestos cuya recaudación, aplicación y percepción se encuentran a cargo de la Agencia de Recaudación y Control Aduanero (ARCA).

La información remitida por ARCA permitió estimar un costo fiscal mínimo de \$13.863 millones por el stock de saldo técnico a favor del contribuyente a febrero de 2025. Complementariamente se realizó un análisis de sensibilidad que ubicó ese costo mínimo en un rango de entre \$11.817 millones y \$24.947 millones.

Índice de contenidos

Introducción..... 6

Antecedentes 6

Descripción del articulado 8

Impacto fiscal 8

Índice de cuadros

Cuadro 1. Estimación de impacto fiscal según metodología..... 9

Introducción

El presente informe se elabora a requerimiento de la Presidencia de la Comisión de Presupuesto y Hacienda del Honorable Senado de la Nación, y tiene por objeto la estimación del costo fiscal asociado al proyecto de Ley que tramita bajo el expediente S-0301-2025. Mediante la modificación del art. 90 de la Ley 27.431, el proyecto bajo análisis propone la extensión a todas las empresas que presten en la Argentina el servicio de transporte aerocomercial de pasajeros de la posibilidad de utilizar el saldo técnico de IVA acumulado y/o por generarse al pago de las obligaciones impositivas cuya recaudación, aplicación y percepción se encuentran a cargo de la Agencia de Recaudación y Control Aduanero (ARCA). Ese beneficio rige actualmente sólo para las sociedades comprendidas en las Leyes 26.412 y 26.466 (Aerolíneas Argentinas S.A., Austral Líneas Aéreas – Cielos del Sur S.A. y sus empresas controladas).

Antecedentes

El Impuesto al Valor Agregado (IVA, Decreto 280/1997 y modificatorias) constituye en su incidencia un impuesto general al consumo, consecuencia de permitir descontar del impuesto determinado en cada venta (débito fiscal, art. 11), en cada etapa, el impuesto pagado por las compras que se vinculen con las operaciones gravadas (crédito fiscal, art. 12), ocasionando en consecuencia la traslación hacia delante entre los sujetos inscriptos en el impuesto, y recayendo en definitiva sobre aquellos que no pudieran tomarse tales créditos fiscales.

“DEBITO FISCAL

ARTICULO 11 — A los importes totales de los precios netos de las ventas, locaciones, obras y prestaciones de servicios gravados a que hace referencia el artículo 10, imputables al período fiscal que se liquida, se aplicarán las alícuotas fijadas para las operaciones que den lugar a la liquidación que se practica...”

CREDITO FISCAL

ARTICULO 12 — Del impuesto determinado por aplicación de lo dispuesto en el artículo anterior los responsables restarán:

a) El gravamen que, en el período fiscal que se liquida, se les hubiera facturado por compra o importación definitiva de bienes, locaciones o prestaciones de servicios —incluido el proveniente de inversiones en bienes de uso— y hasta el límite del importe que surja de aplicar sobre los montos totales netos de las prestaciones, compras o locaciones o en su caso, sobre el monto imponible total de importaciones definitivas, la alícuota a la que dichas operaciones hubieran estado sujetas en su oportunidad.

Sólo darán lugar a cómputo del crédito fiscal las compras o importaciones definitivas, las locaciones y las prestaciones de servicios en la medida en que se vinculen con las operaciones gravadas, cualquiera fuese la etapa de su aplicación...”

Por su parte, el art. 24 prevé la posibilidad de trasladar a ejercicios futuros los créditos fiscales que no hubieran podido ser absorbidos por los débitos fiscales del ejercicio correspondiente.

“SALDOS A FAVOR

ARTICULO 24 — El saldo a favor del contribuyente que resultare por aplicación de lo dispuesto en los artículos precedentes —incluido el que provenga del cómputo de créditos fiscales originados por importaciones definitivas— sólo deberá aplicarse a los débitos fiscales correspondientes a los ejercicios fiscales siguientes...”

Al tratarse de un impuesto que incide en cada etapa sobre el valor agregado, al recaer sobre el monto de las ventas, pero permitiendo aplicar un crédito fiscal sobre el monto de las compras, en presencia de una alícuota uniforme la aparición de estos saldos a favor se daría en ocasiones extraordinarias en las que los montos de las compras hubieran resultado superiores al monto de las ventas. La posibilidad de acumular saldos de manera intrínseca dentro de la propia actividad en la medida que la alícuota que genera los créditos fiscales sobre las compras supere a la correspondiente a la generación de los débitos fiscales por las ventas, y el valor agregado de la actividad no resulte lo suficientemente grande para compensar tal diferencia.

Esta situación hipotética podría observarse para las actividades correspondientes de los incisos enunciados en el cuarto párrafo del art. 28, los cuales aplicarían una alícuota del 10,5% sobre sus débitos, cuyo inciso h) se relaciona con el proyecto de ley bajo análisis, en lo que se corresponde con *“todos los demás servicios de transporte de pasajeros, terrestres, acuáticos o aéreos, realizados en el país...”*.

“TITULO IV

TASAS

ARTICULO 28 — La alícuota del impuesto será del veintiuno por ciento (21%).

Esta alícuota se incrementará al veintisiete por ciento (27%) para las ventas de gas, energía eléctrica y aguas reguladas por medidor y demás prestaciones ...

Estarán alcanzados por una alícuota equivalente al cincuenta por ciento (50%) de la establecida en el primer párrafo:

...

h) Los servicios de taxímetros, remises con chofer y todos los demás servicios de transporte de pasajeros, terrestres, acuáticos o aéreos, realizados en el país, no alcanzados por la exención dispuesta por el punto 12¹. del inciso h) del artículo 7°...”

En ocasión de resultar imposible la absorción de estos saldos a favor (interpretado en consecuencia como “saldos técnicos”), los contribuyentes deberían incrementar sus precios de venta para lograr absorber los créditos fiscales, o bien afrontar una alícuota implícita superior a la legal establecida para sus débitos fiscales, afrontando con su valor agregado dicho saldo a favor.

Como señalan los fundamentos del proyecto, dicha situación fue contemplada en el tratamiento de la Ley 27.431, que a través del art. 90 otorgó para ciertas empresas de transporte aerocomercial de pasajeros (aquellas comprendidas en las leyes 26.412 y 26.466: Aerolíneas Argentinas Sociedad

¹ “12) Los servicios de taxímetros y remises con chofer, realizados en el país, siempre que el recorrido no supere los CIEN KILOMETROS (100 km.).

La exención dispuesta en este punto también comprende a los servicios de carga de equipaje conducido por el propio viajero y cuyo transporte se encuentre incluido en el precio del pasaje.”

Anónima y Austral Líneas Aéreas Cielos - del Sur Sociedad Anónima y sus empresas controladas) la posibilidad de aplicación de dichos saldos a favor contra el pago de otros impuestos recaudados por la agencia de recaudación nacional.

“ARTÍCULO 90.- Las sociedades comprendidas en las leyes 26.412 y 26.466, podrán utilizar el saldo a favor acumulado y/o por generarse a que se refiere el primer párrafo del artículo 24 de la Ley de Impuesto al Valor Agregado (t.o. por decreto 280 del 26 de marzo de 1997) y sus modificaciones, para el pago de las obligaciones impositivas cuya recaudación, aplicación y percepción se encuentran a cargo de la Administración Federal de Ingresos Públicos.”

Esta situación permitiría a estas aerolíneas la posibilidad de no trasladar a precios ni reducir márgenes de ganancias para ingresar los saldos a favor acumulados, en la medida en que podrían aplicarlos al pago de otras obligaciones impositivas administradas por la agencia de recaudación nacional.

Descripción del articulado

El proyecto consta de dos artículos. En el art. 1 se modifica el art. 90 de la Ley 27.431, extendiendo el beneficio allí previsto y ya reseñado a “las sociedades y empresas que presten en la Argentina el servicio de transporte aerocomercial de pasajeros”, agregando además que la Agencia de Recaudación y Control Aduanero (ARCA) “...dictará la normativa correspondiente para su aplicación, debiendo garantizar el mismo régimen y las mismas condiciones para todas las empresas que presten el servicio de transporte aéreo de pasajeros”.

El art. 2 instruye la comunicación al Poder Ejecutivo.

Impacto fiscal

En este contexto, el costo fiscal involucrado en la medida consistiría en el monto de los saldos técnicos de las nuevas empresas alcanzadas por el beneficio, que podrían ser aplicados al pago de otros impuestos nacionales.

ARCA remitió a esta Oficina la siguiente información del IVA para la actividad “511000 - Servicio de transporte aéreo de pasajeros”:

- a) Serie mensual desde enero de 2024 a febrero de 2025 del stock de los saldos técnicos a favor del contribuyente.
- b) Serie mensual desde enero de 2022 hasta febrero de 2025 de los débitos y créditos fiscales.

Esta información no discrimina entre las empresas ya comprendidas en el beneficio del art. 90 de la Ley 27.431 y las que pasarían a recibirlo en caso de convertirse en Ley el proyecto bajo análisis, por lo que se realizó una estimación del saldo técnico acumulado por las potenciales nuevas beneficiarias en función de las diferencias observadas en la evolución del saldo técnico a favor del contribuyente y los débitos y créditos fiscales.

El stock de saldo técnico a favor del contribuyente acumulado a febrero de 2025 informado para el total de la actividad “511000 - Servicio de transporte aéreo de pasajeros” es de \$32.825 millones,

siendo el acumulado de doce meses entre febrero de 2024 y enero de 2025 de \$21.008 millones. Además, la suma para ese período del diferencial entre los débitos y créditos fiscales ascendió a \$49.473 millones.

Si se asume que la diferencia entre estos dos montos (\$28.735 millones) es explicada en su totalidad por la aplicación del saldo técnico al pago de otros impuestos nacionales por parte de las empresas actualmente beneficiadas por el art. 90 de la Ley 27.431, la proporción correspondiente al complemento (42,2%) representaría una estimación del mínimo costo involucrado en la extensión del beneficio a la totalidad de las empresas del sector.

De esta manera, la estimación del mínimo costo involucrado sobre el saldo técnico acumulado a febrero de 2025 ascendería a \$13.863 millones (42,2% de \$32.825 millones), y del 42,2% del diferencial entre los débitos y créditos fiscales de la actividad de transporte aéreo de pasajeros para los períodos subsiguientes.

Por otra parte, puede realizarse un ejercicio alternativo con el fin verificar la sensibilidad de la estimación de mínimo costo presentada, sobre la base de información externa. Según las participaciones de mercado informadas públicamente por la ANAC, las empresas ya alcanzadas por el beneficio del art. 90 de la Ley 27.431 poseen una cuota de aproximadamente 64% en el segmento de cabotaje y 24% en el segmento de vuelos internacionales. Nuevamente, el complemento de dichas proporciones, aplicadas al stock de saldo técnico a favor del contribuyente acumulado a febrero de 2025 (\$32.825 millones), arrojarían, respectivamente, un costo mínimo de \$11.817 millones y uno máximo de \$24.947. Con el mismo criterio, el costo fiscal para los períodos subsiguiente resultaría entre el 36% y el 76% del diferencial entre los créditos y débitos fiscales generados en cada período.

El cuadro 1 resume los resultados antes expuestos.

Cuadro 1. Estimación de impacto fiscal según metodología

Millones de \$, a febrero de 2025

Saldo técnico a favor del contribuyente <i>Actividad 511000 - Servicio de transporte aéreo de pasajeros</i>	Estimación de Costo Fiscal Mínimo	Sensibilidad de la estimación del costo fiscal mínimo según cuota de mercado	
		Mínimo	Máximo
32.825	13.863	11.817	24.947

FUENTE: OPC en base a ARCA y ANAC

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

