



UNIVERSIDAD
AUSTRAL

**CIENCIAS
EMPRESARIALES**



CIENCIAS
EMPRESARIALES

Normativa tributaria en Argentina

Centro de Estudios Tributarios

Informe n° 1 | Septiembre 2025

GLOSARIO

- **AF:** Alberto Fernández
- **AFIP:** Administración Federal de Ingresos Públicos
- **ARCA:** Agencia de Recaudación y Control Aduanero
- **CET:** Centro de Estudios Tributarios – Universidad Austral
- **CFK:** Cristina Fernández de Kirchner
- **JM:** Javier Milei
- **MM:** Mauricio Macri
- **NK:** Néstor Kirchner
- **PEN:** Poder Ejecutivo Nacional
- **PLN:** Poder Legislativo Nacional
- **RG:** Resoluciones Generales

RESUMEN EJECUTIVO

OBJETIVO

- Argentina se caracteriza por ser un país con una elevada presión tributaria, pero también por tener un sistema tributario complejo desde lo normativo.
- Este primer informe sobre normativa tributaria tiene por objeto sistematizar y caracterizar la información de las normas tributarias emitidas en nuestro país.
- En especial, realizar un diagnóstico de las modificaciones en la normativa emitida de los tributos nacionales y su evolución en los próximos años en la agenda pública.

METODOLOGÍA

- A partir del portal del Ministerio de Economía donde se informan trimestralmente archivos con las principales modificaciones introducidas a las normas que rigen los impuestos nacionales (<https://www.argentina.gob.ar/economia/ingresospublicos/modificacioneslegislaciontributaria>), se elaboró una base de datos que identifica: las normas, su fecha, el organismo que la emite, un breve detalle, a qué impuesto afecta, y en qué sentido lo hace.
- La base de datos no incluye todas las normas listadas en los archivos del Ministerio de Economía, sino que realiza una selección en función de los siguientes criterios:
 - Solo se incluyen las normativas que tienen mayor impacto en la recaudación
 - No se incluyen cambios de vencimientos, ni actualización de salario mínimo, vital y móvil, ni prórroga de impuestos estructurales (solo las prórrogas del impuesto sobre los débitos y créditos)
 - Los tributos y temas que se incluyen son: Impuesto a las Ganancias, Impuesto sobre los Bienes Personales, IVA, Impuesto sobre los Débitos y Créditos, Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social, Impuestos Internos, Derechos de Exportación y de Importación, Reintegros a la Exportación, Cancelación de Obligaciones Tributarias, Ley de Procedimiento Tributario, Monotributo, Tasa Estadística, Sinceramiento Fiscal, Ganancia Mínima Presunta, Aporte Solidario y Extraordinario, Impuesto PAIS
- El período comprendido en el análisis abarca desde el año 2002 hasta 2024 inclusive.

RESUMEN EJECUTIVO

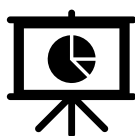
PRINCIPALES HALLAZGOS



Con un máximo en 2020, los últimos 9 años fueron los de mayor emisión de normativa tributaria en nuestro país



Pese a que desde 2016 se emitió más normativa y mayormente orientada a reducir la carga fiscal, esta solo disminuyó 3,1 p.p.



Impuesto a las ganancias, Seguridad Social y el IVA, los tributos más afectados por la normativa tributaria



El Poder Ejecutivo ha tomado mayor intervención en la normativa tributaria del 2010 a la actualidad



El PEN y el PLN son los que tienen la menor proporción de normativa emitida destinada a incrementar la carga fiscal



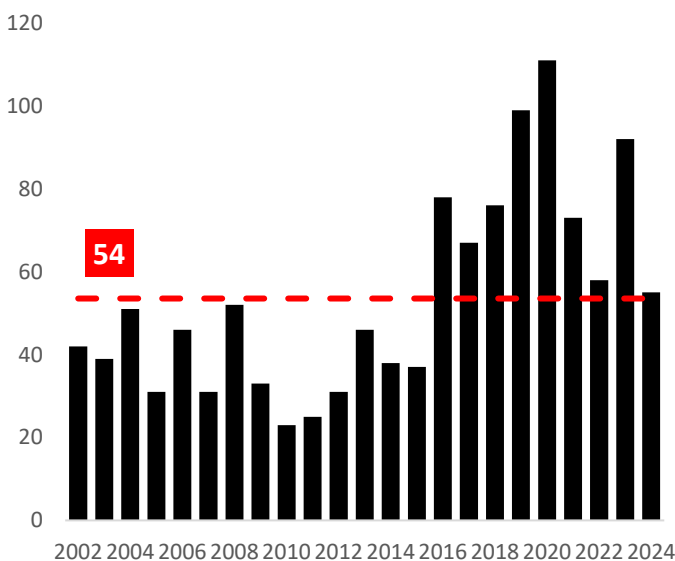
Los cambios en ganancias e IVA han sido más impulsados por el PLN y AFIP. El PEN se ha ocupado mayormente de la seguridad social y el comercio exterior

► Normativa tributaria emitida

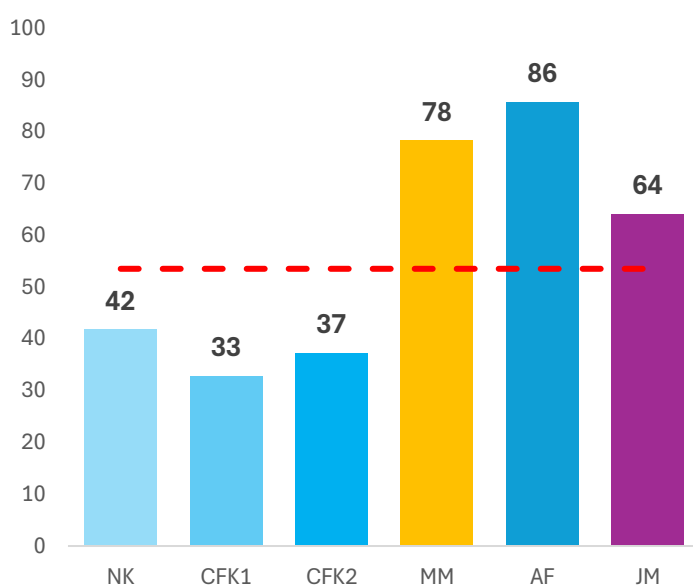
Con un máximo en 2020, los últimos 9 años fueron los de mayor emisión de normativa tributaria en nuestro país

CANTIDAD DE NORMATIVA TRIBUTARIA EMITIDA

► Argentina. 2002-2024



► Promedio anual. De 2003 a 2024



Fuente: elaboración propia con base en datos del MECON

Nota: Se imputa diciembre entero del año de asunción al gobierno entrante.

Con un promedio de 54 normativas por año, a partir de 2016 todos los años sistemáticamente han estado por encima del promedio. De esta manera, los últimos tres gobiernos presentan un promedio anual de normas emitidas por encima de 54: Mauricio Macri (MM) 78, Alberto Fernández (AF) 86 y Javier Milei (JM) en su primer año 64.

Esto encuentra explicación en el proceso de marchas y contramarchas en materia impositiva que comenzó luego de finalizada la segunda presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (CFK).

En el gobierno de MM tuvo lugar la reforma tributaria impulsada a través de la ley 27.430, en el año 2017. Dos años más tarde, en la presidencia de AF, la ley 25.419 deshacía la mayor parte de los cambios impulsados dos años atrás. Actualmente, el gobierno de JM también se encuentra realizando algunos cambios relevantes en materia impositiva, pese a que aún no ha tenido lugar una reforma tributaria integral.

El pico histórico lo presenta el año 2020, año en el que se desató la pandemia por COVID-19 y tuvo numerosas regulaciones de intervención estatal para paliar los efectos de la pandemia.

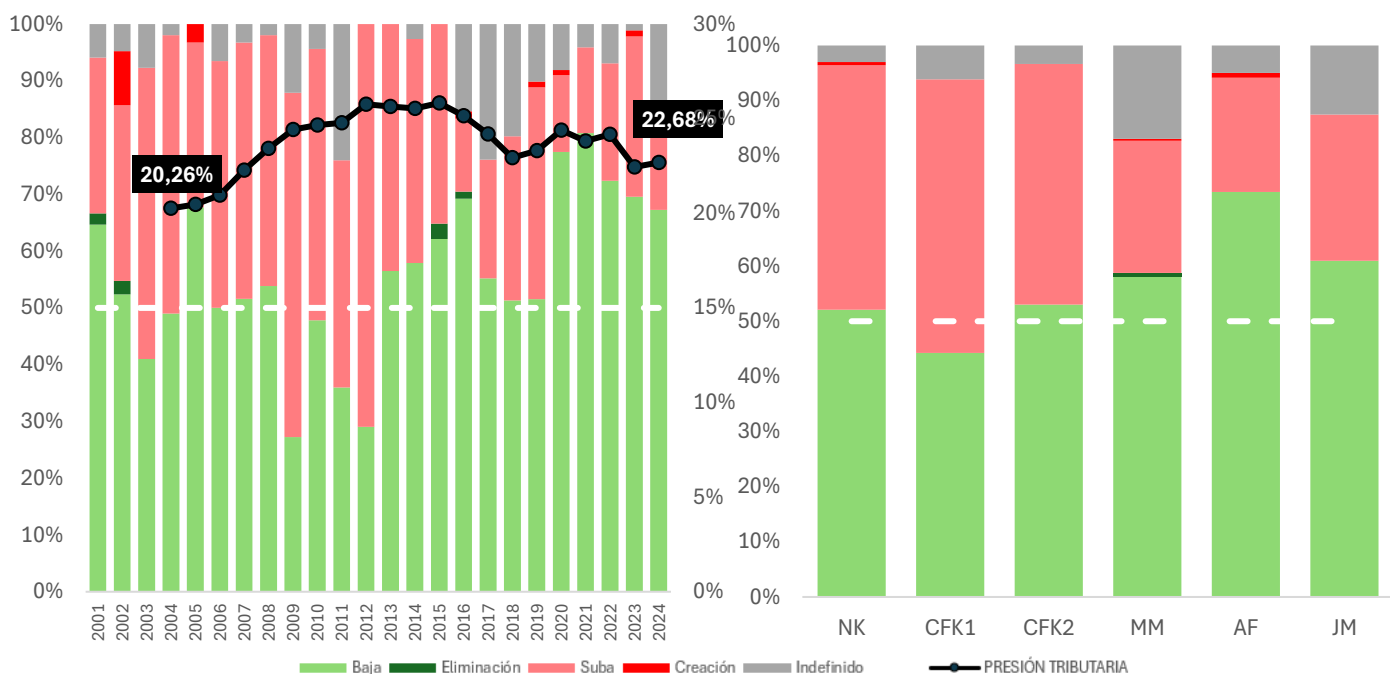
► Impacto de la normativa tributaria

Pese a que desde 2016 se emitió más normativa y mayormente orientada a reducir la carga fiscal, esta solo disminuyó 3,1 p.p.

NORMATIVA TRIBUTARIA EMITIDA SEGÚN IMPACTO EN LOS TRIBUTOS

► Argentina. 2002-2024

► Por gobierno. De 2003 a 2024



Fuente: elaboración propia con base en datos del MECON

Nota: Se imputa diciembre entero del año de asunción al gobierno entrante.

En 18 de los 23 años analizados, la normativa impulsada está mayormente orientada a disminuir la carga fiscal. Solo en 2003 y de 2009 a 2012 la normativa orientada a disminuir la carga fiscal es menos de la mitad. De 2013 en adelante, todos los años predomina la normativa tendiente a disminuir la carga fiscal.

El hecho de que, de 2016 a la actualidad, son los años donde mayor normativa se emitió (recordemos por encima del promedio histórico anual de 54 normas por año) y que en todos los años es normativa principalmente orientada a reducir la carga fiscal, debemos leerlo comprendiendo el punto de partida del sistema tributario argentino, que es de una alta carga fiscal. De esta manera, podemos concluir, que se trata de normativa "accesoria" que busca morigerar el impacto de la presión tributaria. De hecho, si bien de 2015 a 2024 la presión tributaria se redujo 3,1 p.p., aún sigue por encima de los niveles de 2004.

Al mirar por presidencias, el primer gobierno de CFK (2007-2011) es el único que tiene más normativa orientada a la suba de la presión tributaria que a la baja.

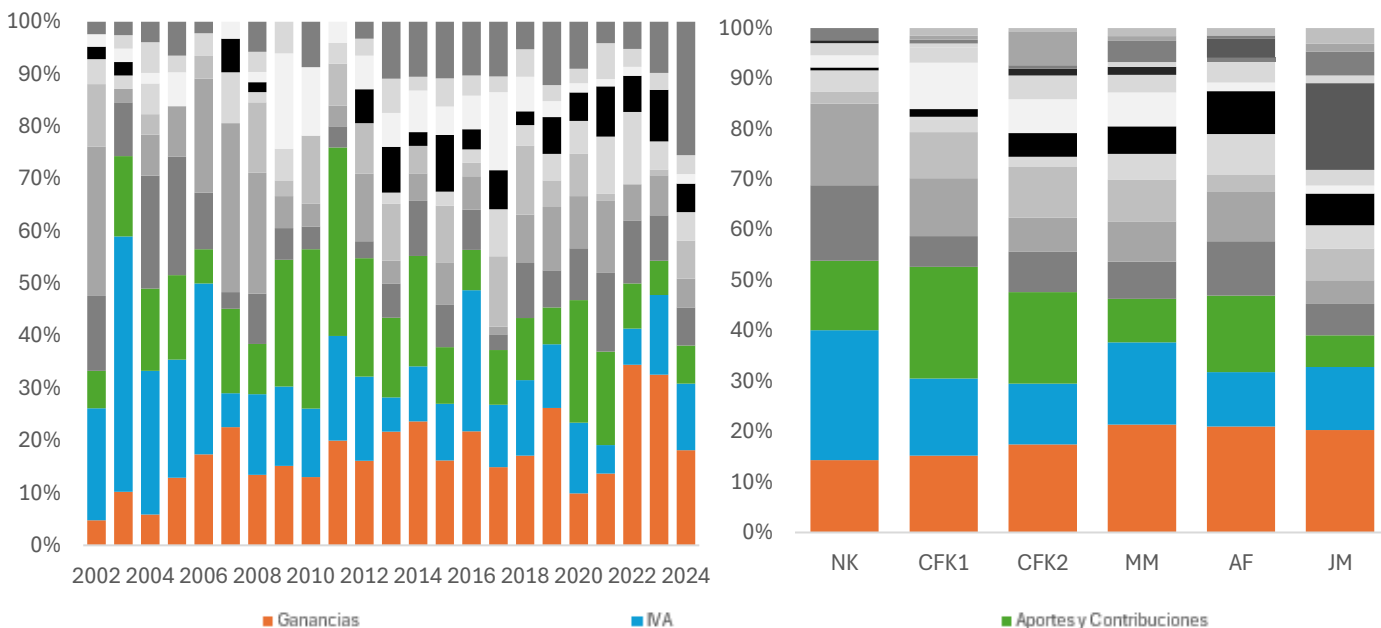
En el otro extremo, el de AF es el de mayor proporción orientada a la baja, seguido por el primer año de JM. En el caso de AF, cabe resaltar que precisamente 2020 y 2021 son los años de mayor proporción de normas tendientes a reducir la carga fiscal, y fueron los años de números medidas de alivio fiscal para reducir los impactos de la pandemia del COVID-19.

Impuesto a las ganancias, Seguridad Social y el IVA, los tributos más afectados por la normativa tributaria

NORMATIVA TRIBUTARIA EMITIDA SEGÚN TRIBUTOS AFECTADOS

► Argentina. 2002-2024

► Por gobierno. De 2003 a 2024



Fuente: elaboración propia con base en datos del MECON

Nota: Se imputa diciembre entero del año de asunción al gobierno entrante.

Los tributos con mayor presencia en los cambios normativos a lo largo de los años han sido el impuesto a las ganancias, el IVA y los aportes y contribuciones (seguridad social).

El impuesto a las ganancias fue el que presentó mayor normativa en 9 años, mientras que el IVA y los tributos vinculados a la seguridad social en 5 cada uno.

Específicamente, el IVA prevaleció sobre todo en el período 2003-2006, la seguridad social en el 2009-2012 y el impuesto a las ganancias con posterioridad a 2013.

Esto se refleja en la primacía de tributos en cada gobierno: en el gobierno de NK priman las normas que afectan al IVA, en el primer gobierno de CFK las de seguridad social, al igual que en el segundo, en el que ya empiezan a ganar terreno las normativas vinculadas al impuesto a las ganancias, que prevalecen en los otros 3 gobiernos.

Adicionalmente, se destacan los derechos de exportación en el gobierno de NK, ocupando el segundo lugar, y el impuesto PAIS en la misma posición para el primer año del gobierno de JM.

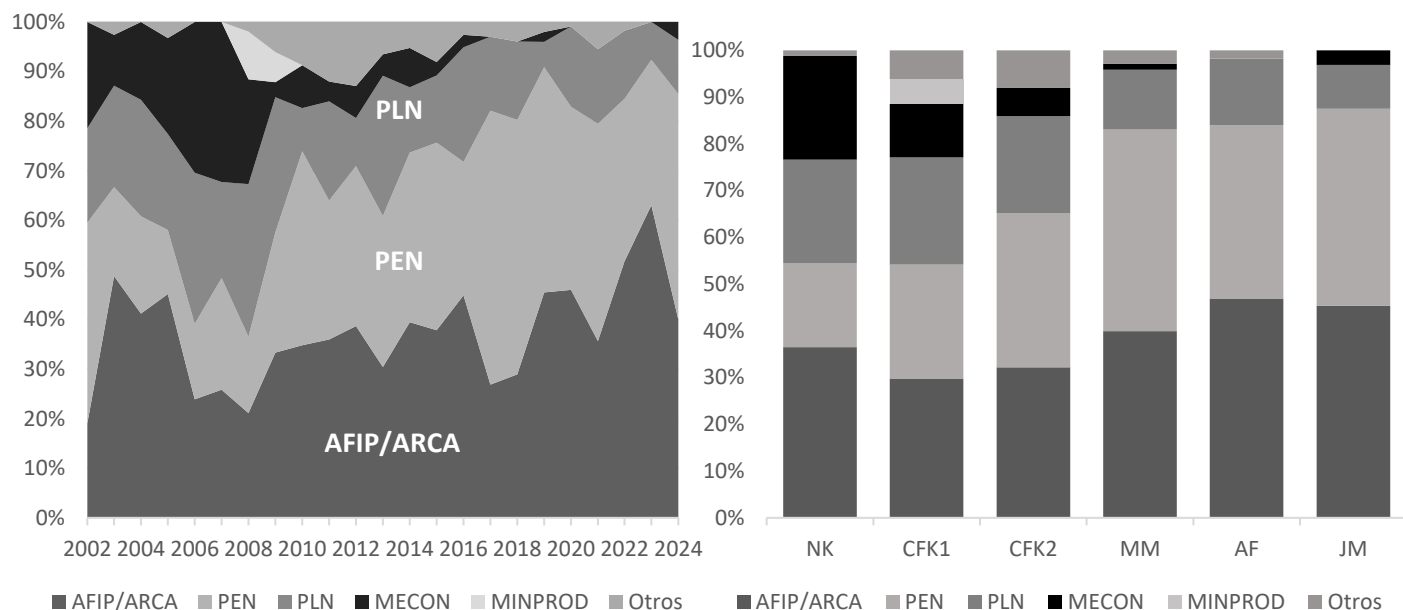
Organismos que emiten la normativa tributaria

El Poder Ejecutivo ha tomado mayor intervención en la normativa tributaria del 2010 a la actualidad

PARTICIPACIÓN POR ORGANISMO EN LA NORMATIVA TRIBUTARIA EMITIDA

▶ Argentina. 2002-2024

▶ Por gobierno. De 2003 a 2024



Fuente: elaboración propia con base en datos del MECON

Nota: Se imputa diciembre entero del año de asunción al gobierno entrante.

Si analizamos qué organismos emitieron la normativa tributaria, observamos dos datos relevantes:

- En primer lugar, que, salvo algunas excepciones, ARCA (ex-AFIP) es el organismo que emitió la mayoría de la normativa para los años bajo análisis.
- En segundo término, que de 2003 a 2009 tuvo más preponderancia el Poder Legislativo (PLN) que el Poder Ejecutivo (PEN) en la emisión de normas, pero que a partir de 2010 se invierte la tendencia y se mantiene hasta el día de hoy.

Se observa que a partir del primer gobierno de CFK empieza a tener más preponderancia el PEN que el PLN, algo que se consolida en el segundo mandato y se profundiza en MM, AF y JM.

El tipo de normativa emitida confirma lo mencionado: entre 2003 y 2009 las leyes predominan sobre los decretos, a partir de 2010 se invierte y las Resoluciones Generales (RG) mantienen el predominio en todo el período, salvo algunas excepciones. Específicamente, la participación promedio de los decretos presidenciales en la normativa tributaria emitida pasó de un 18% entre 2003 y 2009 a un 38% entre 2010 y 2024. En el mismo período, las leyes pasaron de un 24% a un 14%.

Este no es un dato menor, considerando que el principio de legalidad implica que solo el PLN puede crear tributos, y la potestad del PEN se restringe a aspectos regulatorios que no impliquen creaciones de nuevas cargas tributarias.

Impacto de la normativa tributaria de cada organismo

El PEN y el PLN son los que tienen la menor proporción de normativa emitida destinada a incrementar la carga fiscal

NORMATIVA TRIBUTARIA EMITIDA SEGÚN IMPACTO EN LOS TRIBUTOS

Según organismo que la emite. Argentina. 2002-2024



Fuente: elaboración propia con base en datos del MECON

Tanto el PEN como el PLN tienen mayor cantidad de años con preponderancia de normativa orientada a disminuir la carga fiscal: el PEN presenta 21 de los 23 años; el PLN 16 de los 23.

En el caso del PEN, ningún gobierno tuvo mayoría de normativa orientada a incrementar la carga fiscal, en línea con lo que se observa para cada año. Para el PLN, solo el primer gobierno de CFK presentó mayoría de normativa vinculada con aumentos en la presión tributaria.

El caso de ARCA (ex-AFIP) es el más equilibrado: en 10 de los 23 años tuvo mayoría de normas vinculadas a una mayor carga fiscal y en los 13 restantes a una menor carga fiscal. A nivel gobierno, solo tuvo preponderancia a incrementar la carga fiscal en los gobiernos de CFK.

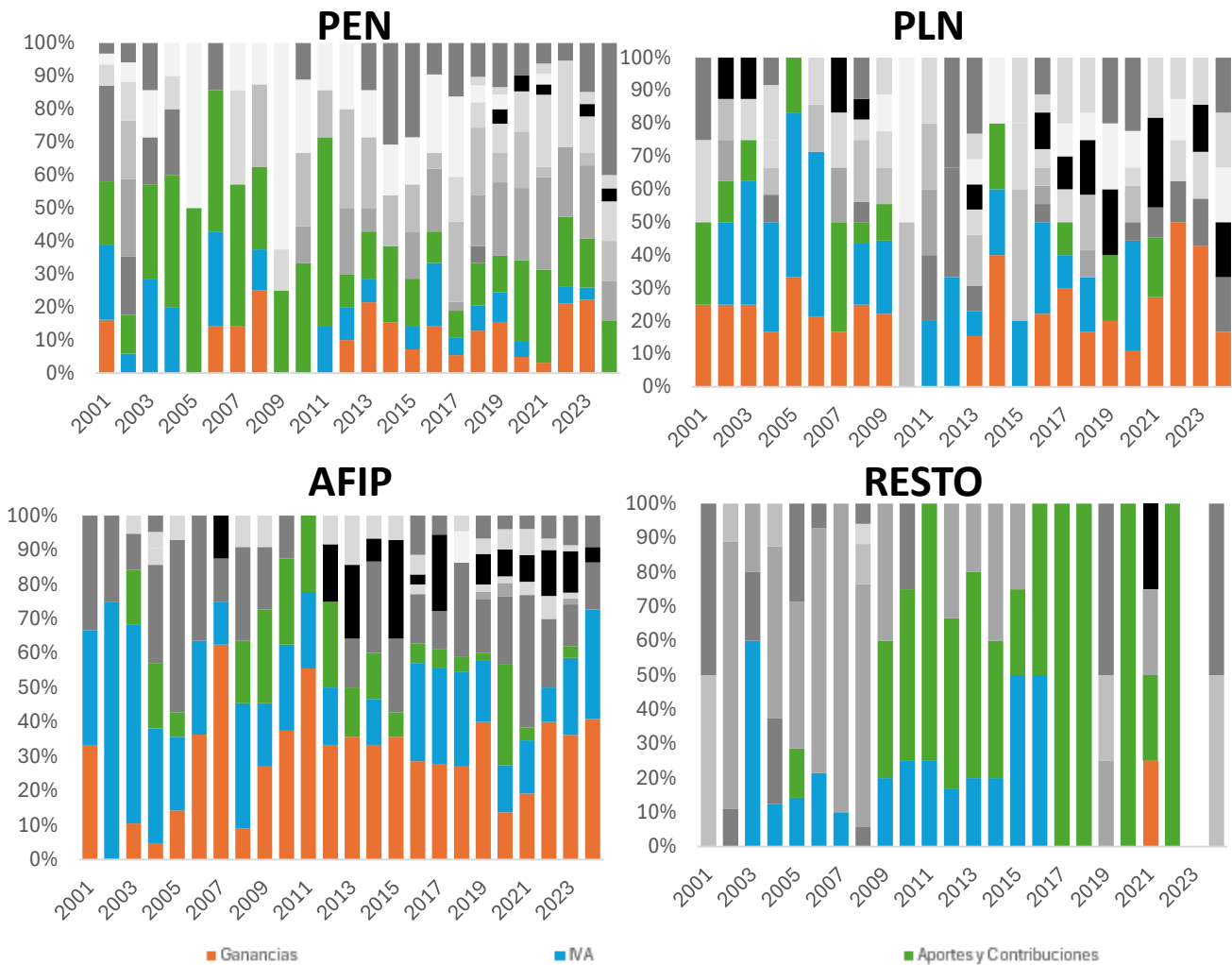
De esta manera, Solo el primer gobierno de CFK tuvo a la AFIP, al PLN y al resto de organismos con mayoría de normas que incrementaron la carga fiscal.

Tributos afectados por la normativa tributaria de cada organismo

Los cambios en ganancias e IVA han sido más impulsados por el PLN y AFIP. El PEN se ha ocupado mayormente de la seguridad social y el comercio exterior

NORMATIVA TRIBUTARIA EMITIDA SEGÚN TRIBUTOS AFECTADOS

Según organismo que la emite. Argentina. 2002-2024



Fuente: elaboración propia con base en datos del MECON

Se observa que ARCA (ex-AFIP) y PLN tienen mayor participación en los cambios en el IVA y en el impuesto a las ganancias, mientras que el PEN prevalece en los cambios en los aportes y contribuciones a la seguridad social.

Esto se repite por tipo de gobierno, a excepción del comportamiento del PEN. Si bien predominan los años en los que el PEN impulsó cambios en aportes y contribuciones a la seguridad social, esto se confirma en el gobierno de NK y en el primer gobierno de CFK. Sin embargo, no se cumple en los restantes gobiernos, en los que estuvo más focalizado al comercio exterior.

En el segundo gobierno de CFK y en el de MM, el PEN impulsó cambios mayormente en los derechos de importación, en el de AF en los derechos de exportación, y en el primer gobierno de JM en el impuesto PAIS.

Muchas gracias.



UNIVERSIDAD
AUSTRAL

**CIENCIAS
EMPRESARIALES**
