

Hacia un sistema tributario federal armónico

Diagnóstico y propuestas



Agustín Lódola
Cynthia Moskovits
Guido Zack

Economía

Febrero 2024

Hacia un sistema tributario federal armónico

Diagnóstico y propuestas

Agustín Lódola
Cynthia Moskovits
Guido Zack

- Transformar el Estado
- Generar riqueza
- Promover el bienestar



Sobre Fundar

Fundar es un centro de estudios y diseño de políticas públicas que promueve una agenda de desarrollo sustentable e inclusivo para la Argentina. Para enriquecer el debate público es necesario tener un debate interno: por ello lo promovemos en el proceso de elaboración de cualquiera de nuestros documentos. Confiamos en que cada trabajo que publicamos expresa algo de lo que deseamos proyectar y construir para nuestro país. Fundar no es un logo: es una firma.

Cita sugerida

Lódola, A.; Moskovits, C. y Zack, G. (2024). Hacia un sistema tributario federal armónico : diagnóstico y propuestas. Fundar. Disponible en <https://www.fundar.ar>

Esta obra se encuentra sujeta a una licencia [Creative Commons 4.0 Atribución-NoComercial-Sin-Derivadas Licencia Pública Internacional \(CC-BY-NC-ND 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/). Queremos que nuestros trabajos lleguen a la mayor cantidad de personas en cualquier medio o formato, por eso celebramos su uso y difusión sin fines comerciales.

Agradecimientos

El equipo autoral quiere agradecer la colaboración de Jimena Calvo, María Fernanda Villafañe, Micaela Fernández Erlauer y Juan Martín Ianni, así como los comentarios de Daniel Artana. Cualquier error es de entera responsabilidad del equipo autoral.

Índice

Hacia un sistema tributario federal armónico

Diagnóstico y propuestas

5	<u>Sistema tributario: criterios deseables y debates actuales</u>	34	<u>Hacia un sistema tributario armónico</u>
5	Criterios generales deseables Sostenibilidad fiscal Progresividad Eficiencia económica Simplificación (política y administración) A modo de síntesis	34	Lineamientos generales
7	Debates actuales sobre la economía de la tributación	36	Coordinación y administración tributaria Coordinación federal Simplificación e incentivos al cumplimiento
9	<u>Diagnóstico del sistema tributario argentino</u>	38	Una estructura tributaria más armónica Tributos sobre Ingresos laborales Tributos sobre ingresos no laborales Tributos sobre la propiedad Tributos sobre bienes y servicios
9	Descripción general Estructura tributaria Evolución reciente de los ingresos tributarios La brecha tributaria: recaudación potencial - recaudación efectiva Diseño del sistema	44	Impacto fiscal
17	Tributos Nacionales y Provinciales A los ingresos y beneficios Seguridad social Sobre la propiedad Sobre bienes y servicios Regimen Simplificado	47	<u>Bibliografía</u>
29	Coordinación Tributaria Federal Política tributaria Administración tributaria	51	<u>Anexos</u>

Sistema tributario: criterios deseables y debates actuales

Criterios generales deseables

La implementación de un sistema tributario que provea recursos al fisco debería generar los menores frenos posibles al desarrollo económico y contribuir a lograr una sociedad más integrada y equitativa.

Existen cuatro requisitos que se le piden a todo sistema impositivo. En primer lugar, cumplir con el objeto de su creación: recaudar los recursos que permitan financiar las actividades del Estado. En segundo lugar, se recomienda que los impuestos contribuyan a reducir la desigualdad en la sociedad. También se pide que el sistema impositivo sea eficiente (que genere los menores costos sobre la actividad económica dado su rendimiento). Por último, es deseable que sea simple, transparente y de fácil cumplimiento y control (OCDE, 2014). A estas características principales se añade la importancia de la estabilidad del sistema para generar previsibilidad y evitar posibles problemas referidos a la eficiencia y la equidad ante sucesivas reformas ([Adam et al., 2011](#)).

Con todo, no existe un sistema tributario óptimo en el vacío. Por el contrario, sus características deseables dependen del contexto histórico-institucional y económico de cada país (nivel de desarrollo económico, dotación de recursos, estructura productiva, grado de apertura, entre otros) (Adam et al., 2011; [FIEL, 2006](#)). En una economía como la argentina, hay que sumar a las consideraciones la característica de país federal.

Estos requisitos o criterios generales deseables pueden colisionar entre sí y presentar conflictos (*"trade-offs"*) frente a los cuales deberá priorizarse algún objetivo en detrimento de otro (por ejemplo, hasta dónde utilizar la política tributaria para redistribuir ingresos aumentando alícuotas en el impuesto a la renta cuando a partir de determinado umbral se incentiva la evasión y, consecuentemente, la informalidad; o hasta qué punto es posible gravar depósitos bancarios por cuestiones de fácil administración tributaria, hecho que... "desincentiva la bancarización y, con ello, promueve la informalidad y genera ineficiencias). Estas definiciones, en última instancia, tienen más que ver con la orientación política de la sociedad (que ejerce a través de su voto) que con cuestiones estrictamente técnicas: se elaboran una vez establecidos, analizados y evaluados los objetivos contrapuestos.

Sostenibilidad fiscal

En la literatura más tradicional, el objetivo primario del sistema tributario es recaudar para financiar el gasto público ([Bird y Zolt, 2008](#)). Una mayor recaudación permite que este gasto dependa menos del financiamiento vía deuda o de la asistencia monetaria del Banco Central. Una menor recaudación hoy, financiada con deuda, implica mayor necesidad de recaudación en el futuro, es decir, más impuestos sobre las próximas generaciones. El financiamiento vía impuestos es el más sano, cuestión remarcable para la economía argentina. En palabras de [Cetrángolo y Gómez Sabaini \(2007\)](#), las "rentas aduaneras, las tarifas sobre los combustibles para financiar caminos y obras hidroeléctricas, los excedentes iniciales del sistema previsional, el impuesto inflacionario, el endeudamiento y las privatizaciones han sido, a lo largo de la historia económica argentina, importantes fuentes de recursos que hicieron posible la expansión del sector público sin un desarrollo de la tributación acorde con aquella".

Progresividad

El sistema impositivo debe contribuir a una distribución del ingreso o la riqueza más equitativa¹. Para ello, se debe determinar la incidencia tributaria, esto es, quién soporta efectivamente la carga, que no siempre es el responsable legal de pagar el impuesto ([FIEL, 1998](#) y 2006; Adam et al., 2011; [CIAT, 2007](#); [Jiménez et al. 2010](#)). Definiendo una variable (por ejemplo, ingreso o consumo) y una unidad (familias, individuos, empresas) puede analizarse el impacto de los impuestos sobre la distribución del ingreso.

La literatura recomienda que el sistema tributario contemple la equidad horizontal (entre contribuyentes de igual ingreso) y la vertical (a mayor capacidad de pago, más contribución). La capacidad de pago del contribuyente y el nivel de igualdad deseado no responden a criterios técnicos, sino que contemplan un juicio normativo. Un sistema tributario progresivo no requiere que todos los impuestos lo sean, dado que cada uno puede estar diseñado para cumplir distintos objetivos (Adam et al., 2011).

Un sistema tributario progresivo no requiere que todos los impuestos lo sean, dado que cada uno puede estar diseñado para cumplir distintos objetivos.

Además, la evasión y la elusión fiscal² inciden en la equidad horizontal y vertical dado que no son uniformes entre diferentes grupos de contribuyentes (o incluso dentro de un mismo grupo), con lo que sus efectos sobre la equidad son dispares.

Eficiencia económica

La literatura más habitual recomienda que la transferencia de recursos del sector privado al público vía impuestos suponga los menores costos posibles³ (Bird y Zolt, 2008). En términos estáticos, el más importante es su potencial cambio en los precios relativos y, por ende, en las decisiones de los agentes económicos.

Adam et al. (2011) señalan que la neutralidad es una buena guía instrumental para mejorar la eficiencia, apuntando a tratar actividades similares de igual manera. Si bien hay casos en donde esto puede no ser deseable (actividades que contaminan, investigación científica, entre otros), aquellos impuestos que no sean neutrales sin una razón clara deben ser examinados y modificados en pos de mejorar la eficiencia.

En términos dinámicos, los impuestos tienen efectos en el tiempo sobre el desempeño de la economía y el bienestar, aunque no hay resultados generalizables sobre la relación entre el sistema tributario y el crecimiento económico. En particular, en economías en desarrollo como la argentina, la presión tributaria tiene efectos en la evasión de impuestos y en el nivel de informalidad ([FIEL, 1998 y 2006](#)), variables que, a su vez, afectan el crecimiento económico.

Como en el caso de la progresividad, es importante considerar los efectos de la evasión y la elusión fiscal en la eficiencia: así como aumentar un impuesto puede llevar a desestimar una actividad/negocio (por cambios en precios relativos), sectores (o empresas) con mayor elusión y evasión pueden también desviar los resultados del "óptimo" y significar una pérdida de eficiencia.

¹ Existen autores que argumentan que resulta relativamente difícil incidir en la distribución del ingreso mediante la política tributaria. Es por eso que se recomienda actuar a través de la política de gasto público, la cual resulta más efectiva en este sentido (ver Lustig, 2017). Asimismo, los países en desarrollo son menos capaces de redistribuir ingresos a través del sistema tributario (Bird y Zolt, 2008).

² La evasión es una reducción en la carga tributaria que se considera ilegal (y es, por ende, sancionada con penas en el caso de ser detectada). Por su parte, la elusión busca minimizar el pago de impuestos, pero no está técnicamente fuera de la ley, dado que, en general, aprovecha vacíos legales en la normativa tributaria.

³ Existen impuestos no distorsivos (o que incluso restauran eficiencia). Un ejemplo son los impuestos pigouvianos, diseñados para contrarrestar las "externalidades" negativas. Otro tipo son los impuestos de suma fija. No obstante, estos impuestos son meramente teóricos, ya que es imposible que no alteren algún comportamiento.

Simplificación (política y administración)

Aun cuando un sistema tributario cuente con impuestos eficientes que en conjunto permitan tender a la equidad horizontal y vertical, y provea los recursos requeridos para el desarrollo de las actividades del Estado, es necesario evaluar la dimensión administrativa ([Bird, 2004](#)): el sistema impositivo debe ser simple y de fácil cumplimiento para el contribuyente. Esto supone facilitar la recaudación por parte del Estado (FIEL, 1998; CIAT, 2007), el cumplimiento por parte de los contribuyentes y minimizar la evasión y la elusión ([Agosto, 2017](#)). En suma, ante iguales resultados en términos de eficiencia y distribución del ingreso, un sistema tributario menos costoso es siempre preferible (Adam et al., 2011).

De cara a simplificar el sistema tributario, Adam et al. recomiendan como guía instrumental la simplicidad del sistema para realizar reformas impositivas, disminuyendo los incentivos a la evasión y las pérdidas de eficiencia. Por su parte, [FIEL \(2006\)](#) recomienda: (i) considerar prioritariamente los derechos de los contribuyentes; (ii) tener presente la fuerte movilidad de capitales y las prácticas de elusión muy difundidas, que se contrarrestan parcialmente con el fuerte intercambio de información y con la propia simplicidad de los sistemas; y (iii) evitar el uso sostenido en el tiempo de blanqueos y moratorias que complican la administración tributaria y fomentan la evasión y elusión fiscal.

A modo de síntesis

Así, las definiciones de política tributaria pueden aportar, entre otras cuestiones, a: a) simplificar el diseño, la liquidación y pago de tributos, lo que significa reducir costos de cumplimiento para el contribuyente y de control para la agencia recaudatoria, incluyendo mecanismos que favorezcan el control cruzado (como la coexistencia de impuestos patrimoniales y sobre los ingresos); b) minimizar aquellos tributos que desincentivan la formalización (el tributo sobre débitos y créditos bancarios es el mejor ejemplo); c) eliminar tratamientos específicos que implican beneficios diferenciales con escasa justificación (a excepción de aquellos que se encuentren debidamente justificados como, por ejemplo, los que refieren a la mitigación de externalidades), conlleven enanismo fiscal (monotributo) y alícuotas exageradamente altas o valuaciones excesivas que inducen la elusión/evasión; d) reducir el número de impuestos y tender a eliminar aquellos con efectos muy nocivos sobre la actividad económica y el desarrollo (retenciones a las exportaciones); e) limitar la política redistributiva a aquellos impuestos más aptos para lograrla; f) favorecer impuestos que permitan algún comportamiento contracíclico o sean, en alguna medida, estabilizadores del ciclo económico (impuestos patrimoniales, por ejemplo).

Debates actuales sobre la economía de la tributación

Los sistemas tributarios han ido ampliando su rol: desde su posición como simples financiadores del presupuesto público han agregado objetivos relacionados con la eficiencia (eliminar distorsiones, corregir externalidades, generar incentivos a la inversión y el empleo) y la equidad (mejorar la distribución del ingreso, incentivar el desarrollo de territorios). El peso de cada uno de esos objetivos ha ido variando en el tiempo y a través de los diferentes países, en sintonía con el contexto político institucional vigente.

En las últimas décadas, en los países desarrollados, en el marco de una leve suba de la presión tributaria, se ha observado un crecimiento en todas las categorías de impuestos y, principalmente, en las contribuciones a la seguridad social. Una excepción son los impuestos sobre la renta, que han disminuido su peso debido a la baja de alícuotas que han llevado a cabo la mayoría de los países. Más allá de varios cambios en la política tributaria, se ha comenzado a priorizar la coordinación de temas de administración tributaria⁴. En ese sentido, la expansión de la globalización y la digitalización aumentaron la importancia de la cooperación tributaria internacional para combatir la evasión y evitar la erosión

⁴ A diferencia de la política tributaria que se relaciona con los diseños de los tributos (bases imponibles, alícuotas, exenciones, deducciones, etc.), la administración tributaria se refiere a todos los aspectos vinculados con la relación entre el Fisco y los contribuyentes (inscripción, padrones, regímenes de retención y/o percepción, evasión, etc.).

de la base impositiva mediante el traslado de beneficios entre jurisdicciones. En la actualidad, la mitad del comercio mundial sucede entre matrices y filiales de empresas. Como el sistema tributario internacional se basa en el criterio de entidades jurídicas independientes, surgen oportunidades para abusos tributarios mediante el traslado de beneficios (Base Erosion and Profit Shifting, BEPS, por sus siglas en inglés) a paraísos fiscales o países de escasa o nula tributación ([ICRICT, 2022](#))⁵.

La competencia internacional es conveniente cuando tiene sustento en la capacitación de la fuerza de trabajo, la calidad de la infraestructura y la capacidad de innovación de los países, y no sobre la base de beneficios tributarios que no cuentan con justificación. El Marco Inclusivo de BEPS, que cuenta con 141 miembros y fue creado bajo el paraguas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el G20, trabaja sobre dos propuestas que apuntan a superar estos desafíos: la unificación de la tributación de una parte de las ganancias de las empresas multinacionales que presenten un fuerte componente digital para que contribuyan al fisco de los países donde exista una masa crítica de usuarios de sus servicios (abandonando el estricto criterio de gravar en la fuente), y el establecimiento de un **impuesto mínimo global** que contribuya a mitigar la erosión de las bases imponibles y el traslado de beneficios por parte de las empresas. En esta línea, a mediados de 2021, 130 países liderados por la OCDE acordaron aplicar una tasa impositiva efectiva global mínima del 15 % sobre las ganancias —de acuerdo con la definición que hace cada Estado— a partir de 2023, a todos los grandes grupos, ya sea que operen a nivel nacional o internacional. Esto último es consecuencia de un proceso de armonización internacional que, en primer lugar, comenzó con la profundización del intercambio de información y siguió con represalias para las jurisdicciones de baja tributación (Velasco, 2023). La [OCDE \(2023\)](#) declaró recientemente: “El impuesto mínimo global del Segundo Pilar ya es una realidad y más de 50 jurisdicciones están adoptando las medidas necesarias para su implementación”⁶.

Por su parte, la pandemia del SARS-CoV-2 —más conocido como coronavirus o COVID-19—, que aceleró la digitalización, impactó en las decisiones de política fiscal. Si bien la estructura impositiva en promedio se mantuvo estable, la crisis del COVID-19 introdujo modificaciones al menos temporales, con un impacto mayor en impuestos directos sobre la renta que en impuestos indirectos o sobre la propiedad.

La pandemia también explicitó la gran concentración de la riqueza y el ingreso en el mundo, lo que revitalizó el interés por la imposición patrimonial y, en particular sobre las grandes fortunas ([Güçeri y Slemrod, 2023](#); [Jiménez et al., 2021](#)). Además de los efectos positivos sobre la equidad, el fortalecimiento conjunto de los tributos sobre ingresos y patrimonios implica mejoras en la administración tributaria de ambos ([Piketty et al., 2023](#)).

En materia medioambiental, se están desarrollando herramientas (impuestos, certificados verdes y otros tipos de desgravaciones, exenciones o bajas de alícuotas) que promueven la consideración del cambio climático desde un punto de vista tributario. Como resultado, la promoción de la sostenibilidad ambiental se ha convertido en un objetivo político clave para gravar el uso de la energía y los vehículos. Destacan los impuestos ambientales o verdes, en particular, sobre las emisiones de dióxido de carbono (CO₂; ver, por ejemplo, OCDE, 2022).

Considerando también objetivos medioambientales, diversos países han aplicado diversas vías para gravar la renta de los recursos naturales no renovables (ver, por ejemplo, Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo, 2023) a través de una diversidad de estrategias ([Gómez Sabaini et al., 2015](#)).

En línea con la emergencia de nuevos debates en la economía de la tributación, en América Latina han



⁵ Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la erosión de la base impositiva y el traslado de beneficios generan pérdidas de entre 100.000 y 240.000 millones de dólares por año en el mundo, es decir, entre 4 % y 10 % de los ingresos globales provenientes del impuesto a la renta de sociedades.

⁶ Declaración de Resultados aprobada por 138 miembros del Marco Inclusivo de la OCDE y el G-20 sobre BEPS, al 11 de julio de 2023.

sucedido profundas transformaciones en materia tributaria en los últimos 30 años. La presión tributaria creció más de 5 puntos del Producto Interno Bruto (PIB) explicada por un incremento importante en los impuestos sobre rentas y las contribuciones a la seguridad social.

En materia de política tributaria, la mayoría de los países amplió y fortaleció la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), y disminuyó alícuotas en el impuesto a la renta (salvo Brasil y Chile, todos adoptaron el sistema dual con tasas progresivas para rentas del trabajo y uniforme para rentas del capital) para gravar las rentas de las personas ampliando su base, lo que redituó en mayor recaudación del impuesto a la renta sesgado hacia las sociedades. En materia de impuestos selectivos, hubo avances —como se dijo— en la tributación ambiental (impuesto al carbono y otros) y en la tributación correctiva de externalidades con objetivos de salud pública (tabaco, alcohol, etc.). A su vez,

“en las últimas dos décadas, varios países intentaron suplir las deficiencias en el nivel de la carga tributaria mediante la creación de gravámenes poco convencionales (regímenes simplificados, impuestos sobre transacciones financieras, etc.) que permiten obtener ingresos tributarios adicionales para financiar las crecientes necesidades de gasto público” ([Gómez Sabaini et al., 2017](#)).

Diagnóstico del sistema tributario argentino

Descripción general

Estructura tributaria

Siguiendo la clasificación internacional, los tributos que recaudan la Nación y las provincias⁷ pueden agruparse de la siguiente manera: 1) sobre ingresos, utilidades y ganancias de capital (que pagan los individuos y las Sociedades); 2) sobre la propiedad (patrimoniales); 3) sobre bienes o servicios (incluyendo los que se aplican sobre el comercio internacional y los ingresos brutos (IIBB) que cobran las provincias); 4) aportes y contribuciones a la seguridad social⁸.

En Argentina dentro del primer grupo encontramos al **impuesto a las ganancias** que pagan los individuos (2,16 % del PIB en 2021), las sociedades (2,49 % del PIB para el mismo año) y los beneficiarios del exterior (0,42 % del PIB). Este grupo de tributos en conjunto aportan el 17,5 % de la recaudación total (5,1 % del PIB), cuando en los países de la OCDE su participación es del 33,1 % (11,3 % del PIB); en los de América Latina, 26,3 % (5,7 % del PIB); y en los países de ingresos similares a la Argentina, el 27,5 % (7,1% del PIB). Además, se observa que la composición entre individuos y sociedades es muy diferente a la de los países desarrollados: mientras que en Argentina los individuos aportan el 43 % del total recaudado por ganancias (rentas), en el promedio de países de la OCDE es del 73 %⁹.

Gráfico 1



⁷ Aunque no se incluyen en este trabajo, hay que resaltar que los municipios en Argentina también recaudan diversos tributos. Según la última información consolidada por la Oficina Nacional de Presupuesto (para el año 2017), los municipios recaudaron 1,62 % del PIB (5 % del total recaudado a nivel federal).

⁸ El Anexo 1 muestra la estructura tributaria de acuerdo con esta clasificación para el año 2022.

⁹ Para ser homogéneos, consideramos los valores de 2021, último dato disponible en la base de datos de la OCDE. La participación en la Argentina baja en 2022 y más en 2023 con la última reforma sobre el impuesto (ver sección [“Tributos sobre ingresos laborales”](#)).

Estructura tributaria. Comparación de la composición de los impuestos (% del total recaudado) en Argentina y los promedios de países de similar ingreso, de América Latina* y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2021)

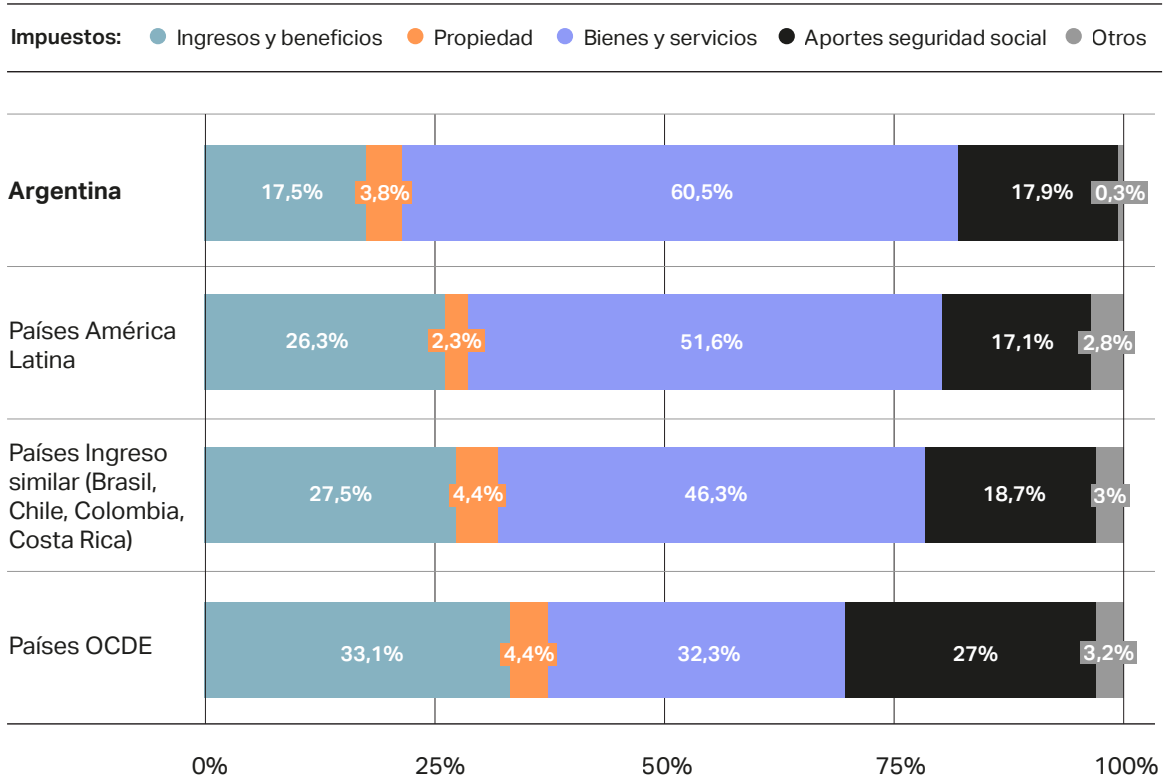


Gráfico 1

* Nota: en América Latina los impuestos sobre transacciones bancarias se reclasificaron en el grupo de los impuestos sobre bienes o servicios. Fuente: Fundar con base en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2021).

Los **impuestos sobre la propiedad**, cuya base imponible comparten Nación y provincias, aportan el 3,8 % de la recaudación (1,1 % del PIB); el valor es superior al de los países de América Latina, donde aportan el 2,3 % (0,5 % del PIB), pero es levemente inferior al aporte que hacen en los países de la OCDE (4,4 % de la recaudación y 1,5 % del PIB) y en los países de ingreso similar a la Argentina, donde agregan 4,4% del total de recursos tributarios (1,1 % del PIB).

Los **tributos que recaen sobre bienes o servicios** aportan el 60,5 % de la recaudación del Estado argentino (17,6 % del PIB), cuando en América Latina la proporción es 51,6 % (11,9 % del PIB); en los países de ingresos similares a la Argentina, el 46,3 % (11,1 % del PIB); y en la OCDE no llega al tercio (32,6 %). Esto no fue siempre así: hasta 2001, la participación de estos tributos en Argentina era similar al del conjunto de países de América Latina y la OCDE; la suba obedece a que, desde entonces, se reintrodujeron el impuesto a las transacciones financieras y los derechos de exportación.

Es justamente en este grupo de tributos donde Argentina tiene particularidades no deseadas. Aquí se encuentran, por ejemplo, los impuestos sobre las exportaciones (2,01 % del PIB) y sobre operaciones cambiarias (0,25 %), e IBB (3,84 %), que son prácticamente inexistentes en la OCDE y mucho más bajos en América Latina (0,1 % y 0,65 %, respectivamente). También se ubican en este grupo los impuestos sobre las transacciones financieras (impuestos a los débitos y créditos bancarios), cuya recaudación alcanza al 1,6 % del PIB (en América Latina, 0,3 %, y 0,4 % en OCDE).

Los tributos selectivos (aquellos que recaen sobre Cigarrillos, Bebidas Alcohólicas, Cerveza, Bebidas Analcohólicas, entre otros) aportan 1,44 % del PIB, por debajo de lo observado en países de América Latina (3,7 %) y de la OCDE (3,1 %).

Dentro de este grupo, dejamos la mención del IVA para el final, el tributo más importante de la estructura tributaria argentina. Su participación (7,0 % del PIB) es levemente superior a la observada en América Latina (5,9 %) y en la OCDE (6,7 %). El problema es que esa relación se logra con una de las alícuotas generales (21 %) más alta de la región. Por ejemplo, Brasil y Chile recaudan más (7 % y 8 %, respectivamente, del PIB) con alícuotas menores (18 % y 19 %, respectivamente), gracias a una menor evasión y gasto tributario ([Rasteletti, A. y Saravia, E., 2023](#)).

Por último, los **tributos relacionados con la seguridad social** aportan en Argentina el 17,9 % de la recaudación (5,1 % del PIB). Es una proporción similar a la observada en América Latina (17,1 %) y en los países de ingresos similares a Argentina (18,7 %), pero menor que el de los países de la OCDE (27 %). La gran diferencia se da en el régimen de trabajadores autónomos (que incluye el régimen de Monotributo), que en Argentina recauda (0,3 % del PIB) menos de un tercio de lo observado en los países de la OCDE (0,9%).

Evolución reciente de los ingresos tributarios

En la evolución de la recaudación tributaria federal (Gráfico 2). Tomando en conjunto los recursos de origen nacional con los provinciales, se observan, en las últimas tres décadas, tres períodos bien definidos: 1991-2000, 2000-2015 y 2015-2022.

Durante el primer período, se observa un leve aumento de la presión tributaria (+3 % del PIB), que pasó del 17 % del PIB en 1991 a casi 20 % en el año 2000, donde los tributos provinciales crecieron por encima de los nacionales y hubo un cambio importante de composición.

Durante el primer período, se observa un leve aumento de la presión tributaria (+3 % del PIB), que pasó del 17 % del PIB en 1991 a casi 20 % en el año 2000, donde los tributos provinciales crecieron por encima de los nacionales y hubo un cambio importante de composición. Crecieron los impuestos sobre el ingreso (tanto ganancias de personas físicas como de sociedades) y los impuestos sobre bienes y servicios, fundamentalmente el IVA (+2,7 % del PIB) a nivel nacional, explicado por la suba de alícuota y el impuesto sobre los ingresos brutos en las provincias (+0,6 % del PIB). Esto más que compensó la caída en los impuestos sobre comercio exterior (-0,3 % del PIB) y de los aportes y contribuciones a la seguridad social (-1,2 % del PIB), explicado por la rebaja de contribuciones patronales.



Ingresos tributarios. Evolución de la recaudación federal (nacional y provincial), por fuente (% PIB) (1991-2021)

Impuestos: ● Ingresos y beneficios ● Propiedad ● Bienes y servicios ● Aportes seguridad social ● Otros

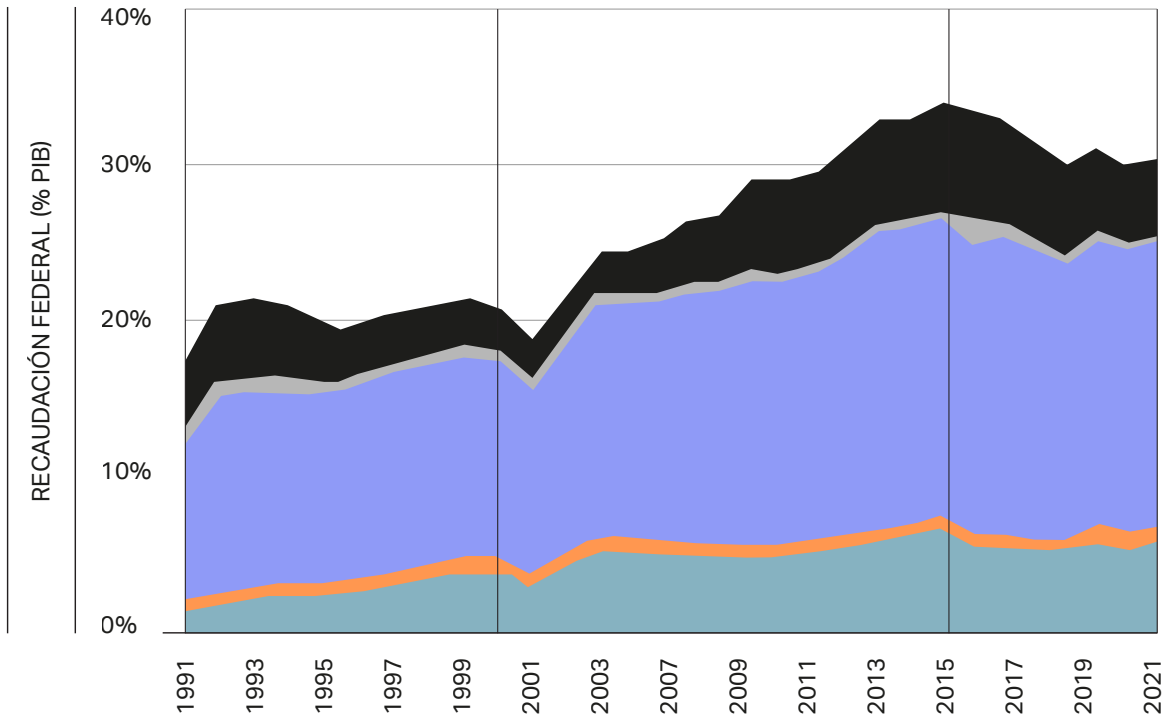


Gráfico 2

Fuente: Fundar con base en Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (DNIAF) del Ministerio de Economía de la Nación (Mecon).

Durante el segundo período, entre los años 2000 y 2015, la presión tributaria crece 11,6 % del PIB, alcanzando en 2015 un nivel récord con respecto al PIB, de 31,6 %. El crecimiento es parejo tanto en los recursos nacionales como provinciales, y es explicado principalmente por los tributos sobre bienes y servicios (+6,1 % del PIB). En nación, crecieron los impuestos sobre las exportaciones (+1,3% del PIB) y sobre débitos y créditos en cuenta corriente (+1,6 % del PIB), mientras que en las provincias aumentó la recaudación del impuesto sobre los ingresos brutos (2,3 % del PIB), producto de la salida del pacto fiscal (nación-provincias) que limitaba su suba. Adicionalmente, se incrementaron los aportes y contribuciones a la seguridad social (+3,8 %) y los tributos sobre el ingreso (+2,8 %).

Durante el segundo período, entre los años 2000 y 2015, la presión tributaria crece 11,6 % del PIB, alcanzando en 2015 un nivel récord con respecto al PIB, de 31,6%.

A partir de 2016, la presión tributaria federal disminuye levemente (-1,9 % del PIB), alcanzando en 2022 un nivel de 29,6% del PIB, por caídas en los tributos nacionales y provinciales. Salvo los impuestos sobre la propiedad, (+0,1 % del PIB) cuyo crecimiento es explicado por la suba de alícuotas en el impuesto sobre bienes personales, todo el resto de grupos de tributos experimenta una disminución. La caída más significativa es de los aportes patronales (-0,9 % del PIB), que bajaron por la reforma tributaria de 2017 y luego por la exención durante la pandemia, y el impuesto a las ganancias sobre personas físicas (-0,6 %), debido a la actualización del mínimo no imponible que hizo caer, en forma importante, la cantidad de contribuyentes. En el grupo de tributos sobre bienes y servicios, se observa

la aparición del impuesto PAIS, cobrado sobre operaciones cambiarias (+0,4 % del PIB), que compensa la caída en el impuesto específico sobre combustibles (-0,4 % del PIB).

A partir de 2016, la presión tributaria federal disminuye levemente (-1,9 % del PIB), alcanzando en 2022 un nivel de 29,6% del PIB, por caídas en los tributos nacionales y provinciales.

En suma, si se compara la estructura tributaria federal argentina entre 1990 y 2022, se observa una constante preeminencia de los impuestos sobre bienes y servicios (60% promedio en el periodo), una escasa participación de los tributos sobre la propiedad (6 % promedio), un crecimiento de los tributos sobre ingresos (pasó del 7 % en 1991 al 19 % en 2022) y una caída de participación de los aportes y contribuciones a la seguridad social (el 25 % al 18 %).

Ingresos tributarios. Evolución de la composición de la recaudación federal (nacional y provincial), por fuente (% del total recaudado) (1991-2021)

Impuestos: ● Ingresos y beneficios ● Propiedad ● Bienes y servicios ● Aportes seguridad social ● Otros

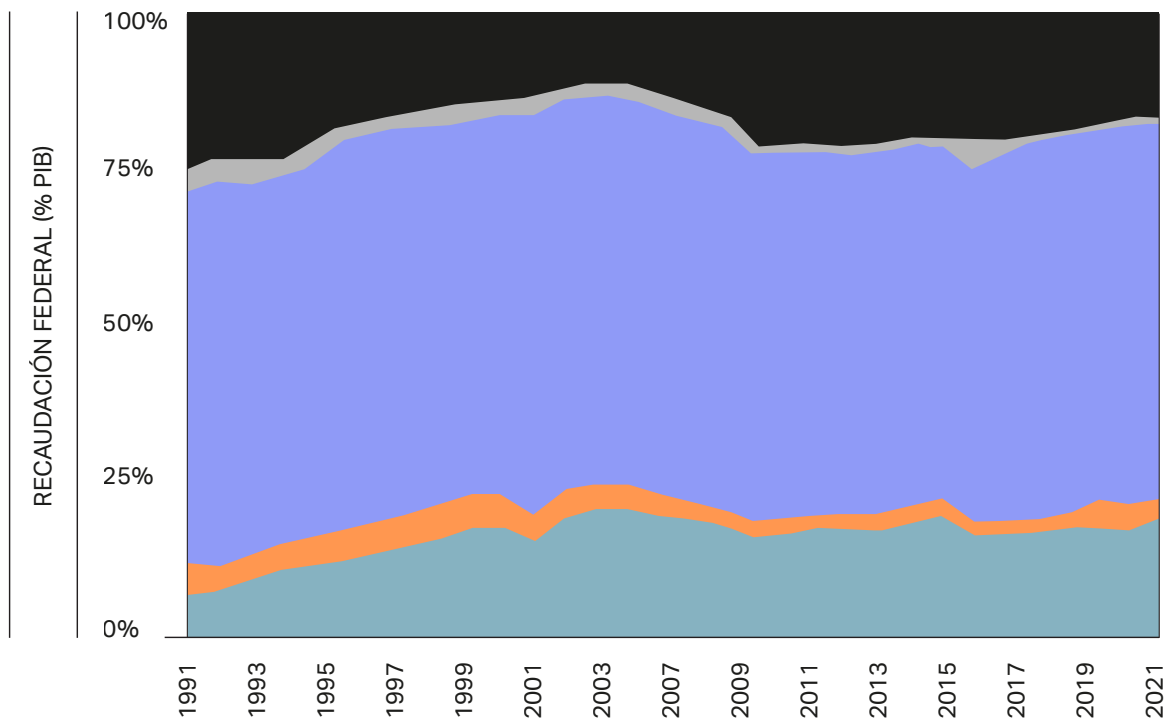


Gráfico 3

Fuente: Fundar con base en la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (DNIAF - Mecon).

La brecha tributaria: recaudación potencial - recaudación efectiva

Tener una idea de la magnitud de la diferencia entre el monto potencial —o teórico— que debería recaudarse si todos los contribuyentes cumplieran en tiempo y forma con sus obligaciones tributarias y el monto efectivamente recaudado (en un período y para una jurisdicción determinados) requiere de

metodologías con cierto grado de aceptación¹⁰. Siguiendo al FMI, la brecha tributaria tiene dos componentes: (i) de política (o normativa), esto es la diferencia entre el monto de recaudación potencial bajo las reglas legales generales (sin tener en cuenta ningún desvío de éstas), y (ii) el monto teórico de recursos si todos los contribuyentes cumplieran debidamente sus obligaciones tributarias considerando los tratamientos diferenciales permitidos por la legislación vigente (la estimación de los gastos tributarios).

Así, la **recaudación potencial** —entendida como la base imponible teórica, antes de cualquier tratamiento diferencial, multiplicada por la alícuota general— está conformada por: (i) la **recaudación efectiva** (RE, Eficiencia-C), (ii) lo no recaudado por **gastos tributarios** (GT, Ineficiencia-G) y (iii) la **pérdida de recaudación por fraude, elusión, fallas de gestión y otras carencias** en gran parte atribuibles a la administración tributaria (X, Ineficiencia-X).

El **gasto tributario** surge de los ingresos que el fisco deja de percibir al otorgar beneficios e incentivos impositivos que reducen la carga tributaria sobre ciertos consumos, ingresos, contribuyentes, actividades, localizaciones, etc. Más allá del mecanismo en que se concreten los tratamientos diferenciales (por ejemplo, exenciones, exclusiones, alícuotas reducidas, deducciones, créditos, diferimientos, devoluciones o reintegros), estos aumentan el riesgo de decisiones discrecionales, generan costos de eficiencia (excepto si están compensando una externalidad), pueden ser regresivos, sus efectos positivos sobre la inversión no siempre están claros e incluso pueden convertirse en transferencia de recursos a fiscos extranjeros. En suma, de acuerdo con la literatura revisada, podría tratarse de subsidios encubiertos que tienden a reducir los incentivos para ganar productividad ([Artana, 2005](#); [CIAT, 2011](#); FIEL 2006; [Zee et al., 2002](#)). Estos argumentos llevan a que, cuando se proponga algún tratamiento diferencial, el instrumento deberá ser rigurosamente evaluado.

En el promedio del período 2001-2022, los gastos tributarios en Argentina representaron 3 % del PBI, con una tendencia decreciente entre 2001 (máximo valor de la serie, 3,53 %) y 2010, para luego crecer hasta alcanzar un pico en 2016 (3,31%) y luego disminuir sostenidamente y ubicarse en un mínimo en 2022 (2,67 %). Así, el Estado nacional habría dejado de percibir por la aplicación de tratamientos tributarios diferenciales el equivalente al 19 % de su gasto o, alternativamente, pudo haber gastado 19 % más si el gasto tributario estimado se hubiera realizado vía subsidios directos.

En el año 2023, se incorporó en la [Ley 27701 de Presupuesto General de la Administración Nacional](#) un apartado que identifica y cuantifica beneficios que no están incluidos en la estimación habitual realizada por el Ministerio de Economía de la Nación (Mecon), hecho que se repitió en el Mensaje de Presupuesto 2024. Estos gastos tributarios adicionales habrían alcanzado al 2,4% del PIB en 2022 (esto es un 96 % del total de gasto tributario estimado por el Mecon para ese año o 12,7 % del gasto público de la Administración Nacional), aun cuando hay mecanismos que no pudieron ser estimados. Los conceptos y cifras previstos en el Presupuesto 2024 son esencialmente idénticos a los del Proyecto 2023 e incluyen mayoritariamente beneficios atados a impuestos: IVA, ganancias, bienes personales, cargas patronales.

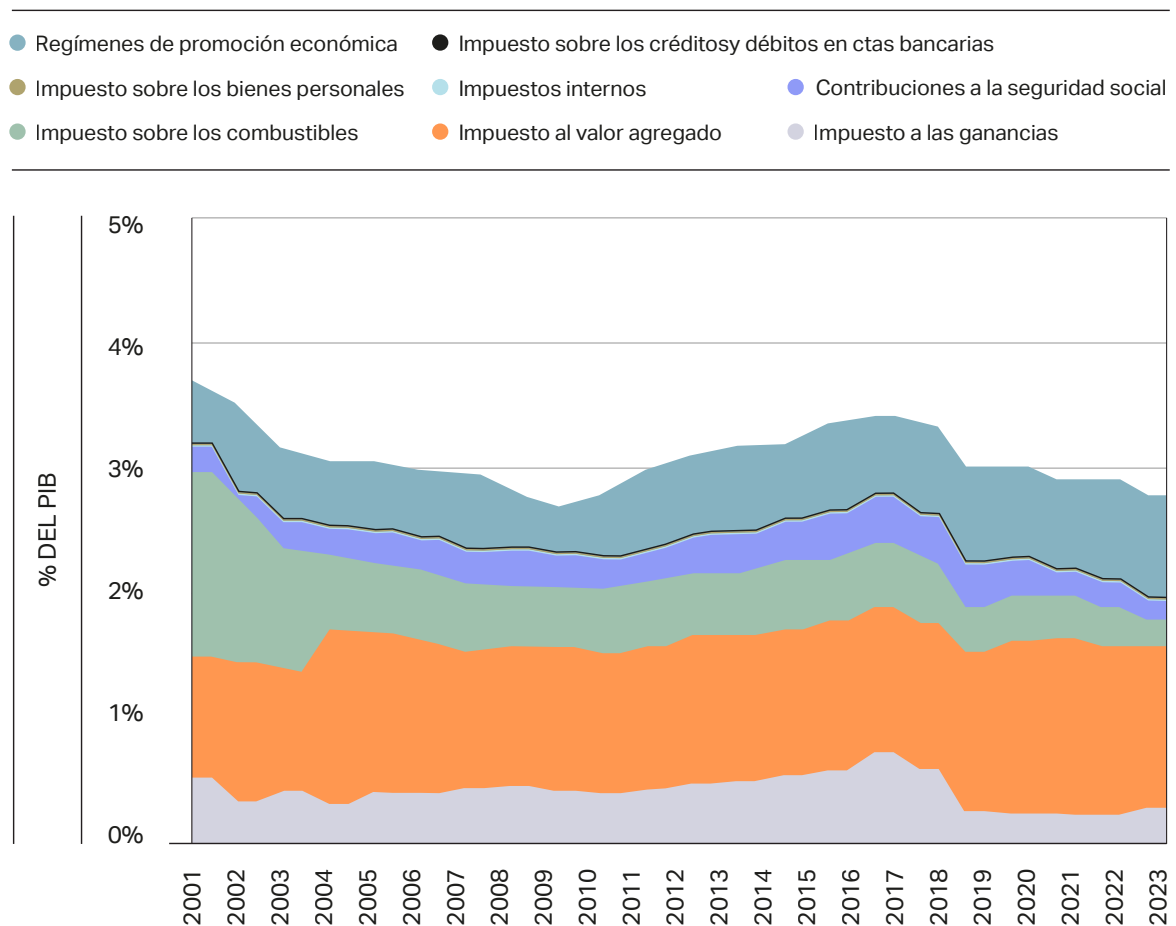
Dado que buena parte de los beneficios incorporados en forma adicional corresponden a conceptos que no son de única vez (venían realizándose en períodos previos), se podría pensar en una subestimación habitual de los gastos tributarios que, básicamente, se duplicarían y pasarían de 2,67 a 5,07% del PIB. La inclusión de nuevos conceptos muestra, entre otras cosas, la dificultad de estimar correctamente el gasto tributario.

Sin considerar estas nuevas inclusiones, la Argentina muestra un valor intermedio de gasto tributario en términos de PIB en la comparación internacional y en particular, respecto de países de la región.

¹⁰ Basado en el método descendente, el Programa de Análisis de Brechas Tributarias en la Administración de Ingresos Públicos puede aplicarse al IVA, al impuesto sobre la renta de las sociedades e incluso a los impuestos selectivos. Permite obtener detalles de la brecha tributaria según los sectores de actividad de la economía y las funciones administrativas básicas.

Surge, además, un mayor peso de los mecanismos incluidos en las leyes de impuestos por sobre los regímenes de promoción económica, con cambios de composición en el tiempo, predominando hoy los incluidos en el IVA (alícuotas reducidas para la construcción de viviendas, carnes, frutas, legumbres y hortalizas frescas y productos de panadería; exenciones en prestaciones médicas a obras sociales y servicios educativos), en el impuesto a las ganancias (exenciones de los ingresos de magistrados y funcionarios de los Poderes Judiciales nacional y provinciales y de las ganancias de asociaciones civiles, fundaciones, mutuales y cooperativas) y en el impuesto a los combustibles (diferencia entre las alícuotas aplicadas a las naftas y al gasoil, exención de los combustibles líquidos a ser utilizados en la zona sur del país). El régimen de Tierra del Fuego explica la mitad del gasto tributario en regímenes de promoción¹¹; el resto surge de un conjunto de regímenes con continuidades y cambios en los últimos veinte años.

Gastos tributarios. Evolución de la composición del gasto tributario, por fuente (% del PIB) (2001-2022)



Fuente: Fundar con base en datos de la Subsecretaría de Ingresos Públicos, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía (2023).

El otro componente de la brecha entre la recaudación efectiva y potencial, asociado a la informalidad, ha venido cayendo en el mundo: 79 % de los países no desarrollados (en una muestra de 134) disminuyeron la informalidad entre 2005 y 2015 (Ohnsorge y Shu, 2022), aunque en América Latina, entre los años 2007 y 2010, los efectos de la crisis financiera sobre las economías y los sistemas tributarios parecen haber afectado la tendencia decreciente a la evasión (Gómez Sabaini y Morán, 2016).

¹¹ Hallak et al. (2023) estiman —con una metodología diferente a la desarrollada por el Mecon— que el costo fiscal del subrégimen industrial de esa provincia fue de 0,22 % del PIB en 2021.

El IVA es el impuesto para el que existen estimaciones más confiables de evasión (o Ineficiencia-X). De hecho, para la Unión Europea existe una metodología estándar que ha sido adoptada por los 28 países miembros.

Una mirada global a las estimaciones disponibles para los años recientes muestra que los niveles promedio de incumplimiento del IVA en un conjunto seleccionado de 13 países de América Latina y el Caribe (ALC) se mantuvo estable en torno al 30%, con una dispersión significativa: mínimo del 14,8 % para Uruguay y máximo de 45,3 % para Panamá (cifras para 2016); la tasa promedio equivalente de evasión para los 28 miembros de la Unión Europea muestra una baja continua —pero lenta— en el período que va de 2012 a 2017, pasando de 17,8 % a un 11,5 % entre puntas, aunque en ese período aumentó la dispersión entre países ([Gómez Sabaini y Morán, 2020](#)). Como hechos estilizados, los autores encuentran: (i) las tasas de evasión en ALC son, en general, más elevadas que las estimadas respecto de la gran mayoría de los países europeos (que se ubica normalmente debajo del 15%); (ii) en ALC, en general coinciden la baja recaudación con una muy alta evasión.

[Díaz de Sarralde Miguez \(2017\)](#) encuentra que, para el año 2016, la Argentina tenía una Eficiencia-C de 46,1 %, Ineficiencia-G o gastos tributarios por 7,4 %, y, consecuentemente, una Ineficiencia-X de 46,5 % (en línea con [Garriga y Lodola \[2019\]](#), que para ese año estiman la suma de administración tributaria y gastos tributarios en el orden del 46 %). De acuerdo con esos mismos cálculos, la recaudación de IVA en México resultaba la más ineficiente (57,9 % de Ineficiencia-X y 10,6 % de Ineficiencia-G). Es el único país de los 16 latinoamericanos analizados con mayor Ineficiencia-X que la Argentina.

Para el impuesto a la renta, la complejidad de los datos necesarios para realizar estimaciones de evasión/ineficiencia en la recaudación deriva en la escasez de estudios sobre la materia.

Gómez Sabaini y Morán (2020) realizan un metaanálisis de esos pocos estudios, en el que detallan que el rango de tasas de incumplimiento en el **impuesto a las personas físicas** en ALC se ubica entre el 18,7 % en México y el 69,9 % en Guatemala, pasando por el 57,7 % en Costa Rica. Los niveles de evasión son mucho mayores entre los trabajadores independientes que realizan actividades empresariales (cuando son sujetos del impuesto y quedan fuera de un régimen simplificado)¹². [Cetrángolo y Gómez Sabaini \(2009\)](#) encontraron tasas globales de evasión del 49,7 % en la Argentina (1,6 % del PIB en 2005) del mismo orden de la encontrada por FIEL (2006), del 30 % en Colombia (3 % del PIB en 2010) y del 45,8 % en Perú (2,8 % del PIB en 2007) para este impuesto. En el **impuesto a las sociedades**, el rango de tasas de evasión va del 19,9 % en México hasta casi el 80 % en Guatemala. La estimación para Argentina, para el año 2005, la ubicaba en el 49,7 % (4 % del PIB), aunque fue realizada para el impuesto a la renta en su totalidad. Notemos, además, que los análisis y estimaciones se realizan con base en metodologías no estandarizadas y resultan, por tanto, incomparables¹³.

Existen también pérdidas de recaudación por operaciones internacionales y por activos no declarados por personas físicas en el exterior, que afectarían significativamente más a países en desarrollo que a desarrollados. [Cobham y Janský \(2018\)](#) sugieren que la pérdida de ingresos tributarios sería muy significativa en países de ALC como Argentina (4,4 % del PIB), Perú, Centroamérica (alrededor del 2.3% del PIB en cada país centroamericano) y algunos países del Caribe (estimaciones para el año 2013).

La muy alta informalidad tributaria en la Argentina, conjuntamente con la continua necesidad de lograr mayores recursos para financiar al fisco, han llevado a recurrir muy frecuentemente a esquemas de **regularización tributaria**: entre 1983 y 2022, hubo 81 planes de facilidades de pago en materia impositiva a nivel nacional, lo que da un promedio de más de dos planes por año. En 2005 y 2018, se registró la mayor cantidad de planes (6 y 5, respectivamente).

¹² En Costa Rica, 57,3 % surge de 17,5 % para asalariados y pensionados y 91,3 % para actividades lucrativas ([Villalobos y Muñoz, 2015](#)); en México, el 18,7 % promedia el 11,5 % de los asalariados, 56 % para las personas físicas con actividades empresariales y 73,5 % para los individuos con rentas por arrendamiento ([San Martín et al., 2017](#)).

¹³ Existe un proyecto de la Comisión Europea para elaborar una metodología de criterios comunes para poder realizar estimaciones estandarizadas del nivel de incumplimiento en el impuesto sobre la renta de las sociedades.

De estos planes se destacan los que implican repatriación de capitales, que se ejecutaron al menos una vez por cada administración desde el retorno a la democracia en 1983: 1987, 1992, 2009, 2013 y 2016.

Si bien estos regímenes buscan aumentar la recaudación a partir de un incremento en la base imponible, en el mediano plazo incentivan la evasión y la elusión fiscal, lo cual atenta contra su objetivo. Esto se debe a que, a partir de la experiencia pasada, el contribuyente tendrá incentivos a evadir/eludir la legislación tributaria porque sospecha que existirá siempre la oportunidad de formalizarlo con un régimen más favorable. Cabe mencionar también las resistencias de orden moral y legal con respecto a permitir que dinero proveniente de actividades ilegales ingrese al circuito formal de la economía.

Diseño del sistema

Así, el diseño tributario actual es consecuencia de la inestabilidad macroeconómica y sus urgencias, de una estructura económica heterogénea con amplia informalidad, de un irresuelto federalismo fiscal y de las contrastantes respuestas de los diversos gobiernos ante el aumento del gasto público. Ello ha generado incertidumbre en los agentes económicos, más allá de la dirección elegida, y no sorprende que el pedido generalizado del sector privado sean regímenes de estabilidad fiscal.

Un tema no menor, muy propio de la Argentina pero no exclusivo de ella, es que la política tributaria ha estado regida por necesidades de muy corto plazo que, en una altísima proporción de los casos, han ido en detrimento de una estrategia de largo plazo, que hoy está desdibujada.

Además, el sistema tributario federal argentino tiene problemas de nivel y composición, intrínsecamente relacionados. Por un lado, se recauda muy poco (la mitad) respecto del potencial en los diferentes tributos. Una gran parte de esta brecha está explicada por la evasión que, relacionada con la informalidad, hace que el sector formal se exponga a presiones muy elevadas. De acuerdo con una encuesta a empresas llevada a cabo por FIEL, con datos para el año 2004, la presión sobre el sector empresario formal (neta de devoluciones y reintegros) alcanzaba al 44,2% de su valor agregado, cuando la presión tributaria neta de impuestos nacionales y provinciales para el total de la economía se ubicaba en el 29% del PIB y en el 29,1% para el sector empresario de negocios. (FIEL, 2006). Alternativamente, estimaciones propias para el año 2021 muestran que, si se elimina del PIB, el componente informal y las ramas que no tributan (administración pública, educación y salud pública, y alquileres imputados), la presión tributaria (Incluyendo municipios) sobre ese sector empresarial formal alcanza el 42,4% del PIB.

Esa alta evasión e informalidad han llevado a que los gobiernos privilegien impuestos de fácil recaudación. A su vez, el contexto de inestabilidad macroeconómica y la baja previsibilidad fiscal han propiciado, en forma creciente, la introducción de impuestos de emergencia que se consolidaron en el tiempo.

De esta forma, agrupando los tributos de acuerdo al criterio metodológico internacional, y comparando la estructura tributaria de Argentina con las de los países de América Latina, los de ingreso similar y la OCDE, se observa un exceso de impuestos sobre bienes y servicios¹⁴, y una escasa participación en tributos sobre ingresos, ganancias y patrimonio.

Tributos nacionales y provinciales

A los ingresos y beneficios

De acuerdo con su incidencia legal, los tributos sobre el ingreso y los beneficios se aplican sobre: 1) las personas físicas residentes; 2) las sociedades; y 3) las personas no residentes. Este último componente

¹⁴ En este grupo, tal como lo hace la DNIAF (Ministerio de Economía) y diferente a la clasificación de la OCDE que los ubica junto a los patrimoniales, incluimos los tributos a las transacciones financieras ("impuesto al cheque").

genera un aporte menor y estable en los últimos años (0,2% del PIB) y carece de particularidades que deban ser destacadas.

El impuesto a las **ganancias de personas físicas** grava cuatro categorías de rentas de acuerdo con la fuente: i) rentas del suelo generadas por el usufructo de inmuebles urbanos y rurales (que aportan el 2,9 % de la recaudación total del impuesto¹⁵); ii) rentas de capital, es decir, ingresos obtenidos por acciones, intereses, dividendos, participación en empresas, etc. (17,1%)¹⁶; iii) rentas empresariales, que corresponde a las ganancias de las sociedades y empresas unipersonales (1,3%); y iv) rentas del trabajo, esto es, los ingresos obtenidos por el trabajo personal (78,7%), tanto en relación de dependencia como autónomo.

El impuesto a las ganancias dirigido a los ingresos obtenidos por el trabajo persona genera el 51% del total recaudado por rentas personales: esta magnitud refleja que estos regímenes de retención, por un lado, explican las mejoras en la recaudación de las últimas décadas, pero, por otro, sesgan la recaudación sobre las rentas del trabajo registrado en relación de dependencia.

Sobre esta última categoría existen regímenes de retención en la fuente que generan el 51% del total recaudado por rentas personales. Esta magnitud refleja, por un lado, que estos regímenes son uno de los factores que explican las mejoras en la recaudación de las últimas décadas, pero, por otro, sesgan la recaudación sobre las rentas del trabajo registrado en relación de dependencia. Según cuentas nacionales, los ingresos laborales y mixtos generan el 62% del ingreso total de la economía argentina, pero aportan casi el 79% de la recaudación del impuesto a las ganancias de personas físicas (previo a las últimas reformas).

La baja participación —histórica— de las rentas de capital también se explica por múltiples exenciones sobre instrumentos financieros y alícuotas más bajas ([Carbajo Vasco, 2013](#)). Entre 2013 y 2015, rigió un tributo sobre los dividendos del 10% (la tasa efectiva fue del 6,5 %) y la reforma de 2017 estableció un tributo proporcional del 7% sobre los dividendos para viabilizar la reducción de la tasa general aplicable a las sociedades¹⁷, además de un impuesto sobre las ganancias de capital por la venta de inmuebles.

La recaudación del impuesto a las ganancias sobre las personas físicas tuvo un continuo crecimiento entre 1991 y 2016, cuando pasó de aportar el 0,3% al 3,2% del PIB. Este crecimiento estuvo explicado por el incremento en el empleo registrado y sus respectivas remuneraciones (la participación de los salarios en el PIB pasó de 40%, al comienzo del periodo, al 51% en 2016), y por la falta de actualización de los parámetros de exención del tributo en un contexto de aceleración de la inflación. Esto último fue muy evidente en el período 2010/2016 (pasó de 1,4% a 3,2% del PIB), cuando ante una aceleración de la inflación no se actualizaron ni el mínimo no imponible, ni las deducciones generales, ni los tramos de ingresos de la escala de alícuotas.

A partir del 2000, se introdujeron sucesivas distorsiones, siempre con el objetivo de aumentar la recaudación y, en algunos casos, además, de fortalecer la progresividad. Es el caso de la “Tablita de Machinea” que rigió entre 2000 y 2008 ([Ley 25230 de Transporte Marítimo y Fluvial](#)), que estipulaba reducciones escalonadas a las deducciones personales (aumentando con ello la base imponible) cuando los ingresos netos anuales superaran cierto umbral después de descontar los aportes jubilatorio y de salud. En 2013, se llegó a un máximo de personas retenidas por el tributo (30% del empleo registrado), que llevó a hacer

¹⁵ Este dato surge de una estimación propia para el año 2020 realizada en base al Anuario AFIP del año 2021.

¹⁶ En esta categoría se incluyen las fuentes “Beneficio por participación en empresas o actividades” y “Dividendos y otras utilidades asimilables”, que AFIP publica por separado en su Anuario.

¹⁷ Ver impuesto sobre las sociedades.

correcciones en el mínimo no imponible que afectaron, entre otras cuestiones, la equidad horizontal del impuesto¹⁸ y elevaron la carga de quienes continuaron gravados (11% del empleo registrado), con lo que aumentó la recaudación. Además, en el período 2007/2015, las actualizaciones de los parámetros fueron muy demoradas. Estos cambios, junto con el fuerte rezago en la actualización de los parámetros de deducciones, generaron una fuerte resistencia hacia el impuesto, principalmente en los sindicatos.

En diciembre de 2016 ([Ley 27346 de Impuesto a las Ganancias, IVA y Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes](#)), una nueva reforma atendió parcialmente el problema de la desactualización de la tabla de alícuotas marginales cuyos tramos de aplicación permanecían inalterados desde 2001. Esto significó una caída importante en la recaudación, que en dicho año alcanzó el 2,1 % del PIB, nivel que mantuvo hasta 2019. También se estableció una indexación de los umbrales y las deducciones por el índice de salarios RIPTE¹⁹. En los últimos años, nuevamente creció el aporte con la aceleración de la inflación y la falta de actualización de los parámetros, aunque desde 2021 se vienen aplicando exclusiones extraordinarias al incrementar el mínimo no imponible. Por [Ley 27617 de Impuesto a las Ganancias](#), se incorporó una deducción especial para las rentas del trabajo que no superaran en ese momento la suma de \$150.000 mensuales, de forma que no pagaran el tributo, y se autorizó al Poder Ejecutivo a establecer una deducción adicional para los salarios mensuales entre \$150.000 y \$173.000 a los efectos de eliminar el efecto umbral²⁰. Luego, se fueron actualizando estos valores en un contexto de inflación cada vez más elevada. Esta deducción especial, aplicada con límites arbitrarios reduce el número de contribuyentes²¹ en los tramos de alícuotas bajas, inhabilita la aplicación efectiva de la escala de alícuotas progresivas, y aumenta la brecha (efecto umbral) entre contribuyentes que pagan alícuotas altas y los no alcanzados.

En suma, tanto la carga real del impuesto sobre la población alcanzada (margen intensivo) como la proporción de contribuyentes gravados (margen extensivo) han sido altamente volátiles, dada la dificultad de ajustar los diversos parámetros en los largos períodos de alta/muy alta inflación.

Respecto del diseño, en Argentina es relativamente bajo el porcentaje de población alcanzada por el impuesto (2% en 2022; en 2010, cuando en el país ese cociente alcanzó el 3,8%, era de 4,8% para el promedio de América Latina y 51% para los países de la OCDE²²) y los que sí están alcanzados soportan una carga relativamente alta y creciente (entre 2002 y 2021, la alícuota implícita se duplicó y alcanzó el 21% en 2021)²³. En la actualidad ([Decreto 473/2023](#) y Ley aprobada el 27 septiembre de 2023), el nivel de ingreso exento alcanza un valor equivalente a 5.7 veces el PIB per cápita (ese valor en 2021 era 2 cuando, en América Latina, el promedio era 1.1 y, en los países de la OCDE, de 0.4).

En definitiva, se corroboran para Argentina los cuatro factores que [Barreix et al. \(2017\)](#) sugieren para explicar el escaso rendimiento de este impuesto en la región: i) alivios fiscales elevados (como deducciones personales y exoneraciones de ingresos); ii) mínimos no imponibles altos; iii) bases imponibles reducidas (principalmente para los trabajadores asalariados); y iv) elevados niveles de evasión y elusión fiscal (ver la subsección sobre [brecha tributaria](#)).

Por último, existe una fuerte inequidad horizontal en las rentas del trabajo respecto del tipo de empleo, con una carga muy alta para los autónomos y una muy baja para los monotributistas, quedando los trabajadores en relación de dependencia en una situación intermedia (Gráfico 5). Los diversos cambios y el sesgo sobre las rentas del trabajo también generaron un malestar especial sobre este tributo

¹⁸ Esta reforma implicó que trabajadores similares terminaran con cargas tributarias diferentes desde septiembre de 2013 en adelante, dependiendo de si sus ingresos de enero a agosto de 2013 habían sido superiores o inferiores a los umbrales de \$15.000 y \$25.000.

¹⁹ Remuneración imponible promedio de los trabajadores estables.

²⁰ También por diversas normas (Leyes [27617](#) y [27667](#)) se eliminó de la base imponible del impuesto al sueldo anual complementario, para determinado nivel de salario bruto mensual.

²¹ La cantidad de contribuyentes retenidos se redujo en 1.3 millones, pasando del 24,5 % al 10,4 % de los ocupados.

²² [Corbacho et al. \(2013\)](#).

²³ Según Tortarolo (2018), un trabajador con una base imponible anual que mantuvo su poder real a lo largo del período (2000 a 2016) pasó de estar gravado a una tasa marginal del 14 % a la máxima del 35 %.

(“el salario no es ganancia”) y, de esta forma, imponen fuertes limitaciones a cualquier propuesta que busque mejorar su diseño.

Carga tributaria ingresos. Comparación de la carga tributaria (IVA, ganancias y seguridad social, % del ingreso bruto) por categoría ocupacional, según nivel de ingreso (categorías del monotributo) (2022)

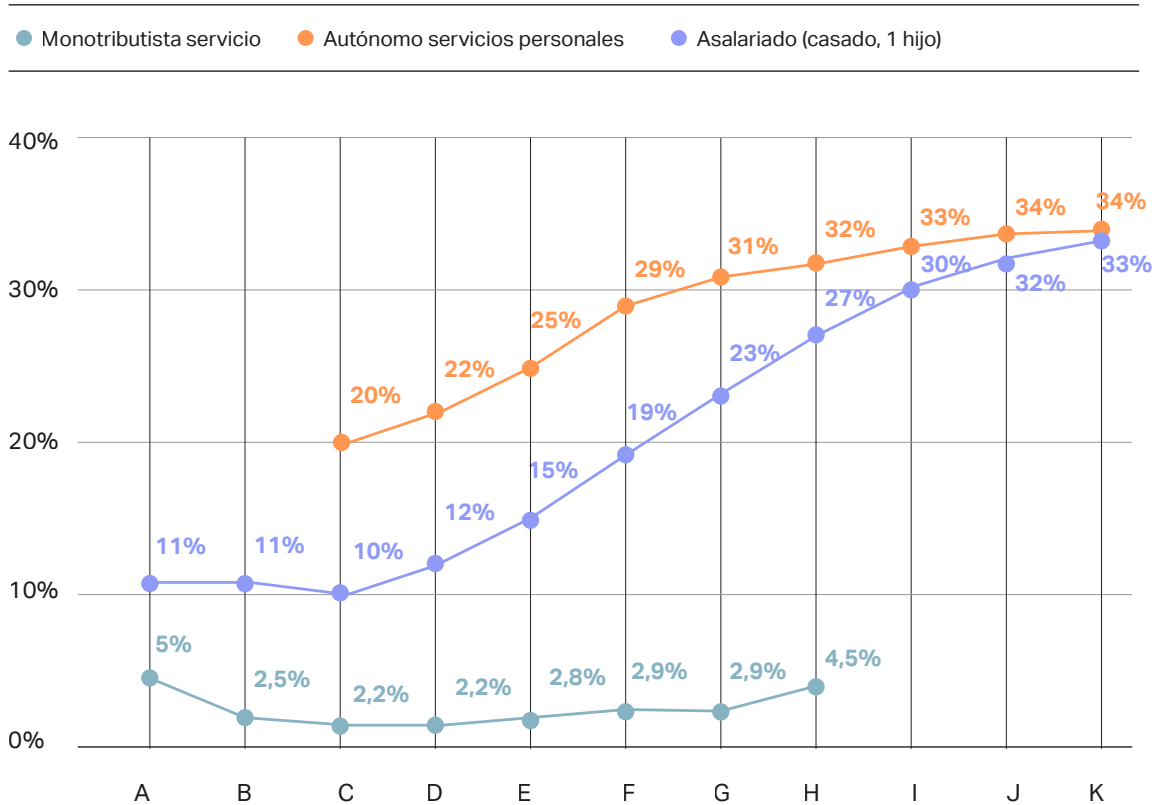


Gráfico 5

Fuente: Fundar con base en Anuario AFIP.

De hecho, y si bien la diferente imposición no es la única causa, en la última década, mientras el empleo en relación de dependencia registrado creció 10%, los trabajadores autónomos aportantes disminuyeron 6% y los monotributistas crecieron 39%. En una mirada de más largo plazo (1999/2022), las variaciones anteriores son +53%; -27% y +273%, respectivamente; lo que generó un fuerte desincentivo sobre la formalización de la actividad de los autónomos.

El **impuesto a las ganancias de sociedades** es uno de los más complejos y debatidos en la literatura y uno de los que presenta mayor variedad entre los países y a través del tiempo. Incluso hay muy poco acuerdo respecto de sus efectos económicos y, en consecuencia, sobre su incidencia distributiva. De todas formas, es claro, que más allá de quién declare el impuesto (sociedades o personas físicas), lo importante es sobre qué factor incide²⁴.

En general, las dificultades para su administración son un condicionante muy importante de su diseño y se admite, en la mayoría de los países, alejarse de ciertos objetivos teóricos en pos de su

²⁴ La literatura no es concluyente sobre si este tributo es pagado finalmente por trabajadores (traslado hacia atrás), consumidores (traslado hacia adelante) o empresarios (sin traslado). Si bien los clásicos trabajos de Habegger terminan señalando que, en una economía abierta (donde los precios y rendimientos de capital son homogéneos internacionalmente), la carga termina impactando sobre los trabajadores, [Auerbach \(2006\)](#) afirma que la incidencia es diferente según se aplique a los dividendos, las utilidades retenidas por las empresas o los intereses recibidos por los acreedores de la empresa. Para [Stiglitz \(1973\)](#), el impuesto de sociedades es equivalente a un impuesto sobre los beneficios, siempre que se permita deducir los intereses de los préstamos.

rendimiento. Incluso su misma existencia (algunos dudan de que las sociedades deban tributar diferente a sus dueños) se justifica como una forma de resguardar el muy avalado impuesto personal a la renta. También, esas dificultades condicionan los diferentes métodos (separación o integración entre la sociedad y el accionista). Los métodos de integración total son menos distorsivos pero su control es complejo. La Argentina los ha utilizado todos a lo largo de la historia y siempre se han observado grandes problemas de control.

La calidad de la administración tributaria ha llevado a que el impuesto esté en cabeza de las sociedades, más allá de su incidencia, porque en el trade-off eficiencia-recaudación se privilegió la mayor recaudación que proviene de rentas no laborales. En aquellos países con alta eficiencia en la gestión tributaria, se ha avanzado en disminuir la presión sobre las empresas y aumentar la presión sobre las personas. No es claro que este sea el camino para países menos eficientes en la recaudación de impuestos y con problemas estructurales como la inflación y la informalidad. Hoy, hay un importante debate sobre esta fuente de imposición a nivel internacional (ver sección [“Debates actuales sobre la economía de la tributación”](#)).

La evolución de la recaudación de este tributo en Argentina muestra un crecimiento importante entre la década de los noventa (cuando aportó 1,2% del PIB) y la actualidad (aporta casi 3% del PIB). Esto tuvo que ver con reformas en el diseño (incorporación del concepto de renta mundial²⁵ ([Ley 24073](#)), unificación de alícuotas en el 30% y luego suba al 35%) y con la interrupción del ajuste por inflación de los balances a partir de 2001, que permitieron alcanzar un nivel recaudatorio similar al promedio de los países de América Latina y los de la OCDE.

Además de los desafíos planteados, la principal discusión en este tributo se encuentra en sus efectos sobre la inversión. Al respecto, la reforma tributaria de 2017 rebajó la alícuota sobre las sociedades, aumentando la que recae sobre la distribución de dividendos, con el objetivo de incentivar la inversión. Con una alícuota general del 35% hasta 2017, se aprobó una reducción gradual que la habría reducido a un nivel del 25% a partir de 2020. No es claro que esto hubiera sido exitoso, y la experiencia internacional y la literatura tampoco es transparente al respecto ([Kopp et al., 2019](#)).

Las reformas de 2017 se suspendieron a finales de 2019 cuando se decidió mantener una tasa general del 30% para el Período fiscal 2020. Luego, en virtud de la Ley 27630, se introdujo un régimen de alícuotas progresivas del 25%, 30% y 35% de acuerdo con los ingresos netos anuales, que es el que permanece en la actualidad.

En este tributo, rigen diversos incentivos (exenciones²⁶, créditos fiscales, regímenes de amortización acelerada²⁷) y regímenes de promoción de la inversión sectoriales²⁸ y regionales²⁹, parte de los cuales conforman una porción cálculo de gasto tributario ya presentado, aunque no existen estudios que hayan evaluado el efectivo impacto de estos.

Seguridad social

Los tributos sobre la seguridad social en Argentina están conformados por tres componentes de acuerdo con sobre quiénes recae la carga legal: a) aportes sobre los trabajadores, b) sobre los empleadores y c) sobre los trabajadores autónomos (que hacen, en forma conjunta, aportes como trabajadores y empleadores).

25 Esto significa cobrar a los residentes sobre las rentas generadas en todo el mundo (con las limitaciones de los tratados de doble imposición que se establezcan).

26 Promoción industrial. Decretos [2054/92](#), [804/96](#), [1553/98](#) y [2334/06](#).

27 Promoción e inversiones en bienes de capital y obras de infraestructura de la industria manufacturera ([Ley 26360](#)); Exploración y explotación de hidrocarburos ([Ley 26154](#)), Biocombustibles ([Ley 26093](#)).

28 Minería ([Ley 24196](#)), Promoción de las Sociedades de Garantía Recíproca ([Ley 24467](#)), Régimen para la promoción y el fomento de la investigación y el desarrollo científico y tecnológico ([Ley 23877](#)), Economía del Conocimiento ([Ley 27506](#)).

29 Promoción económica de Tierra del Fuego ([Ley 19640](#)).

Los **aportes personales** constituyen uno de los tributos más importantes para el financiamiento contributivo (40%) de la seguridad social. La alícuota del régimen general es del 11% del salario y la de regímenes especiales es del 13% (docentes, investigadores, luz y fuerza, YCRT) o 18% (Poder Judicial, Servicio Exterior). Existe un tope a la base imponible (de los aportes y contribuciones) equivalente aproximadamente a 11 salarios mínimos y también un haber máximo que el sistema paga, equivalente a 7 haberes mínimos.

Como toda la imposición sobre salarios, se considera, desde hace décadas, un tipo de tributación poco deseable debido a sus efectos asignativos y distributivos, en tanto recae sobre un tipo específico de renta personal. Estas contribuciones más la totalidad de los tributos que tienen como base la nómina salarial (netos de las prestaciones sociales) constituyen la denominada "cuña tributaria", que forma parte de los costos de la mano de obra para los empleadores (OCDE/CIAT/BID, 2016). En cambio, resulta diferente la valoración de estas cargas cuando se destinan a financiar alguna de las prestaciones de la seguridad social, de modo que constituyen el pago de un salario en especie o diferido: "En consecuencia, para conocer el impacto de las cargas sobre los salarios resulta imprescindible considerar en qué medida generan derechos a las diferentes prestaciones de la seguridad social" ([Calligaro y Cetrángolo, 2023](#)). En estas consideraciones, no sólo interesa que los recursos estén asignados a la seguridad social, sino que el sistema genere los suficientes incentivos para que los contribuyentes perciban sus aportes como derechos futuros³⁰.

Las **contribuciones patronales**, que se aplican también sobre los salarios, constituyen la principal fuente de financiamiento contributivo (58%) de la seguridad social. Las alícuotas han sufrido habituales y abruptos cambios en las últimas décadas, de modo que hay, en la actualidad, 48 alícuotas diferentes³¹ (según diversos regímenes, actividades y normativas³²); en parte, es lo que explica las variaciones en el aporte de este tributo a la recaudación total.

Los cambios en las alícuotas y diversas rebajas observadas en la historia³³ tuvieron como objetivo fundamental incentivar el empleo, con el argumento de que existe una relación positiva entre baja del tributo y creación de empleo (por menor costo para las empresas). No hay evidencia que confirme efectos positivos al respecto³⁴, pero sí de generar un enorme costo fiscal con importante impacto en el financiamiento de la seguridad social (Calligaro y Cetrángolo, 2023).

Quienes tributan al régimen de **autónomos** efectúan los aportes previsionales obligatorios con una alícuota del 32% sobre rentas de referencia calculadas en base a cinco categorías. El aporte mensual a diciembre de 2022 de la categoría I fue de \$9003,60 (33% de los aportantes) y el de la categoría máxima, \$39615,30 (8% de los aportantes). Si bien el valor de la categoría está expresada en MOPRES (movilidad previsional), las rentas de referencia están fijadas en valores nominales desde 2006. "También aquí existe un régimen diferencial para autónomos que realicen actividades penosas y riesgosas, que constituye el 2% del total de aportantes".

³⁰ [Bozio et al. \(2019\)](#), en un estudio sobre Francia —que también presenta evidencia para otros países, incluida Argentina—, encuentran evidencia de que el impacto de las contribuciones a la seguridad social (CSS) es diferente de acuerdo a si los trabajadores perciben o no ese pago como un beneficio futuro: en el primer caso, no los considerarán impuestos.

³¹ La alícuota más frecuente (considerando los sistemas previsional, asignaciones familiares, fondo de empleo y PAMI) es del 18% (que involucran el 60 % de los aportantes); luego le sigue la alícuota del 20,4 %, que involucra al 12 % de los aportantes. El resto de aportantes lo hace con alícuota que varían entre 0 % y 27 %

³² El régimen general ([Ley 27541](#)) establece una diferencia de alícuotas si el empleador es público o privado. En los dos casos hay dos alícuotas generales según rama de actividad y hay diferencias entre empleados activos o jubilados. En el caso privado, hay alícuotas especiales para el sector educación con diferencias por región ([Decreto 1520/98](#)), para trabajadores agrarios (Leyes [25191](#), [26727](#) y [23808](#)) y para docentes de universidades privadas ([Decreto 1123/99](#)); para sector salud ([Ley 15223](#) y [Decreto 577/22](#)), rige la Ley de Estímulo empleo estable ([Ley 25250](#)), la protección de talleres para trabajadores con discapacidad ([Ley 24147](#)) y la reforma previsional para trabajadores con requisitos jubilatorios cumplidos ([Ley 27426, art 8°](#)). En el caso del sector público, hay diferencias entre niveles de gobierno, si tienen deuda con PAMI, si son trabajadores de las universidades, etc.

³³ Tanto las generales de 1981/1983, 1994/2001 y 2018, como las diversas normas específicas.

³⁴ La mayoría de los estudios empíricos encuentra que las reducciones en las contribuciones recaen, principalmente, en los salarios de los trabajadores. Por lo tanto, no hay ganancias significativas de empleo o formalización al reducir las tasas de contribución. Asimismo, numerosa literatura ([Beccaria y Maurizio, 2017](#); [Pérez, 2001](#); [Cruces, Galiani y Kidyba, 2010](#)) sugiere que la reducción de la informalidad no depende principalmente de la magnitud de los aportes. En cambio, requiere un conjunto amplio y coherente de medidas que apoyen la creación de nuevos empleos formales y el registro de trabajadores informales.

El universo de trabajadores autónomos es particularmente heterogéneo (incluye desde directivos de empresas o cooperativas, profesionales, prestadores de servicios y trabajadores de la denominada "economía popular") y presenta una fuerte informalidad: según [Salvia et al. \(2018\)](#), mientras que para el total nacional el 63,5 % de los trabajadores tiene empleo regulado (prevalecen las regulaciones laborales, impositivas y previsionales, los mecanismos sindicales o gremiales), en el segmento de "no asalariados", ese empleo de calidad sólo representa el 33,9%.

Como fuera mencionado para el caso del impuesto a las ganancias personales, aquí también la creación y fortalecimiento del régimen simplificado (monotributo) implicó una reducción constante de la población de autónomos, principalmente debido al alto "costo tributario" relativo de este régimen.

Sobre la propiedad

Los impuestos patrimoniales son menos distorsivos (por la inmovilidad de sus bases, por ejemplo) que aquellos que gravan las transacciones y los ingresos; en términos de equidad, son progresivos en la mayoría de los casos o tienen la posibilidad de serlo. Si bien estas cualidades los acercan al tipo deseable de impuestos, se alejan en términos de simplicidad, ya que al requerir la valuación de los activos a gravar, se vuelven costosos para el fisco y/o el contribuyente ([Artana et al., 2015](#)). En particular, resulta un desafío lograr un mecanismo adecuado para la valuación de los activos inmobiliarios.

En Argentina, la propiedad es gravada por los distintos niveles de gobierno a través del impuesto sobre los bienes personales (nacional), inmobiliario (provincial) y una derivación de este a cargo de los municipios: las tasas de alumbrado, barrido y limpieza. Aunque estos tributos se interrelacionan entre sí en tanto las valuaciones catastrales (potestad de las provincias) afectan la base imponible de bienes personales y de las tasas municipales, la coordinación entre niveles de gobierno es débil y, sin dudas, insuficiente, aunque han habido intentos a través de pactos y consensos fiscales (ver sección "[Coordinación tributaria](#)" más abajo).

El más relevante en cuanto a recaudación es bienes personales ([Tabla 1 del Anexo](#)), que grava los activos (salvo los inmuebles rurales, que están exentos) a fin de cada año, valuados de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias (buscando reflejar su valor de mercado). A partir del mínimo no imponible (\$6.000.000 en 2022, equivalentes a 31 remuneraciones promedio de los asalariados sujeta a aportes al SIPA (RIPTE de diciembre de ese año)), la alícuota es creciente, haciendo progresivo al impuesto, aunque con diferencias que dependen, entre otras cuestiones, del lugar de radicación (alícuotas más elevadas sobre los activos radicados en el exterior). A partir del Período fiscal 2022, el mínimo imponible y las escalas se ajustan en forma automática por la inflación anual, a octubre del año anterior al del ajuste, de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor Nivel General (IPC) nacional del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Las provincias gravan el patrimonio a través de los impuestos sobre la propiedad inmueble y sobre los automotores. El primero se aplica a inmuebles urbanos, suburbanos y rurales, con base en la valuación fiscal del terreno y las mejoras, con alícuotas progresivas (aunque con algunos segmentos de alícuotas uniformes) que son determinadas por cada jurisdicción. Existe una alta heterogeneidad entre provincias en el régimen tributario, tanto en términos de valuación de las bases imponibles como de alícuotas.

La recaudación de este impuesto está correlacionada de manera negativa con la imposición de derechos de exportación (especialmente en el caso del impuesto inmobiliario rural) y con la informalidad habitacional, ya que ambos reducen las bases imponibles de las propiedades. Más allá de estos factores, la recaudación de los impuestos sobre la propiedad ha perdido peso en términos del total (nación y provincias) debido a que su alta visibilidad desincentiva al hacedor de política a recaudarlo, comportamiento que se profundiza con la cercanía al contribuyente (provincias y municipios). Esto ha derivado en la desactualización de los catastros para reducir la base imponible. La aceleración de la inflación ha contribuido con este fenómeno, al retrasar más rápidamente la valuación en términos reales.

El **impuesto automotor** se aplica en todas las provincias con diferentes alícuotas (y reducciones a la alícuota general si se trata de vehículos para el transporte de pasajeros o carga), aunque sobre una valuación uniforme determinada por la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y Créditos Prendarios (DNRPA). Los principales problemas de este impuesto radican en que: (i) las disparidades de tasas entre provincias inducen a la radicación de vehículos en jurisdicciones cercanas al lugar de uso que cuentan con alícuotas más bajas, y, más importante, (ii) se grava la demostración de riqueza con consideraciones mínimas de las externalidades negativas del uso de automotores sobre el medioambiente o sus efectos de la circulación sobre la infraestructura de transporte (por ejemplo, no se tiene en cuenta el peso o se deja de gravar autos de mayor edad, más contaminantes, aunque 13 provincias eliminaron o redujeron alícuotas para autos eléctricos, híbridos y a hidrógeno).

Sobre bienes y servicios

El **impuesto al valor agregado (IVA)** es el tributo aplicado sobre bienes y servicios que genera mayor recaudación. Se trata de un IVA tipo consumo³⁵ —con deficiencias en la deducción inmediata de la compra de bienes de capital— con una alícuota general de 21% y otras diferenciales: 27% para servicios básicos (gas, energía eléctrica, entre otros) y 10,5% para un conjunto acotado de bienes y servicios (pan, galletas, legumbres secas, servicios de transporte, servicios de asistencia sanitaria prepaga, ciertos bienes de capital, entre otros). Además de algunas importaciones y las exportaciones, están exentos de este impuesto ciertos bienes y servicios “meritorios” o de la canasta familiar (por ejemplo, libros y servicios educativos).

“Las tasas reducidas y las exenciones (incluso las tasas de 0% que suelen proponerse o aplicarse para ciertos alimentos) pueden no tener los efectos buscados en un impuesto multietápico, que se determina por la diferencia entre débitos y créditos. Esto se debe a que generan acumulación del impuesto (el primer sector de la cadena sin exención o al que se le aplica la tasa general no tiene la posibilidad de acreditar ningún valor, o sólo un valor reducido, en contra de sus débitos en el impuesto), cuestión que se refuerza por el contexto de alta informalidad y de existencia de monotributistas en algún eslabón de la cadena³⁶. La adquisición de bienes de capital suele generar la acumulación de saldos técnicos a favor del contribuyente, que muchas veces sólo pueden recuperarse pasado un largo período de realizada la inversión, cuestiones que implican mayores perjuicios en períodos de alta inflación³⁷. En esta línea, la evidencia empírica muestra que el gasto tributario generado por el impuesto es pro-rico.

Existen distintos mecanismos para retener y percibir el impuesto que tienden a generar en el contribuyente saldos a favor³⁸ y que terminan convirtiendo al IVA en un impuesto sobre los ingresos brutos, en sentido de que deja de ser sólo sobre el valor agregado. Los sistemas de retención y percepción generan distorsiones sobre la actividad, aunque con un buen diseño y alcance más acotado pueden funcionar como un mecanismo eficiente de recaudación. Las distorsiones generadas se expresan en el plano financiero (por los injustificados saldos a favor del contribuyente) y administrativo (elevados costos procesales tanto para el contribuyente como para el fisco).

El problema financiero se agrava en períodos de alta inflación y más si se tiene en cuenta que los plazos para ingresar el impuesto se han ido acortando. Puede ocurrir que el pago deba realizarse antes

³⁵ Un IVA tipo consumo permite deducir de forma inmediata los créditos fiscales por la compra de bienes de capital.

³⁶ Para estos tipos de comerciantes, el IVA compras es un costo, más allá de que el bien esté gravado o exento, dado que, por definición, no le genera débitos fiscales.

³⁷ Con la reforma de 2017 se buscó acotar esta problemática con la institución de un régimen para la devolución de los créditos fiscales o del impuesto facturado originado en la compra, construcción, elaboración o importación definitiva de bienes de uso —excepto automóviles—. De acuerdo con esto, la Ley de Presupuesto de cada año establece un crédito máximo para las devoluciones, y el Ministerio de Hacienda fija el mecanismo de asignación.

³⁸ Los saldos a favor son habituales en los casos de quiebre de alícuotas, es decir, cuando las ventas tienen alícuota reducida (sector agropecuario, transporte) y/o hay un alto componente importado (en Aduana, se cobra un “doble” IVA: la alícuota general más la percepción) o exportado (en general, las exportaciones están desgravadas, pero suele diferir el plazo para devolver lo pagado por el impuesto).

de que se haga efectiva la transacción y considerando que la devolución del impuesto por la compra de bienes de capital no es inmediata. Un elemento problemático adicional se asocia a la inclusión en la base del impuesto de las prestaciones financieras complementarias o accesorias al precio de la operación.

El segundo impuesto de este grupo que más recauda a nivel nacional es el **impuesto sobre créditos y débitos en cuentas bancarias y otras operaciones financieras**. Se aplica sobre operaciones en cuentas abiertas en las entidades regidas por la [Ley 21526 de Entidades Financieras](#) —incluidas las cuentas de pagos—, excepto, entre otros, los sueldos del personal en relación de dependencia, las jubilaciones, las pensiones, las operaciones del Estado nacional, provincial o municipal, o los fondos para la constitución de plazos fijos. La alícuota general es de 6% (con algunas excepciones³⁹) y el sector financiero paga alícuotas diferenciadas (en casi todos los casos mayores) por su propia operatoria.

Este tributo se estableció en 2001 por su alto potencial recaudatorio, en un contexto de extrema necesidad de ingresos fiscales. Su aplicación equivale a introducir un impuesto sobre los ingresos brutos (un impuesto en cascada) que se perfecciona con las transferencias de dinero, que afecta negativamente la asignación de recursos, reduce la intermediación financiera e induce a la informalidad, disminuyendo la base imponible y, consecuentemente, la recaudación de otros impuestos.

Los pagos de este impuesto pueden ser computados a cuenta del impuesto a las ganancias y de la contribución especial sobre el capital de las cooperativas (hasta el 33% de lo pagado en débitos y créditos o 20% si la alícuota es menor al 6%). Las PyMEs registradas en MiPyME están autorizadas a computar el 100% a cuenta del impuesto a las ganancias.

En lo que respecta a los impuestos nacionales, siguen en importancia recaudatoria los **impuestos específicos** sobre ciertos bienes y servicios, que gravan tabacos, bebidas alcohólicas (excluyendo champaña) y analcohólicas⁴⁰, automóviles, seguros, servicios de telefonía, entre otros. La racionalidad para esta tributación radica en disminuir externalidades negativas (corregir fallas de mercado) y minimizar inconsistencias intertemporales en la decisión de los consumidores (tabaco y bebidas alcohólicas) en búsqueda de reducir su consumo. También se justifican para aumentar la recaudación alcanzando a bienes y servicios de demanda poco elástica y de baja evasión o imponer manifestaciones de riqueza con un objetivo redistributivo. En el agregado de impuestos sobre bienes y servicios a nivel nacional, estos tributos han ido perdiendo participación desde un promedio de 24,1% en el período 1992-2002 al 16,6% entre 1993 y 2017, para ubicarse en torno del 13,6% luego de la reforma de 2017. La caída de este componente en 2022 a 11,7% obedece, en su mayor parte, a la baja del impuesto sobre los combustibles (ver *infra*). Para cada bien o servicio se aplica una alícuota diferente, exceptuando ciertos bienes con un valor relativo bajo (por ejemplo automóviles con un valor menor a 4 millones de pesos).

La imposición sobre el tabaco incluye un impuesto adicional de emergencia sobre los cigarrillos, creado en 1995 y que se mantiene desde entonces. Su alícuota es del 7%, aplicada sobre el precio final de venta de los cigarrillos. Junto con otros adicionales, este gravamen financia al Fondo Especial del Tabaco (FET), cuyos recursos se asignan a las provincias productoras de tabaco con el objetivo de subsidiar a los productores tabacaleros y otras actividades relacionadas.

Entre estos impuestos específicos se incluyen los que recaen sobre combustibles líquidos y el dióxido de carbono. A ambos se les aplica un monto fijo por unidad de medida (litro o kilo), que se actualiza por

³⁹ Se duplica en caso de extracciones en efectivo excepto de cuentas de micro y pequeñas empresas, en cuyo caso pasa a la mitad; se reduce a 2,5 % para concesionarias de servicios públicos cuyo capital social pertenezca en no menos del 80 % al Estado nacional.

⁴⁰ La reforma tributaria de 2017 hizo un intento de gravar a las bebidas azucaradas, que fue rechazado por el Congreso Nacional.

el IPC⁴¹. Están exentos el biodiésel y bioetanol, además de aquellos que tengan por destino la exportación o estén afectadas a tráfico o transporte internacional.

En diciembre de 2019 se introdujo, a modo de emergencia y por el término de cinco años, el **impuesto para una Argentina inclusiva y solidaria (PAIS)**. Este grava la compra de billetes y divisas en moneda extranjera (así como su cambio al utilizar tarjetas de crédito), la adquisición de servicios turísticos en el exterior y los bienes importados suntuarios. Excluye medicamentos, plataformas educativas, gastos relacionados a proyectos de investigación y materiales de equipamiento para la lucha contra el fuego, así como a ciertas entidades nacionales (Administración Nacional, empresas del Estado, Estados provinciales y municipios) y adquisición de servicios de transporte terrestre a países limítrofes. Implica una alícuota de 30% general y de 8% para servicios digitales.

Su objetivo principal fue el de desincentivar la compra de moneda extranjera en un período en que volvían a aplicarse restricciones sobre las operaciones de comercio exterior y sobre el movimiento de capitales, y, consecuentemente, la brecha entre el tipo de cambio oficial y los paralelos.

El impuesto encarece los bienes y servicios sobre los que incide y amplía la brecha cambiaria. Sí es cierto que genera ingresos fiscales de bajo costo de administración. Es, en parte, asimilable a un impuesto sobre el comercio exterior.

Entre los tributos provinciales, **ingresos brutos** es el más importante en términos de recaudación (su participación ha sido creciente y genera, actualmente, 3,85 % del PIB) y el segundo entre los que se aplican sobre bienes y servicios si se considera la recaudación de impuestos nacionales y provinciales en forma conjunta. Grava los ingresos brutos devengados de cualquier actividad a título oneroso realizada en jurisdicción provincial. Las alícuotas dependen de las actividades a gravar: las más elevadas se aplican sobre la intermediación financiera y actividades de esparcimiento, y las más bajas, sobre la actividad primaria.

Es un impuesto “en cascada” dado que cada etapa de producción lo carga sobre una base imponible que incluye el impuesto de las anteriores. Esto genera fuertes incentivos antiexportadores y proimportadores, debido a que el costo adicional en cada etapa de la producción local, además de promover actividades relativamente menos gravadas, alienta la integración vertical perjudicando relativamente más a las pequeñas y medianas empresas especializadas, concentrando los mercados y desalentando la inversión. Así, es no equitativo horizontalmente y puede ser regresivo.

Los efectos negativos de ingresos brutos se potencian por la presencia de sistemas de recaudación en la fuente, esto es, regímenes de retenciones, percepciones y pago que introducen costos adicionales a los contribuyentes y que, en muchos casos, implican un aumento en la alícuota efectiva por generar saldos a favor que no pueden ser compensados.

A ello se suman exenciones impositivas y regímenes de promoción sectoriales que discriminan actividades, tamaños y/o regiones productivas. En una mirada de largo plazo, la alícuota general de este impuesto ha tendido a aumentar, y la multiplicidad de alícuotas profundiza la no neutralidad del impuesto e incrementa los incentivos a evadir y eludir.

El **impuesto a los sellos**, también provincial (y cuya participación en el total recaudado pasó de 0,29% en 1991 a 0,44% en 2021), grava todo acto o contrato que deba ser ejecutado/cumplido en territorio

41 En la reforma tributaria del 2017, siguiendo recomendaciones de la OCDE, se estableció un esquema de alícuotas fijas por litro vendido, actualizables trimestralmente de acuerdo con el IPC. El problema principal de esto es que introdujo en el sistema tributario, y para un precio con efectos significativos sobre el resto de la economía, un mecanismo de indexación, creando un círculo vicioso de retroalimentación de aumentos de precios que llevaron, en última instancia, a no corregir —o hacerlo con mucho rezago— el precio de los combustibles. Desde la aprobación de la Ley, la recaudación del ICL perdió casi la mitad de su importancia (bajando de 1 % a 0,5% del PIB), porque no se cumplió la actualización trimestral por IPC, pero también porque con el rezago trimestral de la actualización la recaudación es menor que cuando se aplica un esquema *ad valorem*.

provincial, y toda operación monetaria que represente entrega o recepción de dinero que devengue interés, efectuada por entidades financieras realizada en territorio provincial. Así, este impuesto implica tributar un porcentaje del valor de todos los negocios que los residentes plasman por escrito (alquileres de viviendas o comercios, compra de vehículos o departamentos, obtención de préstamos, provisión de mercaderías para su reventa, toma de seguros, financiamiento de consumo plasmado en el resumen de una tarjeta de crédito, ser titular de una cuenta bancaria, etc.). Originalmente, se trataba de una suma fija por acto, pero hoy se paga en relación directa al monto de cada negocio celebrado, de modo que el pago normalmente excede a la contraprestación por el servicio público, que significa la certificación del acto.

Su principal falla se centra en su elevada carga, que induce a la informalidad y entonces reduce la base imponible de éste y otros impuestos (por ejemplo, ingresos brutos) y, por ende, su recaudación. Además, aumenta la inseguridad jurídica, a la vez que obstruye la generación de garantías.

La alícuota máxima para actos generales va de un mínimo de 0,8% en Río Negro y Santa Fe hasta un 2,4% en San Juan. El valor más frecuente es de 1% en CABA, Catamarca, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, Misiones, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán. Las provincias cobran el impuesto sobre los actos, contratos y operaciones realizados fuera de la jurisdicción propia cuando del texto del contrato resulte que los actos u operaciones deben ser negociados, ejecutados, cumplidos en ella o cuando los bienes objeto de las transacciones se encuentren radicados o situados en el propio territorio provincial.

En relación con el **comercio exterior de bienes y servicios**, los derechos de exportación son el impuesto más relevante en términos de recaudación. Estos gravan el valor FOB de las exportaciones (netas de las mercaderías importadas temporariamente contenidas en el producto exportado y los propios derechos y demás tributos que gravan la exportación) excepto para los productos agrícolas (los derechos se aplican sobre el precio oficial) y el gas natural (sobre el precio más alto en los contratos de importación de Argentina). A noviembre de 2023, las alícuotas varían dependiendo el producto: 25% y 33% para productos agrarios (soja, aceite, biodiésel, entre otros), 12% para productos agroindustriales de economías regionales, 4,5% para la mayoría de los bienes finales industriales e insumos básicos, 3% para insumos elaborados industriales y 0% para materias primas industriales e insumos básicos industriales.

Los derechos de exportación se reintrodujeron en la Argentina en marzo de 2002 luego de la devaluación que terminó con la convertibilidad. Por entonces, se buscaba aumentar la recaudación, limitar el crecimiento de precios inducido por la devaluación y captar parte de la renta extraordinaria con que se estaban beneficiando los exportadores como consecuencia, justamente, de la suba abrupta del tipo de cambio. Las modificaciones de los últimos años incluyen la ampliación del impuesto a la exportación de servicios (a partir de enero de 2019, se fijó una retención del 12%, aunque con un límite fijo de \$4 por dólar exportado, que en ese entonces equivalía a 12% del valor del dólar). A partir de 2020, hasta el 31 de diciembre de 2021, la alícuota se fijó en 5%. Asimismo, desde 2020 cualquier exportación tramitada bajo el régimen de "Exporta Simple" quedó eximida. A partir de mayo de 2021, se redujo la alícuota para exportaciones de entre 500.000 y 1.000.000 de dólares para micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs).

Conceptualmente, los derechos de exportación serían el equivalente a una combinación de un impuesto a la producción y un subsidio al consumo, de modo que desincentivan la primera y benefician al segundo (por menor precio doméstico) y se convierten en un mecanismo para establecer tipos de cambios efectivos diferenciados. Si bien no están prohibidos por la Organización Mundial del Comercio (OMC), las distorsiones que generan sobre el comercio han conducido a que varios acuerdos regionales y algunos acuerdos bilaterales sí lo hagan. También es cierto que la mayoría de los países que los utilizan los aplican sobre productos específicos, y aún aquellos que lo hacen en forma generalizada aplican alícuotas efectivas menores que en nuestro país. Además, los derechos de

exportación son parte de un esquema de imposición múltiple, dado que la renta de la tierra —como se dijo— ya está alcanzada por el Impuesto inmobiliario rural y por el Impuesto a las ganancias.

En el siguiente lugar en términos de recaudación sobre el comercio exterior se encuentran los **derechos de importación**. Estos se aplican sobre las importaciones por tiempo indeterminado como derechos *ad valorem* sobre el valor en aduana de la mercadería o sobre precios oficiales (CIF), si estos fueran superiores. Se aplican diferentes alícuotas: arancel externo común del Mercosur (entre 0% y 35%), intrazona (sólo aplica al sector azucarero, 20%) y extrazona (con máximo de 35%, con excepciones acordadas dentro del bloque).

Si bien pueden beneficiar a las ramas de producción y a los trabajadores que compiten directamente con las importaciones afectadas, los aranceles son contractivos en términos generales: reducen el producto, la inversión y el empleo en el conjunto de la economía.

Regimen simplificado

En 1998 fue instituida la Ley 24977 de [Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes](#), conocida como monotributo. Desde entonces, ha habido numerosos cambios en su diseño. Actualmente, existen, además del principal, dos regímenes complementarios: el de cooperativas de trabajo y el de promoción para los trabajadores independientes. Todos son de carácter nacional.

El régimen general aplica a personas naturales y jurídicas tanto productoras de bienes como proveedoras de servicios que cumplen determinados requisitos de ingresos anuales máximos, características de locales, uso máximo de energía y que no pueden ser importadores ni tener más de tres actividades en simultáneo. Por su parte, el de trabajadores independientes cubre a personas físicas mayores de 18 años de edad con una única actividad independiente y fuente de ingreso, y que no posea un local o establecimiento estable; excluye a importadores, jubilados, empleados en relación de dependencia, empleadores que contribuyen al impuesto sobre bienes personales y a quienes cuentan con más de 2 años de graduado universitario.

Estos regímenes integran los impuestos a las ganancias, al valor agregado y las contribuciones al sistema previsional de los pequeños contribuyentes. Divididos en distintas categorías, los monotributistas deben ingresar un impuesto determinado a partir de sus ingresos brutos anuales. La categoría más baja del monotributo se corresponde con la tributación de los dos subregímenes. A partir de ese monto, el contribuyente se recategoriza de acuerdo con sus ingresos en las distintas categorías del monotributo. Una vez excedidos los ingresos de la categoría más alta, el contribuyente debe pasar al régimen general, lo que supone un salto significativo en la carga tributaria ([Gráfico 5](#), en la sección “A los ingresos y beneficios”). A partir del cambio en 2021 ([Ley 27618 de Régimen y Sostenimiento e Inclusión Fiscal para Pequeños Contribuyentes](#)), se buscó una amortiguación de ese salto, al establecerse un mecanismo de transición entre regímenes (descuento para los primeros tres años desde la inscripción al régimen general equivalente al 50% del saldo deudor del IVA en el primer año, el 30% en el segundo y el 10% en el tercero, descuento del crédito fiscal en el IVA de los 12 meses previos al traspaso de régimen y cómputo de estos gastos en la declaración del impuesto a las ganancias del primer año). Para acceder a los beneficios, se impone que los ingresos brutos no superen el 50 % de los de una microempresa, según lo establece la Secretaría de Emprendedores y de la Pequeña y Mediana Empresa (SEyPyME). Esto es, a junio de 2023, ingresos brutos, incluidos impuestos, por el equivalente a 2.3 veces el máximo de la mayor categoría del monotributo para el caso del sector servicios.

Existen exenciones para determinados contribuyentes de las categorías más bajas. En esta línea, se permitió la incorporación de los socios de cooperativas de trabajo y los productores de tabaco, azúcar, yerba mate y té.

Este tipo de regímenes presentan un *trade off* principal, ya que disminuyen los costos administrativos y aumentan el cumplimiento del contribuyente, pero reducen la recaudación del fisco. Asimismo,

la literatura remarca otros objetivos (y sus disyuntivas), tales como aumentar la formalización de la economía (aunque con incentivos a mantener empresas en un tamaño pequeño), incrementar la protección social (pero con costos de eficiencia), aumentar la base imponible (pero con con riesgos de fraude y/o informalización o subreporte) y facilitar la transición hacia el régimen general (pero fomentando el comportamiento estratégico para no pasar ciertos umbrales, lo que se llama, habitualmente, enanismo fiscal).

Si bien el régimen fue capaz de incorporar contribuyentes al sistema en las últimas décadas ([Amadeo, 2017](#); Farías, 2009; Moreira, 2019), fomentó la subdeclaración de ingresos y la subcontratación, y también desincentivó la expansión de las empresas, lo que disminuyó la recaudación del régimen ([Cetrángolo et al., 2013](#)). Así, a diciembre de 2022, el 79,1% de los aportantes lo hacía en las categorías más bajas (A a D), lo que puede explicarse por el citado alto salto impositivo que supone el cambio entre regímenes ([Gráfico 5](#)), y, en menor medida, entre categorizaciones dentro de cada subrégimen. Por otra parte, el muy bajo grado de recategorización entre el monotributo y el régimen general erosiona la base imponible de los impuestos que reemplaza (Amadeo, 2017; Salim y D'Angela, 2006) e introduce obstáculos a su buen funcionamiento y diseño.

En términos de la recaudación, la del monotributo registró su máximo en los primeros años de su implementación para luego descender y estabilizarse hacia los últimos dos períodos. No obstante, en términos del PIB, tuvo una dinámica diferente, ya que registró su máximo entre 2012 y 2015; posteriormente, ese índice bajó.

Coordinación tributaria federal

De acuerdo a nuestra Constitución Nacional, los recursos tributarios provienen, en forma concurrente, del gobierno federal y de los gobiernos subnacionales, lo que vuelve necesario coordinar, tanto entre nación y provincias (vertical) como entre las provincias (horizontal), en lo que hace al diseño (política) de los tributos como a su cobro (administración tributaria).

La coordinación es central para que la política tributaria cumpla su rol, para mejorar el cumplimiento tributario y para atender las externalidades interjurisdiccionales (Porto, 2002). Las fallas actuales al respecto constituyen uno de los principales problemas del sistema.

Política tributaria

En materia de coordinación y de atribuciones tributarias entre niveles de gobierno, la reforma constitucional de 1994 significó cambios profundos. De acuerdo con el esquema allí definido, el Gobierno nacional ejerce su potestad: (i) en forma exclusiva, excluyente y permanente sobre los derechos de importación y exportación; (ii) en forma concurrente y permanente con las provincias, sobre los impuestos indirectos; y (iii) con carácter transitorio y bajo condiciones excepcionales (que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan) sobre los impuestos directos (que deben ser proporcionalmente iguales en toda la nación). Consecuentemente y en forma taxativa, resultan potestad de los gobiernos provinciales: (i) en forma permanente, los impuestos directos; (ii) en forma concurrente y permanente con el Gobierno nacional, los impuestos indirectos. Los municipios poseen facultades tributarias derivadas en consonancia con las que cada provincia constitucionalmente les asigne.

Desde la reforma constitucional quedó establecido, además, que tienen el carácter de coparticipables todas las contribuciones definidas por la nación no vinculadas a derechos de exportación o importación, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica. El Congreso Nacional tiene la responsabilidad de establecer y modificar las asignaciones específicas de recursos coparticipables por tiempo determinado, por ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. Los fondos que se nutren con recursos tributarios de asignación específica —fundamentalmente, y en este orden, el impuesto sobre los combustibles, PAIS,

capital de las cooperativas y sobre cigarrillos para el FET—alcanzaron, en 2022, a 2,3% de la recaudación tributaria nacional total⁴².

Los cambios en atribuciones tributarias no afectaron en forma directa al régimen de coparticipación federal de impuestos que había sido instituido en 1988 ([Ley 23548 de Coparticipación Federal](#)) de forma transitoria. Sin embargo, la reforma otorgó rango constitucional a la coparticipación y ordenó el reemplazo del sistema vigente por uno nuevo no más allá de diciembre de 1996. Como dicho mandato se encuentra incumplido, el instrumento sobre el que se estructura la coordinación de la política tributaria federal se sostiene en una situación anómala: ante la inexistencia de un régimen sustitutivo, su vigencia se logra a través de la prórroga automática de la Ley de 1988.

La reforma constitucional buscó proteger a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires (CABA) de eventuales discrecionalidades del Poder Ejecutivo Nacional al imponer: (i) que toda modificación a la Ley de Coparticipación requiere de un acuerdo de todas las provincias, la aprobación del Congreso con mayoría calificada y la ratificación de las legislaturas locales; (ii) que la eventual transferencia de funciones de gobierno debe ir acompañada de la reasignación de recursos y contar con el acuerdo de la legislatura local. Así, el Gobierno federal está impedido de tomar decisiones unilaterales en materia de coparticipación, además de que quedaría establecida la automaticidad en la remisión de los fondos.

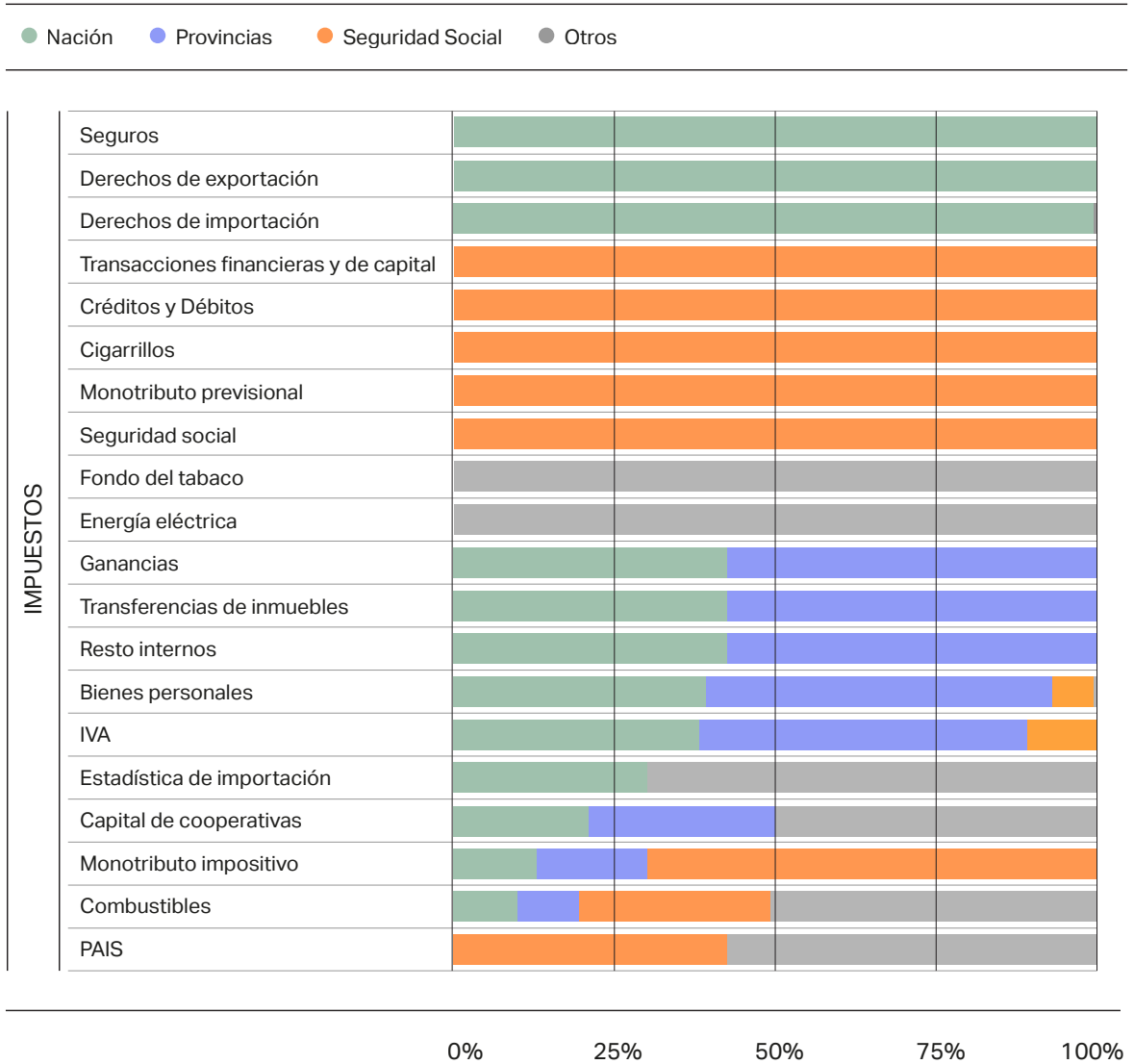
En suma, la principal norma de coordinación, subordinada a la Constitución Nacional, que define la existencia de un régimen de transferencias, la masa coparticipable y el Organismo Fiscal Federal, es la Ley de Coparticipación. En esa ley, más allá de establecer la distribución primaria (entre nación y provincias) y secundaria (entre provincias) de recursos coparticipables, se definen compromisos de las partes respecto del diseño de tributos que están fuera del sistema (recursos propios subnacionales). En la redacción actual del Artículo 9° de la Ley se consignan compromisos respecto de no aplicar tributos análogos a los coparticipados, a cuestiones de diseño de tributos locales como los impuestos sobre los ingresos brutos, sobre sellos o tasas retributivas de servicios.



⁴² Si bien es cierto que el total de recursos involucrados es poco significativo, uno de los problemas que estos enfrentan es la discrecionalidad con la que dichos montos son utilizados o distribuidos.

Participación de los recursos tributarios. Distribución de la composición del origen de la recaudación (% del total), por recurso (2022)

Gráfico 6



Fuente: Fundar con base en Mecon

El régimen de coparticipación federal de impuestos fue modificado con asiduidad y de manera significativa desde principios de los años 90, generando el referido en forma habitual como laberinto de la coparticipación federal de impuestos. El Gráfico 6 y la [Tabla 2 del Anexo](#) resumen las asignaciones de tributos vigentes al año 2022, incluyendo no sólo el reparto entre nación, y provincias, sino hacia instituciones o fondos específicos.

La búsqueda y concreción de sucesivos acuerdos entre Nación y Provincias respecto de la asignación de recursos tributarios tiene origen en diversos factores, entre los que se destacan (sin asignar orden de prelación entre ellos): la fuerte dependencia del conjunto de las provincias de recursos de origen nacional y la imposibilidad —dados objetivos en pugna y la conformación de equilibrios de poder de las partes involucradas— de avanzar en la redacción de una nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos; la tributación provincial sostenida en ingresos brutos, un impuesto con altos costos de asignación y eficiencia y significativos problemas de coordinación entre jurisdicciones (ver sección ["Administración tributaria"](#)); la persistencia de fuertes déficits fiscales del gobierno consolidado —y en particular del gobierno nacional—; y la historia de salvatajes de la Nación a las provincias.

Esta historia comenzó en el año 1992, esto es, no mucho tiempo después de la sanción de la Ley de Coparticipación, y tuvo un hito en 2017. Este acuerdo se caracteriza por su intención de racionalizar la estructura tributaria provincial a través, entre varias acciones, la reducción del peso de IIBB en las actividades primarias o aguas arriba (para transformarlo progresivamente en un impuesto similar al de las ventas finales⁴³) y la coordinación de tributos, unos sobre el patrimonio y otros sobre bienes y servicios, como combustibles.

En cada uno de los años subsiguientes el consenso de 2017, sufrió modificaciones que suspendían varias de sus cláusulas, hasta que en 2021, el Consenso Fiscal V ([Ley 27687](#)) estableció nuevas reglas de juego y dejó sin efecto las obligaciones asumidas en los consensos previos que no quedaran a la fecha vigentes, exonerando a las provincias por todo incumplimiento previo. La Tabla 1 sintetiza las principales medidas tributarias de los sucesivos acuerdos. De él surge que la mayor parte de aquellas tendientes a coordinar y simplificar el sistema fueron, finalmente, abandonadas.

Síntesis de la evolución de la propuesta e implementación de los Consensos Fiscales (2017 - 2021)

		Efecto positivo: medida simplificadora o que tiende a una buena coordinación o a un sistema más eficiente				
		Efecto neutro				
		Efecto negativo: la eliminación o suspensión de una medida de efecto positivo				
Categoría del compromiso	Medidas/ consensos	2017	2018	2019	2020	2021
Masa coparticipable	Coparticipar la totalidad del impuesto a las ganancias	Implementado				
	Detraer el impuesto al cheque de la masa coparticipable	Implementado				
Impuesto sobre el patrimonio	No crear nuevos impuestos nacionales	Implementado	Suspendido			
Bienes personales	No incrementar la alícuota	Implementado	Suspendido			
Sellos	Alícuota máxima y eliminación gradual a 2022	Implementado	Postpuso un año	Suspendido	Suspendido	Incrementó los techos sin bajas graduales
Ingresos brutos	Desgravar las exportaciones y servicios provistos en el exterior	Implementado		Suspendido	Suspendido	Implementado
	Exenciones y techos de alícuota (con bajas graduales hacia 2022)	Implementado		Suspendido*	Suspendido*	Incrementó los techos sin bajas graduales
	Suspensión de alícuotas máximas para intermediación financiera				Implementado	
Impuesto inmobiliario	Fijar alícuotas entre 0,5 % y 2 %	Implementado		Suspendido	Suspendido	
Impuestos específicos	Derogación de aquellos que gravan la transferencia de combustible, gas, energía eléctrica, entre otros	Implementado		Suspendido	Suspendido	
Impuestos Automotores	Alícuota mínima anual del 2 %	Implementado			Implementado	
Tributos sobre nómina salarial	Derogación	Implementado			Suspendido	

Fuente: Fundar con base en las leyes de los Consensos Fiscales I, II, III, IV y V.

⁴³ El Consenso Fiscal I llama también a adecuar el funcionamiento de regímenes de retención, percepción y recaudación, y evitar generación de saldos a favor inadecuados o permanentes. Además, busca establecer un mecanismo de devolución automática al contribuyente del saldo a favor generado por retenciones y percepciones.

Administración tributaria

Para el cobro de los tributos también existen instancias (normas, organismos, acuerdos) de coordinación vertical (nación-provincias) y horizontal (entre provincias).

Como Organismo Fiscal Federal, existe la Comisión Federal de Impuestos (CFI), que controla el régimen de la Ley 23548 con roles de coordinación vertical y referidos a política tributaria. Además, el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal (CFRF), que controla el cumplimiento de las reglas establecidas en la [Ley 25917 de Responsabilidad Fiscal](#), debería, en materia tributaria, realizar el seguimiento de la cláusula referida a la presión tributaria global, según la cual nación y provincias adoptarán políticas tributarias que tiendan a armonizar y no aumentar la presión tributaria legal.

Así como la CFI tiene un rol primordial en la coordinación tributaria vertical (entre nación y provincias), la coordinación horizontal para IBB, en sus aspectos de administración tributaria, están a cargo (desde 1953) de la Comisión Arbitral (COMARB). Junto con la Plenaria, son los organismos del Convenio Multilateral.

Como expresan Verneti y Capellano (2023):

“Con el advenimiento del siglo XXI se amplía el rol asumido por la Comisión Arbitral, la cual comienza a gestionar sistemas informáticos (mucho por sistemas de adhesión voluntaria) que permiten armonizar distintos aspectos de la gestión tributaria que antes se encontraban dispersos entre las distintas jurisdicciones, y pasan a estar concentrados en el seno de la Comisión Arbitral, simplificando la gestión de las administraciones tributarias y de los contribuyente alcanzados por esas obligaciones”.

Además de estos sistemas que se encuentran coordinados en el ámbito de la COMARB y con la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) ([Arias, 2022](#)), las jurisdicciones tienen diversos y numerosos sistemas de percepción, retención y recaudación que no se encuentran coordinados y armonizados. De esta forma, generan múltiples retenciones/percepciones sobre una misma operación, costos de cumplimiento al contribuyente y saldos a favor.

En los diversos consensos fiscales firmados entre las provincias y el Gobierno nacional durante la actual gestión presidencial y la anterior, se explicitaron cuestiones en el sentido correcto. Sin embargo, la falta de una autoridad de aplicación de estos consensos impide controlar la efectividad de su cumplimiento. Sin lugar a duda que una nueva Ley de Coparticipación es la oportunidad para jerarquizar estos compromisos y establecer una mayor coordinación de este tributo.

En resumen, se observa cierto vacío institucional y fragmentación en la coordinación tributaria. La CFI regula las relaciones verticales y horizontales de política tributaria, pero limitada a la coparticipación federal de impuestos. La COMARB es un ámbito de coordinación horizontal, pero sólo para algunos temas de administración tributaria de IBB. El organismo encargado de las valuaciones nunca se puso en funcionamiento, y el CFRF, que tendría como atribución coordinar la presión tributaria —aunque la cláusula que lo instituye es poco precisa—, no lo hace.

Mientras tanto, se han puesto en práctica mecanismos parciales, como convenios bilaterales de determinadas provincias con la AFIP y la implementación del Registro Único Tributario o monotributo unificado, que han mostrado efectos positivos en cuanto a reducir costos de cumplimiento para el contribuyente y aumentar la eficacia de las administraciones tributarias.



Hacia un sistema tributario armónico

Lineamientos generales

Es claro que el sistema tributario argentino tiene problemas de diseño, de modo que existen espacios para realizar mejoras en la estructura tributaria. Al mismo tiempo, vinculado a lo anterior y con una jerarquía similar, hay enormes problemas de coordinación federal —que a su vez determinan decisiones de política tributaria— y de administración tributaria.

La descoordinación federal —evidenciada en una Ley de Coparticipación que se sancionó en 1988 de forma transitoria y que, por mandato constitucional, debió haber sido reemplazada no más allá de fines de 1996— y las debilidades para recaudar generan limitaciones a la hora de proponer reformas. Esta especie de círculo vicioso actual hace pensar que la integralidad de la reforma es indispensable, más allá de que se pueda implementar en forma secuencial o progresiva. También implica que una Ley de Coparticipación no sólo es necesaria para definir cuestiones vinculadas a la distribución primaria (en términos de asignaciones específicas, por ejemplo) y actualizar los coeficientes de distribución secundaria, sino, fundamentalmente, para mejorar la coordinación tributaria federal.

Si bien el sistema tributario puede cumplir varios objetivos, la experiencia argentina lleva a pensar en la necesidad de priorizar el objetivo de financiador del presupuesto público.

Como filosofía general de esta reforma, se puede afirmar que, si bien desde una mirada conceptual el sistema tributario puede cumplir varios objetivos, la experiencia argentina lleva a pensar en la necesidad de priorizar el objetivo de financiador del presupuesto público⁴⁴, para aportar a la estabilidad macroeconómica y al desarrollo, al tiempo que su nivel (expresado por el lado del gasto) es decidido por los representantes de los ciudadanos en los diversos cuerpos legislativos.

Sumando a este criterio general vinculado a decisiones de la sociedad en la arena política, la propuesta, en esta etapa, evita tratar cuestiones de economía política (intereses y poder de negociación de las partes involucradas) que necesariamente están presentes en toda reforma de políticas públicas.

Cualquier propuesta de reforma tributaria debe contemplarse dentro de una estrategia de estabilización y formalización de la economía, teniendo en cuenta que el diseño del sistema ayudará con dicha formalización.

Por su parte, la inflación y la informalidad, dos características estructurales de la economía argentina, influyen significativamente en el sistema tributario, a la vez que el sistema tributario en estas. Ejemplos de ello son la necesidad habitual de recurrir al financiamiento monetario (lo que incrementa las presiones inflacionarias y potencia un tributo no legislado: el impuesto inflacionario), y la informalidad parcialmente generada por la alta presión tributaria y los altos costos de cumplimiento. Así, cualquier propuesta de reforma tributaria debe contemplarse dentro de una estrategia de estabilización y formalización de la economía, teniendo en cuenta que el diseño del sistema ayudará, o por lo menos no

⁴⁴ Por esta razón se ha preferido no ahondar en las propuestas de tributos que pueden tener otros objetivos (salud, medio ambiente, género, asignaciones específicas y política industrial), los cuales, sin dudas, pueden formar parte de otra etapa de la reforma, en un contexto mucho más adecuado.

interferirá, con dicha formalización. No debemos perder de vista que, dada la presión tributaria efectiva, la presión que soporta el sector formal es significativamente mayor.

Para evitar los efectos de la inflación sobre la estructura tributaria, se propone hacer operativa la unidad tributaria establecida en la [Ley 27430](#) (2017) como unidad de medida de valor homogénea a aplicar sobre los importes fijos, impuestos mínimos, escalas, sanciones y todo otro parámetro monetario contemplado en las leyes de tributos y demás obligaciones cuya aplicación, percepción y fiscalización se encuentre a cargo de la AFIP, incluidas las leyes procedimentales respectivas y los parámetros monetarios del Régimen Penal Tributario. Para ello es necesario enviar un proyecto de ley para transformar en unidades tributarias los valores nominales vigentes en los diversos tributos al momento de la reforma.

Por otra parte, en la propuesta de reforma tributaria que se plantea, se hace una especial consideración en el objetivo de mejorar la formalización de la economía, aunque su resolución necesariamente deba implicar otro tipo de políticas.

Respecto de la composición, según surge de lo hasta aquí analizado, resulta necesario disminuir el peso de impuestos sobre bienes y servicios (incluidos los que recaen sobre el comercio exterior) que tienen características no deseables ([ver subsección sobre estructura tributaria](#)) y reforzar los que recaen sobre los ingresos y el patrimonio. A su vez, en estos últimos es necesario lograr un mayor equilibrio entre los diferentes tipos de rentas para evitar un sesgo excesivo sobre las rentas del trabajo.

Es necesario disminuir el peso de impuestos sobre bienes y servicios, que tienen características no deseables, y reforzar los que recaen sobre los ingresos y el patrimonio.

Una cuestión adicional tiene que ver con la problemática vinculada al cambio climático y el medioambiente, y las posibilidades que brinda la política tributaria para lidiar con ella a través de la introducción de impuestos sobre el carbono y otros contaminantes ([Blanchard et al., 2023](#)). Si bien en este caso el móvil principal es la corrección de externalidades, resulta una vía adicional para la obtención de recursos. Con esta doble justificación es que proponemos el aumento de la tributación sobre las emisiones de carbono.

Por último, una cuestión transversal a la propuesta de reforma tributaria: cualquier modificación que implique cambios (tanto en cantidades como en la asignación) de recursos públicos y que, por ende, afecte —de manera no deseada— la prestación de bienes y servicios por parte del Estado, tiene que planificarse y, seguramente, secuenciarse en etapas. A los efectos de síntesis, en este documento se esbozan propuestas tal como debieran quedar al final de una transición, cuyas características o mecanismos no se detallan. El principal motivo para ello es que desconocemos en qué circunstancias macroeconómicas esta propuesta se aplicaría: con plan de estabilización previo o no; con cambios en los precios relativos (por ejemplo, tipo de cambio, tarifas) o no; en coordinación con la introducción de una nueva Ley de Coparticipación Federal o no. En última instancia, se trata de una propuesta de largo plazo que tiene como objetivo tender a cobrar, en mayor medida, impuestos que generen menos distorsiones en la economía, buscando mayor progresividad y aprovechando la recaudación que pueda provenir de impuestos que ayuden a mitigar externalidades negativas.

El esquema siguiente sintetiza las condiciones, objetivos y características de la propuesta.

Síntesis de la propuesta Fundar de reforma tributaria

REFORMA TRIBUTARIA FUNDAR

- Prioriza el objetivo de financiar el presupuesto público (sin modificar la presión tributaria)
- Busca minimizar costos generados sobre la actividad económica (con la mira puesta en la sostenibilidad y el crecimiento)
- Promueve la equidad y contribuye a reducir la desigualdad y la informalidad
- Plantea la necesidad de encarar los problemas de coordinación y administración tributaria y ofrece vías para enfrentarlos
- Propone una alternativa ante el deterioro recaudatorio generado por la inflación

Esquema 1

Estrategias	Instrumentos	
Mejorar la estructura tributaria	Reforzar los impuestos a ingresos y patrimonio	
	Ingresos laborales	Asalariados: unificar aportes personales y ganancias de personas físicas
		Autónomos: IVA a cuenta de Ganancias (tope) y Aportes + Impuesto Negativo a renta
		Monotributo: suba alícuotas efectivas + Transición a régimen general
	Ingresos no laborales	Unificar alícuota en el 35% + establecer impuesto mínimo + adicional renta RRNN
	Propiedad* (bienes personales, Inmobiliario)	Ampliar bienes personales
	Disminuir el peso de los impuestos a bienes y servicios	
	IVA	Eliminar exenciones y alícuotas diferenciales
	Bienes y servicios con características no deseadas**	Débitos y créditos a cuenta de otros impuestos + Eliminar retenciones exportaciones
Bienes y servicios que corrigen externalidades	Aumentar el alcance del impuesto al carbono	
Mejorar la coordinación federal y la administración tributaria	Modificar la Ley de Coparticipación	
	Jerarquizar un organismo fiscal federal a cargo de:	Coordinación de diseño y recaudación (regímenes) de ingresos brutos**
		Valuación de inmuebles para impuestos patrimoniales*
Mitigar los efectos de la inflación sobre la recaudación real	Hacer operativa la Unidad Tributaria	
Potenciar la recaudación	Implementar incentivos al cumplimiento tributario	

Fuente: Fundar.

Coordinación y administración tributaria

Coordinación federal

La necesidad de coordinación entre niveles de gobierno en materia tributaria se puede resumir en dos grandes temas.

Por un lado, está pendiente la sanción de una nueva Ley de Coparticipación. Toda reforma tributaria que afecte la masa coparticipable requerirá de algún acuerdo entre nación y provincias, al menos transitorio. Es fundamental esta norma para, además de establecer la nueva distribución primaria y secundaria, actualizar las normas sobre analogías de impuestos y características de tributos locales como IBB y sellos, colaborando, de esta forma, con una necesaria estabilidad tributaria.

Por otro lado, estrechamente relacionado con lo anterior, se requiere de un acuerdo federal para jerarquizar un organismo federal que coordine cuestiones de administración tributaria de tributos subnacionales y ayude a la simplificación del sistema tributario. Un organismo de esta índole puede abaratar costos y generar ganancias de productividad en la recaudación, así como aumentar los ingresos tributarios en virtud del control cruzado y de la disponibilidad de información de todas las jurisdicciones.

La sanción de una nueva Ley de Coparticipación es imprescindible: toda reforma tributaria que afecte la masa coparticipable requerirá de algún acuerdo entre nación y provincias; además, se requiere de un acuerdo federal para jerarquizar un organismo federal que coordine cuestiones de administración tributaria y ayude a la simplificación del sistema.

Un camino podría ser fortalecer a la Comisión Arbitral (COMARB)⁴⁵ como organismo de armonización horizontal, ampliando sus competencias a fin de: (a) fijar reglas de funcionamiento que armonicen los regímenes locales —no coordinados— de las jurisdicciones, incluyendo pautas que permitan evitar superposiciones; (b) ayudar a que las jurisdicciones acuerden un sistema para que los agentes presenten sus DDJJ en forma única y simplificada, y de manera coordinada con la Administración Federal de Impuestos; (c) mejorar el funcionamiento del Régimen de Compensación (saldos a favor de IIBB), acordando un nuevo sistema de compensación entre las jurisdicciones locales (dando competencia a la Comisión Plenaria del Convenio Multilateral); (d) regular el funcionamiento de los regímenes de recaudación y resolver sobre si estos se encuentran o no armonizados; (e) aprobar una norma modelo de procedimiento tributario armonizada; (f) administrar un domicilio fiscal electrónico único para las jurisdicciones locales; (g) reglar la forma de llevar adelante verificaciones y fiscalizaciones conjuntas entre distintas administraciones tributarias; (h) discutir y establecer pautas de armonización de otros tributos locales y de simplificación y coordinación de regímenes de retención, percepción, pago a cuenta y recaudación en la fuente (Vermetti y Capellano, 2023).

La armonización y coordinación de regímenes entre las distintas jurisdicciones aumenta la flexibilidad y simplicidad en su aplicación y funcionamiento. A su vez, facilita la tarea de contribuyentes y agentes de las administraciones tributarias.

Este organismo podría ser, también, el encargado de negociar reformas en el impuesto sobre los ingresos brutos, en el sentido de propender a desgravar la actividad primaria y manufacturera (debido a su piramidación en la cadena y a la alta incidencia de las exportaciones en estos sectores), armonizar y coordinar regímenes de retención y percepción, y tender a las DDJJ conjuntas con el IVA.

Dadas estas funciones para el impuesto sobre los ingresos brutos y la exagerada carga del impuesto de sellos, que induce a la informalidad y resiente la seguridad jurídica, podría iniciarse una revisión conjunta para coordinar, simplificar y, eventualmente, reducir alícuotas de este impuesto, en línea también con la armonización de las valuaciones de las propiedades inmuebles. Reducir las alícuotas del impuesto de sellos no sólo baja la carga sobre el sector formal, sino que reduce significativamente también los costos de cumplimiento para los contribuyentes.

⁴⁵ La COMARB es el organismo encargado de la solución de los problemas que pudieran originarse en la aplicación del Convenio Multilateral. Previene y dirime los conflictos que se presenten en relación con la interpretación de sus normas. Además, posee funciones procesales, principalmente, de organización, centralización y distribución de la información para la correcta aplicación del Convenio, lo que la ha llevado a constituirse en uno de los más importantes organismos de apoyo para las administraciones tributarias de los fiscos provinciales. Está integrada por un presidente, un vicepresidente y siete miembros pertenecientes a las distintas jurisdicciones. CABA y PBA participan siempre un lugar en el directorio; los restantes cinco puestos rotativos se eligen por región (Noreste, Noroeste, Cuyo, Centro y Sur).

En la misma línea, y ayudando a fortalecer este organismo, podrá asignársele la misión de coordinar las valuaciones de inmuebles, absolutamente necesaria en el proceso de privilegiar impuestos sobre el patrimonio. Para ello, en primer lugar debería determinar procedimientos y metodologías de aplicación uniforme, para lograr que estas valuaciones tiendan a reflejar valores de mercado.

La decisión de proponer a la COMARB como institución para la coordinación tributaria se sustenta en dos argumentos principales. Por un lado, dado que ya existen varios organismos con alguna (más o menos específica) responsabilidad de coordinación en materia impositiva o fiscal (la Comisión Federal de Impuestos y el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, por ejemplo), privilegamos la idea de no generar nuevas estructuras y elegir el organismo que maneja el impuesto (IIBB) que enfrenta el desafío más importante de coordinación. De hecho, en la reforma tributaria de 2017 se definió la creación del Organismo Federal de Valuación de Inmuebles, que se quiso impulsar en 2022, pero que aún no llegó a fundarse. Por otro lado, las responsabilidades actuales de la COMARB son, en buena medida, muy cercanas a varias de las funciones que se quieren fortalecer o generar, con lo que los conocimientos y dotación de recursos existentes permitirían minimizar los costos a afrontar por las nuevas tareas.

Simplificación e incentivos al cumplimiento

Aunque proponer un plan de fortalecimiento de la administración tributaria excede el alcance de este trabajo, adelantamos una mirada sobre el tema apuntando a aumentar la productividad del sistema. La complementamos con la incorporación de incentivos para el mejor cumplimiento.

Para unificar o armonizar procedimientos tributarios, sería útil establecer una norma que implique la ampliación del Registro Único Tributario (RUT), simplificando la inscripción y pago de tributos mediante la utilización de procesos armonizados que incluyan la preinscripción de impuestos, que conduzca a la determinación de un domicilio fiscal electrónico único por contribuyente para todas las jurisdicciones y que unifique los procedimientos determinativos y recursivos, el régimen sancionatorio y la consulta vinculante, entre otras cuestiones

El objetivo es fijar pautas comunes que armonicen la actividad de las administraciones tributarias locales y la administración tributaria federal, favoreciendo el intercambio permanente y estable de información de los contribuyentes e incluyendo información proveniente del sistema financiero y comercial. En cualquier caso, no se altera la cuestión de competencia de las jurisdicciones locales en cuanto a la regulación de todos los aspectos vinculados a la prescripción tributaria, aunque se acuerda con las administraciones locales que su regulación será armonizada al ordenamiento vigente en los tributos federales. En esta línea, se propone normar sobre la libre utilización de la clave fiscal de AFIP como medio de autenticación, la eliminación del secreto fiscal entre jurisdicciones y el derecho de las administraciones locales a vincular servicios propios con AFIP para facilitar la tarea diaria de los contribuyentes.

Complementariamente, como un elemento adicional que induce a la toma de conciencia sobre la tributación, proponemos explicitar el IVA contenido en el precio aún para los consumidores finales.

A los efectos de lograr mejoras en el cumplimiento tributario y disminuir la presión sobre el sector formal, se proponen mecanismos de incentivos que, además, ayudan a la formalización. La idea es que aquellos contribuyentes que estén al día con todas sus obligaciones y sean calificados por la AFIP como de muy bajo riesgo, obtengan créditos fiscales que podrán utilizarse en cualquier impuesto — sólo dependiendo de la jurisdicción—. Los montos dependerán del tipo de contribuyente y, en forma directa, de la persistencia de su registro en calidad de contribuyente de muy bajo riesgo.

Una estructura tributaria más armónica

Por las razones mencionadas en el diagnóstico (sección "[Diagnóstico del sistema tributario argentino](#)"), las propuestas siguientes apuntan a aumentar el peso de los tributos que recaen sobre ingresos laborales (ver la primera subsección aquí abajo), no laborales ("[Tributos sobre ingresos no laborales](#)") y patrimonios ("[Tributos sobre la propiedad](#)"), y disminuir el peso de algunos de los tributos que recaen sobre bienes y servicios con características no deseables ("[Tributos sobre bienes y servicios](#)").

Tributos sobre ingresos laborales

A los efectos de pensar lo tributario, es útil descomponer al mercado laboral en cuatro sectores: 1) asalariados privados y públicos formales, donde rigen las normas laborales, impositivas y previsionales; 2) trabajadores por cuenta propia (autónomos y monotributistas) formales; 3) empleos permanentes, pero fuera de las normas (asalariados y por cuenta propia, es decir, informales), incluso trabajando en unidades formales, con alta rotación y muy baja protección pública y gremial; y 4) un sector con predominio de trabajo por cuenta propia, con ausencia de normas sociales o laborales regulatorias, y con un ingreso por debajo del nivel de subsistencia. En este grupo se ubica la economía popular.

Para cada uno de estos sectores se hace necesario pensar en políticas tributarias específicas que simplifiquen el sistema actual, de acuerdo con la propuesta que se presenta estilizada en la siguiente tabla:

Síntesis de las iniciativas de la reforma tributaria sobre los ingresos laborales por sector

Sector	Iniciativa propuesta	Sección
Trabajadores asalariados	Unir aportes personales y ganancias personas físicas	Asalariados
Trabajadores cuenta propia (autónomos y monotributistas)	Modificar régimen de autónomos (fracción de IVA a cuenta de Ganancias; 3.3.1.b y d) mejorar el monotributo (3.3.1.c)	Autónomos, Monotributo y Contribuciones patronales
Cuenta propia informal (economía popular)	Impuesto negativo a la renta	Autónomos

Tabla 2

Asalariados

Las principales conclusiones en el diagnóstico de los tributos sobre ingresos de las personas físicas son: 1) que la tributación sobre rentas del trabajo es una fuente progresiva que aporta a la equidad y que todo sistema tributario debe tener; 2) que existe descontento sobre esta fuente debido al excesivo peso sobre rentas del trabajo, lo que implica que los gobiernos de turno estén siempre intentando bajar su carga; 3) que ha sido un desafío mantener la estructura del tributo en una economía con alta inflación (deducciones para diferenciar quién y cuánto paga); y 4) que los efectos negativos sobre el mercado laboral de los aportes personales a la seguridad social (que recaen sobre la misma base imponible que el impuesto a las ganancias de la cuarta categoría) dependen de si estos se consideran o no salarios futuros. Al relacionarlas, surge una propuesta que simplifique y aproveche (no pierda) esta fuente de recursos, que implique unir, en un solo tributo, los aportes personales a la seguridad social con el impuesto a las ganancias sobre los asalariados en un tributo progresivo sobre los ingresos, y destinar su recaudación al sistema de seguridad social (que es la principal fuente de déficit público)⁴⁶.

⁴⁶ Al analizar la experiencia internacional de este tipo de esquemas, surge el exitoso caso de Australia por ser uno de los países que ha implementado la unificación de aportes e impuesto a los ingresos, dejando las contribuciones patronales por separado. Al aplicar un esquema de alícuotas progresivas, que van desde el 9 % al 45 % y con un salario mínimo no imponible, el impuesto representa cerca del 57 % del total de la recaudación. Nueva Zelanda también presenta un impuesto sobre el ingreso personal unificado, donde se determina un ingreso imponible con base en los diferentes tipos de ingresos gravables (sueldos, inversiones, alquileres, etc.). Se le aplica una escala de alícuotas progresivas en cinco tramos (en función del nivel de ingreso) desde 10,5= % a 45 % ([Lodola et al., 2016](#)).

Con respecto a los tributos sobre ingresos de las personas físicas, la propuesta es unir, en un solo tributo, los aportes personales a la seguridad social con el impuesto a las ganancias sobre los asalariados en un tributo progresivo sobre los ingresos, y destinar su recaudación al sistema de seguridad social, que es la principal fuente de déficit público.

Lo anterior, además de ganar en equidad, posibilitará un diseño más simple de la tributación sobre rentas laborales, eliminando la necesidad de definir deducciones, mínimos no imposables y otros parámetros que han sido muy difíciles de mantener en el tiempo sin generar inequidades horizontales. Además, podría implicar una disminución de la carga tributaria sobre los salarios más bajos, estableciendo que el aporte progresivo comience, en los tramos de salarios más bajos, con una alícuota inferior al 11% actual.

De esta manera, se lograría ampliar esta fuente equitativa de tributación y complementar con la propuesta de impuesto negativo que se describe más adelante.

Autónomos

Respecto de los que desarrollan su actividad económica sin relación de dependencia laboral, ya se mencionó que están experimentando una carga relativamente alta. Esto, seguramente, explica una parte de la informalidad de sus operaciones.

A los efectos de disminuir su carga impositiva, se propone tomar como pago a cuenta de ganancias lo pagado por IVA, con un tope. Esto último, al involucrar tributos coparticipables y no coparticipables, implica acuerdo federal. También se propone, dado este beneficio, limitar hasta un determinado porcentaje de la facturación la justificación de gastos de la actividad. No se impide descontar un porcentaje mayor, sino que, para hacerlo, se requiere autorización con inspección previa de AFIP.

Respecto de los trabajadores por cuenta propia informales (economía popular), se propone establecer un impuesto negativo a la renta administrado por la AFIP.

Respecto de los trabajadores por cuenta propia informales (economía popular), se propone establecer un impuesto negativo a la renta administrado por la AFIP. La idea es que el nivel de base imponible mínimo establecido para estar alcanzado en el nuevo impuesto sobre el ingreso, que podría ubicarse en un 50% del salario mínimo, vital y móvil⁴⁷, funcione como un crédito fiscal para todas las personas mayores activas (informales). Entonces, si los ingresos declarados son cero, ese crédito se convierte en un subsidio. En el tramo en que se declaran ingresos inferiores al mínimo para estar alcanzado, el subsidio es decreciente hasta llegar a cero. Cuando los ingresos declarados son mayores a ese mínimo, la persona comenzaría a pagar un impuesto, aunque, en toda la transición, su ingreso total es siempre creciente y no hay desincentivos a la formalidad. Esta medida tiene varias ventajas administrativas (tanto para el Estado como para el contribuyente), como, por ejemplo, que el trabajador esté formalizado tenga o no ingresos, a la vez que mantiene los incentivos para trabajar, dado que el aumento de ingresos declarados siempre aumenta el ingreso total.

⁴⁷ En la actualidad, la base imponible mínima para establecer contribuciones es un quinto del salario mínimo vital y móvil.

Monotributo

Hoy, hay 2,4 millones de monotributistas activos⁴⁸, la mayoría de ellos en las categorías más bajas. Además, hay 13 provincias que han adherido al monotributo integrado, logrando buenos resultados en materia de formalización de actividades. Estas condiciones ameritan la continuidad del régimen, aunque con cambios que permitan una transición automática y sin saltos abruptos hacia el régimen de tributación general (ver Gráfico 7, donde, sólo para el tramo de ingresos cubierto por el monotributo, se expone cómo quedaría la carga tributaria sobre autónomos, monotributistas y asalariados luego de las reformas propuestas).

Reformulación de la carga tributaria. Comparación de la situación actual y la propuesta de reforma Fundar de la carga tributaria (IVA, ganancias y seguridad social, % del ingreso bruto) por categoría ocupacional, según nivel de ingreso (categorías del monotributo) (2022)

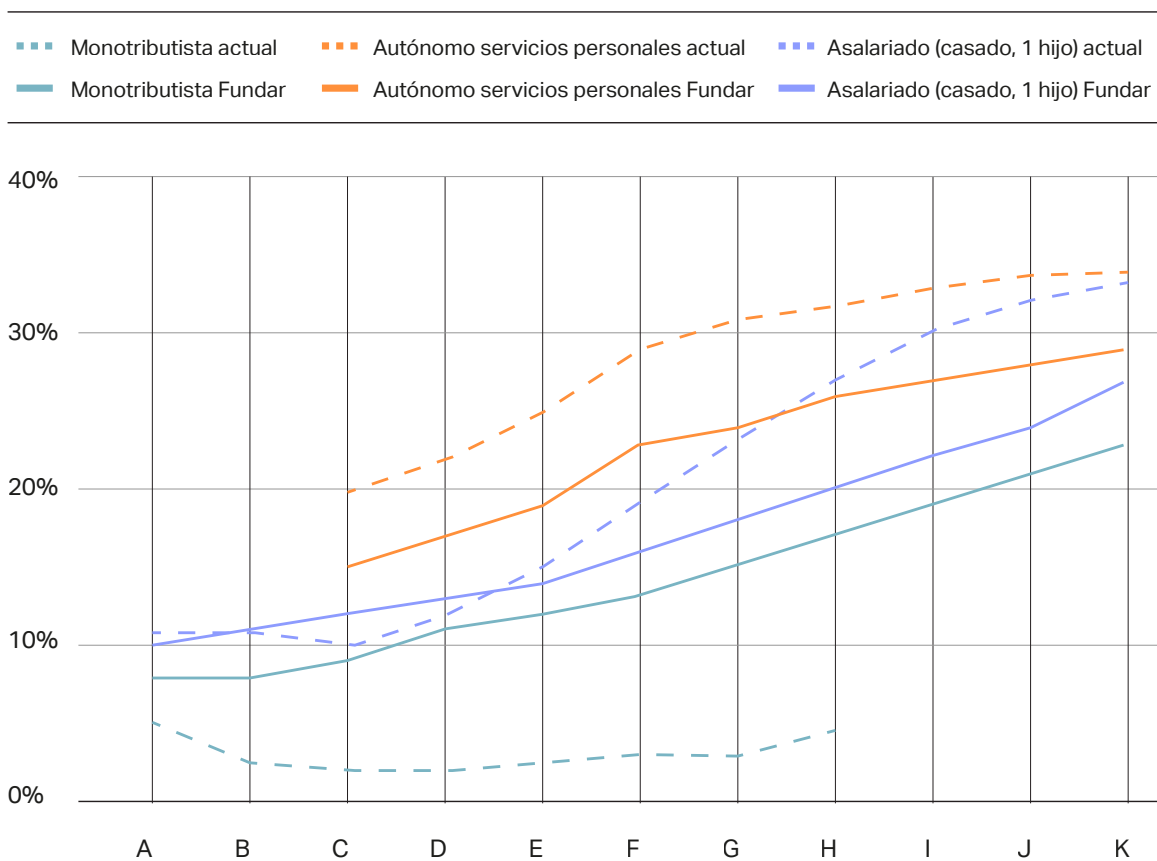


Gráfico 7

Fuente: Fundar con base en Anuario AFIP

Proponemos sobre el actual esquema:

- (i) reducir el número de categorías, que podrían pasar de las actuales 11 a 6;
- (ii) fijar el límite superior de ingresos en unidades tributarias hasta el equivalente a 160 salarios mínimos o 52 RIPTes para los servicios (el que sea mayor); el máximo de ingresos brutos para los productores de bienes será 1.5 veces el establecido para servicios;

⁴⁸ Boletín Estadístico de la Seguridad social, activos, marzo 2023. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

- (iii) fijar, para la categoría más baja, pagos impositivos y previsionales que contengan una alícuota, sobre los ingresos brutos medios, no inferior al 75% de la establecida para el impuesto único a los ingresos de los trabajadores asalariados;
- (iv) la alícuota será progresiva hasta alcanzar, en la máxima categoría, un valor efectivo un escalón inferior a la abonada por un trabajador autónomo, con el fin de evitar el efecto umbral entre este régimen y el general;
- (v) el haber previsional al que se accedería sería igual a la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM);
- (vi) para las categorías que sólo incluyen a productores de bienes, se introduce la posibilidad de compensar un porcentaje del crédito de IVA por las compras mediante la utilización de la Factura Electrónica (FE).

Además, invitar a las provincias que aún no se han sumado al régimen de monotributo unificado a hacerlo.

Contribuciones patronales

La actual dispersión en las alícuotas de este tributo responde a diversos incentivos sobre el empleo (sectoriales o regionales), cuya efectividad es dudosa. Teniendo esto en cuenta, y en línea con focalizar la política tributaria con el objetivo de financiador, este tributo se tendría que homogeneizar a los efectos de fortalecer el financiamiento de la seguridad social. Al eliminarse todos los tratamientos especiales (por sector, geográficos, mínimos no imposables, topes máximos) se podría unificar y rebajar la alícuota general efectiva.

Tributos sobre ingresos no laborales

Habiendo tratado las propuestas sobre rentas laborales en la sección anterior y parte de pequeños empresarios, en esta sección se tratan reformas para mejorar el cobro sobre rentas no laborales (de capital y empresariales que no entran al monotributo).

La recaudación de este tributo mejorará automáticamente con la eliminación de las retenciones a las exportaciones⁴⁹, pero, a los efectos de disminuir la evasión y elusión, se propone unificar la alícuota en el 35% y establecer un impuesto mínimo calculado sobre las ventas o sobre el stock de activos, que podrá ser tomado a cuenta del impuesto sobre los ingresos no laborales. Es importante limitar en el tiempo los diversos regímenes de incentivos detallados en la sección "[A los ingresos y beneficios](#)" y reglar que la continuación o nuevos regímenes deben ser evaluados rigurosamente.

También se propone establecer un adicional sobre la renta de recursos naturales para gravar rentas extraordinarias, además de las actuales regalías sobre la producción (que generan ingresos desde la primera unidad producida) y del impuesto regular sobre la renta de las empresas (que permite gravar la renta normal de las empresas como la de otros sectores de la economía). Este esquema puede resultar sumamente atractivo para naciones en desarrollo que desean maximizar los ingresos fiscales, proporcionando a la vez estabilidad a los inversores al desincentivar revisiones tributarias abruptas en momentos de fluctuaciones en los precios de los recursos naturales o cambios en las condiciones económicas, como los observados en contextos de devaluación monetaria ([FMI, 2012](#)).

La base imponible de este adicional, que sigue la experiencia internacional (Brown tax), puede tomar diversas variantes, buscando siempre gravar rentas por encima de lo normal y estableciendo una

⁴⁹ Ver sección "[Tributos sobre bienes y servicios](#)"

sobre alícuota sobre una utilidad neta (o flujo de caja neto), que surge de aplicar a la utilidad contable deducciones como: 1) una sobreamortización anual por pérdidas acumuladas hasta que sean recuperadas (Australia) o 2) por tiempo limitado (Reino Unido); 3) una deducción por un rendimiento imputado sobre el patrimonio neto contable (Noruega) o 4) una deducción de intereses a una tasa teórica, eliminando, de ese modo, cualquier distinción entre el financiamiento mediante deuda y mediante capital propio (Brasil, Italia, Bélgica). El mecanismo a utilizar deberá ser definido de forma taxativa y clara en la ley correspondiente, de modo que puede adoptar alguno o una combinación de los mencionados, y de ningún modo puede quedar al arbitrio de eventuales manejos discrecionales.

Tributos sobre la propiedad

Ya se ha mencionado que los tributos sobre la propiedad deben fortalecerse, no sólo con objetivo de agregar equidad al sistema, sino también para mejorar el cobro de rentas no laborales. En el plano administrativo, los impuestos particulares sobre el patrimonio individual y sobre sucesiones y donaciones permiten la implementación de un control recíproco con el impuesto sobre la renta de personas físicas mediante la comprobación de las DDJJ de ambos tributos ([Velasco, 2019](#)). Además, cada uno de ellos se enfoca en distintos estados temporales del patrimonio de los individuos y la generación de ingresos y riqueza a lo largo de la vida de los contribuyentes

Para ello, en primer lugar, se debe mejorar significativamente la valuación fiscal de los inmuebles (ver sección "[Tributos sobre ingresos no laborales](#)"), lo que mejorará la recaudación de los tributos de todos los niveles de gobierno.

En el caso nacional, existe el Impuesto sobre los bienes personales, que debe ampliarse y coordinarse federalmente. Con respecto a lo primero, se propone eliminar la exención sobre inmuebles rurales y disminuir la que rige para la vivienda propia. Para coordinar y armonizar entre jurisdicciones, se podría tomar como pago a cuenta lo ingresado a las provincias como impuesto inmobiliario y automotor. Además, se propone eliminar la discriminación entre activos localizados en el país y en el exterior.

Para completar, se propone coordinar con las provincias un impuesto personal al enriquecimiento gratuito. Siguiendo a Piketty et al. (2023), la justificación de un impuesto de sucesiones progresivo, que se encuentra presente en la mayoría de los países de la OCDE, se basa en razones meritocráticas y en la idea de que las personas no tienen control sobre el patrimonio que heredan, a diferencia de los ingresos del trabajo o el patrimonio generado por ellos mismos. Al gravar con mayor carga la riqueza heredada, el objetivo es reducir la desigualdad de riqueza y promover condiciones de competencia más equitativas. Asimismo, resulta un complemento apropiado de un impuesto al ingreso cuando las rentas de la propiedad o las ganancias de capital están exentas o gravadas por debajo de lo que lo están los salarios. Además, brinda valiosa información para el control de impuestos sobre la renta y patrimonios, acorde con las nuevas tendencias globales en el intercambio de datos, BEPS, FACTA⁵⁰ y la Convención Multilateral sobre Asistencia Mutua en Materia Fiscal OCDE (Velasco, 2019).

Tributos sobre bienes y servicios

A los efectos de plantear las reformas sobre los tributos que recaen sobre bienes y servicios, para los que Argentina tiene una carga excesiva en la comparación internacional, resulta útil dividirlos en tres grupos: a) IVA, b) aquellos con efectos no deseados, c) los específicos destinados fundamentalmente a corregir externalidades negativas.

Para mejorar la eficiencia recaudatoria del IVA, proponemos avanzar en las siguientes dimensiones: (i) convertir al IVA en uno que sea lo más cercano a un IVA de tipo consumo puro, lo que implicaría tender

50 Iniciativa de Estados Unidos para la implementación de la ley sobre cumplimiento tributario de las cuentas extranjeras (Foreign Account Tax Compliance Act - FACTA) basada en acuerdos bilaterales intergubernamentales para el intercambio de información.

a automatizar las devoluciones para bienes de capital y exportaciones, que habitualmente registran demoras; (ii) tender a eliminar las vías de escape al impuesto que se generan a través de exenciones y alícuotas diferenciadas⁵¹ al alterar el control que genera la cadena débito-crédito, además de producir

pirimidación y acumulación del impuesto.⁵² La alícuota del 27% en los servicios de electricidad, gas y agua para consumos no residenciales encarece relativamente insumos básicos, no tiene efectos recaudatorios significativos ya que los créditos fiscales pueden descontarse en la etapa siguiente (excepto en el caso de los monotributistas que pagan estos servicios con tasas más altas y, al no poder descargar los créditos fiscales, soportan un costo más elevado) y no tiene una justificación económica clara ([Garriga, 2020](#)).

Existe una probada relación entre tratamientos preferenciales y evasión fiscal. Una alícuota uniforme para el IVA simplifica la fiscalización del impuesto al reducir los incentivos al fraude fiscal.

Sobre los tributos con características no deseadas, ya mencionamos la necesidad de mejorar la coordinación federal del impuesto a los ingresos brutos (sección "[Coordinación federal](#)") y la consecuente eliminación del impuesto PAIS en un plan de estabilización con unificación cambiaria ([De la Vega, Libman y Zack, 2023](#)).

Sobre el **impuesto sobre débitos y créditos**, dados sus efectos negativos sobre la formalización y el desincentivo que genera sobre la actividad económica y considerando su efectividad como mecanismo recaudatorio, la propuesta es que funcione solo como un sistema de recaudación de otros tributos. Esto posibilita tomarlo como pago a cuenta de otros impuestos.

Las **retenciones a las exportaciones** debieran eliminarse, y en un contexto de mantener la presión tributaria, la pérdida de recursos se podría cubrir (ver [Tabla 3](#) en la sección "Impacto fiscal") con el adicional sobre renta de recursos naturales, impuesto mínimo a la renta sociedades⁵³, eliminación de la exención de los inmuebles rurales en el impuesto a los bienes personales y el aumento de la recaudación de otros impuestos existentes⁵⁴.

Por último, respecto al grupo de tributos que corrigen externalidades, es necesario fortalecer el **impuesto sobre el carbono**, ya que es una forma poco costosa y carente de toda discrecionalidad para reducir la contaminación. La Argentina grava con tasas efectivas muy bajas en comparación con los países de la región y, dados los subsidios explícitos a los combustibles fósiles y la energía y los gastos tributarios, las tasas efectivas sobre el carbono terminan siendo negativas ([Ahumada et al., 2023](#)).

En general todos los impuestos sobre los combustibles líquidos y el gas natural, que fueron fijados como un impuesto fijo por unidad de medida, no fueron actualizados, de modo que deberían reevaluarse al momento de la reforma y actualizarse por medio de la unidad tributaria.

Impacto fiscal

La reforma prevé pérdida fiscal por retenciones a las exportaciones, débitos y créditos e ingresos brutos (Gráfico 8 y [Tabla 3](#)). Los dos primeros afectan exclusivamente al nivel federal, mientras que IIBB

⁵¹ Cada vez más innecesarias en un contexto donde es posible personalizar tratamientos y otorgar subsidios a sectores determinados.
⁵² Existe consenso (ver, por ejemplo: Garriga, 2020; [CEPAL, 2019; FIEL, 1999](#)) en que la reducción de alícuota o exención de pago del impuesto para algunos bienes y servicios que se realizan por razones de equidad encuentran un mejor tratamiento a través de subsidios focalizados por el lado del gasto.

⁵³ En un país en donde existen serias dificultades de control, y la evasión del impuesto a las ganancias de sociedades es elevada, es preferible tener este tipo de gravamen que asegura no sólo la recaudación, sino que también reduce la inequitativa dispersión en el incumplimiento. Los impuestos mínimos ofrecen además protección contra la erosión de base de las multinacionales (BEPS) especialmente en países emergentes y en vías de desarrollo ([FMI, 2019](#))

⁵⁴ Según Porto, A. (2009), se recuperan dos tercios de la pérdida (1,3 %).

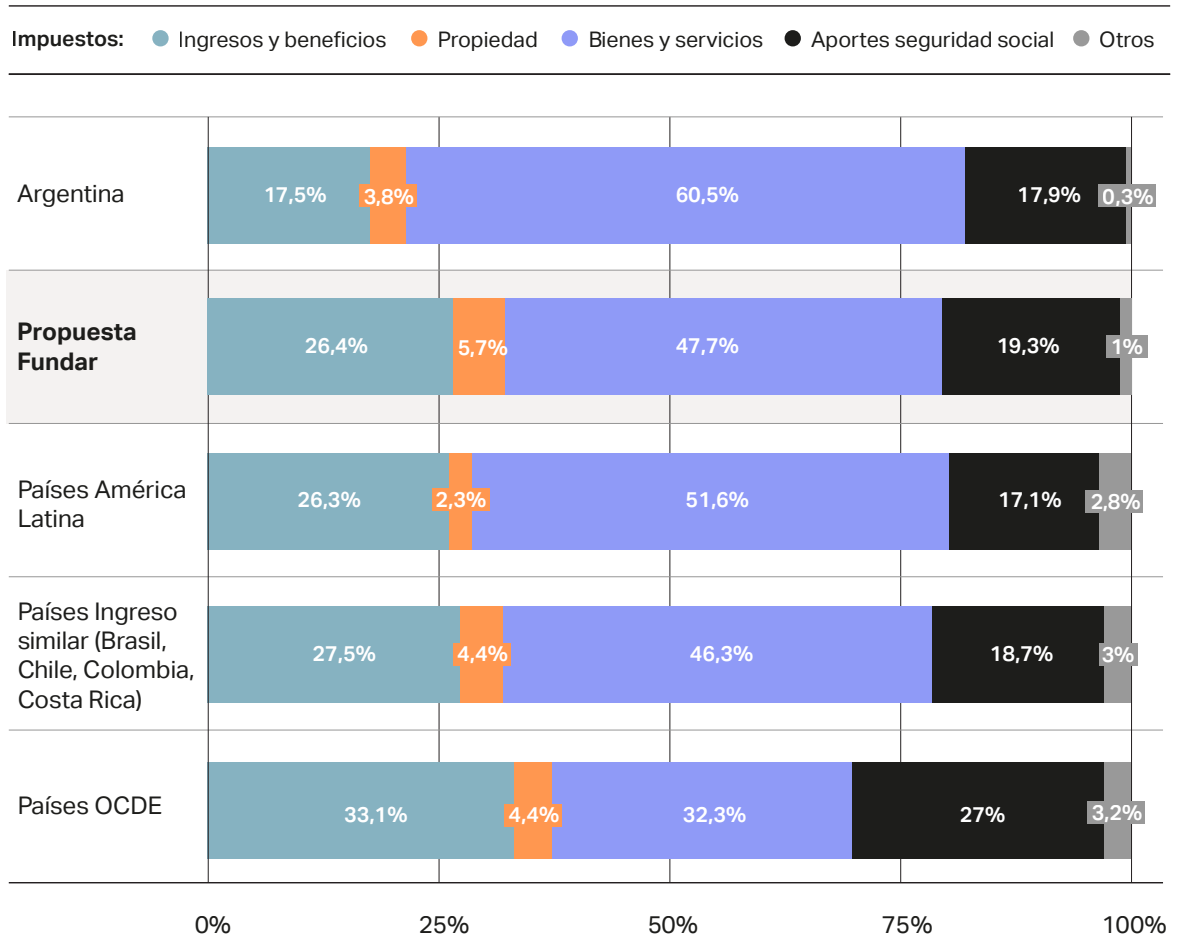
afecta a las provincias. Otra pérdida para las provincias tiene que ver con la unificación de ganancias de asalariados y aportes a la seguridad social, que pasa a ser un tributo afectado a la seguridad social.

Estas pérdidas son compensadas por aumentos de recaudación en otros tributos (bienes personales, renta de recursos naturales, ganancias, monotributo, contribuciones patronales), con lo que la propuesta de reforma resulta neutral en términos de recaudación. A la vez, genera mejores incentivos sobre las decisiones de los agentes económicos y da lugar a un sistema más equitativo.

No se cuantifica el aporte que podría generar las mejores propuestas en IVA, impuesto al carbono e inmobiliarios provinciales, dado que su producido podría ser volcado al programa de incentivos a cumplidores en los diferentes niveles de gobierno y, en un primer momento, si todavía existiera al momento de la reforma, a cubrir la pérdida generada por la eliminación del Impuesto PAIS.

Reformulación de la estructura tributaria. Comparación de las composición de los impuestos (% del total recaudado) en la actualidad y en la reforma propuesta, con los promedios de países de similar ingreso, de América Latina* y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2021)

Gráfico 8



* Nota: en América Latina, los impuestos sobre transacciones bancarias se reclasificaron en el grupo de los impuestos sobre bienes o servicios.

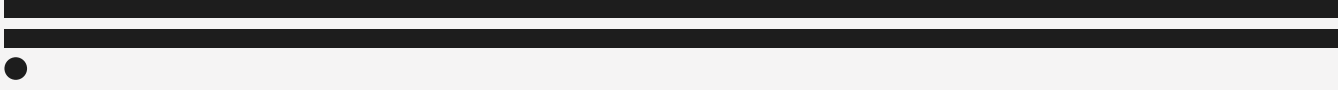
Fuente: Fundar con base en OCDE

Impacto fiscal de la reforma, por instrumento en (% del PIB) (año base 2022)

Tributo	Recaudación 2022	Gobierno federal		Provincias		Consolidado		Fuente
		Pérdidas	Ganancias	Pérdidas	Ganancias	Pérdidas	Ganancias	
Retención a las exportaciones	2,0%	2,0%				2,0%		
Impacto baja de retenciones en otros tributos			0,7%		0,6%		1,3%	Porto (2009)
Débitos y créditos Bancarios	1,6%	1,3%				1,3%		Cálculo propio suponiendo que una parte (20%) no se toma como pago a cuenta, debido a la informalidad de la economía.
Bienes personales	0,5%		0,2%		0,3%		0,6%	Presupuesto 2024 - gasto tributario
Impuesto a la renta de recursos Naturales	0,0%		0,1%		0,2%		0,3%	Cálculo propio con base en experiencia internacional
Ganancias personas físicas / aportes personales SS	4,6%		1,6%	1,1%			0,5%	Cálculo propio con base en datos de Anuario AFIP para la base imponible y una nueva escala de alícuotas progresivas calibradas para lograr el impacto buscado.
Ganancias sociedades	2,9%		0,3%		0,4%		0,7%	Cálculo propio con base en lo que recaudaba la mínima presunta (0,3 %) según DNIAF del MECON y el impacto estimado de unificar alícuotas al 35 % según datos de los Anuarios AFIP
Monotributo	0,0%		0,2%		0,0%		0,2%	Cálculo propio con base en el Anuario AFIP para la base imponible y nuevas alícuotas implícitas acorde con la propuesta formulada
Contribuciones patronales	3,0%		0,2%				0,2%	Presupuesto 2024 - gasto tributario
Ingresos brutos	4,0%			0,4%		0,4%		Cálculo propio basado en el costo de desgravar a toda la agroindustria, estimado de acuerdo al aporte que esas ramas hacen a la recaudación de IIBB en las principales provincias
IVA / programa Incentivos Cumplidores	7,1%							
Impuesto al Carbono	0,5%							
Subtotal REFORMA	26,3%	3,3%	3,3%	1,5%	1,5%	3,7%	3,7%	

Tabla 3

Bibliografía

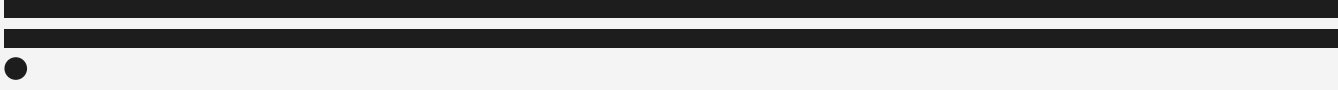


- Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Mirrlees, J., Myles, G., y Poterba, J.M. (2011). [Tax by design](#). Oxford: Oxford University Press.
- Agosto, W. (2017). ["El ABC del sistema tributario argentino"](#). Área de Desarrollo Económico, Programa de Política Fiscal. Documento de Políticas Públicas, análisis 188. CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento).
- Ahumada, H., Espina Mairal, S., Navajas, F. y Rasteletti, A. (2023). [Effective carbon rates on energy use in Latin America and the Caribbean: estimates and directions of reform. Inter-American Development Bank](#). Fiscal Management Division. IV Series. IDB -TN-2656.
- Amadeo, V. (2017). [El monotributo como política tributaria para la formalización laboral](#) [Tesis de Maestría en Políticas Públicas]. Universidad Torcuato Di Tella (UTDT).
- Artana, D. (2005). [Gasto tributario: concepto y aspectos metodológicos para su estimación](#) (Documento de Trabajo N.º 87). Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL).
- Artana, D. (coord.), Guardarucci, I., Lavigne, P., Puig, J. y Susmel, N. (2015). [El sistema tributario argentino. Análisis y evaluación de propuestas para reformarlo](#). (Documento de Trabajo N.º 123). FIEL.
- Arias, R. (2022). [Simplificación tributaria en las provincias argentinas](#) (Documento de trabajo N.º 4). Centro de Asuntos Fiscales.
- Auerbach, A. J. (2006). ["Who Bears the Corporate Tax? A Review of What We Know"](#). J. M. Poterba (ed.), Tax Policy and the Economy, vol. 20. Serie NBER. MA: The MIT Press.
- Barreix, A., D. Benítez, J. C. y Pecho, M. (2017). [Revisando el impuesto a la renta personal en América Latina: evolución e impacto](#). Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/OCDE/Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).
- Beccaria, L. y Maurizio, R. (2017). ["Contribuciones patronales y formalidad laboral. Algunas reflexiones sobre la reforma tributaria"](#). Alquimias Económicas.
- Bird, R. M. (2004). ["Administrative dimensions of tax reform"](#). Asia-Pacific tax bulletin, 10(3), 134-150
- Bird, R. M., y Zolt, E. M. (2008). ["Tax policy in emerging countries"](#). Environment and Planning C: Government and policy, 26(1), 73-86.
- Blanchard, O., Gollier, C. y Tirole, J. (2023) ["The Portfolio of Economic Policies Needed to Fight Climate Change"](#). Annual Review of Economics, 15(1):689-722. Bozio, A., Breda, T., & Grenet, J. (2019). ["Does Tax-Benefit Linkage Matter for the Incidence of Social Security Contributions?"](#). IZA Institute of Labor Economics, DP No. 12502,
- Calligaro, F. y Cetrángolo, O. (2023). [El financiamiento de la protección social universal: la relevancia y el impacto de las cotizaciones a la seguridad social sobre el mercado laboral](#) (Documento de Trabajo WIEGO N.º 47). WIEGO
- Carbajo Vasco, D. (2013). [La tributación de las rentas del capital en América Latina](#). Documento GIZITC-CIAT
- Cetrángolo, O. y Gomez Sabaini J.C. (2007); ["Política tributaria en Argentina. Entre la solvencia y la emergencia"](#). Serie Estudios y Perspectivas, 38, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cetrángolo, O y Gomez Sabaini J.C. (2009). ["La imposición en la Argentina: un análisis de la imposición a la renta, a los patrimonios y otros tributos considerados directos"](#). Serie Macroeconomía del Desarrollo, 84, CEPAL, GTZ. División de Desarrollo Económico.
- Cetrángolo, O., Goldschmit, A., Gómez Sabaini, J. C., y Morán, D. (2013). [Desempeño del Monotributo en la formalización del empleo y la ampliación de la protección social](#) (Documento de Trabajo N.º 4). Oficina de la OIT en Argentina.
- CIAT (2007). ["Desafíos y Tendencias Mundiales en Administración Tributaria"](#). Revista de Administración Tributaria, 26,
- _____. (2011). [Manual de buenas prácticas en la medición de los gastos tributarios. Una experiencia iberoamericana](#).
- CEPAL (2019). [Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2019: políticas tributarias para la movilización de recursos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible](#).
- Cobham, A. y Jansky, P. (2018). ["Global distribution of revenue loss from corporate tax avoidance: re-estimation and country results"](#). Journal of International Development, 30, 206-232.
- Corbacho, A, Fretes Cibils, V y Lora, E. (2013). [Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo](#). BID.
- Cruces, G. , Galiani, S. y Kidyba S. (2010). [Payroll Taxes, Wages and Employment: Identification through Policy Changes](#) (Documento de Trabajo N.º 93). Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS).
- De la Vega, P., Libman E., y Zack, G. (2023). [El mercado de cambios bajo la lupa. La transición hacia la unificación](#). Fundar.
- Diaz de Sarralde Miguez, S. (2017). [El Impuesto sobre el Valor Agregado: Recaudación, Eficiencia, Gastos Tributarios e Ineficiencias en América Latina](#). CIAT.
- Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (DNIAF). (2022). [Impuesto sobre los Créditos y Débitos en Cuentas Bancarias y otras operatorias. Evolución de alícuotas](#).
- _____. (2023). [Tributos vigentes en la República Argentina a nivel nacional](#). Actualizado al 31.12.2022.
- Farías, G. (2009). Monotributo como herramienta de formalización: Pros y contras. Seminario "Economía informal en Argentina: los desafíos de la inclusión". OIT.

- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) (1998). [La Reforma Tributaria en la Argentina](#). Tomo II. FIEL.
- _____. (1999). [La distribución del ingreso en la Argentina](#). FIEL.
- _____. (2006). [La presión tributaria sobre el sector formal de la economía](#). Buenos Aires. FIEL.
- _____. (2012). Regímenes fiscales de las industrias extractivas: Diseño y aplicación. Departamento de Finanzas Públicas.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2019). [Policy Paper Corporate Taxation In The Global Economy](#). IMF Policy Paper.
- Garriga, M., y Lódola A. (2019). "[Impuesto al Valor Agregado: Gasto Tributario y Evasión](#)". Blog de Economía del Sector Público.
- Garriga, S. (2020). "[Repensando el Impuesto al Valor Agregado](#)". Estudios Económicos, vol. XXXVIII, 76, pp. 197-222.
- Gómez Sabaini, J. C., Jimenez J. P. y Morán, D. (2015). "[El impacto fiscal de la explotación de los recursos naturales no renovables en los países de América Latina y el Caribe](#)". Documento de Proyecto en el marco de las actividades del Proyecto Corea (ROK/14/003). CEPAL
- Gómez Sabaini, J. C. y Morán, D. (2016). "[Evasión tributaria en América Latina: Nuevos y antiguos desafíos en la cuantificación del fenómeno en los países de la región](#)". Serie Macroeconomía del Desarrollo, 215. CEPAL.
- _____. (2020). "[Estrategias para abordar la evasión tributaria en América Latina y el Caribe: avances en su medición y panorama de las medidas recientes para reducir su magnitud](#)". Serie Macroeconomía del Desarrollo, 215 CEPAL.
- Gómez Sabaini, J. C., Jimenez J. P. y Martner, R. (eds.) (2017). [Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina](#). CEPAL.
- Güçeri, İ. y Slemrod, J. (2023). "[Taxing the rich \(more\)](#)". Oxford Review of Economic Policy, 39, 399-405.
- Hallak, J. C.; Bril Mascarenhas, T.; Pezzarini, L.; Bentivegna, B. y Park, L. (2023). [Diagnóstico del Régimen de Tierra del Fuego](#). Fundar.
- Independent Comision for the Reform of International Corporate Taxation (ICRICT) (2022). [An emergency tax plan to confront the inflation crisis](#).
- Jiménez, J. P., J. C. Gómez Sabaini y A. Podestá, Compiladores (2010). [Evasión y equidad en América Latina](#). CEPAL/GTZ.
- Jiménez, J. P., Lorenzo, F., Mahon, J. y Viñales, G. (2021): [Hacia el fortalecimiento integral de la imposición sobre la riqueza y la propiedad en América Latina: nuevas oportunidades y viejos desafíos](#). Laboratorio Fiscal Tributario, CINVE.
- Kopp et al. (2019). [U.S. Investment Since the Tax Cuts and Jobs Act of 2017](#). IMF Working Paper.
- Ley 27429 de 2017. [Consenso fiscal I](#).
- Ley 27469 de 2018. [Consenso fiscal II](#).
- Ley 27542 de 2019. [Consenso fiscal III](#).
- Ley 27634 de 2020. [Consenso fiscal IV](#).
- Ley 27687 de 2021. [Consenso fiscal V](#).
- Lódola, A. Velasco, P. Tobes, L. y Puig, J. (2016). [Explorando la imposición única a los ingresos en Argentina](#). XLIX Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas (Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba)
- Ministerio de Economía (2018). [La Reforma Tributaria Argentina de 2017](#).
- Moreira, C. (2019). Análisis comparativo de los regímenes especiales de tributación para MIPYMES en la Unión Europea y en América Latina: Casos de España, Chile y Argentina. Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- OECD (2016). [Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy](#). OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project.
- OECD/IDB/CIAT (2016). [Taxing Wages in Latin America and the Caribbean 2016](#). OECD
- OECD (2022). [Pricing Greenhouse Gas Emissions: Turning Climate Targets into Climate Action](#), OECD Series on Carbon Pricing and Energy Taxation, OECD.
- Ohnsorge, F. y Shu, Y. (eds) (2022). [The Long Shadow of Informality: Challenges and Policies](#). International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- Pérez, E. (2001). "[La Reducción de Aportes Patronales ¿Estimula el empleo? Un análisis para la Argentina durante la Convertibilidad](#)". Ciclos en la historia, la economía y la sociedad, ¿11, (22), 65-85.
- Piketty, T., Saez, E., and Zucman, G. (2023). [Rethinking Capital and Wealth Taxation](#). Oxford Review of Economic Policy, 39(3), 575-91.
- Porto, A. (2009). "[Efecto fiscal de los impuestos sobre las exportaciones \(retenciones\)](#)". En Política Agroindustrial: fundamentos para el desarrollo sostenido y sustentable de la agroindustria (pp. 145-185). Foro de la Cadena Agroindustrial
- _____. (2002); Microeconomía y Federalismo fiscal. Universidad Nacional de La Plata
- Rasteletti, A. y Saravia, E. (2023); [Gasto tributario y evasión en el impuesto al valor agregado en América Latina y el Caribe](#). BID Salim, J., y D'angela, W. (2006). Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes: Monotributo. Dirección de Estudios, AFIP.
- Salvia, A. Fachal, M. N. y Robles, R. (2018). "[Estructura social del trabajo en la Argentina: Un sistema ocupacional heterogéneo, desigual y segmentado](#)". En: Salvia, A., Piovani, J. I. (coords.). La Argentina en el Siglo XXI: cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual. Siglo XXI.
- Secretaria de Industria y Desarrollo Productivo (2023). [Argentina Productiva 2030, Misión 8. Desarrollar el potencial minero argentino con un estricto cuidado del ambiente](#). Plan para el Desarrollo Productivo, Industrial y Tecnológico - Ministerio de Economía de la Nación y Fundar.

- San Martín, J., Sánchez, H. E. Á., Alonso, C. A. J., Díaz Martín del Campo, J. (2017). [Evasión Global 2017](#). Universidad de las Américas Puebla (UDLAP).
- Stiglitz, J. E. (1973): "[Taxation, Corporate Financial Policy, and the Cost of Capital](#)", Journal of Public Economics, vol. 2, 1-34.
- Tortarolo, D. (2018). [Anatomía del Impuesto a las Ganancias sobre los Asalariados: Argentina 2000-2016](#)". Social Science Research Network (SSRN).
- Velasco, P. (2019). [Transmisión gratuita de bienes](#) CECE
- _____. (2023); "Imposición directa sobre la riqueza: consensos en el nuevo contexto político y económico mundial". En *Tributación para el desarrollo en América Latina. Ensayos en homenaje a Juan Carlos Gómez Sabaini (1938-2021)*. EUDEBA.
- Verneti L. y Capellano L.M. (2023); "La Comisión Arbitral: frente a la armonización tributaria local". En Chicolino, Perlatti y Verneti (dirs.) (2023), *Convenio Multilateral. Análisis integral de aspectos teóricos, jurídicos y prácticos*. Errepar.
- Villalobos, O. y J. Muñoz (2015), [Incumplimiento tributario en impuestos sobre la renta y ventas 2010-2013](#). Consejo Nacional de Rectores, Ministerio de Hacienda.
- Zee, H. H., Stotsky, J. G., y Ley, E. (2002). "[Tax incentives for business investment: a primer for policy makers in developing countries](#)". World development, 30(9), 1497-1516.

Anexos



Anexos

Recaudación tributaria (%), según concepto.(2022)

Concepto	% sobre categoría	% sobre recaudación total	% PIB
Sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital	100%	19,4%	5,7%
<i>Personas físicas</i>	44%	8,5%	2,5%
A las ganancias	44%	8,5%	2,5%
Premios, juegos de azar y concursos deportivos	0%	0%	0%
Otros	0%	0%	0%
<i>Sociedad y otras empresas</i>	51%	9,8%	2,9%
A las ganancias	51%	9,8%	2,9%
Activos (3)	0%	0%	0%
Ganancia mínima presunta (3)	0%	0%	0%
Otros	0%	0%	0%
Otros	5%	1%	0,3%
A las ganancias / Beneficiarios del exterior	5%	1%	0,3%
Otros	0%	0%	0%
Sobre la propiedad	100%	3,6%	1,1%
<i>Impuestos recurrentes sobre la riqueza neta</i>	1%	0%	0%
Personas físicas	0%	0%	0%
Compañías, sociedades de capital o empresas	1%	0%	0%
<i>Impuestos no recurrentes sobre la propiedad</i>			
Bienes personales	48%	1,7%	0,5%
<i>Provinciales</i>			
Impuestos permanentes sobre la propiedad inmueble	29%	1,1%	0,3%
Otros impuestos recurrentes sobre la propiedad	21%	0,8%	0,2%
Sobre bienes y servicios	100%	59,5%	17,6%
<i>Impuestos generales sobre los bienes y servicios</i>			
Al valor agregado	40%	23,9%	7,1%
<i>Impuestos sobre las transacciones financieras y de capital</i>			
Transferencias de inmuebles	0,00%	0,1%	0,00%
Créditos y débitos en cuenta corriente	9%	5,5%	1,6%
Transferencia de valores mobiliarios	0%	0%	0%
Sellos	0%	0%	0%
<i>Impuestos selectivos</i>	0%		
Cigarrillos	2%	1,1%	0,3%
Bebidas alcohólicas	0%	0,1%	0%
Cerveza	0%	0,2%	0,1%
Bebidas analcohólicas	0%	0,1%	0%
Vehículos	0%	0,2%	0%
Combustibles	3%	1,8%	0,5%
Energía eléctrica	0%	0,1%	0%
Otros	0%	0,3%	0,1%

Tabla 1



Anexos

	<i>Impuestos sobre servicios específicos</i>			
	Seguros	0%	0%	0%
	Telefonía	0%	0%	0%
	Servicios financieros	0%	0%	0%
	Otros	0%	0,1%	0,00%
	Otros impuestos sobre los bienes y servicios	0%	0%	0%
	<i>Sobre el comercio y las transacciones internacionales</i>			
	Derechos aduaneros	4%	2,2%	0,6%
	Estadística de importación	1%	0,4%	0,1%
	Sobre las exportaciones	11%	6,8%	2%
	Sobre las operaciones cambiarias y otros	3%	1,5%	0,4%
	<i>Provinciales</i>			
	Impuestos generales sobre los bienes y servicios	23%	13,5%	4%

Tabla 1

Fuente: Fundar con base en Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Subsecretaría de Ingresos Públicos, Secretaría de Hacienda e INDEC.

Tabla 2



Anexos

Distribución de los recursos tributarios de origen nacional

Concepto	Tesoro Nacional	Financiamiento de la masa coparticipable bruta	Provincias (Ex CFI)	Cajas de previsión provinciales y municipales	Sistema Nacional de Seguridad Social	Otros*	
Nacionales sobre la propiedad							
Bienes personales**	39,1%		53,7%	6,3%		0,9%	Fondo A.T.N.
Sobre el capital de cooperativas		50%				50%	Fondo para Educación y Promoción Cooperativa
Nacionales internos sobre bienes y servicios							
<i>Al valor agregado</i>		89%		0,69%	10,3%		
<i>Sobre las transacciones financieras y de capital</i>					100%		
Transferencias de inmuebles		100%					
Créditos y débitos en cuenta corriente					100%		
<i>Impuestos selectivos</i>							
Cigarrillos					100%		
<i>Fondo Especial del tabaco</i>						100%	Fondo Especial del Tabaco
<i>Internos</i>		100%					
Bebidas alcohólicas		100%					
Cerveza		100%					
Bebidas analcohólicas		100%					
Vehículos		100%					
Combustibles	10,4%		10,4%		28,7%	50,5%	Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) Fideicomiso de Infraestructura Hídrica Fideicomiso de Infraestructura de Transporte

Tabla 2

Fuente: Fundar con base en la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, la Subsecretaría de Ingresos Públicos, y la Secretaría de Hacienda.

Acerca del equipo autoral

Agustín Lódola

Licenciado en Economía de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), con Posgrado en Economía (Universidad Torcuato Di Tella) y en Macroeconomía (UNLP). Profesor titular en la UNLP. Se especializa en finanzas públicas y medición de la economía.

Cynthia Moskovits

Economista Senior de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL)
Licenciada en Economía (UBA), Maestría en Economía (UCEMA)
Se especializa en Finanzas Públicas y Macroeconomía.

Guido Zack

Director del Área de Economía de Fundar

Doctor en análisis económico (universidades de Alcalá y Complutense de Madrid) y licenciado en economía (UBA). Se especializa en política económica, macroeconomía y economía internacional.

Dirección ejecutiva: Martín Reydó

Revisión Institucional: Juan Martín Ianni

Coordinación editorial: Gonzalo Fernández Rozas

Corrección: Karen Grinfeld

Diseño: Jimena Zeitune

En Fundar creemos que el lenguaje es un territorio de disputa política y cultural. Por ello, sugerimos que se tengan en cuenta algunos recursos para evitar sesgos excluyentes en el discurso. No imponemos ningún uso en particular ni establecemos ninguna actitud normativa. Entendemos que el lenguaje inclusivo es una forma de ampliar el repertorio lingüístico, es decir una herramienta para que cada persona encuentre la forma más adecuada de expresar sus ideas.

Lódola, Agustín
Hacia un sistema tributario federal armónico : diagnóstico y propuestas / Agustín Lódola ; Cynthia Moskovits ; Guido Zack. - 1a ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Fundar , 2024.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-631-90333-3-5

1. Economía Argentina. 2. Impuestos. 3. Administración Fiscal. I. Moskovits, Cynthia. II. Zack, Guido. III. Título.
CDD 336.09

ISBN 978-631-90333-3-5



