



---

## Los desafíos de una reforma fiscal en la Argentina. Hay otro camino: apuntes para pensar una discusión urgente

---

**María Julia Eliosoff Ferrero**

Fundación Friedrich Ebert Argentina

[mjeliosoff@gmail.com](mailto:mjeliosoff@gmail.com)

**Alejandro Gaggero**

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

[agaggero@acij.org.ar](mailto:agaggero@acij.org.ar)

Fecha de recepción: 10 de diciembre de 2025

Fecha de aprobación: 22 de diciembre de 2025

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 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. Así, 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 solu-

ción, 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 con 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 y se vieron especialmente afectadas las partidas destinadas a los sectores más vulnerables, 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. También afectaron fuertemente a poblaciones especialmente vulnerables, por ejemplo, a partir del recorte a políticas de acompañamiento a mujeres víctimas de violencia de género (Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia & Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, 2025) y personas con discapacidad, entre otras.

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 (Elisosoff & Izcurdia, 2024). 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 - Ley 27.742), el Régimen Especial de Bienes Personales (REIBP) y el Régimen de Regularización de Activos (una amnistía fiscal, mal llamada “blanqueo” - Ley 27.743).

Además del sesgo regresivo en materia tributaria, la dinámica del abuso fiscal representa otro pilar central para comprender el deterioro de la equidad en el sistema. La evasión y la elusión impositiva —especialmente entre grandes patrimonios y corporaciones (González, 2024) — constituyen un problema estructural que erosiona recursos públicos, limita la capacidad de financiar políticas sociales y debilita la legitimidad del sistema fiscal. La reiteración de

regímenes de amnistía, sanciones reducidas, opacidad en beneficiarios y la ausencia de instrumentos eficaces para regular los precios de transferencia consolidan un escenario donde quienes más capacidad contributiva tienen pagan proporcionalmente menos. Los últimos cambios implementados por el gobierno no hacen más que reforzar la tolerancia social hacia el incumplimiento que profundiza la desigualdad y consolida privilegios, trasladando el peso de la recaudación a los sectores asalariados y al consumo masivo.

Finalmente, es imposible comprender la orientación actual de la política fiscal sin considerar el condicionamiento estructural que impone la deuda pública. El peso de los compromisos asumidos, particularmente con organismos multilaterales como el FMI, restringe el espacio fiscal y orienta las decisiones presupuestarias hacia el cumplimiento de metas financieras antes que hacia la garantía de derechos. La priorización del servicio de la deuda tensiona la sostenibilidad social del ajuste, afecta la inversión en infraestructura y reduce la capacidad estatal para amortiguar crisis económicas y sociales (Bohoslavsky & Clérico, 2024). A su vez, la falta de transparencia en el proceso de endeudamiento, la ausencia de auditorías integrales y la dependencia de financiamiento externo reproducen un modelo que privilegia intereses financieros por sobre el desarrollo inclusivo, profundizando la desigualdad territorial y social.

Este escenario de reconfiguración profunda motivó la elaboración del documento *Hay otro camino. Una propuesta para una reforma fiscal justa*<sup>1</sup>, producido por el Espacio de Trabajo Fiscal para la Equidad (ETFEE)<sup>2</sup>, una red conformada por investigadorxs, especialistas y organizaciones sociales que desde 2021 trabaja para democratizar y repolitizar la discusión fiscal en la Argentina. Frente a un programa económico que concentra sus esfuerzos en el equilibrio fiscal a cualquier costo, el documento propone una lectura alternativa<sup>3</sup>: analizar los impactos del ajuste desde una perspectiva orientada a la garantía de derechos y la reducción de la desigualdad, identificar los problemas estructurales de la política fiscal, y delinear un conjunto de reformas posibles para lograr mayor progresividad, transparencia y sostenibili-

---

1- Se puede acceder al documento completo aquí: [https://www.ete.ar/\\_files/ugd/4cb570\\_f239fc8e637947f39054d31338976937.pdf](https://www.ete.ar/_files/ugd/4cb570_f239fc8e637947f39054d31338976937.pdf) y a un resumen aquí: [https://www.ete.ar/\\_files/ugd/4cb570\\_5f5e4afd89ec44a6a40a6769c331fc26.pdf](https://www.ete.ar/_files/ugd/4cb570_5f5e4afd89ec44a6a40a6769c331fc26.pdf)

2- El ETFEE es coordinado por La Fundación Friedrich en Argentina y la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia. Más información disponible aquí: <https://www.ete.ar/>

3- El documento fue sistematizado por Noelia Mendez Santolaria; Malena Vivanco, Sofía Pasquini, Natán Spollansky, Alejandro Gaggero y María Julia Eliosoff, y es una síntesis de un proceso colectivo iniciado en abril de 2025, que transitó diversos encuentros de

dad social y macroeconómica. La propuesta, entonces, se ancla en la noción de justicia fiscal como eje articulador; es decir, la política fiscal constituye una herramienta central para hacer efectivos los derechos, ya que sin recursos públicos suficientes estos no pueden garantizarse. Por lo tanto, resulta clave interrogar quiénes, cómo y cuánto financian al Estado y sus políticas, así como en qué, cómo y para qué se gastan esos recursos (Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, 2021).

En este sentido, el documento<sup>4</sup> defiende la idea de que la Argentina necesita una reforma fiscal profunda, identificando los serios problemas estructurales que no fueron debidamente atendidos durante las últimas décadas. Así, siguiendo el diagnóstico anterior, el texto se estructura en cuatro apartados orientados a temas centrales de la discusión fiscal; gasto público, impuestos, evasión y abuso fiscal y deuda. Todos 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 como los recientes, sino que es necesario también delinear alternativas viables que puedan discutirse públicamente y convertirse en ejes de acción política y social. En lo que sigue presentamos las principales propuestas de cada uno de los apartados del documento, con el objetivo de contribuir a un debate de propuestas concretas, pero sin dejar de lado la orientación política que pretenden.

### **Hay otro camino. Propuestas para una reforma fiscal justa**

El primer eje que plantea el documento del ETFE se vincula al gasto público. Allí se sostiene que debe ser equitativo y transparente, orientado al cumplimiento de los derechos humanos y debe estar libre de privilegios injustificados (Gaggero *et al.*, 2024). Durante las últimas dos décadas, el gasto público vivió un proceso de fuerte expansión, pasando de representar el 30% del PBI a inicios de los 2000 a un pico de 47,3% en 2016. Si bien gran parte de ese aumento se concentró en ampliar políticas sociales, otras partidas que mostraron incrementos relevantes –como los subsidios económicos– carecieron

---

4- Para un antecedente de este documento, puede ver “10 propuestas de política fiscal para una sociedad más equitativa”: <https://www.etfe.ar/10-propuestas>

de mecanismos sólidos de control social, transparencia y orientación redistributiva; esto derivó en un esquema regresivo, fiscalmente costoso y con efectos negativos sobre el sector externo. En este mismo sentido, 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 noventa 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. Este porcentaje es similar al destinado a los gastos tributarios, recursos que el Estado deja de recaudar al otorgar beneficios fiscales a ciertos sectores o actividades.

En 2024, bajo la consigna del equilibrio fiscal, el gobierno redujo casi un 30% el gasto público que afectó funciones esenciales —salud, educación, infraestructura, vivienda y cuidados— sin mecanismos de protección adecuados. Se eliminaron o licuaron programas sociales, se paralizaron obras y se recortaron subsidios, mientras se instauraron nuevos beneficios tributarios regresivos como el RIGI. El ajuste también alcanzó a las provincias, especialmente en servicios sociales, y se sostuvo en un esquema presupuestario degradado, con prórrogas sucesivas que operaron como un mecanismo de recorte encubierto.

En este sentido, desde el ETFE se considera que reorientar el gasto público para garantizar derechos y reconstruir la infraestructura social deteriorada requiere fortalecer las funciones esenciales del Estado —salud, educación, cuidados, vivienda, agua y saneamiento— mediante una asignación más equitativa y transparente de los recursos. También se propone que es necesario recuperar la inversión pública estratégica, mejorar la calidad y la cobertura de los servicios, y revisar de manera integral los gastos tributarios regresivos que reducen el espacio fiscal. Para ello, resulta central establecer mecanismos de control democrático, evaluación permanente y participación ciudadana que aseguren que el gasto responda a criterios de derechos humanos y no a privilegios sectoriales.

Por el lado de la estructura tributaria argentina, observamos que arrastra desde hace décadas un sesgo regresivo: la mayor parte de la recaudación proviene de impuestos al consumo, mientras que los tributos sobre la riqueza y la renta concentrada tienen un peso relativamente bajo y están llenos de exenciones y tratamientos diferenciales. Esta configuración se profundizó en los últimos dos años, cuando la política fiscal avanzó hacia una mayor carga sobre salarios y sectores medios —como la restitución del impuesto a las ganancias para la cuarta categoría—, al tiempo que redujo contribuciones sobre patrimonios elevados, impulsó nuevas amnistías y amplió regímenes especiales que consolidan privilegios fiscales. Lejos de corregir

desequilibrios históricos, las decisiones recientes reforzaron la dependencia del consumo y del comercio exterior, debilitando la progresividad y la capacidad redistributiva del sistema tributario. En este sentido, decisiones como el Régimen de Regularización de Activos, los beneficios otorgados por el RIGI y el Régimen Especial de Bienes Personales funcionan como blindajes para los altos patrimonios y grandes empresas.

En este marco, el documento propone reconfigurar el sistema impositivo para que contribuya efectivamente a reducir desigualdades y sostener derechos. En primer lugar, fortalecer la tributación directa, para que paguen más quienes más tienen. Específicamente, la iniciativa busca apuntalar la tributación patrimonial, ampliando la progresividad de los impuestos sobre la renta y limitando los mecanismos que permiten a los sectores de alta capacidad contributiva aportar por debajo de su potencial; en el mismo sentido, amortiguar el sesgo regresivo de los impuestos indirectos y mejorar la eficiencia. De esta manera se reduce el peso de los impuestos al consumo y se intenta corregir distorsiones que afectan de manera desproporcionada a los hogares y a las actividades más pequeñas.

Los últimos lineamientos se orientan a revisar y transparentar los gastos tributarios, que actualmente funcionan sin evaluación ni discusión democrática; a fortalecer la administración tributaria ampliando y modernizando su capacidad de fiscalización; y a consolidar la cooperación internacional, indispensable en un contexto de prácticas de evasión transnacional que ningún país puede enfrentar de manera aislada.

En lo que refiere a abuso fiscal, las propuestas apuntan a combatir la evasión y la elusión mediante más transparencia, mecanismos de cooperación y mejor regulación. Este es un problema estructural, que erosiona la recaudación y profundiza inequidades (debido a la pérdida de recaudación originada en el incumplimiento de los sectores de mayores ingresos). Durante las últimas décadas, la Argentina convivió con niveles persistentemente altos de evasión, fenómeno que es resultado de debilidades institucionales, arquitectura tributaria que habilita excepciones, amnistías recurrentes y cultura fiscal caracterizada por la tolerancia hacia el incumplimiento.

El último gobierno profundizó esta dinámica a través de los regímenes ya mencionados. Así, se consolidaron mecanismos que permiten a los grandes patrimonios y a grandes empresas reducir, postergar o directamente evitar sus contribuciones fiscales.

En este marco, las propuestas buscan desmontar la estructura de privilegios y avanzar hacia un sistema fiscal más democrático y transparente. Se propone limitar las amnistías y beneficios extraordinarios, regular los regímenes especiales para que no operen como blindajes fiscales y avanzar en

publicación y evaluaciones sistemáticas de gastos tributarios. Para que el Estado pueda fiscalizar de manera eficiente, es necesario contar con información patrimonial robusta y la cooperación internacional es clave para ello: se necesita el intercambio de datos y herramientas para detectar prácticas abusivas complejas.

El último eje imprescindible para comprender la política fiscal argentina es el endeudamiento. La deuda pública opera como un condicionante estructural que restringe de manera continua la capacidad del Estado para sostener políticas que garanticen derechos humanos. Cuando los pagos de intereses y capital se vuelven prioritarios, el espacio fiscal disponible para salud, educación, vivienda e infraestructura se reduce drásticamente. La historia reciente ofrece patrones recurrentes: en los ciclos de mayor endeudamiento —la última dictadura, la crisis de fines de los 90 y el período 2016-2019— el servicio de la deuda desplazó sistemáticamente el financiamiento de funciones sociales esenciales, comprometiendo el desarrollo a largo plazo.

Así se sostiene que la deuda no es (solo) un problema financiero: configura un dispositivo de disciplinamiento económico y político. Al subordinar la agenda interna a las exigencias de los acreedores, redefine los márgenes de decisión democrática y profundiza la dependencia externa. La necesidad permanente de generar divisas para cumplir con los compromisos refuerza un patrón productivo primarizado y extractivo, alineado con intereses geopolíticos que limitan la posibilidad de construir un modelo de desarrollo autónomo, diversificado y sostenible. Hoy se suma el creciente endeudamiento de los hogares, que frente a la caída de ingresos funciona como mecanismo de sostén del consumo básico, pero aumenta su vulnerabilidad, la centralidad de los hogares en el cuidado y limita la recuperación económica.

Las propuestas buscan recuperar soberanía fiscal y capacidad de decisión democrática en los temas de endeudamiento. Esto implica impulsar auditorías integrales que permitan conocer el origen y la legitimidad de los compromisos asumidos; aliviar la carga de los vencimientos críticos bajo criterios de sostenibilidad basados en derechos humanos; y fortalecer la estrategia internacional mediante alianzas regionales y globales que disputen las reglas actuales del endeudamiento soberano. La deuda debe ser evaluada por su impacto en el bienestar y en el desarrollo nacional, y no solo por su viabilidad financiera.

*Hay otro camino* ofrece alternativas, ancladas en la noción de justicia fiscal, que resultan especialmente relevantes para el campo de la economía, donde habitualmente el análisis se centra en la sostenibilidad macroeconómica y la eficiencia antes que en los actores ganadores y perdedores de esas políticas. Incorporar la justicia fiscal como criterio analítico permite interrogar

quiénes financian al Estado, quiénes se benefician de sus decisiones y cómo la estructura tributaria y del gasto moldea desigualdades y oportunidades. Pensar la política fiscal desde esta perspectiva amplía la mirada hacia una dimensión distributiva y democrática de lo económico, condición necesaria para vincular la estabilidad con el bienestar social y la construcción de un horizonte de buen vivir.

---

### Referencias bibliográficas

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) & Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA) (2025). *Presupuesto 2026: los programas destinados a prevenir y atender la violencia de género caen un 89% desde 2023*. Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia. <https://acij.org.ar/presupuesto-2026-los-programas-destinados-a-prevenir-y-atender-la-violencia-de-genero-caen-un-89-desde-2023/>

Bohoslavsky, J. P. R. & Clérico, M. L. (2024). ¿Por qué la región necesita más “derechos humanos” en la deuda? En *Deuda y derechos humanos: Claves desde el sistema interamericano* (pp. 27–58). Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (EDULP). <https://libros.unlp.edu.ar/index.php/unlp/catalog/view/2602/7338/11839-1>

Eliosoff, M. J., & Izcurdia, J. (2024). *¿Robo o redistribución? Los impuestos y la obligación de movilizar recursos en el gobierno de Milei*. *Derecho y Ciencias Sociales* (Número especial: Economía y Derechos Humanos. La amenaza recargada del neoliberalismo), 331-363. Instituto de Cultura Jurídica y Maestría en Sociología Jurídica, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata. [https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/174871/Documento\\_completo.Eliosoff+--+Izcurdia+pg+331-363+LCC.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y Sedici](https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/174871/Documento_completo.Eliosoff+--+Izcurdia+pg+331-363+LCC.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y Sedici)

Espacio de Trabajo Fiscal para la Equidad [ETFE] (2023). *10 propuestas de política fiscal para una sociedad más equitativa*. <https://www.etfe.ar/10-propuestas>

Espacio de Trabajo Fiscal para la Equidad [ETFE] (2025). *Hay otro camino. Propuesta para una reforma fiscal justa*. Buenos Aires. [https://www.etfe.ar/\\_files/ugd/4cb570\\_f239fc8e637947f39054d31338976937.pdf](https://www.etfe.ar/_files/ugd/4cb570_f239fc8e637947f39054d31338976937.pdf)

Gaggero, A., Levin, J., Matamoros, M. & Custódio David, G. (2024). Los derechos humanos frente al ajuste fiscal: El caso de Argentina bajo la presidencia de Milei. *Derecho y Ciencias Sociales*, (Número especial: Economía y Derechos Humanos), 143–168. Instituto de Cultura Jurídica y Maestría en Sociología Jurídica, Universidad Nacional de La Plata. <https://revistas.unlp>

[edu.ar/dcs/article/view/18534](https://www.edu.ar/dcs/article/view/18534)

González, D. (2024). *La evasión en los países americanos a través de los paraísos fiscales: beneficios corporativos y activos financieros*. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). <https://www.ciat.org/ciatblog-la-evasion-en-los-paises-americanos-a-traves-de-los-paraisos-fiscales-beneficios-corporativos-y-activos-financieros/>

Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal (2021). *Principios de derechos humanos en la política fiscal*. Derechos y Política Fiscal. [https://derechosypoliticafiscal.org/images/ASSETS/Principios\\_de\\_Derechos\\_Humanos\\_en\\_la\\_Politica\\_Fiscal-ES-VF-1.pdf](https://derechosypoliticafiscal.org/images/ASSETS/Principios_de_Derechos_Humanos_en_la_Politica_Fiscal-ES-VF-1.pdf)