



NOTA TÉCNICA

Análisis descriptivo de la estructura de la recaudación
de impuestos nacionales

Gabriel Esterelles
Director General

Martín López Amorós
Director de Análisis Fiscal Tributario

Marcela de Maya – Pedro Velasco
Analista

03 de enero de 2025

ISSN 2683-9598

RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento analiza la estructura de la recaudación nacional proyectada para el año 2025. Se estima que más del 90% de la recaudación de ese año (excluidos los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social, que no son considerados impuestos sino contribuciones destinadas a financiar la mayor parte del sistema previsional) estará concentrada en tan solo seis impuestos: IVA, Ganancias, Créditos y Débitos, Combustibles, Derechos de Exportación y Derechos de Importación. Los restantes veintisiete impuestos representarán 6,2% de la recaudación.

Por otro lado, se hallan diferencias significativas en la distribución primaria de ambos grupos de impuestos (seis mayores y resto), con una mayor incidencia en el segundo de asignaciones específicas destinadas a atender necesidades concretas de financiamiento.

Índice de contenidos

Introducción.....	3
Composición y concentración de la recaudación nacional en 2025.....	3
Distribución de la recaudación nacional en 2025.....	5
Conclusiones.....	8

Índice de cuadros

Cuadro 1. Destino de la recaudación de los impuestos nacionales	6
Cuadro 2. Distribución de los impuestos nacionales	7

Índice de gráficos

Gráfico 1. Proyección de recaudación por impuesto, año 2025	4
Gráfico 2. Recaudación de los seis mayores impuestos	5

Introducción

El objetivo de esta nota técnica es brindar una visión resumida de la composición de la recaudación nacional y de su grado de concentración. El universo de análisis excluye a los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social, ya que estos recursos están destinados exclusivamente al financiamiento contributivo del sistema previsional y no constituyen un impuesto. Mientras que los impuestos no guardan una relación directa con una contraprestación al contribuyente, los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social sí tienen relación con las contraprestaciones a las que el trabajador que las genera puede acceder. En esa misma línea, Calligaro y Cetrángolo (2023)¹ plantean una distinción de los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social con respecto a los impuestos, señalando que “...Desde las primeras etapas de su desarrollo, los sistemas de pensiones respondieron a la preocupación central de suavizar el consumo a lo largo del ciclo de vida [...]. De ahí que se deban ordenar los fondos provistos para la jubilación en forma de seguros, debido a que el riesgo es diferente para cada individuo y es posible predecir la esperanza de vida promedio para un extenso grupo de personas (Barr y Diamond, 2008)²”.

En línea con el objetivo planteado, en este documento se analiza la composición de la recaudación de impuestos nacionales que se proyecta para el año 2025. Se observa allí una elevada concentración de los recursos en los seis principales impuestos (de un universo de treinta y cuatro), en línea con lo observado al menos desde 2004. Luego, se compara la distribución de los recursos producidos por los seis principales impuestos con la que surge de la recaudación de los restantes veintiocho.

Composición y concentración de la recaudación nacional en 2025

Tomando como referencia las proyecciones del proyecto de Ley de Presupuesto 2025, el total de impuestos³ de recaudación nacional de este año ascendería a 17,7% del PIB. Este universo recaudatorio se agrupa en un total de treinta y cuatro impuestos, aunque se suelen exponer agrupados en veintitrés tributos (Internos Coparticipados engloba once impuestos con bases imponibles y alícuotas diferenciadas, y Combustibles agrupa al impuesto a los combustibles líquidos y el impuesto al dióxido de carbono). Se recuerda que en el año 2024 estuvieron vigentes dos tributos nacionales más, pero la Ley 27.743 derogó el Impuesto a la Transferencia de Inmuebles y la vigencia del Impuesto PAIS finalizó el 22/12/2024.

Según las proyecciones, más de dos tercios de la recaudación de los impuestos considerados se concentrarán en dos impuestos: IVA (39,7% del total) y Ganancias (28,6%). Si a estos se agrega Créditos y Débitos (9,3%), Derechos de Exportación (8,1%), Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y al Dióxido de Carbono (4,1%) y Derechos de Importación (3,3%), se obtiene que seis impuestos (agrupando combustibles líquidos y dióxido de carbono en un único impuesto, Combustibles) concentrarán más del 90% de tal recaudación. Los restantes veintisiete impuestos representarían el 6,9% de la recaudación proyectada, destacándose dentro de este grupo los Impuestos Internos (2,6% del total).

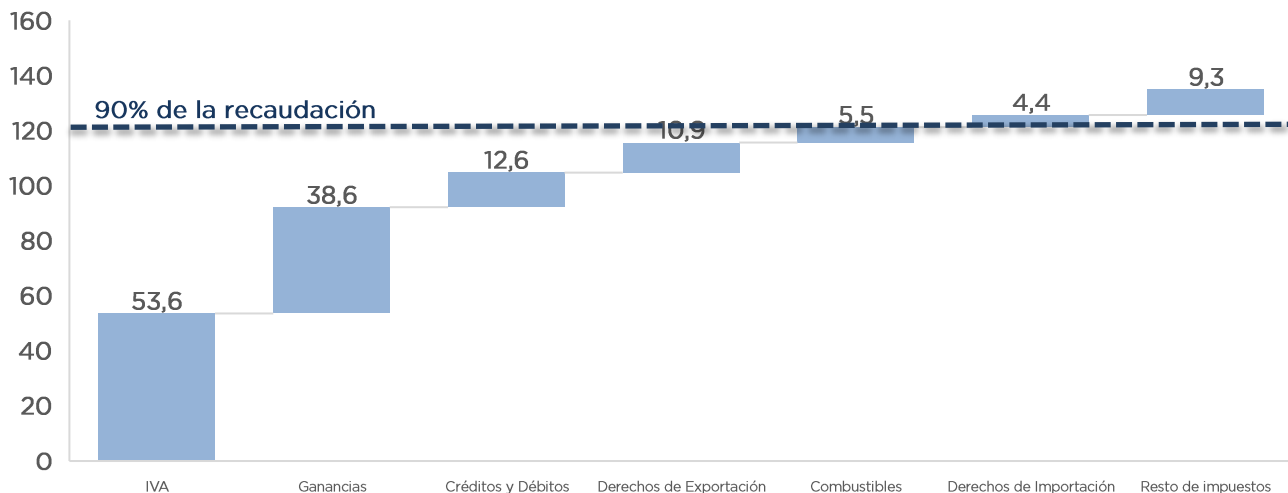
¹ Calligaro, F., & Cetrángolo, O. "El financiamiento de la protección social universal: la relevancia y el impacto de las cotizaciones a la seguridad social sobre el mercado laboral." Documento de Trabajo de WIEGO No. 47, WIEGO, 2023.

² Barr, N., & Diamond, P. (2008). *Reforming pensions: Principles and policy choices*. Oxford University Press, New York

³ Se excluyen los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social, por no ser considerados impuestos en la clasificación jurídica de los tributos (y en concordancia con las justificaciones económicas planteadas en la bibliografía citada), y se incorporan los recursos estimados para el Fondo Especial del Tabaco (Ley 19.800 y modificatorias) que, si bien originalmente comprendían una redistribución de recursos entre los industriales y los productores de tabaco, modificaciones posteriores relacionadas con la adhesión de Argentina al Convenio Marco de Control de Tabaco establecieron topes a dicha redistribución entre agentes asignando el excedente a programas específicos de reconversión productiva administrados por las Provincias tabacaleras.

Gráfico 1. Proyección de recaudación por impuesto, año 2025

\$ billones

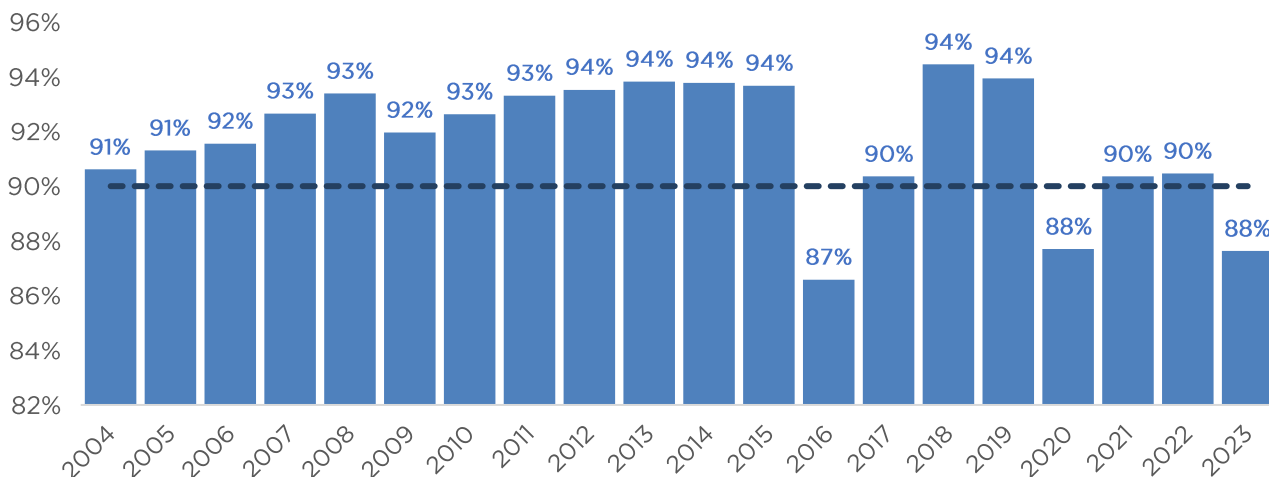


FUENTE: OPC en base a Proyecto de Presupuesto 2025, ARCA, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca y e-Sidif

El peso de estos seis impuestos en la recaudación nacional total (excluyendo Seguridad Social) se ha mantenido consistentemente por encima del 90%, al menos desde el año 2004, con las excepciones puntuales de 2016 (por la incidencia del régimen de regularización de activos), 2020 (por la distorsión introducida por la pandemia de COVID-19) y 2023 (principalmente por la ampliación del Impuesto PAIS, entre otros factores). A lo largo del período 2004-2023, el IVA fue el impuesto de mayor incidencia en la recaudación, seguido por Ganancias. El impuesto a los Créditos y Débitos se ubicó entre los puestos 3 y 4, y Derechos de Exportación entre los puestos 3 y 7 (este último en 2017). Combustibles osciló entre el puesto 4 y el 9 (en este último caso en el año 2023, producto de la falta de actualización de las sumas fijas). Los Derechos de Importación se ubicaron entre los puestos 5 y 8 (con esta fuerte caída en 2020, por la retracción del comercio internacional durante la pandemia). Esto indica que la concentración proyectada para 2025 ha sido la norma en la estructura tributaria argentina de los últimos 20 años, más allá de los cambios legislativos y del contexto macroeconómico.

Gráfico 2. Recaudación de los seis mayores impuestos

% de la recaudación total, excluyendo los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social



FUENTE: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal del Ministerio de Economía de la Nación

Distribución de la recaudación nacional en 2025

Dado que el IVA es 100% coparticipable y que el Impuesto a las Ganancias es 89% coparticipable (este último con grandes modificaciones desde 2017, producto de la eliminación del Fondo del Conurbano Bonaerense⁴), el monto de recaudación de los seis grandes impuestos pasó a formar casi en un 70% de la masa coparticipable. Esto contrasta con la distribución del resto de los impuestos, de los que menos de un tercio de su recaudación integra la masa coparticipable. Los restantes dos tercios de la recaudación de este grupo de impuestos se distribuye en función de diversas asignaciones específicas. Esto se deriva del esquema de distribución de los distintos impuestos detallado en el Cuadro 1. Cabe mencionar que, en todos los casos, corresponde la detracción previa de 1,9% de la recaudación en concepto de autarquía de ARCA. Del Cuadro 1 también surge que los únicos dos impuestos que son 100% coparticipados son Impuesto a las Ganancias e Internos Coparticipados. El resto de impuestos que conforman la estructura nacional cuentan con una asignación específica total o parcial, como es el caso del IVA, que tiene una asignación específica del 11% destinada al financiamiento del sistema de la seguridad social.

⁴ Consenso Fiscal 2017. Incisos b) y c) de los Compromisos Comunes, mediante los cuales se elimina el art. 104 del Impuesto a las Ganancias t.o. 1997. <http://www.cfi.gob.ar/docs/ConsensoFiscal2017.pdf>

Cuadro 1. Destino de la recaudación de los impuestos nacionales

Año 2025, % del PIB

Impuesto	% PIB	Destinos
IVA	7,02	11% Seguridad Social: 6,27% a provincias cuyas cajas previsionales no fueron transferidas y 93,73% ANSES 89% coparticipable
Ganancias	5,05	100% coparticipable
Créditos y Débitos	1,65	100% ANSES
Derechos de Exportación	1,43	100% Tesoro Nacional
Combustibles	0,73	
Combustibles líquidos	0,67	10,40% Tesoro Nacional 15,07% FONAVI 28,69% al Sistema Único de Seguridad Social 4,31% al Fideicomiso de Infraestructura Hídrica 28,58% al Fideicomiso de Infraestructura de Transporte 2,55% a la Compensación Transporte Público
CO2	0,06	10,40% Tesoro Nacional 15,07% FONAVI 28,69% al Sistema Único de Seguridad Social 4,31% al Fideicomiso de Infraestructura Hídrica 28,58% al Fideicomiso de Infraestructura de Transporte 2,55% a la Compensación Transporte Público
Derechos de Importación	0,58	Se deduce 0,65% del valor CIF de las importaciones que abonen tributos aduaneros y se destina INTA (0,45%), SENASA (0,15%) e INTI (0,05%). El resto, 100% al Tesoro Nacional
Internos Coparticipados	0,47	
Tabacos	0,21	100% coparticipable
Bebidas Alcohólicas	0,02	100% coparticipable
Cervezas	0,05	100% coparticipable
Bebidas Analcohólicas	0,03	100% coparticipable
Objetos suntuarios	0,00	100% coparticipable
Vehículos automóviles y motores	0,09	100% coparticipable
Motociclos y velocípedos	0,01	100% coparticipable
Embarcaciones	0,00	100% coparticipable
Aeronaves	0,00	100% coparticipable
Productos electrónicos	0,05	100% coparticipable
Telefonía celular y satelital	0,01	100% coparticipable
Internos Seguros	0,00	100% Tesoro nacional
Premios Juego	0,00	80,645% coparticipable 16,130% Fondo Especial para Bibliotecas Populares 3,225% Instituto Nacional del Teatro
Indirecto sobre apuestas on-line	0,00	95% coparticipable 5% ARSAT
Capital Cooperativas	0,02	50% coparticipable 50% Fondo para Educación y Promoción Cooperativa
Bienes Personales	0,11	93,73% como coparticipación, pero sin CABA 6,27% Provincias con cajas previsionales no transferidas
Recargo de Gas	0,10	100% Fondo Fiduciario para Subsidios de Consumos Residenciales de Gas
Monotributo Impositivo	0,09	70% ANSES 30% provincias
Adicional s/cigarrillos	0,03	100% ANSES
Fondo Especial del Tabaco	0,20	100% productores y provincias productoras de tabaco
Servicios de Comunicación Audiovisual	0,01	25% INCAA 10% Instituto Nacional del Teatro 20% RTA SA 28% ENACOM 5% a la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual 10% para proyectos especiales de comunicación audiovisual 2% al Instituto Nacional de la Música
Entradas de cines	0,00	100% Fondo de Fomento Cinematográfico
Videogramas grabados	0,00	100% Fondo de Fomento Cinematográfico
Energía Eléctrica	0,02	0,70% a la energía generada por sistemas eólicos que se vuelquen a los mercados mayoristas y/o se destinen a la prestación de servicios 19,86% al Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal 79,44% al Fondo Subsidiario para compensaciones regionales de tarifas a usuarios finales y al Fondo para el Desarrollo Eléctrico del Interior
Pasajes al exterior	0,05	40% al Instituto Nacional de Promoción Turística 60% a la Secretaría de Turismo
Tasa de estadística	0,12	31,30% Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria 38,47% Ministerio de Relaciones Exteriores 30,23% Tesoro Nacional

FUENTE: Proyecto de Ley de Presupuesto 2025, ARCA, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca y Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal del Ministerio de Economía de la Nación

A partir de los coeficientes detallados en el Cuadro 1, se presenta en el Cuadro 2 la distribución estimada de los recursos proyectados para 2025. En ese cuadro se presenta la distribución del total de la recaudación (excluyendo los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social), y una apertura entre los seis impuestos que acumulan más del 90% de la recaudación total y los restantes impuestos.

Las diferencias más importantes observadas en la distribución de los seis grandes impuestos con respecto al resto es la mayor participación del Tesoro Nacional, de las Instituciones de Seguridad Social y de la Coparticipación Federal de Impuestos. En cambio, en el resto de los impuestos hay una mayor participación del resto de la Administración Central, los organismos descentralizados, los fondos fiduciarios y del Fondo Especial del Tabaco, que se destina a provincias productoras de tabaco y a financiar políticas destinadas a la producción tabacalera.

Cuadro 2. Distribución de los impuestos nacionales

Año 2025, % del PIB

Destino				% del PIB			% del total		
				Total	6 mayores impuestos	Resto impuestos	Total	6 mayores impuestos	Resto impuestos
Sector Público Nacional	No Financiero	Administración Pública Nacional	Tesoro	6,17%	5,96%	0,21%	34,9%	36,2%	17,1%
			Administración Central	0,44%	0,35%	0,10%	2,5%	2,1%	7,8%
			Organismos Descentralizados	0,13%	0,00%	0,13%	0,7%	0,0%	10,4%
			Instituciones de la Seguridad Social	2,60%	2,51%	0,09%	14,7%	15,3%	7,2%
	Total Administración Nacional			9,34%	8,82%	0,52%	52,9%	53,6%	42,6%
	Empresas y sociedades del Estado			0,00%	0,00%	0,00%	0,0%	0,0%	0,2%
	Fondos Fiduciarios			0,33%	0,23%	0,10%	1,9%	1,4%	8,1%
	Otros Entes			0,34%	0,31%	0,02%	1,9%	1,9%	1,9%
Financiero	Sistema Bancario		0,00%	0,00%	0,00%	0,0%	0,0%	0,0%	
Total Sector Público Nacional				10,01%	9,36%	0,64%	56,6%	56,9%	52,8%
Provincias	Coparticipación Federal de Impuestos			6,82%	6,54%	0,28%	38,6%	39,8%	23,0%
	Impuestos con Asignación Específica			0,15%	0,07%	0,09%	0,9%	0,4%	7,0%
	FO.NA.VI			0,10%	0,10%	0,00%	0,6%	0,6%	0,0%
	Cajas de Previsión Social Provinciales y Municipales			0,05%	0,05%	0,01%	0,3%	0,3%	0,5%
	Fondo Especial del Tabaco			0,20%	0,00%	0,20%	1,2%	0,0%	16,7%
	Fondo Compensador de Déficit			0,00%	0,00%	0,00%	0,0%	0,0%	0,0%
	Consenso Fiscal			0,32%	0,32%	0,00%	1,8%	2,0%	0,0%
Total Provincias				7,66%	7,08%	0,58%	43,4%	43,1%	47,2%
Total				17,67%	16,45%	1,22%	100,0%	100,0%	100,0%

FUENTE: OPC en base a proyecto de Ley de Presupuesto 2025, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, ARCA y Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal

Estas distintas asignaciones encontradas sobre los diferentes impuestos selectivos se corresponden usualmente con objetivos que en algunos casos van más allá de lo recaudatorio⁵. De esa manera, al asignar el producido de un impuesto al financiamiento de los organismos responsables del cumplimiento de un determinado objetivo se busca persuadir a la ciudadanía de que dicho impuesto contribuirá efectiva y directamente al cumplimiento de esos fines extrafiscales.

⁵ En lo referido a la recaudación, Frank P. Ramsey (1927) en su artículo "Una contribución a la teoría de la imposición" planteó una teoría de maximización subóptima del bienestar en la que demostraba que el establecimiento de alícuotas diferenciales, mayores sobre los productos de menor elasticidad precio de la demanda, redundaba en menores ineficiencias del sistema tributario que grava los bienes. Ramsey. F. (1927). Una contribución a la teoría de la imposición. Economic Journal, 37, 47-61.

Efectivamente, a diferencia de los impuestos generales, la imposición selectiva suele implementarse con el objetivo de redistribuir el ingreso de manera indirecta a través de la imposición sobre ciertos consumos, a priori considerados suntuarios. Este podría ser el caso de algunos de los impuestos señalados en el Cuadro 1: la propia recaudación sobre “objetos suntuarios”; “entradas de cine”; “pasajes al exterior”; o en sus orígenes los “productos electrónicos” o “telefonía celular y satelital”; “embarcaciones”; “aeronaves”; o “vehículos automóviles y motores”, por encima de determinado valor.

Por su parte, otra discriminación de tratamiento suele aplicarse con el objetivo de modificar ciertos consumos o producciones, también a priori consideradas perjudiciales para el sistema económico de manera tal de lograr la correcta valuación de los beneficios y costos sociales implicados en la transacción de determinados bienes cuando los individuos toman decisiones contemplando beneficios y costos privados distintos de los sociales, ya sea por conveniencia o imposibilidad de conocerlos⁶. Estos suelen ser los argumentos respecto de impuestos internos como “Tabacos”; “Bebidas Alcohólicas”; “Cervezas”; “Bebidas Analcohólicas”; “Adicional s/cigarrillos” y “Fondo Especial del Tabaco”.

De tal manera, estas diferencias en la distribución de ambos grupos de impuestos (los seis mayores y el resto) pone de manifiesto que, en muchos casos, determinados impuestos, con una incidencia baja en la estructura tributaria nacional, tienen un rol relevante en el financiamiento de organismos y/o gastos específicos.

Conclusiones

Según las proyecciones que surgen del proyecto de Ley de Presupuesto para el año 2025, más del 90% de la recaudación nacional (excluyendo Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social) se concentrará este año en seis impuestos (agrupando combustibles líquidos y dióxido de carbono en un único impuesto, Combustibles). La concentración de la recaudación en estos seis grandes impuestos ha sido una característica constante durante al menos los últimos veinte años, salvo contadas excepciones que se explican por cuestiones puntuales.

Por otro lado, se observa una diferencia importante en la estructura de distribución primaria de los recursos producidos por los seis mayores impuestos y el resto. En particular, se observa en este último grupo una mayor incidencia de las asignaciones específicas destinadas a financiar organismos o gastos concretos, y una menor integración de esos recursos a la masa coparticipable. Estas diferencias se explican por los fines extrafiscales que muchos impuestos persiguen.

⁶ Pigou, A. C. (1920). *The Economics of Welfare*. Londres, Macmillan.

Publicaciones de la OPC

La Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación fue creada por la Ley 27.343 para brindar soporte al Poder Legislativo y profundizar la comprensión de temas que involucren recursos públicos, democratizando el conocimiento y la toma de decisiones. Es una oficina técnica de análisis fiscal que produce informes abiertos a la ciudadanía. Este informe no contiene recomendaciones vinculantes.

www.opc.gob.ar

