



# ideas EN LA MIRA

Reforma tributaria y federalismo: hacia una nueva arquitectura del sistema fiscal

AÑO 2 - EDICIÓN N°1  
Febrero 2026

Por Florencia Camusso  
Tiempo de lectura: 27 min.

## Introducción:

La reforma como debate federal

Toda reforma tributaria implica una redistribución de recursos y de poder. En un país federal como la Argentina, ese proceso conlleva necesariamente —de manera explícita o implícita— una redefinición de las relaciones fiscales entre la nación, las provincias y los municipios. Por ese motivo, el debate tributario no es neutral ni meramente técnico: es, ante todo, un debate federal, pero también de fuerte implicancia política y social.

Los datos muestran que este debate se da en un contexto de elevada centralización de la recaudación. Según datos de la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC)<sup>1</sup>, entre 1993 y 2023 el Estado nacional concentró en promedio el 83,5% de la recaudación tributaria total, mientras que las provincias participaron apenas del 16,5%. Esta estructura se consolidó en paralelo a un aumento significativo de la presión tributaria: en el mismo período, la recaudación total pasó del 21,6% al 27,8% del PIB, con un incremento de 6,2 puntos porcentuales, de los cuales 4,9 puntos fueron explicados por impuestos de origen nacional.

De acuerdo con la información oficial sobre el Gasto Público Consolidado publicada por el Ministerio de Economía de la Nación, la ejecución del gasto público en la Argentina se encuentra distribuida de la siguiente manera: aproximadamente el 50% corresponde al Estado nacional, el 40% a los gobiernos provinciales y el 10% a los municipios (Ministerio de Economía, Gasto Público Consolidado<sup>2</sup>).

Este patrón revela un rasgo estructural del sistema tributario: una fuerte centralización de los recursos en el nivel nacional, combinada con un peso elevado de impuestos indirectos y distorsivos. Esta estructura tiene consecuencias directas sobre la autonomía financiera de las provincias, limita su capacidad de diseñar políticas propias y tiende a profundizar los conflictos en torno a la distribución de los recursos públicos.

El diagnóstico se agrava al analizar la calidad de los tributos. Tal como señalan Giordano, Seggiaro y Colina (2022), el problema central del sistema tributario argentino no radica exclusivamente en su nivel de presión fiscal, sino en su composición: un esquema que recauda de manera intensiva sobre la actividad económica, el consumo y la formalidad, mientras subgrava los ingresos y el patrimonio. Esta estructura no solo afecta la eficiencia económica y es profundamente regresiva en términos sociales sino que también limita las posibilidades de desarrollo sostenido.

En este marco, el presente informe se propone identificar quiénes aportan al financiamiento del Estado, a través de qué tributos y con qué impactos económicos y distributivos. Este abordaje permite establecer un punto de partida analítico para evaluar las modificaciones tributarias actualmente en discusión.

(1). Oficina de Presupuesto del Congreso. (2024). Federalismo fiscal y evolución de la recaudación tributaria en Argentina (1993–2023). Congreso de la Nación Argentina. Informe “Análisis de la relación fiscal nación-provincias desde la perspectiva de los recursos” [link](#).

(2). Ministerio de Economía de la Nación. (s.f.). Gasto público consolidado.

## Contexto de la reforma:

El conflicto federal oculto

La reforma tributaria planteada por el gobierno nacional no constituye una mera modernización administrativa del sistema impositivo. En los hechos, supone una potencial reconfiguración del contrato fiscal federal, en tanto introduce cambios que afectan la distribución de recursos entre niveles de gobierno y, por esa vía, el equilibrio de poder fiscal entre la Nación, las provincias y los municipios. Bajo la consigna de “bajar impuestos”, se plantea una tensión distributiva latente: la reducción de tributos de recaudación nacional —como el Impuesto sobre los Créditos y Débitos Bancarios o modificaciones en el Impuesto a las Ganancias— podría trasladar su costo fiscal hacia las provincias, ya sea mediante una menor masa coparticipable o a través de mayores restricciones presupuestarias para los gobiernos subnacionales (OPC, 2024; Porto, 2010).

Este mecanismo implícito genera un dilema fiscal para las provincias. Frente a la caída de recursos de origen nacional, las provincias se ven forzadas a optar entre el desfinanciamiento de funciones esenciales —salud, educación, seguridad e infraestructura— o el incremento de la presión tributaria local, principalmente a través de impuestos propios como Ingresos Brutos o tasas municipales. Esta dinámica tiende a reforzar la heterogeneidad territorial, penalizando con mayor intensidad a las provincias con menor capacidad recaudatoria propia (Fundar, 2024; Porto, 2003).

A este cuadro se suma una elevada incertidumbre respecto del contenido concreto de la reforma tributaria planteada desde el gobierno nacional. Hasta el momento, y salvo la denominada “Ley de Inocencia Fiscal”, sancionada el 26 de diciembre del año pasado y reglamentada el lunes 9 de febrero (Decreto 93/2026), el debate público se apoya fundamentalmente en anuncios mediáticos, declaraciones fragmentarias de funcionarios y referencias a proyectos legislativos previos que no han sido formalmente reintroducidos ni actualizados en el Congreso<sup>3</sup>. La ausencia de un proyecto integral impide evaluar con precisión los costos fiscales, los mecanismos de compensación interjurisdiccional y los impactos distributivos de las medidas propuestas, debilitando la previsibilidad necesaria para la planificación fiscal provincial.

Este escenario se inscribe, además, en un nuevo contexto político posterior a las elecciones legislativas del 2025 donde el oficialismo logró imponer sus candidatos en la mayoría del país. Esa situación no solo le otorga más fortaleza en el Congreso, sino que simbólicamente se puede interpretar como una luz verde para avanzar con transformaciones estructurales. Sin embargo, es importante destacar que una reforma tributaria de la magnitud que se proyecta refuerza la necesidad de consensos federales amplios, especialmente cuando las modificaciones proyectadas inciden directamente sobre recursos que financian competencias constitucionalmente asignadas a las provincias

(3). El proyecto IVA Simple no se trató en el Congreso Nacional sino que se implementó a través de la RG 5705/2025 de ARCA.

## Contexto de la reforma:

El conflicto federal oculto

## Principios para evaluar una reforma tributaria

(Constitución Nacional, art. 75 inc. 2).

El discurso oficial organiza la propuesta en torno a tres grandes ejes —simplificación, reducción de impuestos y modernización del sistema tributario— que, en términos generales, resultan objetivos deseables. No obstante, estas consignas conviven con una notable ausencia de definiciones operativas sobre su implementación concreta. En particular, no se explicitan los costos fiscales asociados, los instrumentos de compensación para las provincias ni los criterios de distribución territorial de los recursos. Desde la perspectiva provincial, esto configura un escenario de alto riesgo fiscal: se promueve una reducción de impuestos sin una discusión previa y explícita sobre cómo se financiarán las funciones básicas del Estado en sus distintos niveles, lo que amenaza con profundizar los desequilibrios estructurales ya existentes del federalismo argentino (Fundar, 2024; Porto, 2010).

Toda reforma tributaria estructural debería ser evaluada a partir de un conjunto claro de principios, que permitan ponderar no solo sus efectos recaudatorios inmediatos, sino también sus impactos económicos, distributivos y federales. En ese marco, pueden identificarse tres ejes centrales de análisis:

- Simplificación tributaria: implica reducir costos de cumplimiento y litigiosidad. Si bien es deseable, en sistemas federales debe vigilarse que la simplificación no derive en una recentralización de potestades, transfiriendo poder fiscal de las provincias a la nación.
- Eliminación o reducción de impuestos distorsivos: apunta a eliminar tributos que generan efectos cascada o alteran precios relativos (como IIBB o Cheque). El riesgo radica en eliminar estas fuentes de financiamiento provincial sin definir previamente los mecanismos de compensación automática.
- Incentivos a la formalización y al cumplimiento: busca ampliar la base imponible. Sin embargo, la efectividad depende de la credibilidad: si los regímenes de regularización ("blanqueos") son recurrentes, pueden generar riesgo moral y penalizar al contribuyente cumplidor.

Bajo estos criterios, los ejes planteados por el Poder Ejecutivo presentan avances parciales en términos de diagnóstico, pero exhiben omisiones relevantes y tensiones no resueltas en su implementación. En particular, persisten interrogantes significativos en relación con el impacto sobre el federalismo fiscal y con la estructura regresiva del sistema tributario argentino, caracterizado por una elevada carga sobre el consumo, la producción y el trabajo, y una baja participación relativa de los impuestos sobre los ingresos personales y el patrimonio. Sin abordar estas cuestiones de fondo, cualquier reforma corre el riesgo de profundizar las desigualdades existentes y de reproducir los problemas estructurales que se propone resolver.

## Arquitectura del sistema tributario argentino

Un rasgo estructural del sistema tributario argentino es su elevado grado de concentración en un número reducido de impuestos. De acuerdo con el informe de cierre de año de la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC), en 2025 cuatro tributos explicaron cerca del 70% de la recaudación tributaria nacional: el Impuesto al Valor Agregado (IVA) representó aproximadamente el 33%, el Impuesto a las Ganancias el 20%, el Impuesto sobre los Créditos y Débitos Bancarios alrededor del 8% y los Derechos de Exportación otro 8% del total de recursos tributarios nacionales<sup>4</sup>.

Esta elevada concentración implica que el sistema descansa fundamentalmente sobre impuestos de alto rendimiento fiscal, pero con características heterogéneas en términos de progresividad, impacto económico y distribución territorial. Mientras el IVA y el impuesto al cheque recaen sobre el consumo y las transacciones —con efectos regresivos y distorsivos—, los Derechos de Exportación gravan directamente la producción exportadora y la generación de divisas. El Impuesto a las Ganancias, que en la teoría tributaria debería constituir el eje progresivo del sistema, presenta en la práctica una participación acotada y una base erosionada, especialmente en lo que respecta a personas de altos ingresos.

Un repaso por cada uno de estos impuestos permitirá detectar los principales puntos a reformar, tanto desde una mirada federal como desde su impacto en la estrategia de desarrollo.

### **Impuesto a las Ganancias: el pilar ausente del sistema tributario argentino**

El Impuesto a las Ganancias constituye, en la teoría tributaria y en la experiencia comparada, uno de los pilares centrales de los sistemas impositivos modernos. Se trata de un tributo directo que grava la renta y que, a través de escalas progresivas, deducciones personales y mínimos no imponibles, permite ajustar la carga tributaria según la capacidad contributiva, introduciendo progresividad y contribuyendo a la redistribución del ingreso.

Desde el punto de vista económico, el Impuesto a las Ganancias recae sobre la renta de personas humanas y jurídicas, y presenta una ventaja clave frente a los impuestos indirectos: no se traslada automáticamente a precios. Por este motivo, es considerado un tributo menos distorsivo sobre la producción, el empleo formal y la inversión, y una herramienta central para aliviar la presión sobre impuestos que gravan los flujos y las transacciones (OCDE, 2022).

Sin embargo, en la estructura tributaria argentina, el Impuesto a las Ganancias presenta un peso reducido en términos relativos, particularmente en lo que respecta a las personas humanas de altos ingre-

(4). Oficina de Presupuesto del Congreso. (2025). Recaudación tributaria nacional. Informe de cierre de año 2025. Honorable Congreso de

## Arquitectura del sistema tributario argentino

sos y a determinadas rentas del capital. En comparación con los países de la OCDE y con economías latinoamericanas de estructura productiva similar, Argentina recauda poco a través de impuestos sobre la renta y depende en exceso de tributos indirectos y distorsivos, como el IVA, Ingresos Brutos y el impuesto al cheque (CEPAL, 2023; Fundar, 2024).

Según estimaciones de la OCDE y la CEPAL, en Argentina el impuesto a la renta de las personas humanas representa menos del 3% del PIB y una porción significativamente menor de la recaudación total que en los países de la OCDE, donde este tributo explica, en promedio, entre el 8% y el 10% del PIB. Esta brecha da cuenta de la subutilización de uno de los instrumentos más progresivos del sistema tributario.

En los últimos años, el debate público sobre el Impuesto a las Ganancias se ha concentrado casi exclusivamente en su impacto sobre los salarios formales, instalando la idea de que se trata de un “impuesto al trabajo”. Esta lectura resulta parcial y conceptualmente incorrecta. El impuesto no grava el trabajo en sí mismo, sino la renta, y su efecto distributivo depende del diseño de mínimos no imponibles, escalas y deducciones. El problema central no es la existencia del tributo, sino la erosión de su base imponible y su diseño fragmentado, que en los hechos concentra la carga sobre un universo acotado de trabajadores formales de ingresos medios, mientras amplios segmentos de rentas altas y de capital permanecen subgravados.

En el caso de las personas jurídicas, el Impuesto a las Ganancias grava los resultados empresariales y constituye una de las principales herramientas para vincular la tributación con la rentabilidad efectiva de las actividades económicas. No obstante, la inestabilidad normativa, los cambios recurrentes de alícuotas y la gran variedad de regímenes especiales han afectado su previsibilidad, debilitando su rol como impuesto estructural del sistema y reduciendo su capacidad para sustituir tributos más distorsivos.

Desde la perspectiva del federalismo fiscal, el Impuesto a las Ganancias cumple un rol estratégico. Se trata de un tributo coparticipable y constituye una de las principales fuentes de recursos automáticos para las provincias. A diferencia de otros impuestos nacionales de asignación específica o de manejo discrecional, su distribución contribuye a sostener los presupuestos provinciales y a reducir desigualdades territoriales.

Según la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC), en promedio, durante el período analizado, las provincias obtuvieron el 51,0% de la recaudación total generada por ambos niveles de gobierno. Sin embargo, de ese total, 30,1 puntos porcentuales corresponden a recursos de

## Arquitectura del sistema tributario argentino

origen nacional transferidos, lo que evidencia una fuerte dependencia de la recaudación nacional. Entre 2016 y 2023 se adoptaron algunas medidas orientadas a revertir parcialmente esta situación —como la eliminación de la detracción del 15% destinada a la Seguridad Social y el Consenso Fiscal 2017— que generaron una descentralización de recursos equivalente al 1,4% del PIB hacia las provincias para el año 2023 (OPC, 2024).

La erosión de la base del Impuesto a las Ganancias, ya sea por exenciones amplias, mínimos elevados o tratamientos diferenciales no compensados, no solo afecta la progresividad del sistema, sino que debilita la capacidad financiera de las provincias, reforzando su dependencia de transferencias discrecionales del Estado nacional.

En este sentido, el Impuesto a las Ganancias no constituye un problema del sistema tributario argentino, sino una de sus principales ausencias en términos de participación relativa. Su debilidad ha sido compensada con un mayor peso de impuestos distorsivos y regresivos que recaen sobre la producción, el consumo y la formalidad.

Avanzar hacia un esquema tributario más equitativo y eficiente requiere fortalecer el Impuesto a las Ganancias – el cual debería denominarse Impuestos a los Ingresos, ya que en los hechos se trata de un impuesto a los ingresos y no exclusivamente a las “ganancias” económicas-, ampliando su base imponible, mejorando su progresividad y dotándolo de mayor estabilidad normativa. Solo de este modo será posible reducir la carga sobre el trabajo formal, la producción y las exportaciones, y avanzar hacia un sistema que grave de manera más justa los ingresos y el patrimonio, en línea con las mejores prácticas internacionales y con los principios del federalismo fiscal consagrados en la Constitución Nacional.

Desde una perspectiva provincial, particularmente en el caso de Santa Fe, una provincia productiva, la debilidad del Impuesto a las Ganancias genera un doble impacto negativo: por un lado, reduce los recursos automáticos coparticipables; por otro, no se compensa con ingresos provenientes del comercio exterior, cuyos derechos de exportación permanecen centralizados en el nivel nacional. Al mismo tiempo, para el sector privado, las reducciones parciales del impuesto pueden implicar un alivio financiero necesario, en un contexto donde la presión tributaria sobre el sector formal supera el 42% del PIB, incentivando la informalidad y debilitando la base tributaria.

### Derechos de Exportación: recaudar divisas a costa del desarrollo territorial

Los Derechos de Exportación (DEX), conocidos también como retenciones, gravan las ventas de bienes al exterior y se aplican en la Argen-

## Arquitectura del sistema tributario argentino

tina sobre un amplio conjunto de productos, particularmente del complejo agroindustrial y de las economías regionales. Si bien han sido utilizados históricamente como instrumentos de emergencia fiscal y como mecanismos de desacople entre precios internacionales y precios internos, en la práctica se han consolidado como una fuente estructural de recursos para el Estado nacional.

Desde el punto de vista económico, los DEX constituyen un impuesto indirecto que recae sobre la producción y las exportaciones, ya que se aplican sobre el valor bruto exportado y no sobre la rentabilidad efectiva ni la capacidad contributiva del productor. A diferencia de los impuestos sobre la renta o el patrimonio, no distinguen entre márgenes de ganancia, escalas productivas ni estructuras de costos, lo que los convierte en un tributo particularmente distorsivo (Porto, 2010; OCDE, 2022).

En términos cuantitativos, los Derechos de Exportación han representado históricamente entre 1,5% y 2,5% del PIB y explican aproximadamente entre el 7% y el 10% de la recaudación tributaria nacional, con una elevada concentración en el complejo agroindustrial. Esta magnitud resulta particularmente elevada en comparación internacional y refleja una singularidad del esquema tributario argentino.

De acuerdo con relevamientos realizados en el marco del Programa de Inserción Agrícola del BID-FOMIN y difundidos por la Bolsa de Comercio de Rosario, la utilización de impuestos a las exportaciones como fuente permanente de financiamiento fiscal es poco frecuente a nivel global. Si bien alrededor de un tercio de los países miembros de la Organización Mundial del Comercio ha aplicado derechos de exportación en algún momento, su uso suele ser acotado, temporal y focalizado en productos específicos, generalmente por razones ambientales, sanitarias o de seguridad nacional<sup>15</sup>.

En particular, solo un grupo muy reducido de países aplica derechos de exportación de manera generalizada sobre la mayor parte del universo arancelario. Entre ellos se encuentran Argentina, Camerún, Ecuador, Gambia, Mali, Pakistán, República Dominicana, Turquía y Hong Kong (China). Sin embargo, incluso dentro de este grupo, Argentina se destaca por la magnitud y extensión de las alícuotas aplicadas, que históricamente han oscilado entre el 5% y el 35% del valor exportado según producto, niveles muy superiores a los observados en el resto de los países, donde las alícuotas rara vez superan el 5% o el 10%.

Asimismo, entre los países desarrollados, el uso de derechos de exportación es excepcional y responde a objetivos no fiscales. Casos como Canadá (tabaco y madera), Noruega (pesca) o Islandia (exportación de caballos) ilustran que estos gravámenes se aplican de forma

(5). IICA, BID, FOMIN & BCR (2025). Los derechos de exportación en la Argentina: incidencia fiscal y comparación internacional. Bolsa de Comercio de Rosario. [Link](#)

## Arquitectura del sistema tributario argentino

puntual y con fines regulatorios o ambientales, y no como instrumentos centrales de recaudación. Esta comparación refuerza el carácter atípico del esquema argentino, donde los Derechos de Exportación se han consolidado como un pilar estructural del financiamiento del Estado nacional, gravando de manera intensa la generación de divisas y el entramado productivo exportador.

Esta singularidad refuerza el carácter distorsivo del esquema argentino, que grava intensamente la generación de divisas mientras subutiliza impuestos más progresivos sobre los ingresos y el patrimonio (OCDE, 2022; CEPAL, 2023), y consolida su uso como un instrumento fiscal, antes que como una herramienta de política comercial o de desarrollo productivo.

Desde el punto de vista distributivo, los DEX suelen justificarse como un mecanismo para capturar rentas extraordinarias derivadas de precios internacionales elevados. No obstante, su diseño uniforme y generalizado impide una adecuada diferenciación entre grandes exportadores y productores medianos o pequeños, afectando de manera desproporcionada a economías regionales con menor escala y menor margen de rentabilidad.

En términos de federalismo fiscal, los DEX constituyen un tributo de recaudación exclusivamente nacional y no coparticipable. Esto implica que los recursos generados por actividades productivas radicadas en las provincias no retornan automáticamente a los territorios donde se originan, profundizando la centralización fiscal y debilitando la correspondencia entre generación de recursos y necesidades de gasto provincial (OPC, 2024). Para provincias con fuerte perfil exportador, esta característica limita la capacidad de financiar infraestructura, servicios públicos y políticas de desarrollo productivo.

Los DEX representan uno de los ejemplos más claros de la sobrecarga impositiva sobre la producción y las exportaciones en la Argentina. Si bien pueden cumplir funciones coyunturales en contextos de restricción externa, su permanencia como pilar del sistema tributario resulta incompatible con una estrategia de desarrollo basada en la generación de divisas, el agregado de valor y la integración internacional.

Avanzar hacia una reforma tributaria integral requiere revisar de manera progresiva, previsible y coordinada el rol de los Derechos de Exportación, reemplazándolos por instrumentos más equitativos y eficientes que graven la renta y el patrimonio. Solo en este marco será posible reducir la presión sobre la producción exportadora, fortalecer el federalismo fiscal y construir una estructura impositiva más coherente con los objetivos de crecimiento y desarrollo económico.

## Arquitectura del sistema tributario argentino

### IVA: simplificación administrativa o reforma estructural<sup>6</sup>

El Impuesto al Valor Agregado (IVA) constituye el principal impuesto al consumo del sistema tributario argentino y uno de los pilares de la recaudación nacional. Desde el punto de vista de su naturaleza económica, se trata de un impuesto indirecto, general, plurifásico y no acumulativo, que grava el valor agregado en cada etapa de la cadena productiva y cuya carga económica recae, en última instancia, sobre el consumo final. Este diseño permite evitar el efecto cascada típico de los impuestos acumulativos, pero no neutraliza su impacto distributivo regresivo.

El IVA constituye el principal impuesto del sistema tributario argentino, explicando aproximadamente el 30% de la recaudación tributaria nacional y una porción significativa de la masa coparticipable. En este sentido, no solo cumple una función recaudatoria, sino que actúa como uno de los principales mecanismos de redistribución interjurisdiccional del sistema fiscal.

Desde una perspectiva distributiva, el IVA es considerado un impuesto regresivo, en tanto representa una proporción mayor del ingreso disponible de los hogares de menores recursos, aun cuando existan alícuotas reducidas o exenciones para determinados bienes y servicios. Al gravar el consumo y no la renta ni el patrimonio, su capacidad redistributiva es limitada, lo que exige su complementación con impuestos progresivos para evitar sesgos regresivos en el sistema tributario en su conjunto.

Las propuestas son dos, el denominado “IVA Simple”, se inscribe claramente en el plano de la reforma administrativa y no constituye una reforma tributaria en sentido estricto. La iniciativa, que entró en vigencia en noviembre de 2025, unifica formularios y aprovecha información ya disponible en poder del organismo recaudador (ARCA).

Desde una perspectiva económico-política, el IVA Simple no modifica la carga tributaria efectiva ni altera la distribución de recursos entre niveles de gobierno. Su principal impacto se concentra en la reducción de costos administrativos para contribuyentes formales y en el fortalecimiento de la capacidad de control y fiscalización del Estado nacional. En este sentido, su efecto sobre las provincias es neutral, dado que no altera la masa coparticipable ni las potestades tributarias subnacionales.

Muy distinto es el caso de las propuestas de IVA dividido o “Súper IVA”, que plantean desagregar el impuesto entre una alícuota nacional y una alícuota provincial adicional, con el objetivo explícito de sustituir tributos provinciales considerados distorsivos, principalmente el Impuesto sobre los Ingresos Brutos, y trasladar la imposición al consumo final.

Las variantes que se han mencionado públicamente —ya sea un esquema de IVA dividido (por ejemplo, 9% nacional más una alícuota provincial adicional) o un “Súper IVA” que absorba también tasas muni-

(6). Sobre este punto, consultar informe de Demos: Divide y no reinarás: implicancias federales del

## Arquitectura del sistema tributario argentino

cipales— colocan en el centro un dilema clásico: eficiencia económica versus equidad territorial. En los hechos, estas propuestas implican pasar de un sistema de coparticipación solidaria a uno de correspondencia fiscal, en el cual cada jurisdicción financia su gasto principalmente con lo que recauda. Este cambio equivale, en la práctica, a transitar desde un modelo de cooperación fiscal hacia uno de competencia fiscal entre provincias, utilizando los términos de Porto.

Los estudios disponibles muestran que este cambio genera fuertes asimetrías. Provincias con alta densidad económica y amplias bases imponibles podrían sostener sus ingresos con alícuotas provinciales relativamente moderadas (del orden del 10-12%, como en el caso de Santa Fe). En contraste, provincias con menor desarrollo económico y bases imponibles reducidas requerirían alícuotas totales de IVA muy elevadas —en algunos casos superiores al 40%, como Formosa, La Rioja o Catamarca— para reemplazar los recursos que hoy reciben vía coparticipación, volviendo el esquema económica y políticamente inviable<sup>7</sup>.

El impacto es, por lo tanto, profundamente asimétrico: las jurisdicciones más ricas podrían reducir su carga tributaria, mientras que las provincias más rezagadas enfrentarían mayores cargas sobre el consumo o un fuerte desfinanciamiento. Esto supone una ruptura del principio de solidaridad federal que ha guiado históricamente el régimen de coparticipación y traslada, además, al IVA los problemas de atribución territorial que hoy presenta Ingresos Brutos, agravando los conflictos interjurisdiccionales.

Los datos de la Oficina de Presupuesto del Congreso refuerzan este diagnóstico. Solo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires logran financiar más del 40% de su gasto total con recursos propios, mientras que en aproximadamente un tercio de las provincias esa relación no supera el 15%. A ello se suma una elevada heterogeneidad en los ingresos no tributarios: mientras algunas jurisdicciones perciben menos del 6% por este concepto, en provincias petroleras como Neuquén, Chubut y Santa Cruz las regalías pueden superar el 40% de los recursos totales.

Frente a estas asimetrías, algunos enfoques han propuesto la creación de Fondos de Nivelación para compensar las pérdidas recaudatorias de las provincias con menor desarrollo económico en un esquema de IVA desagregado (IDES<sup>8</sup>). Sin embargo, desde una perspectiva de federalismo fiscal, este tipo de instrumentos presenta riesgos significativos. Tal como advierten diversos estudios, los fondos compensatorios que no se basan en reglas automáticas, permanentes y constitucionalmente garantizadas tienden a incrementar la discrecionalidad del gobierno nacional, debilitando la autonomía financiera de las provincias y reproduciendo esquemas de

(7). Según el informe de IARAF: División de la alícuota de IVA entre Nación y provincias [Link](#)

(8). Para consultar el informe acceder al [Link](#)

## Arquitectura del sistema tributario argentino

dependencia fiscal similares a los observados en las transferencias discrecionales actuales

En el esquema vigente, el IVA no cumple únicamente una función recaudatoria, sino que actúa como uno de los principales mecanismos de redistribución interjurisdiccional a través del régimen de coparticipación federal. Su carácter coparticipable permite compensar, al menos parcialmente, las desigualdades estructurales entre provincias con distintas capacidades económicas.

Fragmentar el IVA o asignar componentes provinciales sin un rediseño integral de la coparticipación implica, en los hechos, debilitar este rol redistributivo y profundizar las asimetrías territoriales existentes. Por ello, la discusión sobre el IVA no puede reducirse a una cuestión de simplificación administrativa o eficiencia recaudatoria. Se trata de una definición central sobre el modelo fiscal que se pretende construir.

Avanzar en reformas parciales del IVA, sin una nueva ley de coparticipación y sin fortalecer impuestos progresivos sobre la renta y el patrimonio, corre el riesgo de consolidar un sistema tributario más regresivo, territorialmente desigual y políticamente inestable.

### **Impuesto a los créditos y débitos bancarios: el tributo transitorio que nunca se va**

El Impuesto sobre los Créditos y Débitos en Cuentas Bancarias, conocido como “impuesto al cheque”, fue creado en 2001 como un tributo de emergencia, en el marco de una profunda crisis fiscal y financiera. Si bien su diseño original contemplaba un carácter transitorio, con el paso del tiempo se consolidó como una fuente estructural de recursos para el Estado nacional, a pesar de su reconocida naturaleza distorsiva y de las reiteradas promesas oficiales de eliminación.

Este impuesto explica aproximadamente el 7% de los ingresos tributarios nacionales, lo que lo convierte en una de las principales fuentes de recaudación no coparticipables del Estado nacional, a pesar de su carácter transitorio y distorsivo.

El impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios constituye un ejemplo paradigmático de lo que Giordano, Seggiaro y Colina (2022) denominan la “institucionalización de impuestos de emergencia”, tributos creados como transitorios que, ante la ausencia de reformas estructurales, se consolidan como fuentes permanentes de recaudación, aun cuando generan fuertes distorsiones económicas.

Desde el punto de vista económico, se trata de un impuesto indirecto que grava el uso del sistema financiero formal, aplicándose sobre cada movimiento de fondos en cuentas bancarias, independientemente de la capacidad contributiva del sujeto, la rentabilidad de la operación o la naturaleza económica del flujo. No recae ni sobre

## Arquitectura del sistema tributario argentino

la renta ni sobre el patrimonio, sino sobre las transacciones, lo que lo convierte en un tributo particularmente regresivo en términos indirectos y altamente distorsivo desde el punto de vista de la asignación de recursos.

A diferencia de los impuestos sobre la renta o el consumo, el impuesto al cheque no discrimina entre actividades productivas, financieras o personales, ni incorpora escalas progresivas. Su diseño penaliza de manera específica a los sectores con mayor grado de bancarización y formalidad, generando incentivos al uso de efectivo o a mecanismos informales de pago. De este modo, introduce una contradicción estructural entre el objetivo recaudatorio y las políticas de inclusión financiera y formalización de la economía (OCDE, 2022).

En términos económicos, el impuesto a los créditos y débitos bancarios encarece el costo del capital de trabajo, afecta la liquidez de las empresas y se acumula sobre los flujos monetarios, especialmente en actividades de alta rotación financiera. Si bien no constituye técnicamente un impuesto en cascada —ya que no grava el valor agregado— su aplicación repetida sobre las transacciones genera un efecto acumulativo similar, particularmente relevante en los sectores industrial, comercial y de servicios intensivos en movimientos bancarios (Fundar, 2024).

Desde una perspectiva de desarrollo económico, este impuesto resulta inconsistente con una estrategia de crecimiento basada en la formalización, la trazabilidad y la ampliación de la base tributaria. Al gravar el uso del sistema bancario, desalienta la bancarización de empresas y personas, especialmente de menor escala, reforzando comportamientos informales que debilitan el control fiscal y reducen la eficiencia del sistema tributario en su conjunto.

En el plano del federalismo fiscal, el impuesto al cheque presenta una característica central: se trata de un tributo de recaudación nacional, solo parcialmente coparticipable, cuya asignación ha sido modificada en reiteradas oportunidades mediante leyes y decretos. Esta configuración lo convierte en una herramienta de fuerte centralización fiscal, ya que su recaudación no guarda relación directa con las competencias de gasto de los gobiernos provinciales ni contribuye al fortalecimiento de su autonomía financiera. Por el contrario, amplía el margen de discrecionalidad del Estado nacional sobre recursos de alta elasticidad recaudatoria, profundizando las tensiones propias de un esquema de federalismo fiscal incompleto (OPC, 2024).

Si bien una parte del impuesto puede computarse como pago a cuenta del Impuesto a las Ganancias, este mecanismo no elimina su carácter distorsivo. En primer lugar, porque no todos los sujetos alcanzados por el impuesto tributan efectivamente Ganancias; en

## Arquitectura del sistema tributario argentino

segundo lugar, porque la compensación es parcial y diferida en el tiempo, afectando la liquidez de empresas y contribuyentes. En los hechos, el impuesto continúa operando como un gravamen autónomo sobre la operatoria financiera, incluso para sectores con baja o nula rentabilidad.

El impuesto a los créditos y débitos bancarios es, en definitiva, un tributo de fácil recaudación y alto rendimiento fiscal, pero con severas deficiencias desde el punto de vista de la eficiencia económica, la equidad distributiva y la coherencia del sistema tributario. Su permanencia, a más de dos décadas de su creación, refleja las dificultades estructurales del Estado argentino para reemplazar impuestos de emergencia por tributos más progresivos y menos distorsivos, particularmente aquellos que gravan la renta personal y el patrimonio.

En este sentido, cualquier reforma tributaria que aspire a reducir la carga sobre la producción, el trabajo y la formalidad no puede eludir una revisión profunda del impuesto al cheque. No obstante, su eventual eliminación o reducción solo resulta viable en el marco de una redefinición integral del esquema de recursos públicos, que compense la pérdida recaudatoria mediante impuestos más equitativos y compatibles con un federalismo fiscal más equilibrado.

### Ingresos Brutos: un impuesto distorsivo pero estructural

El Impuesto sobre los Ingresos Brutos (IIBB) constituye el principal tributo propio de las provincias argentinas y explica, en promedio, entre el 80% y el 85% de su recaudación tributaria. Esto responde a su rol estructural como fuente de financiamiento de los gobiernos provinciales. En ausencia de impuestos propios de alto rendimiento y frente a un esquema de fuerte centralización de los tributos nacionales, IIBB se ha convertido en el pilar de la autonomía fiscal subnacional.

Desde una perspectiva federal, este impuesto encarna una tensión central del sistema tributario argentino: es, al mismo tiempo, un tributo económicamente ineficiente y uno de los pocos instrumentos reales de decisión fiscal con los que cuentan las provincias.

Desde el punto de vista de su naturaleza económica, se trata de un impuesto indirecto, plurifásico, acumulativo y no coparticipable, que grava los ingresos brutos derivados de la actividad económica. Si bien el sujeto legal del impuesto es el productor o comerciante, su carga económica se traslada mayoritariamente a los precios finales, afectando al consumo.

A diferencia del IVA, los IIBB no permite el cómputo de créditos fiscales por lo pagado en etapas anteriores de la cadena productiva. Esta característica genera un efecto de “piramidación” o acumulación impositiva, que encarece progresivamente los bienes y servicios a

## Arquitectura del sistema tributario argentino

medida que avanzan en el proceso de producción y comercialización. Desde el punto de vista económico, este rasgo convierte a IIBB en un impuesto altamente distorsivo: penaliza a las actividades con mayor integración vertical, desalienta la inversión, afecta la competitividad y genera incentivos a la informalidad y a la deslocalización de procesos productivos (Porto, 2010; Fundar, 2024).

Desde una perspectiva distributiva, aunque el impuesto no grava directamente el consumo final, su traslado a precios le otorga un sesgo regresivo indirecto, en tanto impacta con mayor intensidad sobre los hogares de menores ingresos, que destinan una proporción más elevada de sus recursos al consumo. En este sentido, Ingresos Brutos comparte con otros impuestos indirectos una limitada capacidad redistributiva.

Los datos de la Oficina de Presupuesto del Congreso confirman esta centralidad. La recaudación del Impuesto sobre los Ingresos Brutos pasó de representar en promedio el 2,1% del PIB en la década de 1990 a alrededor del 4,0% del PIB en el período 2020–2023, reflejando un aumento significativo de su peso relativo en la estructura tributaria. Asimismo, este tributo ha explicado históricamente entre el 86,6% y el 98,4% de los recursos tributarios propios de las provincias, lo que evidencia el grado de dependencia respecto de este impuesto (OPC, 2024).

En este contexto, diversas provincias han intentado mitigar los efectos más nocivos del impuesto a través de políticas tributarias diferenciadas: alícuotas reducidas para determinados sectores, exenciones selectivas, regímenes de estabilidad fiscal y tratamientos especiales para pequeñas y medianas empresas. La experiencia de la provincia de Santa Fe, con instrumentos orientados a proteger sectores productivos estratégicos y a garantizar previsibilidad fiscal para las pymes, muestra que, aun dentro de un tributo distorsivo, existen márgenes de política tributaria provincial que no pueden ser ignorados en un proceso de reforma.

Como señalan Giordano, Seggiaro y Colina (2022), la persistencia de impuestos distorsivos a nivel subnacional, como Ingresos Brutos, es en gran medida una consecuencia de la concentración de los tributos de mayor rendimiento en el nivel nacional. En este contexto, las provincias recurren a impuestos ineficientes no por diseño óptimo, sino por necesidad fiscal.

Discutir la eliminación o sustitución sin abordar previamente una reforma integral del sistema tributario y del régimen de coparticipación federal implica invertir el orden lógico del debate. IIBB no es la causa última de las distorsiones del sistema, sino la consecuencia de un esquema tributario que sobrecarga la producción, el trabajo y las transacciones, mientras subutiliza los impuestos sobre la renta personal y el patrimonio.

Eliminar o reducir IIBB sin redefinir previamente la distribución de

## Arquitectura del sistema tributario argentino

recursos entre la Nación y las provincias implicaría debilitar estructuralmente a los gobiernos subnacionales, trasladando el ajuste fiscal al gasto público provincial y municipal, con impacto directo sobre la financiación de funciones básicas como salud, educación, seguridad e infraestructura. En este sentido, cualquier reforma que pretenda avanzar sobre este tributo debe necesariamente inscribirse en un nuevo pacto fiscal que fortalezca el federalismo, en lugar de profundizar la dependencia de las provincias respecto del gobierno nacional.

¿QUIENES GANAN Y QUIENES PIERDEN?	
GANADORES	PERDEDORES
Contribuyentes que estaban en la informalidad o con conflictos fiscales, ya que los regímenes de regularización y el aumento de los umbrales penales reducen el riesgo de sanciones y facilitan la normalización de su situación frente al fisco.	Los sectores productivos y exportadores, que continúan soportando una elevada carga impositiva sobre producir, vender y exportar, afectando la competitividad, la inversión y la generación de divisas.
Actividades con alta rotación financiera o fuerte uso del sistema bancario, en la medida en que se avancen alivios parciales o mecanismos de compensación sobre el Impuesto a los Créditos y Débitos, que hoy encarece cada movimiento de fondos.	Los consumidores de ingresos medios y bajos, ya que el peso de impuestos indirectos como el IVA y de tributos en cascada se traslada a los precios, impactando con mayor intensidad sobre quienes destinan la mayor parte de sus ingresos al consumo.
El Estado nacional, que preserva impuestos de alta recaudación que no se coparticipan y mantiene un elevado grado de control centralizado sobre los recursos y su asignación.	Las provincias y los municipios, que ven limitadas sus posibilidades de fortalecer recursos propios y dependen crecientemente de decisiones del gobierno nacional, en un contexto donde no se avanza en una nueva ley de coparticipación ni en reglas automáticas de compensación.

## Conclusión:

la reforma como disputa federal

En términos estructurales, el sistema tributario argentino reproduce lo que Giordano, Seggiaro y Colina (2022) describen como un Estado que “cobra donde puede y no donde debería”, priorizando impuestos de fácil recaudación, pero alto costo económico, en lugar de construir un esquema basado en la renta y el patrimonio. Esta lógica explica por qué las reformas parciales tienden a fracasar o a generar nuevos desequilibrios federales.

La reforma tributaria en discusión aborda problemas reales —como la simplificación administrativa y la actualización de parámetros erosionados por la inflación—, pero no enfrenta los desequilibrios estructurales del sistema. En algunos aspectos, incluso, tiende a profundizarlos, al consolidar un esquema de alta centralización fiscal y una estructura impositiva sesgada contra la producción, el trabajo y las exportaciones.

La modernización administrativa —como el IVA Simple y la digitalización de procesos— es necesaria y positiva, en tanto reduce costos para el sector privado y mejora la eficiencia del sistema. Sin embargo, se deben buscar estrategias de consenso que impliquen mecanismos de compensación automáticos, previsibles y no discrecionales.

Si el objetivo es mejorar la competitividad, el debate no puede dejar de lado al impuesto más distorsivo del sistema: los Derechos de Exportación, que extraen recursos de las provincias productivas (entre ellas Santa Fe) para financiar al Tesoro Nacional, sin retorno automático a los territorios donde se genera esa riqueza.

La reforma tributaria en debate no debe ser discusión técnica aislada, sino una redefinición del esquema fiscal argentino. Sin una reforma integral que incluya la coparticipación, una administración tributaria de carácter federal y criterios explícitos de equidad territorial, las modificaciones parciales tienden a reforzar un esquema centralista y a trasladar el ajuste a las provincias.

No se trata de oponerse a toda reforma, sino de advertir que no existe reforma tributaria neutra: cada impuesto que se baja, se modifica o se elimina redefine quién paga, quién decide y quién financia al Estado. Y, en un país federal, esa discusión no puede darse sin las provincias en la mesa.

## Bibliografía

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2023). Panorama fiscal de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.
- Constitución de la Nación Argentina. Artículo 75, inciso 2.
- Fundar. (2024). Hacia un sistema tributario federal y armónico. Buenos Aires: Fundar.
- Giordano, O., Seggiaro, C., & Colina, J. (2022). Una vacuna contra la decadencia: Cuestionando consensos sobre el funcionamiento del sector público argentino.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) & Bolsa de Comercio de Rosario (BCR). (2025). Los derechos de exportación en la Argentina: incidencia fiscal, comparaciones internacionales y efectos sobre el complejo agroindustrial. Rosario: Bolsa de Comercio de Rosario.
- Ministerio de Economía de la Nación. (s.f.). Gasto público consolidado. Gobierno de la República Argentina.
- Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC). (2024). Evolución de la recaudación y federalismo fiscal en Argentina. Buenos Aires: OPC.
- Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC). (2024). Impacto fiscal y federal de las reformas tributarias recientes. Buenos Aires: OPC.
- Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC). (2024). La distribución de la recaudación tributaria entre niveles de gobierno en la Argentina. Buenos Aires: OPC.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2022). Revenue Statistics in Latin America. París: OECD Publishing.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2022). Tax administration and compliance: Comparative perspectives. París: OECD Publishing.
- Porto, A. (2003). Federalismo fiscal: teoría y aplicación al caso argentino. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Porto, A. (2010). Retenciones a las exportaciones y federalismo fiscal en Argentina. Universidad Nacional de La Plata.



**DEMOS**

FEBRERO 2026

## **IDEAS EN LA MIRA**

La disputa territorial detrás de la reforma tributaria.

---

**Federalismo fiscal, redistribución de recursos y poder entre Nación y provincias**

\*Por Florencia Camusso