

Propuesta programática de reforma fiscal progresiva para Argentina

Hay otro camino

Por un programa de reforma fiscal democrática

Noviembre 2025



www.etfe.ar

 [@justicia_fiscal](https://www.instagram.com/justicia_fiscal)

 [@justicia_fiscal](https://www.twitter.com/justicia_fiscal)

Equipo de coordinación del trabajo y sistematización del documento:

Noelia Mendez Santolaria (DAWN);

Malena Vivanco, Sofía Pasquini, Natán Spollansky y Alejandro Gaggero (ACIJ);

María Julia Eliosoff (FES Argentina)

Este material es fruto del esfuerzo colectivo del equipo de comunicación —Adrián Lutvak (ETFE), Mariela Ventos (FES) y Pablo Boyé (ACIJ)—, quienes acompañaron la elaboración y difusión de los contenidos.

Diseño gráfico y diagramación: Anto Fraccaro y Juliana Marengo

Edición y corrección de estilo: Irene Dominguez

El presente documento constituye una síntesis de un trabajo colectivo iniciado en abril del 2025. Si bien significó un trabajo de lectura y de reescritura grupal, no necesariamente refleja la posición u opinión de todas las personas que participaron en su elaboración. Agradecemos la participación y los aportes de:

Agustina Haimovich (IPYPP); Alejandro Manzo (IDEJUS-CONICET-UNC); Alfredo Iñiguez (UNLP, UNDAV); Ana Rameri (IPYPP); Andrés Cappa (OCEPP); Corina Rodríguez Enríquez (CIEPP-CONICET, DAWN); Francisco Cantamutto (IIESS UNS-CONICET, SEC); Gustavo García Zanotti (UNR); Juan Ianni (OCEPP); Juan Pablo Bohoslavsky (UNRN-CONICET); Julieta Izcurdia (ELA); Leandro Gómez (FARN), Lucía Cavallero (NUM); Luna Miguens (CELS); Magdalena Rua (FLACSO, FCE - UBA, CCC); Mariana Rivolta (IPYPP); María Emilia Millón (ANDHES, UNT); María Eugenia Marano (Futuros Mejores); Marisa Duarte (IADE); Martín Mangas (UNGS); Maximiliano Geffner; Micaela Fernández Erlauer (OCEPP); Noemí Brenta (UBA); Sergio Carpenter (IADE); Verónica Grondona (Iniciativa por los DDHH en la Política Fiscal).

Contenido

Un Gasto Público equitativo y transparente: orientado a los derechos humanos y libre de privilegios injustificados

Estado de situación

¿De dónde partimos?

Los cambios en 2024: ajuste presupuestario y desfinanciamiento del gasto social

Propuestas

Ampliar y fortalecer la protección social y previsional con enfoque universal y equitativo

- Avanzar hacia una protección previsional universal e inclusiva que asegure el bienestar
- Consolidar un sistema de protección social para personas con discapacidad que garantice derechos
- Ampliar la cobertura y equidad en las transferencias para personas en situación de violencia de género
- Reforzar la protección social y educativa para NNA
- Ampliar el alcance de las licencias remuneradas para Cuidado

Fortalecer la inversión en Infraestructura y Servicios Sociales federales

- Salud
- Educación
- Cuidados
- Emergencias climáticas
- Urbanización de barrios populares; créditos y alquiler social con regulación pública

Limitar la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos: reglas claras y control ciudadano

- Reducir la discrecionalidad en las transferencias
- Fortalecer la participación pública en el ciclo presupuestario
- Reformar el régimen de prórrogas y delegaciones

Transparentar, evaluar y orientar estratégicamente los Gastos Tributarios

- Mejorar la calidad técnica de los informes anuales de Gastos Tributarios
- Fortalecer la evaluación ex ante de los nuevos Gastos Tributarios
- Aumentar la transparencia
- Institucionalizar mecanismos de evaluación y seguimiento ex post de los Gastos Tributarios

Impuestos para la equidad: aliviar a quienes menos tienen, cobrar mejor a los que más concentran

Estado de situación

Regímenes especiales: blindajes para altos patrimonios y grandes empresas

2024 - Comercio exterior: ancla tributaria en tiempos de recesión y privilegios impositivos

2025 - Aumentar la regresividad para sostener la recaudación

El precio del rescate: más deuda, menos federalismo fiscal

Propuestas

Fortalecer la tributación directa y progresiva: que paguen más quienes más tienen

- Ganancias de sociedades
- Impuesto a los ingresos personales
- Impuestos a la riqueza

Amortiguar el sesgo regresivo de los impuestos indirectos y mejorar la eficiencia

- Aliviar la carga del IVA sobre los sectores de menores ingresos mediante reintegros
- Disminuir la carga de ingresos brutos para pequeños contribuyentes, promover la integración territorial de cadenas manufactureras y contribuir al sostenimiento de la vida cotidiana y el ambiente
- Aliviar la carga del impuesto a los débitos y créditos bancarios en la economía real y gravar más la renta financiera
- Designar las políticas clave en la Organización Social del Cuidado como destino específico de los tributos indirectos

Anexo I - "Amarre normativo" del REIBP - Cuadro resumen de cambios normativos

Anexo II - Recomendaciones del FMI por impuesto

Combatir la evasión y el abuso fiscal estructurales con más transparencia, cooperación y mejor regulación

Estado de situación

Evasión y elusión impositiva de los grandes actores económicos: un problema estructural en la Argentina

Medidas recientes: retrocesos en la lucha contra la evasión y abuso fiscal

Propuestas

Transparentar y democratizar el acceso a la información sobre la titularidad de los grandes patrimonios y los beneficiarios de las políticas de incentivo fiscal

Reforzar la fiscalización y cooperación internacional sobre criptoactivos

Fortalecer la lucha contra el abuso fiscal y la manipulación de los precios de transferencia

Limitar la sanción de nuevas amnistías fiscales

Desalentar el cambio de la residencia fiscal y el aprovechamiento de regímenes fiscales especiales para empresas y personas de la Argentina

Establecer un criterio de actualización de las multas de la Ley de Procedimiento Tributario

Auditar la deuda, aliviar su carga y articular estrategias para ampliar el espacio fiscal con justicia social

Estado de situación

Pasado, presente y futuro de la deuda

- La deuda determina un círculo vicioso que sostiene un modelo de financierización, extractivismo y dependencia por sobre un modo de desarrollo justo
- La deuda y el ajuste fiscal. Un mecanismo de redistribución regresivo del ingreso
- La deuda nos afecta la vida cotidiana

Propuestas para abordar la deuda: Alivios que permitan cumplir con los compromisos democráticos

- La deuda pública debe evaluarse por su impacto en el desarrollo nacional y los derechos humanos, no solo por su viabilidad financiera
- La transparencia y el control democrático son esenciales para una deuda legítima

La Argentina sola no puede. La cooperación internacional es clave para mejorar las reglas del juego

Introducción

Con el cambio de gestión, a fines de 2023, la Argentina ha experimentado un nuevo giro en la orientación de sus políticas públicas, abriendo una etapa en la cual la discusión fiscal ha ganado protagonismo. Con una agenda centrada en el equilibrio fiscal y una redefinición drástica del rol del Estado, el gobierno ha sacudido la conversación sobre cuestiones como la función de la política económica, el grado de expansión de la intervención estatal frente al mercado o el modo en que los bienes y servicios básicos deben ser cubiertos. Dicha propuesta vino acompañada de un discurso que no solo reniega fuertemente del valor de la justicia social, sino que, incluso, la señala como una de las causas de la decadencia nacional.

Este quiebre se produjo luego de más de una década de estancamiento económico, acompañado de un problema inflacionario cada vez más acuciante. Los problemas macroeconómicos, unidos a la persistencia de graves deficiencias en la eficacia distributiva del gasto público y un sistema político con rasgos de corrupción sistémica, agudizaron el descreimiento sobre el rol del Estado y su importancia en el cumplimiento de derechos sociales y económicos.

El clima de descontento hacia el sistema político derivó en el ascenso de una propuesta de extrema derecha que inicialmente puso su principal foco en la política fiscal. Con el diagnóstico explícito de que el Estado es el problema y no la solución, el Poder Ejecutivo instaló como eje de su política la obtención de superávit y la reducción de la inflación, y lo logró a través del mayor recorte del gasto público implementado desde la crisis de 2002.

Como ya ha sucedido en otros momentos en la política fiscal, los cambios se llevaron adelante en un contexto de crisis, sin debates participativos y un alto grado de discrecionalidad. Por primera vez desde el retorno de la democracia, el país funcionó durante dos años consecutivos sin Presupuesto aprobado por el Poder Legislativo. La prórroga presupuestaria se convirtió en una de las herramientas —junto con el uso de facultades delegadas, decretos de necesidad y urgencia y leyes aprobadas por el Congreso— que permitió al Poder Ejecutivo avanzar en su programa de ajuste fiscal. La distribución de esta reducción no fue uniforme, siendo especialmente afectadas las partidas destinadas a los sectores más vulnerables, y debilitando el carácter progresivo del gasto público. Un 50% del total del ajuste provino de la disminución de transferencias a Servicios sociales, destacándose el impacto en Jubilaciones y Pensiones, Educación, Agua potable y alcantarillado y Vivienda y urbanismo. Y afectaron fuertemente a poblaciones especialmente vulnerables a partir, por ejemplo, del recorte a políticas de acompañamiento a mujeres víctimas de violencia de género y personas con discapacidad, entre otras.

El estándar de no regresividad en materia de derechos exige que las medidas de recorte se justifiquen de manera exhaustiva y se demuestre que son necesarias y proporcionales, minimizando al máximo

los impactos negativos, algo que en general no sucedió. Otra parte sustantiva de los recortes se concentraron en la Obra pública, con fuertes implicancias en la infraestructura del interior del país.

La otra parte relevante de la agenda fiscal impulsada por el Poder Ejecutivo fue la vinculada al plano impositivo. La fuerte disminución de la carga tributaria prometida, sostenida en una narrativa que considera que los impuestos son un “robo estatal”, no se concretó hasta ahora. Ante la prioridad de conservar el superávit, el gobierno restituyó el pago del impuesto a las ganancias para la cuarta categoría a los trabajadores y mantuvo su dependencia de los gravámenes al comercio exterior. Sin embargo, en contraste, aplicó cambios que redujeron el principal impuesto nacional al patrimonio —Bienes Personales— y creó regímenes especiales para grandes empresas y personas de altos ingresos: el Régimen de Incentivos para las Grandes Inversiones (RIGI), el Régimen de Regularización de Activos (una amnistía fiscal, mal llamada “blanqueo”) y el Régimen Especial de Bienes Personales (REIBP).

En paralelo, se han mantenido las exenciones fiscales a empresas e individuos, estas implican recursos equivalentes a más del 10% del gasto público nacional. Lo problemático no es solo el monto de los recursos sacrificados en un contexto de fuerte recorte en el área social, sino que estos “gastos indirectos” continúan operando en condiciones de mayor opacidad que el gasto directo: carecen de plazos, renovaciones condicionadas o mecanismos de evaluación, lo que limita la transparencia y debilita la rendición de cuentas.

Un elemento adicional que incide sobre la orientación fiscal es la dinámica de la deuda pública. El peso de los vencimientos en el corto plazo y la necesidad de cumplir con compromisos externos, en particular con el Fondo Monetario Internacional (FMI), restringen la capacidad de maniobra y reducen el espacio fiscal disponible necesario para garantizar los derechos humanos. La prioridad asignada a la cancelación de servicios de la deuda condiciona la asignación de recursos y limita las posibilidades de expandir el gasto social o la inversión en infraestructura, reforzando el carácter restrictivo del esquema fiscal vigente.

La evasión y elusión impositivas —especialmente la de los sectores de mayores ingresos— son fenómenos que no solo implican una pérdida enorme de recursos, sino que vuelve más desigual al sistema. Actualmente, alrededor de la mitad de lo que podría recaudar en gravámenes centrales como impuesto al valor agregado (IVA) y Ganancias se pierde, esto constituye un limitante estructural perpetuado a través de una serie de incentivos que conducen a prácticas indeseadas: amnistías repetidas, sanciones irrisorias y una cultura fiscal caracterizada por la tolerancia social hacia el incumplimiento.

Es necesario reconocer que los problemas de la política fiscal no se explican únicamente por las restricciones coyunturales. Nuestro sistema político favorece un escenario en el cual se afecta desproporcionadamente a los sectores con menos capacidad de influencia, mientras se beneficia a los grupos que cuentan con un acceso más directo a quienes toman las decisiones. De este modo, la asignación de recursos públicos se distorsiona en perjuicio de los grupos vulnerabilizados, incrementando desigualdades y debilitando la confianza ciudadana en la democracia y en el Estado.

La respuesta a estas deficiencias no puede ser el desmantelamiento del Estado, sino su reconstrucción sobre bases más sólidas de transparencia, control democrático y garantía de derechos.

Pensar el futuro de la política fiscal

En marzo de 2022 un grupo de especialistas, investigadorxs y organizaciones de la sociedad civil de la Argentina nos reunimos para discutir, proponer e instalar en la agenda pública otras perspectivas sobre estas temáticas. Así surgió el Espacio de Trabajo Fiscal para la Equidad (ETFE), una red que pretende aportar análisis técnicos, políticos y culturales que permitan disputar narrativas en torno a la fiscalidad, con perspectiva de derechos humanos y género. Este documento no busca presentar un mero análisis de aspectos coyunturales, sino proponer cambios concretos para que la política fiscal sea una herramienta para realizar plenamente los derechos de la ciudadanía, reducir la pobreza y la desigualdad y sostener un modelo de desarrollo inclusivo, sostenible y democrático.

Partimos de reconocer los serios problemas estructurales que no fueron debidamente atendidos durante las últimas décadas. Nos referimos, por ejemplo, a un sistema impositivo regresivo en el que la mayor parte de la recaudación proviene de impuestos al consumo (como IVA e ingresos brutos [IIBB]), con un aporte exiguo por parte de los gravámenes al patrimonio y con numerosas exenciones que se han transformado en privilegios.

El equilibrio fiscal puede ser una condición relevante para la sostenibilidad económica del país, pero, como cualquier política, debe llevarse a cabo dentro de los límites que la Carta magna prescribe. Esto implica respetar el fuerte compromiso constitucional con los derechos sociales, evitar la adopción de medidas que sacrifiquen los derechos o consideren a alguna persona o grupo como medio para lograr objetivos generales, y reconocer el rol destacado del Estado para satisfacer dichos derechos. Sin minimizar las dificultades que puede involucrar llevarla adelante, una reforma fiscal integral es necesaria, pero con una orientación totalmente distinta de las ya implementadas en nuestro país. Existen caminos alternativos para ordenar las cuentas públicas y respetar los derechos: un sistema tributario progresivo, con reglas claras, control democrático y mecanismos eficaces contra la evasión y la elusión, que permita generar los recursos necesarios sin trasladar el peso del ajuste a los sectores más vulnerables.

Sabemos que llevar adelante estos cambios representa un desafío enorme y que para avanzar es necesario instalar la importancia de un programa fiscal como eje central de cualquier política pública que busque el cumplimiento de derechos, el desarrollo y la reducción de la desigualdad.

Consideramos imprescindible repolitizar y democratizar la discusión sobre la administración fiscal desde una visión amplia, robusta e igualitaria. La dimensión fiscal en la conversación pública ya está instalada, sin embargo, para enriquecer el debate es imprescindible incluir otras perspectivas y mostrar que existen otros caminos. Por eso, este documento no está pensado para el debate técnico-académico sino para que circule entre quienes se ven directamente afectados por estas decisiones y quieren herramientas para participar en la construcción de un camino alternativo.

El texto se estructura en cuatro apartados que comparten una misma organización: una primera sección de diagnóstico, que contextualiza los problemas estructurales de la política fiscal que atravesaron los gobiernos a lo largo de la historia y profundiza en las medidas implementadas por la actual administración, y una segunda sección destinada a proponer medidas concretas. Esta lógica responde a una convicción central: no alcanza con describir las deficiencias y retrocesos tanto de larga data y como los recientes, es necesario también delinear alternativas viables que puedan discutirse públicamente y convertirse en ejes de acción política y social.

El primer apartado, “Un gasto público equitativo y transparente: orientado a los derechos humanos y libre de privilegios injustificados”, examina los efectos del ajuste y el desfinanciamiento en los servicios esenciales, y plantea propuestas para ampliar la protección social, invertir en infraestructura y fortalecer la transparencia y el control ciudadanos.

En segundo término, “Impuestos para la equidad: aliviar a quienes menos tienen, cobrar mejor a los que más concentran”, analiza las tendencias regresivas del sistema tributario y propone una reforma que incremente la tributación progresiva, reduzca el peso de los impuestos al consumo y asegure mayor equidad en la distribución de las cargas fiscales.

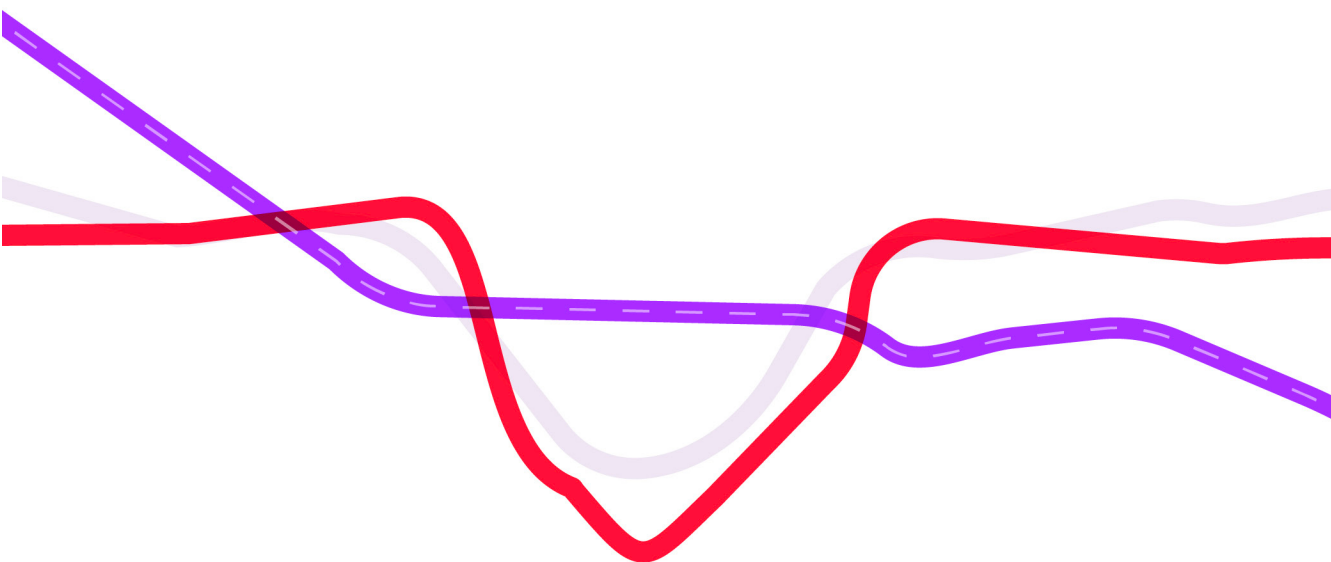
El tercer capítulo, “Combatir la evasión y el abuso fiscal estructurales con más transparencia, cooperación y mejor regulación”, muestra cómo la evasión y elusión de los sectores de mayor capacidad contributiva erosionan los recursos públicos y la legitimidad del sistema, y plantea medidas concretas para limitar amnistías, transparentar la información sobre patrimonios y reforzar la cooperación internacional.

Finalmente, el cuarto, “Auditar la deuda, aliviar su carga y articular estrategias para ampliar el espacio fiscal con justicia social”, aborda la deuda pública como un condicionante estructural de la política fiscal, y propone auditorías integrales, alivios de deuda de acuerdo con criterios de sostenibilidad basados en derechos humanos y mecanismos de cooperación internacional en materia de deuda soberana que permitan liberar recursos para el desarrollo inclusivo y sostenible.

En este escenario, creemos que discutir los problemas estructurales de la política fiscal y diseñar alternativas que pongan en el centro los derechos humanos y la equidad es una tarea ineludible. No se trata solo de reparar los efectos de las políticas recientes, sino de transformar un sistema que, desde hace décadas, reproduce desigualdades y limita la capacidad del Estado para garantizar bienestar y cumplir el amplio marco de derechos sociales que nuestra Constitución exige honrar.

En síntesis, este documento reúne propuestas concretas para construir una política fiscal progresiva, democrática y sostenible. Nuestro objetivo es aportar herramientas para repensar cómo se distribuyen los recursos y las responsabilidades, cómo se fortalece la transparencia y cómo se asegura que la política fiscal deje de reforzar la desigualdad para convertirse en una verdadera palanca de respeto a derechos, desarrollo inclusivo y justicia social.

Un Gasto Público
equitativo y transparente:
orientado a los derechos
humanos y libre de
privilegios injustificados



Estado de situación

¿De dónde partimos?

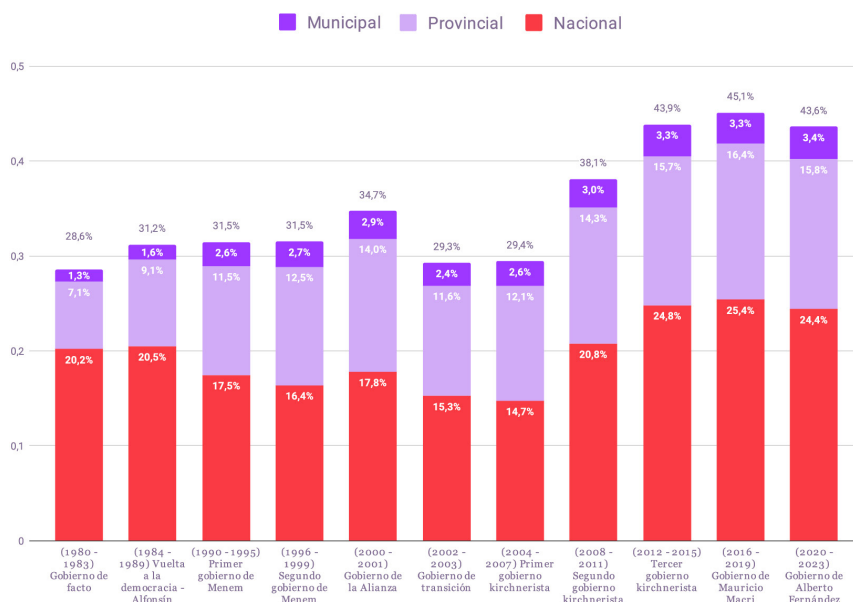
Durante las últimas dos décadas, la Argentina vivió un proceso de expansión del Gasto Público que amplió la presencia del Estado. Luego de la crisis de la convertibilidad, el gasto consolidado como porcentaje del PIB creció de forma constante, alcanzando un pico en 2016 (47,3%) (Gráfico 1).

En términos de composición, el crecimiento estuvo fuertemente orientado a sostener políticas sociales. El gasto en Servicios sociales represen-

tó, de forma persistente, la mayor parte del Gasto Público. Como ejemplo, el gasto consolidado en Previsión pasó de representar 6,85% del PIB en el periodo 2004-2007 a 11,44% en 2016-2019, reflejando un patrón en el cual las funciones sociales confirmaron su centralidad.

Otro componente clave de la trayectoria del Gasto fue el aumento de los subsidios económicos, respecto de niveles de la segunda mitad de la década de 1990, especialmente en Energía y

Gráfico 1. Gasto Público consolidado como porcentaje del PIB por nivel de gobierno. Periodo 1980-2023

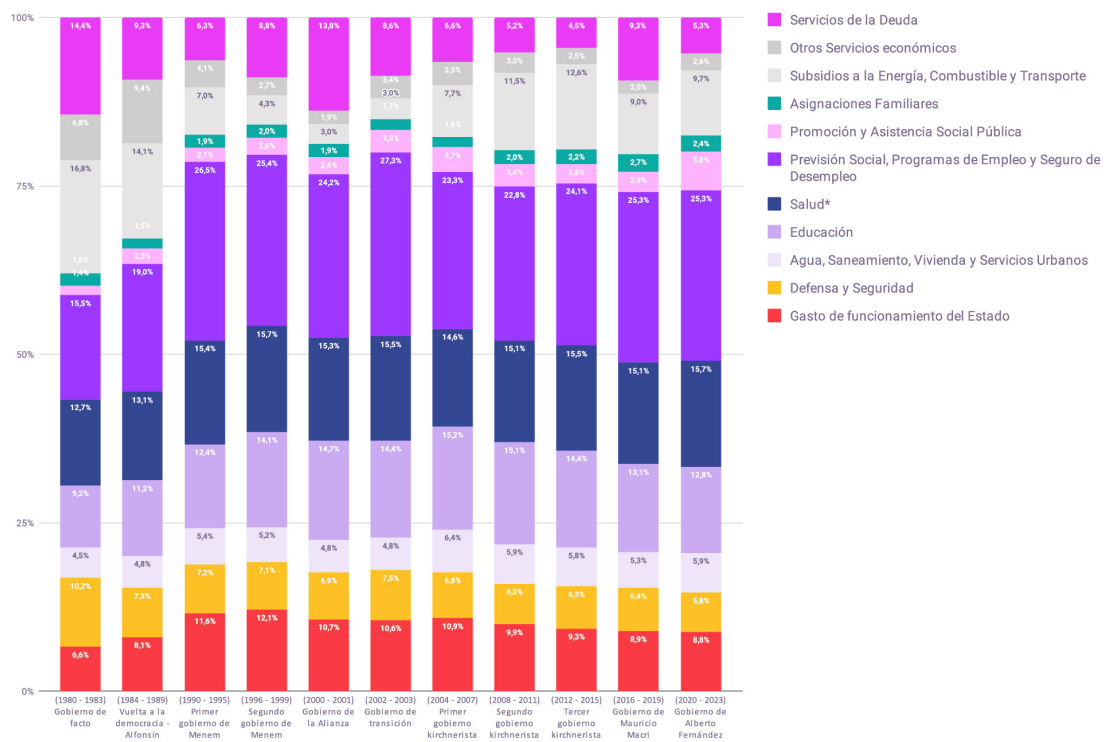


Fuente: ETFE en base a MEcon.

Transporte. Entre 1998 y 2023, dichos recursos se duplicaron en términos del PIB¹. Sin embargo, a diferencia de otras áreas del gasto, los subsidios carecieron de mecanismos sólidos de control social, transparencia y orientación redistributiva, derivando en un esquema regresivo, fiscalmente costoso y con efectos negativos sobre el sector externo².

En el área Educación, los esfuerzos iniciados en 2005 con la Ley de Financiamiento Educativo, que permitieron elevar la inversión a cerca de 6% del PIB, no se tradujeron en mejoras proporcionales en la calidad del servicio, ni el rendimiento escolar³, ni lograron establecer mecanismos efectivos para sostener, en contextos de crisis, el

Gráfico 2. Composición del Gasto Público consolidado. Periodo 1980-2023



Fuente: ETFE en base a MEcon

1 La expansión del gasto en servicios económicos (subsidios a la energía combustible y el transporte) durante la década del 2000 se destinó a transferencias a empresas privatizadas y alcanzó niveles similares a los de los años 80, pero, a diferencia de ese periodo —que se orientó a financiar a empresas públicas deficitarias—, en esta ocasión se destinó a subsidiar empresas privatizadas.

2 Véase Jorge Puig y Leandro Salinardi, "Argentina y los subsidios a los servicios públicos: un estudio de incidencia distributiva", CEDLAS, UNLP, 2015, <https://ideas.repec.org/p/dls/wpaper/0183.html>; Silvina Carrizo et al., "¿Son los subsidios a la energía una herramienta efectiva para reducir las inequidades sociales?", CAMARCO, 2022, <https://www.camarco.org.ar/wp-content/uploads/2022/04/Son-los-subsidios-a-la-energia-una-herramienta-efectiva.pdf>; Evelin Golstein et al., "Efectos macroeconómicos del déficit del sector energético en la Argentina en el período 2003-2014", Realidad Económica N° 298, feb.-mar. 2016, pp. 32-52, <https://core.ac.uk/download/pdf/158839051.pdf>.

3 En la Argentina existen varias deudas en la cobertura, ya que todavía es materia pendiente la universalidad de la sala de 3 años, la ampliación de la jornada extendida/completa en primaria y persisten los desafíos respecto de la terminalidad en el nivel secundario (Gabriela Marzonetto et al., Inversión pública en servicios de cuidado en Argentina: Cobertura de déficits, generación de empleo, esfuerzos fiscales e impactos económicos, OIT, 2022).

salario real docente⁴. Algo similar ocurre con la inversión pública en Salud. El Estado destina una parte significativa de los recursos a la atención sanitaria pública, al fortalecimiento de las Obras Sociales y a la cobertura de las personas mayores a través del Programa de Atención Médica Integral (PAMI)⁵, con un promedio cercano a 6,8% del PIB desde 2012. Sin embargo, las personas deben realizar un gasto de bolsillo considerable para completar su cobertura⁶, las condiciones de trabajo de los y las profesionales de la salud son precarias⁷ y la calidad de la atención sanitaria está socioeconómica y territorialmente fragmentada⁸. La experiencia da cuenta de que en materia de Educación y Salud no solo es necesario fijar pisos mínimos e incrementales de inversión pública sino también trabajar para que el gasto llegue de forma eficiente e igualitaria a sostener los derechos, y, a la par, avanzar en reformas para mejorar la calidad de los servicios y de las condiciones laborales de sus trabajadores.

En la Argentina resulta difícil analizar el Gasto Público sin considerar los ciclos de endeudamiento. En los periodos de mayor endeudamiento —como durante la última dictadura, la crisis de fines de los 90 y el lapso 2016-2019—, el país llegó a destinar más de 4 puntos del PIB al pago de la deuda, priorizando este rubro por encima de los servicios sociales. Durante la dictadura,

por ejemplo, se gastaba \$1,5 en deuda por cada peso invertido en Educación. En la crisis de comienzos de siglo, por cada peso invertido en Educación, 90 centavos se destinaban a la deuda; y en el ciclo 2016-2019, 70 centavos. En contraste, entre 2003 y 2015, por cada peso destinado a Educación solo entre 30 y 40 centavos se dirigieron al servicio de la deuda.

Junto con el crecimiento del Gasto Público social y económico, otro aspecto clave de la política fiscal argentina ha sido el peso creciente de los Gastos Tributarios, es decir, los recursos que el Estado deja de recaudar al otorgar beneficios fiscales a ciertos sectores o actividades. Aunque no figuran como partidas del Presupuesto, estos mecanismos funcionan como transferencias indirectas que erosionan la base impositiva y reducen los ingresos disponibles para financiar políticas públicas.

Los cambios en 2024: ajuste presupuestario y desfinanciamiento del gasto social

En 2024, bajo la consigna equilibrio fiscal y reducción del déficit, el gobierno nacional implementó un ajuste del Gasto Público de una magnitud inédita desde la salida de la convertibilidad. Esta política

⁴ Por ejemplo, según Argentinos por la Educación ("Variación real del salario"), entre 2009 y 2018 los salarios docentes cayeron en promedio 12,8% y, como muestra el CIPPEC ("Evolución del salario docente"), su poder adquisitivo resulta altamente sensible al ciclo económico, convirtiéndose en un factor de ajuste durante las recesiones.

⁵ Técnicamente denominado Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP).

⁶ Por ejemplo, las estadísticas disponibles entre 2017 y 2022 señalan que el gasto privado en Salud representa entre el 3,5% y el 4,5% del PIB, dependiendo el año (MSal., Gasto en salud en Argentina. Análisis para 2017-2022, abril 2025).

⁷ Las malas condiciones laborales padecidas, el pluriempleo y el burn out impacta de manera crítica en los profesionales de la salud (MTEySS, "Situación ocupacional de los trabajadores de la Rama Salud. Sobre datos de EPH y SIPA", 2021; OPS, "Estudio comparativo de las condiciones de trabajo y salud de los trabajadores de la salud en Argentina, Brasil, Costa Rica y Perú", 2012), especialmente en áreas estratégicas como la formación de médicos residentes (Nicolás Viñas, "Las condiciones laborales de los médicos residentes en el sistema público de salud de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", ponencia ante las XII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2017) y en los puestos vinculados con los cuidados, como la enfermería y la obstetricia (Sol East, Tim Laurence y Elva López Mourel, "COVID-19 y la situación de las trabajadoras de la salud en Argentina", OIT-UNFPA-ONUMujeres; OFERHUS, "Obstétricas. Formación y ejercicio. Estado de situación en Argentina", 2019).

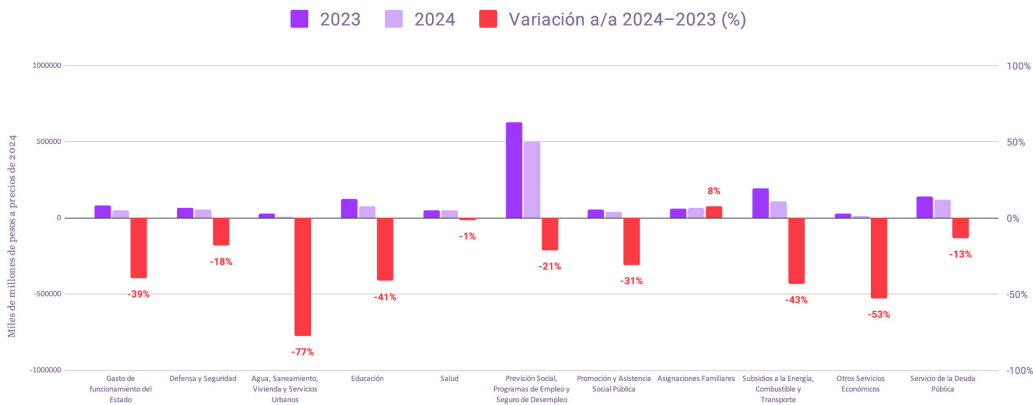
⁸ OPC, "Caracterización del sistema de salud argentino", 2021.

implicó una fuerte reducción del gasto primario en términos reales, particularmente en el ámbito del gobierno nacional⁹. A diferencia de ajustes anteriores, que fueron graduales o focalizados, este se caracteriza por su velocidad y su carácter expansivo: afecta simultáneamente a múltiples áreas, sin más mecanismos de protección para las poblaciones más vulnerables que el incremento de las transferencias monetarias para la niñez.

La eliminación o licuación de programas sociales, la paralización de obras de infraestructura y la reducción drástica de subsidios económicos para las y los consumidores configuran un escenario de retiro del Estado en funciones clave para garantizar derechos y sostener la cohesión social. En consecuencia, el patrón de gasto se

reconfiguró dando lugar a un abandono de las responsabilidades estatales en áreas tradicionalmente prioritarias —tales como el mantenimiento de rutas, cuya carencia agravó las consecuencias de las inundaciones ocurridas en diversas provincias en el primer semestre de 2024—. Esta pérdida de capacidad de intervención estatal contrasta con la persistencia —e, incluso, la profundización— de Gastos Tributarios regresivos, como los previstos en el Régimen de Incentivos para Grandes Inversiones (RIGI), que erosionan el espacio fiscal sin mecanismos de control ni evaluación de resultados. En paralelo, las partidas presupuestarias ambientales sufrieron recortes que van de entre 34% y 81%. Por ejemplo, el Servicio Nacional de Manejo del Fuego sufrió una caída real de 81% respecto de 2023, en un contexto en que los incendios van en aumento.

Gráfico 3. Presupuesto real a precios de 2024 por clasificación del Gasto. Años 2023-2024 y variación interanual



Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto Abierto e INDEC.

Nota: En "Programas de Empleo" se incluye Potenciar Trabajo y Volver al Trabajo. En "Asignaciones Familiares", solo el programa Asignaciones Familiares

⁹ Nadin Argañaraz, "Gasto público consolidado en Córdoba 2022-2024 ¿Qué diferencias tiene con el gasto consolidado del país? ¿Qué desafíos implica llegar al objetivo del 25% del PBI del Pacto de Mayo?", IARAF, 10/1/2025, https://drive.google.com/file/d/1P2Lvbi3xvKyubdluzb0_se5z4r4tbMyO/view

Si bien una de las pocas partidas que se amplió en 2024 fue la Asignación Universal por Hijo/a (AUH), este aumento convivió con un fuerte desfinanciamiento de funciones esenciales como Salud, Educación, Vivienda y Cuidados. El refuerzo de algunas transferencias monetarias, sin una estrategia integral que articule ingresos con servicios públicos universales y de calidad, no garantiza el acceso efectivo a derechos ni revierte la fragmentación del sistema de protección social. Por el contrario, consolida una lógica focalizada y compensatoria, en un contexto en el que el Estado se retrae y delega en los hogares —principalmente monomarentales— la sostenibilidad de la vida cotidiana.

En el plano subnacional, el Gasto Público provincial también reflejó este desplazamiento regresivo. Tal como se observa en la Tabla 1, entre 2023 y 2024 se verificó una caída de 10,2% en el Gasto total en términos del PIB, resultado en parte del recorte de transferencias nacionales, que limitó la capacidad de las jurisdicciones para sostenerse. El impacto se concentró en los Servicios sociales, que representaron casi la mitad del ajuste. Dentro de este bloque, la Educación —

un sector fuertemente feminizado— fue la función más afectada, aportando por sí sola un tercio de la contracción total. A ello se sumó la marcada reducción de los gastos en Servicios económicos que profundizó el retiro estatal de áreas estratégicas para el desarrollo productivo y la integración territorial. De este modo, el ajuste provincial no solo acompañó la tendencia nacional de desfinanciamiento del gasto primario, sino que, además, se concentró en funciones esenciales para la cohesión social y el desarrollo.

El ajuste fue posible gracias a un sistema presupuestario cada vez más degradado, en el que facultades que originalmente correspondían al Congreso han sido progresivamente delegadas al Poder Ejecutivo. Esta dinámica se combina con la ausencia de mecanismos que permitan actualizar de manera sistemática el Presupuesto vigente frente a contextos de alta inflación. En este marco, las prórrogas de la vigencia del Presupuesto por dos años consecutivos, sin contemplar el incremento generalizado de precios, operó, en los hechos, como una herramienta de ajuste encubierto.

Tabla 1. Ejecución presupuestaria provincial* - Gastos por finalidad y función en % de PIB

FINALIDAD	FUNCIÓN	2023	2024	VARIACIÓN a/a
Administración gubernamental		3,66%	3,37%	-7,95%
Deuda Pública		0,36%	0,26%	-26,51%
Servicios de Seguridad		1,61%	1,47%	-8,94%
Servicios Económicos		1,37%	1,02%	-25,40%
Servicios Sociales		9,64%	8,82%	-8,44%
	Agua potable y Alcantarillado	0,18%	0,16%	-11,68%
	Ciencia y Técnica	0,01%	0,01%	-4,59%
	Educación y Cultura	4,26%	3,70%	-12,99%
	Otros Servicios urbanos	0,16%	0,17%	5,37%
	Promoción y Asistencia Social	0,65%	0,65%	0,29%
	Salud	1,81%	1,80%	-0,67%
	Seguridad Social	2,16%	2,05%	-5,43%
	Trabajo	0,04%	0,04%	-11,22%
	Vivienda y Urbanismo	0,36%	0,25%	-31,56%
Total		16,64%	14,95%	-10,17%

* No incluye a las provincias de La Pampa y San Luis por no contar con datos actualizados al cuarto trimestre de 2024.
Fuente: Elaboración propia en base a DNAP e INDEC.

Propuestas

Ampliar y fortalecer la protección social y previsional con enfoque universal y equitativo

El sistema de Seguridad Social es el componente más relevante del Gasto Público argentino. Su centralidad se consolidó en un contexto de alta informalidad laboral y políticas de inclusión mediante esquemas semicontributivos y no contributivos, y seguirá siendo clave ante el agotamiento del bono demográfico, es decir, el acelerado envejecimiento poblacional. Como resultado, el régimen combina una amplia cobertura con baja proporcionalidad estrictamente contributiva, y se financia de manera procíclica, principalmente a través de aportes y contribuciones de la Seguridad Social, de asignaciones específicas de impuestos indirectos¹⁰ y de aportes del Tesoro Nacional, lo que, además, lo expone a la discrecionalidad de cada gobierno. En los últimos años, este esquema mostró crecientes tensiones.

Se requiere mejorar el financiamiento de la Seguridad Social para hacerlo más resiliente a los vaivenes económicos y fortalecer la solidaridad entre quienes tienen empleos registrados y quienes reciben prestaciones. Para ello, es necesario diversificar las fuentes de financiamiento, sumando tributos menos volátiles, en el marco de una estrategia de desarrollo económico que amplíe la generación de empleo formal.

1. Avanzar hacia una protección previsional universal e inclusiva que asegure el bienestar

El Gasto previsional para personas adultas mayores, que concentra una porción significativa del Gasto corriente, ha sido recurrentemente utilizado como variable de ajuste, a través de cambios en la fórmula de movilidad o de incrementos por debajo de la inflación, lo que deterioró el poder adquisitivo de las jubilaciones. Durante 2024, el ajuste del Sistema Previsional explicó la mayor parte del recorte del Gasto primario¹¹, lo que evidencia su uso como variable de ajuste estructural. Además, la moratoria previsional, que constituye una herramienta fundamental para el acceso a la jubilación de las personas adultas mayores que no lograron completar los años de aportes requeridos¹², se discontinuó en 2025. El 64% de las jubilaciones vigentes se otorgaron a través de moratorias, y tres de cada cuatro beneficiarios son mujeres¹³. En este contexto, la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) —un programa no contributivo de transferencias de ingresos condicionado— constituye hoy la única vía de acceso a la cobertura. Sin embargo, pese a su objetivo de universalizar la Seguridad Social para las personas mayores, excluye a las mujeres de entre 60 y 65 años, ya en edad jubilatoria, y el monto del beneficio resulta insuficiente para cubrir las necesidades básicas. La falta de renovación del esquema actual de moratoria y la ausencia de alternativas inclusivas exponen a amplios sectores al riesgo de exclusión previsional.

¹⁰ Algunos de ellos ya discontinuados, como el impuesto PAIS.

¹¹ Según datos de la OPC, el gasto en Jubilaciones y Pensiones cayó 15% interanual en términos reales, representando el 20% del ajuste total sobre el Gasto Público primario nacional (Análisis de la ejecución presupuestaria de la Administración Nacional 2024, <https://opc.gob.ar/ejecucion-presupuestaria/ejecucion-mensual-base-devengado/analisis-de-la-ejecucion-presupuestaria-de-la-administracion-nacional-2024/>).

¹² Lo cual afecta especialmente a las mujeres, que tienen trayectorias laborales más inestables al ser las principales proveedoras de Cuidado no remunerado en sus familias.

¹³ ANSeS, Informe de Estadísticas de la Seguridad Social, 1er Trimestre 2025, <https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/2025-08/Informe%20de%20Estad%C3%ADsticas%20de%20la%20SS%20I%20Trim.%202025.pdf>

Se recomienda:

Avanzar hacia la universalización de la protección previsional con foco en personas adultas mayores. Transformar el Sistema Previsional a una clave inclusiva y sostenible, reconociendo trayectorias laborales informales y diversas, tendiendo hacia un esquema de cobertura universal que reconfigure el acceso a las prestaciones contributivas. Así, resulta necesario revisar los principales componentes del régimen actual:

- Incorporar indicadores que reflejen no solo la inflación, sino también la evolución de salarios y productividad al cálculo de la movilidad previsional.
- Reconfigurar la edad de retiro, dotando al sistema de mayor flexibilidad para contemplar diferentes trayectorias de vida y trabajo.
- Revisar y fortalecer el régimen de pensiones por fallecimiento, asegurando su suficiencia y cobertura.
- Fortalecer la institucionalidad orientada a la evaluación de los regímenes excepcionales, sean estos especiales o diferenciales.
- Fortalecer las capacidades estatales para evaluar las tendencias de largo plazo del Sistema Previsional argentino.
- Abordar la pobreza en la vejez desde una perspectiva integral, garantizando un haber mínimo que se vincule a una canasta básica de consumo para personas mayores y que permita cubrir necesidades básicas. A su vez, se debe garantizar el acceso a la salud, a medicamentos y solventar las necesidades de cuidado, en función de promover la autonomía de los adultos mayores.

2. Consolidar un sistema de protección social para personas con discapacidad que garantice derechos

La Argentina cuenta con un sistema de Pensiones no Contributivas, mal llamadas por “invalidez laboral”¹⁴, una prestación de protección social que actualmente alcanza a 1.180.473¹⁵ personas. En septiembre de 2024, el Poder Ejecutivo modificó su reglamentación, restableciendo requisitos restrictivos —previamente cuestionados

por la Justicia y por organismos internacionales— que habían sido derogados, y avanzó en una auditoría masiva que no garantizó accesibilidad ni apoyos adecuados, impidiendo a las personas ejercer su derecho de defensa. Como resultado de ello, a julio de 2025 se habían suspendido más de 65.000 pensiones¹⁶.

Se recomienda:

- Reformar la política de Pensiones

Impulsar una reforma del sistema de Pensiones que respete la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, asegurando que

- se realice por ley formal del Congreso de la Nación, de modo que los requisitos para acceder a estas prestaciones solo puedan ser modificados por el cuerpo en el que están representadas todas las fuerzas políticas;
- supere el paradigma de la “invalidez laboral”, dado que no existen personas “válidas” e “inválidas” para el trabajo, sino que —en línea con los postulados del modelo social de la discapacidad— todas pueden desarrollar actividades laborales en la medida en la que se le brinden las condiciones de accesibilidad, los apoyos y los ajustes que requieran;
- habilite la compatibilidad entre la pensión y el desarrollo de actividades laborales, a fin de

¹⁴ Prestación instituida por el artículo 9 de la ley 13.478 y reglamentada a través del decreto 432/1997.

¹⁵ Información del Boletín Estadístico de la Seguridad Social, junio 2025, último dato actualizado, <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridadsocial/bess>

¹⁶ “Avanzan las auditorías: ya se registran más de 65.000 suspensiones de Pensiones por Invalidez Laboral”, <https://www.argentina.gob.ar/noticias/avanzan-las-auditorias-ya-se-registran-mas-de-65000-suspensiones-de-pensiones-por-invalidez>

promover la inclusión laboral de las personas con discapacidad, en reconocimiento de la precariedad de los empleos a los que suelen acceder (trabajo no registrado, bajos salarios, contratos a tiempo determinado, tareas no acordes a la propia formación, etc.);

- prevea montos suficientes para asegurar un nivel de vida adecuado. Esos montos deben ser flexibles y determinarse en función de la situación en la que se encuentra cada persona y de los niveles de apoyo que requiere para el desarrollo de sus actividades cotidianas, considerando gastos adicionales (contratación de asistentes personales, ampliaciones a la vivienda, instalación de dispositivos tecnológicos de accesibilidad, etc.);
- elimine la consideración de los ingresos y bienes del grupo familiar de las personas con discapacidad para definir su posibilidad de acceso, ya que ello vulnera el derecho a la vida independiente y refuerza visiones asistencialistas que las conciben como una “carga” para sus familias;
- regule plazos acotados para decidir sobre su otorgamiento, al tratarse de prestaciones que las personas suelen necesitar para cubrir necesidades básicas y urgentes.

- Fortalecer el sistema de servicios que se provee a las personas con discapacidad

- Establecer un esquema de financiamiento sostenible para el sistema de prestaciones regulado por la ley 24.901 —que incluye terapias de rehabilitación, transporte accesible, medicamentos, prótesis, órtesis, y otras—, garantizando un mecanismo de actualización automática y periódica que contemple la evolución de la inflación y de los salarios.
- Adecuar las prestaciones y servicios a lo que dispone la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, lo que supone dejar de financiar propuestas que vulneran derechos (por ejemplo, la institucionalización en hospitales psiquiátricos o la escolarización en establecimientos de educación especial) e incorporar otras que los garantizan (por ejemplo, la asistencia personal, las viviendas asistidas o los servicios de apoyo a la educación inclusiva).

3. Ampliar la cobertura y equidad en las transferencias para personas en situación de violencia de género

El recorte y la reconfiguración de políticas claves para la autonomía económica de mujeres y diversidades en situación de violencia de género también han debilitado la protección social. Un caso paradigmático es el Programa Acompañar —de acompañamiento a mujeres y LGBTI+ en situación de violencia de género— cuya ejecución presupuestaria cayó 90% en términos reales entre 2023 y 2024, reduciendo la cobertura de más de 100.000 personas asistidas a apenas 434¹⁷

Esta fragmentación se agrava en los hogares encabezados por mujeres y diversidades, que presentan tasas de pobreza significativamente más altas y mayores restricciones para acceder a ingresos autónomos. Entre las causas estructurales se encuentra el incumplimiento masivo de las obligaciones alimentarias, que afecta a más de la mitad de las madres que no reciben ningún aporte del progenitor no conviviente, y a una gran proporción que lo percibe de forma irregular. Esto limita la autonomía económica, vulnera derechos de niñas, niños y adolescentes (NNA) y amplía las brechas de género¹⁸.

Se recomienda:

Promover la autonomía económica de quienes asumen en soledad las responsabilidades de cuidado y prevenir la pobreza infantil, y para ello:

- relanzar y rediseñar el Programa Acompañar como política central de acompañamiento eliminando el requisito de la judicialización previa y articulando con apoyos en cuidado infantil, patrocinio jurídico, empleo y salud¹⁹
- Crear una transferencia específica para hogares con juicios de alimentos en trámite o incumplimientos comprobados.

¹⁷ A las restricciones presupuestarias se sumaron cambios normativos que acortaron la duración de la prestación de seis a tres meses e impusieron como requisito la denuncia formal, limitando el acceso y debilitando su rol preventivo. En 2025, la partida presupuestaria del programa dejó de figurar en los registros oficiales y no hay claridad sobre su situación operativa ("Análisis de las partidas vinculadas a género en el Proyecto de Presupuesto 2026", ACIJ y ELA, https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2025/10/Informe-ACIJ-ELA-Presupuesto-Genero-2026-2.pdf?utm_source=mailup&utm_medium=email&utm_campaign=general).

¹⁸ Véase "Un futuro mejor es uno con políticas transfeministas", Futuros Mejores, https://futurosmejores.com.ar/wordpress/wp-content/uploads/2025/05/Futuros-Mejores-Políticas-Transfeministas_FINAL-22-DE-MAYO.pdf

¹⁹ Ibidem.

4. Reforzar la protección social y educativa para NNA

- Garantizar una protección de ingresos equitativa para NNA

En la Argentina 1 de cada 2 niñas y niños se encuentran en situación de pobreza²⁰. La cobertura del sistema de protección social alcanza a la gran mayoría de NNA a través de tres mecanismos de transferencias de ingresos: (i) la AUH —o Asignación por Embarazo (AUE) en el caso de personas embarazadas—, que alcanza a hogares con ingresos informales y desocupados, complementado por la Prestación Alimentar (PA) —cuyo monto es variable según cantidad de hijas/os—; (ii) las asignaciones familiares (AAFF) destinadas a trabajadores/as formales y distribuidas en cuatro tramos, según sus ingresos sean bajos, medios y medios-altos; (iii) la deducción por hijo/a en el impuesto a las ganancias, que beneficia a familias de ingresos más altos.

En este esquema, el acceso depende exclusivamente de la condición laboral de las personas adultas, y no considera otras necesidades de NNA. Por la falta de perspectiva integral de la política de protección social persisten problemas de desigualdad entre los mecanismos, algunos NNA carecen de protección legal y/o de mecanismos de actualización.

El Poder Ejecutivo Nacional reconfiguró el sistema en 2024. Por un lado, aumentó en valores reales el monto de la AUH²¹ y determinó su actualización mensual según el IPC²². Además, amplió la PA a adolescentes de 15 a 17 años y subió su monto, pero no le dio reconocimiento a nivel de ley y no implementó ningún mecanismo de actualización, por lo que el último año perdió 18% de recursos presupuestarios²³. Las AAFF no fueron priorizadas y su asignación presupuestaria se contrajo 17% en términos reales en 2025²⁴. Por su parte, la deducción de impuesto a las ganancias fue actualizada y es grave su inequidad dado que, su monto mensualizado para 2025 (\$155.003²⁵), la convierte en la transferencia más elevada, superando a la AUH+PA (\$144.315 para 1 hija/o) y es casi tres veces mayor que el tramo de más bajos ingresos de AAFF (\$57.549 en septiembre de 2025²⁶).

Se recomienda:

- **Terminar con la inequidad entre los subsistemas:** avanzar hacia un diseño de los esquemas de transferencias que permita una protección de ingresos más elevada para quienes reciben AUH+PA, seguida por los tramos de AAFF y, por último, quienes deducen del impuesto a las ganancias.

20 INDEC, Condiciones de vida, vol. 9, nro. 7, "Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos", Segundo semestre de 2024, p. 8, https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_03_252282AE14D2.pdf

21 "Aumenta la AUH ANSeS: cuál es el nuevo monto por hijo y cuándo se paga en enero", https://www.anses.gov.ar/noticias/aumenta-la-auh-anses-cual-es-el-nuevo-monto-por-hijo-y-cuando-se-paga-en-enero?utm_source=chatgpt.com

22 Decreto de Necesidad y Urgencia 274/2024.

23 UNICEF, Análisis del Presupuesto Nacional 2025 con foco en niños, niñas y adolescentes, junio 2025, p. 6, <https://www.unicef.org/argentina/informes/analisis-presupuesto-nacional-2025-junio>.

24 Ídem, p. 5.

25 ARCA, Deducciones del artículo 30 de la Ley del Impuesto a las Ganancias del régimen de retención para el periodo enero a junio 2025, <https://www.arca.gov.ar/gananciasYBienes/ganancias/personas-humanas-sucesiones-indivisas/deducciones/documentos/Deducciones-personales-art-30-enero-junio-2025.pdf>

26 ANSeS, res. 297/2025, Montos de asignaciones familiares, asignación universal por hijo y por embarazo para protección social, <https://www.anses.gov.ar/sites/default/files/cartilla/2025-09/Monto-AAFF-09-20.pdf>

→ **Unificación AUH y PA:** la AUH y la PA cubren a las/os mismas/os NNA, se cobra de la misma forma y tiene el mismo objetivo. Por ello, es necesario unificar estas prestaciones dentro de la AUH y así lograr que los ingresos de la PA tengan una protección legal y un mecanismo de actualización que evite su pérdida de valor frente a la inflación.

→ **Elevar el monto del tramo 1 de las AAF:** aun cuando la formalidad es un dato relevante, las/os NNA que viven en hogares que reciben AAF¹ sufren pobreza multidimensional y vulneraciones a sus derechos no muy distantes de quienes cobran AUH+PA. Sin embargo, la protección de ingresos es muy diferente (\$144.315 para AUH+PA de 1 hija/o, \$57.549 para AAF¹ —en septiembre de 2025—). La propuesta redundaría en mayor protección para NNA y, además, evitaría los desincentivos a la formalización del empleo.

• Revalorizar las becas Progresar

El Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (beca Progresar) es una transferencia de ingresos condicionada a la asistencia de clase y al cumplimiento de objetivos educativos cuyo propósito es apoyar a las/os estudiantes en la finalización de sus estudios secundarios. En sus inicios estaba destinada a adultos jóvenes (mayores de 18 años), pero desde 2022, se amplió para cubrir también a adolescentes de entre 15 y 17 años.

La beca, dado su reconocimiento solamente a nivel de resolución ministerial y sin mecanismo de ajuste, sufre regularmente el impacto de los procesos inflacionarios. Aun cuando la capacidad de compra de la beca fue cayendo de forma regular desde su creación, en 2015 y 2024-2025 han sido los dos momentos con mayor afectación de la transferencia²⁷.

Se recomienda:

→ Reconocer legalmente la beca Progresar y establecer un mecanismo de actualización que evite las pérdidas constantes en su capacidad de compra de materiales educativos.

5. Ampliar el alcance de las licencias remuneradas para Cuidado

Las licencias remuneradas para Cuidado de las infancias y adolescencias también están fragmentadas de acuerdo con la inserción laboral de sus progenitores y anudan injustas desigualdades de género. En la Argentina, solo 1 de cada 2 trabajadores tiene acceso a licencias por maternidad y paternidad, en un sistema desigual y heterogéneo, que no contempla a todas las familias ni cubre todas las necesidades de cuidado y que se estructura en base a regímenes fuertemente maternalistas que refuerzan los roles tradicionales de género²⁸.

²⁷ CEPA, "El deterioro del Programa Progresar: licuación y caída en la cobertura", 21/5/2025, <https://centrocepa.com.ar/informes/652-el-deterioro-del-programa-progresar-licuacion-y-caida-en-la-cobertura>

²⁸ UNICEF, "Análisis desde un enfoque de género de la situación de niñas, niños y adolescentes en la Argentina", 2020, <https://www.unicef.org/argentina/media/11591/file/An%C3%A1lisis%20desde%20un%20enfoque%20de%20g%C3%A9nero%20de%20la%20situaci%C3%B3n%20de%20ni%C3%B1as,%20ni%C3%B1os%20y%20adolescentes%20en%20la%20Argentina.pdf>; ELA-UNICEF, "Apuntes para repensar el esquema de licencias

Se recomienda:

→ Ampliar licencias de Cuidado que promuevan la corresponsabilidad parental y ampliar el universo de personas cubiertas: Ampliar a 126 días la licencia para personas gestantes y a 90 días para personas no gestantes y adoptantes, en caso de nacimiento o adopción. Incorporar al régimen a las y los monotributistas (incluyendo monotributistas sociales) y autónomas/os, a través de la creación de una asignación mensual equivalente al salario mínimo vital y móvil (SMVyM) para gestantes, no gestantes y por adopción. Contemplar ca-

sos especiales, estableciendo licencias más extensas para nacimientos prematuros y nacimientos o adopciones múltiples y de NNA con discapacidad²⁹.

→ Ampliar las licencias remuneradas para el Cuidado de manera de reconocer el cuidado no solo de los hijos/as, sino también de otras poblaciones que lo requieran, como personas adultas mayores, personas con enfermedades o discapacidades, así como para la atención y acompañamiento en situaciones de violencia de género.

Fortalecer la inversión en Infraestructura y Servicios Sociales federales

Las políticas de ingresos cumplen un rol importante pero no garantizan por sí solas el acceso efectivo a derechos. Los apoyos monetarios no sustituyen la presencia de equipos de salud en el primer nivel de atención ni garantizan trayectorias pedagógicas de calidad en las escuelas. La

garantía de derechos demanda oferta pública suficiente, personal formado, equipamiento, insumos y mantenimiento, además de instalaciones adecuadas. Las transferencias monetarias tampoco son capaces de abordar los problemas estructurales de vivienda, ni proporcionan una respuesta adecuada en situaciones de emergencia climática, las inversiones en infraestructura social son ineludibles para enfrentar los desafíos estructurales del país.

de cuidado en Argentina", 2020, <https://ela.org.ar/wp-content/uploads/2023/07/2020-Apuntes-para-repensar-el-esquema-de-licencias-de-cuidado.pdf>

²⁹ ELA - UNICEF, "¿Por qué Argentina necesita un sistema integral de cuidados", 2022, <https://ela.org.ar/wp-content/uploads/2023/06/2022-Por-que-Argentina-necesita-un-sistema-integral-de-cuidados.pdf>

Las deudas con las infancias

En el caso de las niñeces, los indicadores de acceso y uso efectivo del Sistema Educativo y Salud, claves en el abordaje de la pobreza multidimensional de las futuras generaciones, muestran brechas persistentes:

En la primera infancia, la universalización de la sala de 3 años, compromiso asumido por las provincias en el Consejo Federal de Educación, sigue siendo una deuda pendiente; y para las/os menores de 3, la oferta es mayormente privada y solo 19% asiste a un establecimiento educativo o espacio de cuidado (UNICEF, 2021).

137.396 niñas/os de 6 y 12 años no asisten a primaria (INDEC, 2022) y la extensión de la jornada es muy incipiente (alcanza solo a 14% de estudiantes), a pesar de que la Ley Nacional de Educación 26.066 (art. 28) estableció hace ya casi 20 años que toda la educación primaria debe ser de jornada extendida (Marzonetto et al., 2022).

La terminalidad educativa en el nivel secundario es una deuda pendiente: 276.399 adolescentes de 13 a 17 años no asisten a secundaria (INDEC, 2022).

Además, de entre quienes sí están integrados en el Sistema Educativo, muchos/as no adquieren aprendizajes básicos y terminan la primaria, y aun la secundaria, con dificultades, por ejemplo, para comprender textos (Tiramonti et al., 2023).

En Salud, más de la mitad de NNA se atienden únicamente en el sistema público, que cumple un papel central en el acceso universal y equitativo a la atención sanitaria, y 17,3% no realiza consultas periódicas (ODSA, 2024).

INDEC (2022) "Censo 2022". <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-165>

Marzonetto, Gabriela, et al. (2022) "Inversión pública en servicios de cuidado en Argentina: Cobertura de déficits, generación de empleo, esfuerzos fiscales e impactos económicos", OIT, https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/@ilo-buenos-aires/documents/publication/wcms_859319.pdf

OSDA (2024) "Trazando el Camino: Privaciones estructurales, avances y desafíos en los derechos de la infancia y adolescencia. Argentina 2010-2023", <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/18601/1/trazando-camino.pdf>

Tiramonti, Guillermina, Eugenia Orlicki y Martín Nistal (2023) "Lectura y desigualdad. Comparaciones entre Argentina y América Latina", Argentinos por la Educación, <https://argentinosporlaeducacion.org/wp-content/uploads/2023/04/Version-Argentina-Lectura-y-desigualdad.-Comparaciones-entre-Argentina-y-America-Latina.pdf>

UNICEF (2021) "Encuesta Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes (MICS) 2019-2020" <https://www.unicef.org/argentina/informes/mics-2019-2020>

En las últimas décadas, el Estado nacional ha transferido a provincias y municipios crecientes responsabilidades en áreas estratégicas como la Educación, la Salud y la Infraestructura social. Sin embargo, esta descentralización no siempre fue acompañada por los recursos ni por el fortalecimiento de capacidades locales, lo cual ha contribuido a profundizar las desigualdades estructurales entre jurisdicciones. En el último año, este déficit estructural se agudizó con una contracción inédita del Gasto en funciones esenciales. En el nivel nacional, el *Gráfico 3* muestra que el presupuesto en Educación se redujo 41% en términos reales y en Agua, Saneamiento, Vivienda y Servicios urbanos, 77%. En el nivel provincial, la Tabla 1 refleja recortes convergentes: el gasto

en Educación y Cultura cayó 13% en términos del PIB; en Agua potable y Alcantarillado casi 12%, y en Vivienda y urbanismo más de 30%.

En este contexto, se vuelve indispensable construir una estrategia federal de inversión en Infraestructura y Servicios Sociales que promueva condiciones igualitarias de acceso a derechos, independientemente del lugar de residencia. Esta estrategia debe combinar una asignación más equitativa de recursos con la mejora de los mecanismos de coordinación intergubernamental, y orientarse a reducir brechas territoriales, en el marco del federalismo de concertación.

Se recomienda:

Institucionalizar pisos mínimos de inversión en Infraestructura y Servicios (Obra y Gasto corriente: salarios, equipamiento, insumos y mantenimiento) con cofinanciamiento y articulación Nación–provincias, asegurando una asignación estable de recursos en los siguientes sectores estratégicos:

Salud

Invertir en infraestructura sanitaria pública con enfoque federal, priorizando la atención primaria y el equipamiento de centros de salud en zonas con menores niveles de acceso, a fin de reducir las desigualdades territoriales en el acceso a servicios básicos. Además, asegurar personal suficiente y capacitado con condiciones laborales adecuadas, garantizar la provisión de medicamentos e insumos esenciales y fortalecer la continuidad de programas nacionales de prevención y atención.

Educación

Reforzar la infraestructura educativa pública, asegurando edificios adecuados, accesibles y seguros, con foco en regiones postergadas y zonas rurales. Asimismo, mejorar

salarios y formación docentes, garantizar comedores escolares, conectividad y materiales didácticos, así como acompañar iniciativas de extensión de la jornada como la “quinta hora” con recursos pedagógicos y financiamiento sostenido para reducir brechas de aprendizaje.

Cuidados

Avanzar hacia la construcción de un Sistema Integral de Cuidados, comenzando por la ampliación y mejora de la red de espacios comunitarios y públicos —como jardines maternales, centros de día y hogares para personas mayores— que garanticen el derecho a cuidar y ser cuidado, y promuevan la corresponsabilidad entre géneros y niveles de gobierno.

Emergencias climáticas

Desarrollar infraestructura resiliente orientada a la prevención, mitigación y respuesta frente a eventos climáticos extremos, con prioridad en las regiones más expuestas y Para hacer frente a estas inversiones, se contempla modificar las asignaciones de los Aportes del Tesoro Nacional (ATN). En la actualidad, la distribución de estos fondos es decidida por el Poder Ejecutivo de manera discrecional. Con la reforma que se propone, 40% de los ATN se destinaría de manera automática entre las provincias para la prevención y adaptación climática, mientras que 60% se asignaría a un Fondo Fiduciario de Intervención en Desastres Socioambientales para la atención inmediata requerida ante eventos climáticos³⁰.

Urbanización de barrios populares; créditos y alquiler social con regulación pública

Esto implica recomponer el financiamiento del Fondo de Integración Socio Urbana (FISU), que se sostenía en parte con recursos provenientes de dos impuestos de carácter transitorio y discontinuados —el Aporte Extraordinario a las Grandes Fortunas y el impuesto PAIS—, mediante la asignación de fondos específicos provenientes de fuentes tributarias permanentes³¹.

³⁰ Véase FARN, “Reforma de los fondos ATN: una propuesta con enfoque ambiental”, 8/6/2025, <https://farn.org.ar/reforma-de-los-fondos-atn-una-propuesta-con-enfoque-ambiental/>

³¹ Cappa, Andrés, Mauro Cejas Marcovecchio, Lara Miño y Diego Mora, Políticas públicas para una transformación real (2021-2023): Avances y desafíos en la urbanización de barrios populares, FES, 2025, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/21968.pdf>

Limitar la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos: reglas claras y control ciudadano

El ajuste de 2024 expuso las fallas estructurales del sistema presupuestario argentino en cuanto a transparencia, participación y control democrático. La falta de su debate parlamentario, pro-

ducto de sucesivas prórrogas, concentró las decisiones en el Poder Ejecutivo. A esto se suma la escasa información accesible y la ausencia de espacios de participación, lo que debilita al Presupuesto como herramienta democrática y su alineamiento con compromisos de derechos, equidad y justicia intergeneracional.

Se recomienda:

Reducir la discrecionalidad en las transferencias

- Limitar el uso de transferencias no automáticas como mecanismo arbitrario de asignación de recursos.
- Publicar regularmente criterios objetivos, reglas de elegibilidad y datos desagregados, con control legislativo.

Fortalecer la participación pública en el ciclo presupuestario

- Institucionalizar instancias de participación ciudadana en todas las etapas del Presupuesto público.
- Incorporar consultas públicas, audiencias y herramientas digitales accesibles para canalizar las prioridades sociales.

Reformar el régimen de prórrogas y delegaciones

- Restringir el uso de prórrogas automáticas y la delegación de facultades presupuestarias al Ejecutivo.
- Reforzar el rol del Congreso en la formulación, control y modificación del Presupuesto, con reglas claras y debate democrático.

Transparentar, evaluar y orientar estratégicamente los Gastos Tributarios

El ajuste fiscal implementado por el gobierno recayó sobre áreas esenciales como Salud, Vivienda, Educación y Ciencia, bajo el argumento de la falta de recursos (“No hay plata”). Sin embargo, esta justificación omitió considerar los Gastos Tributarios: beneficios fiscales que reducen la carga impositiva de ciertos contribuyentes, implicando recursos que el Estado deja de percibir³². Aunque no figuran como erogaciones presupuestarias, organismos como Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos³³, el Centro Interamericano de Administración Tributaria³⁴ y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe³⁵ coinciden en que equivalen a transferencias indirectas de recursos.

No obstante, estos “gastos indirectos” operan en condiciones de mayor opacidad que el gasto directo: carecen de plazos, renovaciones condicionadas o mecanismos de evaluación, lo que limita la transparencia y debilita la rendición de cuentas. América Latina destaca como la región con la mayor proporción de gasto tributario como porcentaje del PIB (supera el 6%)³⁶ y se estima que la Argentina dejará de recaudar 3,5% del PIB en 2025 por estos conceptos³⁷. Estas pérdidas afectan la equidad fiscal y la capacidad

estatal para sostener políticas públicas, lo que desmiente la supuesta restricción objetiva de recursos: se trata de decisiones políticas sobre qué y a quién financiar.

Algunos gastos tributarios —como la deducción del IVA en alimentos a sectores de bajos ingresos— pueden reducir la desigualdad. Otros, sin embargo, generan fuertes interrogantes sobre su legitimidad y eficacia redistributiva. Entre ellos, se destacan regímenes como el de Promoción de la Economía del Conocimiento, el de la actividad minera (ley 24.196) y el más recientemente aprobado RIGI (título VII, ley 27.742). Estos casos revisten especial interés no solo por los volúmenes de recursos involucrados y los impactos socioambientales que generan, sino porque corresponden a sectores estratégicos para la inserción internacional del país: software y servicios basados en el conocimiento y extracción de recursos naturales. Que el Estado utilice incentivos fiscales no es en sí mismo problemático, pero sí lo es su uso en sectores con alto impacto socioambiental y la ausencia de mecanismos de control, evaluación y orientación alineada con objetivos de desarrollo inclusivo y sostenible.

³² CEPAL - Oxfam International, “Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2019/50).

³³ OCDE, “Best practice guidelines: off budget and tax expenditures”, documento presentado a la XXV Reunión Anual de Altos Funcionarios encargados de Presupuesto, Madrid, 9 y 10 de junio de 2004.

³⁴ CIAT, “Manual de buenas prácticas en la medición de los gastos tributarios: Una experiencia iberoamericana”, 2011, https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosTécnicos/Espanol/2011_manual_gasto_tributario_esp.pdf

³⁵ CEPAL, “Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. Políticas tributarias para la movilización de recursos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, Colección CEPAL, 2019.

³⁶ CINVE, “Evaluating Corporate Tax Incentives in Developing Countries in Light of the Global Minimum Tax”, <https://cinve.org.uy/evaluating-corporate-tax-incentives-in-developing-countries-in-light-of-the-global-minimum-tax/>

³⁷ Véase JGM, Mensaje de Remisión del Proyecto de Presupuesto para 2025, septiembre 2024, <https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2025/mensaje/mensaje2025.pdf>

Incentivos tributarios en sectores estratégicos para la inserción internacional

El **Régimen de Promoción de la Economía del Conocimiento** (ley 27.506, sanc.: 22/5/2019) busca impulsar nuevas tecnologías, exportaciones y empleo calificado, pero —al igual que su antecesor en software— se ha señalado que no logra anclar innovación en el tejido productivo local ni orientar al sector hacia actividades de mayor valor agregado en las cadenas globales (Moncaut *et al.*, 2021). Además, la distribución de beneficios se encuentra altamente concentrada: entre 2014 y 2019, cuatro empresas absorbieron casi la mitad y solo Mercado Libre un quinto del total* (OTI, 2023). Según la Subsecretaría de Ingresos Públicos, en 2025 este régimen implicará una pérdida de recaudación de 0,06% del PIB**.

Este panorama de opacidad, escasas exigencias en investigación y desarrollo (I+D) y falta de articulación productiva sugiere que el diseño actual termina premiando a grandes actores sin asegurar impactos amplios ni sostenibles. En este contexto, se propone reorientar el esquema haciendo más progresivos los incentivos fiscales, exigiendo compromisos concretos de inversión en I+D, y favoreciendo proyectos que se conecten con cadenas de valor nacionales. Repensar su diseño no implica abandonar la apuesta por la economía del conocimiento, sino fortalecerla y orientarla de forma más estratégica, transparente y equitativa.

En el **sector extractivo**, el régimen minero vigente desde 1993 (ley 24.196) otorga treinta años de estabilidad fiscal, amortización acelerada y exenciones arancelarias a las empresas que exploran o explotan minerales. Fue aprobado sin participación ciudadana ni metas evaluables y carece de datos públicos sobre beneficiarios y resultados, pese a órdenes judiciales que han exigido su divulgación (Ryan, 2021). Según datos de la Subsecretaría de Ingresos Públicos, se estima una pérdida de recaudación de 0,07% del PIB por este régimen en 2025**.

A su vez, el gobierno profundizó la lógica de los **incentivos fiscales opacos** y promovió nuevos privilegios. El RIGI configura un esquema de privilegios fiscales, aduaneros y cambiarios, sin exigencias productivas ni ambientales, que profundiza la regresividad del sistema tributario, debilita la soberanía normativa del Estado y discrimina a las pequeñas y medianas empresas. Al otorgar estabilidad normativa por 30 años, permitir arbitrajes internacionales incluso a inversores nacionales y habilitar la libre disponibilidad de divisas, el RIGI prohíbe la capacidad regulatoria futura que “atente” contra los proyectos adheridos. Además, su diseño opaco y la falta de controles adecuados abren la puerta a operaciones especulativas y al lavado de activos, sin asegurar impactos po-

sitivos en empleo, desarrollo local o generación de divisas. Como advierte la CEPAL (2025), los tratamientos fiscales preferenciales —especialmente en sectores como los combustibles fósiles— pueden frenar el desarrollo sostenible. Por eso, urge incorporar evaluaciones ex ante y ex post que consideren impactos económicos, sociales y ambientales, y orientar el sistema fiscal hacia un modelo más justo y resiliente.

* Desde 2019, esa información dejó de ser pública: distintos pedidos de acceso a datos actualizados han sido rechazados por las autoridades, lo que impide conocer con precisión cómo se distribuyen actualmente los beneficios y debilita los mecanismos de control democrático sobre el uso de recursos fiscales.

** Véase JGM, Mensaje de Remisión del Proyecto de Presupuesto para 2025, septiembre 2024, disponible en <https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2025/mensaje/mensaje2025.pdf>

CEPAL (2025) "Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. Documentos de Proyectos", <https://www.cepal.org/es/publicaciones/81583-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2025-impulsar-la-inversion-crecimiento>

Moncaut, Nicolás, Gabriel Baum y Verónica Robert (2021) "¿Qué industria de software promovemos y cuál necesitamos?", <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/165466>

OTI (2023), "Informe anual 2022", https://oti.ar/oti_informe_anual_2022.pdf

Ryan (2021), "Iniciativas de presupuesto con perspectiva de género en Argentina. La trama detrás de la experiencia local" <https://repository.gchumanrights.org/items/1c86ce30-290b-45ea-9e81-ac80f9fd500a>

Se recomienda:

Mejorar la calidad técnica de los informes anuales de Gastos Tributarios

- De forma inmediata es necesario incorporar información sobre los objetivos que justificaron cada exención fiscal y una evaluación de sus resultados en el ejercicio recién concluido.
- Desarrollar una metodología para la elaboración de estimaciones de todos los Gastos Tributarios con criterios homogéneos y públicos.

Fortalecer la evaluación ex ante de los nuevos Gastos Tributarios

- Incorporar información sobre los objetivos de política de cada beneficio, un análisis de su eficiencia e idoneidad, su justificación económica y social, y la viabilidad del instrumento en relación con alternativas disponibles.

Aumentar la transparencia

- Publicar de forma abierta el listado completo de beneficiarios de regímenes promocionales junto con montos estimados del beneficio percibido, incluyendo información desagregada por sector, tamaño de empresa, localización y su evolución en series temporales comparables a lo largo de los años³⁸

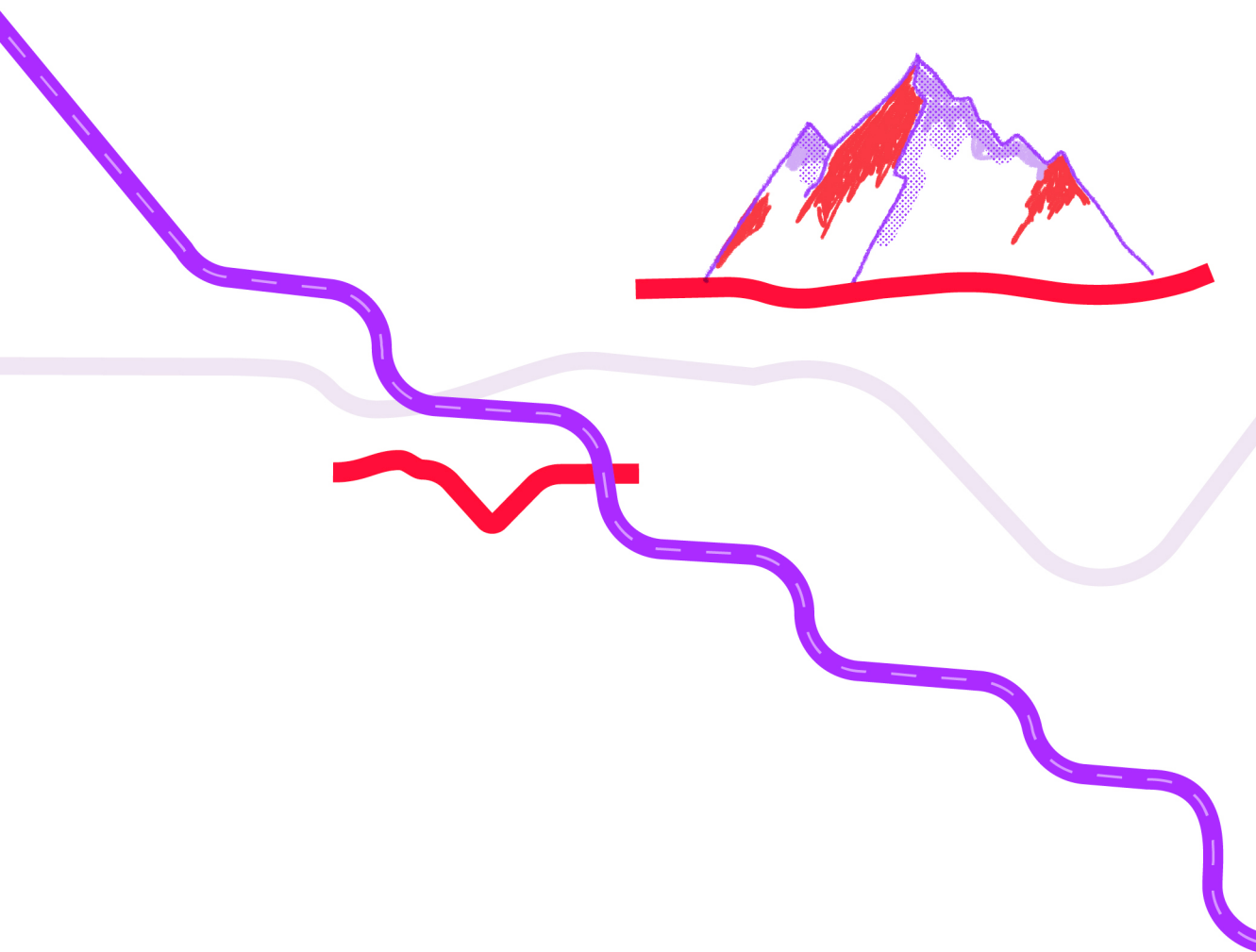
Institucionalizar mecanismos de evaluación y seguimiento ex post³⁹ de los Gastos Tributarios

- Aplicar los mismos estándares de deliberación, control y revisión que rigen para el Gasto Público directo para determinar anualmente si han cumplido los objetivos previstos. Esto implica definir claramente la/s autoridad/es de aplicación que estarán a cargo del monitoreo de los avances de la medida.

³⁸ En los regímenes en curso, o en los casos en que se aplique secreto fiscal, publicar la información anonimizada.

³⁹ Adoptar criterios de evaluación como los propuestos por la CEPAL: Agustín Redonda, Christian von Haldenwang y Sofía Berg, "Evaluación de gastos tributarios. Marcos conceptuales y experiencias internacionales", <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/4cbf-ce60-c809-4236-9669-c767bfcdcb61/content>

Impuestos para la
equidad: aliviar a
quienes menos tienen,
cobrar mejor a los que
más concentran



Estado de situación

Hace muchos años que la forma en la que se recaudan impuestos en el país es regresiva, ineficiente e injusta pues los problemas que afligen al sistema tributario argentino son de larga data. El **Gráfico 4** muestra la evolución histórica de la presión impositiva en la Argentina: se evidencia un cambio estructural a partir del último gobierno de facto (1976). Desde entonces, los impuestos indirectos —que hasta ese momento constituían, en promedio, aproximadamente un tercio del total recaudado— pasaron a convertirse en la principal fuente de ingresos del Estado, representando cerca de la mitad de los recursos públicos⁴⁰. Durante la última parte del siglo XX, la imposición indirecta fue la herramienta central para sostener la presión tributaria, en un contexto de caída de otras fuentes de financiamiento y aumento de los servicios de deuda que tensionaban las cuentas públicas⁴¹.

A partir de 2003, la recaudación creció gracias al incremento de otras fuentes, tales como el impuesto a las ganancias, la recuperación de los ingresos por aportes y contribuciones a la seguridad social —impulsada por la mejora del empleo— y la reinstauración de las retenciones a las exportaciones. Estos cambios moderaron el perfil regresivo que había adquirido la estructura tributaria, y la imposición indirecta pasó de representar, en promedio, el 50% de la recaudación a 40%. Sin embargo, esto no fue suficiente para

corregir el sesgo regresivo del sistema ya que los impuestos indirectos se consolidaron en niveles elevados de presión fiscal (alrededor de 10 puntos del PIB), y se siguió dependiendo en mayor medida de tributos internos sobre bienes y servicios, que de impuestos directos a altos ingresos y riqueza, para fondear las cuentas públicas.

El hecho de que la estructura recaudatoria se apoye mayoritariamente en impuestos al consumo profundiza las desigualdades de clase y de género ya que afecta proporcionalmente más a los sectores populares —que dedican una mayor proporción de su ingreso al consumo para la satisfacción de las necesidades básicas—, sectores en los cuales las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas dada la feminización de la pobreza. Para revertir la regresividad, y lograr que quienes más tienen sean también quienes hagan los mayores esfuerzos para el desarrollo del país, las reformas parciales no alcanzan: se necesita una transformación estructural con justicia fiscal como horizonte⁴².

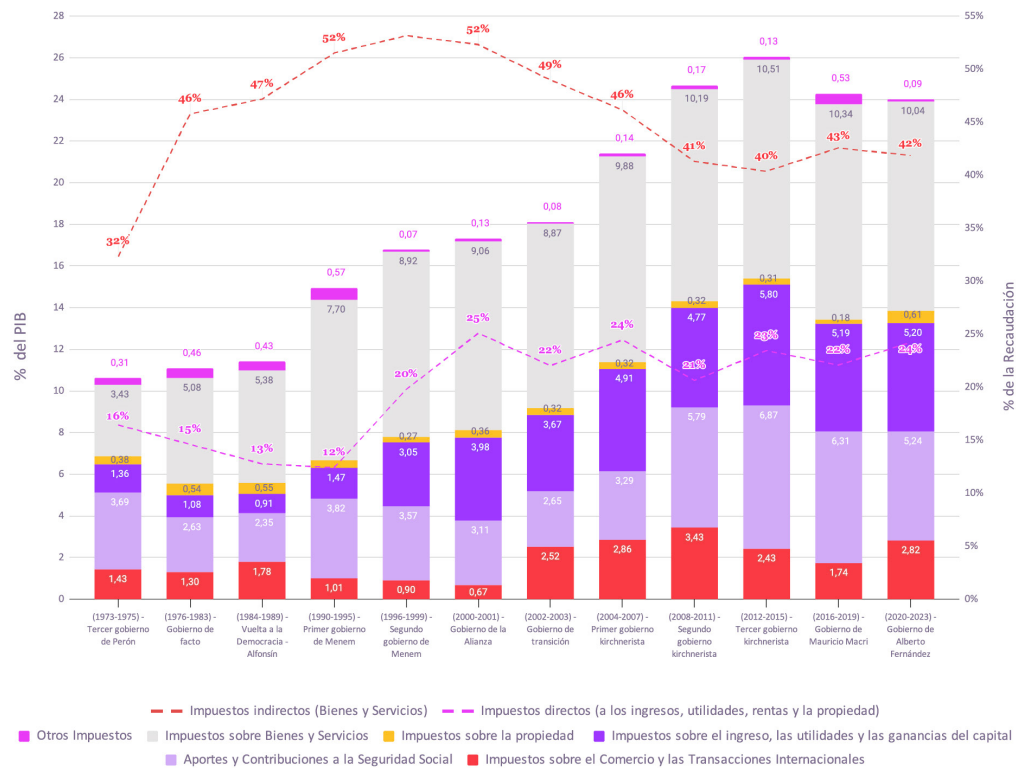
Sin embargo, la Administración Milei en el Poder Ejecutivo Nacional no redujo la presión tributaria ni aportó a su progresividad. Durante su primer año de gestión, en el marco de una política fiscal pragmática centrada en la obtención del superávit fiscal, no generó un cambio relevante en la presión tributaria total, pero sí aplicó reformas que tendieron a reducir la carga de los sectores

⁴⁰ Debido, principalmente, a una serie de reformas que ampliaron la base del impuesto al valor agregado (IVA) y elevaron sus alícuotas, además de la creación de otros tributos como el impuesto a los débitos y créditos en cuenta bancaria (conocido como el impuesto al cheque) y el aumento de la recaudación provincial mediante el impuesto a los ingresos brutos.

⁴¹ Puede verse una serie con datos consolidados a nivel nacional sobre la evolución de la progresividad del sistema en AFIP, "Impuestos heterodoxos. Serie Plan Estratégico 2021-2025", 2022.

⁴² ETFE, 10 propuestas de política fiscal para una sociedad más equitativa, 2023, <https://www.efe.ar/10-propuestas>

Gráfico 4: Presión tributaria (% del PIB) y estructura tributaria de impuestos directos e indirectos (% de la recaudación nacional)



Fuente: Elaboración propia en base a Anuario Estadístico AFIP.

de mayores ingresos y patrimonio. En primer lugar, redujo considerablemente las alícuotas del impuesto a los bienes personales, el principal tributo nacional que grava al patrimonio de quienes más tienen en la Argentina. Además, entre 2024 y 2025, en un contexto de fuerte reducción del gasto social, impulsó regímenes especiales que implicaron condonaciones y/o reducciones de la carga tributaria para grandes empresas o personas físicas de altos ingresos (apart. 1.1.). Mientras que, en paralelo eliminaba algunos alivios para los impuestos al consumo⁴³.

Regímenes especiales: blindajes para altos patrimonios y grandes empresas

La Ley 27.743 de Medidas Fiscales Paliativas y Relevantes, aprobada en junio de 2024 por el Congreso, y coloquialmente conocida como “Paquete Fiscal”, fue la más importante batería de disposiciones en materia tributaria impulsada por el Ejecutivo nacional. Presenta importantes retrocesos en materia de imposición directa, debido a una serie de “regímenes especiales” que privilegian a un puñado de personas muy ricas y

⁴³ A partir de 2024, discontinuó el programa “Compre sin IVA”, que consistía en la devolución del 21% del valor de los productos de la canasta básica y de higiene personal adquiridos a través de tarjetas de débito o pagos con QR.

grandes corporaciones, al disminuir la carga tributaria que enfrentan en el presente y restringir la posibilidad de grabarlas en el futuro.

En primer término, el Régimen Especial de Bienes Personales (REIBP), incluido en el Paquete Fiscal, establece un régimen optativo para los contribuyentes de ese impuesto que grava a la riqueza acumulada, y que alcanza a menos del 1% de la población. La norma dispone una serie de importantes beneficios para quienes decidan pagar 5 años por adelantado del tributo. Inicialmente abonar hasta 2027 una alícuota especial anual de 0,45% —y de 0,50% para quienes hayan ingresado a través de la amnistía fiscal— bastante inferiores a la alícuota “normal” para bienes en el país (que es de 1,5%) y luego, a partir de 2027, unifica las alícuotas en 0,25%. Pero el mayor incentivo es que se asegura la “estabilidad fiscal” —un “amarre normativo”— para quienes adhieran, fijando estas alícuotas hasta 2038 e impidiendo el cobro de mayores impuestos patrimoniales a futuro (ver Anexo I para más detalle).

La baja impositiva para dichos sectores se vio profundizada porque el Paquete Fiscal eliminó —en algunos casos— el impuesto a la transferencia de inmuebles y, unos meses después, mediante el decreto 50/2025, el Ejecutivo bajó los derechos de importación (aranceles aduaneros) para los vehículos de lujo.

El segundo régimen especial que premia a los estratos de mayor riqueza, y dentro de ellos más precisamente a los evasores, es el Régimen de Regularización de Activos —incluido en el título II de la ley 27.743—, popularmente conocido como “nuevo blanqueo”⁴⁴, y la moratoria para regularizar deudas impositivas, contemplada en el apartado Regularización Excepcional de Obligacio-

nes Tributarias, Aduaneras y de la Seguridad Social de la mencionada ley.

El tercer régimen de excepción en materia impositiva fue otorgado a las grandes corporaciones mediante la Ley Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos (ley 27.742, aprobada en junio de 2024) mediante el mencionado Régimen de Incentivos a las Grandes Inversiones (RIGI) que, además de rebajas impositivas y arancelarias y estabilidad tributaria, otorgó privilegios legales y cambiarios a las grandes empresas. De este modo, se garantiza para quienes más tienen un futuro fiscal previsible y de baja carga impositiva, aun frente a posibles crisis que afecten a la nación y a sus cuentas públicas —que ya empiezan a mostrarse en los indicadores de actividad—.

2024 - Comercio exterior: ancla tributaria en tiempos de recesión y privilegios impositivos

En 2024, el producto interno bruto (PIB) de la Argentina cayó 1,7%, marcando el segundo año consecutivo de retracción económica, tras la baja de 1,6% registrada en 2023, según datos del INDEC⁴⁵. Las actividades más afectadas fueron la Construcción (-17,7%), la Industria (-9,2%) y el Comercio (-7,3%), mientras que la Agricultura (+31,3%) y la Minería (+7,4%) mostraron los mejores desempeños del año. En este contexto recesivo, la recaudación también se vio resentida.

A la merma de los impuestos sobre la propiedad —vinculada al Régimen Especial de Bienes Personales (REIBP)— se sumó una caída en los impuestos nacionales internos (equivalente a -0,26 pp del PIB). La restitución del impuesto a las ga-

⁴⁴ Analizado en mayor detalle en el capítulo dedicado al abuso fiscal y la transparencia, pp-- INDEC, I

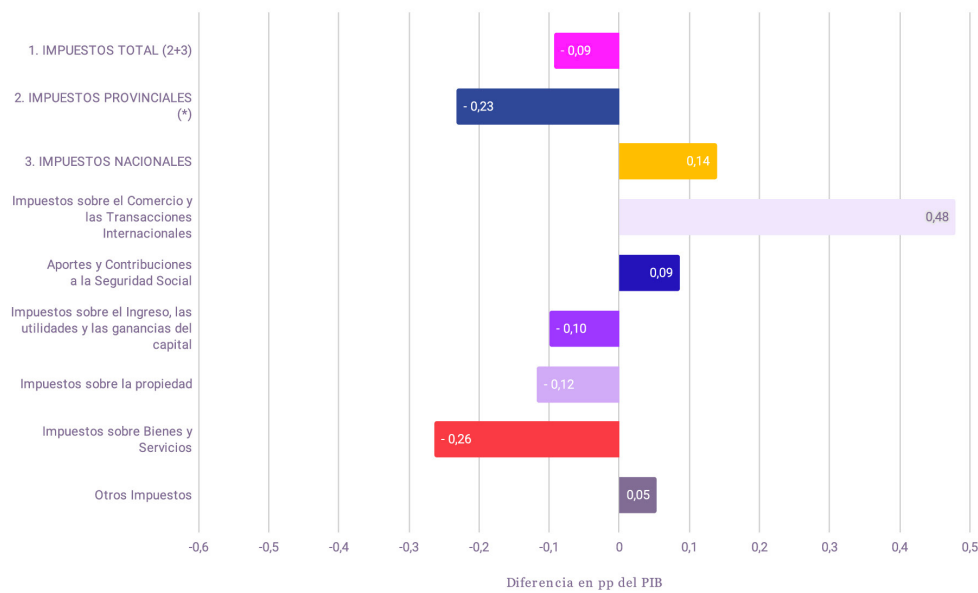
⁴⁵ Informe de avance del nivel de actividad. Cuarto trimestre de 2024. Disponible en https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/pib_03_25F47CEBC54E.pdf

nancias personales que grava el ingreso del trabajo (4ª categoría) no evitó una leve pérdida de participación de esta fuente en la recaudación que se retrajo -0,1 pp del PIB. Los impuestos provinciales también se retrajeron, especialmente los ingresos brutos, fuertemente afectados por la contracción de la actividad económica. La excepción estuvo dada por los tributos vinculados al comercio exterior y a las transacciones internacionales. El gobierno incrementó inicialmente el impuesto PAIS y sostuvo las retenciones que, cosecha récord mediante, contribuyeron a compensar la caída general de la recaudación (Gráfico 5).

2025 - Aumentar la regresividad para sostener la recaudación

Aunque en 2024 el comercio exterior y las transacciones internacionales habían sido transitoriamente una fuente clave de ingresos fiscales, durante el primer semestre de 2025 su aporte a las cuentas públicas se redujo drásticamente. Ese año se eliminó el impuesto PAIS, se redujeron las retenciones a las exportaciones⁴⁶, y se bajaron aranceles a la importación de bienes de consumo y producción⁴⁷. Estas medidas debilitaron una de las pocas fuentes de recaudación que había resistido la recesión y, a la vez, reforzaron los incentivos a importar, en un contexto de apreciación cambiaria que ya desalentaba las exportaciones y tensaba la balanza comercial. Asimismo, la disminución de las retenciones a las exportaciones profundiza el carácter regresivo

Gráfico 5: Presión tributaria (% del PIB) y variación anual (en pp del PIB). Años 2024 y 2023



Fuente: elaboración propia en base a DNIAF.
(*) Información preliminar - Año 2024.

46 Mediante los decretos 38/2025, 305/25 y 526/2025.

de la política tributaria. Este efecto se agrava porque los inmuebles rurales continúan exentos del impuesto a los bienes personales, lo que genera un tratamiento particularmente favorable para el sector.

En ese escenario, la recaudación total registró una leve mejora real de 1,3% en el primer semestre de 2025 en comparación con el mismo periodo del año anterior. Esta recuperación, pese a la

renuncia que significó el final del impuesto PAIS, fue posible gracias al aumento en la recaudación de los aportes y contribuciones a la seguridad social, y del impuesto a los combustibles⁴⁸.

En paralelo, el impuesto a los combustibles —al tratarse de un tributo indirecto, con actualizaciones en los montos fijos y en el precio por litro⁴⁹— también recayó con mayor peso relativo sobre los hogares de menores ingresos, reforzando así el sesgo regresivo de la estrategia fiscal del año.

Paradoja tributaria en contribuciones patronales y aportes personales ↑ el esfuerzo fiscal de los trabajadores pero ↓ para los asalariados mejor pagos

El aumento en la recaudación por aportes y contribuciones no se explicó solo por la mejora del salario real en el sector privado formal. Dos cambios normativos ampliaron la base imponible de forma regresiva:

- Se dejaron sin efecto las disposiciones de la reforma tributaria de 2017 que habían introducido cierta progresividad en las contribuciones patronales: un mínimo no imponible que decrecía a medida que aumentaban los ingresos del trabajador, reduciendo progresivamente la exención en los salarios más altos. Al eliminar esa deducción decreciente y retornar a un esquema proporcional, se incrementó la carga tributaria, se amplió la base imponible de forma regresiva y, con ello, la recaudación.
- El aumento del tope máximo de la base imponible para los aportes personales no acompañó el ritmo de los salarios. Esto generó una mayor porción del ingreso alcanzada por el tributo, elevando la recaudación a costa de un mayor esfuerzo fiscal para los trabajadores.

Resultado: más recaudación a base de mayor imposición sobre ingresos más bajos y profundización de las desigualdades entre los asalariados. A pesar de la restitución del impuesto a las ganancias de la 4ª categoría que se realizó en 2024, no se logró compensar este efecto y la progresividad en la imposición para los salarios más altos sigue sin alcanzarse.

Fuente: elaboración propia en base a IARAF⁵⁰ y ⁵¹

⁴⁷ Textiles (decreto 236/2025), tecnológicos (decreto 333/2025), bienes de capital (decreto 513/2025) y compras minoristas por courier de hasta US\$ 400 (decreto 1065/24 y res. gral. ARCA 5631).

⁴⁸ IARAF, Monitor de recaudación tributaria nacional del primer semestre, 2025, <https://www.iaraf.org/index.php/informes-economicos/area-fiscal/648-informe-economico-2025-07-08>

⁴⁹ IARAF, Importante baja de carga tributaria para los asalariados de mayores ingresos entre los años

El precio del rescate: más deuda, menos federalismo fiscal

El nuevo Acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) vino acompañado de mayor injerencia del organismo en materia de federalismo fiscal, profundizando la tensión respecto a la gobernanza de la política fiscal subnacional. Entre los compromisos asumidos por el gobierno nacional para acceder a nuevos desembolsos, se incluye el envío al Congreso de una reforma tributaria, cuyo tratamiento está previsto para diciembre de 2025, e implementación en 2026⁵⁰. En particular, la reforma prometida de carácter “neutral” en términos de recaudación respecto a los niveles de 2022— está orientada a “simplificar el sistema y mejorar el cumplimiento” (p. 16). Aunque la propuesta se presenta bajo el principio de la “eficiencia”, en los hechos cuestiona la estructura federal del sistema tributario argentino, a la que responsabiliza por generar “superposiciones” y falta de coordinación entre niveles de gobierno (ver *Box 7*). En los documentos oficiales se llega, incluso, a sugerir una reforma del régimen de coparticipación con el objetivo de corregir la “dispersión y distorsión” de los tributos provinciales y municipales. El documento no reconoce las profundas desigualdades territoriales que atraviesan al país, ni expresa una medida tendiente a revertir la inequidad territorial. Una eventual reforma orientada a un modelo de “co-

rrespondencia fiscal” —según el cual cada jurisdicción debería financiar su gasto con sus propios recursos— podría profundizar al extremo las inequidades territoriales y tensionar la cohesión del Estado-nación.

Esta presión internacional —reforzada incluso por declaraciones del embajador estadounidense, quien prometió “vigilar” a las provincias⁵³— se suma a la doble pinza que el gobierno nacional ya venía aplicando sobre las provincias: por un lado, la caída de la actividad económica que se produjo en 2024 limitando su capacidad de recaudación propia; por otro, la reducción drástica de las transferencias desde la Nación⁵⁴ como quedó evidenciado en la disolución del fideicomiso de Vialidad, sin la correspondiente entrega de los recursos⁵⁵.

50 Ver el historial de modificaciones en ARCA - Combustibles Líquidos, <https://www.afip.gob.ar/aplicativos/oProgramasImpositivos/combustiblesLiquidos.asp>

51 Sobre las modificaciones a los umbrales máximos y mínimos estipulados en art. 9° de la ley 24.241, ver ARCA - Versión 47.3 – Actualización, <https://www.afip.gob.ar/declaracionenlinea/actualizacion-versiones/version47-3-actualizacion.asp> 2019 y 2025, <https://www.iaraf.org/index.php/informes-economicos/area-fiscal/644-informe-economico-2025-06-29>

52 Ver el historial de modificaciones en ARCA - Combustibles Líquidos, <https://www.afip.gob.ar/aplicativos/oProgramasImpositivos/combustiblesLiquidos.asp>

53 Página 12, 23/7/2025, “Peter Lamelas, el embajador norteamericano que promete ‘vigilar provincias’ y apoyar a Milei contra China”, <https://www.pagina12.com.ar/843984-peter-lamelas-el-embajador-norteamericano-que-promete-vigila>

54 Durante 2024 las transferencias automáticas a las provincias cayeron 9,8% en términos reales mientras que las no automáticas lo hicieron 80,9% interanual, totalizando una caída en el año de 19,7% a/a para provincias y municipios. OPC, Informe trimestral de transferencias a gobiernos provinciales y municipales. Datos a diciembre de 2024, <https://opc.gob.ar/provincias/>

55 Cetrángolo, Oscar, “Algunas precisiones sobre la necesidad de ajustar las cuentas provinciales”, Alquimias Económicas, <https://alquimias-economicas.com/2025/07/10/algunas-precisiones-sobre-la-necesidad-de-ajustar-las-cuentas-provinciales/>

Propuestas

Fortalecer la tributación directa y progresiva: que paguen más quienes más tienen

Los tributos directos en la Argentina gravan los ingresos y la riqueza de las personas y empresas. La Ley de Impuesto a las Ganancias (20.628, t.o. 2019 y modifs.) establece que las sociedades tributan por la teoría del balance, mientras que las personas físicas lo hacen por la teoría de la fuente. La riqueza, en cambio, se grava a través del impuesto nacional a los bienes personales (ley 23.966, t.o. 1997 y modifs.) y, en el nivel provincial, mediante tributos como el impuesto inmobiliario, automotor (en algunos casos delegados a los municipios) y, en la provincia de Buenos Aires, el impuesto a la herencia y la transmisión gratuita de bienes. En esta sección se realizan propuestas, para cada uno de estos impuestos.

1. Ganancias de sociedades

El impuesto a las ganancias de sociedades alcanza a empresas, fideicomisos y fondos comunes de inversión constituidos en la Argentina, así como a establecimientos permanentes de empresas extranjeras. Algunas entidades como cooperativas, mutuales, fundaciones y asociaciones civiles están exentas de su pago. La base imponible se calcula según el balance contable ajustado, deduciendo los gastos necesarios para producir ganancias y otras deducciones específi-

cas (intereses, donaciones, amortizaciones, provisiones, etc.). El impuesto se liquida cinco meses después del cierre del ejercicio y se estipulan pagos anticipados mensuales durante el año fiscal siguiente, que retienen anticipos del impuesto para ese periodo.

Desde 2021 rigen alícuotas progresivas según el nivel de ganancias netas imponibles, con el objetivo de que las empresas pequeñas y medianas tengan una carga impositiva menor (a valores vigentes en 2025: 25% para ganancias hasta \$101.000.000, 30% entre \$101.000.000 y \$1.016.000.000 y 35% por encima de \$1.016.000.000).

Si las utilidades se distribuyen, los socios deben pagar 7% adicional en concepto de impuesto cedular⁵⁶, lo que eleva la carga total según el tramo, con el objetivo de incentivar la reinversión de la ganancia. De forma análoga, los establecimientos permanentes que remesen utilidades al exterior abonan una tasa extra de 7%. Además, existe una alícuota diferencial de 41,5% para rentas provenientes del juego y las apuestas, aplicable tanto a personas como a empresas.

Estas propuestas buscan fortalecer la equidad del sistema tributario, incrementando la carga fiscal sobre las grandes empresas —en especial aquellas cuyas actividades generan riesgos para el sostenimiento de la vida— y grandes tecnológicas, además de contemplar incentivos para la producción e inversión local.

⁵⁶ El impuesto cedular en la LIG de la Argentina es un régimen separado de tributación que grava determinadas rentas específicas (o "cédu-las"), aplicando una alícuota particular y un tratamiento independiente del resto de los ingresos del contribuyente.

- Establecer alícuotas diferenciales para ganancias netas de actividades que generan riesgos para el sostenimiento de la vida

Así como existen tasas más altas para actividades nocivas como las apuestas, podría avanzarse en alícuotas mayores para grandes empresas vinculadas a otras actividades que ponen en riesgo la sostenibilidad de la vida. En esa línea se propone agregar un tramo de alícuota marginal superior específico para las actividades de los sectores extractivos o con alto impacto ambiental (minería, hidrocarburos, forestales, monocultivos), así como para actividades rentísticas como las financieras (entidades bancarias, sociedades de bolsa) o el uso extensivo del suelo (desarrollo y gestión de proyectos inmobiliarios comerciales, de vivienda, urbanos y rurales).

La aplicación de alícuotas marginales más elevadas a estas actividades puede constituir una alternativa para reemplazar los derechos de exportación por mecanismos de mayor progresividad, sin afectar la capacidad recaudatoria del Estado. A pesar de los diferentes problemas de este instrumento⁵⁷, resulta conveniente preservar los derechos de exportación como herramienta de política contracíclica transitoria frente a la volatilidad internacional, especialmente en escenarios de aumento de precios de los productos exportables. El diseño de los impuestos al comercio exterior debe considerar múltiples objetivos, no solo las estrategias de integración en las cadenas globales de valor y las restricciones externas, sino también los efectos de los modelos

productivos sobre el mercado interno. Su objetivo debe ser doble al crear incentivos que promuevan una inserción internacional sostenible, con generación genuina de divisas, a la vez que se atenúen los posibles efectos regresivos en términos de igualdad que estas estrategias puedan acarrear.

- Gravar las rentas de servicios digitales que hayan sido generadas en el país

La digitalización plantea importantes desafíos de fiscalización tributaria, ya que grandes empresas tecnológicas pueden generar ingresos en múltiples países sin presencia física⁵⁸. En América Latina, la respuesta predominante ha sido aplicar el IVA y algunos impuestos indirectos específicos a servicios digitales. Estos mecanismos ampliaron la recaudación, pero a costa de un tributo regresivo que recae sobre los consumidores y que no captura una parte central del valor generado en el entorno digital⁵⁹.

En la Argentina se dieron pasos iniciales con la aplicación del IVA en el nivel nacional y de ingresos brutos en el nivel provincial sobre servicios digitales extranjeros. Sin embargo, al focalizarse en operaciones con pago explícito, estas medidas dejan fuera la monetización de datos personales y la atención de los usuarios, que se traduce en publicidad segmentada e ingresos sin transacción directa. El resultado es un esquema que refuerza desigualdades: por un lado, grava a los usuarios locales mediante impuestos regresivos, y por otro, permite que las grandes plataformas extranjeras

⁵⁷ Las retenciones a las exportaciones son potestad del Estado nacional —que determina el nivel de las alícuotas— y no debe coparticipar lo recaudado con las provincias. Los críticos a los derechos de exportaciones señalan que gravan a la producción y perpetúan las desigualdades entre los productores, ya que quienes tienen tierras más productivas pueden soportar mejor el pago del impuesto, mientras que quienes tienen tierras menos productivas enfrentan mayores dificultades, dado que sus márgenes de rentabilidad son menores (Kevin Corfield, “Discutir las retenciones fuera de la emergencia permanente”, La Voz del Interior, 26/6/2024, <https://fund.ar/publicacion/discutir-las-retenciones-por-fuera-de-la-emergencia-permanente>)

⁵⁸ CEPAL, “Desafíos de la tributación de la economía digital”, 2019, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44516-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2019-politicas-tributarias-la-movilizacion>

⁵⁹ Anahí Amar y Verónica Grondona, “Economía digital y tributación El caso argentino en el marco de la experiencia internacional”, CEPAL – AFIP, 2021, <https://cdi.mecon.gob.ar/bases/docelec/az5458.pdf>

no tributen sobre las rentas efectivamente generadas en el país, a diferencia de las empresas nacionales que sí pagan impuesto a las ganancias⁶⁰.

Se propone ampliar el alcance del impuesto a las ganancias para gravar las rentas derivadas de la prestación de servicios digitales en el país, equiparando su tratamiento fiscal al de las empresas residentes.

Para ello, se requiere:

- Modificar la Ley de Impuesto a las Ganancias (LIG) en lo que se refiere a las retenciones a beneficiarios del exterior.
- Redefinir el concepto de establecimiento permanente o de fuente (art. 5º, LIG) para incluir una noción de “presencia económica significativa”⁶¹ que alcance fiscalmente a empresas digitales extranjeras con operaciones significativas en el mercado local, equiparándolas fiscalmente a las empresas locales.
- Establecer un registro obligatorio de empresas extranjeras proveedoras de servicios digitales.

- Aumentar de la tasa aplicable a la distribución de dividendos y remesa de utilidades para incentivar la actividad productiva y la inversión local

Para generar mayores incentivos a la reinversión de las ganancias se propone aumentar las alícuotas de 7% a entre 11% y 13%, en línea con el promedio de países de la OCDE, en paralelo con una reducción de la alícuota mínima de ganancias a las sociedades⁶².

- Legislar un impuesto mínimo del 15%

El impuesto mínimo global acordado por el Marco Inclusivo del G20/OCDE establece en su regulación modelo que los países participantes pueden gravar a las sociedades extranjeras de sus empresas multinacionales mediante una regla de inclusión de renta (IIR). Esto es, si la tasa impositiva efectiva de las entidades en una jurisdicción determinada fuera inferior al mínimo del 15%, se aplican las reglas del Segundo Pilar y el grupo debe pagar un impuesto complementario para alcanzar su tasa del 15%.

Considerando que más de 60 países ya han adoptado el impuesto mínimo global del 15%, resulta necesario que la Argentina avance en la implementación de un impuesto mínimo local.

En este contexto, el diseño de un impuesto mínimo aplicable en la Argentina debiera permitir gravar con un impuesto complementario a las casas matrices de los grupos con facturación anual superior a €750.000.000 (alrededor de 20

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ La presencia económica significativa es un nuevo vínculo jurisdiccional o criterio de nexo fiscal que permite otorgar potestad tributaria a un Estado cuando una empresa digital extranjera tiene actividad económica relevante en su territorio, aun sin contar con presencia física o un establecimiento permanente. El concepto implica reconocer que una firma puede tener una presencia digital sustantiva —por ejemplo, mediante usuarios, ventas o datos en un país— y, por lo tanto, debe tributar allí. Véase CEPAL, “Desafíos de la tributación de la economía digital”, 2019, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44516-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2019-politicas-tributarias-la-movilizacion>

⁶² Además, su tratamiento como rentas de segunda categoría en el impuesto a las ganancias implica su imputación por criterio del percibido.

grupos económicos localizados en el país cumplan con dichas condiciones) por las ganancias con tributación efectiva inferior al 15% que hubieran realizado en otras jurisdicciones⁶³.

Por otra parte, la implementación de este impuesto a nivel global —y de la Renta Intangible Global de Baja Tributación (el GILTI, por sus siglas en inglés) en Estados Unidos desde 2018— ha modificado la efectividad de los incentivos tributarios para atraer recaudación a sus jurisdicciones. Los incentivos tributarios deberían ser revisados bajo la luz de estos cambios globales⁶⁴. En lo inmediato, y hasta tanto se realice dicha revisión, debería implementarse un impuesto mínimo local que permitiera gravar la renta de entidades que tributan a una tasa efectiva inferior a 15% dentro del país, evitando así que otros Estados recauden esos ingresos a través de la IIR.

Si bien el artículo 28 de la LIG contempla un mecanismo para impedir la transferencia de ingresos a fiscos extranjeros, su alcance es limitado frente a los nuevos estándares globales. Por ello, se propone establecer un impuesto mínimo del 15% aplicable a todas las situaciones, con el doble objetivo de preservar la recaudación nacional y alinear el sistema tributario argentino con las tendencias internacionales en materia de fiscalidad corporativa.

2. Impuesto a los ingresos personales

El impuesto a las ganancias es, en su diseño, un tributo progresivo que aplica alícuotas crecientes sobre los ingresos de personas físicas y jurí-

dicas. Sin embargo, su estructura actual presenta múltiples distorsiones, en gran parte producto de reformas parciales y sucesivas modificaciones “parche” que han erosionado su equidad y eficiencia. La reforma aprobada en 2024, que implicó la reinstauración del impuesto a la 4ª categoría de ingresos del trabajo, no es ajena a esta lógica y dejó sin abordar muchos de los problemas estructurales señalados por la bibliografía especializada. Para avanzar hacia un esquema más justo y coherente, se propone: i) aumentar la progresividad y efectividad del impuesto; y ii) aumentar la carga impositiva sobre rentas financieras, de la propiedad y el capital.

• Aumentar la progresividad y efectividad del impuesto

→ **Ampliar la base imponible en los tramos inferiores**, al incorporar contribuyentes con capacidad contributiva baja pero significativa, aplicando **alícuotas más bajas para estos segmentos** (menores al 5%, alícuota mínima en la actualidad), a fin de aumentar la progresividad.

→ **Agregar tramos superiores con alícuotas más altas** para capturar una mayor porción de los ingresos de alta concentración, mejorando así la capacidad redistributiva del impuesto.

→ **Revisar el mecanismo de actualización del mínimo no imponible (MNI)**, recuperando parámetros que reflejen

Así, para empresas que cierran ejercicio el 31 de diciembre, la distribución se aprueba meses después, trasladando la carga impositiva al ejercicio siguiente. Este diferimiento, junto con la baja alícuota, reduce la base imponible real en contextos de alta inflación. Para mitigar este efecto y fortalecer la equidad tributaria, se recomienda evaluar la imputación por devengado.

⁶³ En 2021, Argentina estaba enviando los informes país por país de 23 grupos de empresas transnacionales al exterior (ARCA, Informe país por país, <https://www.afip.gob.ar/multinacionalesDDJJ/informe-pais-por-pais/intercambio-automatico.asp>). Ese sería el universo de contribuyentes a los cuales se les podría aplicar un impuesto de estas características.

⁶⁴ Para una conversación más detallada sobre gastos tributarios, ver capítulo previo.

más fehacientemente el poder adquisitivo y el costo de vida, como el salario mínimo vital y móvil (SMVyM).

→ **Revisar el régimen de deducciones**, que actualmente genera alta complejidad, regresividad y renunciaciones fiscales significativas. Es necesario simplificarlo y redefinir criterios para que sea más equitativo y eficiente, considerando además a los sectores actualmente exentos del tributo, como magistrados del Poder Judicial.

- **Aumentar la carga impositiva sobre rentas financieras, de la propiedad y el capital**

Históricamente, la recaudación proveniente de **los ingresos laborales de la 4ª categoría** es la mayoritaria en materia de ganancias personales, de forma que son los salarios los que soportan la mayor carga tributaria efectiva. Es momento de reequilibrar el esquema y aumentar la participación en el tributo de las rentas de la propiedad, las finanzas y el capital.

Para ello, se propone:

- **Eliminar exenciones a activos financieros** como títulos públicos y bonos.
- **Restituir el impuesto cedular a la renta financiera.**
- **Aplicar para las ganancias netas de**

las rentas provenientes del suelo (1ª categoría) y las rentas del capital (2ª categoría) **alícuotas más elevadas** a las del régimen general con un esquema de impuesto cedular.

3. Impuestos a la riqueza

Diversos estudios⁶⁵ muestran que en América Latina —y particularmente en la Argentina— la concentración de la riqueza es significativamente mayor que la del ingreso. En este escenario, fortalecer la tributación sobre la riqueza constituye un instrumento clave para reducir la desigualdad y evitar su profundización.

La tributación patrimonial requiere de estrategias coordinadas entre los distintos niveles de gobierno, dadas las características de la composición patrimonial de los sectores de mayores ingresos. Se propone incrementar su recaudación conjunta en todos los niveles de gobierno del actual y exiguo 1%-1,2% del PIB a, como mínimo, 5% del PIB, en línea con estándares internacionales y reforzando la progresividad del sistema tributario.

En el contexto actual, resulta fundamental recuperar el protagonismo de las provincias en la tributación sobre la riqueza, especialmente frente a la caída de la actividad económica y la consecuente retracción de los ingresos por impuestos indirectos, que además operan como desincentivos para la producción en sus territorios. Sin embargo, esto no es suficiente: los gobiernos subnacionales enfrentan limitaciones para gravar la

⁶⁵ Thomas Piketty, *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard University Press, 2014; CEPAL (2016) *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*, 2016, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40159-horizontes-2030-la-igualdad-centro-desarrollo-sostenible>; entre otros.

riqueza, lo que hace indispensable la cooperación con el gobierno nacional para lograr una imposición más eficiente y eficaz. Hasta 2038, fortalecer la imposición patrimonial en el nivel nacional exigirá diseñar estrategias que permitan superar las restricciones establecidas por la Ley de Estabilidad Fiscal del REIBP, que hoy la limita. Estas limitaciones exigen llevar adelante una estrategia integral y cooperativa entre los distintos niveles de gobierno que incluya: i) fortalecer la imposición de activos en el nivel subnacional; ii) fortalecer la imposición patrimonial en el nivel nacional; iii) establecer acuerdos cooperativos entre las jurisdicciones para lograr mayores niveles de imposición efectiva.

- Fortalecer la imposición de activos en el nivel subnacional

Acelerar la puesta en práctica de los compromisos asumidos y ratificados en el marco de los consensos fiscales, en particular el **consenso de 2021** en materia de impuestos directos.

Adicionalmente, se recomienda:

Propiedad urbana y rural:

- Fortalecer las valuaciones fiscales de los inmuebles en el Organismo Federal de Valuaciones de Inmuebles (OFeVi) para reflejar de forma más fidedigna el precio de mercado de las propiedades.

- Aumentar las alícuotas, y establecer un esquema de mayor incidencia sobre propiedades adicionales (no destinadas a vivienda principal) y sobre grandes extensiones de tierra.

Automotores: Establecer alícuotas crecientes en función de su valuación fiscal y alícuotas reducidas para vehículos utilizados para la actividad productiva.

Impuesto a la herencia y a la transferencia gratuita de bienes: Extender a todas las jurisdicciones la aplicación del impuesto, contemplando la exención de los bienes destinados a casa habitación y a la transferencia de participaciones accionarias, sobre todo en pequeñas empresas familiares.

- Fortalecer la imposición patrimonial en el nivel nacional

No obstante, con el esfuerzo de los impuestos subnacionales solo no alcanza para la tributación efectiva de la riqueza. Gran parte de los activos que conforman el patrimonio de las personas más ricas, como la tenencia bienes en el exterior, instrumentos financieros, títulos bursátiles o participaciones societarias⁴, no está alcanzada por los **impuestos provinciales directos** —limitados principalmente a gravar inmuebles y automotores radicados en sus jurisdicciones—.

66 Según el Anuario Estadístico 2022 de ARCA, en base a los datos de las declaraciones de bienes personales, en 2021 solo 29% del patrimonio declarado por personas físicas correspondía a inmuebles ubicados en el país y 10% a automotores, de lo que resulta que casi 60% de la riqueza en el país se conforma de otro tipo de activos (efectivo y/o depósitos en dinero, tenencia accionaria, títulos, bienes muebles, créditos, etc.). En el caso de los activos radicados en el exterior, esa proporción se reducía a 9%, lo que indica que casi 90% de la riqueza de los argentinos en el exterior se compone de otro tipo de activos.

Bienes personales es el único impuesto capaz de gravar de forma amplia el patrimonio de las personas, y en vista de la composición patrimonial de la extrema riqueza, se recomienda **fortalecer su recaudación** mediante las siguientes medidas:

→ **Ampliar la base imponible**, eliminando la exención a los inmuebles rurales, e incorporando activos financieros bursátiles. Asimismo, es necesario transparentar las estructuras *offshore*. El conjunto de bienes indirectos gravados en el país o en el exterior debería comprender:

- Aportes a trust, fideicomisos (incluidos los irrevocables), fundaciones de interés privado y demás estructuras análogas, en el país o en el exterior, cuyo objeto principal sea la administración de activos, así como los resultados no distribuidos de estos.

- Participación en sociedades u otros entes de cualquier tipo sin personalidad fiscal en el país o en el exterior.

- Participación directa o indirecta en sociedades u otros entes de cualquier tipo en el país o en el exterior.

→ **Establecer alícuotas progresivas** según el tamaño del patrimonio, y **diferenciales** según:

- **El tipo de activo**, con menores cargas sobre activos productivos (por ej., participaciones accionarias en pequeñas y medianas empresas [PyMEs]) y mayores so-

bre activos vinculados a actividades rentísticas (por ej., inmuebles rurales y urbanos no dedicados a casa-habitación o pequeñas explotaciones familiares o la tenencia de activos bursátiles).

- **El lugar de radicación de los activos**, con alícuotas más altas para los activos en el exterior.

→ **Mejorar las valuaciones de los activos**: es imprescindible actualizar las valuaciones fiscales, hoy significativamente subestimadas. Se recomienda avanzar en su adecuación al valor real de mercado en el marco del OFeVI.

- **Establecer acuerdos cooperativos entre las jurisdicciones para lograr mayores niveles de imposición efectiva**

→ Integrar los tributos provinciales sobre inmuebles, automotores y transmisiones gratuitas de bienes con un **esquema de impuesto mínimo nacional**. Bajo este modelo, los pagos efectuados a los fiscos provinciales se computarían a cuenta del impuesto nacional, pero de no alcanzarse una imposición mínima efectiva, el Estado nacional podría recaudar la diferencia.

→ Redistribuir la recaudación del impuesto sobre los bienes personales según criterios que generen incentivos a la cooperación interjurisdiccional para el aumento de la imposición di-

recta: diseñar un mecanismo de distribución vinculado a mejoras comprobables en la recaudación directa provincial. Así, se busca incentivar el esfuerzo fiscal compartido entre nación y gobiernos subnacionales, promoviendo una cooperación más equilibrada.

- Facilitar el intercambio de información patrimonial entre ARCA y los fiscos provinciales, así como la cooperación para el fortalecimiento de capacidades técnicas.

Amortiguar el sesgo regresivo de los impuestos indirectos y mejorar la eficiencia

1. Aliviar la carga del IVA sobre los sectores de menores ingresos mediante reintegros

Se propone implementar un esquema de devolución del IVA que contribuya a reducir el sesgo regresivo del impuesto y alivie su carga sobre los sectores de menores ingresos. La medida debería alcanzar a jubilados, pensionados, trabajadores en relación de dependencia, monotributistas y beneficiarios de programas sociales, y enmarcarse en una estrategia más amplia de bancarización e inclusión financiera, condición necesaria para garantizar su implementación efectiva.

Existen distintas alternativas de implementación, como establecer tramos de reintegro según niveles de ingreso, o bien fijar topes de devolución que permitan que el beneficio sea proporcionalmente mayor para quienes más lo necesitan.

Desde una mirada de economía feminista, se propone además priorizar o incrementar las devoluciones para quienes trabajan en el sector Cuidados, en reconocimiento a tratarse de tareas indispensables para la sostenibilidad de la vida, pero sistemáticamente remuneradas por debajo de su valor económico, o no remuneradas.

2. Disminuir la carga de ingresos brutos para pequeños contribuyentes, promover la integración territorial de cadenas manufactureras y contribuir al sostenimiento de la vida cotidiana y el ambiente

El impuesto a los ingresos brutos es ampliamente considerado uno de los tributos más complejos de administrar a la vez que más distorsivos debido a su efecto cascada, pues encarece los costos y desalienta las cadenas de valor interjurisdiccionales. Además, al ser procíclico, su recaudación disminuye en contextos de retracción económica, justo cuando su carga se vuelve más onerosa, en especial para los contribuyentes más pequeños. Sin embargo, es la principal fuente de recursos de origen provincial, por lo que **avanzar hacia su reducción requiere necesariamente fortalecer a la par la recaudación de impuestos directos**. Para llevarla adelante en forma equitativa se recomienda que los criterios de reforma de ingresos brutos al igual que del IVA se orienten a “personalizar” la carga tributaria y contribuir al sostenimiento de la vida cotidiana y el ambiente. En esa línea, se propone que en el marco del consenso y concertación federal no solo se avance en su armonización sino en:

- que los **principales sujetos alcanzados y agentes de retención/percepción sean grandes empresas y autónomos** con capacidad administrativa

y financiera, eximiendo a pequeños profesionales y PyMEs;

- aplicar **alícuotas más altas a actividades que comprometen la sostenibilidad de la vida y el ambiente** —como las extractivas o de alto impacto ambiental (minería, hidrocarburos, forestales, monocultivo)— y a **sectores rentísticos**, como el financiero (bancos, sociedades de bolsa) y las rentas inmobiliarias (desarrollos urbanos, rurales y comerciales);
- establecer **alícuotas reducidas para las actividades manufactureras**, que suelen depender más de las cadenas nacionales de valor, y **eximir del tributo a servicios esenciales** como electricidad, gas, agua, de salud y sociales;
- eliminar las “aduanas internas” (impedir el cobro de pagos a cuenta o el establecimiento de alícuotas diferenciales distinguiendo el lugar de radicación de la empresa, entre otras).

3. Aliviar la carga del impuesto a los débitos y créditos bancarios en la economía real y gravar más la renta financiera

El impuesto a los débitos y créditos bancarios, creado originalmente como un tributo de emergencia y considerado distorsivo para la actividad productiva, se ha consolidado a lo largo de distintos gobiernos como una fuente relevante de

ingresos para el Fisco y de financiamiento para el sistema de Seguridad Social. La propuesta busca **mantener su capacidad recaudatoria**, pero aliviando la carga sobre los pequeños contribuyentes vinculados a la economía real y aumentando la contribución de las operaciones financieras en el mercado de capitales.

Para ello, se plantea:

- limitar la aplicación del impuesto en cuentas corrientes únicamente a grandes empresas, eximiendo a pequeños contribuyentes y PyMEs⁶⁷;
- ampliar el alcance del impuesto para gravar cuentas comitentes y aumentar las alícuotas aplicables a billeteras de **exchange** de criptoactivos.

4. Designar las políticas clave en la Organización Social del Cuidado como destino específico de los tributos indirectos

Una reforma tributaria integral debe considerar no solo qué se grava, sino también cómo se utilizan los recursos. Los impuestos indirectos, aunque regresivos, pueden volverse más equitativos si financian políticas con alto impacto distributivo, como Salud y Educación públicas, o políticas de acceso a vivienda digna y Seguridad Social no contributiva. Estas áreas requieren gasto corriente significativo por ser intensivas en empleo o implicar transferencias periódicas. Vale aclarar

⁶⁷ Esto podría lograrse permitiendo que el 100% del impuesto sobre los créditos y débitos en cuentas bancarias se compute como pago a cuenta del impuesto a las ganancias, ampliando la política actualmente vigente —que solo alcanza a las microempresas— a las pequeñas y medianas empresas de los tramos 1 y 2, y extendiéndola más allá de 2025.

⁶⁸ Noelia Méndez Santolaria y Antonella Gervagi, “Sistema integral de cuidados en un país federal como Argentina”, Realidad Profesional N° 134, jul.-ag. 2023, https://reprodigital.com.ar/nota/834/sistema_integral_de_cuidados_en_un_pais_federal_como_argentina

que, para amortiguar los efectos de la volatilidad económica en un mundo que atraviesa profundas turbulencias, es determinante diversificar las fuentes de financiamiento y no depender exclusivamente de tributos indirectos sensibles al ciclo económico para fondear políticas claves para la transformación de la Organización Social del Cuidado. Se propone avanzar en un esquema federal de cooperación y asignación de recursos guiado por la justicia social y la sostenibilidad, para avanzar hacia un **Pacto Fiscal por los Cuidados**⁶⁸ entre todos los actores, capaz de sostener un sistema integral de cuidados en un país federal como la Argentina.

Anexo I - “Amarre normativo” del REIBP - Cuadro resumen de cambios normativos

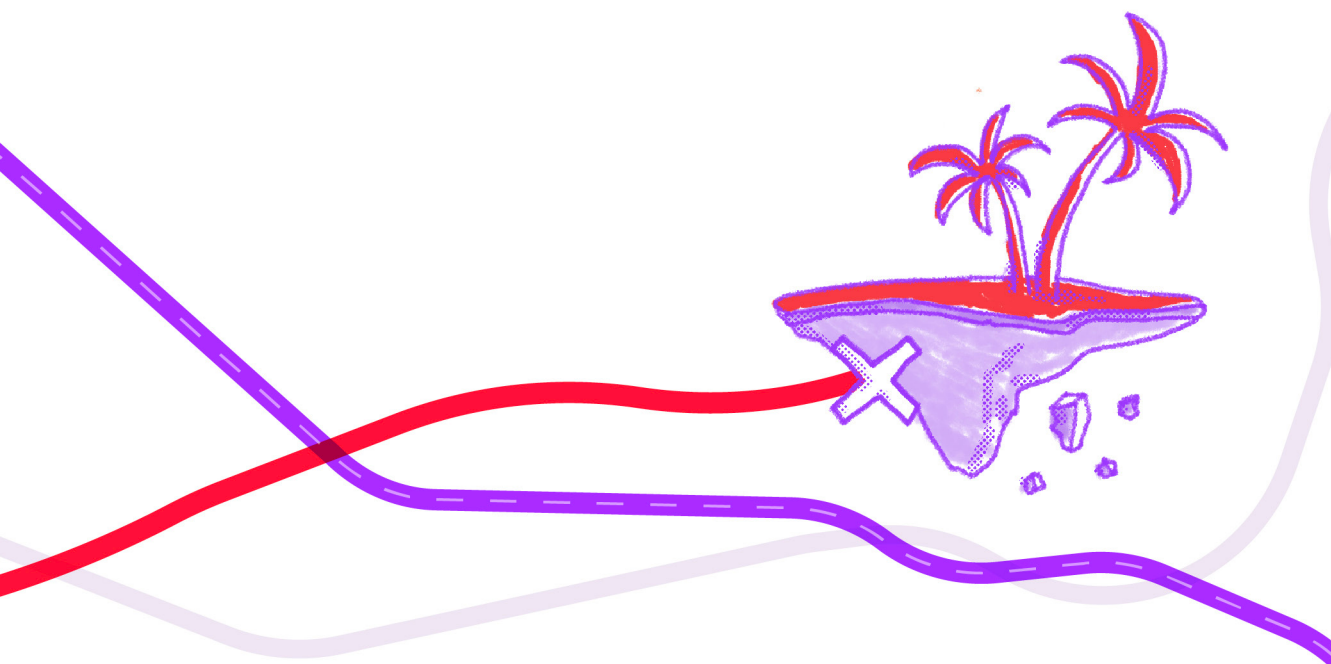
Artículo	Contenido	Cambio principal	Implicancias
58	Modificación del impuesto sobre los bienes personales	Escalas con umbrales más altos y alícuota única del 0,25% desde 2027 (llegaba al 1%)	Reducción de la progresividad del impuesto
59	Estabilidad fiscal para contribuyentes adheridos al REIBP	Congela hasta 2038 el impuesto y otros tributos nacionales sobre el patrimonio	Limita la potestad tributaria futura; protege patrimonios concentrados frente a reformas impositivas futuras

Anexo II - Recomendaciones del FMI por impuesto

Tipo de medida	Impuesto	Motivo o argumento principal
 Eliminar / Reducir	Impuestos sobre el comercio exterior (derechos de exportación)	Distorsivos para la producción y el comercio
 Eliminar / Reducir	Impuesto sobre transacciones financieras (débitos y créditos bancarios)	Obstaculiza la intermediación financiera y bancarización
 Eliminar / Reducir	Exenciones o beneficios fiscales sectoriales/regionales (Tierra del Fuego)	Generan inequidades y reducen la eficiencia del sistema
 Eliminar / Reducir	Tributos provinciales y municipales "complejos/distorsivos" (IIBB)	Complican la coordinación fiscal y afectan la equidad territorial
 Fortalecer / Ampliar	Impuesto a las ganancias de personas físicas	Aumentar la progresividad, reducir deducciones regresivas
 Fortalecer / Ampliar	Impuesto a la renta financiera / ganancias de capital	Mejorar el tratamiento equitativo respecto al trabajo
 Fortalecer / Ampliar	Impuesto a las ganancias de sociedades	Revisión para mayor equidad y eficiencia
 Fortalecer / Ampliar	Impuestos a la propiedad, la riqueza (bienes personales) y la herencia	Reforzar la progresividad del sistema

Fuente: Elaboración propia en base a FMI, "Argentina: Request for an Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility-Press Release; Staff Report; Staff Supplement; and Statement by the Executive Director for Argentina. IMF Staff Country Reports", vol. 2025, nro. 095, <https://doi.org/10.5089/9798229009188.002>

Combatir la evasión y el
abuso fiscal estructurales
con más transparencia,
cooperación y mejor
regulación



Estado de situación

Evasión y elusión impositiva de los grandes actores económicos: un problema estructural en la Argentina

La evasión y elusión impositivas constituyen un problema central para la economía argentina, al privar a los Estados de recursos que podrían invertirse en mejorar las condiciones de vida de la población, y volver todavía más inequitativa la política fiscal.

Para tener una idea de la magnitud del problema cabe mencionar el caso del impuesto del valor agregado (IVA), para el cual las estimaciones disponibles indican que la evasión se ha mantenido por arriba del 50% durante los últimos años⁶⁹. Algo similar ocurre con el impuesto a las ganancias, pues casi la mitad de la recaudación potencial se pierde debido a la evasión. Las estimaciones disponibles muestran que la pérdida de recursos suma, en los dos impuestos mencionados, el equivalente a 8,3 puntos del PIB.

En este contexto, el Estado argentino no ha logrado reducir los niveles de evasión, especialmente la protagonizada por las personas y empresas de más altos ingresos.

Las estimaciones disponibles muestran que la Argentina no solo cuenta con un *stock* de riqueza invertido fuera del sistema financiero local —tanto dentro como más allá de las fronteras nacionales— sino que una parte sustancial de esa riqueza no está declarada⁷⁰. Las filtraciones de información financiera sobre distritos de baja o nula tributación muestran que los argentinos están entre los principales evasores. Por ejemplo, en los Pandora Papers, Argentina aparece como el tercer país con mayor cantidad de personas beneficiarias de sociedades *offshore* en guaridas fiscales.

Frente a este escenario, el Estado ha mostrado limitaciones para combatir la evasión de los sectores de mayores ingresos. Expresión de esto son las reiteradas amnistías fiscales: la Argentina es el país que más “blanqueos” realizó en los últimos 50 años. Estos perdones a la evasión se han transformado en la práctica en una suerte de “política de Estado”, que implementaron casi todos los gobiernos. Según los especialistas, incluidos los del FMI⁷¹, la multiplicación de esta medida trae beneficios de corto plazo pero importantes perjuicios para la cultura tributaria, ya que termina alentando la evasión⁷². En paralelo, una Ley de Procedimiento Tributario con un nivel

69 CET, “Diagnóstico de la informalidad en la economía argentina”, 2024, https://www.austral.edu.ar/wp-content/uploads/2024/12/CET-INFORME-N%C2%B0-2-INFORMALIDAD_v1_112024.pdf?x49893&x49893

70 Desde la década de 1970 la fuga de capitales ha constituido una restricción estructural para el desarrollo económico del país. Si bien no toda la fuga es necesariamente ilegal, la evidencia recabada para Latinoamérica muestra que una proporción relevante de ella está vinculada a actividades ilícitas o, si legales, asociadas a algún tipo de evasión impositiva.

71 Katherine Baer y Eric LeBorgne, *Tax Amnesties: Theory, Trends and Some Alternatives*, FMI, 2008, <https://www.elibrary.imf.org/downloadpdf/display/book/9781589067363/9781589067363.pdf>.

72 En nuestro país, la implementación de blanqueos tiene una lógica cortoplacista, transformándose en una herramienta a la que los gobiernos recurrieron para enfrentar coyunturas críticas. El último perdón, sancionado por el actual gobierno, es un ejemplo, ya que la amnistía derivó en el ingreso de dólares, que permitió sostener —por un tiempo— un esquema de depreciación cambiaria. Pero, a pesar de la alta adhesión, los efectos positivos se hicieron sentir en el corto plazo —especialmente sobre las reservas—, diluyéndose en la medida en que los problemas de fondo persistían.

de multas y sanciones completamente desvalorizadas como consecuencia de los procesos de inflación han terminado alimentando una cultura de financiación de los contribuyentes a costa del Estado.

El problema de la elusión y evasión impositivas no es local sino global, potenciado por el rol que han desempeñado las guaridas fiscales (mal llamadas paraísos fiscales). Numerosos estudios⁷³ han mostrado la importancia de las maniobras de planificación fiscal de grandes firmas a través de operaciones comerciales y financieras internacionales. Se trata de operatorias realizadas con el fin de reducir la carga tributaria en los países donde producen, trasladando —mediante distintas herramientas financieras— las utilidades a las jurisdicciones de baja o nula tributación. Estas prácticas, englobadas dentro del concepto de **abuso fiscal**, representan una pérdida de recursos fiscales y vienen creciendo en importancia. Esta planificación fiscal internacional es, en gran medida, posibilitada por las reglas actualmente utilizadas por la mayor parte de los países para evaluar las transacciones internacionales y combatir el traslado de ganancias para eludir el pago de impuestos, basadas en el principio de *arm's length*⁷⁴.

Por otra parte, la expansión de la economía digital ha abierto nuevas vías para que las grandes corporaciones generen ingresos en distintos países sin establecer presencia física significativa, lo que dificulta a las administraciones tributarias aplicar de forma efectiva sus potestades fisca-

les. Este escenario reduce la capacidad de los Estados para gravar a actores con elevado potencial contributivo y amplía las oportunidades de planificación fiscal abusiva y evasión. Este contexto exige una reforma profunda en los marcos impositivos internacionales, actualmente abordados en espacios multilaterales como ONU, OCDE y el G20, así como en iniciativas nacionales.

La ausencia de mayores herramientas resulta en una elusión o más bien en una evasión garantizada por el propio Estado, con importantes consecuencias en la recaudación. En América, por ejemplo, un estudio reciente⁷⁵ muestra que casi 11% de la recaudación de los impuestos corporativos se pierde por el traslado de beneficios a guaridas fiscales (**Gráfico 6**). En la Argentina, lo no recaudado por este concepto prácticamente se duplicó en 5 años.

Frente a su magnitud y el perjuicio ocasionado a las cuentas públicas, en los últimos años han avanzado iniciativas en el ámbito internacional para luchar contra el abuso fiscal. Por ejemplo, en octubre de 2021 se logró un consenso dentro del Marco Inclusivo del G20/OCDE que contempla un impuesto mínimo a las empresas multinacionales cuyos ingresos superen € 750 millones (cada país puede reducir ese umbral si lo desea), con el objetivo de garantizar que los grandes grupos multinacionales paguen este impuesto mínimo sobre los ingresos obtenidos en cada una de las jurisdicciones en las que operan. La medida busca frenar la “competencia a la baja”⁷⁶

⁷³ Nicholas Shaxson, Las islas del tesoro. Los paraísos fiscales y los hombres que se robaron el mundo, Fondo de Cultura Económica, 2014; Thomas R. Tørsløv, Ludvig Wier y Gabriel Zucman, “The Missing Profits of Nations”, National Bureau of Economic Research, 2020, <https://www.nber.org/papers/w24701>; OCDE, “OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations 2022”, https://www.oecd.org/en/publications/oecd-transfer-pricing-guidelines-for-multinational-enterprises-and-tax-administrations-2022_0e655865-en.html

⁷⁴ La OCDE, a través de sus guías de precios de transferencia, estipula y promueve el principio de *arm's length*, el cual es aceptado tanto entre las agencias tributarias como por los contribuyentes. Este principio establece que las condiciones de mercado de las operaciones pactadas entre partes relacionadas deberían ser equivalentes a aquellas efectuadas entre empresas no relacionadas.

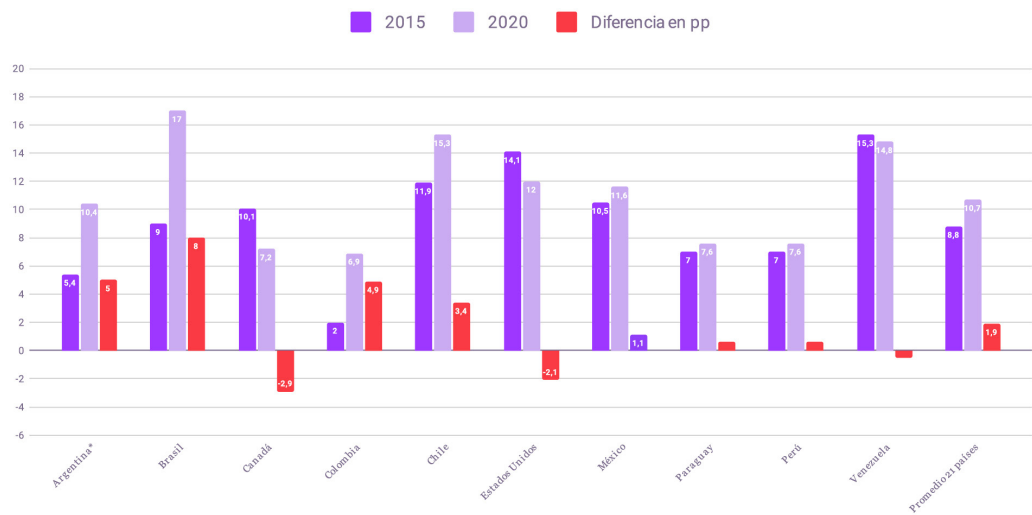
⁷⁵ Darío González, “La evasión en los países americanos a través de los paraísos fiscales: beneficios corporativos y activos financieros”, CIAT, 2024, <https://www.ciat.org/ciatblog-la-evasion-en-los-paises-americanos-a-traves-de-los-paraisos-fiscales-beneficios-corporativos-y-activos-financieros/>

⁷⁶ La “competencia a la baja” o “carrera a la baja” en materia tributaria describe el proceso por el cual distintos países compiten por atraer inversiones reduciendo impuestos —en especial sobre sociedades y grandes capitales—, lo que en conjunto genera una caída de la recaudación y una erosión de las bases imponibles en el nivel global.

en el impuesto a las ganancias entre los países y neutralizar el efecto nocivo de las guaridas fiscales. Aun cuando Estados Unidos, a partir de la gestión de Donald Trump iniciada en 2025, ha presentado algunas objeciones respecto de uno de los mecanismos de este impuesto mínimo global —y se encuentra negociando su modificación en el Marco Inclusivo de la OCDE—, este ha

sido legislado ya por más de 60 naciones. Ello habilita a países que tienen casas matrices de empresas transnacionales, a cobrarles un gravamen complementario en el caso en que la tasa efectiva de impuesto a las ganancias que paguen en las jurisdicciones donde tienen actividad económica sea inferior a 15%⁷⁷.

Grafico 6. Ingresos por impuestos corporativos perdidos por el traslado de beneficios a guaridas fiscales, como % de los ingresos recaudados, 2015-2020, América



Fuente: González, cit., en base a los datos del Atlas of the Offshore World, EU Tax Observatory.
*Dato de 2016.

Medidas recientes: retrocesos en la lucha contra la evasión y abuso fiscal

La nueva Administración llegó al poder con un discurso rupturista respecto a la política fiscal. En la campaña electoral el actual presidente cali-

ficó a los impuestos como un robo, identificó al Estado como un ladrón, y prometió un drástico recorte del gasto público. Como parte de su plataforma electoral propuso una reforma tributaria que incluía la eliminación o reducción elevada de distintos impuestos, y lograr que el Estado se fi-

⁷⁷ Algunos de los países que cuentan con Reglas Calificadas de Inclusión de Ingresos vigentes desde 2024 son, entre otros: Australia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Croacia, Chequia, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Japón, Corea, Liechtenstein, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Rumania, Eslovenia, España, Suecia, Turquía, Reino Unido y Vietnam. En la región, Colombia implementó un impuesto mínimo corporativo del 15%; mientras que Brasil un impuesto mínimo complementario bajo el diseño de la OCDE. En ambos casos, esto les permite frenar la transferencia de recursos al exterior.

nancie “a partir de un régimen de regalías y concesiones por la explotación de recursos naturales” (*sic*). Poco después de haber asumido, el presidente llamó héroes a los evasores por “haber escapado de las garras del Estado”⁷⁸.

Una de sus primeras medidas fue proponer una nueva amnistía fiscal, ofreciendo beneficios inéditos en relación con experiencias anteriores, principalmente en lo referido al pago de multas⁷⁹.

Por otro lado, en lo que respecta a la disponibilidad de información sobre beneficiarios finales, la Argentina realizó un avance importante con la aprobación, a inicios de 2024, de la ley 27.739, que creó el primer Registro Público de Beneficiarios Finales. En otros países, estas iniciativas han permitido a los distintos actores de la sociedad civil acceder a información sobre la titularidad de activos, para mejorar el control de posibles maniobras vinculadas con el abuso fiscal, la evasión u otros delitos. Sin embargo, la reglamentación de la ley, que se produjo a través de la resolución 5529/2024 de la ex AFIP (actual ARCA), implicó importantes restricciones, limitando el acceso libre a determinadas categorías de funcionarios⁸⁰.

⁷⁸ “Me pongo el traje de economista: comprá dólares. Eso después figura como fuga. Y la verdad es que, si lo compran en negro, mejor, porque así no tienen que pagar un montón de impuestos estúpidos que hay, todo para financiar a los que levantan la manito y al que lo hace de que-ruza, para financiar a esos inútiles” (La Nación, 20/4/2024).

⁷⁹ Permitió registrar sin pagar absolutamente nada hasta US\$100.000 y abonar por el excedente de esa cifra entre 5% y 15%, según la etapa.

⁸⁰ Cabe destacar que la reglamentación no dice nada sobre el acceso a la información por parte de cualquier persona humana o jurídica, pública o privada, en relación con la información incluida en el Registro Público de Beneficiarios Finales, que expresamente surge de la ley 27.739.

Transparentar y democratizar el acceso a la información sobre la titularidad de los grandes patrimonios y los beneficiarios de las políticas de incentivo fiscal

La transparencia de la información sobre beneficiarios finales tiene como objetivo central garantizar que los diversos organismos de control, entidades financieras, sectores profesionales y actores sociales puedan acceder a la información sobre quiénes son las personas que controlan o se benefician de determinada estructura jurídica⁸¹. El país sancionó la ley 27.739 que implica, además, hacer públicos los registros, condición que, si bien no es imprescindible para mejorar las fiscalizaciones, tiene un rol importante para la transparencia fiscal y la participación ciudadana. Si los beneficiarios finales están ocultos para el Fisco, los gobiernos desconocen qué empresarios están presentándose a una licitación pública, las empresas no saben con quién hacen negocios, la sociedad no sabe quién está financiando los partidos políticos y la justicia no puede luchar contra el lavado de dinero y contra los delitos financieros⁸². Los avances realizados hasta ahora para transparentar las estructuras corporativas resultan todavía parciales e insuficientes.

Se recomienda:

- Modificar la reglamentación del Registro Público de Beneficiarios Finales que limitó el carácter público que establece la ley 27.739.
- Hacer público, con una estrategia de difusión especial, el registro de grandes empresas proveedoras del Estado y sus controlantes en última instancia.
- Crear un registro público de grandes empresas beneficiarias de incentivos fiscales y sus controlantes.
- Hacer públicos los “informes país por país” con información sobre grupos económicos transnacionales con actividad en la Argentina⁸³.

⁸¹ Entendidas como todas las formas jurídicas societarias existentes y/o contractuales utilizadas para desarrollar empresariales con fin de lucro, por ejemplo, sociedades comerciales (SA, SRL SAS, sociedades extranjeras) o fideicomisos, uniones transitorias de empresas y/o actividades sin fines de lucro (asociaciones civiles, simples asociaciones o fundaciones).

⁸² María Eugenia Marano, Juan Argibay y Adrián Falco (comps.), Registro de Beneficiarios Finales. Una demanda transversal, Fundación SES, Buenos Aires, 2020.

⁸³ Estos informes hoy son exigidos por la administración tributaria e intercambiados con otros países y son utilizados para la fiscalización en la Argentina (Verónica Grondona y Martín Barreiros Cavaco, “Intercambio de información internacional: uso efectivo de la información para una fiscalización basada en riesgo”, Revista Debates de Derecho Tributario y Financiero, Año II, N° 4, septiembre 2022, septiembre 2022, pp. 34-47). Sin embargo, podrían ser solicitados por otro organismo, como la Secretaría de Comercio, o los registros comerciales o inspecciones generales de justicia para permitir un control por parte de otros entes de contralor, así como un control ciudadano de las grandes empresas.

Reforzar la fiscalización y cooperación internacional sobre criptoactivos

La creciente adopción de criptoactivos en la Argentina habilita nuevas formas de evasión fiscal y opacidad patrimonial, dificultando el control estatal y erosionando la progresividad del sistema tributario. Si bien existen algunos instrumentos impositivos que los alcanzan parcialmente (el impuesto sobre los bienes personales, el impuesto a las ganancias sobre operaciones de compra-venta o el impuesto al cheque en billeteras digitales), la limitada información sobre su tenencia restringe su fiscalización⁸⁴. Esta situación, lejos de ser neutral, tiende a beneficiar a quienes tienen mayor capacidad de arbitrar entre regímenes y tecnologías, profundizando desigualdades económicas.

Se recomienda:

- Que la Argentina firme el convenio Crypto-Asset Reporting Framework (CARF) para acceder a información internacional sobre tenencias y transacciones.
- Modificar la definición existente en la LIG para permitir la tributación de dichos activos; e incorporar mecanismos claros para su valuación a los fines impositivos.
- Fortalecer el registro obligatorio de Proveedores de Servicios de Activos Virtua-

les (PSAV) con mayores requerimientos de información y sanciones ante incumplimientos.

- Fiscalizar ofertas iniciales de monedas (ICO) y activos tokenizados, actualmente no regulados.
- Cooperar internacionalmente para abordar operaciones sin intermediarios (*DeFi*), aún fuera del alcance normativo.

Fortalecer la lucha contra el abuso fiscal y la manipulación de los precios de transferencia

Se recomienda:

- Modificar la LIG en relación con los precios de transferencia, sustituyendo el séptimo párrafo del artículo 17 para volver a considerar el “sexto método” como el “mejor método” para valorar los bienes exportados que tienen cotización⁸⁵.
- Optimizar el análisis de los precios de exportación de *commodities* para mejorar la recaudación de las retenciones a las exportaciones y combatir la manipulación de los precios de transferencia en el comercio internacional, adoptando las medidas específicas⁸⁶.

⁸⁴ Verónica Grondona y Antonella Gervagi, “Intercambio de información sobre criptoactivos con fines fiscales”, Martín Burgos y Sofía Scasserra (coords.), *Criptomonedas, un desafío al Estado y a los bancos*, Buenos Aires, 2024, pp. 157-87.

⁸⁵ Esto implica que la valoración de la exportación sea realizada utilizando el precio FOB oficial a la fecha de embarque independientemente de la existencia de un registro de contrato.

⁸⁶ Propuestas por Verónica Grondona, Anahí Rampinini y Lisandro Mondino, “El régimen de las DJVE y la evasión impositiva. Caso testigo: el complejo sojero”, *Realidad Económica* Vol. 55, N° 369: El oscuro manejo de la soja, pp. 9-49.

- Modificar la definición de “grupo económico”, adoptando la de la resolución general AFIP 4130, que se refiere a aquellos sujetos que deban confeccionar estados contables consolidados, y que considera un umbral mínimo de 50% en la propiedad de otras firmas.
- Dejar de firmar convenios para evitar la doble imposición. Dejar de ratificarlos. Denunciar o derogar los convenios existentes con jurisdicciones de nula o baja tributación.

Limitar la sanción de nuevas amnistías fiscales

Es necesario cambiar el enfoque respecto a estos perdones, estableciendo límites para que no se transformen en una vía libre para la reincidencia de los evasores.

Se recomienda:

- Prohibir la participación en amnistías fiscales de personas que ya hayan sido beneficiadas por una, a empresas proveedoras del Estado, personas condenadas por delitos fiscales o que tienen procesos judiciales abiertos por evasión.
- Establecer penalidades para quienes evaden luego de ser beneficiados por alguno de los blanqueos anteriores.

Desalentar el cambio de la residencia fiscal y el aprovechamiento de regímenes fiscales especiales para empresas y personas de la Argentina

La proliferación de distritos con regímenes fiscales especiales destinados a atraer a individuos y empresas extranjeras que buscan minimizar el pago de impuestos constituye un gran problema para países como la Argentina. Estos esquemas son aprovechados, por ejemplo, por personas de altísimos ingresos y patrimonio que han cambiado su residencia fiscal, evitando pagar impuestos al patrimonio y los ingresos en sus países de origen. Las corporaciones, por su parte, instalan empresas cáscara, sin sustancia económica ni función productiva real, que solo sirven para trasladar beneficios y erosionar la base imponible de las empresas que producen.

Se recomienda:

- Establecer un “impuesto a la salida” o de “extensión de residencia fiscal” para los emigrados fiscales⁸⁷.
- Reforzar los lazos de cooperación tributaria con los países limítrofes y del MERCOSUR, consolidando la PTLAC (Plataforma Regional de Cooperación Tributaria para América Latina y el Caribe) como plataforma de acción conjunta en la lucha contra los flujos financieros ilícitos. En particular, promover gestiones diplomáticas que impulsen la revisión y eventual derogación de regímenes impositivos especiales —como los vigentes en Uru-

⁸⁷ Estos impuestos ya se aplican en países de la OCDE, como Estados Unidos (impuesto de expatriación) y la Unión Europea.

guay (DGI res. 51/1997 y Zonas Francas)— que favorecen la intermediación y facilitan prácticas de elusión fiscal en la región.

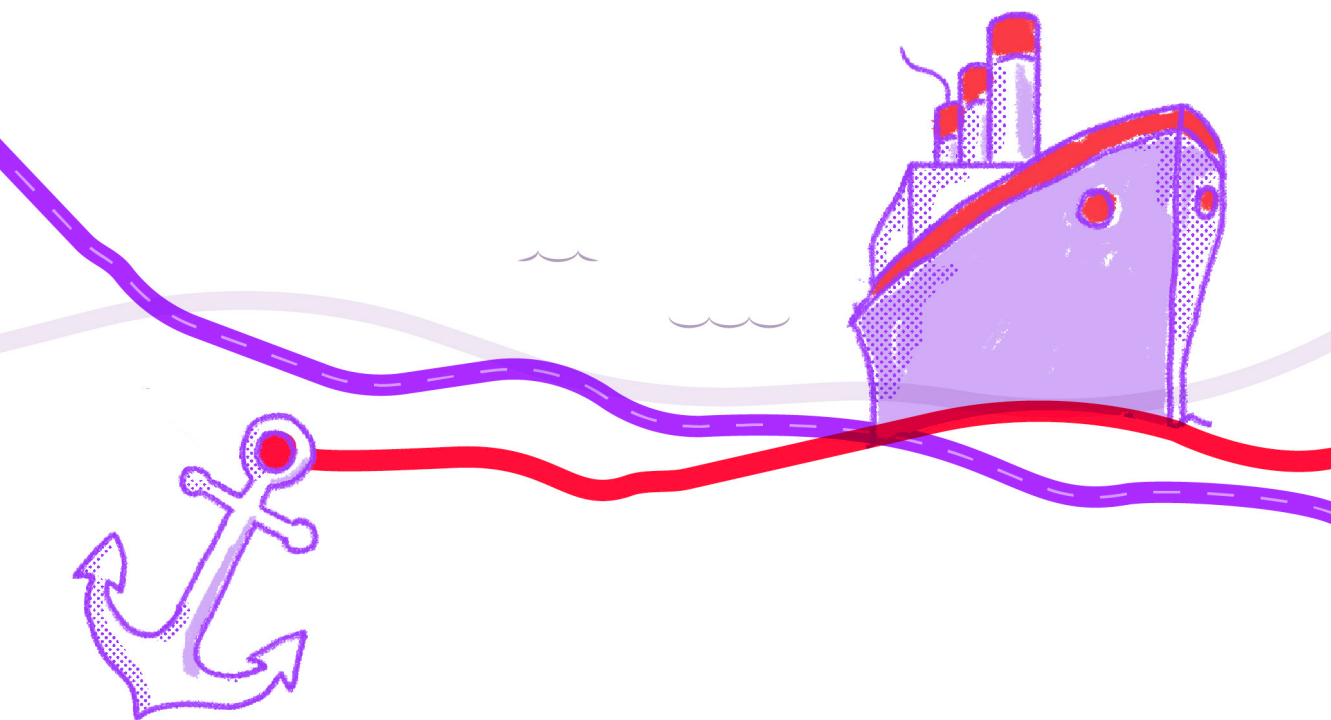
Establecer un criterio de actualización de las multas de la Ley de Procedimiento Tributario

Ante la evidencia de que las multas en la Ley de Procedimiento Tributario han quedado en valores ridículamente bajos como consecuencia de la inflación, y ello no contribuye a las posibilidades de control, verificación y sanción por parte de la Administración Tributaria,

Se recomienda:

→ Introducir la actualización automática de las multas por inflación.

Auditar la deuda,
aliviar su carga y
articular estrategias
para ampliar el espacio
fiscal con justicia social



Estado de situación

La Argentina se encuentra en una coyuntura crítica, marcada por una compleja interacción entre su persistente crisis de deuda y un modelo económico que, históricamente, ha condicionado las posibilidades de un desarrollo equitativo y sostenible. Desde la dictadura hasta la actualidad entre los programas del Fondo Monetario Internacional (FMI) en los años ochenta y noventa, el acuerdo *stand by* de 2018 y el actual programa aprobado en abril de 2025 —estos últimos otorgados bajo la influencia directa de Estados Unidos— pueden observarse puntos de continuidad. Si bien el financiamiento externo se presenta como un instrumento para lograr estabilidad macroeconómica, su implementación termina derivando en una dinámica que prioriza la rentabilidad de los acreedores y en la que se busca disciplinar a gobiernos locales⁸⁸.

La deuda externa se transformó en una gran carga para los gobiernos que siguieron a los que la tomaron e implicó serias restricciones políticas y económicas. Al ser el prestamista de última instancia, el FMI adquirió un fuerte protagonismo en la política local durante el periodo democráti-

co, promoviendo políticas que tuvieron implicancias negativas en la vida de la población⁸⁹.

El Fondo no es cualquier acreedor externo, sino uno que otorga financiamiento a cambio de condicionalidades de política económica, restringiendo el margen de maniobra al tiempo de decidir sobre aspectos claves de nuestro desarrollo⁹⁰. Se trata de una institución en la cual los países con mayor peso económico ejercen una influencia decisiva, que incluso puede llegar a generar una influencia tal que degrade la calidad institucional de los países deudores, al desconocer su deber de respetar el Estado de Derecho⁹¹ y la obligación —sostenida por órganos como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas— de abstenerse de adoptar medidas que puedan suponer violaciones de los derechos humanos⁹² al suscribir sus acuerdos o efectivizar las reformas que propone.

Si bien el FMI, como prestamista de última instancia, tiene un rol central por su influencia en la política económica soberana y en el escenario

⁸⁸ Noemí Brenta, "Los determinantes internos de la política de la deuda externa pública de Argentina (2015-2019)", en María Cecilia Míguez y Leandro A. Morgenfeld (coords.), *Los condicionantes internos de la política exterior: entramados de las relaciones internacionales y transnacionales*, Buenos Aires: Teseo, 2020, pp. 227-260. <?> Noemí Brenta, *El rol del FMI en el financiamiento externo de la Argentina y su influencia sobre la política económica entre 1956 y 2006*, Buenos Aires: UBA, 2008.

⁸⁹ Francisco Cantamutto y Alejandro Manzo, "Deuda, ajuste fiscal y reformas estructurales en el gobierno de Milei: Perspectiva histórica y su impacto sobre los derechos humanos", *Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, nro. especial "Economía y Derechos Humanos: la amenaza recargada del neoliberalismo", diciembre 2024, pp. 215-241.

⁹⁰ Tal como aconteció en la Argentina en 2018 y, más recientemente, en marzo de 2025. En este último caso, el Fondo avaló, contrariando su reglamentación interna, un Acuerdo de Facilidades Extendidas (EFF) aprobado por decreto de necesidad y urgencia —DNU 179/2025— y no por una ley del Congreso, como lo prescribe la Constitución y la legislación argentina (ley 27.612). Finalmente, el decreto fue aprobado por la Cámara de Diputados.

⁹¹ Tal como aconteció en la Argentina en 2018 y, más recientemente, en marzo de 2025. En este último caso, el Fondo avaló, contrariando su reglamentación interna, un Acuerdo de Facilidades Extendidas (EFF) aprobado por decreto de necesidad y urgencia —DNU 179/2025— y no por una ley del Congreso, como lo prescribe la Constitución y la legislación argentina (ley 27.612). Finalmente, el decreto fue aprobado por la Cámara de Diputados.

internacional de la deuda, no es el único acreedor ni tampoco aquel con el que el país concentra la mayor parte de sus obligaciones. Luego de la implementación del Plan Brady en la Argentina, a principios de los noventa, la deuda soberana del país pasó de concentrarse en acreedores tradicionales (como organismos multilaterales, acuerdos bilaterales y préstamos con bancos comerciales) a depender mayoritariamente del fondeo a base de títulos, letras y bonos dirigidos a acreedores privados y el mercado de capitales.

El mercado de bonos soberanos impone riesgos sistémicos por sus altas y variables tasas de interés, la denominación en moneda extranjera y la falta de mecanismos para que los acreedores privados compartan costos en reestructuraciones. Estos riesgos se manifiestan, por un lado, porque en economías abiertas, los flujos de capitales externos contribuyen a profundizar los procesos de financiarización que incrementan la volatilidad de las variables económicas. Por otro, porque el país queda sujeto a cambios económicos externos, que no controla y afectan su devenir interno y su capacidad de respuesta. Finalmente, porque en caso de necesidad de renegociar su deuda, debe interactuar con agentes internacionales de mayor poder, en el marco de un régimen de reestructuraciones que pone en cabeza del FMI y tribunales extranjeros la resolución de estos procesos.

Estos elevados niveles de endeudamiento impactan negativamente sobre el normal funcionamiento de la democracia. Los países periféricos sumamente endeudados —como el nuestro— pierden soberanía frente a sus acreedores. Estos, desvirtuando los mandatos conferidos por la ciudadanía a sus gobernantes, influyen en la orientación de la política económica, especialmente en momentos de crisis como los que atravesamos.

El análisis histórico muestra que la deuda externa en la Argentina actúa como un mecanismo que reduce la autonomía en la toma de decisiones económicas. Las condicionalidades impuestas por actores financieros internacionales y países con mayor poder económico limitan de antemano variables clave de la política económica, restringiendo así el margen de acción del Poder Legislativo y de la ciudadanía y debilitando el debate democrático. Cada ciclo de endeudamiento⁹³ ha implicado estos condicionamientos, incidiendo no solo en la capacidad de decisión nacional, sino también en la participación de quienes se ven directamente afectados por las medidas, en favor de intereses externos. En este contexto, la imposición de destinar recursos al pago de intereses y capital de la deuda puede comprometer la inversión estatal en derechos básicos como Educación, Vivienda, Servicios Públicos o Pensiones, dificultando así un desarrollo sostenible a largo plazo.

92 El FMI aplica un criterio selectivo al defender ciertos derechos, como el de propiedad, mientras desconoce otros igualmente reivindicados por el derecho internacional. En 2017, el representante del FMI ante la ONU reiteró la posición histórica del organismo al afirmar que “el FMI no ha aceptado la Declaración de los Derechos Humanos como principio motivador de nuestras operaciones”, en el marco de la elaboración de los Principios Rectores sobre los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos (“IMF and Human Rights”, Carta del Representante del FMI ante la ONU, al Experto Independiente en Deuda y Derechos Humanos, 27/7/2017, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IEDebt/impactassessments/IMF.pdf>).

Como subrayan Juan Pablo Bohoslavsky y Mariana Rulli (“Deuda soberana feminista ¿Utopía u oxímoron?”, en Juan Pablo Bohoslavsky y Mariana Rulli [coords.], *Deuda feminista ¿Utopía u oxímoron?*, Edulp, pp. 25 y ss.), esta postura es inédita tratándose de un ente intergubernamental y que conforma el sistema de Naciones Unidas: el FMI es el único organismo de la ONU que se coloca por encima de los derechos humanos, en contradicción con la propia Carta de las Naciones Unidas. Además, distintos órganos de la ONU —entre ellos el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC)— han sostenido lo contrario, señalando que “las instituciones financieras internacionales y las demás organizaciones internacionales deben respetar las obligaciones que les incumben en virtud de las normas generales del derecho internacional [...] Por consiguiente, están obligadas a respetar los derechos humanos, como se menciona, en particular, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que forma parte del derecho internacional consuetudinario o de los principios generales del derecho, los cuales son fuentes del derecho internacional” (CDESC, “Public debt, austerity measures and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights”. Statement. E/C.12/2016/1, cit. en Camila Villard Duran, “Incorporación de la perspectiva de género en el Fondo Monetario Internacional”, *ibídem*, pp. 232 y ss.).

93 Especialmente la deuda externa (bajo ley extranjera y con organismos multilaterales) y la interna nominada en dólares.

Pasado, presente y futuro de la deuda

El **Gráfico 7** muestra la evolución de la deuda bruta total de la Administración central (excluyendo la elegible pendiente de reestructuración⁹⁴). Tras la reestructuración de 2005 —cuando la Argentina renegoció su deuda en default con acreedores privados y avanzaba en la cancelación de sus obligaciones con el FMI—, el endeudamiento creció de manera sostenida: pasó de US\$128.600 millones en 2005 a US\$471.200 millones en marzo de 2025, casi cuadruplicándose en dos décadas⁹⁵. En paralelo, la vida promedio de la deuda⁹⁶ se redujo de 12 a 5 años.

La composición también se modificó. La deuda en moneda extranjera, que representaba el 50% en 2005, llegó a un pico de 75% en 2020, en plena pandemia. Luego perdió participación relativa, debido a un amesetamiento, en niveles históricamente altos del endeudamiento en moneda foránea, mientras creció con fuerza la deuda en moneda local, que en 2024 dio un salto extraordinario y en 2025 alcanzó su máximo histórico (equivalente en dólares a 218.000 millones): casi el triple de la registrada en diciembre de 2020 (cuando era de casi US\$79.000 millones).

Si bien el endeudamiento en divisas expone al país a la volatilidad de recurrentes crisis de falta de dólares, la deuda en moneda local tampoco está exenta de riesgos y la presión que pueda ofrecer en el frente cambiario depende fuertemente de los controles de capital. Estos, conocidos como *cepo*, impidieron en el ciclo endeudador de la actual Administración la dolarización inmediata al vencimiento de las deudas y habían incentivado el *roll over*⁹⁷ de las colocaciones y la “bicicleta financiera” o *carry trade*⁹⁸.

En marzo de 2025 esta dinámica llegó a un punto crítico y ante el agravamiento de la crisis de divisas, el gobierno recurrió al FMI para “revertir la situación de las reservas internacionales” (decreto 179/2025, considerandos) y acordó un nuevo programa por US\$20.000 millones⁹⁹, de los cuales ya se desembolsaron 14.000 millones. Este financiamiento se complementó con préstamos de otros organismos internacionales.

El costo del rescate fue alto: tras el primer desembolso, el gobierno levantó el *cepo* para personas físicas y modificó la política monetaria hacia un esquema de flotación sucia¹⁰⁰ del dólar entre bandas. Con menores incentivos al *roll over* y

⁹⁴ La deuda elegible refiere a bonos y obligaciones pasibles de ser canjeados o renegociados, pero que aún permanecen en sus condiciones originales porque el proceso no se completó o el acreedor no adhirió al canje.

⁹⁵ Se privilegia el análisis de la deuda en términos absolutos, ya que otros indicadores tradicionales, como su peso sobre el PIB, pueden resultar engañosos en contextos de alta volatilidad y apreciación cambiaria. Por ejemplo, pese al fuerte incremento en la emisión de deuda durante 2024 y el primer trimestre de 2025 (como muestra el Gráfico 7), en marzo de este año el ratio deuda/PIB se ubicó en apenas 76%, principalmente influido por la apreciación cambiaria que atraviesa el país. Este nivel podría parecer sostenible si se lo compara con diciembre de 2023, cuando, tras la devaluación, la relación deuda/PIB trepó a 155%. Sin embargo, en términos absolutos, la deuda alcanzaba entonces US\$368.300 millones, poco más de 100.000 millones por debajo del máximo registrado en marzo de 2025.

⁹⁶ La vida promedio de la deuda se refiere al plazo medio en el que el Estado debe devolver el capital adeudado. Es un indicador que refleja cuánto tiempo, en promedio, tarda en vencer la deuda emitida.

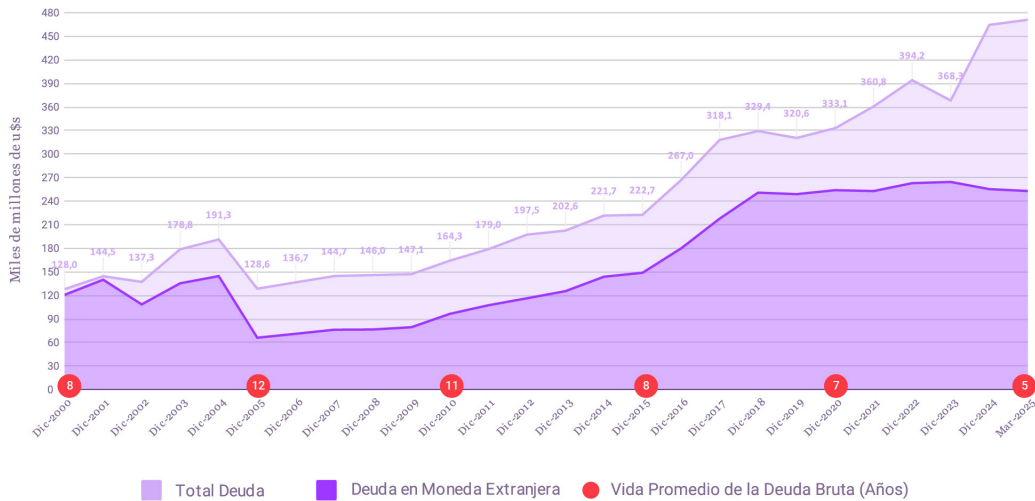
⁹⁷ El *roll over* de la deuda es la práctica mediante la cual el Estado, al llegar el vencimiento de un título, no lo cancela con recursos propios, sino que emite nueva deuda para pagarlo.

⁹⁸ Se denomina *carry trade* a la estrategia financiera en la que inversores ingresan dólares al país, los convierten a pesos para aprovechar tasas de interés altas y luego vuelven a dolarizarse, buscando ganancias con la diferencia de rendimientos.

⁹⁹ Eludiendo, al hacerlo por decreto, lo establecido en la ley 27.612, que exige la aprobación parlamentaria de todo endeudamiento y de los programas nuevos o de reestructuración e incurriendo en lo que la Auditoría General de la Nación considera “incumplimientos normativos, la falta de intervención de las áreas críticas, la falta de evaluaciones técnicas oportunas y efectivas”. Para un mayor detalle, ver FARN, “FMI y Argentina: un nuevo acuerdo sin transparencia ni legitimidad”, 4/8/2025, <https://farn.org.ar/fmi-y-argentina-un-nuevo-acuerdo-sin-transparencia-ni-legitimidad/>

¹⁰⁰ Se trata de una flotación sucia porque, aunque el Banco Central de la República Argentina (BCRA) no puede intervenir mientras la cotización del dólar se mantenga dentro de las bandas, el Poder Ejecutivo, a través del Tesoro, operó para mantener el tipo de cambio alejado del techo. Además, el BCRA estuvo muy activo en el mercado de futuros de dólar, lo que impacta indirectamente en las presiones del mercado de cambios actual.

Gráfico 7. Deuda bruta de la Administración central. En miles de millones de U\$S por residencia del tenedor, por moneda de emisión y como % del PIB



Fuente: Elaboración propia en base a datos trimestrales de deuda del MEcon.

tras varias medidas de política monetaria¹⁰¹, la deuda generó fuerte volatilidad cambiaria, dificultando aún más la acumulación de reservas, precisamente el problema que motivó el nuevo acuerdo. Entre la unificación cambiaria en abril y julio de este año, la compra de dólares por parte de privados (formación de activos externos) superó los 14.730 millones, apenas por encima de los 14.000 millones girados desde Washington hasta agosto, producto del último acuerdo¹⁰².

Resulta evidente que la Argentina atraviesa una trampa de deuda. El calendario de vencimientos

de corto plazo es inabordable si se lo compara con las reservas internacionales disponibles en el Banco Central. Si bien el gobierno apostaba a la vuelta a los mercados de crédito a través de la deuda privada, efectivamente esto no sucedió.

Como muestra el **Gráfico 8**, que expone los pagos de capital e intereses de la deuda total (en pesos y en moneda extranjera), para los próximos tres años —hasta 2027— se deben afrontar compromisos muy superiores al nivel actual de reservas. Solo en 2025, los vencimientos totales por US\$109.600 millones equivalen a cinco ve-

¹⁰¹ El desarme de las Letras Fiskales de Liquidez (LEFI) del BCRA que volcó muchos pesos a la economía y aumentos exagerados de la tasa de interés que repercutieron negativamente en la actividad económica.
¹⁰² Ver Mariano Boettner, "Salida del cepo: el 45% de los dólares comprados por ahorristas quedó en el colchón y el resto se usó en tarjeta o para hacer 'puré'", Infobae, 4/9/2025, <https://www.infobae.com/economia/2025/09/04/salida-del-cepo-el-45-de-los-dolares-comprados-por-ahorristas-queda-en-el-colchon-y-el-resto-se-uso-en-tarjeta-o-para-hacer-pure/>

ces las reservas vigentes a marzo de ese año (unos US\$24.000 millones¹⁰³ que dan una relación de +439%) y solo los intereses de unos US\$6.200 millones suponen el 25% de las reservas internacionales.

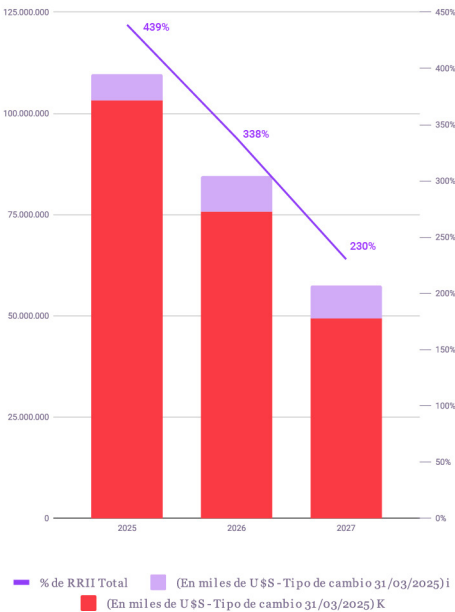
Si bien no toda la deuda está nominada en moneda extranjera y una buena parte podría renovarse (*roll over*), evitando una presión directa del total de vencimientos sobre el mercado cambiario, una crisis de confianza puede reducir significativamente ese margen. Para atravesar 2025 con este nivel de reservas, el Estado debería refinanciar la mayor parte de sus obligaciones (capital e intereses), lo que lo obliga a profundizar su dependencia de actividades extractivas, o a incrementar un endeudamiento externo ya insostenible.

En este marco, la Argentina se encuentra hoy en una coyuntura económico-financiera crítica, con un nivel de endeudamiento que condiciona las posibilidades de desarrollo. Esta crisis de deuda (así como la de muchos otros países alrededor del mundo) no se limita a la posibilidad o no de incumplir con sus acreedores sino que va más allá por las restricciones que establece el pago y sus condicionalidades para la garantía de los derechos humanos de su población, el ambiente y el futuro¹⁰⁴, así como la soberanía, la identidad y la autonomía nacionales. No se trata de un condicionamiento superficial, sino estructural que incide sobre la sociedad considerada como un todo.

Esta dinámica inevitablemente provoca un “déficit deliberativo” en la toma de decisiones. Al ser las prioridades macroeconómicas establecidas mediante acuerdos externos, estas decisiones se sustraen del debate público, minando la posi-

bilidad de que las políticas económicas se fundan en el intercambio de razones entre los afectados por aquellas medidas.

Gráfico 8. Vencimientos de Deuda, 2025 a 2027, en miles de U\$S y como % de las Reservas Internacionales



Fuente: Elaboración propia en base a datos trimestrales de deuda (1er trim. 2025) MEcon. y BCRA.

1. La deuda determina un círculo vicioso que sostiene un modelo de financierización, extractivismo y dependencia por sobre un modo de desarrollo justo

El endeudamiento en dólares de la Argentina no surge de un proceso virtuoso de inversión productiva o social, sino como parte de políticas de

¹⁰³ De acuerdo a las disponibilidades vigentes al 31 de marzo de 2025 publicado por el BCRA: Principales Variables, Reservas Internacionales, [https://www.bcr.gov.ar/PublicacionesEstadisticas/Principales_variables_datos.asp?serie=246&detalle=Reservas%20Internacionales%20del%20BCRA%20\(en%20millones%20de%20d%20F3lares%20-%20cifras%20provisorias%20sujetas%20a%20cambio%20de%20valuaci%20F3n](https://www.bcr.gov.ar/PublicacionesEstadisticas/Principales_variables_datos.asp?serie=246&detalle=Reservas%20Internacionales%20del%20BCRA%20(en%20millones%20de%20d%20F3lares%20-%20cifras%20provisorias%20sujetas%20a%20cambio%20de%20valuaci%20F3n) (consulta:1/10/2025).

¹⁰⁴ Academia Pontificia de las Ciencias Sociales, Initiative for Policy Dialogue, The Jubilee Report: A blueprint for tackling the debt and development crises and creating the financial foundations for a sustainable people-centered global economy, 20/6/2025, https://www.pass.va/content/dam/casinapiiv/pass/pdf-booklet/2025_jubilee_report.pdf.

shock que buscaron estabilizar la economía con una óptica de apertura y desregulación.

La evolución del endeudamiento externo muestra tres ciclos de crecimiento acelerado: el primero se produjo durante la última dictadura cívico-militar a finales de la década de 1970, el segundo durante los gobiernos de Carlos Menem durante la década de 1990 y el último durante la gestión presidencial de Mauricio Macri, entre 2016 y 2018. Estos ciclos comparten rasgos centrales. En primer lugar, el notable incremento de la deuda no generó mejores condiciones para el crecimiento de la economía, sino que potenció el estancamiento de la actividad y la dependencia en el mediano plazo. Tampoco mejoró las condiciones de vida de la población más vulnerable, porque estuvo asociado a etapas en las que la política económica generó cambios regresivos para el sistema productivo y en la distribución del ingreso¹⁰⁵. De hecho, en el final de esos ciclos la deuda externa terminó financiando la salida de capitales de las empresas más concentradas y los sectores más ricos de la población.

Si bien cada ciclo de endeudamiento tuvo sus particularidades, los tres muestran similitudes en sus causas y consecuencias. Ante un desequilibrio de la balanza de pagos derivado de la escasez de reservas internacionales, los gobiernos buscan estabilizar la situación a través de políticas promercado. Junto con la apertura comercial, se lleva adelante una eliminación de las restricciones cambiarias y una apertura y desregulación de la cuenta capital y financiera de la balanza de pagos. Esta combinación de medidas lleva a un proceso de apreciación cambiaria como producto de la entrada de capitales de

corto plazo que buscan aprovechar la combinación de tipo de cambio estable y altas tasas de interés (*carry trade*).

El esquema del *carry trade* requiere un tipo de cambio apreciado y estable para garantizar ganancias especulativas, lo que genera una demanda constante de divisas destinadas, no a infraestructura o bienestar social, sino al pago de capital e intereses a los acreedores que una vez que realizan la ganancia en moneda extranjera sacan las divisas del sistema financiero argentino (fuga de capitales). Este patrón ha profundizado desigualdades y derivado en crisis financieras recurrentes.

La presión por obtener dólares refuerza el “mandato exportador” y la especialización en actividades basadas en recursos naturales, consolidando un modelo reprimarizado y dependiente de sectores extractivos como el sojero, petrolero y el minero¹⁰⁶. Esto incrementa la vulnerabilidad estructural frente al cambio climático y limita un desarrollo diversificado y tecnológicamente dinámico. En este sentido, la deuda funciona no solo como un instrumento financiero, sino como un mecanismo estructural que orienta la política económica hacia la reprimarización, la explotación intensiva de bienes comunes con fuerte dependencia¹⁰⁷.

El actual gobierno ha reforzado estos lineamientos: la estrategia cambiaria, basada en devaluaciones mensuales menores a la inflación, apreció el tipo de cambio real, reduciendo la competitividad externa y afectando incluso al sector agroexportador¹⁰⁸. Para sostener este esquema —clave en la lucha contra la inflación— contó con

¹⁰⁵ Pablo Nemiña y Alejandro Gaggero, Endeudamiento externo, austeridad y erosión de derechos: el rol del FMI en Argentina, 2025, en prensa

¹⁰⁶ Francisco Cantamutto, Martín Schorr y Andrés Wainer, “La Argentina de Milei: financiarización y mandato exportador”, *Ola Financiera*, vol. 18, nro. 51, mayo-agosto 2025, pp. 40-54, http://www.olafinanciera.unam.mx/new_web/51/pdfs/PDF51/CantamuttoOlaFinanciera51.pdf.

¹⁰⁷ Juan Pablo Bohoslavsky y Francisco Cantamutto, Nafta al fuego. Deuda pública y cambio climático en Argentina, ACIJ, agosto 2023, https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2023/12/Nafta-al-fuego_-Deuda-publica-y-cambio-climatico-en-Argentina.pdf

¹⁰⁸ Francisco Cantamutto y Alejandro Manzo, “El gobierno de Milei contra los derechos humanos: deuda, ajuste fiscal y reformas estructurales”, en Juan Pablo Bohoslavsky (ed.), *Lo mío es mío y lo tuyo es mío. Neoliberalismo y derechos humanos en Argentina*, Edulp, 2025, pp. 129-151.

una cosecha récord 2024/2025 (la segunda mayor producción de la historia en la República Argentina, solo superada por la campaña 2018/2019¹⁰⁹) que generó un ingreso de divisas equivalente a US\$30.500 millones en 2024 y US\$10.600 millones en el primer cuatrimestre de 2025¹¹⁰. A ello se sumó una amnistía fiscal (o blanqueo) que logró un ingreso estimado en US\$30.000 millones¹¹¹ y que durante 2024, las exportaciones de combustibles y energía crecieron 22,3%, alcanzando los US\$9.677 millones. Este valor representa 12,1% de las exportaciones totales de la Argentina y la balanza comercial energética acumuló US\$ 5.668 millones ese año¹¹².

Sin embargo, al tratarse de recursos extraordinarios y transitorios en un nuevo marco de flexibilización de los controles de capitales, la necesidad estructural de generar cada vez más divisas persiste, lo que empuja a una mayor dependencia de exportaciones primarias y al endeudamiento externo de provincias en condiciones riesgosas, profundizando la vulnerabilidad en un contexto de crisis ecológica.

2. La deuda y el ajuste fiscal. Un mecanismo de redistribución regresivo del ingreso

La política de ajuste del empleo público de la presente Administración se tradujo en una redistribución regresiva del ingreso: entre noviembre

2023 y junio 2025 el salario real registrado cayó en promedio 5,5% frente a la inflación explicado casi enteramente por la dramática caída en los salarios del sector público (-14,3%) especialmente en la administración nacional (-31,9%)¹¹³. En este marco la deuda funciona como un mecanismo de profundización de esa redistribución regresiva del ingreso: para priorizar el pago de Servicios de la Deuda el Estado viene aplicando ajustes que recortan partidas con alto impacto redistributivo (Ciencia y Tecnología, Salud, Educación y Jubilaciones, entre otros)¹¹⁴ al tiempo que otorga amnistías fiscales mientras los acreedores reciben prioridad en los pagos o garantías de cobro futuro en condiciones favorables.

Se configura así una tensión entre distintos tipos de derechos, en la cual la satisfacción de los acreedores puede tener como consecuencia la reducción de recursos para cumplir con las obligaciones de derechos humanos. En este desequilibrio, las obligaciones financieras suelen mantenerse intactas mientras que la inversión social —que sostiene derechos fundamentales de la población— sí puede ser objeto de ajuste¹¹⁵ lo que se traduce en una transferencia de ingresos desde las mayorías a una minoría privilegiada.

Esta lógica no solo es regresiva sino que no se correlaciona con el logro de un verdadero y sostenible equilibrio fiscal. Si bien el gobierno nacional puede alcanzar el superávit fiscal primario,

¹⁰⁹ Bolsa de Comercio de Rosario, Informe semanal. Mercados, "Con 135,7 Mt, la producción argentina de granos 2024/25 se perfila como la segunda más alta de la historia", 16/5/2025, <https://www.bcr.com.ar/es/print/pdf/node/110054>

¹¹⁰ Ídem, Liquidación de divisas del agro en el 2025, 16/5/2025, <https://www.bcr.com.ar/es/print/pdf/node/110055>

¹¹¹ Giuliana Iglesias, "Blanqueo: finalizó la última fase, mientras el Gobierno alista medidas para hacer circular los dólares del colchón", *Ámbito Financiero*, 8/5/2025, <https://www.ambito.com/economia/blanqueo-finalizo-la-ultima-fase-mientras-el-gobierno-alista-medidas-hacer-circular-los-dolares-del-colchon-n6142680>

¹¹² MEcon., comunicado: "En 2024 Argentina tuvo el superávit energético más alto de los últimos 18 años", <https://www.argentina.gob.ar/noticias/en-2024-argentina-tuvo-el-superavit-energetico-mas-alto-de-los-ultimos-18-anos>

¹¹³ Sobre la situación del mercado laboral, ver Agustina Haimovich et al., *Evolución del empleo y de los ingresos laborales a veinte meses del gobierno de La Libertad Avanza*, <https://ipyp.org.ar/descargas/2025/La%20evolucion%20del%20empleo.pdf>

¹¹⁴ Para más detalle sobre el recorte primario del gasto, puede verse el apartado de Gasto Público, pp.

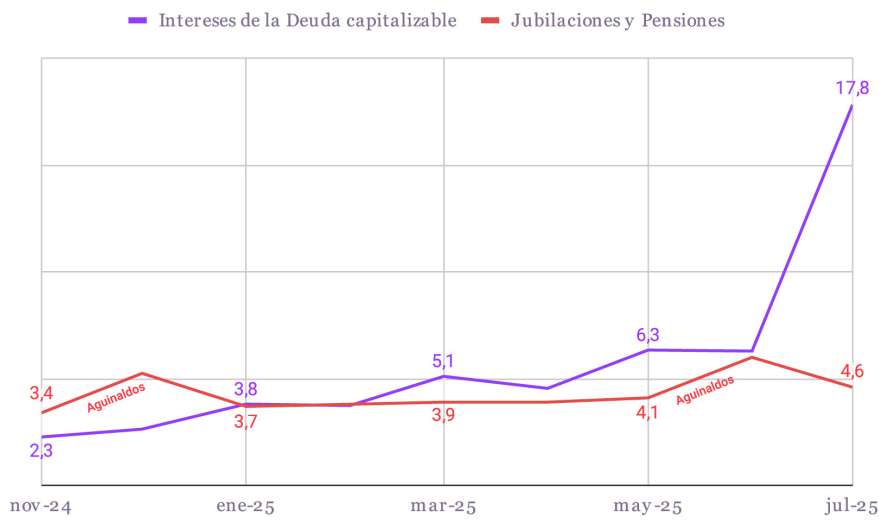
¹¹⁵ Situación que ha sido denunciada por diversos Relatores Especiales de Naciones Unidas y por organizaciones de la sociedad civil (Cephas Lumina, "Desarrollo progresivo de las normas de derechos humanos relevantes para la deuda soberana", en Juan Pablo Bohoslavsky y Laura Clérico [eds.], *Deuda y derechos humanos: Claves desde el sistema interamericano*, Edulp, 2024, pp. 54-82, <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/handle/CLACSO/251821>).

dicho objetivo esconde un problema aún mayor en el resultado financiero¹¹⁶ que puede acarrear gran injusticia redistributiva a una velocidad acelerada. Desde abril de 2024 (*Gráfico 9*), el gobierno nacional empezó a emitir letras y bonos del Tesoro y del Banco Central cuyos intereses en lugar de pagarse, se capitalizan al principal de la deuda¹¹⁷. La magnitud del efecto regresivo en la redistribución del ingreso puede ilustrarse si se comparan estos compromisos de pago a futuro con lo que se gasta en jubilaciones y pensiones: entre febrero y julio de 2025 la suma de intereses capitalizables ascendía a \$17,8 billones, mientras que el pago de jubilaciones y pensiones a \$4,6 billones. En otras palabras, el Estado está priorizando la acumulación¹¹⁸ de deuda en des-

medro del financiamiento del sistema de seguridad social, del que dependen millones de personas para sostener su vida cotidiana.

Las principales gestoras de activos —como BlackRock, Pimco, Fidelity y JP Morgan— concentran una porción significativa de los bonos soberanos, lo que refuerza su poder de negociación en los mercados internacionales. En ausencia de un marco normativo claro o de una institución internacional que regule los procesos de reestructuración con acreedores privados, los Estados enfrentan una posición estructural de debilidad: suelen verse forzados a contraer nueva deuda para cumplir con los vencimientos, muchas veces a tasas crecientes.

Gráfico 9. Gasto Público nacional: pagos mensuales en Jubilaciones y Pensiones vs. Interés de la deuda capitalizable (Lecap, BONCAP, LEFT). En billones de pesos



Fuente: Elaboración propia en base a MEcon.

¹¹⁶ Superávit fiscal primario se alcanza cuando los ingresos del Estado superan sus gastos antes de pagar intereses de la deuda. El superávit financiero cuando, además de cubrir todos los gastos, también se logran pagar los intereses de la deuda y todavía sobra dinero.
¹¹⁷ Es decir que los intereses no se pagan mes a mes, sino que se acumulan como parte del capital que se debe.
¹¹⁸ Si bien no se trata de un desembolso actual —ya que no existe un pago efectivo de intereses—, en lo concreto se prioriza el aumento de la deuda como estrategia para mostrar contablemente un menor déficit, aumentando los compromisos futuros de pago de forma exponencial al asumir el costo de pagar intereses sobre intereses.

3. La deuda nos afecta la vida cotidiana

La deuda pública no solo es un problema de sostenibilidad financiera: sobre todo reconfigura las condiciones materiales bajo las cuales se sostiene la vida cotidiana de todas las personas. Las políticas de recorte presupuestario que se implementan para sostener el ritmo de los desembolsos trasladan funciones del Estado hacia los hogares, obligándolos a suplir con recursos propios, de dinero y de tiempo, servicios de salud, educación y cuidados que antes se garantizaban públicamente.

En el plano del trabajo de cuidados, los recortes en gasto público reducen la posibilidad de contar con servicios accesibles y de calidad, lo que incrementa el volumen de trabajo no remunerado en los hogares. Este aumento recae de forma desproporcionada sobre las mujeres, sobre todo las de estratos de ingresos más bajos, quienes, al dedicar más tiempo a tareas domésticas y de cuidado, ven limitadas sus posibilidades de participar en el mercado laboral, acceder a empleos de calidad y generar ingresos propios. Se trata de un círculo vicioso: la disminución de servicios públicos de cuidado incrementa la carga sobre los hogares, reduciendo la autonomía económica y reforzando la desigual distribución de estas tareas. En este sentido, podemos decir que la crisis de la deuda puede postergarse en base al

trabajo no remunerado que reemplaza la disminución de provisión de servicios públicos, es decir, a costa de las mujeres¹¹⁹.

Otra forma en que la deuda pública se traslada a los hogares es a través del endeudamiento doméstico. Cuando el Estado recorta transferencias, subsidios o servicios básicos para cumplir con las metas fiscales, las familias se ven obligadas a recurrir a créditos de consumo, adelantos de sueldo, tarjetas o mecanismos financieros informales con tasas usurarias para acceder a bienes y servicios que antes eran garantizados por la política pública. La deuda, entonces, no es un fenómeno macroeconómico abstracto, sino una fuerza que penetra en la vida cotidiana de los hogares, profundizando las desigualdades de género¹²⁰. En la Argentina, el endeudamiento dejó de ser una excepción: 9 de cada 10 hogares deben dinero, y más de la mitad de esas deudas son para comprar alimentos¹²¹, además, en julio 2025, la mora en los créditos a las familias trepó al 5,7%, el nivel más alto desde que el Banco Central empezó a medir esta serie, en 2010¹²². En los barrios populares la situación es aún más dura: sin acceso al crédito bancario, las familias se ven obligadas a recurrir a prestamistas informales, billeteras virtuales o tarjetas no bancarias con tasas usurarias¹²³ para enfrentar gastos básicos como alimentos, transporte e indumentaria¹²⁴.

¹¹⁹ Verónica Serafini Geoghegan y Patricia Miranda, "Análisis de la sostenibilidad de la deuda: la vida después del capital. Una mirada desde la Economía feminista", en Bohoslavsky - Rulli, cit., pp. 362-382.

¹²⁰ Luci Cavallero y Verónica Gago, Una lectura feminista de la deuda. ¡Vivas, libres y desendeudadas nos queremos!, Tinta Limón - Fundación Rosa Luxemburgo, 2020, <https://tintalimon.com.ar/public/h1zy6opqfedln79rq1kh5bxd927o/una%20lectura%20feminista%20de%20la%20deuda.pdf>; Florencia Partenio et al., Endeudarse para cuidar: género y desigualdad en la Argentina, Libros de la CEPAL, N° 165 (LC/PUB.2024/23-P), 2024, <https://cdi.mecon.gob.ar/bases/docelec/az7057.pdf>

¹²¹ Según en el informe realizado por el Instituto de Estadísticas y Tendencias Sociales y Económicas (IETSE), "Tendencia creciente: el 91% de los hogares en la Argentina está endeudado", Ámbito Financiero, 24/5/2025, <https://www.ambito.com/economia/tendencia-creciente-el-91-los-hogares-la-argentina-esta-endeudado-n6148990>

¹²² Ver "Las familias no pueden pagar sus deudas: la morosidad es la más alta en 15 años por tarjetas y préstamos", La Nueva, 21/9/2025, <https://www.lanueva.com/nota/2025-9-21-8-48-0-las-familias-no-pueden-pagar-sus-deudas-la-morosidad-es-la-mas-alta-en-15-anos-por-tarjetas-y-prestamos>

¹²³ Como señala el informe citado en nota 34, el costo financiero total (CFT) de este tipo de préstamos oscila entre el 388% y el 771% anual, mientras que el costo de endeudarse con una tarjeta de crédito es de 115% y la inflación de 36,6%.

¹²⁴ Observatorio Villero, Endeudamiento en los barrios populares. Datos preliminares, 2025.

El ajuste fiscal también tiene impactos significativos sobre el empleo formal. En los primeros dieciocho meses de gobierno de Javier Milei, el empleo registró caídas en 8 de cada 10 provincias, con descensos que llegan hasta 13,1% del total¹²⁵. La reducción de la inversión pública y la contracción de la demanda agregada limitan la

creación de empleo y generan un deterioro sobre la calidad laboral del conjunto de la población, con mayor informalidad y precarización. Esto afecta especialmente a los sectores con menor protección social y a quienes ya enfrentan barreras de acceso al empleo, como las mujeres y las personas jóvenes¹²⁶.

¿Por qué no se puede pagar la deuda a costa de los derechos humanos?

A menudo se considera que el principio que establece que los acuerdos deben honrarse* es una norma general y absoluta. Sin embargo, una interpretación irrestricta de este principio es incompleta e inadecuada. Es necesario matizarlo debido al estrecho vínculo que tienen la deuda y los derechos humanos. Su interpretación exige un análisis inclusivo y razonado entre el servicio de la deuda y el deber de garantizar los derechos económicos y sociales. Dicho estudio debe evaluar —entre varias cosas— el impacto de la asignación de recursos a la deuda sobre la financiación de derechos sociales, al igual que sopesar el perjuicio que el incumplimiento puede generar en la propia satisfacción de esos mismos derechos. No puede implicar que el pago de la deuda deba hacerse cueste lo que cueste, en tanto ninguna institución podría seriamente aspirar a estar por encima del derecho internacional de los derechos humanos. Para ello, los estándares de derechos humanos exigen a los Estados deudores una serie de obligaciones. Por ejemplo, deben llevar a cabo una evaluación de impacto de la deuda (y de las políticas y reformas económicas asociadas) sobre los derechos humanos, y considerar seriamente sus conclusiones, priorizando siempre la opción que sea menos lesiva para los derechos de la población y movilizándolo al máximo los recursos disponibles. La creciente importancia que se asigna a la sostenibilidad como un principio del derecho de la deuda soberana es compatible con las nociones basadas en los derechos humanos. Ello implica que los acuerdos vinculados a la deuda deberían contemplar la capacidad de crecimiento y reembolso de los países deudores, así como sus impactos en los derechos económicos, sociales y culturales de la población, y sobre el derecho al desarrollo y el medio ambiente.

*Principio conocido como *pacta sunt servanda*. Para más información, consultar la publicación de la FES, Sergio Arelovich et al., *La deuda en nuestras vidas*, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/16521.pdf>

¹²⁵ Centro de Economía Política Argentina (CEPA), “Análisis sobre la situación del empleo registrado privado: datos a mayo 2025”, 25/8/2025, <https://centrocepa.com.ar/informes/676-analisis-sobre-la-situacion-del-empleo-registrado-privado-datos-a-mayo-2025>

¹²⁶ Francisco Cantamutto, Julieta Lobato, Corina Rodríguez Enríquez y Mariano Féliz, “Sustentabilidad de la deuda y derechos humanos desde la perspectiva de la sostenibilidad de la vida”, en Bohoslavsky – Clérico, cit., pp. 170–195, <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/handle/CLACSO/251821>

Propuestas para abordar la deuda: Alivios que permitan cumplir con los compromisos democráticos

La trayectoria prevista de la deuda pública argentina en el corto plazo sugiere que su servicio se ve seriamente comprometido, con riesgos de generar tensiones sobre las cuentas públicas y condicionar la capacidad del Estado para sostener políticas sociales, de garantía de derechos y de desarrollo.

Es impostergable trabajar en alivios de deuda que contribuyan a generar espacio fiscal para la garantía de derechos básicos. Ello requiere repensar el abordaje del endeudamiento incorporando criterios que trascienden la viabilidad financiera estricta, integrando evaluaciones de impacto social, ambiental y de derechos humanos. Asimismo, resulta indispensable fortalecer la transparencia y el control democrático de las decisiones, en ese sentido, las propuestas de auditorías públicas¹²⁷, integrales y participativas son claves para democratizar el debate sobre políticas de endeudamiento y discutir su legalidad y legitimidad. Finalmente, se reconoce que la deuda no es un problema aislado de la Argentina sino un elemento central en la arquitectura financiera global. Las soluciones a las crisis de endeudamiento requieren avanzar en estrategias de cooperación y coordinación internacional que permitan incidir en la reforma de las reglas que regulan el endeudamiento soberano en el nivel global.

La deuda pública debe evaluarse por su impacto en el desarrollo nacional y los derechos humanos, no solo por su viabilidad financiera

El endeudamiento condiciona las prioridades del gasto público. Por eso, su sostenibilidad debe incluir indicadores sociales, de derechos humanos y ambientales, y no limitarse solo a aspectos fiscales o macroeconómicos.

→ Incorporar sistemáticamente evaluaciones de impacto económico, ambiental/climático y social en las negociaciones de deuda, tal como lo promueven organismos internacionales como el Banco Mundial y la OCDE. Estas evaluaciones permiten anticipar riesgos y tomar decisiones más informadas. Por ejemplo:

- **Gasto público en Cuidados remunerados versus Deuda:** que evalúen si los recursos destinados a garantizar que la vida se sostenga y reproduzca están siendo disponibilizados para el repago de deuda;

¹²⁷ Una auditoría pública de la deuda es un mecanismo ciudadano de control que permite analizar el origen, legitimidad y consecuencias de la deuda pública. Busca identificar quién la contrajo, a quién se le debe, qué intereses y cláusulas se pactaron, y para qué se utilizaron los fondos. Asimismo, evalúa si parte de esa deuda puede ser ilegítima, ilegal u odiosa, es decir, si fue contraída sin transparencia, sin beneficio social, bajo coacción o con corrupción. Su objetivo es aportar claridad, responsabilidad, justicia y, en algunos casos, fundamentar la cancelación o la no asunción (parcial o total) de deudas nocivas para la población.

¹²⁸ Los análisis de sostenibilidad de la deuda se centran en criterios fiscalistas que proyectan variables macro en relación para evaluar posibilidades de pago en el corto y largo plazo. Juan Pablo Bohoslavsky y Laura Clérico, "¿Por qué la región necesita más 'derechos humanos' en la deuda?", en Bohoslavsky - Clérico, cit., pp. 22-53, <https://libros.unlp.edu.ar/index.php/unlp/catalog/view/2602/7338/11839-1>

- **Carga financiera sobre los hogares**, que estimen hasta qué punto la deuda pública se traslada al endeudamiento privado;
- **Horas de trabajo de cuidados no remunerado asumido por mujeres como contrapartida del ajuste fiscal**, que visualicen la reproducción de desigualdades,
- **Estabilidad social y democrática frente a la carga de la deuda**: protestas, conflictividad laboral, caída de legitimidad institucional, etc.
- Servicios de la deuda en relación a niveles de **pobreza e indigencia**.

- Ante eventuales reestructuraciones, impulsar alivios que permitan cumplir un criterio de sostenibilidad amplia, que incluya la dimensión social y ambiental (incorporando, por ejemplo, indicadores como los mencionados).
- Participar activamente en las iniciativas internacionales que buscan perfeccionar las metodologías de las agencias de calificación crediticia, tal como plantea la Cuarta Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (FFD4, por sus siglas en inglés)¹²⁹. Esto incluye fomentar evaluaciones más transparentes, obje-

tivas y de largo plazo, que reconozcan los efectos de las inversiones productivas, la sostenibilidad ambiental y social, y los beneficios de reestructuraciones voluntarias de deuda.

- Impulsar alternativas como los canjes de deuda por acción climática —por ejemplo, a través de programas de preservación ambiental u otras iniciativas— puede generar alivio financiero relativo y, al mismo tiempo, canalizar recursos hacia la biodiversidad y la acción climática. Estas herramientas ofrecen opciones creativas para los países del Sur Global, permitiendo reorientar parte de los pagos de deuda hacia inversiones destinadas al desarrollo sostenible, la mitigación y adaptación al cambio climático, y la protección de los derechos humanos de la población¹³⁰.

La transparencia y el control democrático son esenciales para una deuda legítima

Toda decisión de endeudamiento debe respetar el marco legal e institucional vigente. Se debe avanzar hacia mecanismos participativos de la sociedad.

- Realizar evaluaciones *ex ante* y *ex post* del impacto presupuestario, social y ambiental de las decisiones en mate-

¹²⁹ Párrafo 55 del Compromiso de Sevilla, julio de 2025, https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2025-08/FFD4%20Outcome%20Booklet%20Final_SP%20-%20pages.pdf

¹³⁰ Los canjes por educación o por acción climática se encuentran actualmente en debate en el mundo. Sin embargo, estos mecanismos tienen diversas dificultades respecto de los términos financieros aplicados y la gobernanza de las acciones (transparencia y control democrático), teniendo efectos muy bajos en torno al alivio de la situación de deuda. Aunque constituyen una posible herramienta en el corto plazo, no reemplazan la necesidad de avanzar hacia mecanismos multilaterales más justos y estructurales de resolución de crisis de deuda. Ver "Canjes de deuda por clima: ¿Pueden alinearse con un enfoque justo de resolución de deuda y acción climática?", documento de discusión, Latindadd, 2023, <https://latindadd.org/informes/canjes-de-deuda-por-clima-pros-contras-y-desafios/>

ria de endeudamiento. Esto permitiría alinear el uso del crédito público con los objetivos estratégicos de desarrollo del país.

→ Asegurar (tal como lo exige la Constitución Nacional, art. 75) que el Congreso de la Nación intervenga en todas las decisiones cruciales concernientes al crédito público, sin posibilidad de extender “cheques en blanco” al Poder Ejecutivo.

→ Fortalecer los organismos existentes de control y seguimiento de la deuda pública: la Auditoría General de la Nación, la Oficina de Presupuesto del Congreso y la Comisión Bicameral de Seguimiento de la Deuda. Promover que estos organismos actúen de manera coordinada, con criterios técnicos y bajo principios de acceso a la información.

→ Poner en marcha la Comisión Bicameral Permanente de Seguimiento de la Deuda Exterior para que, en el ámbito del Poder Legislativo, ejerza plenamente su mandato legal (art. 18, ley 27.249) de seguir la evolución, gestión y pagos de la deuda externa. Esto implica utilizar, de forma oportuna, su facultad de solicitar toda la información pertinente a los actores correspondientes, abriendo canales efectivos para la participación de la sociedad civil en el proceso de control.

→ Garantizar una mayor participación ciudadana y transparencia en el proceso de endeudamiento. La creación de mecanismos de consulta pública o audiencias en instancias parlamentarias puede contribuir a legitimar las decisiones y generar consensos amplios.

Deudas ilegítimas en la Argentina: historia, fallos y desafíos pendientes

La Argentina tiene una larga historia en materia de análisis jurídicos, económicos y académicos de deudas ilegítimas y ha creado distintos organismos institucionales para su control y seguimiento. El hito más importante en esta historia se produjo el 13 de julio de 2000, cuando el juez federal Jorge Ballesteros dictó **sentencia en la causa iniciada por Alejandro Olmos en 1982**. El fallo advirtió 477 hechos que mostraron conductas arbitrarias en el proceso de endeudamiento durante la dictadura (1976-1983), que involucraron a funcionarios de alto rango y directivos de grupos económicos, incluido el ministro de Economía José Alfredo Martínez de Hoz, y sostuvo que desde 1976 el país había quedado subordinado a los acreedores externos con conocimiento del FMI.

La contundencia de los hallazgos llevó al juez a derivar la cuestión a las Cámaras de Diputados y Senadores de la Nación, ya que es el Congreso quien debe tratar la deuda por mandato constitucional (art. 75). Recién en 2014 se hizo lugar a esta disposición del juez: con la sanción de la ley 26.984, se creó la **Comisión Bicameral Permanente de Seguimiento de la Deuda Exterior**, continuada en 2016 por la ley 27.249, con el mandato de supervisar la evolución, gestión y pagos de la deuda.

La cuestión de la ilegalidad de la deuda volvió en la Argentina a estar en el centro de la agenda pública en años recientes, fundamentalmente en virtud de los acuerdos con el FMI de 2018 y 2025. No obstante, como advierte Claudio Lozano (2019: 39), **la comisión nunca cumplió cabalmente con el objetivo para el cual fue creada:** no conformó un equipo técnico especializado, no accedió a documentación esencial ni evaluó los juicios en curso, lo que la privó de autoridad para pronunciarse sobre las responsabilidades políticas e institucionales del endeudamiento.

El **Acuerdo de 2018** —el más cuantioso de la historia del organismo y cuya carga sigue condicionando nuestro desarrollo presente— fue suscripto sin respetar las formas esenciales de la Ley de Administración Financiera 24.156 y la de Procedimientos Administrativos 19.549. En concreto, de conformidad a la Auditoría General de la Nación (AGN, 2023), el Acuerdo fue suscripto: a) por funcionarios sin ley previa especial habilitante; b) sin autorización del Jefe de Gabinete de Ministros para el inicio de las tratativas; c) sin clusión del acuerdo; d) sin intervención de la Procuración del Tesoro de la Nación; e) sin dictamen jurídico previo; f) sin dictamen técnico previo; g) sin expediente administrativo (Justo, 2021).

El **Acuerdo de 2025** fue realizado por decreto de necesidad y urgencia (DNU) 179/2025, pese a que el art. 2º de la ley 27.612—sancionada específicamente a los efectos de evitar que aconteciese algo semejante a lo de 2018— expresamente solicitaba que esta clase de acuerdos fuese aprobado por ley del Congreso Nacional; el hecho de que el Congreso haya avalado *a posteriori* este DNU de ningún modo inhabilita al Poder Judicial a declarar su inconstitucionalidad por incumplimiento de los requisitos de necesidad, urgencia y materias prohibidas previstos en el art. 99, inc. 3, de la CN para que este tipo de decretos sean válidos.

En ambos casos, el FMI no ha ejercido adecuadamente su deber de diligencia y, consecuentemente, es cómplice del Estado argentino en la vulneración no solo de su normativa interna sino también internacional, a cuyo cumplimiento el organismo está también obligado. Más aún, en el Acuerdo 2018, el FMI vulneró su propio Convenio Constitutivo (AGN, 2023: 174): el BCRA (2020) corroboró empíricamente que durante su vigencia

la fuga de capitales fue en la Argentina equivalente al dinero desembolsado por el Fondo (algo no habilitado por el Art. VI de su Convenio) y un informe del propio organismo advierte de su conciencia sobre la cuantía de esta fuga de capitales y critica sus prácticas por no alertar de sus vulnerabilidades (OEI, 2020: 32-34).

La experiencia argentina muestra, así, que **no basta con declarar que una deuda es ilegítima**. El Estado, en sus tres poderes, tiene la responsabilidad de revisar e investigar la deuda de manera oportuna y, llegado el caso, declarar la nulidad de las obligaciones ilegítimas, como sostiene Graciela González, exintegrante de la Comisión Bicameral: no solo el Poder Judicial podría haberlo hecho en el caso Olmos, sino también el Ministerio Público Fiscal, con autonomía para solicitar la nulidad si el juez no lo hace, y el propio Congreso, que en virtud de la Constitución tiene la facultad de “arreglar el pago de la deuda interior y exterior” (Lozano 2019: 135-137).

El desafío pendiente es conformar las mayorías políticas necesarias para garantizar el funcionamiento real de la Comisión Bicameral y avanzar en la creación de instrumentos que permitan dictaminar la nulidad de deudas probadamente ilegítimas, tanto con acreedores privados como con organismos multilaterales.

* AGN (2023) “Deuda pública Acuerdo con el FMI: impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad. Período 2018 – 2019”, Actuación 294/2020, Buenos Aires.

* BCRA (2020) Mercado de cambios, deuda y formación de activos externos, 2015-2019.

* Comité para la Abolición de Deudas Ilegítimas (2020), Deuda externa de la Argentina: Texto completo de la Sentencia Olmos, <https://www.cadm.org/Deuda-externa-de-la-Argentina-Texto-completo-de-la-Sentencia-Olmos>

* Justo, Juan Bautista (2020) “El acuerdo entre el FMI y Argentina en 2018. Control de Convencionalidad”, en Revista Derechos en Acción, vol. 18, núm. 18, pp. 594-626, <https://revistas.unlp.edu.ar/ReDeA/article/view/12014/10870>

* Lozano, Claudio (2019) La deuda ilegítima. Renuncia del Parlamento, deuda de la democracia, <https://claudiolozano.com.ar/descargas/La%20Deuda%20Ilegitima.pdf>

* OEI (2020) “IMF advice on capital flows”, Evaluation report, septiembre.

* Senado Argentina (s/f) Comisión Bicameral Permanente de Seguimiento y Control de la Gestión de Contratación y de Pago de la Deuda Exterior de la Nación (Ley 27.249), <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/info/111>

La Argentina sola no puede. La cooperación internacional es clave para mejorar las reglas del juego

Se necesita participar activamente en espacios multilaterales para coordinar una estrategia conjunta, así como incidir en las discusiones de rediseño de la arquitectura financiera internacional. Una arquitectura más justa de la deuda requiere la voz de los países deudores.

- Comprometerse activamente en los foros internacionales para impulsar marcos multilaterales más equitativos que contribuyan a discutir auditorías y transparencia de la deuda, así como mecanismos de reestructuración de deuda soberana más eficaces. Algunos puntos de partida pueden ser Iniciativas como el Consenso de Bridgetown y aunar esfuerzos con quienes abogan por una Convención Marco de la ONU sobre Deuda Soberana que buscan democratizar los foros de toma de decisión.
- La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo señala que la salida de la pandemia ha acelerado el ritmo de endeudamiento de los países en desarrollo y los expo-

ne a crisis de deuda: 61 países en desarrollo gastan más del 10% de su recaudación en intereses de deuda y 46 gastan más en intereses de deuda que en educación y salud. Este escenario mundial se hace propicio para que el país establezca alianzas con otros países deudores, particularmente del Sur Global, para mejorar su posición negociadora frente a grandes acreedores. Espacios como los BRICS y el recientemente creado Foro de Deudores¹³² pueden fomentar el intercambio de experiencias y elaboración conjunta de alternativas¹³³.

¹³¹ UNCTAD, A world of debt. Report 2024, 2025.

¹³² El Foro de Deudores, impulsado por Egipto y Zambia con apoyo de la UNCTAD, luego de la Cuarta Conferencia Internacional de Financiamiento para el Desarrollo (FfD4) busca fortalecer la negociación colectiva frente a acreedores, promover deuda más transparente y sostenible, y compartir experiencias y capacidades técnicas entre Estados deudores. Más información en "Drowning in debt: New forum in Sevilla offers borrowers chance to rebalance the books", ONU, 2/7/2025.

¹³³ La Argentina, por ejemplo, fue un miembro activo del consenso de Cartagena en los 80, ver Juan Pablo Bohoslavsky y Francisco Cantamutto, "¿Un club de países deudores? El Consenso de Cartagena recargado", en Nuevas perspectivas de integración, cooperación y multilateralismo para América del Sur,

Abreviaturas y acrónimos utilizados

AAFF	asignaciones familiares	ETFE	Espacio de Trabajo Fiscal para la Equidad
ACIJ	Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia	FARN	Fundación Ambiente y Recursos Naturales
AFIP	Administración Fiscal de Ingresos Públicos	FCE	Facultad de Ciencias Económicas (UBA)
AGN	Auditoría General de la Nación	FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
ANDHES	Abogados y Abogadas del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y Estudios Sociales	FMI	Fondo Monetario Internacional
ANSeS	Administración Nacional de la Seguridad Social	GILTI	Renta Intangible Global de Baja Tributación (por sus siglas en inglés)
ARCA	Agencia de Recaudación y Control Aduanero	I+D	investigación y desarrollo
ATN	Aportes del Tesoro Nacional	IADE	Instituto Argentino para el Desarrollo Económico
AUE	Asignación por Embarazo	IARAF	Instituto Argentino de Análisis Presupuestario
AUH	Asignación Universal por Hijo/a	IDEJUS	Instituto de Estudios sobre Derecho, Justicia y Sociedad (CONICET)
BCRA	Banco Central de la República Argentina	IIBB	ingresos brutos (impuesto)
CAMARCO	Cámara Argentina de la Construcción	IIESS	Instituto de investigación especializado en Ciencias Económicas y Sociales (UNS)
CCC	Centro Cultural de la Cooperación	IIR	regla de inclusión de renta (por sus siglas en inglés)
CEDLAS	Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (UNLP)	INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
CELS	Centro de Estudios Legales y Sociales	INSSJP	Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe	IPC	Índice de Precios al Consumidor
CET	Centro de Estudios Tributarios	IPYPP	Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas
CIAT	Centro Interamericano de Administración Tributaria	IVA	impuesto al valor agregado
CIEPP	Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas	JGM	Jefatura de Gabinete de Ministros
CINVE	Centro de Investigaciones Económicas	LIG	Ley de Impuesto a las Ganancias
CIPPEC	Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento	MEcon.	Ministerio de Economía
CONICET	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas	MSal.	Ministerio de Salud
DAWN	Mujeres por un Desarrollo Alternativo para una Nueva Era (por sus siglas en inglés)	MTEySS	Ministerio de Trabajo, Economía y Seguridad Social
DDHH	Derechos Humanos	NNA	niñas, niños y adolescentes
DNAP	Dirección Nacional de Asuntos Provinciales	NUM	Una Menos
DNIAF	Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal	OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ELA	Equipo Latinoamericano de Justicia y Género	OCEPP	Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas
		OEI	Oficina de Evaluación Independiente (del FMI)
		OFETHUS	Observatorio Federal de Talento Humano en Salud
		OFeVI	Organismo Federal de Valuaciones de Inmuebles

OIT	Organización Internacional del Trabajo
OPC	Oficina de Presupuesto del Congreso
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OSDA	Observatorio de la Deuda Social Argentina
OTI	Observatorio del Trabajo Informático
PA	Prestación Alimentar
PAIS	Para una Argentina Inclusiva y Solidaria (impuesto)
PIB	producto interno bruto
PSAV	Proveedores de Servicios de Activos Virtuales
PUAM	Pensión Universal para el Adulto Mayor
PyMEs	pequeñas y medianas empresas
REIBP	Régimen Especial de Bienes Personales
RIGI	Régimen de Incentivos para las Grandes Inversiones
SEC	Sociedad de Economía Crítica
SMVyM	Salario Mínimo, Vital y Móvil
UBA	Universidad de Buenos Aires
UNC	Universidad Nacional de Córdoba
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (por sus siglas en inglés)
UNDAV	Universidad Nacional de Avellaneda
UNGS	Universidad Nacional de General Sarmiento
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNLP	Universidad Nacional de La Plata
UNR	Universidad Nacional de Rosario
UNRN	Universidad Nacional de Río Negro
UNS	Universidad Nacional del Sur
UNT	Universidad Nacional de Tucumán



etfe

web: www.etfe.ar
instagram: [@justicia_fiscal](https://www.instagram.com/justicia_fiscal)
x: [@justicia_fiscal](https://www.x.com/justicia_fiscal)