



# Progresividad |



Serie Plan Estratégico 2021-2025



# **Informe de Progresividad Tributaria en Argentina**

**Un análisis del sistema tributario nacional en el período 1932-2021.**



## **Autoridades**

**Presidencia de la Nación:** Dr. Alberto Fernández

**Vicepresidencia de la Nación:** Dra. Cristina Fernández de Kirchner

**Ministerio de Economía:** Abog. Sergio Tomás Massa

**Administración Federal de Ingresos Públicos:** Cont. Pub. Carlos Daniel Castagneto

**Dirección General Impositiva:** Abog. Virginia María García

**Dirección General de Aduanas:** Abog. Guillermo Michel

**Dirección General de Recursos de la Seguridad Social:** Lic. Mara Ruiz Malec

**Subdirección General de Planificación:** Mg. Aníbal Jorge Sotelo Maciel



# **Informe de Progresividad Tributaria en Argentina. Un análisis del sistema tributario nacional en el período 1932-2021**

## **Serie Plan Estratégico 2021-2025**

### **Año 1 N°1**

#### **Dirección de Coordinación de Investigaciones Tributarias, Aduaneras y de la Seguridad Social**

#### **Subdirección General de Planificación**

#### **Director de la Serie:**

Mg. Aníbal Jorge Sotelo Maciel

#### **Autores:**

Lic. Alfredo Iñiguez

Lic. Maximiliano Geffner

Lic. Paula Vijoditz

Los autores agradecen los comentarios de Pablo Lavarello, Alejandro Otero y Rubén Parada, quienes no son responsables de las limitaciones del presente trabajo.

Las ideas desarrolladas en el documento son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de la Administración Federal de Ingresos Públicos.

**¿Cómo citar este material?** Administración Federal de Ingresos Públicos (2022). Informe de Progresividad Tributaria en Argentina. Un análisis del sistema tributario nacional en el período 1932-2021. Serie Plan Estratégico 2021-2025.

**Fecha de publicación:**

**Diciembre de 2022**



## Índice

Resumen ejecutivo _____	1
I. Importancia de los sistemas tributarios progresivos _____	11
II. Las mediciones de incidencia distributiva del sistema tributario _____	17
III. Índice de Progresividad Neta _____	21
IV. Índice de Progresividad Neta anual, en serie de tiempo histórica: 1932 a 2021 _____	26
IV.1. Primera etapa de la Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI) _____	27
IV.2. Segunda etapa de la Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI) _____	37
IV.3. Régimen de Apertura comercial y valorización financiera _____	43
IV.4. La postconvertibilidad: ¿la transición a un nuevo régimen de acumulación? _____	62
V. IPN mensual: la serie de enero 2015 a diciembre 2021 _____	74
VI. Conclusiones y comentarios finales _____	83
VII. Anexo Metodológico _____	101
Referencias bibliográficas _____	115



## Resumen ejecutivo

### Importancia de los sistemas tributarios progresivos

La política tributaria es una de las herramientas que dispone el Estado para modificar la distribución del ingreso y la riqueza a fines de mejorar la equidad distributiva y en este aspecto es tan importante como la política presupuestaria. A su vez, la capacidad del Estado de obtener recursos de la sociedad de manera relativamente estable mediante su sistema tributario es la forma más sostenible de lograr autonomía para financiar las restantes funciones y atribuciones estatales. Por otro lado, la equidad de un sistema tributario se mide en función de la capacidad del mismo para cobrar a quienes más tienen una mayor proporción de impuestos en relación de sus ingresos (equidad vertical) al tiempo de procurar el cobro de la misma proporción a quienes presentan igual nivel de ingresos (equidad horizontal). El grado de progresividad o regresividad de un sistema tributario dependerá de la cantidad de carga tributaria que se recaude de los ingresos más altos en relación a la que se recaude de los ingresos más bajos.

*“La medición del grado de progresividad o regresividad del sistema tributario cobra relevancia a fin de rescatar esta importante herramienta de redistribución del ingreso que permitiría reducir las asimetrías más rápidamente en vez de amplificarlas, y por eso la AFIP lo ha incorporado como objetivo en su Plan Estratégico”.*

Los países subdesarrollados parten de una situación de desigualdad mayor que los desarrollados por el carácter persistentemente heterogéneo de su estructura productiva y la concentración de los recursos, pero además poseen sistemas tributarios regresivos que agudizan la desigualdad, y luego deben realizar con la política de gastos el doble esfuerzo para compensar las desigualdades del mercado y

las originadas por el sistema tributario. Por ello, la medición del grado de progresividad o regresividad del sistema tributario cobra relevancia a fin de rescatar esta importante herramienta de redistribución del ingreso que permitiría

reducir las asimetrías más rápidamente en vez de amplificarlas, y por eso la AFIP lo ha incorporado como objetivo en su **Plan Estratégico**.

La cuestión de la progresividad en la política tributaria ha sido relegada en la discusión de política pública en general y en la política fiscal en particular desde que la crisis del régimen de acumulación fordista a mediados de los años '70 facilitó el auge del neoliberalismo y puso en jaque al Estado de bienestar vigente durante el tercer cuarto del siglo XX. Eso redundó en políticas autodenominadas de “finanzas sanas”, preocupadas por reducir el déficit fiscal mediante el ajuste de las cuentas públicas (la consolidación fiscal). La construcción o la consagración de sistemas tributarios con baja proporción de impuestos a la renta fue un subproducto lógico de esas políticas que apuntan a intervenir lo menos posible en la búsqueda, explícita o no, de recomponer las ganancias empresarias y la concentración patrimonial. Esta tendencia genera a su vez mayores dificultades para mejorar la progresividad de un sistema tributario, ante la erosión de capacidades estatales que conlleva. Las élites económicas, al tener mayores recursos e influencias que el resto de la sociedad, suelen usar su poder de *lobby* para lograr sistemas tributarios menos progresivos que los favorecen amplificando así las desigualdades existentes. Visiones más fatalistas postulan que esa tendencia es inherente al sistema capitalista que está llegando a su fin y que la misma se ha exacerbado con el auge del neoliberalismo al no enfrentar una alternativa ideológica que sirviera para morigerar dicha tendencia. Eso ha llevado a que los países más desarrollados vean mermar su crecimiento, con un aumento del endeudamiento generalizado que fomentó la financiarización de sus economías y una suba inusitada de las desigualdades, tres tendencias que se refuerzan mutuamente.

Muchos países desarrollados han visto en las últimas décadas una baja gradual de la presión tributaria en paralelo al aumento de su deuda lo cual redundó en presiones para recortar el gasto público a fin de alcanzar el equilibrio fiscal limitando las posibilidades de una intervención democrática redistributiva. Así, los Estados terminan convalidando una redistribución regresiva del ingreso y la

riqueza por factores diversos como la evasión fiscal, la fuga de divisas, los impuestos diseñados a medida y la extorsión a los Gobiernos por parte de las empresas e individuos que perciben grandes ingresos para pagar menos impuestos, relocalizando actividades o residencia en países de nula o baja tributación. Argentina atravesó esa estrategia global con sus propias características locales, primero durante la dictadura cívico-militar de los 70 y luego desde los 90 hasta el 2001, con una tendencia global que va más allá de los períodos señalados, definida por un contexto internacional adverso.

### **Las mediciones de incidencia distributiva del sistema tributario**

El contexto señalado muestra la importancia, necesidad y complejidad de empezar lo antes posible la realización de estudios periódicos sobre los cambios en la progresividad y regresividad introducidos por la política y administración tributarias en Argentina.

En los estudios sobre la incidencia distributiva de la acción estatal la técnica más habitual es la medición del coeficiente de Gini antes y después de la intervención del sector público mediante las políticas presupuestarias, que abarcan los tributos y los gastos públicos (que suelen restringirse a las transferencias monetarias o el gasto social), en función de la distribución personal del ingreso corriente. En nuestro país se han efectuado varios trabajos con esta metodología. En algunos casos se efectúa el cálculo de la incidencia distributiva sólo mediante el sistema tributario y se mide el coeficiente de Gini antes y después de impuestos. En estos estudios para el caso argentino, algunos autores concluyen que el sistema tributario resulta ser levemente regresivo y otros que la regresividad de los años '90 se revierte levemente en estimaciones efectuadas para 2006 y 2010 por el mayor peso de los tributos progresivos. Un estudio muestra que, mientras en Europa la distribución de todas las transferencias combinadas favorece una mayor igualdad, la mayor parte de las transferencias en América Latina se acumulan en el quintil superior. Otro estudio muestra que, si bien los impuestos directos son progresivos, la incidencia redistributiva es pequeña porque su

recaudación representa una pequeña proporción de la estructura tributaria. Finalmente, unos investigadores concluyeron que la progresividad tributaria en Europa es muy superior a la de América del Sur, pero esa brecha fue reduciéndose en todo el período analizado, debido a aumentos en la progresividad de los países seleccionados de América del Sur y reducciones en los países de Europa.

El objetivo de la presente línea de investigación consiste en desarrollar una metodología propia, explotando las bases de información con la que cuenta la AFIP, que permita medir y monitorear de manera periódica en qué medida la intervención del Estado a través del sistema impositivo modifica la distribución del ingreso de los hogares en la Argentina, es decir, en qué medida mejora o empeora su progresividad.

### **Índice de Progresividad Neta**

En esta primera instancia se aspira a efectuar una metodología más sencilla que permita una aproximación al tema mediante un indicador de progresividad simple que hemos denominado Índice de Progresividad Neta (IPN), basado en un desarrollo teórico de principios de los años '90 realizado por Altimir y Barbera en el ámbito de la CEPAL. El IPN surge de la diferencia entre la participación de los impuestos progresivos (IP) y los regresivos (IR) y permite captar las grandes tendencias en el grado de progresividad o regresividad de un sistema tributario al analizar estructuras tributarias de distintos años bajo la misma metodología.

En este estudio se efectúa el análisis en **dos planos temporales: una serie de tiempo larga, que se inicia en 1932 y finaliza en 2021, con un IPN medido en puntos porcentuales del PIB y una serie corta en base a datos mensuales que abarca el período 2015-2021, con un IPN medido como porcentaje de la estructura tributaria nacional.** La serie larga permite estudiar las tendencias de la incidencia distributiva analizando un período de tiempo extenso. La serie mensual, permite estimar el resultado en base a los datos recientes de recaudación y, por tanto, a diferencia de otros indicadores de progresividad, cumple un rol de

seguimiento de corto plazo de la recaudación, al aportar la información más próxima a la toma de decisiones referida a la incidencia distributiva del sistema tributario.

Para identificar la incidencia distributiva de los impuestos se empleó la metodología desarrollada por Altimir y Barbera (1993), clasificando los impuestos en tres categorías según su progresividad: Progresivo, Proporcional y Regresivo. Este trabajo se ha complementado con las estimaciones del Índice de Kakwani realizadas por Fernández Felices, Guardurucci y Puig (2016). En base a estos trabajos se efectuó la siguiente clasificación de los principales tributos nacionales:

- **PROGRESIVOS:** Réditos y Ganancias (personas físicas y jurídicas), Patrimonio empresarial y personal (Patrimonio Neto, Capitales, Activos, Ganancia mínima presunta, Bienes personales, etc.), Operaciones cambiarias (compra-venta de divisas, PAIS), Transmisión Gratuita de Bienes (con varias denominaciones) y Derechos de exportación.
- **REGRESIVOS:** Ventas, IVA, Internos, Derechos de importación y Monotributo.
- **PROPORCIONAL (SIN CLASIFICAR o NEUTROS):** Aportes y contribuciones a la seguridad social, Créditos y débitos y Combustibles.

### **Índice de Progresividad Neta anual, en serie de tiempo histórica: 1932 a 2021**

El estudio del Índice de Progresividad Neta (IPN) de largo plazo se realiza con una serie de tiempo que se inicia en 1932 y termina en 2021, y que se segmentó en etapas en función del régimen de acumulación que rigió en Argentina, aunque dentro de cada etapa se efectuó un análisis específico de los gobiernos con características diferenciadas:

1. **1932-1955.** Primera etapa de la industrialización sustitutiva de importaciones;
2. **1956-1975.** Segunda etapa de la industrialización sustitutiva de importaciones;

3. **1976-2001.** Apertura comercial y valorización financiera;
4. **2002-2021.** Postconvertibilidad.

**Para identificar la incidencia distributiva de los impuestos se empleó la metodología desarrollada por Altimir y Barbera (1993), clasificando los impuestos en tres categorías según su progresividad: Progresivo, Proporcional y Regresivo.**

Este trabajo se ha complementado con las estimaciones del Índice de Kakwani realizadas por Fernández Felices, Guardarucci y Puig (2016).

Hasta ese momento, un Estado con pocas funciones y que no ponía en cuestionamiento el patrón distributivo del siglo XIX, caracterizado por la desigual distribución de ingresos y riquezas, no requería de un sistema tributario robusto. La crisis del 30 dio lugar a profundas reformas tributarias que apuntaron a consolidar cambios estructurales que modernizaron el sistema tributario a partir de 1932. El estudio de la serie histórica arroja como resultado el predominio de un IPN regresivo para el sistema tributario nacional, desde ese año hasta la actualidad, con diferencias significativas en función de la orientación de la política económica de quienes tuvieron a su cargo el gobierno nacional.

Los impuestos que dirigen el IPN hacia la regresividad predominan durante la década de los años '30 mientras se vivían años de transición entre el régimen agroexportador y el de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), principalmente por los Aranceles a las importaciones que tenían mucha influencia durante esos años. La consolidación de la ISI durante los dos primeros períodos del gobierno de Perón determinó una drástica reducción de la regresividad que incluyó dos años (1947 y 1948) con un IPN positivo, la única vez en la historia en que se registraron dos años consecutivos de tenue progresividad. Con los más y los menos, el sistema tributario levemente regresivo se mantuvo durante la segunda etapa de la ISI (1956-1975), hasta que, con la instauración de la era neoliberal originada en la última dictadura cívico militar, se tornó muy regresivo. El régimen de Apertura comercial y valorización financiera (1976-2001) fue el de

mayor regresividad, con la década de los '90 marcando los récords de toda la serie. Ante el colapso de dicho régimen se inicia una nueva etapa, la postconvertibilidad (2002-2021), cuando se revierte el resultado, con una secuencia de años que tuvieron valores cercanos a la proporcionalidad entre 2002 y 2015. Sin embargo, la política deliberada de reducción de la imposición directa devino en el retroceso del indicador con un incremento de la regresividad en los años 2016-2018, pero con una tenue recuperación en 2019. Finalmente, en los primeros dos años del actual gobierno se observa una recuperación que acerca el IPN a la proporcionalidad.

El estudio de la serie temporal larga fue complementado por un análisis de mediano plazo, con la información de la recaudación mensual entre enero de 2015 y diciembre de 2021 para poder captar el impacto de los cambios en los ingresos tributarios en diferentes meses dentro de cada año, calculando el promedio móvil 12 meses para eliminar el sesgo de estacionalidad en la recaudación. En esos años se puede observar tres períodos bien marcados:

1. El gobierno de la gestión de Cambiemos había recibido un sistema tributario nacional próximo a la neutralidad (un IPN de -1,4% en diciembre de 2015), pero desde el primer año de gobierno, con sus medidas tributarias lo llevó hacia una estructura marcadamente regresiva que no detuvo esta tendencia hasta fines del año 2018 cuando llega a superar un IPN regresivo superior a -12%.
2. En ese año, como consecuencia de la profunda crisis económica y social en la que se encontraba Argentina, se tomaron algunas medidas que revirtieron la tendencia, aunque estuvieron lejos de recuperar la neutralidad heredada, alcanzando un IPN regresivo de -5,4% al traspasar el Ejecutivo al actual equipo de gobierno.
3. A poco de asumir el gobierno del Frente de Todos, se instrumentaron una serie de medidas con un efecto relevante en la progresividad del sistema. El IPN volvió a asumir valores similares a los previos a la gestión anterior: tanto

en el promedio de 2020 como en el de 2021 fue de -1,5%, pero en el segundo trimestre de 2021 fue prácticamente neutral.

El IPN es un indicador simple e intuitivo de fácil construcción que permite ver, a grandes rasgos, el grado de progresividad de un sistema tributario. En ese sentido, el indicador permite confirmar para los períodos analizados la hipótesis basada en la intuición de que los gobiernos neoliberales y conservadores propendieron a profundizar la regresividad del sistema, con reformas tributarias que han reducido la participación de los impuestos progresivos y aumentado la de los impuestos regresivos. Por el contrario, los gobiernos con orientación popular y progresista han favorecido una disminución de la regresividad del sistema tributario, pero sin llegar a consolidar la progresividad, que fue la excepción a lo largo de los 90 años bajo estudio.

Los resultados alcanzados con este trabajo validan al IPN como un indicador útil para monitorear periódicamente los avances y retrocesos de la gestión tributaria en términos del objetivo de mejorar la progresividad (o aminorar la regresividad) del sistema tributario. Sin embargo, este indicador, tal como se ha elaborado en esta primera etapa, tiene algunas limitaciones inherentes a la simpleza del mismo que, de ningún modo, menoscaban los resultados encontrados mediante su utilización.

*“Los resultados alcanzados con este trabajo validan al IPN como un indicador útil para monitorear periódicamente los avances y retrocesos de la gestión tributaria en términos del objetivo de mejorar la progresividad (o aminorar la regresividad) del sistema tributario”.*

En primer lugar, esta metodología no contempla cuán progresivo (regresivo) es un impuesto y por tanto el índice no pondera los impuestos por el grado de progresividad (o regresividad). Esto implica un riesgo de subestimar o sobreestimar la incidencia distributiva del sistema tributario.

En segundo lugar, no considera los cambios en la estructura legal que sufren los impuestos a lo largo del tiempo y que pueden

alterar la incidencia distributiva del impuesto, tanto potenciando una determinada cualidad (por ejemplo, que un impuesto progresivo lo sea aún más) como revirtiendo sus efectos (por ejemplo, que un impuesto regresivo pase a ser proporcional o incluso progresivo). En este estudio, cuando un determinado impuesto fue catalogado de una determinada manera, se mantuvo así en todo el período considerado.

Por otro lado, sólo se consideran los impuestos nacionales recaudados por la AFIP y no se toman en cuenta los tributos subnacionales (provinciales y municipales), que en los países federales como el nuestro suelen ser de importante magnitud.

Además, como se expone en el Anexo, la progresividad/regresividad de algunos impuestos no es tan obvia intuitivamente y es necesario realizar un análisis específico para determinar con mayor certeza el mecanismo de traslación de los mismos y en quién recae la carga tributaria.

Por ello, en este primer informe hemos utilizado el IPN para visualizar las grandes tendencias sin detenernos a realizar comparaciones con mucho nivel de detalle entre los grados de progresividad/regresividad a lo largo del tiempo. Se aspira, en un futuro cercano, a perfeccionar la metodología para poder realizar estudios con mayor precisión que contemplen los matices en la incidencia distributiva de cada impuesto y por tanto del sistema tributario.

El plan de trabajo estipula avanzar en algunas de las mejoras señaladas sin sacrificar el objetivo de disponer información “en tiempo real” sobre el grado de progresividad tributaria y teniendo como meta complementaria de mediano plazo la realización periódica de estudios de incidencia más complejos que permitan precisar el grado de progresividad.

Corresponde aclarar que la metodología tradicional, la medición del coeficiente de Gini antes y después de impuestos, también enfrenta limitaciones de diversa índole. La más evidente está relacionada a su mayor complejidad y a la necesidad de disponer de información que suele estar disponible en Argentina con una

frecuencia muy amplia, como por ejemplo, las encuestas de gastos de los hogares y la matriz insumo-producto, que suelen tener una frecuencia de 10 años, en el mejor de los casos. Esta limitación relativiza la utilidad de esta metodología.

Otra dificultad de la metodología tradicional es que requiere de muchos supuestos, algunos de ellos muy cuestionables, lo que plantea el problema epistemológico acerca del grado de influencia de los supuestos utilizados en el resultado alcanzado.

Más allá de las dificultades en la medición de la incidencia distributiva de los impuestos, cualquiera sea la metodología utilizada, la actual gestión de la AFIP está consustanciada con el objetivo de mejorar la progresividad del sistema tributario no sólo por cuestiones técnicas de búsqueda de equidad vertical sino también porque está convencida de que ésta es la única forma de lograr un sistema tributario sostenible en el tiempo que lo convierta en una herramienta útil en la construcción de una estrategia de desarrollo dirigida a la mejora en las condiciones de vida de toda la población. Por eso, no sólo importa recaudar más para poder aumentar las capacidades estatales sino hacerlo de forma más progresiva para que la política tributaria mejore y no empeore la igualdad de posibilidades y oportunidades de todos los integrantes de la sociedad.

## I. Importancia de los sistemas tributarios progresivos

---

El Estado dispone de varios instrumentos para modificar la forma en la cual se distribuyen los ingresos y la riqueza entre los distintos actores y sectores económicos a fin de mejorar la equidad distributiva, uno de los principales objetivos de la política económica. Entre ellos, y probablemente el más destacado, está la política presupuestaria por el lado del gasto público, pero una herramienta no menos importante es la política tributaria<sup>1</sup>.

Como se plantea en el **Plan Estratégico 2021-2025** (p. 19), la capacidad del Estado de obtener recursos de la sociedad de manera relativamente estable mediante su sistema tributario es la forma más sostenible de lograr autonomía para financiar las restantes capacidades estatales.

A su vez, la equidad de un sistema tributario se mide en función de la capacidad del mismo para cobrar mayor proporción de impuestos en relación de sus ingresos a quienes más tienen (equidad vertical) tratando de cobrar la misma proporción a quienes presentan igual nivel de ingresos (equidad horizontal). Para lograr la equidad vertical se necesita una estructura tributaria con predominio de impuestos progresivos, es decir, aquéllos que establecen una tasa porcentual más alta a los contribuyentes que tienen mayores ingresos (p. ej. el impuesto a las ganancias). Un impuesto regresivo, por su parte, suele ser independiente de la capacidad de pago y por eso termina imponiendo una carga menor a medida que aumenta el ingreso de los contribuyentes (p. ej. el IVA). El grado de progresividad o regresividad de un sistema tributario dependerá así de la cantidad de carga tributaria que se recaude de los ingresos más altos en relación a la que se recaude de los ingresos más bajos.

---

<sup>1</sup> Como señala la CEPAL en un histórico y aún vigente trabajo de 1992, *Equidad y Transformación Productiva: Un Enfoque Integrado*: “la equidad de la tributación y la equidad del gasto público han de considerarse en conjunto” (pág. 88).

Los países en desarrollo suelen tener históricamente sistemas tributarios regresivos, lo que se debe en gran parte a que el subdesarrollo se relaciona con menores capacidades institucionales que repercuten en la Administración Tributaria dificultando la fiscalización de los impuestos progresivos tradicionales que suelen ser más difíciles de controlar (o sea, más fáciles de evadir).

Esto contrasta con la situación de los países desarrollados que, además de presentar mejores indicadores de igualdad económica como resultado de varios factores entre los que se destaca la conformación de una estructura productiva diversificada y de alta productividad, refuerzan su igualdad con los sistemas tributarios progresivos y la consolidan con la política de gasto haciendo sus sociedades aún más igualitarias.

Por el contrario, los países subdesarrollados parten de una situación de desigualdad mayor por la alta especialización y heterogeneidad de la estructura socio-productiva, poseen sistemas tributarios regresivos que empeoran la desigualdad, y luego deben realizar con la política de gastos el doble esfuerzo de compensar las injusticias generadas por el libre juego del sistema de precios y las originadas por el sistema tributario. Esto redundando en presupuestos con altos niveles de beneficios para sectores de menores recursos que suelen ser criticados por aquellos contribuyentes de mayores ingresos o patrimonio que se benefician de las desigualdades de la economía y que deberían haber contribuido en mayor proporción a la recaudación de impuestos, como sucede en los países desarrollados (haciendo así el sistema más progresivo), pero no lo han hecho.

Además de los dos instrumentos clásicos de incidir en la distribución del ingreso mencionados, el análisis debería contemplar el marco regulatorio definido por el Estado que en muchas oportunidades tiene un rol muy protagónico, por ejemplo, al delimitar las relaciones laborales mediante convenios colectivos y paritarias. Este aspecto de las políticas públicas no involucra ni tributos ni gasto y tiene un efecto en la forma en que se determina la participación en el ingreso y la riqueza de los distintos estratos y clases sociales. Sin embargo, este plano de la

intervención estatal no tiene presencia en la literatura especializada en incidencia distributiva.

A partir de la recuperación de la escuela neoclásica como marco teórico para las políticas económicas, desde la década de los años setenta empezó a predominar la concepción favorable a asignar la responsabilidad de la función redistributiva del Estado a las políticas públicas llevadas a cabo mediante el gasto público social, con una focalización en los estratos de menores ingresos. Sin embargo, en los últimos tiempos este argumento empezó a perder predicamento, tanto en relación a las formas de intervención de las políticas públicas –al recuperar las visiones a favor de aquellas acciones de carácter universal–, como al rol que les cabe a los sistemas tributarios en este aspecto. Gómez Sabaini, Jiménez y Podestá son contundentes al respecto:

*“En sociedades tan desiguales como las latinoamericanas, no basta con la política redistributiva que pueda hacerse a partir del gasto público, sino que resulta importante el rol que juegan los sistemas impositivos en pos de una mayor equidad en la distribución del ingreso. En términos generales, la política tributaria tiene dos maneras de influir en la distribución del ingreso. En primer lugar, a través del nivel de ingresos fiscales que pueden destinarse para el financiamiento del gasto social y, en segundo, de acuerdo con la composición de la estructura tributaria, es decir, a través de la importancia de los impuestos progresivos, como, por ejemplo, la imposición a la renta y a los patrimonios. De esta forma, para aumentar el impacto redistributivo de la política fiscal, no solo interesa generar una cierta cantidad de recursos que financien el gasto público (y en particular el social) sino que es importante tener en consideración los segmentos de la población que aportan estos fondos” (2010, página 11).*

En consonancia, la medición del grado de progresividad o regresividad del sistema tributario cobra relevancia a fin de ilustrar esta importante herramienta

de redistribución del ingreso que permitiría reducir las asimetrías más rápidamente en vez de amplificarlas<sup>2</sup>.

El compromiso de la actual gestión de la AFIP con la mejora en la progresividad del sistema tributario argentino se ha explicitado en el **Plan Estratégico** como uno de los principales objetivos de la institución, los cuales tienen por finalidad “...acrecentar la capacidad económica del Estado, mejorar la distribución del ingreso y promover el desarrollo del país.” (AFIP, 2022, pág.29, y 33 a 36).

*“El compromiso de la actual gestión de la AFIP con la mejora en la progresividad del sistema tributario argentino se ha explicitado en el Plan Estratégico como uno de los principales objetivos de la institución, los cuales tienen por finalidad “...acrecentar la capacidad económica del Estado, mejorar la distribución del ingreso y promover el desarrollo del país”.*

La cuestión de la progresividad en la política tributaria ha sido relegada en la discusión de política pública en general y en la política fiscal en particular, desde que diversos eventos se concatenaron en las décadas de los años ‘70 y ‘80 (la desaceleración del aumento de la productividad, la retracción de la tasa de ganancias, la estanflación, la crisis del petróleo, el alza de la tasa de interés, la disolución de la URSS, entre otros) para habilitar el auge del neoliberalismo en el

mundo impulsado por los E.E.U.U. y diversos organismos internacionales.

Eso redundó en políticas más “fiscalistas” preocupadas por reducir el déficit fiscal, ya sea mediante la baja del gasto o la suba de los impuestos, sin importar el impacto de los mismos en la progresividad del sistema sino priorizando

<sup>2</sup> “Aun extremando los sesgos redistributivos de los gastos que lo admiten y la focalización de los programas sociales, no hay razones para suponer que se pueda lograr una progresividad tan significativa que no sea necesario buscar también el aporte del sistema tributario a la progresividad del sistema fiscal.” (CEPAL, 1992, pág. 88 y 89). O como dicen Iñiguez y Selva (2007, página 5): “la redistribución desde el lado del gasto en favor de los sectores de menores ingresos tiene que ser muy significativa como para compensar la inequidad del sistema tributario”.

desproporcionadamente el principio de suficiencia recaudatoria a costa de la equidad.

Esta tendencia no fue casual, la construcción o la consagración de sistemas tributarios con baja proporción de impuestos a la renta fue un subproducto lógico de esas políticas que apuntan a intervenir lo menos posible con las relaciones económicas que resultan del libre juego de la oferta y la demanda erosionando las capacidades estatales. Si definimos a las mismas como la aptitud para implementar políticas públicas y consideramos la participación de impuestos a la renta en el total de impuestos como un indicador de dichas capacidades, como proponen Rogers y Weller (2013), queda evidenciada la relación causal señalada. Esta tendencia genera a su vez mayores dificultades para mejorar la progresividad de un sistema tributario dada la reducción de capacidades estatales que conlleva.

A una conclusión similar también llegan los autores Jiménez y Solimano (2012) cuando afirman que esa aptitud para formular políticas públicas se ve condicionada por los recursos y las influencias que inciden en el diseño de la legislación de un país. Y señalan que las élites económicas, al tener mayores recursos e influencias que el resto de la sociedad, suelen lograr sistemas tributarios menos progresivos que los favorecen amplificando así las desigualdades existentes. Esto explica la tendencia observada desde la década de los 80 con el surgimiento del neoliberalismo en los EEUU, primeramente, y desde los 90 en gran parte del mundo y especialmente en los países latinoamericanos.

Por su parte, Streeck (2014) tiene una visión más fatalista pues postula que esa tendencia es inherente al sistema capitalista y que la misma se ha exacerbado con el auge del neoliberalismo al no enfrentar una alternativa que sirviera para morigerar dicha tendencia. Eso ha llevado a que los países más desarrollados vean mermar su crecimiento, con un aumento del endeudamiento generalizado que fomentó la financiarización de sus economías (alentando la inversión especulativa en lugar de la productiva) y una suba inusitada de las desigualdades, tres tendencias que se refuerzan mutuamente. Esto ha derivado en que el capital

financiero cobrara un poder exagerado a nivel mundial desde la crisis del 2008 particularmente, influyendo en las políticas globales a favor de sus intereses y a costa de desgastar la capacidad del Estado para lograr una redistribución más equitativa de la riqueza a través de la tributación. Eso explica que muchos países desarrollados hayan visto en las últimas décadas una baja gradual de la presión tributaria en paralelo al aumento de su deuda lo cual redundó en presiones para recortar el gasto público a fin de lograr el equilibrio fiscal limitando las posibilidades de una intervención democrática redistributiva. Así, los Estados terminan convalidando una redistribución regresiva del ingreso y la riqueza por factores diversos como la evasión fiscal, la fuga de divisas, los impuestos diseñados a medida y la extorsión a los Gobiernos por parte de las empresas e individuos que perciben grandes ingresos para pagar menos impuestos.

En este análisis; Streeck aporta un enfoque disruptivo sobre la vinculación entre la política tributaria, la deuda pública, los resultados de las cuentas fiscales y la desigualdad social en los países centrales durante las últimas décadas:

*“El deterioro de las finanzas públicas estaba relacionado con las bajas generales de los niveles de tributación y las características cada vez más regresivas de los sistemas tributarios, como resultado de las «reformas» de los tipos impositivos aplicados a las rentas más altas y a las empresas. Además, al reemplazar los ingresos tributarios por la deuda, los Gobiernos contribuyeron todavía más a la desigualdad, al ofrecer oportunidades de inversión seguras a aquéllos cuyo dinero no querían o podían ya confiscar, a los que, en cambio, tenían que pedir prestado” (página 45).*

En Argentina, según Aldo Ferrer (2012), esta tendencia se vio reflejada primero durante la dictadura militar de los 70 y luego desde los 90 hasta el 2001 con las políticas de claro corte neoliberal impulsadas por los respectivos gobiernos y que en esa última década intentaron seguir el dogma del déficit cero a costa de reforzar un sistema tributario regresivo, en un contexto de creciente poder del capital financiero, políticas que finalmente no lograron solucionar el problema

señalado. Ferrer afirma en línea con los autores comentados más arriba que: *“La construcción del Estado neoliberal tiene como condición necesaria eliminar la libertad de acción del Estado nacional”*, es decir, erosionar las capacidades estatales. Argentina atravesó esa estrategia global con sus propias características locales.

## II. Las mediciones de incidencia distributiva del sistema tributario

---

El contexto señalado muestra la importancia, necesidad y complejidad de empezar lo antes posible la realización de estudios periódicos sobre los cambios en la progresividad y regresividad introducidos por la política tributaria tanto en esta AFIP como en los diferentes organismos estatales involucrados en la política fiscal en sentido amplio.

Los estudios sobre medición de la incidencia distributiva del sistema tributario tienen por objetivo estimar, y así conocer, los efectos de la acción estatal en cuanto a la política tributaria mediante la recaudación de impuestos y contribuciones a la seguridad social. La elaboración de estos estudios constituye, además, una herramienta imprescindible para el diseño de políticas públicas ya que permite conocer sobre quiénes recaen las cargas de los tributos y por tanto el financiamiento de las distintas políticas implementadas en el accionar estatal.

La técnica más habitual para evaluar la evolución de la incidencia distributiva es la que calcula el coeficiente de Gini<sup>3</sup> antes y después de impuestos, en base a la

---

<sup>3</sup> El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y donde 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno). Por ello, un coeficiente menor indica una distribución del ingreso más igualitaria, mientras que un coeficiente mayor se relaciona con una mayor concentración de la renta.

estructura decílica de los hogares según ingreso (total o per cápita), esto es, en función de la distribución personal del ingreso corriente. En nuestro país se han efectuado varios trabajos con esta metodología, algunos de los cuáles amplían el ámbito de estudio al abarcar tanto la incidencia de los impuestos como el impacto de las transferencias (monetarias y/o en especies), en sintonía con investigaciones internacionales en la materia.

Uno de ellos, que se transformó en referencia para posteriores estudios, es “Incidencia distributiva del sistema impositivo argentino”, de Gasparini (1998), quien para la medición utiliza como fuente de información principal la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGH) realizada en todo el país en 1996. Además, utiliza información de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y de las declaraciones juradas del impuesto a las ganancias. El estudio, además de la técnica habitual que parte del ingreso corriente, explora un aspecto enfatizado por la literatura ortodoxa de incidencia: el cálculo de la presión tributaria en relación al ingreso intertemporal. Adicionalmente, indaga los efectos que las variables demográficas, básicamente el tamaño y la composición de las familias, tienen sobre los resultados de incidencia.

En otro de los estudios sobre la materia, Gomez Sabaini, Santiere y Rossignolo (2002) se proponen una medición de la forma en que se distribuye la carga impositiva entre la población con el objetivo de evaluar en qué medida se modifican los resultados ante el cambio de hipótesis relativas al indicador de bienestar, a los criterios de traslación, al comportamiento del consumo y a la modificación en la estructura tributaria. El sistema resulta ser levemente regresivo: en lugar de corregir la creciente concentración del ingreso, contribuye a consolidarla. Esta característica se mantiene a lo largo de los períodos analizados y pese al cambio de los supuestos.

Por otra parte, la estimación del trabajo de Gaggero y Rossignolo (2011) se diferencia de los anteriores porque incluye los efectos distributivos de la política presupuestaria en su conjunto, tanto del Gasto Público como de los Ingresos. Este

texto recopila diversos estudios disponibles y compara sus resultados para concluir que la regresividad de los 90 se revierte en las mediciones de 2006 y 2010, porque la presión en los primeros deciles de ingreso es menor al promedio y es mayor en los deciles de más altos ingresos. Esta conclusión se explica por el mayor peso de los tributos progresivos (ganancias y derechos de exportación principalmente) que mejoran, aunque de manera muy tenue, la distribución del ingreso que determina el mercado.

### CUADRO II.1. Coeficiente de GINI antes y después de impuestos

Año	Gini pre	Gini post	Diferencia	Variación
1986	0,481	0,487	0,006	1,2 %
1993	0,491	0,501	0,010	2,0 %
1997	0,506	0,513	0,007	1,4 %
1997	0,548	0,568	0,020	3,6 %
2006	0,513	0,494	-0,019	-3,7 %
2010	0,479	0,472	-0,007	-1,5 %

Fuente: Gaggero y Rossignolo (2011) en base a diversos estudios.

A un resultado similar llega el estudio de Fernández Felices, Guardarucci y Puig (2016), que estima la incidencia a partir de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares de 2004-05 y de 2012-13 y en ambas obtiene que el sistema tributario argentino (Nación y provincias) es levemente progresivo por la ponderación del impuesto a las Ganancias y los Derechos de Exportación.

Un trabajo de Lustig et al (2011) analiza la afirmación de que la política fiscal redistribuye poco en América Latina. Los menores ingresos tributarios y, sobre todo, transferencias más bajas y menos progresivas se han identificado como la principal causa. Los estudios existentes muestran que, mientras que en Europa la distribución de todas las transferencias combinadas (en efectivo y en especie) favorece una mayor igualdad, la mayor parte de las transferencias en América

Latina se acumulan en el quintil superior. A través de un análisis de la incidencia fiscal aplicado a Argentina, Bolivia, Brasil, México y Perú, los autores argumentan que la sabiduría convencional puede estar equivocada. El alcance y la eficacia de la redistribución del ingreso y la reducción de la pobreza, la recaudación de ingresos y los patrones de gasto varían de manera tan significativa entre los países que hablar de "América Latina" como una unidad, es engañoso.

En otro estudio posterior de Lustig et al (2013) con un análisis de incidencia fiscal estándar aplicado a Argentina, Bolivia, Brasil, México, Perú y Uruguay, los autores miden cuánta redistribución y reducción de la pobreza se está logrando en América Latina a través del gasto social y los impuestos. Los resultados a los que arriban son: los impuestos directos y las transferencias en efectivo reducen la desigualdad y la pobreza en cantidades no triviales en Argentina, Brasil y Uruguay, menos en México y relativamente poco en Bolivia y Perú. Si bien los impuestos directos son progresivos, la incidencia redistributiva es pequeña porque los impuestos directos como porcentaje del PIB son bajos.

Por su parte, un estudio del FMI (2012) describe las tendencias en la desigualdad de ingresos tanto en las economías avanzadas como en las economías en desarrollo y cómo las políticas de impuestos y gastos han impactado en estas tendencias. Discuten cómo deben diseñarse las políticas tributarias y de gastos para lograr una distribución más equitativa de los ingresos, así como para proteger a las poblaciones más vulnerables durante los períodos de consolidación fiscal.

En un trabajo reciente, Julia Strada y Rocío Valverde identificaron y analizaron avances y retrocesos en políticas tributarias de países europeos (Alemania, Francia, España, Italia, Reino Unido, Dinamarca), latinoamericanos (Argentina, Chile, Uruguay, Brasil) y Estados Unidos, entre la crisis de 2008 y la pandemia iniciada en 2020. La estrategia cuantitativa que llevaron a cabo consistió en analizar la evolución de los principales impuestos de cada país considerando la relación progresividad/regresividad en cada estructura tributaria. Dentro del

grupo “progresividad” incluyeron los tributos cuya gravabilidad se dirige al ingreso, al patrimonio y también al comercio exterior, mientras que dentro de “regresividad” se tuvieron en cuenta los tributos referidos principalmente al consumo. La recaudación correspondiente a la Seguridad Social no la tomaron en cuenta para esta clasificación. Los resultados a los que abordaron son, entre otros, que la progresividad tributaria en Europa, entendida por el nivel de participación de los impuestos progresivos sobre el conjunto de la recaudación, ronda en promedio el 55% para el período comprendido entre 2008 y 2019, mientras que en América del Sur este mismo dato es considerablemente menor, 39%. Esta brecha de progresividad fue reduciéndose en todo el período analizado, debido a aumentos en la progresividad de los países seleccionados de América del Sur y reducciones en los países de Europa. En 2008 la brecha era de 20 puntos porcentuales (Cono Sur 37% y Europa 57%), diez años después, es de 15 puntos porcentuales (Cono Sur 40% y Europa 55%). Para las autoras, los cambios en el impuesto a la renta de América del Sur explican el crecimiento en la progresividad, mientras que en Europa se da una leve caída por aumentos en los impuestos al consumo.

El objetivo de la presente línea de investigación, teniendo en cuenta los antecedentes citados y otros a analizar, consiste en desarrollar, desde el ámbito de la AFIP y por lo tanto, explotando las bases de información con la que cuenta esta institución, una metodología que permita medir y monitorear de manera periódica en qué medida la intervención del Estado a través del sistema impositivo modifica la distribución del ingreso de los hogares en la Argentina, es decir, en qué medida mejora o empeora su progresividad.

### **III. Índice de Progresividad Neta**

---

Como no existen antecedentes de estimaciones oficiales de incidencia distributiva del sistema tributario, el objetivo de esta línea de investigación es realizar un

estudio de incidencia con una metodología propia que revise las definiciones y supuestos que tienen los trabajos reseñados más arriba. Avanzar por ese camino requiere de un trabajo muy exhaustivo. Por ello, en esta instancia se aspira a efectuar una metodología más sencilla que permita una aproximación al tema mediante un indicador de progresividad más simple que hemos denominado Índice de Progresividad Neta (IPN), basado en un desarrollo teórico de principios de los años '90 en el ámbito de la CEPAL.

El IPN surge de la diferencia entre la participación de los impuestos progresivos (IP) y los regresivos (IR) y permite captar las grandes tendencias en el grado de progresividad o regresividad de un sistema tributario al analizar estructuras tributarias de distintos años bajo la misma metodología. Para la elaboración del IPN se excluyó a algunos tributos a los cuales se denominó Impuestos proporcionales o sin clasificar (IL), por dos causas: las mediciones de incidencia arrojan valores cercanos a la neutralidad o las características del gravamen generan alguna dificultad para definir los criterios de traslación y demás supuestos necesarios para definir como inciden en términos distributivos.

$$\text{IPN} = \text{IP} - \text{IR}$$

Donde:

**IPN** es el Índice de **Progresividad Neta**;

**IP**: Impuestos Progresivos;

**IR**: Impuestos Regresivos;

**IL**: Impuestos Proporzionales o sin clasificar, son los que no alteran la fórmula.

El **índice IPN** se elaboró en dos formatos, según fuera la serie anual o mensual. En la anual, está expresado en puntos porcentuales del **PIB** y es simplemente la diferencia entre IP e IR en términos del producto. En la mensual, el IPN surge de la estructura porcentual y oscila entre 1 y -1, siendo 1 si los IP

representan el 100% de la estructura tributaria, 0 si los IP y los IR participan en partes iguales (50%) y -1 si el 100% de los impuestos son IR.

Por la sencillez en la elaboración de este indicador se puede efectuar un seguimiento de su evolución, tanto en series de tiempo anuales como mensuales. Con la serie anual se puede analizar un período de tiempo extenso con información para cada uno de los años que permite estudiar las tendencias de la incidencia distributiva, abordaje que no es factible con las técnicas del coeficiente de Gini antes y después de impuestos. En una serie mensual, se puede estimar el resultado en base a los datos recientes de recaudación y, por tanto, a diferencia de otros indicadores de progresividad, cumple un rol de seguimiento de corto plazo de la recaudación, al aportar la información más próxima a la toma de decisiones referida a la incidencia distributiva del sistema tributario. Es por ello que en este estudio se efectúa el análisis en dos planos temporales: una serie larga, que se inicia en 1932 y finaliza en 2021 y una serie corta que abarca el período 2015-2021.

## SUPUESTOS DE PROGRESIVIDAD / REGRESIVIDAD DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS<sup>a</sup>

**Impuesto a las ganancias de personas físicas:** progresivo pues se supone que la carga recae sobre los ingresos de las personas gravadas.

**Impuesto a las ganancias de personas jurídicas:** progresivo pues se supone que la carga recae sobre los ingresos de las empresas gravadas.

**Ganancia mínima presunta:** progresivo pues se supone que la carga recae sobre los ingresos de las empresas gravadas.

**Impuesto sobre los bienes personales:** progresivo pues se supone que la carga recae sobre los ingresos de las personas gravadas.

**Impuesto PAIS:** progresivo pues se supone que la carga recae sobre los ingresos de las personas gravadas.

**Derechos de exportación:** progresivos pues se supone que la carga recae sobre los ingresos de los productores de los bienes exportados.

**Premios juegos de azar y concursos deportivos:** progresivos pues se supone que la carga recae sobre los ingresos extraordinarios de las personas ganadoras de premios y concursos.

**Impuesto al Valor Agregado:** regresivo pues se supone que la carga recae sobre los consumidores y hay pocos productos básicos exentos.

**Impuestos internos:** regresivos pues se supone que la carga recae sobre los consumidores y el 65% corresponde al Impuesto a los cigarrillos, producto de consumo no suntuario.

**Derechos de importación:** regresivos pues se supone que la carga recae sobre los consumidores.

Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social: proporcional pues se supone que la carga recae sobre los trabajadores.

### **Impuesto sobre los Créditos y Débitos en Cuentas Bancarias y Otras**

**Operatorias:** sin clasificar por dificultad para adoptar un criterio de traslación inequívoco para este impuesto.

**Impuestos sobre los combustibles líquidos:** sin clasificar por dificultad para adoptar un criterio de traslación inequívoco para este impuesto.

<sup>a</sup>: Ver Anexo Supuestos de Progresividad / Regresividad de los Principales Impuestos.

Este indicador se ha incorporado al **Plan Estratégico 2021-2025** por lo que se ha realizado este primer estudio de cálculo del IPN utilizando como insumo las conclusiones y supuestos que hicieron otros estudios acerca de la progresividad de cada impuesto.

El documento que sirvió de guía fue un antiguo trabajo que elaboraron Altimir y Barbera (1993), que, en una versión mimeografiada había sido utilizado por Cepal en uno de sus libros clásicos: “Equidad y Transformación Productiva: Un Enfoque Integrado” (1992). En este libro, en base al trabajo de Altimir y Barbera, se delinear los grandes trazos:

*“Pese a las dificultades teóricas y prácticas que supone el análisis de los diferentes grados de incidencia de los distintos tributos, los escasos estudios disponibles en la región permiten apreciar: i) que la mayoría de los impuestos directos (a la renta, al patrimonio, a la herencia, a las ganancias de capital) son muy progresivos; ii) que el impuesto al valor agregado es ligeramente progresivo cuando se eximen del pago los bienes de primera necesidad y regresivo cuando es generalizado, y iii) que la mayor parte de los demás impuestos indirectos (constituida por impuestos específicos y derechos de importación), son regresivos.” (CEPAL, 1992, pág. 93).*

Para identificar el carácter progresivo, regresivo o proporcional de los impuestos se empleó la metodología desarrollada por Altimir y Barbera (1993), clasificando los impuestos en 3 categorías según su progresividad: Progresivo, Proporcional, y Regresivo<sup>4</sup>. Como antecedentes en el uso de esta metodología se pueden mencionar los textos de Iñiguez y Selva (2007), así como el de Strada y Valverde (2021) antes citado.

---

<sup>4</sup> En este trabajo se ha complementado con las estimaciones del Índice de Kakwani realizadas por Fernández Felices, Guardarucci y Puig (2016), página 43.

Esta metodología está en desarrollo y se irá modificando en próximos informes que permitirán el seguimiento en términos de tendencia del grado de progresividad/regresividad del sistema tributario argentino. Igualmente, es necesario recalcar que, al mismo tiempo, el objetivo de largo plazo es realizar análisis de incidencia periódicos basados en las bases de datos de la AFIP.

En ese sentido hay que señalar que el indicador es una herramienta útil para ver donde está ubicado nuestro sistema tributario en términos de progresividad para poder plantearse en el futuro recomendaciones de política o modificaciones en la administración tributaria que conduzcan a una mejora paulatina de la progresividad o, al menos, a la reducción de la regresividad<sup>5</sup>. Dado que, como se ha señalado, éste es un objetivo prioritario de esta Gestión, se ha explicitado en el **Plan Estratégico** como uno de los indicadores a monitorear periódicamente.

#### **IV. Índice de Progresividad Neta anual, en serie de tiempo histórica: 1932 a 2021**

---

El estudio del Índice de Progresividad Neta (IPN) de largo plazo se realiza con una serie de tiempo que se inicia en 1932, que se segmentó en etapas en función del régimen de acumulación que rigió en Argentina, a saber:

- 1. 1932-1955.** Primera etapa de la industrialización sustitutiva de importaciones;
- 2. 1956-1975.** Segunda etapa de la industrialización sustitutiva de importaciones;
- 3. 1976-2001.** Apertura comercial y valorización financiera;
- 4. 2002-2021.** Postconvertibilidad hasta la actualidad.

---

<sup>5</sup> Ya hace 30 años la CEPAL señalaba en su informe que: *“Por un lado, debería fomentarse un mejoramiento de la estructura de los impuestos indirectos (...) Por otro lado, habría que realizar un mayor esfuerzo para elevar los niveles de tributación directa.”* (CEPAL, 1992, pág. 94).

Todas las etapas tienen, en su interior, períodos de gobierno distintos, con orientaciones diferentes en la política económica en general y la tributaria en particular, aunque compartan, en algunos casos el sendero histórico definido por el régimen de acumulación en curso. Por tanto, se requiere un estudio específico para poder identificar las tendencias que se produjeron al interior de cada uno de los períodos considerados.

## IV.1. Primera etapa de la Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI)

### El decenio conservador y el avance hacia un sistema tributario moderno

La conformación de un sistema tributario moderno en los años '30 encierra una paradoja. Ésta fue la década que quedó en la historia con el adjetivo de infame por la secuencia de gobiernos conservadores arribados mediante el golpe de Estado o el fraude electoral. **Quienes condujeron al Estado en esa década estuvieron entre quienes se opusieron a la incorporación de tributos progresivos durante los gobiernos precedentes de los radicales Yrigoyen y Alvear, con varios proyectos presentados que no llegaron a sancionarse, en algunos casos por la reticencia de un senado con mayoría conservadora** (Gaggero, 2008, Instituto AFIP, 2011<sup>6</sup>).

---

<sup>6</sup> “En agosto de 1917 el presidente Yrigoyen remitió al poder legislativo el primer proyecto de impuesto a la renta que afectaba a las personas físicas o jurídicas domiciliadas en el país por la percepción de rentas líquidas generales en la Argentina o en el exterior, y también a las personas no residentes, argentinas o extranjeras, inclusive a las corporaciones constituidas fuera del territorio nacional por la obtención de rentas líquidas de bienes situados en el país. Este primer proyecto no fue muy bien recibido, modificado en el año 1920 fue aprobado por la Cámara de Diputados, con reformas. Nuevas propuestas para establecer la imposición sobre la renta fueron enviadas por el Poder Ejecutivo al Congreso en 1922/23 y 1924 y un último proyecto que data de septiembre de 1928”. Instituto AFIP, página 26.

Oscar Oszlak, en su clásico libro sobre la formación del Estado argentino, aporta claridad a estos acontecimientos y su correlato en materia tributaria:

*“Ni siquiera los cambios producidos en la correlación de fuerzas políticas, que habían llevado al radicalismo al poder, alcanzaron a introducir reformas de fondo en el sistema tributario. Debíó atravesarse la dura prueba de la Gran Depresión antes de que, tímidamente, los impuestos sobre la renta y los consumos suntuarios comenzaran a asomar su presencia en las estadísticas fiscales.” (Oszlak, 1997).*

Efectivamente, la crisis global del capitalismo que tuvo su detonante con el crack de la bolsa de Nueva York en octubre de 1929 fue un factor determinante para el inicio de una serie de reformas institucionales entre las que se encontraba el sistema tributario (CPCEPBA, 2010).

El gran hito de la transformación del sistema tributario fue la creación del impuesto a los Réditos en el año 1932. Un estudio elaborado por el Instituto de AFIP en el año 2011 describe los aspectos político-institucionales de esta novedad:

*“El impuesto a los Réditos fue implementado por decreto Ley de enero de 1932; y fue el resultado de los estudios efectuados por el Ministro de Hacienda Raúl Prebisch durante el gobierno del General José Félix Uriburu. Creándose también la Dirección General del Impuesto a los Réditos. En junio de 1932, durante el gobierno del Gral. Justo el Congreso aprobó este impuesto con vigencia a partir de dicho año. Tardíamente, en relación al resto del mundo, se sancionaba un impuesto a las rentas en la Argentina.” (Instituto AFIP, 2011, página 33).*

Este no fue el único antecedente de propender a avanzar en obtener mejoras en la progresividad del sistema tributario durante la década conservadora. Para el final de ese período, en el gobierno del radical antipersonalista R.M. Ortiz y por iniciativa del Ministro de Hacienda Carlos Acevedo se promovió recargar la imposición a las altas rentas, se denunció la predisposición a evadir por las

familias tradicionales y, tiempo después, se procuró avanzar con los derechos de exportación; los proyectos presentados al Congreso no lograron tratamiento parlamentario:

*“En 1941, el déficit fiscal alcanzó niveles inquietantes. El ministro de Hacienda del gobierno conservador presentó al Congreso un proyecto de ley de reforma impositiva, ante la caída de la recaudación del impuesto a los réditos. El ministro descartó el recurso del endeudamiento para cubrir el déficit, debido a la carga que significaban los pagos de los servicios de los títulos. Tampoco consideró conveniente gravar al consumo. En cambio, propuso el aumento de las cargas a las grandes ganancias, a las grandes rentas y a las grandes fortunas. El ministro denunció la resistencia de los grandes capitales a su presupuesto y, a los 10 años de la implementación del impuesto a los réditos, censuró la evasión protagonizada por las sociedades familiares ‘mediante el uso artificioso de sociedades anónimas’. Este proyecto gubernamental, como otro posterior gravando las exportaciones, seguía discutiéndose en el parlamento, cuando el gobierno conservador fue derrocado en junio de 1943.” (Instituto AFIP, 2011, página 33).*

**Más allá del avance que significó la incorporación de la imposición a la renta en este período, también se introdujeron nuevos impuestos que gravaban al consumo y por tanto mantuvieron e incluso profundizaron la tendencia regresiva del sistema tributario nacional.** El más destacado fue el impuesto a las transacciones creado en octubre de 1931, que fue reemplazado a fines de 1934 por el impuesto a las Ventas. El primero era multifásico acumulativo (algo parecido al actual Ingresos Brutos provincial) y el segundo era monofásico sobre la etapa manufacturera y por tanto no era tan distorsivo como el original; pero los dos tenían en común que eran regresivos.

El otro cambio relevante del período fue la unificación de los Impuestos Internos, que, con el transcurrir de la década, se transformó en el gravamen con mayor aporte a la recaudación, desplazando a los históricos Aranceles de Importación

del primer lugar en cuanto a recursos ingresados. Los Internos son la imposición selectiva al consumo que, según el objeto gravado puede quedar del lado de los progresivos o de los regresivos. Tradicionalmente hubo dos criterios principales para establecer una imposición selectiva: que la adquisición del bien o servicio alcanzado represente una manifestación indirecta de riqueza (bienes suntuarios) o que su consumo afecte la salud (tabaco, bebidas alcohólicas y analcohólicas). Los primeros van del lado de los progresivos y los segundos conllevan un gasto que representa una proporción mayor de los ingresos en los estratos pobres en relación a los estratos ricos y por tanto se consideran del lado de los regresivos. En la recaudación del agregado de los impuestos internos prima la proveniente de aquéllos cuyo consumo afecta la salud y por tanto el saldo es que se trata de un tributo regresivo. En consecuencia, tanto los Internos como los Aranceles de importación juegan del lado de los gravámenes que le imprimen regresividad a la estructura tributaria.

En la década se efectuaron otras medidas relevantes en la conformación del sistema tributario, como la Ley Nº 11.683 que dispone el procedimiento para la aplicación y percepción de impuestos (que, con una gran variedad de modificaciones, es la Ley de Procedimiento Fiscal que rige en la actualidad) y la primera Ley de Coparticipación Federal de Impuestos que dispuso la distribución entre la Nación y las provincias (la distribución primaria) y el reparto entre cada una de las provincias (la distribución secundaria).

Lo cierto es que todas las incorporaciones y adaptaciones al sistema tributario durante el decenio 1932-1942 redundaron en una nueva conformación que mantuvo la predominancia de los impuestos regresivos y determinó una presión tributaria que estuvo por debajo de 10% del PIB en todo el período.

Efectivamente, el IPN de la década, aunque con una tendencia decreciente en los últimos años, se mantuvo entre 1932 y 1940 por debajo de -3% del PIB, esto es, marcadamente regresivo. Recién en los años 1941-42 el IPN se ubicó por encima de -3% del producto.

Este desempeño fue el resultado de un magro, aunque levemente creciente, aporte de los impuestos progresivos que iniciaron el período considerado sin alcanzar al 1% del PIB para, a partir de 1935 (por modificaciones introducidas en Réditos), superar esa proporción y ubicarse en 1,5% del producto en 1942.

*“Todas las incorporaciones y adaptaciones al sistema tributario durante el decenio 1932-1942 redundaron en una nueva conformación que mantuvo la predominancia de los impuestos regresivos y determinó una presión tributaria que estuvo por debajo de 10% del PIB en todo el período. El IPN de la década, aunque con una tendencia decreciente en los últimos años, se mantuvo entre 1932 y 1940 por debajo de -3% del PIB, esto es, marcadamente regresivo. Recién en los años 1941-42 el IPN se ubicó por encima de -3% del producto”.*

En el otro extremo, los impuestos que le imprimen regresividad a la estructura se mantuvieron en el período 1932-40 por encima del 4% del PIB. Las modificaciones introducidas conllevaron, básicamente, cambios en su composición como resultado de un desempeño creciente de los Impuestos Internos Unificados (IIU) y decreciente de los Aranceles de Importación (AI). Como dijimos más arriba, el período había arrancado con los segundos como los más gravitantes, pero rápidamente los primeros se transformaron en los más relevantes de la estructura tributaria para ubicarse entre 2,6% y 2,8% del PIB.

Al mismo tiempo, los AI fueron perdiendo recaudación al pasar de aportar más de 2% en 1932-33 a menos de 1% del PIB en 1941-42. Cabe hacer notar que una de las innovaciones del período, la creación de un impuesto del tipo general al consumo, con el denominado a las Transacciones primero y a las Ventas luego, no tuvo como correlato un aporte de ingresos significativo en este decenio, al recaudar entre 0,2% y 0,4% en todos los años del período.

**Cuadro IV.1. Índice de Progresividad Neta en el decenio conservador. 1932-1942.  
En % del PIB.**

	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940	1941	1942
<b>Progresivos</b>	<b>0,8%</b>	<b>0,9%</b>	<b>0,9%</b>	<b>1,1%</b>	<b>1,0%</b>	<b>1,1%</b>	<b>1,4%</b>	<b>1,4%</b>	<b>1,3%</b>	<b>1,3%</b>	<b>1,5%</b>
Ganancias / Réditos	0,6%	0,8%	0,7%	0,9%	0,8%	0,9%	1,2%	1,2%	1,2%	1,1%	1,4%
Impuestos patrimoniales	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%
Derechos de Exportación	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Operaciones cambiarias	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Otros	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>Proporcionales / sin clasificar</b>	<b>4,5%</b>	<b>4,2%</b>	<b>3,8%</b>	<b>3,9%</b>	<b>3,6%</b>	<b>3,5%</b>	<b>3,5%</b>	<b>3,2%</b>	<b>3,0%</b>	<b>2,6%</b>	<b>2,3%</b>
Aportes y contr. a la Seg. Social	1,6%	1,4%	1,3%	1,4%	1,3%	1,2%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	1,2%
Otros	2,9%	2,7%	2,5%	2,5%	2,3%	2,3%	2,1%	1,9%	1,7%	1,4%	1,1%
<b>Regresivos</b>	<b>4,6%</b>	<b>4,5%</b>	<b>4,1%</b>	<b>4,9%</b>	<b>4,6%</b>	<b>4,7%</b>	<b>5,0%</b>	<b>4,7%</b>	<b>4,4%</b>	<b>3,9%</b>	<b>3,6%</b>
IVA / Ventas	0,3%	0,3%	0,2%	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%	0,4%
Internos Unificados	2,1%	2,1%	2,1%	2,7%	2,7%	2,6%	2,8%	2,8%	2,8%	2,7%	2,6%
Derechos de Importación	2,2%	2,1%	1,8%	1,9%	1,6%	1,8%	1,8%	1,5%	1,2%	0,9%	0,7%
Otros	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>Total</b>	<b>10,0%</b>	<b>9,6%</b>	<b>8,8%</b>	<b>9,9%</b>	<b>9,2%</b>	<b>9,3%</b>	<b>9,8%</b>	<b>9,2%</b>	<b>8,8%</b>	<b>7,8%</b>	<b>7,5%</b>
<b>IPN</b>	<b>-3,8%</b>	<b>-3,5%</b>	<b>-3,2%</b>	<b>-3,8%</b>	<b>-3,6%</b>	<b>-3,6%</b>	<b>-3,6%</b>	<b>-3,3%</b>	<b>-3,0%</b>	<b>-2,7%</b>	<b>-2,1%</b>

Fuente: DI CITA en base a datos de AFIP, DNIAF e INDEC.

## El peronismo: adaptaciones en la búsqueda de la progresividad

Los avances alcanzados en materia tributaria durante el decenio conservador fueron fuente de transformaciones profundas para mediados del siglo XX. Este proceso se inicia antes, con el golpe militar que dio paso a las presidencias de Ramírez y Farrell, en las cuales se introdujeron nuevas modificaciones al impuesto a los Réditos y se creó el impuesto a los Beneficios Extraordinarios que se

complementaba con Réditos al gravar con una alícuota adicional a las empresas con tasas de ganancias que representaban superrentas<sup>7</sup>. Estos cambios permitieron mejorar significativamente la imposición a los ingresos<sup>8</sup>.

**A poco de asumir la presidencia Juan Domingo Perón por elección democrática en 1946, reorienta la política económica en el marco de la ISI para darle un carácter redistributivo en términos funcionales que hasta ese momento no tenía un rol protagónico en la agenda gubernamental. Así, la política tributaria se dirige deliberadamente hacia un sendero en la búsqueda de la equidad distributiva y la justicia social. Jorge Gaggero es contundente al respecto:**

*“El peronismo produce un shock de progresividad en la distribución “primaria” (que por las circunstancias históricas no fue sostenible), al que sumó una redistribución “secundaria” (fiscal) potente. Para ello se fortaleció el impuesto sobre la renta: se lo hizo más progresivo, extendiendo ampliamente su base. La presión tributaria alcanzó entonces niveles desconocidos en América Latina (AL)” (Gaggero, 2008)<sup>9</sup>.*

La profundización de la imposición a la renta incluye la creación de un nuevo tributo, Ganancias eventuales, dirigido a captar las rentas no permanentes, tal

---

<sup>7</sup> Beneficios extraordinarios empezó a regir en 1944 y tenía vigencia por tres años. Tradicionalmente se asimila a este tipo de tributos con las dificultades financieras de los Estados en períodos de guerra. Sin embargo, Mario Saccone (2010) destaca como finalidad en el caso argentino a uno de los argumentos esgrimidos por Alberto López (1951): la necesidad de ingresos ante cualquier evento que genere una disminución de los recursos fiscales que impida el normal funcionamiento del Estado para facilitar el desarrollo de las finalidades y funciones previstas (página 753).

<sup>8</sup> “En 1943 se incrementan las alícuotas en Réditos y se crea el impuesto a los Beneficios Extraordinarios. La empresa era alcanzada cuando los beneficios excedieran el 12% del capital y reservas libres, con excepciones. La recaudación del conjunto de impuestos sobre la renta entre 1941 y 1944 se duplica en términos del PIB y logran compensar la fuerte caída de la recaudación aduanera” (CPCEPBA, 2011).

<sup>9</sup> Gaggero aquí hace referencia a la distribución primaria que sería aquella determinada por el libre juego de la oferta y la demanda (el “mercado”) y a la secundaria, la derivada de la intervención estatal mediante el presupuesto (impuestos y gastos).

como plantea un estudio de la publicación Realidad Profesional del Consejo de Ciencias Económicas de la provincia de Buenos Aires:

*“A partir de 1946, el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones ya no deriva del cierre de la economía mundial (crisis, y luego el conflicto bélico). Ahora es una definición del propio gobierno, que utiliza para ese objetivo todos los instrumentos disponibles. Y el instrumento impositivo fue apto. Sólo se necesitaba profundizar y modernizar. En 1946 se amplía la base del Impuesto a los Réditos y se crea el Impuesto a las Ganancias Eventuales. Este último tenía como objetivo captar las rentas de capital derivadas de operaciones no habituales e ingresos de flujos no corrientes (premios, juegos y similares)” (CPCEPBA, 2010, página 44).*

Otro hito del gobierno peronista está orientado a reforzar los aspectos institucionales, mediante la creación en el año 1947 de la Dirección General Impositiva:

*“El plan de gobierno para el período 1947 a 1951, tuvo como principales objetivos el perfeccionamiento de las Instituciones políticas y el aprovechamiento máximo de los recursos existentes. Por lo tanto, en el plano organizativo, fue primordial la creación de una nueva Institución, la Dirección General Impositiva (mediante Ley N° 12.927 del 10 de enero de 1947), heredera de dos Organismos de excelencia: la Dirección General del Impuesto a los Réditos y la Administración General de Impuesto Internos. [...] La creación de la DGI reforzó la administración tributaria. El sistema logró progresividad y los niveles de recaudación aumentaron sostenidamente, en términos del PIB, para alcanzar el máximo histórico en el período 1950/1951” (Instituto AFIP, 2011, página 55).*

En años posteriores se siguieron efectuando cambios en los impuestos que imprimen progresividad a la estructura, entre las cuales se destacan las modificaciones introducidas en 1949 y 1950, mediante las Leyes 13.647 y 13.925, que mejoraron la imposición a la Transmisión Gratuita de Bienes y, en 1951, la

Ley 14.060, que incorporó el impuesto sustitutivo del gravamen a la Transmisión Gratuita de Bienes, dirigido a reconfigurar la imposición sobre el capital de las empresas.

*“Más allá de algunos cambios que permitieron engrosar la recaudación mediante tributos regresivos, en el agregado, la política tributaria del peronismo le aportó progresividad a la estructura y permitió avanzar hacia un sistema tributario moderno que, además, alcanzó niveles récords de recaudación. Tal es así que la presión tributaria nacional superó el 15% del PIB a partir del año 1949, proporción nunca antes alcanzada y que representaba un alza de más de 5 puntos porcentuales del producto en relación al decenio conservador”.*

página 60).

Cabe aclarar que no todas las modificaciones introducidas en este período estuvieron dirigidas a mejorar la progresividad. En 1948 se aplicó un impuesto para financiar el fondo de vialidad que gravaba las naftas (30%), los lubricantes (10%) y neumáticos (20%). También en 1949 se efectuaron cambios en los impuestos internos, agrupando algunos bienes con tasas específicas y otras ad valorem, por ejemplo, y se realizaron adecuaciones en Ventas; en 1950 se dispuso que la DGI se encargara de recaudar el municipal Actividades Lucrativas, antecedente del provincial Ingresos Brutos<sup>10</sup> (Instituto AFIP, 2011,

<sup>10</sup> Incluso, algunas decisiones de política social repercutieron en la recaudación tributaria. Un aspecto muy destacado en este sentido fue la redefinición del tratamiento de las cajas previsionales y la propensión hacia la universalización del alcance de las jubilaciones. Estas políticas tuvieron su correlato en un aumento muy pronunciado en los ingresos de las fuentes contributivas de la seguridad social, aunque no representen en sí mismas medidas de política tributaria.

**Cuadro IV.2. Índice de Progresividad Neta en el gobierno de Perón. 1946-1955.**  
En % del PIB.

	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
<b>Progresivos</b>	<b>2,3%</b>	<b>4,0%</b>	<b>4,2%</b>	<b>3,9%</b>	<b>5,0%</b>	<b>4,7%</b>	<b>4,8%</b>	<b>4,1%</b>	<b>4,2%</b>	<b>3,9%</b>
Ganancias / Réditos	1,8%	2,8%	2,7%	2,4%	3,1%	3,2%	3,3%	2,8%	2,7%	2,7%
Impuestos patrimoniales	0,2%	0,1%	0,2%	0,1%	0,8%	0,5%	0,6%	0,7%	0,7%	0,6%
Derechos de Exportación	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Operaciones cambiarias	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Otros	0,4%	1,0%	1,4%	1,3%	1,1%	1,0%	1,0%	0,6%	0,7%	0,6%
<b>Proporcionales / sin clasificar</b>	<b>3,7%</b>	<b>5,8%</b>	<b>6,7%</b>	<b>6,8%</b>	<b>6,7%</b>	<b>6,1%</b>	<b>5,6%</b>	<b>6,1%</b>	<b>6,7%</b>	<b>6,5%</b>
Aportes y contr. a la Seg. Social	2,6%	4,4%	5,3%	5,8%	5,9%	5,4%	5,0%	5,5%	6,1%	5,9%
Otros	1,1%	1,4%	1,4%	1,1%	0,8%	0,7%	0,6%	0,6%	0,5%	0,6%
<b>Regresivos</b>	<b>3,3%</b>	<b>3,8%</b>	<b>3,8%</b>	<b>4,4%</b>	<b>5,3%</b>	<b>6,1%</b>	<b>5,1%</b>	<b>5,2%</b>	<b>5,7%</b>	<b>5,3%</b>
IVA / Ventas	0,4%	0,5%	0,5%	1,9%	2,5%	2,5%	2,1%	1,9%	2,0%	1,8%
Internos Unificados	2,3%	2,3%	2,5%	2,2%	2,4%	2,9%	2,6%	3,1%	3,4%	3,1%
Derechos de Importación	0,6%	1,1%	0,8%	0,4%	0,4%	0,7%	0,4%	0,2%	0,3%	0,3%
Otros	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>Total</b>	<b>9,4%</b>	<b>13,7%</b>	<b>14,7%</b>	<b>15,2%</b>	<b>17,0%</b>	<b>16,9%</b>	<b>15,5%</b>	<b>15,5%</b>	<b>16,5%</b>	<b>15,7%</b>
<b>IPN</b>	<b>-1,0%</b>	<b>0,2%</b>	<b>0,4%</b>	<b>-0,6%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>-1,4%</b>	<b>-0,3%</b>	<b>-1,0%</b>	<b>-1,5%</b>	<b>-1,3%</b>

Fuente: DI CITA en base a datos de AFIP, DNIAF e INDEC.

Como vimos antes, el IPN venía de asumir valores negativos pronunciados. En el gobierno militar de Ramírez y Farrell empezó a morigerarse la regresividad y ya durante al gobierno peronista se alcanza un IPN con valores positivos en algunos de sus años, es decir, se logra la progresividad del sistema tributario. Si bien esa *performance* no puede sostenerse y para el final del gobierno peronista se vuelve

a valores del IPN negativos en más de 1% del PIB<sup>11</sup>, los años en los cuales se llegó a valores positivos (1947 y 1948) o prácticamente proporcionales (1950 y 1952) se encuentran entre los pocos años con un IPN progresivo o cercano a la proporcionalidad de toda la historia argentina.

## IV.2. Segunda etapa de la Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI)

### De golpe en golpe: de septiembre de 1955 a marzo de 1976

Con el golpe de Estado que derrocó a J. D. Perón **se retrotrajeron varias de las políticas públicas o se buscó atenuar las funciones y atribuciones dirigidas a alterar la desigual relación capital/trabajo**. Sin embargo, este cambio de rumbo no estuvo centrado en el sistema tributario que, a grandes rasgos, se fue adaptando a la nueva cosmovisión de manera paulatina.

Donde más se notó el cambio de rumbo fue en los impuestos a los ingresos, primero con modificaciones en los impuestos complementarios, Beneficios Eventuales y Extraordinarios, y luego en el propio Réditos. Estas medidas tuvieron como resultado una reducción significativa en los recursos aportados por este rubro que repercutió en la recaudación total.

Como en los primeros años este desempeño fue acompañado por un descenso de los ingresos obtenidos por la imposición al consumo, mediante Ventas e Internos, el efecto entre 1956 y 1959 no fue una mayor regresividad, sino una fuerte retracción global de la presión tributaria: pasó de superar el 15% a menos de 10% del PIB en 1959, cuando tocó su piso.

---

<sup>11</sup> El aumento de la regresividad del final del gobierno peronista es básicamente un reflejo de la crisis económica que deterioró las bases imponibles de los impuestos sobre la renta, incluidos los aplicados sobre beneficios extraordinarios y eventuales.

Se podría decir que, en estos primeros años posteriores al peronismo, durante la dictadura de Lonardi y Aramburu y el gobierno democrático de Frondizi (con Álvaro Alsogaray como Ministro de Economía), la orientación de la política tributaria estuvo dirigida a reducir, paulatinamente, la capacidad extractiva del Estado y recomponer la tasa de explotación de las empresas, pero no tuvo repercusión en un aumento de la regresividad del sistema tributario en sí mismo. Por el contrario, el IPN registró una leve mejora con respecto a los últimos años del peronismo, al ubicarse por encima de -1% del PIB en casi todos los años, con un mínimo de -0,5% del producto en 1959. En los años siguientes del mandato de Frondizi y en los gobiernos posteriores, la recaudación tributaria se recompone apoyada en los impuestos regresivos y consecuentemente el IPN asume valores que superan el -2% del PIB, tanto en el transitorio gobierno de Guido como en el breve lapso del mandato de Illia. Durante la dictadura que tuvo la secuencia de Onganía, Levingston y Lanusse el IPN osciló alrededor del -2% del PIB con mejoras parciales cuando se elevaban los Derechos de Exportación para compensar las devaluaciones (1967 y 1972) que atenúan la regresividad y hacen que el índice se ubique entre -1% y -2% del PIB.

**Los vaivenes observados se mantuvieron durante la convulsionada y breve vuelta del peronismo, con algunas particularidades interesantes. A poco de asumir, el Congreso aprueba a fines de 1973 una importante reforma del sistema tributario que fortalece la imposición directa e introduce modificaciones en la indirecta:**

1. Se crea el impuesto a las Ganancias, que reemplaza y unifica a Réditos y Ganancias Eventuales (la quinta categoría). Se grava a los dividendos en personas físicas. Se fija el criterio de variación entre patrimonios para determinar la base imponible en Sociedades, conocida como la teoría del balance.

2. Se aprueba el impuesto a la renta normal potencial a las tierras aptas para la explotación agropecuaria (a cuenta de Ganancias), aunque no llega a aplicarse. Se crea el Impuesto a la tierra libre de mejoras como transición.
3. Se adopta el Impuesto al Valor Agregado que percute en cada etapa del proceso de producción-distribución-comercialización mediante la diferencia de débitos y créditos fiscales, sin acumularse. Sustituye al que se aplicaba sobre las ventas (nacional, monofásico sobre la producción) y las actividades lucrativas (provincial, multifásico acumulativo y en cascada).
4. Se reimplanta el Impuesto a la Herencia en Capital Federal y demás territorios nacionales (se había derogado en 1972) con el nombre “Enriquecimiento patrimonial a título gratuito”, la denominación que mejor grafica la materia imponible de este tributo que grava la participación de los herederos o la recepción de una transferencia.
5. Se establece un impuesto al patrimonio neto de las personas con un mínimo no imponible alto y tasas marginales progresivas, con la imposición al capital de las empresas como pago a cuenta y una tasa plana más alta para las personas domiciliadas en el exterior.

En el impuesto a las Ganancias, los cambios novedosos son evidentes. Como dice Hugo Kaplan:

*“... la reforma tuvo un claro sesgo destinado a introducir mayor progresividad en el sistema tributario consolidando la renta societaria en las personas físicas y gravando el resultado global con escalas progresivas. La tasa proporcional corporativa subsistía como pago a cuenta del impuesto personal. La personalización del gravamen tenía como objetivo adicional dificultar su traslación a los consumidores de los bienes y servicios vendidos por las empresas. De resultas de este esquema, se esperaba el incremento de la presión tributaria sobre los individuos con*

*altos ingresos provenientes de dividendos<sup>12</sup>” (Hugo Kaplan, 2010, página 790).*

El IVA, por su parte, es un impuesto muy sofisticado para la época, que recién empezaba a aplicarse en algunos países centrales. Tiene entre sus virtudes la posibilidad de aplicar mejores controles para impedir la evasión, porque el mecanismo de los créditos y débitos para determinar la base imponible por el valor agregado en cada etapa gravada facilita los controles cruzados entre proveedores y clientes y la contraposición de intereses entre ellos. El IVA legislado en 1973 era moderadamente progresivo<sup>13</sup> porque tenía una tasa general del 13%, una diferencial del 21% para consumos superfluos o suntuarios, exenciones a los bienes de la canasta básica y tasa cero a las exportaciones.

*“Esta reforma tenía varios componentes de avanzada y estaba dirigida a extraer parte del excedente económico mediante técnicas tributarias modernas que garantizaban la imposición según la capacidad contributiva. Sin embargo, su aplicación fue muy deficiente y en muchos casos los cambios previstos ni siquiera llegaron a regir”.*

Esta reforma tenía varios componentes de avanzada y estaba dirigida a extraer parte del excedente económico mediante técnicas tributarias modernas que garantizaban la imposición según la capacidad contributiva. Sin embargo, su aplicación fue muy deficiente y en muchos casos los cambios previstos ni siquiera llegaron a regir. Por lo pronto, gran parte de las modificaciones tenían sus primeros efectos a partir de 1975 (en IVA la propia ley preveía su aplicación desde

<sup>12</sup> La mayor presión tributaria se lograba con una tasa marginal máxima de 46%. A su vez, la tasa para beneficiarios del exterior era plana del 45% sobre la renta de fuente argentina.

<sup>13</sup> Así lo clasifican Altimir y Barbera (1993) a un IVA con las características del generado por la Ley la Ley N° 20.631 de diciembre de 1973. A pesar de ello, en este estudio mantendremos la recaudación del IVA dentro del componente regresivo, para no alterar la serie temporal. Cabe aclarar, igualmente, que si se hubiera considerado lo expresado por Altimir y Barbera, el IVA no hubiese sido integrado al lado progresivo, hubiese quedado en los proporcionales, dado que a los impuestos que asumen valores progresivos o regresivos no relevantes se los incluyó en ese grupo.

enero de ese año y Ganancias entró en vigencia en 1974 pero su recaudación tiene un rezago de un año). Los problemas originados en los avatares de este gobierno, por la pronta muerte de Perón y los cambios de orientación en la política económica, pusieron barreras a su puesta en marcha (los límites de la administración tributaria) e incluyeron el shock devaluatorio de Celestino Rodrigo a mediados de 1975. El golpe de Estado de marzo de 1976 decretaría su *knockout* definitivo.

Por lo tanto, **el resultado en términos de progresividad fue en la dirección contraria a la prevista.** El IPN, que en el primer año de la vuelta del peronismo había mejorado para ubicarse en -0,7% del PIB, se deteriora para terminar en 1975 por debajo del -2% del producto con una regresividad similar a la observada en los períodos anteriores.

### Cuadro IV.3. Índice de Progresividad Neta en la segunda ISI. 1956-1975.

En % del PIB.

#### Primera parte

	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
<b>Progresivos</b>	<b>4,2%</b>	<b>3,5%</b>	<b>3,3%</b>	<b>2,6%</b>	<b>3,6%</b>	<b>3,2%</b>	<b>2,4%</b>	<b>2,4%</b>	<b>1,8%</b>	<b>2,6%</b>
Ganancias / Réditos	2,7%	2,6%	2,6%	2,1%	2,5%	2,3%	1,6%	1,5%	1,3%	2,0%
Impuestos patrimoniales	0,4%	0,2%	0,2%	0,1%	0,7%	0,5%	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%
Derechos de Exportación	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%
Operaciones cambiarias	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Otros	1,1%	0,6%	0,5%	0,4%	0,4%	0,3%	0,4%	0,6%	0,3%	0,3%
<b>Proporcionales / sin clasificar</b>	<b>6,6%</b>	<b>5,2%</b>	<b>4,5%</b>	<b>3,6%</b>	<b>3,9%</b>	<b>4,1%</b>	<b>3,5%</b>	<b>3,7%</b>	<b>4,1%</b>	<b>4,1%</b>
Aportes y contr. a la Seg. Social	6,0%	4,4%	3,9%	3,2%	3,4%	3,6%	3,1%	3,2%	3,6%	3,6%
Otros	0,7%	0,8%	0,6%	0,4%	0,5%	0,5%	0,4%	0,5%	0,5%	0,5%
<b>Regresivos</b>	<b>4,9%</b>	<b>4,6%</b>	<b>4,2%</b>	<b>3,1%</b>	<b>4,2%</b>	<b>4,2%</b>	<b>4,8%</b>	<b>5,3%</b>	<b>4,5%</b>	<b>4,8%</b>
IVA / Ventas	1,6%	1,8%	1,7%	1,1%	1,8%	1,8%	1,6%	1,3%	1,1%	1,3%
Internos Unificados	2,9%	2,4%	2,0%	1,4%	2,0%	2,0%	2,0%	2,6%	1,9%	2,1%
Derechos de Importación	0,4%	0,4%	0,5%	0,6%	0,4%	0,4%	1,2%	1,3%	1,5%	1,4%
Otros	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>Total</b>	<b>15,7%</b>	<b>13,3%</b>	<b>12,0%</b>	<b>9,3%</b>	<b>11,8%</b>	<b>11,4%</b>	<b>10,7%</b>	<b>11,4%</b>	<b>10,4%</b>	<b>11,5%</b>
<b>IPN</b>	<b>-0,7%</b>	<b>-1,1%</b>	<b>-0,9%</b>	<b>-0,5%</b>	<b>-0,6%</b>	<b>-1,1%</b>	<b>-2,4%</b>	<b>-2,9%</b>	<b>-2,7%</b>	<b>-2,1%</b>

## Segunda parte

	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
<b>Progresivos</b>	<b>3,3%</b>	<b>4,6%</b>	<b>3,7%</b>	<b>3,4%</b>	<b>4,1%</b>	<b>3,1%</b>	<b>3,1%</b>	<b>3,5%</b>	<b>3,5%</b>	<b>1,4%</b>
Ganancias / Réditos	2,2%	2,3%	1,9%	2,0%	2,0%	1,6%	1,4%	1,6%	2,0%	0,7%
Impuestos patrimoniales	0,5%	0,8%	0,7%	0,7%	0,9%	0,7%	0,6%	0,6%	0,6%	0,0%
Derechos de Exportación	0,2%	1,1%	0,8%	0,5%	0,5%	0,5%	1,0%	1,2%	0,7%	0,6%
Operaciones cambiarias	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Otros	0,4%	0,4%	0,3%	0,2%	0,8%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%
<b>Proporcionales / sin clasificar</b>	<b>4,0%</b>	<b>5,2%</b>	<b>5,0%</b>	<b>4,7%</b>	<b>4,7%</b>	<b>4,6%</b>	<b>3,8%</b>	<b>4,5%</b>	<b>4,9%</b>	<b>3,8%</b>
Aportes y contr. a la Seg. Social	3,6%	4,7%	4,5%	4,1%	4,2%	4,2%	3,4%	4,1%	4,5%	3,6%
Otros	0,5%	0,5%	0,5%	0,6%	0,5%	0,4%	0,3%	0,4%	0,4%	0,3%
<b>Regresivos</b>	<b>5,8%</b>	<b>5,5%</b>	<b>6,1%</b>	<b>6,1%</b>	<b>5,8%</b>	<b>5,3%</b>	<b>4,6%</b>	<b>4,2%</b>	<b>5,4%</b>	<b>3,7%</b>
IVA / Ventas	2,2%	1,9%	1,9%	1,8%	1,7%	1,6%	1,3%	1,1%	1,4%	1,4%
Internos Unificados	2,3%	2,5%	3,1%	3,0%	3,0%	2,6%	2,3%	2,5%	3,2%	1,8%
Derechos de Importación	1,3%	1,2%	1,1%	1,3%	1,1%	1,0%	1,0%	0,6%	0,8%	0,5%
Otros	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>Total</b>	<b>13,1%</b>	<b>15,3%</b>	<b>14,8%</b>	<b>14,2%</b>	<b>14,6%</b>	<b>12,9%</b>	<b>11,4%</b>	<b>12,1%</b>	<b>13,8%</b>	<b>9,0%</b>
<b>IPN</b>	<b>-2,5%</b>	<b>-1,0%</b>	<b>-2,4%</b>	<b>-2,7%</b>	<b>-1,7%</b>	<b>-2,2%</b>	<b>-1,6%</b>	<b>-0,7%</b>	<b>-1,9%</b>	<b>-2,3%</b>

Fuente: DI CITA en base a datos de AFIP, DNIAF e INDEC.

### IV.3. Régimen de Apertura comercial y valorización financiera

#### La dictadura: desarmar la reforma del peronismo

Con el golpe del 24 de marzo de 1976 se inicia un proceso hacia la **redefinición del sistema tributario argentino** que terminará por conformarse tiempo después durante el Plan de Convertibilidad en los años '90. La dictadura cívico-militar

iniciada ese día se ocupó de desandar la reforma de 1973, a tal punto que quedó en el olvido para gran parte de los expertos en el tema. Siempre quedará el interrogante de qué hubiera sucedido si el sistema tributario hubiese permanecido como se pergeñó en 1973. Aunque sea contrafáctico, hubiera sido interesante saber el resultado de la aplicación de la metodología de la renta normal potencial para gravar la tierra en el impuesto a las Ganancias. También hubiera valido el intento de consolidar un tributo al Enriquecimiento patrimonial a título gratuito, que fue rápidamente derogado a iniciativa del ministro de Economía Martínez de Hoz<sup>14</sup>, quien tenía que tributar el impuesto porque su padre había fallecido días antes del golpe de Estado<sup>15</sup>.

Éstas no fueron las únicas medidas en materia tributaria de la dictadura en contra de la reforma del gobierno peronista. Tal vez la de mayor entidad, tanto en términos técnicos como políticos, fue el cambio introducido en 1980 que abarcó la eliminación de las contribuciones patronales previsionales y su “compensación” con una generalización del IVA y aumento de la alícuota del 13% original al 20%<sup>16</sup>.

Esta modificación tuvo un valor simbólico muy potente, al instalar en Argentina dos de los grandes mitos tributarios: 1. Que las contribuciones patronales son una traba a la contratación de trabajadores; 2. La estigmatización del IVA como un impuesto regresivo.

*“En 1980 se realizó una reforma tributaria Ley 22.294 que generalizó el IVA y eliminó exenciones, también los aportes patronales que recaían sobre los salarios. La tasa general del impuesto al valor agregado fue elevada al 20% y*

<sup>14</sup> Nunca existió en Argentina un impuesto nacional a las Herencias, cualquiera fuese su denominación. Todas las leyes aprobadas por el Congreso Nacional fueron de alcance para los territorios nacionales, incluida la Capital Federal (actual CABA); algunas provincias, no todas, tenían impuestos equivalentes.

<sup>15</sup> Según expresa Mario Rapoport en una cita de Diego Rubinzal (2018, página 59).

<sup>16</sup> En realidad, la tasa general del IVA ya había sido aumentada por la dictadura al 16% en agosto de 1976.

*se estableció una alícuota reducida del 5% para alimentos y medicamentos”.*  
(Instituto AFIP, 2011, página 84)

Otra medida de política tributaria muy relevante fue la drástica reducción de la imposición al Comercio exterior, tanto en materia de Aranceles de Importación como de Derechos de Exportación, aunque responde a estrategias de política económica dirigidas a aspectos ajenos a la recaudación tributaria. La decisión de reducir la imposición a las importaciones es uno de los instrumentos de la apertura comercial y tuvo la intención de ampliar la oferta de productos mediante los bienes producidos en el exterior para generar mayor competencia y con ello propender a contener los precios comercializados en el mercado interno. La decisión de disminuir o eliminar los Derechos de Exportación, por su parte, estuvo orientada a recomponer rentabilidades de los sectores vinculados a las ventas al exterior, entre otros factores.

Más allá de esta distinción, durante la dictadura se inició un proceso de disminución de los Aranceles a las importaciones muy relevante, que acompañó la eliminación de restricciones cuantitativas, tanto por la aplicación de cupos o, directamente, con la prohibición de ingresar determinados productos. Tal como dice Viguera (1998):

*“Desde los años cuarenta hasta 1976 la política comercial argentina se caracterizó por un fuerte proteccionismo, basado en restricciones cuantitativas y en elevados niveles arancelarios. Entre 1976 y 1981, durante el gobierno militar y bajo la gestión en el Ministerio de Economía de José Alfredo Martínez de Hoz, tuvo lugar una drástica apertura que redujo el promedio arancelario a un 26% y eliminó buena parte de las restricciones dejando sin embargo importantes sectores fuertemente protegidos como los del acero, aluminio, farmacéutico, papelería y automotriz”.*

El efecto de esta política fue un veloz crecimiento de las importaciones que para los años 1979-1981 eran 7 veces superiores a las del promedio de los años 60<sup>17</sup>. En consecuencia, la reducción de las alícuotas no repercutió en la recaudación de los Aranceles, porque el aumento de la base imponible alcanzó para neutralizarla e, incluso, registrar un incremento hasta llegar al 1% del PIB en 1981.

En cuanto a los Derechos de Exportación, la dictadura fue muy elocuente para describir la orientación de la política que llevó a cabo al respecto. Ricardo Bara y Gustavo Etman (2010) recuerdan la cita textual del Plan Económico de Martínez de Hoz:

*“El Programa económico inicial de abril de 1976 afirmaba que ‘iniciaremos la nueva política consistente en reconocer al productor el verdadero valor de lo que produce conforme los precios internacionales, para lo cual iremos, gradualmente y en la medida de lo posible, disminuyendo los derechos de exportación’” (página 848).*

Efectivamente, la recaudación por este concepto tuvo una drástica reducción en 1977, y se mantuvo en niveles mínimos hasta el año 1981.

La política comercial y cambiaria de esos años, tablita de Martínez de Hoz incluida, colapsó a principios de 1981 por el retraso cambiario, la fuga de capitales y el déficit en la balanza comercial y demás componentes de la cuenta corriente del balance de pagos. Esto obligó a redefinir algunos criterios que eran un aspecto central de la política económica de la dictadura. El descalabro en el frente externo se sumó a la situación fiscal que también se agravó por la merma en los ingresos que generó la sustitución de las contribuciones por la ampliación del IVA que impactó en alrededor de 2% del PIB menos de recaudación.

---

<sup>17</sup> El promedio de las importaciones en la década del 60 fue de U\$S1.229 millones y en 1979-81 de U\$S8.890 millones.

Por estas y otras circunstancias del momento, el proyecto económico de la dictadura empezó a naufragar y derivó, entre otras cuestiones, en una serie de medidas con un claro objetivo recaudatorio para intentar la recomposición de los ingresos fiscales. Por un lado se crearon impuestos menores de emergencia, algunos de aplicación por única vez: Impuesto Nacional de Emergencia a la Producción Agropecuaria (Decreto-Ley 21.399 de septiembre de 1979); Impuesto Nacional de Emergencia al Parque Automotor (Decreto-Ley 21.409 de septiembre de 1979); Impuesto de Emergencia sobre las retribuciones del trabajo personal (Decreto-Ley 21.430 de septiembre de 1979); Impuesto a la posición neta de cambios (Decreto-Ley 22.603 de junio de 1982); Impuesto Nacional de Emergencia sobre los Activos financieros (Decreto-Ley 22.604 de junio de 1982); Impuesto a los Intereses y Ajustes en Depósitos a plazo fijo (Decreto-Ley 22.916 de septiembre de 1983); Adicional de emergencia sobre el impuesto a las Ganancias (Decreto-Ley 22.915 de septiembre de 1983).

En ese marco, se publica en marzo de 1981 el Decreto-Ley 22.415, conocido como Código Aduanero, que habilita al poder ejecutivo a establecer Derechos de Exportación e Importación. A partir de allí, con las sucesivas devaluaciones de los años 1981-82 dirigidas a corregir el desbalance comercial, se elevaron los derechos de Exportación y con ellos su recaudación, que se acercó al 1% del PIB en 1983. A su vez, se reimplantan las restricciones a las importaciones y se suben los Aranceles, medidas que, combinadas con las devaluaciones, reducen a poco más de la mitad las importaciones de 1982-83, al final del gobierno dictatorial<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> El promedio de importaciones en 1982-83 fue de U\$S4.920 millones, el 55% del promedio 1979-81. Las políticas restrictivas continuaron, e incluso se ampliaron, durante el gobierno democrático posterior, con un promedio de importaciones de U\$S4.744 millones en el período 1984-89 (fuente INDEC).

En resumen, la política tributaria de la dictadura dio inicio a un período en el cual el sistema tributario abandona su función en cuanto a los aspectos distributivos y se desentiende del principio de capacidad de pago como ordenador. Los objetivos se redireccionan hacia la eficiencia y el mero financiamiento del accionar estatal en la supuesta búsqueda del equilibrio presupuestario, sin alterar los precios relativos que determina el mercado, esto es, sin impuestos distorsivos.

*“La política tributaria de la dictadura dio inicio a un período en el cual el sistema tributario abandona su función en cuanto a los aspectos distributivos y se desentiende del principio de capacidad de pago como ordenador. Los objetivos se redireccionan hacia la eficiencia y el mero financiamiento del accionar estatal en la supuesta búsqueda del equilibrio presupuestario, sin alterar los precios relativos que determina el mercado, esto es, sin impuestos distorsivos”.*

Como dicen Ricardo Bara y Gustavo Etman (2010) al describir el marco ideológico que empezó a primar durante la década de los años setenta:

*“las contribuciones académicas de la época generaron un ambiente intelectual que hizo que prevalecieran consideraciones de eficiencia económica, dado que se requería recuperar el crecimiento. Se debilitó la importancia de la equidad vertical porque se valoraron más los costos de la alta progresividad que sus beneficios y, al mismo tiempo, se revitalizó la equidad horizontal, que se concilia con la disminución de tratamientos diferenciales que también era conveniente para evitar distorsiones económicas y abusos particulares y políticos. Finalmente, se fortaleció la tradicional ‘función fiscal’ de los impuestos ante la expansión de las funciones del sector público y sus grandes problemas de financiamiento” (página 833).*

El redireccionamiento de la política tributaria llevado a cabo por la dictadura tuvo, en términos concretos, dos resultados fundamentales. Uno de ellos fue que la presión tributaria nacional se instaló alrededor del 10% del PIB, esto es, se consolidó en una proporción entre 2 y 3 puntos porcentuales por debajo del

predominante en el período anterior. El otro resultado fue que se produjo un aumento muy significativo de la regresividad del sistema, con un IPN que en la mayoría de los años igualo o cayó por debajo de -4% del PIB, alcanzando el récord de regresividad hasta ese momento, desde el año 1932 en que se inició la serie de tiempo analizada.

**Cuadro IV.4. Índice de Progresividad Neta en la dictadura de la Junta Militar. 1976-1983.**  
En % del PIB.

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
<b>Progresivos</b>	<b>2,4%</b>	<b>2,2%</b>	<b>1,8%</b>	<b>1,4%</b>	<b>2,0%</b>	<b>2,0%</b>	<b>2,1%</b>	<b>2,2%</b>
Ganancias / Réditos	0,9%	1,3%	1,2%	0,8%	1,0%	1,1%	0,8%	0,6%
Impuestos patrimoniales	0,3%	0,5%	0,4%	0,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Derechos de Exportación	1,1%	0,3%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	0,3%	0,9%
Operaciones cambiarias	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,4%	0,2%	0,1%	0,1%
Otros	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,6%	0,6%	0,8%	0,7%
<b>Proporcionales / sin clasificar</b>	<b>4,0%</b>	<b>4,0%</b>	<b>3,8%</b>	<b>3,8%</b>	<b>5,1%</b>	<b>3,1%</b>	<b>2,8%</b>	<b>3,0%</b>
Aportes y contr. a la Seg. Social	3,2%	2,8%	3,2%	3,4%	4,2%	1,8%	1,4%	1,4%
Otros	0,9%	1,2%	0,6%	0,4%	0,9%	1,3%	1,4%	1,6%
<b>Regresivos</b>	<b>3,8%</b>	<b>5,3%</b>	<b>5,8%</b>	<b>5,6%</b>	<b>6,0%</b>	<b>6,2%</b>	<b>4,8%</b>	<b>3,9%</b>
IVA / Ventas	1,9%	2,2%	2,2%	2,3%	2,7%	3,2%	2,4%	1,9%
Internos Unificados	1,3%	2,3%	2,9%	2,5%	1,1%	1,1%	1,0%	0,8%
Derechos de Importación	0,6%	0,8%	0,7%	0,8%	0,9%	1,0%	0,6%	0,5%
Otros	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,3%	0,9%	0,8%	0,7%
<b>Total</b>	<b>10,2%</b>	<b>11,6%</b>	<b>11,5%</b>	<b>10,8%</b>	<b>13,1%</b>	<b>11,3%</b>	<b>9,6%</b>	<b>9,1%</b>
<b>IPN</b>	<b>-1,4%</b>	<b>-3,0%</b>	<b>-4,0%</b>	<b>-4,2%</b>	<b>-4,0%</b>	<b>-4,2%</b>	<b>-2,7%</b>	<b>-1,7%</b>

Fuente: DI CITA en base a datos de AFIP, DNIAF e INDEC.

## **La transición democrática: 1984 - 1989**

El gobierno de Alfonsín tuvo que sobrellevar la transición hacia la consolidación de la democracia con una herencia muy cargada por las políticas de la dictadura. Los primeros años estuvieron signados por la crisis de la deuda originada en la suba de las tasas de interés internacionales y la cesación de pagos mexicana.

En materia tributaria, la política estuvo centrada en introducir modificaciones a los impuestos existentes. En el IVA a fines de 1983 se restituyen las exenciones a alimentos y medicamentos y se aplica una tasa diferencial más alta, del 25%, para artículos suntuarios; en Internos, durante 1984 se incrementan las alícuotas de los productos de consumo masivo (vinos, bebidas gaseosas, cervezas, artículos de tocador, naftas y cigarrillos)<sup>19</sup>. También se restituyeron las Contribuciones patronales al sistema previsional y al Fondo Nacional de la Vivienda (Fo.Na.Vi.) que había abrogado la dictadura, mediante las Leyes 23.081 y 23.060 de septiembre y abril de 1984, respectivamente.

A mediados de 1985 se instrumenta el Plan Austral que logró una transitoria estabilidad de precios y con ella una mejora de la recaudación. En política tributaria sobresalen:

- a) modificaciones en Ganancias, entre las que se destacan la actualización mensual del mínimo no imponible y la escala de alícuotas, la derogación de exenciones, la limitación de la deducción por quebrantos, y la restitución de la imposición sobre los dividendos;

---

<sup>19</sup> José Bocchiardo (2010), páginas 883 y 886.

- b) implementación de un régimen de ahorro obligatorio (o forzoso)<sup>20</sup>, ampliación de la base imponible y/o del hecho imponible de los impuestos sobre los capitales, al Patrimonio Neto, a los Beneficios eventuales, a la transferencia de Títulos-valores; y
- c) elevación de alícuotas del Impuesto a los Débitos en cuenta corriente, con una finalidad eminentemente recaudatoria.

El resultado de las políticas tributarias del período, con algunas influencias de las medidas de emergencia tomadas en los últimos meses de la dictadura, fue un aumento de alrededor de 3 puntos del producto en la presión tributaria que se ubica entre el 12% y el 14% del PIB. Como las medidas no tuvieron una orientación claramente definida, eso se reflejó en el IPN, que tendió a una mayor regresividad al principio y en especial en los años del Plan Austral, con un mínimo de -2,8% del PIB en 1987. Sin embargo, cuando la economía inició un recorrido hacia el colapso, con la hiperinflación incluida, en el año 1989 de transición entre los gobiernos de Alfonsín y Menem, se dio el saldo llamativo de haber registrado un pico de progresividad en ese año, con un IPN con un valor positivo de 0,5% del producto. Más allá de algunos efectos estadísticos de la hiperinflación que distorsionan los datos, tres factores fueron determinantes en ese resultado: el aumento de los Derechos de Exportación para contrarrestar la devaluación, la duplicación de la tasa del impuesto a la Venta, compra, cambio o permuta de divisas y la creación de un impuesto de emergencia a los productores

---

<sup>20</sup> Se determinó a partir de una estimación de la capacidad de ahorro de los sujetos obligados en función de la renta y el patrimonio, a la cual se le aplicó una tasa de entre el 30% y el 40%. Técnicamente se generó un profuso debate sobre si aplicaba considerarlo un tributo o no. Finalmente, aunque estaba prevista su devolución (más los intereses de la caja Nacional de ahorro y seguro), se ponderó que fuera coactivo, administrado por la DGI y aplicado con la ley 11.683 de procedimiento tributario, para reconocerlo como un tributo.

agropecuarios del 5% (deducible de Ganancias)<sup>21</sup>. En este caso, la necesidad de acrecentar la caja del Tesoro devino en la intervención sobre tributos progresivos.

**Cuadro IV.5. Índice de Progresividad Neta en el gobierno de Alfonsín. 1984-1989. En % del PIB.**

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
<b>Progresivos</b>	<b>1,7%</b>	<b>3,0%</b>	<b>2,5%</b>	<b>2,2%</b>	<b>2,0%</b>	<b>4,3%</b>
Ganancias / Réditos	0,3%	0,7%	0,8%	1,0%	0,8%	0,8%
Impuestos patrimoniales	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Derechos de Exportación	0,7%	1,4%	0,7%	0,2%	0,1%	1,6%
Operaciones cambiarias	0,1%	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,5%
Otros	0,5%	0,6%	0,6%	0,7%	0,8%	1,4%
<b>Proporcionales / sin clasificar</b>	<b>4,4%</b>	<b>6,2%</b>	<b>6,5%</b>	<b>5,6%</b>	<b>5,7%</b>	<b>4,3%</b>
Aportes y contr. a la Seg. Social	2,2%	3,5%	3,8%	3,6%	3,1%	2,7%
Otros	2,3%	2,7%	2,7%	2,0%	2,6%	1,7%
<b>Regresivos</b>	<b>3,3%</b>	<b>4,5%</b>	<b>4,9%</b>	<b>4,9%</b>	<b>3,8%</b>	<b>3,7%</b>
IVA / Ventas	1,6%	2,0%	2,1%	1,9%	1,3%	1,5%
Internos Unificados	0,7%	0,9%	1,1%	1,1%	0,8%	0,7%
Derechos de Importación	0,4%	0,5%	0,8%	0,9%	0,6%	0,4%
Otros	0,6%	1,0%	1,0%	1,1%	1,0%	1,2%
<b>Total</b>	<b>9,4%</b>	<b>13,7%</b>	<b>13,8%</b>	<b>12,7%</b>	<b>11,5%</b>	<b>12,3%</b>
<b>IPN</b>	<b>-1,6%</b>	<b>-1,5%</b>	<b>-2,5%</b>	<b>-2,8%</b>	<b>-1,7%</b>	<b>0,5%</b>

Fuente: DI CITA en base a datos de AFIP, DNIAF e INDEC.

<sup>21</sup> Ley 23.667 de junio de 1989.

## La reforma tributaria durante la Presidencia de Menem y el Plan de convertibilidad

Durante el decenio gobernado por el Presidente Menem se efectuaron cambios muy relevantes dirigidos a adaptar el sistema tributario al régimen de acumulación que se inició a mediados de la década de los años setenta, denominado de **apertura comercial y valorización financiera** por algunos autores. Para lograr tal adaptación, los cambios debían orientarse a priorizar los impuestos que menos alteran los precios relativos que determina el “mercado” como asignador de recursos. A su vez, un planteo teórico de la época se basaba en la curva de Laffer que fue utilizada en la reforma impositiva de Ronald Reagan a principios de los años ochenta en EE.UU. para instrumentar reducciones de alícuotas; el argumento se basaba en el supuesto de que las tasas vigentes en ese momento eran muy elevadas y, por tanto, reducirlas tendría un efecto positivo en la recaudación por mejoras en la eficiencia del impuesto. En base a estos postulados se realizaron una serie de modificaciones a poco de asumir Menem en el gobierno, pero, ante la obtención de resultados adversos muy diferentes a los esperados, se fueron realizando cambios a lo largo del período. El eje de la atención estuvo en el IVA y en Ganancias.

En el IVA, a fines de 1989 se sanciona la Ley 23.765 que universaliza a todos los bienes el alcance del impuesto y reduce la alícuota al 13%, aunque autoriza al Poder Ejecutivo a elevarla hasta el 20%. Muy pocos bienes quedaron exentos: libros, diarios y revistas, “el agua ordinaria natural y la venta a los consumidores finales de pan común, leche fluida o en polvo entera o descremada sin aditivos y de especialidades medicinales para uso humano”<sup>22</sup>.

Pocos meses después, en octubre de 1990 se eleva la alícuota al 15,6% y se extiende el alcance del IVA al incluir en su base imponible a los servicios, con algunas exenciones como la enseñanza, la atención sanitaria incluidas las obras

---

<sup>22</sup> Inciso f del Artículo 6° instituido por la Ley 23.765.

sociales, el transporte de cargas y personas, los espectáculos culturales y deportivos, las colocaciones y prestaciones financieras, entre otras<sup>23</sup>.

Para agosto del año 1991, la alícuota se vuelve a elevar, al llevarla al 18% y se establece una alícuota diferencial superior del 27% a los servicios públicos (luz, gas y agua con medidor) cuando el usuario fuese un Responsable, inscripto o no, del IVA<sup>24</sup>. En marzo de 1995 se adicionan tres puntos porcentuales para llegar al 21%, con asignación específica a un fondo que se crea denominado “fondo especial para el equilibrio fiscal” y administrado por el Tesoro Nacional<sup>25</sup>.

En cuanto al impuesto a las Ganancias, la política tributaria del gobierno de Menem fue por demás errática. A poco de asumir se centró en disminuir las cargas: se efectuó una modificación que implicó reducir la tasa aplicable a las Sociedades del 33% al 20% y se repuso el adicional a los dividendos distribuidos del 10% (agregadas ambas tasas dan una carga del 28% de la ganancia distribuida), retenido en cabeza de la sociedad y para los Beneficiarios del exterior se reduce del 45% vigente hasta ese momento al 36%. Al mismo tiempo, se redujo la escala de alícuotas marginales aplicables a las Personas físicas a tramos que arrancaban del 6% y tenían una tasa marginal máxima del 30%<sup>26</sup>.

Como las medidas tomadas a fines de 1989 en Ganancias habían tenido un resultado muy negativo en la recaudación, en abril de 1992 se legisla una modificación que eleva la tasa de las Sociedades del 20% al 30%, pero también reduce la aplicada a Beneficiarios del Exterior del 36% al 30% del monto sujeto a impuesto. Además, se elimina la tasa adicional aplicada sobre los dividendos y en

<sup>23</sup> Decreto 2.331/1990 y Ley 23.871.

<sup>24</sup> Artículo 5 de la Ley 23.966. Esta misma norma dispone que el 11% de la recaudación del IVA se destina a financiar el sistema nacional de previsión social.

<sup>25</sup> Artículo 3 de la Ley 24.468. Los tres puntos adicionales eran por un año, pero mediante la Ley 24.631 de marzo de 1996 se elevó la tasa al 21% y quedó de aplicación permanente. Esta Ley, a su vez, autoriza al Poder Ejecutivo a establecer la alícuota al 50% de la tasa general (es decir, del 10,5%) para bienes seleccionados.

<sup>26</sup> Título III de la Ley 23.760 de diciembre de 1989.

consecuencia se iguala la imposición de las rentas distribuidas y no distribuidas. En consecuencia, se equiparan las cargas nominales, con tasa plana del 30% tanto para Sociedades como Beneficiarios del Exterior con una tasa marginal máxima del 30% para Personas Humanas<sup>27</sup>. En la misma Ley se introduce el concepto de renta mundial, que implica un cambio muy relevante para la determinación de la base imponible de las sociedades.

Durante la década de la Presidencia Menem se siguen haciendo modificaciones al impuesto, hasta llegar a la reforma de diciembre de 1998<sup>28</sup> que dispone una tasa del 35%, tanto para la plana de Sociedades y Beneficiarios del Exterior como para la marginal máxima de Personas Humanas. En la misma norma se crea Ganancia Mínima Presunta, que tenía elementos similares al impuesto que gravaba los Activos de las empresas y actuaba como pago a cuenta cruzado con Ganancias con un plazo de 10 años.

Además de los cambios efectuados sobre IVA y Ganancias, se realizaron una serie de medidas que tenían entre sí algunas contradicciones, consecuencia de la tensión entre los postulados doctrinarios en materia tributaria y las necesidades de caja para reducir el elevado déficit fiscal.

En el año 1989, mediante la Ley 23.760, se eliminaron los impuestos: a los Beneficios eventuales; a los Capitales de las empresas y los Patrimonios netos de las personas. Pero en la misma Ley se crea el impuesto a los Activos de las empresas, como pago a cuenta de Ganancias. También en la misma norma se generan impuestos extraordinarios o transitorios, como: sobre los Débitos en cuenta corriente, al parque Automotor, Yates y Aeronaves; sobre las Utilidades de las Entidades financieras (por única vez) y sobre los Servicios financieros.

---

<sup>27</sup> Nótese que esto no significa que la carga efectiva sea igual para todos los sujetos, porque para Personas Humanas se aplica una escala de tasas marginales, con la máxima en el 30%, y por tanto, la tasa efectiva siempre será inferior a dicho porcentaje (como mucho será asintótica al 30% para rentas muy elevadas).

<sup>28</sup> Ley 25.063.

En agosto de 1991 se reimplanta el impuesto patrimonial sobre las personas, pero bajo otra modalidad al aplicarse sobre el patrimonio bruto: Bienes personales no incorporados al proceso económico, con alícuota única del 1% sobre el excedente de \$100.000. Poco tiempo después, en octubre de 1991, se elimina una serie de impuestos, tasas y contribuciones especiales, por lo general con asignaciones específicas, mediante el Decreto 2.284/91 de Desregulación económica<sup>29</sup>.

También se eliminaron los Derechos y la Tasa de Estadística sobre las Exportaciones para incentivar las ventas al exterior y se redujeron los aranceles de importación para favorecer el ingreso de mercancías importadas, entre otras medidas aplicadas para disciplinar los precios locales. Las desgravaciones a las operaciones de comercio exterior tuvieron un impacto negativo muy relevante en los ingresos tributarios.

A su vez, en estos primeros años del gobierno de Menem se ponen en práctica una serie de reformas en la administración tributaria, especialmente en la Dirección General Impositiva (DGI), que tienen resultados relevantes en la recaudación, principalmente en el IVA<sup>30</sup>. Entre ellas se destacan: la creación de la Clave Única de Identificación Tributaria (CUIT); un nuevo régimen de facturación y registración; la extensión de los regímenes de retención y percepción principalmente en el IVA; la aplicación de los avances en las tecnologías de información de la época, con la informatización del servicio y el desarrollo de *software* propios; campañas mediáticas de lucha contra la evasión (el sabueso, los intocables, el loteriva, etc.) y un régimen penal tributario. Años después se unifica la administración tributaria en la Administración Federal de Ingresos

---

<sup>29</sup> El impuesto más relevante derogado por este decreto fue el que gravaba la Compra, venta y permuta de Divisas.

<sup>30</sup> El Secretario de Ingresos Públicos de la época, Carlos Tacchi, atribuía a las medidas adoptadas en materia de administración tributaria el buen desempeño de la recaudación, al cual llamaba "efecto Tacchi".

Públicos (AFIP), al agrupar la DGI, Aduana y, posteriormente, los recursos de la Seguridad Social.

**En los primeros años la recaudación tributaria registró una expansión acelerada, con un desempeño muy destacado en el impuesto que adquirirá un papel determinante en la recaudación a partir de allí: el IVA.** Para que suceda esto, fueron relevantes las medidas de política tributaria, con la generalización de la base imponible y el alza de la alícuota, pero también las descriptas medidas de administración aplicadas por la DGI. Sin embargo, también tienen un rol destacado en la mejora de la recaudación aspectos del contexto macroeconómico. Por un lado, las altas tasas de crecimiento de la actividad en el período 1991-94 favorecieron esa mejora, por el carácter pro-cíclico de los impuestos en general y el IVA en particular. Por el otro, la reducción de la inflación a partir del año 1991 con la instrumentación del Plan de Convertibilidad repercutió muy positivamente en la recaudación al disminuir drásticamente la pérdida de ingresos originada en el plazo de tiempo existente entre el momento de generación del hecho imponible y el efectivo pago de la obligación tributaria, conocida como efecto Olivera-Tanzi<sup>31</sup>.

Más allá de estas consideraciones, lo cierto es que **el crecimiento exponencial de la recaudación en los primeros años de la convertibilidad fue aprovechado para volver al plan original de eliminación de impuestos y reducción de las cargas tributarias.** Fue así como se tomaron decisiones que afectaron los ingresos fiscales, como la reducción de las contribuciones patronales en función de la región del país en el cual se realiza la relación laboral, la modificación de los Impuestos Internos al quitar del alcance a varios bienes o reducir una gran cantidad de alícuotas. Además, la creación de las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión (AFJP) y el régimen de capitalización para las jubilaciones conllevó que alrededor de un punto porcentual del PIB se desvíe anualmente

---

<sup>31</sup> Todos los impuestos tienen algún rezago, en algunos el lapso de tiempo es de varios meses y en otros es de algunas semanas.

hacia estas entidades privadas. También se crea el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, el Monotributo, que engloba un componente impositivo (que subsume IVA y Ganancias) y los Aportes previsionales (que a su vez incluyen el aporte a la Obra social, pero no es un tributo).

En consecuencia, **los años del gobierno de Menem fueron muy activos, tanto en la determinación de una nueva política tributaria como en las adecuaciones de la administración tributaria, con resultados positivos en la recaudación, aunque con mucha influencia del contexto macroeconómico favorable.** Como resumen Cetrángolo y Gómez Sabaini:

*“Las medidas más importantes tomadas durante los primeros años de la década de los noventa fueron: ampliación de la base del IVA (disponiendo una generalización más amplia que la ensayada en 1980); baja de alícuotas de ganancias; eliminación de gravámenes sobre las exportaciones; modificación del impuesto a los combustibles acompañando la desregulación del sector (lo que implicaría la paulatina simplificación del sistema de fondos de asignación específica), y eliminación de impuestos menores. A medida que la reforma fue avanzando, el gobierno cobró mayor pragmatismo. Manteniendo las orientaciones básicas, abandonó la propuesta de reducción de alícuotas y, en diferentes momentos, incrementó las correspondientes a los dos tributos coparticipados con las provincias más importantes: IVA y Ganancias.[...] Asimismo, la reforma impositiva estuvo sustentada por un programa de fortalecimiento de la administración tributaria que incluyó la difusión del sistema de facturación en ventas, el régimen penal tributario y un amplio esquema de pagos a cuenta (retención y percepción) que facilitaron el control y mejoraron la recaudación de los dos gravámenes antes mencionados. La concentración de la recaudación en esos tributos derivó en un aumento de la sensibilidad de la recaudación a la evolución de las variables macroeconómicas. Algunos de los factores macroeconómicos arriba mencionados operaron en sentido contrario luego de 1995, cuando la*

*economía doméstica sufrió el impacto del shock externo desfavorable que siguió a la devaluación mexicana.” (Cetrángolo y Gomez Sabaini, 2007).*

Esta etapa finaliza con el breve gobierno de De la Rúa, que en materia tributaria tiene dos momentos bien diferenciados: la reforma de diciembre de 1999, a pocos días de asumir, bajo el encuadre del Secretario de Ingresos Públicos, el reconocido tributarista Juan Carlos Gómez Sabaini, y las medidas previas al colapso instrumentadas ya con Domingo Cavallo a cargo del Ministerio de Economía.

En el inicio del gobierno se destacan: la creación de un impuesto extraordinario por única vez a las Altas Rentas; en el impuesto selectivo Internos se amplía el alcance a más bienes y servicios (entre los que se destacan la compra de Vehículos de gama media y alta, embarcaciones y aeronaves nuevos y el servicio de telefonía celular) y se eleva la alícuota de cervezas y algunas bebidas analcohólicas; en Ganancias Personas Humanas el achatamiento de la escala de alícuotas y la reducción del Mínimo No Imponible, conocida como la tablita de Machinea; y la aplicación de una tenue escala progresiva en la alícuota de Bienes Personales.

*“Esta etapa finaliza con el breve gobierno de De la Rúa, que en materia tributaria tiene dos momentos bien diferenciados: la reforma de diciembre de 1999, a pocos días de asumir, bajo el encuadre del Secretario de Ingresos Públicos, el reconocido tributarista Juan Carlos Gómez Sabaini, y las medidas previas al colapso instrumentadas ya con Domingo Cavallo a cargo del Ministerio de Economía”.*

En el segundo momento mencionado se destaca la asignación de superpoderes al Ejecutivo y con ello el profuso uso del decreto para “legislar” en materia tributaria.<sup>32</sup> Casi al mismo tiempo se creó el impuesto a los Créditos y débitos bancarios, que tuvo en esos meses una serie de modificaciones aprovechando la

<sup>32</sup> Mediante la Ley 25.414 de fines de marzo de 2001.

delegación de potestades tributarias. También resalta el Decreto 814/01 que contempló dos medidas trascendentes en desmedro de las fuentes contributivas de la seguridad social: una, el tope máximo tanto para los aportes personales como para las contribuciones patronales, por el cual los salarios más altos mantenían el pago de una suma fija mensual; la otra, el cómputo del pago a cuenta de IVA de las Contribuciones Patronales, con distintos puntos porcentuales máximos según la localidad del país en la cual regía la relación laboral.

*“El resultado global fue un aumento extremo de la regresividad del sistema, que en los “mejores” años de la convertibilidad llegó a ratios inferiores a -5% del PIB durante cinco años consecutivos, con dos de ellos, 1992 y 1993, por debajo de -6% del producto. Indudablemente, este fue el período con el sistema tributario más regresivo y con el período más prolongado de proporciones altas de regresividad”.*

**Las medidas instrumentadas durante este decenio redundaron, más allá de algunas idas y vueltas, en la conformación de un nuevo sistema tributario, que tuvo un incremento cercano a los 5 puntos porcentuales del producto, para alcanzar una presión tributaria nacional de 16% del PIB.**

Este nuevo sistema se recostó en el IVA como su impuesto insignia, que triplicó los ingresos de la década anterior, para ubicarse alrededor del 6% del PIB y aportar cerca del 40% de la recaudación tributaria nacional. Como contrapeso, las modificaciones en Ganancias terminaron dando resultado y permitieron un aumento en el aporte de este impuesto que al final de la década superaba el 3% del PIB de recaudación.

El resultado global fue un aumento extremo de la regresividad del sistema, que en los “mejores” años de la convertibilidad llegó a ratios inferiores a -5% del PIB durante cinco años consecutivos, con dos de ellos, 1992 y 1993, por debajo de -6% del producto. Indudablemente, este fue el período con el sistema tributario más regresivo y con el período más prolongado de proporciones altas de regresividad.

Para fines de la década se atempera levemente la regresividad, aunque se mantiene en tasas próximas a -4% del producto. Recién en el año 2001, como consecuencia, fundamentalmente, de la retracción de la recaudación del IVA por el estancamiento continuado de la economía, este indicador se ubica en -2,8% del PIB, una ratio de regresividad que continúa siendo muy elevado.

**Cuadro IV.6. Índice de Progresividad Neta en las Presidencias de Menem y De la Rúa. 1990-2001. En % del PIB.**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Progresivos</b>	<b>2,4%</b>	<b>1,7%</b>	<b>1,6%</b>	<b>2,0%</b>	<b>2,4%</b>	<b>2,5%</b>	<b>2,6%</b>	<b>2,9%</b>	<b>3,2%</b>	<b>3,6%</b>	<b>4,1%</b>	<b>4,0%</b>
Ganancias / Réditos	0,5%	0,6%	1,1%	1,7%	2,1%	2,2%	2,3%	2,6%	2,9%	3,0%	3,4%	3,5%
Impuestos patrimoniales	0,2%	0,6%	0,4%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,4%	0,5%	0,5%
Derechos de Exportación	0,8%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Operaciones cambiarias	0,4%	0,4%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Otros	0,5%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,1%	0,0%
<b>Proporcionales / sin clasificar</b>	<b>5,8%</b>	<b>7,2%</b>	<b>6,8%</b>	<b>6,4%</b>	<b>6,1%</b>	<b>5,4%</b>	<b>4,5%</b>	<b>4,7%</b>	<b>4,5%</b>	<b>4,4%</b>	<b>4,3%</b>	<b>5,2%</b>
Aportes y contr. a la Seg. Social	3,8%	4,3%	5,0%	5,1%	5,0%	4,4%	3,6%	3,5%	3,4%	3,3%	3,1%	3,0%
Otros	2,0%	2,8%	1,8%	1,3%	1,1%	1,0%	0,8%	1,3%	1,1%	1,2%	1,1%	2,2%
<b>Regresivos</b>	<b>4,4%</b>	<b>5,5%</b>	<b>8,1%</b>	<b>8,1%</b>	<b>7,9%</b>	<b>7,6%</b>	<b>7,8%</b>	<b>8,0%</b>	<b>8,0%</b>	<b>7,9%</b>	<b>7,9%</b>	<b>6,8%</b>
IVA / Ventas	2,3%	3,4%	5,8%	6,0%	5,9%	5,9%	6,2%	6,3%	6,3%	5,9%	6,0%	5,1%
Internos Unificados	0,8%	1,0%	1,0%	0,9%	0,9%	0,8%	0,7%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%
Derechos de Importación	0,2%	0,3%	0,6%	0,5%	0,6%	0,6%	0,6%	0,8%	0,8%	0,7%	0,6%	0,5%
Otros	1,0%	0,8%	0,7%	0,7%	0,6%	0,2%	0,3%	0,4%	0,3%	0,6%	0,8%	0,6%
<b>Total</b>	<b>12,6%</b>	<b>14,4%</b>	<b>16,5%</b>	<b>16,5%</b>	<b>16,3%</b>	<b>15,4%</b>	<b>14,9%</b>	<b>15,6%</b>	<b>15,8%</b>	<b>15,9%</b>	<b>16,3%</b>	<b>16,0%</b>
<b>IPN</b>	<b>-2,0%</b>	<b>-3,8%</b>	<b>-6,5%</b>	<b>-6,2%</b>	<b>-5,6%</b>	<b>-5,1%</b>	<b>-5,2%</b>	<b>-5,1%</b>	<b>-4,8%</b>	<b>-4,3%</b>	<b>-3,9%</b>	<b>-2,8%</b>

Fuente: DI CITA en base a datos de AFIP, DNIAF e INDEC.

#### IV.4. La postconvertibilidad: ¿la transición a un nuevo régimen de acumulación?

##### La recaudación y el modelo de desarrollo productivo con inclusión social

La convertibilidad colapsó entre fines del año 2001 y principios de 2002, con efectos catastróficos en las condiciones sociales y económicas: altísimas tasas de desempleo, pobreza y desigualdad y una de las retracciones más profundas de la actividad económica en la historia argentina que impactó de lleno durante el año 2002.

A partir de ese momento y en especial ya con Néstor Kirchner a cargo del Poder Ejecutivo, **se produjo la fase expansiva de la recaudación tributaria más relevante de la historia argentina. La presión tributaria nacional pasó de ubicarse entre el 15% y el 16% del PIB en el período previo y hasta el año 2002 al 26% a partir del año 2012. Este aumento se produjo sin que se realizara una reforma tributaria integral.** Incluso, las principales causas de este desempeño se encuentran en factores ajenos a la política impositiva. Los tres recursos que más aportaron a esta expansión fueron: los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social, el Impuesto a las Ganancias y los Derechos de Exportación.

En cuanto al incremento de los ingresos obtenidos por las fuentes contributivas de la seguridad social, éste se origina en varios factores que actuaron concurrentemente, a saber:

1. El más relevante fue el aumento de la masa salarial, la base imponible de estos tributos, causado tanto por el incremento de la cantidad de puestos de trabajo formales como por el alza del salario real promedio durante este período. Éste fue el resultado de una de las políticas económicas más importantes del período, dirigida a recuperar el empleo formal de calidad y su retribución. En 2015 había 6,6 millones de asalariados del sector privado registrados en el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIPA), 3,0

millones de aportantes adicionales a los del año 2002, un 86,2% más. A su vez, entre 2002 y 2015 las remuneraciones promedio de los trabajadores del sector privado registradas en el SIPA aumentaron 1.546% en valores nominales, al pasar de \$928 a \$15.277. Este incremento supera a la inflación del período, cualquiera sea el índice que se utilice para medirla. Así, la masa salarial del trabajo en el sector privado registrado se duplicó en el período medida en proporción del producto, al pasar de poco más del 11% en los años 2002-03 a más de 22% del PIB en 2015.

2. También fue muy importante la recuperación de los recursos que entre 1994 y 2008 se desviaron hacia los fondos administrados por las AFJP, que fueron eliminadas mediante la Ley 26.425 de 2008. Con esta medida se recuperó cerca de 1% del PIB anual de recaudación para el fondeo de ANSES con destino al pago de las jubilaciones del sistema de reparto gestionado por el estado.
3. A partir del año 2005 se eliminó (con el Decreto 491/04) el tope máximo para determinar la base imponible de las Contribuciones Patronales, que se había impuesto en junio de 2001 (Decreto 814/01). Al derogar esta medida, los empleadores debieron volver a pagar la alícuota vigente para los salarios más altos de la escala, con el consiguiente beneficio para el fisco, que representó aproximadamente 0,3% del PIB adicional.

El Impuesto a las Ganancias, por su parte, tuvo un crecimiento muy importante de la recaudación: pasó de aportar 2,8% del PIB en los años 2001-2002 a 6,2% del PIB en el año 2015. A su interior, el componente que alcanza a las Personas Físicas fue el más determinante, al aumentar de 1,0% a 3,0% del PIB, mientras que Sociedades se duplicó en dicho período para alcanzar el 3,1% del PIB en 2015, cuando en 2001-2002 ingresaba 1,5% de producto por este concepto.

A partir del año 2003 se efectuaron varias decisiones de política que alteraron el monto recaudado por este impuesto, aunque no pareciera que puedan

considerarse como los factores explicativos más contundentes del crecimiento del mismo.

En consecuencia, la expansión del impuesto a las Ganancias está principalmente ligada al crecimiento de la economía y los mayores controles de la evasión. En el componente que alcanza a las Sociedades, estas dos causas se ponen de manifiesto en la evolución de la cantidad de presentaciones y en especial en aquéllas con impuesto determinado, esto es, los casos en que la declaración jurada de la empresa refleja una ganancia sujeta a impuesto. De acuerdo a información del Anuario Estadístico de AFIP, las sociedades que realizaron presentaciones con impuesto determinado pasaron de 62.262 en 1997 a 158.256 en 2014, lo que representa una expansión del 154%. En cuanto al impuesto que recae sobre las Personas Físicas las medidas aplicadas en estos años fueron varias. El cambio en el tratamiento de los Fideicomisos financieros y la eliminación de la reducción de la ganancia no imponible, conocida como la tablita de Machinea, estuvieron entre las primeras (en el año 2008). Tiempo después se instrumentó un régimen de percepciones ante la compra de dólares para turismo y atesoramiento y se aprobó la Ley 26.893 mediante la cual se eliminaron las exenciones más relevantes en materia de ganancias de capital y en la distribución de dividendos.

Con la Ley aprobada en 2013 se dispuso que los resultados provenientes de operaciones de compraventa, cambio, permuta o disposición de acciones, cuotas y participaciones sociales, títulos, bonos y demás valores quedaran alcanzados por el impuesto a la alícuota del quince por ciento (15%) y que la distribución de dividendos o utilidades, en dinero o en especie -excepto en acciones o cuotas partes- estén alcanzados por el impuesto a la alícuota del diez por ciento (10%).

Un párrafo aparte merecen las decisiones de política referidas a los aumentos de la ganancia no imponible y las deducciones especiales, lo que se conoce como el Mínimo No Imponible (MNI). En este caso, el MNI en el período, sobre todo después de la crisis de 2009, se actualizó en menor proporción que el salario y la

inflación y por tanto se fue incrementando la tasa efectiva de quienes ya eran contribuyentes (efecto reforzado porque no se modificó la escala de alícuotas) y al mismo tiempo fue creciendo la cantidad de personas con ingresos medios-altos alcanzados (en el caso de los asalariados, la cantidad de contribuyentes pasó de cerca del 10% de mayores ingresos a superar el 20%). Para evitar la expansión de los contribuyentes hacia los sectores medios, a fines del año 2013, mediante el Decreto 1.242/13 se tomó la decisión de excluir del pago del impuesto a quienes tenían ingresos brutos inferiores a \$15.000 en la primera parte de ese año, y de esa forma se volvió a una proporción de 10% de asalariados que contribuían con Ganancias. El costo de esta decisión fue alterar la técnica del impuesto: se pasó de una imposición continua a una discreta con un salto entre quienes pagaban y quienes no lo hacían que generó una fuerte presión en contra del impuesto al generar inequidades horizontales y verticales varias.

Finalmente, Derechos de Exportación es el otro gravamen que explica el aumento de la presión tributaria en este período: se volvió a aplicar, tal cual sucedió a lo largo de gran parte de la historia argentina, como consecuencia de una devaluación de la moneda, en este caso derivada de la crisis de la convertibilidad:

*“En cuanto a los Derechos de Exportación (DE), éstos se reimplantaron durante el año 2002, con alícuotas que iban desde el 5% -básicamente a las manufacturas de origen industrial y el petróleo- a tasas más elevadas -para los principales productos primarios que llegaron en ese mismo año a 20% para trigo y maíz y 23,5% para soja y girasol-. Sin embargo, a partir del año 2003 se realizaron una gran variedad de modificaciones que, con avances y retrocesos, llevaron a aplicar alícuotas móviles para el petróleo y sus derivados, tasas del 35% para el poroto de soja y 32% para sus derivados (aceites y pellets), 23% para el trigo y 13% para su harina, 20% para el maíz y 20% para los biocombustibles, entre otros. Las tasas diferenciadas entre las manufacturas de origen industrial y la actividad agropecuaria y sus subproductos, permitieron un tipo de cambio diferencial a favor de las primeras para contrarrestar una de las deficiencias más notorias de la*

*economía argentina como es la estructura productiva desequilibrada. Esta política tuvo un fallido intento de profundizarse con las retenciones móviles para los granos y oleaginosas y sus derivados que, después de una larga confrontación, fue derogada por la oposición del Congreso. Éste es un claro ejemplo de las dificultades para aplicar una reforma cuando los intereses afectados tienen capacidad de resistencia". (Iñiguez, 2017)*

Como el impuesto a las Ganancias y los Derechos a la Exportación conforman los tributos progresivos, la mejora del índice de progresividad de la recaudación fue manifiesta y permitió que se registrara el período más prolongado de un IPN cercano a la proporcionalidad de toda la serie de tiempo analizada. Así, entre 2003 y 2015, todos los años, salvo 2013, tuvieron un índice que no cayó por debajo de -1% del PIB y el promedio de esos trece años tuvo un IPN de -0,5% del producto.

## Cuadro IV.7. Índice de Progresividad Neta en la gestión del Frente Para la Victoria. 2003-2015.

En % del PIB.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Progresivos</b>	<b>4,5%</b>	<b>6,6%</b>	<b>7,4%</b>	<b>7,5%</b>	<b>7,2%</b>	<b>7,5%</b>	<b>8,2%</b>	<b>7,5%</b>	<b>7,8%</b>	<b>7,8%</b>	<b>7,9%</b>	<b>7,5%</b>	<b>8,1%</b>	<b>8,1%</b>
Ganancias / Réditos	2,6%	3,6%	4,6%	4,8%	4,7%	4,8%	4,7%	4,5%	4,6%	5,0%	5,2%	5,5%	5,8%	6,4%
Impuestos patrimoniales	0,3%	0,7%	0,6%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	0,3%
Derechos de Exportación	1,5%	2,3%	2,1%	2,1%	2,1%	2,3%	3,1%	2,6%	2,7%	2,5%	2,3%	1,7%	1,8%	1,3%
Operaciones cambiarias	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Otros	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>Proporcionales sin clasificar</b>	<b>5,4%</b>	<b>5,3%</b>	<b>5,5%</b>	<b>5,7%</b>	<b>6,1%</b>	<b>6,6%</b>	<b>7,1%</b>	<b>8,9%</b>	<b>8,7%</b>	<b>8,8%</b>	<b>9,5%</b>	<b>9,6%</b>	<b>9,4%</b>	<b>9,6%</b>
Aportes y contr. a la Seg. Social	2,6%	2,6%	2,8%	3,0%	3,5%	4,1%	4,6%	6,2%	6,2%	6,3%	6,8%	7,1%	6,7%	7,0%
Otros	2,8%	2,7%	2,7%	2,7%	2,6%	2,5%	2,6%	2,7%	2,6%	2,5%	2,7%	2,6%	2,7%	2,6%
<b>Regresivos</b>	<b>5,4%</b>	<b>6,2%</b>	<b>7,7%</b>	<b>7,6%</b>	<b>7,9%</b>	<b>8,4%</b>	<b>8,3%</b>	<b>8,3%</b>	<b>8,4%</b>	<b>8,4%</b>	<b>8,6%</b>	<b>8,8%</b>	<b>8,4%</b>	<b>8,5%</b>
IVA / Ventas	4,1%	4,8%	6,1%	6,0%	6,3%	6,8%	6,7%	6,8%	6,8%	6,9%	7,1%	7,3%	7,0%	7,1%
Internos Unificados	0,5%	0,5%	0,6%	0,6%	0,6%	0,5%	0,5%	0,5%	0,6%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%
Derechos de Importación	0,4%	0,5%	0,7%	0,6%	0,7%	0,8%	0,8%	0,6%	0,7%	0,7%	0,6%	0,7%	0,6%	0,6%
Otros	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%	0,4%	0,3%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
<b>Total</b>	<b>15,2%</b>	<b>18,1%</b>	<b>20,6%</b>	<b>20,8%</b>	<b>21,3%</b>	<b>22,5%</b>	<b>23,7%</b>	<b>24,7%</b>	<b>24,9%</b>	<b>25,0%</b>	<b>26,0%</b>	<b>25,9%</b>	<b>25,9%</b>	<b>26,2%</b>
<b>IPN</b>	<b>-0,9%</b>	<b>0,4%</b>	<b>-0,3%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>-0,7%</b>	<b>-0,9%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>-0,8%</b>	<b>-0,6%</b>	<b>-0,5%</b>	<b>-0,7%</b>	<b>-1,2%</b>	<b>-0,3%</b>	<b>-0,4%</b>

Fuente: DI CITA en base a datos de AFIP, DNI AF e INDEC.

## La vuelta a la política tributaria ortodoxa

**Durante el gobierno de la Alianza Cambiemos el sistema tributario estuvo atravesado por una política errática y contradictoria**<sup>33</sup>. Al inicio, en el marco de una política económica ortodoxa y, definida por sus propios gestores como dirigida al gradualismo, a poco de asumir el gobierno le puso su impronta: eliminó gran parte de los Derechos a la Exportación (las retenciones), eliminó la percepción por compra de divisas, hizo un blanqueo de capitales en el exterior de enormes dimensiones, eliminó la imposición a las ganancias de capital y los dividendos, estableció un cronograma para la extinción del impuesto a los patrimonios y acordó un nuevo pacto fiscal Nación – Provincias para que éstas reduzcan la carga tributaria propia. En conjunto, **las medidas tomadas al inicio de la gestión dirigidas a reducir la carga nominal a los contribuyentes tuvieron un impacto negativo en la recaudación superior al 2% del PIB**, que se compensó parcialmente con el Blanqueo que aportó ingresos al fisco, por única vez, equivalentes a 1,7% del Producto entre 2016 y 2017.

**Esta etapa fue coronada con la Ley 27.430 de Reforma Tributaria aprobada a fines de 2017, dos meses después de la victoria en la elección de medio término, en la cual se concentran las medidas más relevantes y se podría decir que está la esencia de la concepción en materia de política tributaria.** Para quienes llevaron a cabo la reforma los consensos para lograr un sistema tributario eficiente serían los siguientes: reducir alícuotas de ganancias corporativas a niveles comparables internacionalmente; lograr un IVA uniforme (alcance a todos los productos con misma tasa) y un impuesto a las ganancias de personas físicas extendido (a todos los ingresos y tipo de trabajadores) y con leve pendiente en la alícuota marginal; evitar el uso de impuestos al consumo en cascada; evitar el

<sup>33</sup> La descripción pormenorizada de las medidas en materia de política tributaria figura más abajo, cuando se analiza el desempeño de la recaudación de los últimos años. Aquí nos concentraremos en hacer una revisión general de la política económica y tributaria de la gestión Cambiemos.

fomento de enanismo fiscal y asignaciones específicas; usar los impuestos selectivos para corregir externalidades; evitar el impuesto inflacionario<sup>34</sup>.

Estos consensos fueron los que delinearon la política tributaria iniciada en la década de los ochenta a escala global y son en parte responsables de la involución de la capacidad extractiva del Estado para dar respuesta desde la política económica a las dificultades que enfrenta la población y de favorecer la tendencia de las fuerzas del mercado hacia la concentración y centralización del capital.

*“El resultado de la política implementada por el gobierno de la Alianza Cambiemos fue la interrupción del largo período de un índice de progresividad próximo a la proporcionalidad que se había garantizado durante los tres gobiernos del Frente para la Victoria (FPV) para pasar, rápidamente, a un período de alta regresividad, con un IPN por debajo del -2% del PIB”.*

La reforma tuvo su primer traspie pocos meses después de su aprobación, cuando en abril de 2018 se puso de manifiesto la profunda crisis financiera local, con sus repercusiones en la actividad económica en general y, consecuentemente, en los ingresos fiscales.

Este panorama obligó al gobierno a recalcular la dirección de la política tributaria que había encarado en los dos primeros años de gobierno. Es llamativo que, ante el cambio de clima económico, la primera medida relevante para acrecentar la recaudación hubiera sido la reimplantación y elevación de alícuotas de los Derechos de Exportación, justamente una de las acciones que había encarado el gobierno a poco de asumir entre fines de 2015 y principios de 2016.

Como corolario a este camino sinuoso, en agosto de 2019 y como consecuencia de la derrota en las elecciones PASO, se tomaron una serie de medidas de política

<sup>34</sup> Secretaría de Política Económica (2018), Tabla 3, página 18.

económica que tienen la dirección contraria a la concepción puesta de manifiesto en casi todo el mandato de gobierno. Dos medidas fueron sintomáticas: la reimplantación de restricciones a la compra de divisas y la aplicación hasta fin de año de la tasa 0 en el IVA de algunos de los bienes que conforman la canasta básica de alimentos. Tal como está enunciado en los consensos descritos más arriba, esta medida se contradice con el principio “IVA uniforme (alcance a todos los productos con misma tasa)”, uno de los pilares del Consenso de Washington.

El resultado de la política implementada por el gobierno de la Alianza Cambiemos fue la interrupción del largo período de un índice de progresividad próximo a la proporcionalidad que se había garantizado durante los tres gobiernos del Frente para la Victoria (FPV) para pasar, rápidamente, a un período de alta regresividad, con un IPN por debajo del -2% del PIB. Más allá de la celeridad con que se profundizó la regresividad, al pasar de -0,4% del PIB en 2015 a -2% del PIB en 2016, la tendencia prosiguió en los años subsiguientes, al registrar un índice de -2,4% en 2017 y -2,8% en 2018. Sólo en el año 2019 y como consecuencia de la reversión de algunas de sus políticas más emblemáticas, este índice mostró una tenue mejora al ubicarse en -1,3% del producto.

**Cuadro IV.8. Índice de Progresividad Neta en la gestión del Presidente Macri.  
2016-2019.**

**En % del PIB.**

	2016	2017	2018	2019
<b>Progresivos</b>	<b>6,5%</b>	<b>6,1%</b>	<b>6,0%</b>	<b>7,1%</b>
Ganancias / Réditos	5,3%	5,2%	5,0%	5,0%
Impuestos patrimoniales	0,3%	0,2%	0,1%	0,2%
Derechos de Exportación	0,9%	0,6%	0,8%	1,8%
Operaciones cambiarias	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Otros	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>Proporcionales / sin clasificar</b>	<b>10,6%</b>	<b>9,9%</b>	<b>8,5%</b>	<b>8,0%</b>
Aportes y contr. a la Seg. Social	6,8%	6,9%	6,2%	5,6%
Otros	3,9%	3,0%	2,3%	2,3%
<b>Regresivos</b>	<b>8,4%</b>	<b>8,6%</b>	<b>8,8%</b>	<b>8,4%</b>
IVA / Ventas	6,9%	6,9%	7,3%	6,9%
Internos Unificados	0,6%	0,6%	0,5%	0,4%
Derechos de Importación	0,7%	0,6%	0,7%	0,6%
Otros	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%
<b>Total</b>	<b>25,5%</b>	<b>24,6%</b>	<b>23,3%</b>	<b>23,4%</b>
<b>IPN</b>	<b>-2,0%</b>	<b>-2,4%</b>	<b>-2,8%</b>	<b>-1,3%</b>

Fuente: DI CITA en base a datos de AFIP, DNIAF e INDEC.

## Los dos primeros años del Frente de Todos

El gobierno de Alberto Fernández tuvo que afrontar el aspecto fiscal con varios frentes complejos. El primero fue el heredado del gobierno anterior, centrado en un sistema tributario frágil con una reforma tributaria que propendía a la reducción de la recaudación y el aumento de la regresividad del sistema. Para complejizar aún más las cosas, todavía no habían pasado los 100 días de haber asumido cuando se hizo evidente que la reciente aparición de una enfermedad iniciada en el hemisferio norte se transformaba en una pandemia que obligaba a restringir la circulación económica tanto al interior de los países como entre las distintas regiones del mundo. Si bien en el apartado siguiente se describirán con más detalle, las medidas de política tributaria más destacadas en los dos años de gobierno analizados son:

1. La introducción del impuesto a la compra de divisas para turismo y atesoramiento conocido como PAIS, con una alícuota del 30%, y la percepción en Ganancias del 35% para las mismas operaciones.
2. La modificación en el impuesto sobre los Bienes Personales, con una ampliación de la escala de alícuotas progresivas y una sobretasa aplicada a los activos en el exterior, salvo que los repatrien.
3. En los Derechos de Exportación se empezó con la eliminación del tope de \$4 por cada dólar y luego se aumentó la alícuota para la soja y sus derivados al 33% y se redujo para otros productos que conforman la cadena agroalimentaria y se eliminó la de los servicios.
4. El cambio en el componente del Impuesto a las Ganancias que recae sobre las Sociedades de tasa plana a escala de alícuotas marginales progresivas. Esta medida se instrumentó en 2021, pero empezó a impactar en la recaudación a partir de 2022.

5. La instrumentación de un piso en Ganancias Personas Físicas para reducir a alrededor de un millón la cantidad de asalariados que quedaron alcanzados por el gravamen.

**Cuadro IV.9. Índice de Progresividad Neta en dos años de la gestión del Frente de Todos. 2020-2021.**

En % del PIB.

	2020	2021
<b>Progresivos</b>	<b>8,1%</b>	<b>8,0%</b>
Ganancias / Réditos	5,4%	5,1%
Impuestos patrimoniales	0,8%	0,6%
Derechos de Exportación	1,4%	2,1%
Operaciones cambiarias	0,5%	0,3%
Otros	0,0%	0,0%
<b>Proporcionales / sin clasificar</b>	<b>8,1%</b>	<b>7,6%</b>
Aportes y contr. a la Seg. Social	5,7%	5,2%
Otros	2,4%	2,4%
<b>Regresivos</b>	<b>8,5%</b>	<b>8,5%</b>
IVA / Ventas	6,9%	6,9%
Internos Unificados	0,6%	0,6%
Derechos de Importación	0,6%	0,7%
Otros	0,4%	0,4%
<b>Total</b>	<b>24,7%</b>	<b>24,1%</b>
<b>IPN</b>	<b>-0,4%</b>	<b>-0,4%</b>

Fuente: DI CITA en base a datos de AFIP, DNIAF e INDEC.

Las modificaciones introducidas a fines de 2019 tuvieron un rápido efecto en el índice de progresividad, y permitieron que éste se ubicara en 2020 en -0,4% del

PIB, una ratio que, como vimos a lo largo de este documento, se registró pocas veces en la historia argentina. El cambio de política se mantuvo, a tal punto que en 2021, con algunos cambios en la composición, se mantuvo el mismo valor del IPN: -0,4%.

Este estudio no incluye el efecto en los ingresos fiscales de un Aporte especial creado mediante la Ley 27.605 sancionado en diciembre de 2020. Es **el Aporte solidario y extraordinario para ayudar a morigerar los efectos de la pandemia,**

*“Las modificaciones introducidas a fines de 2019 tuvieron un rápido efecto en el índice de progresividad, y permitieron que éste se ubicara en 2020 en -0,4% del PIB, una ratio que, como vimos a lo largo de este documento, se registró pocas veces en la historia argentina. El cambio de política se mantuvo, a tal punto que en 2021, con algunos cambios en la composición, se mantuvo el mismo valor del IPN: -0,4%”.*

**más conocido como impuesto a la riqueza,** aunque no fue definido como tal y por tanto **no figura en las estadísticas de la recaudación tributaria nacional.** Este aporte recayó sobre el patrimonio personal de las grandes fortunas, con una base imponible sobre el excedente de 200.000 millones, monto que actuó como un mínimo no imponible, y obtuvo una recaudación durante 2021 de 0,6% del producto. Por lo tanto, **si se incluyera estos ingresos en el análisis**

**se alcanzaría como resultado un IPN progresivo de 0,2% durante ese año.**

## V. IPN mensual: la serie de enero 2015 a diciembre 2021

---

El IPN mensual<sup>35</sup> permite observar el desempeño de la estructura porcentual a partir de 2015. El índice resulta regresivo en el primer año de análisis y durante

<sup>35</sup> Deflactado en base al IPC de CABA para los años 2015 y 2016, y el IPC Nacional Urbano para los años 2017-2021, y expresado en pesos de enero de 2021.

los siguientes tres años esta tendencia se acentúa. En 2018 el indicador llega a su peor valor en términos de regresividad. A partir de 2019 se comienza a ver una reversión de esta tendencia negativa. A continuación, identificaremos y analizaremos las medidas de política y de administración tributaria<sup>36</sup> que explicaron los avances y retrocesos del IPN mensual entre 2015 y 2021.

Durante la presidencia de Mauricio Macri (dic 2015 - dic 2019), la estructura tributaria sufrió una serie de modificaciones de gran relevancia. Apenas asumió su mandato, el gobierno redujo a 0% las retenciones a la mayoría de las exportaciones agropecuarias, industriales y mineras (la principal excepción fue el complejo sojero para el cual se dispuso una reducción gradual de alícuotas)<sup>37</sup>. Al año siguiente, en 2016, se redujo el impuesto a los bienes personales y tuvo lugar una amnistía fiscal para activos en el exterior, usualmente denominada *blanqueo de capitales*. La pérdida de recaudación por la baja de alícuotas y base imponible de los derechos de exportación y por la reforma de bienes personales, incrementó la regresividad del sistema. El aumento de la recaudación por el

<sup>36</sup> Existe poca evidencia empírica sistemática acerca del vínculo entre la recaudación de impuestos y la administración tributaria. Sin embargo, un estudio reciente del FMI de 2020 encontró que el desempeño fiscal está positiva y fuertemente asociado con la fortaleza operativa de administraciones tributarias: dentro de las economías emergentes y de bajos ingresos, el 25% de los países con mayor fuerza operativa recaudó ingresos fiscales sustancialmente mayores (por más de 3,25% del PIB) que el 25% de los países con menor fuerza operativa. Ver Eui Soon Chang, Elizabeth Gavin, Nikolay Gueorguiev y Jiro Honda (2020).

<sup>37</sup> El decreto 133/2015 eliminó la mayoría de los derechos de exportación a los productos primarios y a algunas manufacturas de origen agropecuario (materias textiles y sus manufacturas como seda, lana, algodón, etc.). Específicamente, esta medida fijó en 0% los derechos de exportación para todas las mercancías clasificadas en los capítulos 1-24 y 41-53 del Nomenclador Común del Mercosur, a excepción de algunos productos específicos como ciertos productos con soja y cueros y pieles de bovinos y equinos, entre otros <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/256979/norma.htm>. Unos días después, mediante el decreto 160/2015, se eliminaron también los derechos de exportación a productos industriales. Específicamente, a las mercancías clasificadas en los capítulos 28-40, 54-76 y 78-96 del Nomenclador Común del Mercosur, con muy pocas excepciones. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/257076/norma.htm>. Al año siguiente, el decreto 349/2016 del 12 de febrero de 2016, fijó la alícuota de 0% a los DEX de los productos minerales comprendidos en los capítulos 25 y 26. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/258595/norma.htm>.

blanqueo (\$148.600 millones en los meses de 2016 y 2017 que estuvo vigente) no llegó a revertir el aumento de la regresividad de las medidas antes mencionadas.

La Ley 27.260<sup>38</sup> de julio de 2016 estableció modificaciones en el impuesto sobre bienes personales: eximió del pago a los contribuyentes cumplidores por los períodos fiscales 2016, 2017 y 2018; aumentó los Mínimos No Imponibles para dichos períodos fiscales y redujo las alícuotas<sup>39</sup> aplicables a las personas físicas domiciliadas en el país para esos años, con la intención de minimizar su aporte.

Respecto al blanqueo de capitales, la Ley 27.260 estableció el Régimen de Sinceramiento Fiscal que consistió en un sistema voluntario y excepcional de declaración de tenencia de moneda nacional, extranjera y demás bienes en el país y en el exterior, con la particularidad del artículo 38 que dispuso que quienes declaren tenencias de moneda o títulos valores en el exterior no estarán obligados a ingresarlos al país. Dicha ley estableció, asimismo, un impuesto especial para los bienes declarados<sup>40</sup>.

El IPN de 2016, el primer año de gobierno de Macri, registró una abrupta disminución que devino en una profundización de la regresividad de la estructura: el IPN pasó de -1,4% en 2015 a -7,5% en 2016, más de 6 puntos porcentuales de aumento de la regresividad en tan sólo un año. Este desempeño se debió, principalmente, a la disminución de la recaudación de impuestos progresivos, en particular, los derechos de exportación (con una reducción interanual de la recaudación en términos constantes de -33%), el impuesto a los bienes personales (-24% de variación interanual) y el impuesto a las ganancias (-19% interanual). Por su parte, durante este primer año los derechos de importación

<sup>38</sup> <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/260000-264999/263691/norma.htm>.

<sup>39</sup> Las alícuotas pasaron de 1,25% a 0,75% en 2016, de 0,75% a 0,50% en 2017 y de 0,50% a 0,25% en 2018.

<sup>40</sup> Una limitación de esta política de blanqueo de capitales tuvo que ver con que no obligó a repatriar la moneda extranjera, sino que únicamente permitió la declaración de los activos en el exterior con el pago de un impuesto extraordinario por blanqueo reduciendo los beneficios que podría haber tenido para la economía argentina el ingreso de esos activos.

aumentaron (13% interanual) por el crecimiento de las compras de mercancías importadas, agudizando la regresividad.

Los efectos de las políticas tributarias regresivas instrumentadas continuaron su repercusión en términos de regresividad al año siguiente. En 2017 la recaudación de los impuestos progresivos siguió con su descenso: los Derechos de Exportación disminuyeron nuevamente ese año un 27% y Bienes Personales un 11% interanual. Con relación a los impuestos regresivos, no hubo cambios muy significativos en los que más recursos aportan; sólo el Monotributo impositivo y los Impuestos internos registraron alzas ese año con respecto al anterior (del 20% y 17% interanual respectivamente). El resultado fue un aumento de la regresividad reflejado en el IPN que pasó de -7,5% en 2016 a -9,8% en 2017.

A fines de 2017 el Congreso, por iniciativa del Poder Ejecutivo, aprueba la Ley 27.430 mediante la cual se implementaron varias modificaciones:

- 1. Impuesto a las Ganancias:** en el caso de las Sociedades se dispuso una reducción gradual de la alícuota del 35% vigente, al 30% en 2018 y al 25% a partir de 2020<sup>41</sup>, con la reimplantación de la imposición a los dividendos en cabeza de los accionistas con una tasa del 7% que complementaba la de las sociedades para mantener el 35% agregado; un impuesto cedular a las rentas financieras de las personas humanas; y el ajuste por inflación cuando se cumplieran determinados requisitos<sup>42</sup>.
- 2. Contribuciones patronales a la seguridad social:** se dispuso un Mínimo No Imponible por cada empleado; un cronograma para igualar las alícuotas en 19,5% a partir de 2022<sup>43</sup>.
- 3. Impuesto a los combustibles:** se reemplazaron las tasas vigentes por un monto fijo por litro (se pasó de un impuesto *ad valorem* a uno específico o unitario); se creó el impuesto a las emisiones de dióxido de carbono.

<sup>41</sup> Al asumir el nuevo gobierno en diciembre de 2019 se suspendió la disminución prevista para 2020.

<sup>42</sup> Que se cumplieron para los ejercicios finalizados a partir del 31 de diciembre de 2022 inclusive.

<sup>43</sup> También se suspendió a partir de 2020.

Por otra parte, a partir de enero de 2018 empezó a regir la reducción paulatina de 0,5 puntos porcentuales mensuales de las tasas aplicadas por los Derechos de Exportación del complejo sojero, con la intención de llevarlas desde el 30% hasta el 18% para el poroto y del 27% al 15% para los derivados. Sin embargo, ante la confirmación del fracaso de la política económica en abril de 2018, se resolvió, en el marco del acuerdo con el FMI orientado a fortalecer la situación fiscal para alcanzar el equilibrio presupuestario en 2019<sup>44</sup>, interrumpir el calendario a partir de agosto de ese año y aplicar un adicional del 12% para todos los productos exportados, con un tope de \$4 o \$3 por dólar, según fuera un producto primario o industrial<sup>45</sup>. Para la soja se fijó una alícuota del 18% (y entre el 16% y el 11% para sus derivados), a la cual se le adicionaba la del 12%. En la práctica, por las depreciaciones del peso de ese año, al poco tiempo ya estaban rigiendo los topes de \$4 y \$3 por dólar, con tasa efectivas inferiores al 12%.

Aunque estas medidas tenían efectos divergentes, el resultado en términos de progresividad para el año 2018 fue alcanzar el IPN más regresivo del período, con una proporción que alcanzó al -11,9% de la estructura tributaria.

A partir del año 2019 comienza a revertirse el comportamiento del IPN, aunque se mantiene en valores negativos. La reducción de la regresividad del sistema en ese año estuvo muy influenciada por las dificultades en la actividad que perduraba con retracciones del PIB<sup>46</sup>.

El magro desempeño de la economía se reflejó en una caída en la recaudación de algunos de los impuestos regresivos más relevantes: Internos (-19%), Monotributo (-16%), IVA (-9%) y Derechos de Importación (-2%). En el caso del IVA, al efecto de la disminución del consumo vinculado a la recesión se le suma la

<sup>44</sup> Comunicado de prensa N°18/362 <https://www.imf.org/es/News/Articles/2018/09/26/pr18362-argentina-imf-and-argentina-authorities-reach-staff-level-agreement>.

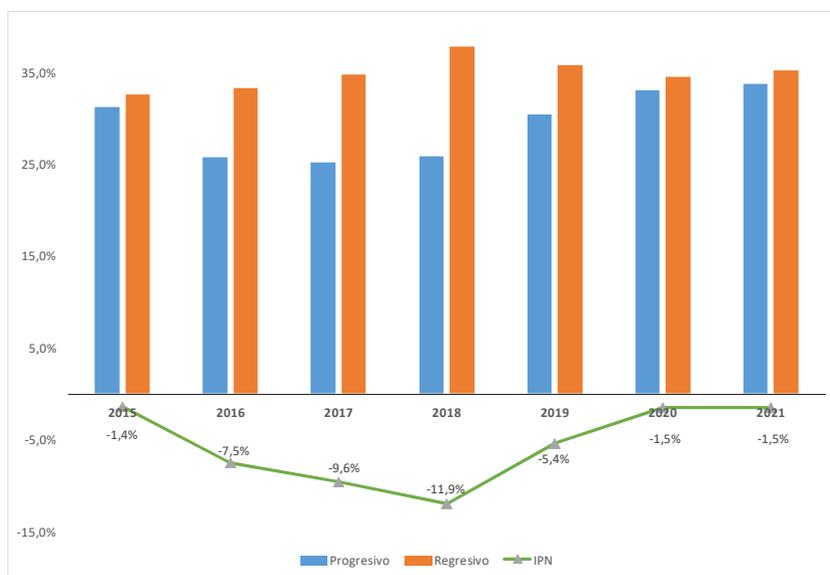
<sup>45</sup> Decreto 793/18. A partir del año 2019 se incorporaron los servicios al alcance del Derecho, con el tope de \$3 por dólar.

<sup>46</sup> De los cuatro años de gobierno de Macri, tres de ellos registraron reducción de la actividad económica. Sólo en el año 2017 el PIB presentó un tenue crecimiento, y en todo el período la economía se retrajo un 5%.

medida de aplicar tasa 0 para un grupo de bienes de la canasta básica de alimentos desde el 16 de agosto hasta fines del año 2019<sup>47</sup>.

Por su parte, los Derechos de Exportación aumentaron un 127%, principalmente, por la decisión de aumentar las retenciones en 2018. En septiembre de ese año, mediante el decreto 793/2018 el gobierno fijó un Derecho de Exportación del 12% a la exportación para consumo de todas las mercaderías comprendidas en las posiciones arancelarias del Nomenclador Común del Mercosur (NCM)<sup>48</sup>.

**Gráfico V.1. IPN anual como total de los meses deflactados y estructura tributaria**



Fuente: DI CITA en base a datos de DNI AF, INDEC y DGEC.

<sup>47</sup> Decreto 567/2019 del 15 de agosto de 2019.

<sup>48</sup> El decreto estableció topes máximos de \$4 y \$3 por cada dólar estadounidense del valor imponible o del precio oficial FOB, según corresponda. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/314042/norma.htm>.

En los inicios del gobierno del Frente de Todos, con Alberto Fernández como presidente, tuvieron lugar una serie de medidas con vistas a recuperar los ingresos fiscales y al mismo tiempo revertir la tendencia regresiva de los años previos.

La Ley 27.541 de diciembre de 2019<sup>49</sup> creó el Impuesto Para una Argentina Inclusiva y Solidaria (Impuesto PAIS) estableciendo una alícuota del 30% a la compra de moneda extranjera y la adquisición de servicios en el exterior.

En relación con Bienes Personales, el capítulo 5 de la Ley 27.541 estableció modificaciones, entre ellas: se incrementaron las alícuotas generales y se aplicaron alícuotas diferenciales para los bienes situados en el exterior.

En cuanto al comercio exterior, desde diciembre de 2019, se eliminó el tope de \$4 por cada dólar y en enero del siguiente año se redujo la alícuota por la exportación de servicios. Además, mediante el decreto 230/2020 de marzo de 2020<sup>50</sup>, el gobierno aumentó los Derechos de Exportación para la soja y sus derivados al 33% y los redujo para otros productos como arvejas, porotos, garbanzos, lentejas, maní, harina de trigo, girasol, etc., productos que conforman la cadena agroalimentaria.

En mayo de 2020, la AFIP, mediante Resolución General AFIP No 4.710/2020, reinstauró los "valores referenciales de exportación de carácter precautorio" y dio el marco legal para que la Dirección General de Aduanas fije valores referenciales para cada producto. El sistema había sido derogado en noviembre de 2017 mediante la Resolución General AFIP No 4.161/2017 por el gobierno anterior, como parte de su política de apertura y desregulación de mercados.

En abril de 2021 se dispuso la instrumentación de un piso mínimo en Ganancias Personas Físicas destinado a eximir del pago del impuesto a más de un millón de asalariados que tenían un ingreso mensual inferior a 150.000 pesos mensuales

<sup>49</sup> <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000-334999/333564/norma.htm>.

<sup>50</sup> <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/335065/norma.htm>.

(actualizables por el índice RIPTE, Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables) e implementó una deducción especial decreciente para quienes ganasen entre esa cifra y 173.000 pesos, en la búsqueda de mantener la función continua de progresividad característica de este impuesto.

En junio de 2021 se aprobó la Ley 27.630 que introdujo modificaciones en el Impuesto a las Ganancias sobre las Sociedades que definió, como cambio más destacado, el paso de la tasa plana del 30% a una escala de alícuotas marginales progresivas de 25% para los primeros 5 millones de pesos de renta neta sujeta a impuesto, 30% para los siguientes y hasta los 50 millones de pesos y de 35% sobre el excedente de 50 millones de pesos. También se mantuvo la tasa en cabeza de los accionistas del 7% sobre los dividendos. Estas medidas empezaron a impactar en la recaudación a partir de 2022, con los balances cerrados en diciembre de 2021.

**El efecto de estas medidas, en especial la creación del impuesto PAIS y el alza de los Derechos de Exportación al complejo sojero repercutieron favorablemente, tanto en una mejora de la recaudación como en la incidencia distributiva del sistema.** Como se dijo, en 2019 el IPN había reducido significativamente su regresividad con respecto al año anterior, pero se había mantenido en proporciones elevadas: -5,4% del total. En el año 2020, a pesar de las dificultades económicas que se debieron enfrentar como consecuencia de la pandemia, el IPN registró una mejora muy importante, aunque se mantuvo en zona de regresividad: -1,5% de la recaudación tributaria nacional. En el año 2021, último año del análisis, el indicador no sufrió cambios con respecto al 2020, aunque dentro de la estructura impositiva se observan algunos cambios que devinieron en un aumento de la participación de los progresivos (por los Derechos de Exportación) y de los regresivos (básicamente por el IVA) en 0,7 puntos porcentuales en ambos casos, en desmedro de los identificados como proporcionales (por los Aportes y contribuciones a las Seguridad social).

**Cuadro V.1. IPN y Estructura tributaria según progresividad/regresividad del impuesto**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Progresivo</b>	<b>31,2%</b>	<b>25,8%</b>	<b>25,2%</b>	<b>25,9%</b>	<b>30,4%</b>	<b>33,0%</b>	<b>33,7%</b>
Ganancias	24,7%	21,0%	21,5%	21,9%	21,9%	22,0%	21,2%
Bienes pers.	1,2%	0,9%	0,8%	0,4%	0,6%	3,0%	2,5%
Impuesto PAIS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,0%	1,0%
Otros	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%
Cooperativas	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Derechos de exportación	5,0%	3,5%	2,6%	3,3%	7,7%	5,8%	8,8%
Transferencias de inmuebles	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%
<b>Proporcional</b>	<b>36,3%</b>	<b>41,0%</b>	<b>40,0%</b>	<b>36,3%</b>	<b>33,8%</b>	<b>32,5%</b>	<b>31,1%</b>
Combustibles	3,7%	3,6%	4,0%	3,4%	3,2%	2,9%	3,2%
Créd. y Déb. en cta. cte.	6,3%	6,4%	6,7%	6,9%	6,9%	6,8%	6,8%
Aportes personales	11,6%	11,4%	12,0%	11,6%	10,4%	10,1%	9,1%
Contribuciones patronales	14,6%	14,7%	15,3%	14,6%	13,3%	12,5%	11,9%
Otros	0,1%	4,9%	2,0%	-0,2%	0,1%	0,1%	0,1%
<b>Regresivo</b>	<b>32,5%</b>	<b>33,3%</b>	<b>34,8%</b>	<b>37,8%</b>	<b>35,8%</b>	<b>34,5%</b>	<b>35,2%</b>
Internos coparticipados	2,0%	2,3%	2,7%	2,2%	1,9%	2,5%	2,4%
Monotributo impositivo	0,4%	0,3%	0,4%	0,5%	0,4%	0,4%	0,3%
Otros	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
IVA	27,6%	27,6%	28,6%	31,6%	30,0%	28,3%	28,9%
Derechos de importación	2,3%	2,7%	2,7%	3,2%	3,2%	3,0%	3,4%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>						
<b>IPN</b>	<b>-1,4%</b>	<b>-7,5%</b>	<b>-9,6%</b>	<b>-11,9%</b>	<b>-5,4%</b>	<b>-1,5%</b>	<b>-1,5%</b>

Fuente: DI CITA en base a datos de AFIP, DNIAF e INDEC.

Por último, resulta pertinente mencionar una medida de política fiscal que contribuyó a mejorar la incidencia distributiva de la intervención estatal que, como no constituye un tributo, no se ve reflejada en este análisis y por tanto en el comportamiento del IPN. La Ley No 27.605 de diciembre de 2020<sup>51</sup>, mencionada en la sección anterior, creó, con carácter de emergencia y por única vez, un Aporte Solidario y Extraordinario para ayudar a morigerar los efectos de la pandemia. Las personas humanas y sucesiones indivisas residentes en el país, cuando el valor de la totalidad de sus bienes supere los \$200.000.000, están obligados a realizar el aporte sobre el excedente de dicho monto según las alícuotas y tramos que establece la ley. Este aporte implicó ingresos para el fisco de \$247.503 millones en 2021.

## VI. Conclusiones y comentarios finales

---

**El Índice de Progresividad Neta es un instrumento sencillo que permite observar el desempeño del sistema tributario a lo largo del tiempo de una manera muy estilizada, pero a la vez, resulta ser consistente para identificar la forma en la que percute la orientación de la política fiscal de cada momento histórico en la progresividad/regresividad del sistema tributario.** El IPN surge de la diferencia entre la recaudación de los impuestos progresivos y los regresivos de cada período bajo análisis (mes, año) y se dispone de la información necesaria para su cálculo al poco tiempo del cierre del período considerado.

En base a la metodología detallada en este documento se elaboraron dos series de tiempo, una anual y otra mensual, para realizar el análisis del IPN en dos planos temporales: por un lado, la evolución de largo plazo, con información

<sup>51</sup> <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/345000-349999/345364/norma.htm>.

consolidada por AFIP de los recursos tributarios recaudados anualmente desde 1932; por el otro, la recaudación en el mediano plazo, en el cual se consideró el período 2015 - 2021. Con el primer plano se buscó tener una dimensión de la progresividad del sistema tributario en términos de la dinámica a través de los gobiernos y sus decisiones en materia tributaria durante los últimos 90 años. Con el segundo, la intención fue tener una descripción más precisa del desempeño de este indicador como reflejo de los efectos de la política y la administración en la estructura del sistema tributario nacional.

La serie histórica anual se presenta en porcentaje del PIB y la serie mensual se presenta en moneda constante. En la serie anual se calculó el IPN en puntos porcentuales del PIB y en la serie mensual mediante la diferencia en la participación de cada grupo de impuestos en la estructura tributaria. La diferencia metodológica para ambas series tiene su fundamento en que con la serie larga se procura dimensionar la progresividad/regresividad del sistema tributario en términos de la capacidad extractiva del Estado, mientras que en la serie de mediano plazo el análisis se centra en la composición de la estructura tributaria de los años recientes.

**El estudio histórico se inicia en 1932 por cuestiones prácticas y por aspectos propios del sistema tributario argentino. Las cuestiones prácticas están vinculadas a la disponibilidad de información consistente, a partir de un trabajo de recopilación que se hizo en AFIP hace bastante tiempo. Así mismo, la década de los años '30 está caracterizada como aquella en la cual se dio inicio a la conformación de un sistema tributario argentino moderno.**

Hasta ese momento, un Estado con pocas funciones y que no ponía en cuestionamiento el patrón distributivo del siglo XIX, caracterizado por la desigual distribución de ingresos y riquezas, no requería de un sistema tributario robusto. Como dice Oscar Oszlak en su clásico libro sobre la formación del estado argentino:

*“algunas de las tendencias que se venían insinuando desde fines de la década del 70 [1870] acabaron por estructurar un sistema impositivo extraordinariamente regresivo y fuertemente dependiente de las alternativas del comercio de importación. La riqueza en sus manifestaciones de propiedad o consumo suntuario; el ingreso en la forma de intereses y renta especulativa; las transacciones inmobiliarias y financieras; las exportaciones, sostén de la vertiginosa aceleración del progreso económico; todas ellas fuentes posibles de recursos fiscales que habrían modificado radicalmente las modalidades de apropiación del excedente por parte del Estado y, muy probablemente, la propia estructura social, permanecieron intocadas o, a lo sumo, contribuyeron magramente a la recaudación impositiva” (Oszlak, 1997).*

**Aunque el período 1932-1955 suele ser tratado por la bibliografía como el de la primera etapa del régimen ISI, es indudable que las diferencias entre el decenio conservador y el gobierno peronista son tan amplias que exigen una distinción expresa de ambos procesos políticos.** Esta afirmación es aplicable a todos los órdenes de la política económica, de la cual la política tributaria es parte. En este sentido, resulta muy pertinente la síntesis lograda por Gaggero y Grasso al respecto:

*“La crisis del 30 dio lugar, entonces, a profundas reformas tributarias que apuntaron a consolidar cambios estructurales que modernizaron el sistema tributario, incorporando instrumentos capaces de hacer frente a la definitiva declinación de los derechos aplicados sobre el comercio exterior y financiar – a la vez– las crecientes necesidades de un estado que abandonó el paradigma liberal, transformándose en orientador y promotor de la economía. Las prioridades en la asignación de los nuevos recursos no otorgaron ningún espacio relevante, sin embargo, a la “función distributiva” de las finanzas públicas. La paradoja de la implantación del impuesto la renta en Argentina es que –bloqueado en las dos décadas precedentes por un Senado dominado por las fuerzas conservadoras– fue finalmente*

*adoptado por un gobierno de facto de ese signo político, no ya como un instrumento indispensable de una política de progreso socioeconómico sino con el objetivo de evitar el default en el servicio de los pagos de la deuda pública. Recién durante la segunda mitad de la siguiente década el estado actuaría, de modo tardío pero muy vigoroso, como impulsor de un proceso inédito de redistribución de los ingresos". (Gaggero y Grasso, 2005)*

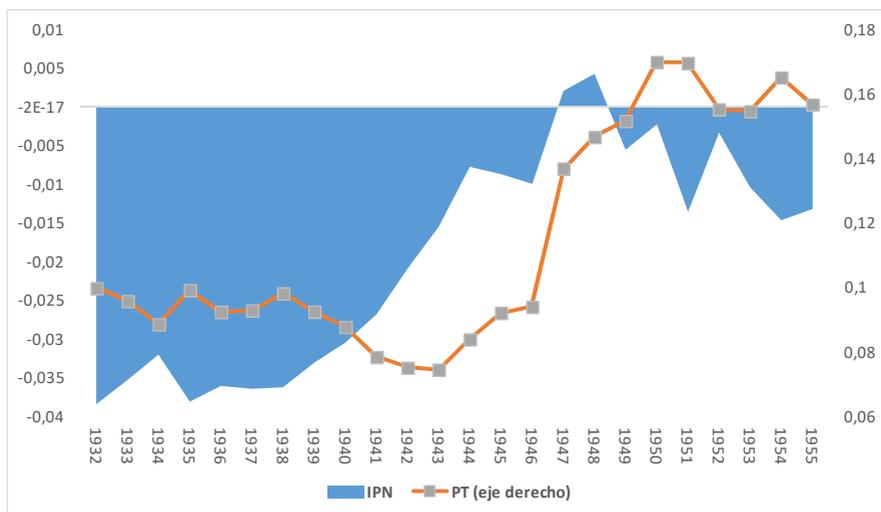
Las diferencias referidas, en lo que atañe a los tributos y su recaudación se pueden observar con la contrastación del promedio de cada uno de los períodos considerados, a saber:

1. El IPN promedio del decenio conservador fue de -3,3% del PIB, marcadamente regresivo, mientras que en el gobierno peronista si bien el promedio da un valor regresivo, éste es bastante cercano a la proporcionalidad al ubicarse en -0,6% del producto.
2. La diferencia entre los IPN promedio se origina en el desempeño de la recaudación obtenida mediante los impuestos encargados de imprimirle progresividad al sistema: pasaron de representar el 1,2% al 4,1% del PIB en los promedios de ambos períodos.
3. Por el lado de los impuestos regresivos no hay cambios significativos en la recaudación agregada, al pasar de 4,5% a 4,8% del PIB. Al interior de este grupo de impuestos sí se observan cambios en la composición, entre los que se destacan el aumento de la recaudación de Ventas y la retracción de los Aranceles de Importación.

La primera ISI se caracteriza, como dijimos, por contener dos etapas en su interior. Una inicial, la conservadora, que representó un cambio relevante con respecto al sistema tributario que sostenía el régimen agroexportador imperante hasta ese momento, con incorporaciones muy pertinentes de impuestos que la estructura requería para responder a las necesidades del momento histórico, pero que sin embargo se recostó en los tributos regresivos y dio como resultado una secuencia

de IPN regresivos a lo largo del período. Aunque al final de esos años, básicamente en el mandato de Ortiz, se produce una tenue mejora, los mayores avances se producen durante los gobiernos de Ramirez-Farrell y, especialmente, el primer mandato de J.D.Perón que da inicio a la segunda etapa, al combinar una mayor capacidad extractiva del Estado con una estructura tributaria que aporta los únicos años de IPN progresivo de este período y de los pocos de la serie temporal analizada. La crisis económica de mediados de siglo atenúa los avances logrados, pero no invalida la experiencia histórica.

**Gráfico VI.1. Primera etapa de ISI. Índice de Progresividad Neta y Presión Tributaria**



Fuente: DI CITA en base a datos de AFIP, DNIAF e INDEC.

**Con el golpe cívico-militar de 1955 se inició una etapa con otras características, pero enmarcada en el régimen de acumulación que en nuestro país se denominó Industrialización sustitutiva de Importaciones, la segunda etapa de la ISI (1955-1975).** Este período de la historia argentina es muy difícil de describir.

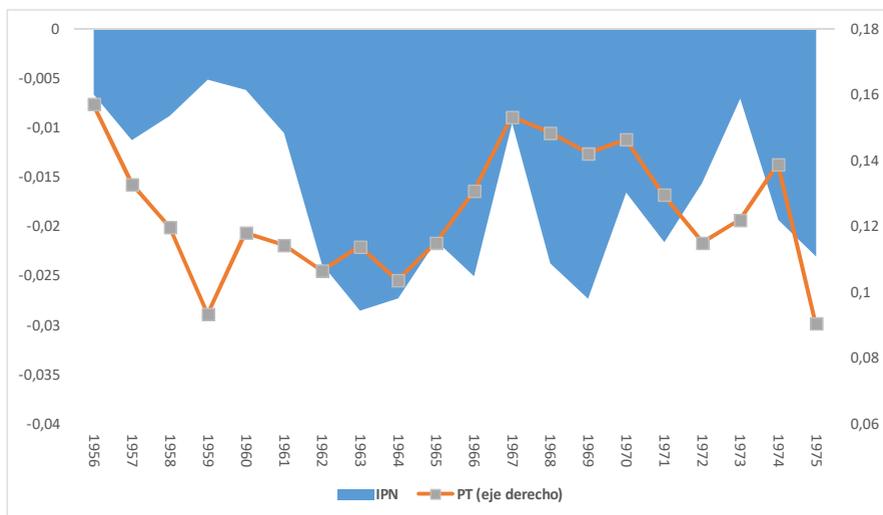
Abarca los mejores años de la edad de oro del capitalismo, período de pujanza y mejoras de las condiciones de vida de la población como no hubo otra en la historia del capitalismo. Sin embargo, por estas latitudes fueron años de una gran inestabilidad política, signados por los golpes de estado y la proscripción del peronismo, la expresión política con mayor ascendente entre el pueblo trabajador, que recién al final de esta etapa podrá volver al gobierno.

Tal vez este período es la mayor demostración de lo determinante que es el contexto internacional para la orientación de la política económica. En gran parte del mundo capitalista eran tiempos de políticas keynesianas y de avance del Estado de Bienes o Benefactor, predispuesto a garantizar tanto los derechos de los trabajadores como las condiciones adecuadas para la acumulación de capital productivo y al mismo tiempo plantarse como organizador de un sistema de protección social sin precedentes. En Argentina, se sucedieron distintos gobiernos con características muy disímiles y que varios de ellos a priori asumían posiciones contrarias a las ideas del paradigma predominante. Sin embargo, en la práctica, tal vez como reacción a la resistencia del peronismo, pero sobre todo por la ola internacional que definía un cauce bastante definido, la política económica aplicada estuvo, a grandes rasgos, signada por el predicamento keynesiano.

La política tributaria no estuvo en esa sintonía. Aunque no hubo modificaciones profundas, los cambios realizados estuvieron dirigidos, en los primeros años posteriores al golpe del '55, a desarmar algunos de los contenidos progresivos del sistema impositivo delineado por el peronismo. En esos primeros años, el efecto más evidente fue una pronunciada retracción de la capacidad extractiva del Estado vía los impuestos, que se tradujo en una disminución de aproximadamente 5 puntos porcentuales en la presión tributaria nacional, pero el resultado no fue un aumento significativo de la regresividad del sistema, por el contrario, el IPN se mantuvo en proporciones similares a la del final del gobierno de Perón. El aumento de la regresividad del sistema llega a principios de los años '60 cuando el IPN descendió hasta -2,9% del producto en 1963. A partir de allí, con picos y valles se mantuvo alrededor de -2% del PIB y la presión tributaria

tuvo un alza para ubicarse por encima del 15% en 1967 por el salto en la recaudación por los Derechos de Exportación después de la devaluación de Onganía. El período de la ISI finaliza en el complejo 1975, con serias dificultades en la implementación de la reforma sancionada a fines de 1973 que devino en una retracción muy relevante en la presión tributaria a menos del 10% del PIB al mismo tiempo que se aceleraba la regresividad del sistema tributario.

**Gráfico VI.2. Segunda etapa de ISI. Índice de Progresividad Neta y Presión Tributaria**



Fuente: DI CITA en base a datos de AFIP, DNIAP e INDEC.

**La ISI empezó a desarmarse a mediados de 1975 con el plan de Celestino Rodrigo, pero tuvo su desarticulación final con el régimen instaurado mediante el golpe cívico-militar de 1976.** Coincidió con los tiempos de la crisis del régimen de acumulación fordista a escala global que muchos se la atribuyeron al Estado de Bienestar europeo y por tanto fue aprovechada para redefinir el rol del Estado en la economía. **En materia tributaria, el eje de las medidas adoptadas por la**

**última dictadura fue desandar el sendero por el cual tuvo la intención de ir la reforma peronista.** El Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Provincia de Buenos Aires lo resume de una manera muy pertinente:

*“La tributación se orientó a anular criterios progresivos y reforzar los regresivos: • Retorno al criterio de no gravar dividendos y hacerlo sobre utilidades de empresas con alícuota proporcional y única. • Retorno al criterio de “rédito-producto” (periodicidad y permanencia de la fuente) y abandono de la variación patrimonial para determinar base imponible. • Reimplanta la imposición sobre beneficios eventuales por separado de ganancias. • Vuelve a la imposición al capital considerando por separado el impuesto al capital de las empresas y el impuesto al patrimonio sobre personas físicas • Eliminación del impuesto a la transmisión gratuita de bienes. • Reducción de aportes patronales compensado con la generalización, eliminación de exenciones y aumento de la alícuota del IVA (1980)”. (CPCEPBA, 2010)*

A partir de allí la economía argentina entró en un sendero que, con sus más y sus menos, se dirigió a consolidar el régimen de apertura comercial y valorización financiera que rigió hasta su colapso en 2001. El sistema tributario termina de adaptarse a la dinámica del régimen de acumulación mediante las modificaciones efectuadas durante el Plan de Convertibilidad en la década de los '90.

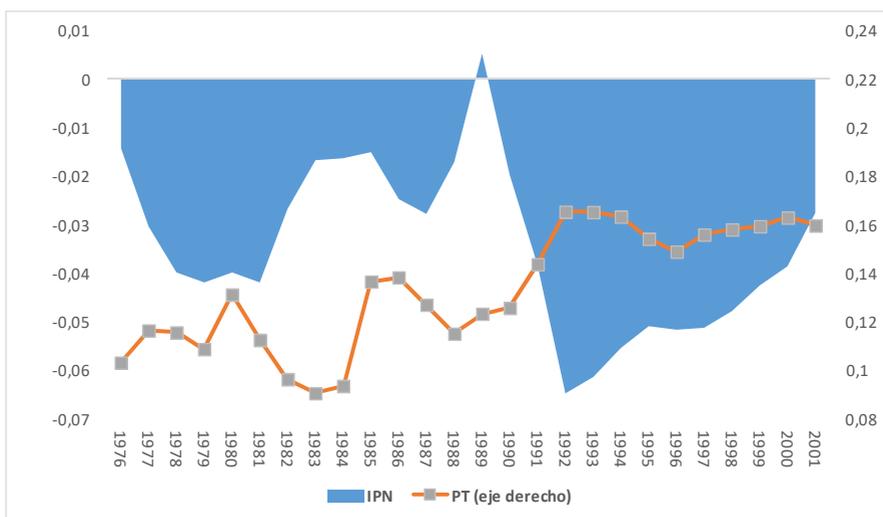
Durante la dictadura se puede observar al principio un aumento de la presión tributaria, que venía de niveles muy bajos, para ubicarse alrededor del 12% del PIB, apoyada en los impuestos regresivos y, por tanto, con un IPN que se instala debajo de -4% del PIB. Los últimos años se produce el desenvolvimiento contrario: baja la presión tributaria a menos del 10% del producto y el IPN mejora, aunque sigue con regresividad elevada al ubicarse cerca de -1,5% del PIB.

Durante el gobierno de Alfonsín se observa un comportamiento errático, tanto de la presión tributaria como de la regresividad del sistema. Incluso, en la transición entre este gobierno y el de Menem, en 1989, se da la particularidad (y la rareza)

de alcanzar un IPN progresivo, originado principalmente en la reimplantación de los Derechos de Exportación y la aplicación de impuestos extraordinarios a la renta, por única vez y entre dos años de regresividad moderada cercana a -2% del PIB.

A partir de allí se inicia un veloz aumento de la regresividad para llegar al máximo histórico en 1992 con un IPN de -6,5% del PIB, básicamente por las reformas en el IVA y en Ganancias que actuaron en sentidos contrarios en términos de recaudación y los dos jugaron a favor de una mayor regresividad del sistema tributario. **Durante toda la Convertibilidad el IPN se mantuvo en proporciones de alta regresividad, con valores por debajo de -4% del producto hasta 1999, y de -3% en los años de De la Rúa (2000 y 2001): diez años seguidos con IPN menor a -3% del PIB, el período más prolongado y de mayor regresividad de toda la serie bajo estudio.**

**Gráfico VI.3. Apertura Comercial y valorización financiera. Índice de Progresividad Neta y Presión Tributaria**



Fuente: DI CITA en base a datos de AFIP, DNI AF e INDEC.

**Ante el colapso de la convertibilidad se inició un nuevo tiempo, que todavía está por consolidarse. Esta etapa, como vimos, se puede separar en cuatro momentos diferentes: el año 2002, el período 2003-2015, el período 2016-2019 y finalmente los años 2020-2021.**

En 2002 se produce una retracción de la recaudación de los principales impuestos, como consecuencia de la crisis económica, que se compensa con la aplicación de los Derechos de Exportación (DEX) y como éstos son progresivos el saldo final es una significativa reducción de la regresividad, para ubicar el IPN en menos de -1% del PIB.

El período siguiente implica una rápida recuperación de los principales impuestos al mismo tiempo que los ingresos tributarios mantenían el sostenimiento de los DEX. Esto hizo que la recaudación tuviera un salto abrupto, al pasar de entre 15% y 16% en los últimos tiempos del decenio neoliberal a superar el 22% del PIB en 2004 y continuar la tendencia ascendente hasta ubicarse en un rango de entre 24 y 26% del producto desde 2009 hasta 2015, alcanzando máximos históricos para el sistema tributario argentino. **Al mismo tiempo que crecía la recaudación se reducía la regresividad, a tal punto de arrojar un IPN progresivo en el año 2003 y mantenerse con un índice de baja regresividad (entre 0 y -1% del producto) entre 2004 y 2015, con la única excepción de 2013**, año en el cual fue levemente superior (-1,2%). Los últimos dos años del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner fueron tenuemente regresivos (no llegaron a -0,5% del producto), con una presión tributaria del 26% del PIB.

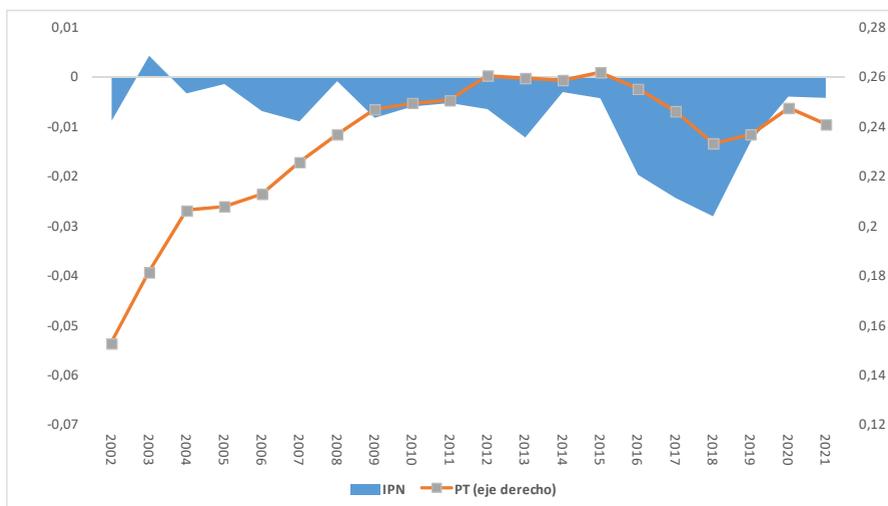
**La política económica del gobierno de Macri repercutió rápidamente tanto en la presión tributaria como en la incidencia distributiva.** En 2016, el primer año de gobierno, el IPN pasó a -2% del PIB, es decir, 1,5 puntos porcentuales de mayor regresividad, cuando la presión tributaria descendió a 25,5, o sea, 0,7 puntos porcentuales inferior a la del año anterior. Ya el primer año puso en evidencia la orientación de la política tributaria de este gobierno: la regresividad aumentó el doble de puntos porcentuales de lo que disminuyó la presión tributaria. El caso

extremo de esta tendencia fue 2018, tal vez el año más representativo del sistema tributario al que aspiraba llegar la Alianza gobernante. En ese año la recaudación tributaria nacional fue de 23,3% del PIB, casi 3,0 puntos porcentuales menos que en 2015 (la mínima presión tributaria desde el año 2008). Al mismo tiempo que se alcanzaba la mayor regresividad del período, cuando se ubicó en -2,8%, esto es, 2,4 puntos porcentuales más regresivo que en 2015. Las políticas implementadas al final del mandato, ya sea para mejorar los ingresos en el marco del acuerdo con el FMI o para intentar ganar las elecciones, tuvieron un efecto positivo en la recaudación de 2019, en especial por el alza de la recaudación de los DEX, con un leve alza de la presión tributaria a el 23,7% del PIB, y un IPN de -1,3% del producto.

Finalmente, con el cambio de gobierno, las medidas implementadas en la Ley 27.541 de diciembre de 2019 surtieron efecto rápido, y a pesar de la pandemia iniciada en marzo de 2020 y sus efectos en la actividad económica, los ingresos tributarios mejoraron su performance al alcanzar la recaudación nacional el 24,7% del PIB. A su vez, este desempeño estuvo acompañado con una mejora en la incidencia distributiva del sistema tributario, al arrojar un IPN levemente regresivo de -0,4% del PIB, casi un punto porcentual de diferencia con el último año del gobierno anterior.

El valor asumido por el IPN en 2020 se mantuvo en el año 2021, con algunos cambios menores en la participación y una particularidad: además de los impuestos que conforman el sistema, en ese año se aplicó e ingresó el “Aporte Solidario y Extraordinario para ayudar a morigerar los efectos de la pandemia” (establecido por la ley 27.605), conocido como Impuesto a las Grandes Riquezas, aunque no fue reconocido como un impuesto y por tanto no figura en los ingresos tributarios bajo estudio. Si se incluyera la recaudación del Aporte, la presión tributaria de 2021 hubiera alcanzado a 24,7% del PIB y el IPN hubiera sido tenuemente progresivo, con un valor de 0,2% del PIB.

**Gráfico VI.4. La postconvertibilidad. Índice de Progresividad Neta y Presión tributaria. 2002-2021.**

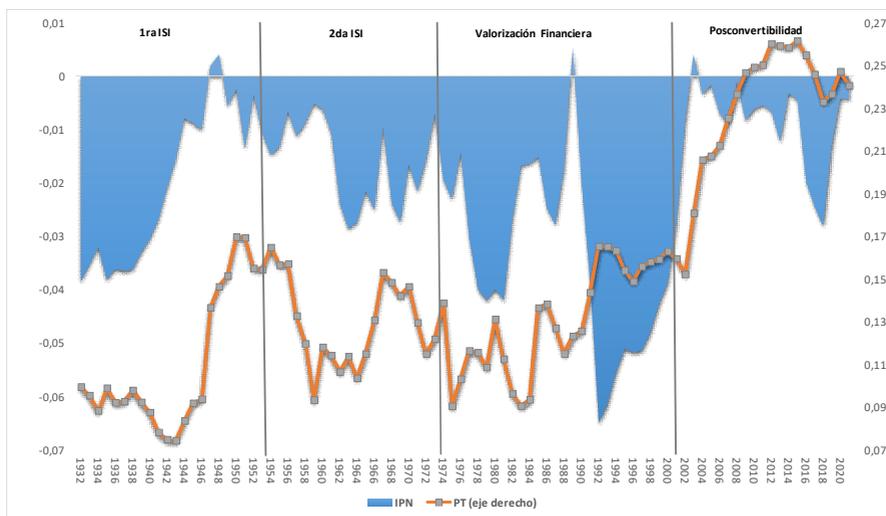


Fuente: DI CITA en base a datos de AFIP, DNIAF e INDEC.

A modo de síntesis, el estudio de la serie histórica arroja como resultado el predominio de un IPN regresivo para el sistema tributario nacional, desde su inicio en 1932 hasta la actualidad, con diferencias significativas en función de la orientación de la política económica de quienes tuvieron a su cargo el gobierno nacional. Los impuestos que dirigen el IPN hacia la regresividad predominan durante la década de los años 30s mientras se vivían años de transición entre el régimen agroexportador y el de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), principalmente por los Aranceles a las importaciones que tenían mucha influencia durante esos años. La consolidación de la ISI durante los dos primeros períodos del gobierno de Perón determinó una drástica reducción de la regresividad que incluyó dos años (1947 y 1948) con un IPN positivo, la única vez en la historia en que se registraron dos años consecutivos de tenue progresividad. Con los más y

los menos el sistema tributario levemente regresivo se mantuvo durante la segunda etapa de la ISI (1956-1975), hasta que, con la instauración de la era neoliberal originada en la última dictadura cívico militar, se tornó muy regresivo. El régimen de Apertura comercial y valorización financiera (1976-2001) fue el de mayor regresividad, con la década de los '90 marcando los récords de toda la serie. Ante el colapso de dicho régimen se inicia una nueva etapa, la post-convertibilidad (2002-2021), se revierte el resultado, con una secuencia de años que tuvieron valores cercanos a la proporcionalidad entre 2002 y 2015. Sin embargo, la política deliberada de retracción de la capacidad extractiva del Estado devino en el retroceso del indicador con un incremento de la regresividad en los años 2016-2018, con una tenue recuperación en 2019. Finalmente, en los dos años del actual gobierno se observa una recuperación que acerca el IPN a la proporcionalidad.

**Gráfico VI.5. Índice de Progresividad Neta y Presión tributaria en la serie 1932-2021.**



Fuente: DI CITA en base a datos de AFIP, DNIAP e INDEC.

El estudio de la serie temporal larga fue complementado por un análisis de mediano plazo, con la información de la recaudación mensual entre enero de 2015 y diciembre de 2021 para poder captar el impacto de los cambios en los ingresos tributarios en diferentes meses dentro de cada año. El indicador mensual, a diferencia del anual de la serie desde 1932, se elaboró en términos de la estructura porcentual en base a la recaudación expresada en precios constantes.

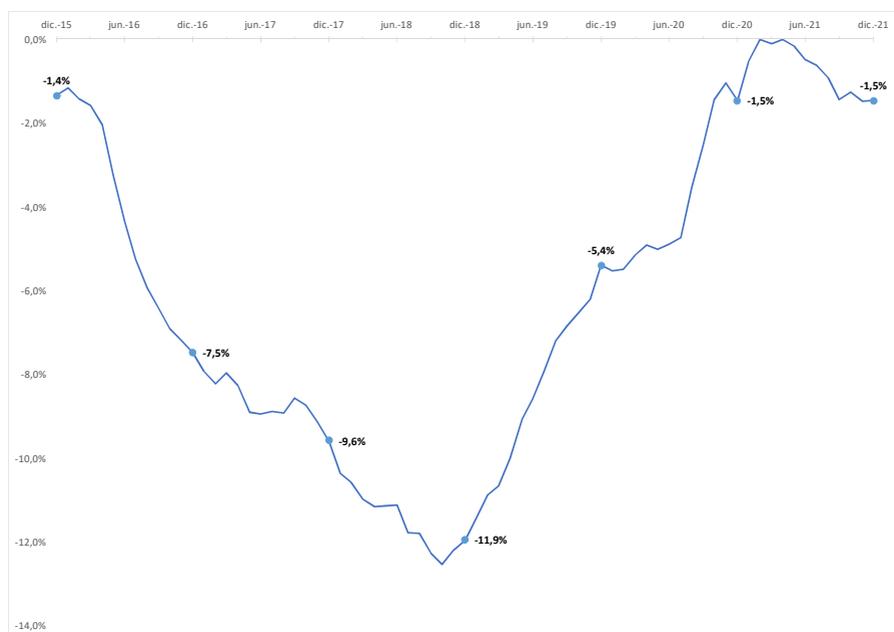
Para ver la evolución mensual del indicador eliminando el sesgo por la estacionalidad en la recaudación de los impuestos -que difiere entre ellos-, se calculó el promedio móvil 12 meses de la misma lo que permite captar en cada mes el promedio del total de un año de recaudación. De esta manera, cada punto de la serie incluye los vencimientos anuales de las declaraciones juradas de cada impuesto, que suelen generar picos recaudatorios, así como también abarca períodos de menor y mayor actividad que alteran el monto de pago de impuestos de diversos sectores, como en el caso de las vacaciones para ciertas actividades, el verano y el invierno para otras, etc.

El gráfico siguiente muestra el resultado del IPN promedio móvil, en el cual se puede observar tres períodos bien marcados:

1. El gobierno de la gestión de Cambiemos había recibido un sistema tributario nacional próximo a la neutralidad (un IPN de -1,4% en diciembre de 2015), pero desde el primer año de gobierno, con sus medidas tributarias lo llevó hacia una estructura marcadamente regresiva que no detuvo esta tendencia hasta fines del año 2018 cuando llega a un IPN regresivo inferior a -12%.
2. Es recién ahí, como consecuencia de la profunda crisis económica y social en la que se encontraba Argentina, cuando se tomaron algunas medidas que revirtieron la tendencia, aunque estuvieron lejos de alcanzar la neutralidad heredada, al alcanzar un IPN regresivo de -5,4% al traspasar el Ejecutivo al actual equipo de gobierno.

3. A poco de asumir el nuevo gobierno del Frente de Todos, se instrumentaron una serie de medidas con alto efecto en la progresividad del sistema, entre las que se destacan la instauración del impuesto PAIS y el aumento de los Derechos de Exportación, que tuvieron como resultado una mejora en términos de progresividad. El IPN volvió a asumir valores similares a los previos a la gestión Macri: tanto en el promedio de 2020 como en el de 2021 fue de -1,5%, pero en el segundo trimestre de 2021 fue prácticamente neutral.

**Gráfico VI.6. IPN promedio móvil 12 meses deflactados**



Fuente: DI CITA en base a datos de AFIP, DNIAF e INDEC.

El IPN es un indicador simple e intuitivo de fácil construcción que permite ver, a grandes rasgos, el grado de progresividad de un sistema tributario. En ese sentido,

el indicador permite confirmar para los períodos analizados la hipótesis basada en la intuición de que los gobiernos neoliberales y conservadores propendieron a profundizar la regresividad del sistema, con reformas tributarias que han reducido la participación de los impuestos progresivos y aumentado la de los impuestos regresivos. Por el contrario, los gobiernos con orientación popular y progresista han favorecido una disminución de la regresividad del sistema tributario, pero sin llegar a consolidar la progresividad, que fue la excepción a lo largo de los 90 años bajo estudio.

Los resultados alcanzados con este trabajo validan que el IPN es un indicador útil para monitorear periódicamente los avances y retrocesos de la gestión tributaria en términos del objetivo de mejorar la progresividad (o aminorar la regresividad) del sistema tributario. Sin embargo, este indicador, tal como se ha elaborado en esta primera etapa, tiene algunas limitaciones inherentes a la simpleza del mismo que, de ningún modo, menoscaban los resultados encontrados mediante su utilización.

En primer lugar, esta metodología no contempla cuan progresivo (regresivo) es un impuesto y por tanto el índice no pondera los impuestos por el grado de progresividad (o regresividad). Esto implica un riesgo de subestimar o sobreestimar la incidencia distributiva del sistema tributario y por esa razón se optó por considerar como proporcional o sin clasificar a aquellos impuestos cuyas estimaciones daban un grado bajo de progresividad o regresividad.

*“Los gobiernos con orientación popular y progresista han favorecido una disminución de la regresividad del sistema tributario, pero sin llegar a consolidar la progresividad, que fue la excepción a lo largo de los 90 años bajo estudio”.*

En segundo lugar, no considera los cambios en la estructura legal que sufren los impuestos a lo largo del tiempo y que pueden alterar la incidencia distributiva del impuesto, tanto al realzar una determinada cualidad (por ejemplo, que impuesto progresivo lo sea aún más) como revirtiendo sus efectos (por ejemplo, que un

impuesto regresivo pase a ser proporcional o incluso progresivo). Cuando un determinado impuesto fue catalogado de una determinada manera, se la mantuvo en todo el período considerado. Así, por ejemplo, los Impuestos Internos fueron identificados como regresivos porque la mayor parte de la recaudación proviene de las operaciones de bienes de consumo masivo, pero para determinados bienes y servicios su incidencia es progresiva (compra de autos de alta gama, primas de seguros, etc.) y si en determinado momento histórico aumentó la participación de unos u otros en el total pudo haber alterado el grado de regresividad del impuesto.

Por otro lado, sólo se consideran los impuestos nacionales recaudados por la AFIP y no se toman en cuenta los tributos subnacionales (provinciales y municipales), que en los países federales como el nuestro suelen ser de importante magnitud. En Argentina, la recaudación de tributos nacionales representa cerca del 80% del total.

Además, como se expone en el Anexo, la progresividad/regresividad de algunos impuestos no es tan obvia intuitivamente y es necesario realizar un análisis específico para determinar con mayor certeza el mecanismo de traslación de los mismos y en quién recae la carga tributaria.

Por ello, en este primer informe hemos utilizado el IPN para visualizar las grandes tendencias sin detenernos a realizar comparaciones con mucho nivel de detalle, entre los grados de progresividad/regresividad a lo largo del tiempo. Se aspira a, en un futuro cercano, perfeccionar la metodología para poder realizar estudios con mayor precisión que contemplen los matices en la incidencia distributiva de cada impuesto y por tanto del sistema tributario.

El plan de trabajo estipula avanzar en algunas de las mejoras señaladas sin sacrificar el objetivo de disponer información “en tiempo real” sobre el grado de progresividad tributaria y teniendo como meta complementaria de mediano plazo la realización periódica de estudios de incidencia más complejos que permitan precisar el grado de progresividad.

Corresponde aclarar que la metodología tradicional, la medición del coeficiente de Gini antes y después de impuestos, también enfrenta limitaciones de diversa índole. La más evidente está relacionada a su mayor complejidad y a la necesidad de disponer de información que suele estar disponible en Argentina con una frecuencia muy amplia, como, por ejemplo, las encuestas de gastos de los hogares y la matriz insumo-producto, que suelen tener una frecuencia de 10 años, en el mejor de los casos. Esta limitación relativiza la utilidad de esta metodología, ya sea porque no permite mediciones anuales como por disponer de información para las estimaciones de varios años atrás.

Otra dificultad de la metodología tradicional es que requiere de muchos supuestos, algunos de ellos muy cuestionables, al punto de poner en duda que tan influenciado está el resultado alcanzado por los supuestos utilizados. El caso más típico, aplicado en una gran cantidad de impuestos, es el de la perfecta traslación al precio de venta y por tanto atribuir la carga exclusivamente en el consumidor. Si este supuesto no fuera válido, la incidencia distributiva del impuesto podría ser muy diferente y en consecuencia los resultados obtenidos podrían discrepar en función del supuesto utilizado.

**La actual gestión de la AFIP está consustanciada con el objetivo de mejorar la progresividad del sistema tributario no sólo por cuestiones técnicas de búsqueda de equidad vertical sino también porque está convencida de que ésta es la única forma de lograr un sistema tributario sostenible en el tiempo que lo convierta en una herramienta útil en la construcción de una estrategia de desarrollo dirigida a la mejora en las condiciones de vida de toda la población. Por eso no sólo importa recaudar más para poder aumentar las capacidades estatales sino hacerlo de forma más progresiva para que la política tributaria mejore y no empeore la igualdad de posibilidades y oportunidades de todos los integrantes de la sociedad.**

## VII. Anexo Metodológico

---

### 1) Metodología Índice de Progresividad Neta

Para identificar el carácter progresivo, regresivo o proporcional de los impuestos se construyó un indicador denominado Índice de Progresividad Neta (IPN) basado en la metodología desarrollada en un trabajo inédito por Oscar Altimir y Mattia Barbera (CEPAL, 1991) citado en “Equidad y Transformación Productiva: Un Enfoque Integrado” (CEPAL, 1992) y presentado finalmente en un trabajo posterior de Oscar Altimir y Mattia Barbera “Tributación y Equidad en América Latina: Un Ejercicio de Evaluación Cuantitativa” (CEPAL, 1993) cuyo objetivo consiste en evidenciar el sesgo de una determinada estructura impositiva observada sobre la distribución del ingreso de un determinado país.

Los autores realizaron una estimación del sesgo redistributivo de los sistemas tributarios de siete países latinoamericanos y su evolución en el decenio de 1980 construyendo un indicador ( $\theta$ ) diseñado para tal efecto. Dicho indicador permite cuantificar la capacidad redistributiva potencial de los sistemas tributarios por cada unidad monetaria de impuestos totales (esto es, independientemente de la carga tributaria total), suponiendo una distribución del ingreso básicamente estable y que cada impuesto tenga una incidencia diferencial constante por estratos de ingreso que deriva de hipótesis constantes con respecto a la translación de cada impuesto. A partir de estos supuestos, evaluaron los cambios en la capacidad potencial redistributiva del sistema tributario, atribuibles sólo a cambios en la estructura de los impuestos.

Por un lado, estimaron la relación entre la incidencia de cada impuesto sobre cada decil y el porcentaje del ingreso total que ese decil de la población recibió. Por otro lado, se comparó dicha incidencia entre los diferentes deciles de la población. El enfoque propuesto opta por una focalización de la atención sobre los extremos, lo que se reflejó en la estimación de un indicador diferencial entre

la incidencia ponderada por el ingreso de los dos deciles más ricos de la población y la de los cuatro deciles más pobres.

Por lo tanto, el indicador theta mide el sesgo redistributivo de un impuesto y la suma ponderada de sus componentes, determinando la progresividad, proporcionalidad (neutralidad) o regresividad de un impuesto o del sistema tributario en su conjunto.

El estimador de progresividad de Altimir y Barbera citado por CEPAL (1992) suponía 5 categorías (muy progresivo, progresivo, poco progresivo, poco regresivo, regresivo) con los límites respectivos. Pero el documento de Altimir y Barbera (1993) introdujo una simplificación a sólo 3 categorías (progresivo, neutral, regresivo) agregando la categoría neutral para aquellos impuestos proporcionales que no afectan la distribución del ingreso ( $\theta=0$  o similar).

Los cálculos en base a la metodología comentada arrojaron valores de theta para los impuestos analizados en cada uno de los 7 países, lo que permitió determinar si cada impuesto era progresivo, neutral o regresivo para luego concluir el sesgo distributivo de cada sistema tributario en su conjunto.

En el presente estudio se consideró la última versión de la metodología clasificando los resultados en 3 categorías (progresivo, proporcional y regresivo) pero considerando que si el valor absoluto de  $\theta$  es muy bajo ( $\theta$  entre  $-0,05$  y  $0,05$ ), técnicamente debe ser considerado como proporcional.

Además, el mayor o menor grado de progresividad no impacta en la construcción del IPN por lo que conveniente mantener sólo 3 categorías, aunque en futuras versiones podría considerarse una apertura más amplia en cuyo caso habría que plantear un factor de ponderación mayor para aquellos impuestos que sean muy progresivos o muy regresivos a fines de determinar el IPN, con la intención de refinar el resultado de este indicador.

En este estudio no se ha estimado el indicador  $\theta$  para los tributos vigentes dada su estructura legal actual. Se ha considerado el resultado obtenido por los autores mencionados complementando los mismos según trabajos posteriores y específicos de Argentina sobre incidencia tributaria como el de Fernández Felices et al (2016) que se basan en el cálculo del Índice de Kakwani para determinar la progresividad/regresividad de cada impuesto. Finalmente, los supuestos se realizaron considerando ciertas fragilidades en los hallazgos de los trabajos previos que surgen de la debilidad o complejidad de las hipótesis de traslación utilizadas que se prefiere testear en el futuro.

Así, la construcción del IPN mensual anualizado partió de los datos de recaudación tributaria mensual y para eliminar el sesgo que produce la inflación por el hecho de que algunos impuestos tienen mayor estacionalidad que otros durante el año, se deflactó la recaudación por el IPC nacional<sup>52</sup> desde diciembre de 2016, empalmado con la serie IPC CABA<sup>53</sup>, para los meses anteriores a dicho mes. Luego, se agruparon dichos valores en función de si el impuesto fue considerado progresivo, regresivo o proporcional (esta última categoría incluye a aquellos impuestos sin clasificar). Se sumaron los datos mensuales para obtener un dato de recaudación por año y se estimó el porcentaje de cada tramo en el total. Finalmente, se calculó el IPN: a los impuestos considerados progresivos se les restaron los impuestos considerados regresivos.

En este ejercicio, este indicador se aplicó a los siguientes tributos nacionales: Ganancias, Ganancia mínima presunta, Bienes personales, Impuesto PAIS, Capital Cooperativas, Derechos de exportación, Transferencias de inmuebles, Combustibles, Créditos y Débitos en cuenta corriente, Internos coparticipados, Monotributo impositivo, IVA y Derechos de importación. Se consideraron asimismo los Aportes y las Contribuciones al Sistema de Seguridad Social.

<sup>52</sup> <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-5-31>.

<sup>53</sup> <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?cat=124>.

## **2) Supuestos de progresividad/regresividad de los principales impuestos**

### **Impuesto a las ganancias de personas humanas y sucesiones indivisas residentes (personas físicas): PROGRESIVO**

Este tributo grava los ingresos de las personas con independencia de sus fuentes. El impuesto se determina aplicando a la ganancia neta sujeta a impuesto - ganancia neta menos deducciones personales-, una tasa progresiva según una escala de 9 tramos de ganancia, siendo sus tasas mínima y máxima del 5% y del 35%, respectivamente.

El supuesto de traslación más común imputa la carga de este impuesto a su responsable legal. Los resultados de los análisis de incidencia reflejan un alto grado de progresividad: los individuos más ricos son los que absorben la mayor parte de este impuesto.

En este informe se adopta ese criterio que es el usual en la materia y por lo tanto el impuesto a las ganancias de las personas físicas es progresivo.

### **Impuesto a las ganancias de sociedades y empresas (personas jurídicas): PROGRESIVO**

El hecho imponible es la obtención de ganancias por parte de las personas jurídicas. A la ganancia bruta real se le deducen los gastos necesarios para obtener, mantener y conservar la fuente en condiciones de productividad y se le aplican, a partir de los balances finalizados en diciembre de 2021, tasas marginales progresivas del 25%, 30% y 35%. Hasta ese momento rigió una tasa plana, que tuvo varias modificaciones a lo largo de la historia.

La incidencia distributiva de este impuesto, a diferencia del impuesto a las ganancias de las personas humanas, no es uniforme en la literatura que estudia estos temas. Esto se debe a que la carga real de este tributo puede recaer sobre el capital, puede ser trasladada hacia adelante a los consumidores (a través de los

aumentos de los precios que estas empresas venden sus productos o servicios) o puede ser trasladada hacia atrás a los trabajadores (mediante un menor pago de salarios), o puede haber una combinación de todas ellas.

Los autores que analizaron la incidencia distributiva de este impuesto considerando distintas combinaciones de traslación<sup>54</sup> concluyeron la existencia de progresividad para todas las alternativas planteadas. El grado de progresividad fue mayor cuanto menor fue la traslación.

Las hipótesis de traslación admiten múltiples combinaciones por lo que un estudio exhaustivo amerita un análisis específico para determinar en qué grado se traslada o no dicho impuesto eliminando así la necesidad de realizar hipótesis. Por ello, en esta etapa del estudio se ha decidido suponer su progresividad y se planea avanzar en el estudio mencionado en el futuro.

### **Ganancia mínima presunta: PROGRESIVO**

Ganancia Mínima Presunta fue un impuesto cuyo hecho imponible eran los activos resultantes al cierre de cada ejercicio. Los sujetos del impuesto tributaban sobre los bienes situados en el país y sobre los bienes situados con carácter permanente en el exterior. La alícuota era proporcional y de 1% y funcionó como un pago a cuenta del impuesto a las ganancias. Fue derogado en 2017 para las PYMEs y en 2019 para las restantes empresas.

Dado que este impuesto grava a las empresas, la literatura considera que impacta de manera análoga al impuesto a las ganancias de las personas jurídicas, es decir, se puede trasladar su carga admitiendo distintas hipótesis de traslación.

---

<sup>54</sup> Fernández Felices, Guardarucci, y Puig (2016) asumen que sólo 1/5 del impuesto es absorbido por el capital, mientras que los 4/5 restantes recaen sobre el trabajo y el consumo en partes iguales. Gasparini (1998) y Fernández Felices et al. (2014a) plantean otras alternativas sobre la combinación de estas proporciones.

Este impuesto cumplía la función de asegurar un piso mínimo de recaudación del impuesto a las ganancias basado en el supuesto de que las empresas suelen presentar tasas de utilidad sobre los activos mayores al 1%, y de esa manera era un mecanismo para dificultar la evasión o subdeclaración. Por eso, en este trabajo se lo considera progresivo con las mismas salvedades hechas en el impuesto a las ganancias.

### **Impuesto sobre los bienes personales: PROGRESIVO**

El impuesto sobre los bienes personales tiene como hecho imponible la posesión de bienes personales al 31 de diciembre de cada año. Las principales exenciones se refieren a los bienes pertenecientes a miembros de misiones diplomáticas y consulares extranjeras, a cuotas sociales de cooperativas, a bienes inmateriales, depósitos en moneda argentina y extranjera a plazo fijo, en caja de ahorro y cuentas especiales de ahorro efectuadas en entidades financieras, los certificados de depósitos reprogramados (CEDROS), títulos y bonos emitidos por la Nación, provincias y municipalidades. El impuesto tiene 6 tramos de escala por el gravamen a ingresar con alícuotas de 0,5% a 1,75% y un mínimo no imponible general de \$6.000.000 en 2021 que se amplía a \$30.000.000 para inmuebles destinados a casa-habitación. Existen además alícuotas diferenciales para bienes situados en el exterior mayores a las mencionadas.

Bienes personales se encuentra comprendido dentro de los llamados impuestos patrimoniales y, al ser las personas humanas las responsables del pago del mismo, la bibliografía utilizada considera que en este tipo de impuestos la carga no se traslada y por lo tanto son progresivos.

Este impuesto es un típico impuesto al patrimonio, con un mínimo no imponible que garantiza a los hogares de los deciles más bajos de la distribución no pagarlo y además tiene una estructura de alícuotas marginales creciente con el monto gravado por lo que en este trabajo se considera que es claramente un impuesto progresivo, como es usual en los estudios sobre incidencia.

## **Impuesto PAIS: PROGRESIVO**

El Impuesto Para una Argentina Inclusiva y Solidaria, o PAIS, es un porcentaje que se debe abonar sobre ciertas operaciones en moneda extranjera. El importe a abonar se calcula aplicando los porcentajes que se indican a continuación:

- 30% sobre el importe total de cada operación alcanzada.
- 30% sobre el precio, neto de impuestos y tasas de cada operación alcanzada en el caso de la adquisición de servicios de transporte de pasajeros con destino fuera del país por vía terrestre, aérea o acuática. No aplica cuando el destino es un país limítrofe por la vía terrestre.
- 8% sobre los servicios digitales.

Por ser un impuesto reciente no es considerado por la literatura revisada, pero al ser un impuesto sobre transacciones cambiarias y viajes al exterior tiene un impacto mayor en los deciles más altos que tienen mayor capacidad de ahorro (una propensión a ahorrar más elevada) y por lo tanto en este trabajo es considerado un impuesto progresivo.

## **Derechos de exportación: PROGRESIVOS**

Los derechos de exportación gravan la exportación para consumo de mercaderías y de servicios. Las alícuotas se determinan por posición arancelaria y los principales tratamientos son:

- 33% a 25%: productos y subproductos del complejo sojero
- 8% o 0%: hidrocarburos
- 4,5%: materias primas industriales e insumos básicos industriales.

- 3%: insumos elaborados industriales.
- 0%: mayoría de los bienes finales industriales e insumos básicos.
- 0%: productos agroindustriales de economías regionales

Los análisis de incidencia de estos tributos suponen que la carga es soportada por los productores de los bienes que se exportan, en ese sentido se asemejaría a un impuesto a las ventas de las empresas que producen bienes de exportación, con lo cual son válidos los argumentos presentados en el análisis del impuesto a las ganancias de las personas jurídicas.

En el caso de la estructura de exportaciones argentina, los principales productos de exportación corresponden al complejo sojero y cerealero que son los gravados con mayores alícuotas, lo que refuerza el supuesto de que los derechos de exportación son progresivos.<sup>55</sup>

### **Premios juegos de azar y concursos deportivos: PROGRESIVO**

Este impuesto grava la obtención de premios en juegos de sorteos (loterías, rifas y similares) así como en concursos de apuestas de pronósticos deportivos distintos de las apuestas de carreras hípicas. La alícuota aplicable es del 31%.

Alcanza a ingresos extraordinarios concentrados en pocas personas que suelen ser montos importantes muy por encima de lo que ganan anualmente los deciles más bajos. Por eso en este estudio suponemos que este impuesto es progresivo.

---

<sup>55</sup> Para Fernández Felices et al (2016) el índice de Kakwani de los Derechos de exportación tiene un valor muy progresivo, sólo superado por Ganancias Personas Físicas.

## **Impuesto al Valor Agregado (IVA): REGRESIVO**

El IVA es un impuesto al consumo con una alícuota general del 21%. Algunos bienes y servicios tienen una alícuota diferencial reducida del 10,5%, mientras que ciertos servicios tienen una alícuota diferencial superior del 27%. Además, existe un pequeño conjunto de bienes y servicios que se encuentran exentos del pago de este impuesto y los productos exportados tienen tasa cero.

La literatura consultada concluye que un IVA con una tasa general es regresivo y que si en la canasta de bienes de primera necesidad predominan los bienes exentos tiende a ser proporcional o poco progresivo.

Los estudios que estiman la incidencia distributiva de este impuesto, en algunos casos sin considerar los gastos tributarios ni las alícuotas diferenciales, muestran una disminución sostenida de la carga tributaria a medida que el hogar tiene mayores ingresos, lo cual indica la regresividad del IVA al utilizar el ingreso como indicador de bienestar. La mayor propensión media y marginal a consumir de los hogares en los deciles de menores ingresos en relación a la que tienen los hogares más ricos explica este resultado.

La estructura actual del impuesto en Argentina, con una tasa general con pocas excepciones cumple con este análisis. Si a esto le adicionamos el supuesto de traslación completa de la carga impositiva a los consumidores, el resultado es un IVA regresivo.

## **Impuestos internos: REGRESIVOS (en promedio)**

Es un impuesto monofásico al nivel de fabricante final e importador. Estos impuestos al consumo selectivo o específico gravan los siguientes bienes y servicios: tabacos, bebidas alcohólicas, cervezas, bebidas analcohólicas, jarabes, extractos y concentrados, seguros, objetos suntuarios, telefonía celular y satelital, vehículos automóviles y motores, embarcaciones y aeronaves de recreo o deportes y productos electrónicos.

El supuesto de incidencia usual coincide con el considerado para el IVA, toda la carga tributaria es trasladada a los consumidores de los bienes gravados. Algunos de los impuestos incluidos son tradicionalmente considerados regresivos por la literatura (tabacos, bebidas alcohólicas y cervezas y bebidas analcohólicas), y otros progresivos (objetos suntuarios, vehículos automóviles y motores, embarcaciones y aeronaves de recreo o deportes, seguros). En algunos casos no es tan obvio el supuesto pues el consumo de los deciles más altos puede destinarse a productos más caros (como en el caso de las bebidas alcohólicas) y por ende el resultado final puede ser incierto.

Sin embargo, en el caso de los impuestos incluidos dentro de la categoría Impuestos Internos se ve que más del 65% corresponde a la recaudación por Cigarrillos, que es claramente regresivo, y menos del 2% corresponde a Vehículos, que es el más claramente progresivo. Por ese motivo, en este estudio se considera al total de Impuestos Internos como regresivo, tal como se considera en los estudios consultados.

### **Derechos de importación: REGRESIVOS**

El derecho de importación grava la importación para consumo, es decir, cuando la mercadería se introduce al territorio aduanero por tiempo indeterminado. El Arancel Externo Común (A.E.C) se cobra al ingreso de la mercadería proveniente de terceros países del Mercosur. Sus alícuotas varían entre el 0% y el 35%. Los Derechos de Importación Intrazona (D.I.I) gravan la importación para consumo de las mercaderías procedentes y originarias de los países miembros del Mercosur. Se mantiene para estas importaciones un derecho de 0%, a excepción de los productos del Sector Azucarero, al que se le aplica una alícuota del 20%. Los Derechos de Importación Extrazona (D.I.E) gravan la importación para consumo de las mercaderías originarias y procedentes de países no integrantes del Mercosur. Este derecho es equivalente al Arancel Externo Común (AEC), excepto en relación a las listas de excepciones al AEC dispuestas por cada uno de los Estados Partes.

Los aranceles sobre los productos importados recaen sobre los individuos o empresas que consumen bienes gravados importados, ya sea directamente o a través del consumo de bienes y servicios que usan insumos importados gravados. En los trabajos consultados se asigna la carga de los derechos de importación de acuerdo a la distribución del consumo total suponiendo que el importador traslada el total del impuesto al precio del producto.

La variedad de alícuotas y productos importados ameritaría realizar un análisis más exhaustivo de la incidencia de estos impuestos en el futuro. Pero en este primer trabajo se supone, en concordancia con la bibliografía existente, que los derechos de importación resultan regresivos.

### **Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social: PROPORCIONALES**

Los impuestos son pagos obligatorios y no compensados a las administraciones públicas. No compensados (o no correspondidos) en el sentido de que los beneficios proporcionados por el gobierno a los contribuyentes normalmente no son proporcionales a sus pagos. Los aportes y las contribuciones a la seguridad social también son pagos obligatorios a las administraciones públicas pero que dan derecho a recibir una prestación social futura (contingente) y por lo tanto no son considerados impuestos. Los aportes son las sumas retenidas o ingresadas por el empleado y las contribuciones son los importes a ingresar al sistema por el empleador.

En general, se sostiene que los aportes personales, al formar parte de la remuneración, son soportados en su totalidad por los trabajadores, como en el caso del impuesto a las ganancias. Por otra parte, la literatura dominante supone que la carga de las contribuciones patronales puede trasladarse hacia adelante a los consumidores y/o hacia atrás a los trabajadores.

Los trabajos de Cepal (1992) y de Altimir (1993) presentan una incidencia proporcional en la distribución del ingreso y a ese mismo resultado arriban Fernández Felices et al (2016). Estos autores le imputan toda la carga de las

Contribuciones Patronales a los trabajadores, y, tomando el ingreso corriente como indicador de bienestar, observan una presión impositiva casi uniforme por deciles que obedece a que el impuesto al trabajo opera prácticamente como un impuesto proporcional sobre los ingresos.

La hipótesis de traslación de las contribuciones admite los mismos comentarios realizados en el caso del impuesto a las ganancias de las personas jurídicas: no es obvio suponer que toda o gran parte de la carga se traslada, pues los mecanismos de negociación salarial son muy variados en nuestro país, con gremios y empresas más fuertes que otros y por lo tanto el resultado de dicha negociación que afecta a gran parte de los trabajadores es incierto. Por estos motivos, la recaudación correspondiente a las fuentes contributivas de la Seguridad Social, hasta tanto no tener una estimación propia, será clasificada como proporcional.

### **Impuesto sobre los Créditos y Débitos en Cuentas Bancarias y Otras Operatorias: SIN CLASIFICAR**

Este tributo se aplica principalmente sobre los créditos y débitos de las operaciones en cuenta corriente bancaria. El impuesto se halla a cargo de los titulares de las cuentas respectivas, y las entidades financieras actúan como agentes de liquidación y percepción. La alícuota general es del 6% o del 12%, las alícuotas reducidas son del 0,5%, 0,75% y del 1%; y también tiene alícuotas duplicadas. Este impuesto puede tomarse como pago a cuenta en el Impuesto a las Ganancias, y de la Contribución Especial sobre el Capital de las Cooperativas.

La literatura supone que la mayor parte de este impuesto es trasladable a los consumidores<sup>56</sup> por lo cual suele ser considerado regresivo.

---

<sup>56</sup> Fernández Felices, Guardarucci, y Puig (2016) suponen que este impuesto incide sobre el consumo global en un 80%, mientras que el restante 20% lo hace sobre el ingreso global (este supuesto sigue al realizado en Gaggero y Rossignolo, 2011).

Este impuesto puede asimilarse a un costo financiero como el que imponen las tarjetas de crédito mediante el cobro de una comisión por las transacciones realizadas. Es frecuente escuchar quejas de diversos sectores, sobre todo de los pequeños y medianos comercios, por el elevado costo de dichas comisiones, que esgrimen la imposibilidad de trasladar esos costos a sus compradores. Por lo tanto, no resulta evidente quiénes pueden trasladar este impuesto y en qué proporción pueden hacerlo. Por eso hasta no realizar un análisis específico sobre este tributo, se considerará como un impuesto sin clasificar.

### **Impuestos sobre los combustibles líquidos: SIN CLASIFICAR**

Este impuesto grava la transferencia onerosa o gratuita de combustible líquido efectuada por importadores, empresas refinadoras y productoras de combustibles líquidos y otros derivados de hidrocarburos. Este impuesto, al igual que el impuesto sobre los Créditos y Débitos, puede tomarse como pago a cuenta en el Impuesto a las Ganancias. También puede computarse como pago a cuenta del IVA y de las Contribuciones Patronales en determinadas actividades.

La traslación de la carga de este tributo a los consumidores finales, a priori, no resulta tan evidente -como sí lo es con otros impuestos internos como el tabaco y el alcohol. Por su parte, la no traslación daría como resultado una incidencia progresiva. Sin embargo, los trabajos de la CEPAL de 1992 y de Altimir et al de 1993, que estiman la incidencia de este impuesto, exhiben un valor poco progresivo, cercano a cero.

Por este motivo, en esta etapa de la investigación, y hasta no tener estimaciones propias y actualizadas, dejaremos a este impuesto sin clasificar.



## Referencias bibliográficas

---

Administración Federal de Ingresos Públicos. (2022). *Plan Estratégico 2021-2025*.

Administración Federal de Ingresos Públicos. (2022). *Anuario estadístico*.

Altimir, Oscar y Mattia, Barbera. (1993). *Tributación y Equidad en América Latina: Un Ejercicio de Evaluación Cuantitativa*. Documento de Trabajo N°9, CEPAL.

Bastagli, F., David, Coady y Sanjeev, Gupta. (2012). *Income Inequality and Fiscal Policy* (2nd Edition). Fondo Monetario Internacional.

Bara, Ricardo y Etman, Gustavo. (2010). Período 1976-1983 en H. García Belsunce y V. O. Díaz. (Dir.), *Historia de la tributación argentina* (1810-2010). Errepar y AAEF.

Bocchiardo, José. (2010). Período 1983-1989 en H. García Belsunce y V. O. Díaz. (Dir.), *Historia de la tributación argentina* (1810-2010). Errepar y AAEF.

CEPAL. (1992). *Equidad y Transformación Productiva: Un Enfoque Integrado*.

Cetrángolo, Oscar y Gomez Sabaini, Juan Carlos. (2007). *Política tributaria en Argentina. Entre la solvencia y la emergencia*. CEPAL, serie Estudios y perspectivas.

Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Provincia de Buenos Aires. (2011). *Bicentenario: los impuestos en la historia económica*. Revista Realidad Profesional N°120.

Eui Soon, Chang; Elizabeth Gavin; Nikolay, Gueorguiev y Jiro, Honda. (2020). *Raising Tax Revenue: How to Get More from Tax Administrations?* FMI.

Fernández Felices, Guardurucci y Puig. (2016). *Incidencia distributiva del sistema tributario argentino*. Estudios Económicos N° 67.

Ferrer, Aldo. (2012). *La construcción del Estado neoliberal en la Argentina*. Revista de Trabajo, Año 8, Número 10.

FMI. (2018). *El FMI y las autoridades de Argentina llegan a un acuerdo a nivel del personal técnico sobre el primer examen en el marco del Acuerdo Stand-By*. Comunicado de prensa N°18/362.

Gaggero, Jorge. (2008). *La progresividad tributaria. Su origen, apogeo y extravío (y los desafíos del presente)*. CEFID-AR.

Gaggero, Jorge y Grasso, Federico. (2005). *La cuestión tributaria en Argentina. La historia, los desafíos del presente y una propuesta de reforma*. CEFID-AR.

Gaggero, J. y Rossignolo, D. (2011). *Impacto del presupuesto sobre la equidad. Cuadro de Situación*. CEFID-AR.

Gasparini, L. (1998). Incidencia distributiva del sistema impositivo argentino, en *La reforma tributaria en la Argentina*. Tomo II (pp. 367-416). Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.

Gómez Sabaini, J.C., Santieri, J.J. y Rossignolo, D. (2002). *La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino*. ILPES-CEPAL.

Gómez Sabaini, Juan Carlos; Jiménez, Juan Pablo y Podestá, Andrea. (2010). Capítulo I: Tributación, evasión y equidad en América Latina y el Caribe. En *Evasión y equidad en América Latina*. CEPAL-GTZ.

Instituto AFIP. (2011). *Memoria Histórica AFIP: Dirección General Impositiva*. Separata Temática N° 9.

Iñiguez, Alfredo y Selva, Rafael A. (2007). *Un cuarto de siglo de política tributaria regresiva*, Revista Entrelíneas de la Política Económica N° 6. Centro de Investigación en Economía Política y Comunicación de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata.

Iñiguez, Alfredo. (2017). La tributación en América Latina y Argentina en Alejandro. López Accotto; Carlos, R. Martínez; Martín, Mangas y Ricardo, Paparás (Comp.), *Política fiscal, deuda y distribución del ingreso en Argentina. Una mirada heterodoxa*. Universidad Nacional de General Sarmiento.

Iñiguez, Alfredo y Fernández Scarano, Alejandra. (2020). Sistema tributario en disputa en Santiago, Fraschina y Demian, Panigo (Comp.), *Tiempo de reconstrucción*. UNDAV ediciones.

Iñiguez, Alfredo. (2020). *Tributos a la Macri*. Revista Coyuntura y Desarrollo N° 392. Fundación FIDE.

Jarach, Dino. (1996). *Finanzas Públicas y Derecho Tributario*. Tercera edición. Ed.

Jiménez, J. P. y Solimano, Andrés. (2012). *Elites económicas, desigualdad y tributación*. CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo.

Kaplan, Hugo. (2010). 1973-1976 en H. García Belsunce y V. O. Díaz. (Dir.), *Historia de la tributación argentina (1810-2010)*. Errepar y AAEF.

Lustig, Nora; Carola, Pessino; George, Gray Molina y Miguel, Jaramillo. (2011). *Fiscal Policy and Income Redistribution in Latin America: Challenging the Conventional Wisdom*.

Lustig, Nora; Carola, Pessino y John R Scott. (2013). *The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: An Overview*.

Otero, Alejandro e Iñiguez, Alfredo. (2015). *Elementos para una reforma tributaria en la Argentina*. Universidad Nacional de Moreno Editora.

Oszlak, Oscar. (1997). *La formación del Estado Argentino*. Ed. Planeta.

Rogers y Weller. (2013). *Income taxation and the validity of state capacity indicators*. Cambridge University Press.

Rubinzal, Diego. (2018). *Historia política y económica de la Argentina*. Tomo III. Punto de Encuentro.

Saccone, Mario. (2010). Período 1966-1973 en H. García Belsunce y V. O. Díaz. (Dir.), *Historia de la tributación argentina (1810-2010)*. Errepar y AAEF.

Secretaría de Política Económica, Ministerio de Hacienda. (2018). *La Reforma Tributaria Argentina de 2017*.

Strada, Julia y Rocío, Valverde. (2021). *Progresividad Tributaria en América y en Europa*. FES.

Streeck, Wolfgang. (2014). *¿Cómo terminará el capitalismo?* New Left Review (87).

Tacchi, Carlos. (1995). *Revolución tributaria en la Argentina*. Boletín de la DGI N° 500.

Viguera, Aníbal. (1998). *La política de la apertura comercial en la Argentina, 1987-1996*. Departamento de Sociología, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata.



