

# **MONOTRIBUTO**

## **UNA HERRAMIENTA TRANSFORMADORA**

**FRANCO CAVIGLIA**

**DANIEL ROGGERO**

# **MONOTRIBUTO: LA LEY QUE NACIÓ POR UNANIMIDAD Y SE CONVIRTIÓ EN POLÍTICA DE ESTADO**

*Presentamos el estudio del debate parlamentario y sanción del Monotributo. Aprobada en 1998 por unanimidad en el Senado y con el voto positivo de casi el 90% de los presentes en Diputados, la Ley 24.977 contó con el aval parlamentario de liberales y radicales, además del respaldo del peronismo. Ese consenso inicial fue luego refrendado por millones de argentinos que se incorporaron al régimen, consolidándose como una de las políticas más importante de síntesis equilibrada de eficacia fiscal y ética social de las últimas décadas. Actualmente se encuentran en debate las propuestas surgidas del Consejo de Mayo, lo que resulta un indicio necesario y suficiente de la vigencia del Monotributo y su capacidad de adaptación a los nuevos tiempos que implicará un rediseño para devolverle su carácter de régimen simplificado de pequeña escala y crear un puente hacia el régimen general.*

## **PRESENTACIÓN: EL DEBATE PARLAMENTARIO**

En esta primera parte del presente informe, elaborado por la **Fundación FESAL**, analiza el debate parlamentario y sanción de la Ley 24.977 en 1998, que dio origen al **Monotributo**. Cabe destacar que la ley contó con el **respaldo explícito del peronismo, los radicales y los liberales** (las fuerzas políticas más representativas de esa década), lo que le otorgó un carácter de **política de Estado** desde su nacimiento.

La votación clave en Diputados arrojó **138 votos afirmativos sobre 152 presentes**, sin registros de votos en contra, reflejando un consenso mayoritario y transversal. En el Senado, la aprobación fue aún más contundente: la norma se sancionó **por unanimidad**, consolidando la idea de que el Monotributo era mucho más que una reforma fiscal: se trataba además, de una **herramienta de inclusión**.

Ese consenso inicial fue luego refrendado por la práctica, con **millones de argentinos que se incorporaron al régimen** y lo convirtieron en una de las políticas más masivas de inclusión social y económica de las últimas décadas.

A lo largo de casi tres décadas, el régimen fue objeto de **181 modificaciones y complementos normativos**, según el portal oficial INFOLEG. Pese a estos cambios, el Monotributo demostró resiliencia, como lo demuestra la adhesión de **millones de contribuyentes** que encontraron en este sistema un camino de integración económica y social.

Esta norma marcó un verdadero hito en la política argentina, al surgir como una **síntesis equilibrada de eficacia fiscal y ética social**. Por un lado, permitió la **formalización tributaria y laboral** de miles de trabajadores independientes y pequeños contribuyentes, y por el otro, garantizó **cobertura en salud y previsión jubilatoria**, otorgando dignidad y protección a sectores históricamente excluidos.

El nuevo régimen simplificado permitió que miles de trabajadores y pequeños contribuyentes accedieran por primera vez a la formalidad, con beneficios previsionales y cobertura de salud. La discusión legislativa dejó en claro que el objetivo era otorgar **ciudadanía económica y social** a quienes hasta entonces permanecían invisibles para el Estado.

Así, el Monotributo nació con un **respaldo político amplio** y con la vocación de convertirse en un **punto hacia la integración social**, un instrumento que, más de dos décadas después, continúa siendo clave para millones de argentinos.

Actualmente se encuentran en debate las propuestas surgidas del **Consejo de Mayo**, lo que resulta ser nuevamente un indicio necesario y suficiente de la vigencia del Monotributo y su capacidad de adaptación a los nuevos tiempos. Probablemente implicará un rediseño para devolverle su carácter de régimen simplificado de pequeña escala y crear un puente hacia el régimen general.

## **EL NACIMIENTO DE UNA HERRAMIENTA TRANSFORMADORA**

Cuando el Congreso argentino sancionó la Ley 24.977 en junio de 1998, estableciendo el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes conocido

popularmente como Monotributo, pocos anticipaban que estaban gestando una de las herramientas más transformadoras de inclusión social en la historia tributaria del país.

El expediente legislativo 0016-CD-98 / 0004-PE-98 documenta exhaustivamente este proceso histórico, incluyendo las versiones taquigráficas completas de los debates en la Cámara de Diputados del 6 de mayo de 1998 y en el Senado de la Nación del 3 de junio del mismo año.

Los debates parlamentarios revelan que los legisladores comprendían que estaban frente a algo más profundo que una mera reforma fiscal. Estaban diseñando un puente hacia la ciudadanía plena para miles de argentinos que vivían en los márgenes del sistema formal.

A través de un análisis detallado de estas intervenciones parlamentarias, emergen cuatro dimensiones fundamentales que convierten al Monotributo en una herramienta integral de transformación social: la inclusión social mediante el acceso a la jubilación, la formalización tributaria que otorga identidad económica, la cobertura sanitaria que protege a las familias, y todo ello respetando el equilibrio fiscal necesario para la sostenibilidad del sistema.

## **EL CONTEXTO PREVIO: UN DIAGNÓSTICO DE EXCLUSIÓN SISTEMÁTICA**

### **LAS VOCES INVISIBLES DEL SISTEMA**

Para comprender verdaderamente la magnitud de la transformación que proponía el Monotributo, resulta indispensable primero entender la realidad que enfrentaban los pequeños contribuyentes antes de su implementación.

El diputado Lamberto de Santa Fe, en su intervención ante la Cámara de Diputados, relató un episodio revelador que encapsula esta problemática. Recordó que tres años antes de estos debates, un grupo de vendedores ambulantes había visitado la Comisión de Presupuesto y Hacienda con un planteo que conmovió profundamente a los legisladores.

Según sus palabras textuales, estos trabajadores les dijeron: *"No somos ciudadanos de segunda clase, queremos ser ciudadanos igual que todos. La única diferencia que tenemos con el resto es que nuestros ingresos son menores y, por lo*

*tanto, queremos pagar de acuerdo con nuestras posibilidades."* Este testimonio revela una verdad dolorosa sobre la arquitectura del sistema tributario argentino previo al Monotributo. Miles de trabajadores no estaban evadiendo impuestos por malicia o por deseo de engañar al Estado, sino porque la estructura misma del régimen tributario los expulsaba.

El sistema había sido diseñado pensando en contribuyentes con capacidad para contratar contadores, llevar libros contables complejos, presentar declaraciones juradas mensuales y anuales, y cumplir con múltiples obligaciones formales que requerían no solo recursos económicos sino también conocimientos técnicos especializados. Para un vendedor ambulante, un pequeño productor agropecuario o un artesano con ingresos apenas suficientes para subsistir, este sistema resultaba completamente inaccesible.

## **LA ESPIRAL DESCENDENTE DE LA DESERCIÓN TRIBUTARIA**

Lamberto profundizó en las consecuencias de esta exclusión con una claridad contundente. Explicó que *"la gente dejó de participar en el sistema ya que no podía pagar las jubilaciones. La deserción en el régimen previsional de autónomos llevó a la deserción en el sistema tributario. Miles de argentinos se dirigen a una economía que no está registrada; trabajan, producen y se esfuerzan, pero no tienen patente de identidad, esto es, no pueden ser ciudadanos como los demás."*

Esta descripción captura una espiral descendente donde la incapacidad de cumplir con las cargas previsionales conducía a la exclusión del sistema tributario, y esta exclusión a su vez generaba una invisibilidad legal que impedía el acceso a cualquier beneficio o servicio que requiriera estar registrado formalmente. La exclusión del sistema formal tenía ramificaciones que iban mucho más allá de lo puramente tributario.

Lamberto enumeró con precisión las limitaciones que enfrentaban estos trabajadores informales: *"¿A qué no tienen acceso estas personas? Por ejemplo, a un número, para que un banco los atienda, para asociarse a una prepaga o tener un servicio que les dé identidad. Además, como están fuera de la ley, son objeto de extorsiones y chantajes, como 'te pago lo que quiero y, si no, andate'."*

El senador Maglietti de Formosa complementó este diagnóstico desde su perspectiva sobre los microemprendimientos, señalando que *"este proyecto se refiere y está dirigido a los microemprendimientos; es decir que se refiere a un sector que hoy no está inscripto en la Dirección General Impositiva y que cuando concurre a los bancos no cuenta con la documentación necesaria en materia impositiva y previsional para obtener créditos. En consecuencia, se trata de un sector de la población que trabaja, por decirlo de alguna manera, al margen de las disposiciones impositivas y que, como acabo de mencionar, tampoco puede acceder a los créditos necesarios para la evolución de sus pequeñas explotaciones."*

Esta exclusión del sistema crediticio formal condenaba a estos trabajadores a un círculo vicioso de pobreza. Sin acceso a financiamiento, no podían hacer crecer sus emprendimientos. Sin crecimiento, sus ingresos permanecían estancados. Y con ingresos bajos, el sistema tributario tradicional seguía siendo inaccesible.

## **LA INCLUSIÓN SOCIAL A TRAVÉS DEL COMPONENTE JUBILATORIO**

### **EL RETIRO DIGNO COMO DERECHO FUNDAMENTAL**

La dimensión previsional del Monotributo constituye quizás su aspecto más transformador a largo plazo. Los legisladores comprendieron que permitir el acceso a la jubilación para sectores anteriormente excluidos no era simplemente un beneficio adicional, sino la piedra angular de un sistema que promovía la dignidad humana y la previsión social.

El diputado Lamberto desarrolló este argumento con particular fuerza emocional y lógica cuando describió el caso de los pequeños productores agropecuarios. Relató que *"también concurrieron a la comisión productores agropecuarios de distintos lugares del país, no los que tienen muchas hectáreas sino los que poseen unas pocas vacas, viven del autoconsumo y pretenden tener una obra social y poder jubilarse al llegar a viejos."*

La proyección que Lamberto hizo sobre el futuro de estos trabajadores sin acceso al sistema previsional resulta devastadora en su realismo. Planteó una pregunta retórica cargada de significado: *"¿Y a quién le va a ir a tocar el timbre cuando llegue a la vejez? Primero le va a ir a pedir comida al intendente y después le irá a*

*pedir un hospital al gobernador. Finalmente irá al gobierno nacional para que éste le dé alguna limosna que le permita vivir."*

Esta descripción no era meramente hipotética sino una proyección basada en la realidad observable de miles de ancianos argentinos que, habiendo trabajado toda su vida en la economía informal, llegaban a la vejez sin ninguna protección social institucionalizada y se veían forzados a depender de la caridad estatal o familiar.

## **LA LÓGICA DE LA PREVENCIÓN Y LA EFICIENCIA FISCAL**

Pero Lambertó no se limitó a describir el problema; propuso una solución que era simultáneamente más digna y más eficiente desde el punto de vista fiscal. Argumentó: *"Si esto fatalmente ocurrirá, porque así lo dicen los números y los sistemas, ¿no es más racional que este señor pueda contribuir a tener su retiro en igualdad de condiciones que otros argentinos, financiado mediante el sistema tributario?"*

Esta pregunta encierra una lógica impecable: si el Estado inevitablemente tendría que sostener a estos ciudadanos en su vejez mediante asistencia social, ¿no resultaba más racional, más digno y más justo permitirles que contribuyeran durante su vida activa a financiar su propio retiro? El Monotributo, al dimensionar los aportes previsionales en proporción a la capacidad contributiva real de estos trabajadores, transformaba esta posibilidad de una abstracción teórica en una realidad práctica.

La argumentación de Lambertó alcanzó su punto más emotivo cuando describió las consecuencias psicológicas y sociales de un sistema que creaba dos categorías de ciudadanos en la vejez. Sus palabras resonaron con particular fuerza en el debate: *"Nosotros apostamos a una economía más blanca y más integrada, para más argentinos, a fin de que estos no sientan que al cabo de su vida útil unos son de primera y otros de segunda, o que mientras unos tienen jubilaciones que son el fruto de su condición especial en la sociedad, los otros viven desde el banco de una plaza la angustia de no tener con qué subsistir. Este proyecto de ley tiene un sentido profundamente social."*

El senador Figueroa de Santiago del Estero reforzó esta dimensión desde la perspectiva de las pequeñas y medianas empresas del interior del país. Explicó que

*"esta norma va a permitir que los trabajadores de las PYME, ya sean familiares o aquellas que tengan el número de trabajadores que indica la ley, que hagan aportes previsionales, tengan la cobertura de una obra social, lo cual es importante. Ninguno de nosotros puede desconocer la realidad que han tenido que vivir las micro y pequeñas empresas en este aspecto, especialmente las del interior del país."*

Esta observación sobre el interior resulta particularmente significativa porque reconoce que la exclusión previsional afectaba de manera desproporcionada a las regiones más alejadas de los grandes centros urbanos, donde las estructuras de la economía formal eran más débiles y la informalidad más extendida.

## **EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL**

Desde una perspectiva de sostenibilidad fiscal, el senador Gioja de San Juan aportó un argumento crucial sobre cómo el Monotributo fortalecería el sistema de seguridad social en su conjunto. Señaló que *"finalmente, la incorporación de aproximadamente doscientos mil nuevos contribuyentes permitirá afectar recursos a la seguridad social, un sector cuya demanda de financiamiento hoy resulta impostergable."*

Esta proyección revelaba que el Monotributo no representaba una carga adicional para el sistema previsional sino, por el contrario, una expansión de su base de financiamiento. Al incorporar masivamente a trabajadores que anteriormente no aportaban nada al sistema, se generaban nuevos recursos que ayudarían a sostener las prestaciones para todos los beneficiarios.

## **LA INCLUSIÓN TRIBUTARIA COMO PUERTA DE ACCESO A LA CIUDADANÍA ECONÓMICA**

### **LA SIMPLIFICACIÓN COMO CONDICIÓN DE POSIBILIDAD**

La originalidad del diseño del Monotributo residía en su extraordinaria simplificación de las obligaciones tributarias. En lugar de requerir que el pequeño contribuyente navegara por el laberinto de múltiples impuestos (IVA, Ganancias, aportes previsionales), cada uno con sus propias complejidades procedimentales, el Monotributo proponía algo mucho más simple.

Lamberto lo explicó con claridad meridiana: *"Entonces pensamos en un sistema simple y fácil de forma que, con un solo pago todos los meses, una persona pueda estar integrada al sistema tributario y al sistema previsional, tener abonado el IVA, el impuesto a las ganancias y la jubilación, y evitar hacer declaraciones juradas y llevar contabilidad."*

Esta simplificación no era un mero detalle técnico sino la condición de posibilidad misma de la inclusión masiva. Los costos de cumplimiento del sistema tributario tradicional (tanto en tiempo como en dinero necesario para pagar asesoría profesional) representaban una barrera de entrada insuperable para los pequeños contribuyentes.

El senador León del Chaco reconoció explícitamente esta realidad cuando señaló que *"es sabido que los pequeños contribuyentes no pueden pagar a asesores impositivos para que los aconsejen, como lo hacen las grandes empresas. Lo razonable sería que, al menos, tuvieran los mismos beneficios respecto de las penas establecidas y no a la inversa."*

## **LA INNOVACIÓN COMO CAMBIO DE PARADIGMA**

El diputado Terragno de Capital caracterizó el Monotributo como una demostración de *"capacidad de innovación y de creatividad"* del sistema político argentino, destacando que *"se trata de una iniciativa que está a favor de la inclusión social."* Esta valoración reconocía que el régimen representaba un cambio de paradigma en la relación entre el Estado y los pequeños contribuyentes: en lugar de presumir que todos los contribuyentes tenían la misma capacidad de cumplir con obligaciones complejas, el Monotributo reconocía la diversidad de situaciones económicas y adaptaba las exigencias formales a las capacidades reales de cada sector.

## **EL ACCESO AL SISTEMA FINANCIERO**

Una de las consecuencias más importantes de la inclusión tributaria era la apertura de las puertas del sistema financiero formal. El senador Figueroa de Santiago del Estero desarrolló este punto con particular énfasis, argumentando que *"el espíritu del monotributo no se agota en servir a las PYME como herramienta para*

*promocionarlas, sino que persigue el propósito de incorporar al universo contribuyente el sector marginal, que conocemos como economía informal."*

Figueroa proyectaba que *"según la estimación hecha, pensamos que van a ser trescientos mil empresarios los que se van a incorporar al sistema. Esto va a permitir que al regularizar su situación ante la Administración Federal de Ingresos Públicos, accedan al sistema financiero argentino."*

Esta proyección de trescientos mil nuevos contribuyentes formalizados representaba una transformación masiva de la economía argentina. No se trataba simplemente de registrar estadísticamente a estos trabajadores, sino de integrarlos plenamente a los circuitos económicos modernos. El acceso al crédito bancario, que anteriormente les estaba vedado por carecer de documentación impositiva y previsional, abriría posibilidades de inversión y crecimiento que podían transformar microemprendimientos de subsistencia en pequeñas empresas viables y en crecimiento.

## **LA LÓGICA ECONÓMICA DE LA FORMALIZACIÓN**

El senador Gioja de San Juan desarrolló la lógica económica que haría atractiva esta formalización. Explicó que *"cabe suponer que, con tal simplificación, una franja de contribuyentes se adecuará a ingresar dentro del nuevo sistema, ya que encuadrarse dentro del anterior (ganancias, IVA y aportes previsionales) suponía un costo que conspiraba fuertemente con su margen de utilidad y, por lo tanto, con la posibilidad de permanecer dentro del sistema vigente."*

Esta observación capturaba perfectamente la lógica de la deserción masiva hacia la informalidad: cuando los costos de cumplimiento tributario excedían la capacidad económica de los contribuyentes más pequeños, la única opción racional era salir del sistema formal, aunque esto implicara renunciar a todos los beneficios y protecciones asociados con la formalidad.

Gioja agregó un beneficio adicional de control fiscal que resultaría de la masiva incorporación de contribuyentes: *"Por carácter transitivo, se podrá controlar mejor la evasión en otros niveles de la recaudación."* Esta observación reconocía que una economía más formalizada no solo generaba recaudación directa de los nuevos

monotributistas, sino que también mejoraba la capacidad del Estado de fiscalizar a contribuyentes de mayor tamaño al reducir las oportunidades de evasión que ofrecía la existencia de un vasto sector informal.

## **LA IDENTIDAD LEGAL COMO DERECHO CIUDADANO**

Más allá de los beneficios económicos concretos, la formalización tributaria otorgaba algo menos tangible pero igualmente crucial: identidad legal y reconocimiento como ciudadano pleno. Lamberto había capturado esta dimensión cuando recordó las palabras de los vendedores ambulantes que visitaron el Congreso: *"No somos ciudadanos de segunda clase, queremos ser ciudadanos igual que todos."*

Esta demanda de reconocimiento revelaba que la exclusión del sistema formal no era simplemente una cuestión económica sino también una cuestión de dignidad y pertenencia social. El senador Alasino de Entre Ríos desarrolló este punto desde una perspectiva ligeramente diferente, argumentando que el Monotributo permitiría *"entrar definitivamente en el sistema y poder acomodarnos al régimen crediticio de esta moderna organización económica"* sin necesidad de *"tener importantes inmuebles que garanticen futuras quiebras, como tienen nuestras viejas empresas."*

Esta observación democratizaba el concepto mismo de sujeto de crédito: ya no solo quienes poseían grandes patrimonios podían acceder al financiamiento formal, sino que trabajadores con activos modestos pero con voluntad de formalizarse podían también participar plenamente de la economía moderna.

## **LA COBERTURA SANITARIA COMO PROTECCIÓN FAMILIAR INTEGRAL**

### **EL ACCESO A OBRAS SOCIALES COMO DERECHO INMEDIATO**

La dimensión sanitaria del Monotributo constituía uno de sus beneficios más inmediatos y tangibles para las familias trabajadoras. Mientras que los beneficios previsionales solo se materializarían décadas después, cuando los monotributistas alcanzaran la edad de retiro, la cobertura de salud brindaba protección desde el primer mes de adhesión al régimen.

El senador Figueroa de Santiago del Estero vinculó explícitamente ambas dimensiones cuando afirmó que la norma permitiría *"que los trabajadores de las PYME, ya sean familiares o aquellas que tengan el número de trabajadores que indica la ley, que hagan aportes previsionales, tengan la cobertura de una obra social, lo cual es importante."*

Esta integración de cobertura previsional y sanitaria en un único pago simplificado representaba una innovación fundamental. Anteriormente, los trabajadores autónomos debían navegar por sistemas separados y complejos para acceder a cada uno de estos beneficios. El Monotributo eliminaba esta fragmentación, creando un paquete integrado de protección social que reconocía que las necesidades de las personas y sus familias no se compartimentan en categorías administrativas sino que forman un todo coherente.

## **LA REALIDAD DEL INTERIOR**

Figueroa enfatizó particularmente la situación del interior del país cuando agregó: *"Ninguno de nosotros puede desconocer la realidad que han tenido que vivir las micro y pequeñas empresas en este aspecto, especialmente las del interior del país."* Esta observación sobre las regiones alejadas de los grandes centros urbanos resulta particularmente significativa.

En estas zonas, donde la infraestructura de salud pública suele ser más precaria y las distancias a centros médicos especializados más grandes, el acceso a una obra social con cobertura nacional podía representar literalmente la diferencia entre poder tratar adecuadamente una enfermedad grave o resignarse a una atención deficiente.

## **LA EXTENSIÓN DE LA COBERTURA AL GRUPO FAMILIAR**

Uno de los aspectos más progresistas del componente sanitario del Monotributo era su extensión al grupo familiar del titular. El senador Martínez Almudevar de La Pampa desarrolló este punto con particular detalle, explicando que *"el artículo 50 dice que los trabajadores dependientes comprendidos en esta ley gozarán de las prestaciones previstas en las leyes 19.032, 23.660 y otras. Vale decir que el dictamen, con buen criterio, propone que los trabajadores en relación de*

*dependencia puedan acogerse a este régimen de beneficios al igual que a las prestaciones del PAMI."*

Esta extensión de la cobertura demostraba que el Monotributo no concebía la protección sanitaria como un beneficio individual sino como un derecho familiar. Los hijos menores, los cónyuges, y potencialmente los adultos mayores a cargo del monotributista quedarían también protegidos. Esta concepción familiar de la cobertura sanitaria multiplicaba exponencialmente el impacto social del régimen: cada monotributista que se incorporaba al sistema podía traer consigo la protección de tres, cuatro o más personas que dependían de él económicamente.

## **LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA MEDIANTE EQUIDAD FISCAL**

### **LOS PRINCIPIOS DOCTRINARIOS DE LA TRIBUTACIÓN PROGRESIVA**

El fundamento teórico del Monotributo descansaba sobre principios tributarios clásicos que el diputado Lamberto de Santa Fe articuló con particular claridad. Explicó que *"en la más pura doctrina tributaria eso se llama equidad fiscal, es decir que cada cual contribuya al sostenimiento del Estado en la medida de sus posibilidades. Significa progresividad en el sistema, que los que menos tienen puedan contribuir menos y disfrutar de los beneficios que brinda la sociedad."*

Esta formulación capturaba la esencia del principio de capacidad contributiva que debería guiar todo sistema tributario justo: las obligaciones fiscales deben graduarse en proporción a la capacidad económica real de cada contribuyente.

Lamberto caracterizó el Monotributo como *"una parte sustancial de la reforma tributaria: la que atiende la demanda de los más pobres de la sociedad."* Esta definición posicionaba el régimen no como una concesión caritativa o una medida marginal, sino como un componente central de un sistema tributario que aspiraba a ser genuinamente equitativo.

Al crear un régimen diferenciado para pequeños contribuyentes, el Estado argentino reconocía que la justicia tributaria no consiste en aplicar las mismas reglas formales a todos, sino en diseñar obligaciones que sean sustantivamente proporcionales a las diferentes realidades económicas de los contribuyentes.

## LA RECAUDACIÓN NEUTRA COMO OBJETIVO REALISTA

Uno de los aspectos más interesantes del debate parlamentario fue la discusión sobre el impacto recaudatorio del Monotributo.

A diferencia de muchas reformas tributarias que se justifican primariamente por su capacidad de incrementar la recaudación, el Monotributo se planteaba objetivos diferentes.

Lamberto fue explícito al respecto: *"Nuestro esfuerzo apunta no a una mayor recaudación, pues desde ese punto de vista nos conformamos con que ella sea neutra, sino a la integración de muchos argentinos; y como ventaja adicional, en una economía blanca se recauda más y, en consecuencia, todos recaudamos más: el Estado, las provincias y los municipios."*

Esta formulación revelaba una comprensión sofisticada de la dinámica entre formalización y recaudación. El objetivo primario no era extraer más recursos de contribuyentes que ya estaban en el sistema, sino ampliar la base contributiva incorporando a quienes estaban completamente fuera. Incluso si los aportes individuales de estos nuevos monotributistas eran modestos, la masa agregada de trescientos mil nuevos contribuyentes generaría recursos significativos.

Lamberto rechazó explícitamente críticas que habían circulado en la prensa: *"No es cierto lo que leímos hoy en un diario en el sentido de que con este proyecto caerá la recaudación. Nosotros apostamos a una economía más blanca y más integrada, para más argentinos."* Esta defensa del proyecto contra acusaciones de que reduciría la recaudación revelaba que había sectores que veían el Monotributo con escepticismo, temiendo que la simplificación y reducción de cargas para pequeños contribuyentes implicara una pérdida neta de recursos fiscales.

La visión que Lamberto tenía del Monotributo trascendía lo puramente recaudatorio para adentrarse en el terreno de los valores sociales fundamentales. Señaló que *"nuestra propuesta conlleva la posibilidad de una mayor recaudación, blanqueo a todos los trabajadores y fundamentalmente mayor equidad distributiva."*

## LA VISIÓN DEL MONOTRIBUTO COMO CÉLULA ECONÓMICA

Otros senadores defendieron el Monotributo como instrumento fundamental para el desarrollo económico. El senador Figueroa de Santiago del Estero articuló una visión del papel de las pequeñas y medianas empresas en la economía nacional que justificaba plenamente su formalización. Declaró que *"en este mundo industrializado las PYME (lo han dicho los senadores que expusieron anteriormente) son las generadoras de empleo. En América latina tenemos un problema bastante serio con el desempleo."* Esta observación situaba el Monotributo en el contexto de la crisis de empleo que afectaba a la región, sugiriendo que la formalización y el fortalecimiento de las PYME podrían contribuir significativamente a su solución.

Figueroa elevó su argumento a un nivel casi filosófico cuando añadió: *"Por último, quisiera decirles que así como la familia es la célula de una sociedad, actualmente (y antes también) en este mundo globalizado las PYME son las células de cualquier economía de naciones como la nuestra."*

Esta metáfora orgánica de las PYME como "células" de la economía capturaba perfectamente su importancia: así como la salud de un organismo depende de la vitalidad de sus células individuales, la salud de la economía nacional dependía de la vitalidad de miles de pequeñas empresas distribuidas por todo el territorio. El Monotributo, al permitir que estas "células" económicas se formalizaran, crecieran y prosperaran, estaría fortaleciendo el tejido económico mismo de la nación.

## **LOS EFECTOS MULTIPLICADORES DE LA FORMALIZACIÓN**

### **EL BLANQUEO MASIVO COMO TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL**

Uno de los aspectos más revolucionarios del Monotributo era su potencial para generar un blanqueo masivo de la economía informal.

El senador Martínez Almudevar de La Pampa reconoció explícitamente este objetivo: *"Como este régimen presupone que se permitirá el blanqueo de empleo en negro, y dado que las estimaciones que hay no son muy definidas, por lo que no podemos evaluarlas, probablemente ingrese un número considerable de beneficiarios."*

Esta proyección de incorporación masiva no era meramente estadística sino que implicaba una transformación profunda de las relaciones económicas y sociales. El blanqueo que propiciaba el Monotributo no se limitaba al registro del titular del emprendimiento. Como señaló Martínez Almudevar, también permitiría formalizar el *"empleo en negro"*, es decir, registrar a trabajadores que anteriormente laboraban sin protección social alguna.

Esta dimensión del blanqueo multiplicaba el impacto social del régimen: cada pequeño empresario que se formalizaba podía traer consigo a uno, dos o más trabajadores que pasarían de la informalidad absoluta a contar con aportes previsionales, cobertura de salud y protección laboral.

## **LA EQUIDAD COMO MOTOR DE LEGITIMIDAD SOCIAL**

El diputado Lamberto había sido particularmente elocuente sobre los efectos sistémicos de una economía más formalizada. Argumentó que *"en una economía blanca se recauda más y, en consecuencia, todos recaudamos más: el Estado, las provincias y los municipios."* Esta formulación capturaba el círculo virtuoso de la formalización: al blanquearse las transacciones económicas, se generaban registros que permitían fiscalizar mejor toda la cadena económica, desde los proveedores hasta los clientes de los monotributistas.

Los efectos recaudatorios indirectos del blanqueo podían ser más significativos que la recaudación directa del Monotributo mismo. Lamberto desarrolló un argumento particularmente poderoso sobre cómo la equidad del Monotributo fortalecería la legitimidad del sistema tributario en su conjunto. Señaló: *"Así iremos mejorando un sistema tributario que ha ido cambiando con el tiempo."*

Esta referencia a un proceso gradual de mejoramiento reconocía que ninguna reforma fiscal podría resolver instantáneamente todos los problemas de inequidad y complejidad acumulados durante décadas, pero que el Monotributo representaba un paso significativo en la dirección correcta.

La conexión entre equidad y legitimidad social del sistema tributario era crucial. Cuando amplios sectores de la población perciben que el sistema fiscal es fundamentalmente injusto (gravando desproporcionadamente a los más vulnerables

mientras permite la evasión de los que tienen mayor capacidad contributiva), la disposición a cumplir voluntariamente con las obligaciones tributarias se erosiona.

Por el contrario, un sistema que hace esfuerzos visibles por adaptar las obligaciones a las capacidades reales de los diferentes sectores, como lo hacía el Monotributo, fortalece la percepción de justicia y, por ende, incrementa el cumplimiento voluntario. El senador Alasino de Entre Ríos articuló esta conexión entre equidad y cumplimiento cuando señaló que *"estas consideraciones o fundamentos de la equidad, que de alguna manera reclamaba la comunidad, se fueron sucediendo en esto que popularmente se ha dado en llamar 'monotributo'."*

La referencia a que era *"la comunidad"* quien reclamaba equidad revelaba que el Monotributo no era una imposición burocrática desde arriba sino una respuesta a demandas sociales genuinas por un sistema tributario más justo.

## **EL PERFECCIONAMIENTO GRADUAL COMO ESTRATEGIA**

Frente a la tensión entre inclusión y sostenibilidad, varios legisladores propusieron una estrategia de perfeccionamiento gradual. El senador Alasino resumió esta posición: *"Entendemos que resultará mucho más útil al país, e incluso mucho más novedoso y revolucionario desde el punto de vista impositivo, dar hoy la sanción definitiva. Por supuesto, a partir de ello la norma podrá ser perfeccionada teniendo en cuenta las observaciones que han hecho muchos señores senadores."*

Esta visión reconocía que el Monotributo no sería perfecto desde su lanzamiento, pero que la experiencia práctica de su implementación permitiría identificar problemas y realizar ajustes necesarios.

Esta estrategia de perfeccionamiento gradual tenía varias ventajas.

Primero, permitía comenzar inmediatamente a brindar beneficios a sectores excluidos, en lugar de postergar indefinidamente la inclusión mientras se debatían todos los detalles del diseño óptimo.

Segundo, generaría información empírica sobre cómo funcionaba realmente el régimen (cuántas personas se adherían, qué categorías elegían, cuáles eran los

costos reales de las prestaciones), información que era imposible de obtener mediante modelos teóricos.

Tercero, permitía realizar ajustes incrementales basados en evidencia, en lugar de apostar todo a un diseño que podría resultar inadecuado en la práctica.

El diputado Balter de Mendoza había expresado un sentimiento similar: *"Somos conscientes de que esta iniciativa puede ser mejorada pero hemos logrado su tratamiento en el recinto. Hemos avanzado considerablemente; seguramente aún nos queda discutir sobre el límite fijado en 24 mil pesos."*

El diputado Terragno había capturado esta visión cuando caracterizó el Monotributo como una demostración de que *"existe capacidad de innovación y de creatividad"* en el sistema político argentino. La innovación tributaria, como cualquier innovación, requiere disposición para experimentar, aprender de los errores y realizar ajustes.

El Monotributo representaba esta disposición a innovar para resolver problemas sociales urgentes, aceptando que el diseño inicial no sería perfecto pero confiando en la capacidad del sistema político de perfeccionarse progresivamente.

## **UNA PROPUESTA CON CONSENSO**

Después de intensos debates que se extendieron por semanas, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, el proyecto de Ley 24.977 fue finalmente sancionado por el Congreso de la Nación. Lo notable del proceso fue el amplio consenso que logró generar. A pesar de las críticas y advertencias sobre aspectos específicos del diseño, legisladores de distintos bloques políticos coincidieron en la necesidad urgente de crear un régimen simplificado que permitiera la inclusión de sectores vulnerables.

El voto unánime en el Senado reflejaba este consenso fundamental, priorizando la formalización y el blanqueo sin desfinanciamiento. Comparado con los diputados, los senadores enfatizaron particularmente los impactos provinciales y sanitarios, alineados con su rol federal de representantes territoriales.

## **EL MONOTRIBUTO COMO CONTRATO SOCIAL RENOVADO**

## **LA TRANSFORMACIÓN DEL CONCEPTO DE CIUDADANÍA**

Al examinar en su conjunto los debates parlamentarios que precedieron la sanción del Monotributo, emerge una visión transformadora de lo que significa ser ciudadano en la Argentina moderna. El régimen no se limitaba a crear nuevas categorías tributarias o a simplificar procedimientos administrativos; estaba redefiniendo los términos del contrato social entre el Estado y millones de trabajadores que habían vivido en los márgenes de ese contrato.

El reclamo de los vendedores ambulantes que Lamberto recordó (*"No somos ciudadanos de segunda clase, queremos ser ciudadanos igual que todos"*) capturaba perfectamente esta dimensión. La ciudadanía plena no podía definirse únicamente por derechos políticos abstractos como el voto. Requería también derechos económicos y sociales concretos: el derecho a una jubilación digna, el derecho a protección sanitaria, el derecho a acceder al crédito formal, el derecho a no ser objeto de extorsiones por carecer de marcos legales que protegieran las transacciones.

El Monotributo creaba las condiciones institucionales para que estos derechos fueran ejercidos por sectores que anteriormente carecían de ellos. Esta redefinición de la ciudadanía tenía importantes implicaciones para la cohesión social. Una sociedad donde amplios sectores permanecen en la informalidad indefinidamente es una sociedad fragmentada, donde no todos participan del contrato social en los mismos términos.

El Monotributo aspiraba a crear condiciones para una mayor integración social, donde trabajadores de diferentes escalas económicas pudieran participar del sistema formal, cada uno contribuyendo proporcionalmente a su capacidad y cada uno recibiendo protección proporcional a sus necesidades.

## **LA EQUIDAD COMO FUNDAMENTO DE LEGITIMIDAD**

El principio de equidad fiscal que los legisladores invocaron repetidamente no era simplemente una doctrina tributaria técnica sino un fundamento de legitimidad política. Un Estado que exige contribuciones de sus ciudadanos sólo puede justificar esas exigencias si el sistema tributario es percibido como fundamentalmente justo.

La justicia tributaria requiere proporcionalidad: que quienes tienen más contribuyan más, y que quienes tienen menos contribuyan menos pero aun así puedan participar del sistema. El Monotributo representaba un esfuerzo concreto por hacer el sistema tributario más justo mediante esta adaptación de las obligaciones a las capacidades reales.

Al crear un régimen especial para pequeños contribuyentes con cargas significativamente reducidas y procedimientos dramáticamente simplificados, el Estado reconocía que la equidad formal (aplicar las mismas reglas a todos) puede generar inequidad sustantiva cuando los contribuyentes tienen capacidades radicalmente diferentes.

## **EL LEGADO HISTÓRICO DE LOS DEBATES**

Los debates parlamentarios de 1998 revelaron también dimensiones éticas importantes del diseño de sistemas tributarios que frecuentemente quedan oscurecidas en discusiones técnicas sobre eficiencia y recaudación.

La primera dimensión ética es la del reconocimiento: un sistema tributario que solo puede ser cumplido por contribuyentes con recursos significativos y capacidad de contratar asesoría profesional es un sistema que niega reconocimiento a quienes no cumplen esos requisitos. El Monotributo, al crear un régimen adaptado a las capacidades reales de los pequeños contribuyentes, expresaba un reconocimiento del Estado hacia estos trabajadores como ciudadanos plenos merecedores de participar del contrato fiscal.

La segunda dimensión ética es la de la reciprocidad. La legitimidad de las exigencias tributarias depende de que exista una relación de reciprocidad entre lo que el Estado exige y lo que ofrece.

La tercera dimensión ética es la de la dignidad. Las palabras de los vendedores ambulantes que Lamberto recordó capturaban exactamente esta dimensión. La dignidad requiere que todos los ciudadanos sean tratados como igualmente valiosos, aunque sus circunstancias económicas sean diferentes.

## **UNA LEY VIVA QUE CONTINÚA EVOLUCIONANDO**

La respuesta que el Congreso argentino dio a esta demanda mediante la sanción del Monotributo constituye, con todas sus imperfecciones y limitaciones, un momento significativo en la historia de la construcción de ciudadanía en Argentina. Fue un reconocimiento institucional de que la arquitectura del Estado debe adaptarse a la diversidad de realidades económicas de sus ciudadanos, no esperar que todos los ciudadanos se adapten a una arquitectura diseñada para otros.

Fue una demostración de que la innovación institucional es posible cuando existe voluntad política de responder a demandas sociales genuinas. Y fue una afirmación del principio de que todos los trabajadores, independientemente de sus ingresos, merecen envejecer con dignidad, proteger la salud de sus familias, y participar plenamente en la economía formal de su país.

Los debates parlamentarios que hemos examinado exhaustivamente revelan que los legisladores de 1998 comprendían que estaban frente a algo más trascendente que una reforma administrativa. Estaban diseñando un nuevo pacto social entre el Estado y sectores que históricamente habían quedado al margen de ese pacto.

El éxito de este experimento no debe medirse únicamente por indicadores estadísticos de recaudación o cobertura, aunque estos son importantes, sino fundamentalmente por su capacidad de transformar las vidas de millones de trabajadores y sus familias, otorgándoles la dignidad de la ciudadanía plena y la seguridad de saber que el Estado argentino no los abandonará en su vejez.

Esta es, en esencia, la importancia profunda del Monotributo: no como instrumento técnico de simplificación tributaria sino como herramienta de construcción de una Argentina más inclusiva, más equitativa y más justa, donde todos los trabajadores puedan contribuir según sus posibilidades y todos puedan disfrutar de los beneficios de pertenecer plenamente a un Estado que los contenga.

## **LA EVOLUCIÓN POSTERIOR: UN ORGANISMO VIVO EN CONSTANTE ADAPTACIÓN**

### **DE LA LEY ORIGINAL A UNA LEGISLACIÓN DINÁMICA**

Es una ley que nace de una demanda de la gente, que toma forma en el Congreso entre debates apasionados, y que al promulgarse no se petrifica en el texto oficial, sino que comienza a crecer, a adaptarse, a aprender de la realidad. Eso no es teoría; es la historia de la Ley 24.977, el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, más conocido como Monotributo.

Su sanción en 1998 fue solo el primer paso, el acta de nacimiento de una herramienta destinada a ser dinámica. Lo que pocos imaginaron entonces es que, a lo largo de más de un cuarto de siglo, esta ley originaria sería objeto de una asombrosa evolución normativa: 181 disposiciones entre leyes, decretos, resoluciones y disposiciones que la han modificado, complementado, ampliado y perfeccionado. Es como si el legislador, consciente de que había creado un organismo vivo, se hubiera comprometido a revisarlo y ajustarlo periódicamente, convirtiendo su mantenimiento en una política de Estado transversal.

## **LOS PRIMEROS PASOS: CONSTRUCCIÓN DEL ANDAMIAJE OPERATIVO**

Los primeros meses fueron frenéticos. Inmediatamente después de la promulgación parcial por el Decreto 762/1998, el Estado puso en marcha la maquinaria para hacer operativo el sistema. El Decreto 885/1998 estableció la reglamentación, mientras que la AFIP comenzó a emitir una seguidilla de resoluciones generales (198, 212, 222, 226...), definiendo desde el procedimiento de adhesión y pago hasta los detalles de la categorización.

Pronto, el Congreso volvió a intervenir. La Ley 25.067, en enero de 1999, marcó la primera modificación legislativa, iniciando una tradición: el Monotributo no sería intocable. Le seguirían, a lo largo de los años, leyes clave que reestructuraron aspectos fundamentales. Pero este torrente normativo no era caótico. Respondía a ciclos económicos, a crisis, a la necesidad de ampliar la inclusión y, siempre, a la obligación de proteger el pilar social del sistema.

## **EL FARO INAMOVIBLE: LA COBERTURA DE SALUD**

En medio de este mar de cambios, una constante brilló con luz propia: el compromiso inquebrantable con la cobertura de salud para el monotributista. Aquella discusión fundacional de 1998, donde los diputados se preocuparon por el

financiamiento pero nunca cuestionaron el derecho, se tradujo en una acción sostenida.

Desde el año 2000, la Superintendencia de Servicios de Salud (SSS) emitió resoluciones específicas (61/2000, 266/2000, 119/2001) para garantizar el registro, la distribución y la cobertura efectiva de los monotributistas dentro del Sistema Nacional del Seguro de Salud. La Resolución Conjunta 2293/2010 del Ministerio de Salud y 883/2010 de Economía fijó el valor de las cotizaciones del régimen especial de seguridad social, formalizando el flujo financiero hacia las obras sociales.

Incluso en momentos de profunda transformación, este principio se blindó. La Ley 26.565 de 2009 fue un punto de inflexión. No solo sustituyó el anexo original, sino que desagregó claramente la cuota en tres componentes: impositivo, previsional y de obra social. Esta división tripartita, reglamentada por el Decreto 1/2010, hizo explícito y transparente el destino de una parte del pago del contribuyente hacia su propia protección médica. Fue la consagración legal definitiva del componente sanitario.

## **ADAPTACIÓN PARA SOBREVIVIR Y PARA INCLUIR MÁS**

La lista de 181 normas es un testimonio de resiliencia. El Monotributo atravesó la crisis de 2001-2002, donde leyes como la 25.560 otorgaron prórrogas y alivios. Superó tensiones fiscales con instrumentos como el "Monotributo Social" (Res. Conj. 2880/2010), una adaptación para cooperativas y sectores de la economía social. Se amplió para incluir a los trabajadores de casas particulares de manera formal (Res. General 2538/2009), llevando salud y jubilación a un sector históricamente desprotegido.

Cada crisis económica o social generó su respuesta normativa: suspensiones de recategorizaciones, facilidades de pago (RG 4166/2017), alivios fiscales (Leyes 27.618 y 27.676) y medidas paliativas durante la pandemia (Res. 4687/2020). El sistema demostró ser un amortiguador social fundamental, y la normativa lo fue moldeando para cumplir ese rol.

## **UNA LEGISLACIÓN VIGENTE QUE RESPIRA**

Repasar estas 181 normas no es un ejercicio burocrático. Es trazar el mapa de la vida de una política pública. Muestra que el Monotributo nunca fue una "ley mueble" para guardar en un rincón del sistema tributario. Fue, y es, un organismo vivo, que respiró al ritmo de la economía argentina, que se estiró para incluir a más personas, que se encogió para protegerlas en las crisis y que, a pesar de todos los ajustes, mantuvo firme su latido más importante.

El derecho a la cobertura de salud, aquella conquista discutida con tanta vehemencia en 1998, nunca se puso en tela de juicio. Por el contrario, se reforzó, se financió y se reguló una y otra vez. El Monotributo, en definitiva, es la prueba de que una ley puede nacer de un ideal de inclusión y equilibrio fiscal y, a través de un mantenimiento normativo constante y responsable, mantener ese ideal vivo, adaptándolo a los tiempos, pero nunca traicionándolo. Su historia no está escrita solo en la Ley 24.977, sino en las 181 huellas que dejó su incesante caminar por la realidad argentina.

## **EL CONSEJO DE MAYO Y LA PROPUESTA DE REFORMA DE 2025**

### **EL CONTEXTO DEL PACTO DE MAYO**

En 2025, el debate sobre el Monotributo volvió a ocupar un lugar central en la agenda política argentina, esta vez en el marco del Consejo de Mayo, un instrumento de coordinación técnica creado a partir del Pacto de Mayo con el objetivo fundamental de traducir sus diez compromisos estructurales en proyectos legislativos concretos.

En el ámbito tributario, el diagnóstico del Consejo fue contundente y claro: la Argentina padece un sistema fiscal complejo, regresivo y de alta presión, dentro del cual el Monotributo se ha convertido en una pieza clave que requiere una redefinición profunda. Esta reforma no busca meros ajustes, sino restaurar su función original y transformarlo de un factor de distorsión en un instrumento eficaz para la inclusión fiscal y el crecimiento ordenado.

### **EL DIAGNÓSTICO COMPARTIDO: UN RÉGIMEN DESVIRTUADO**

El punto de partida para esta nueva reforma es un diagnóstico compartido, documentado tanto en el Dossier Legislativo N° 327 oficial publicado por la Biblioteca

del Congreso de la Nación en diciembre de 2025, como en análisis técnicos especializados. Según estos documentos, el sistema tributario nacional adolece de una complejidad sistémica evidente, al operar con tres regímenes paralelos de tributación sobre los ingresos: la cuarta categoría, el régimen para autónomos y el propio Monotributo.

Esta superposición genera no solo inequidades palpables entre contribuyentes en situaciones similares, sino también costos de cumplimiento administrativo desproporcionados. Además, se subraya la regresividad de la estructura impositiva actual; en tanto el impuesto a las Ganancias alcanza apenas al 15% de la población, la carga fiscal recae con mayor peso sobre el trabajo y el consumo a través del IVA, afectando desproporcionadamente a los sectores de menores ingresos.

El análisis técnico profundiza este diagnóstico con una mirada más centrada en el régimen mismo. Señala que el Monotributo ha sufrido una profunda desnaturalización con el paso del tiempo. De un instrumento diseñado para micro-emprendedores de bajos ingresos, ha pasado a agrupar a más de tres millones de contribuyentes, muchos de los cuales exceden con creces el perfil original. En consecuencia, se ha transformado en un "refugio fiscal" para contribuyentes con capacidad económica significativa y, a la vez, en un promotor del "enanismo fiscal", pues penaliza el crecimiento y la inversión al mantener a empresas y profesionales en un cascarón regulatorio artificialmente limitante.

## **LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA REFORMA PROPUESTA**

A partir de este diagnóstico compartido, la reforma propuesta se erige sobre una serie de principios rectores. El primero de ellos es la simplificación extrema, con el fin de crear un sistema claro, directo y de fácil cumplimiento que reduzca la informalidad y la litigiosidad. Le sigue el principio de equidad y progresividad, que busca rediseñar el sistema para corregir inequidades y asegurar que la carga tributaria se alinee de manera justa con la capacidad económica real de cada contribuyente.

Un principio innovador y fundamental es el de la presunción de inocencia fiscal, que implica transitar desde un esquema tradicionalmente punitivo y basado en presunciones, hacia uno cimentado en la confianza y la facilitación, donde el fisco

debe demostrar las irregularidades en lugar de presumirlas. Ligado a lo anterior, está el objetivo de facilitación del crecimiento, que persigue eliminar las barreras fiscales que hoy castigan la expansión de los negocios, creando para ello caminos graduales y predecibles que permitan a empresas y profesionales escalar sin sobresaltos.

Por último, y de manera crucial, se postula la integración sistémica de la reforma. Esto significa que la transformación del Monotributo no puede concebirse de manera aislada, sino que debe articularse de forma coherente con las reformas paralelas en materia laboral, previsional, del IVA, del impuesto a las Ganancias y de la presión tributaria provincial y municipal.

## **LAS PROPUESTAS ESPECÍFICAS POR ACTOR**

El núcleo de la propuesta de reforma se compone de las iniciativas técnicas presentadas por los distintos representantes en el Consejo. Cristian Ritondo, en representación del Bloque PRO en la Cámara de Diputados, parte de la idea de rediseñar el monotributo para convertirlo en un régimen de pequeña escala genuina, incorporando un 'puente' efectivo hacia el régimen general y corrigiendo las inequidades existentes con los autónomos.

Su propuesta técnica concreta esta visión al respaldar que el Monotributo se mantenga exclusivamente para los tramos de ingresos más bajos, articulando su reforma de manera transversal con los cambios laborales y previsionales. Plantea, además, que la ampliación de la base del impuesto a las Ganancias es el complemento necesario para recibir a los contribuyentes que migren desde un Monotributo acotado.

Desde la perspectiva de las provincias, Alfredo Cornejo centra su mirada en la asfixiante superposición de tributos entre la Nación, las provincias y los municipios. Sin embargo, su aporte técnico va más allá y propone una redefinición purista del Monotributo. Aboga por reservarlo únicamente para el Monotributo Social y las categorías A, B y C, reconvirtiéndolo así en un instrumento de inclusión para la muy baja capacidad contributiva.

Para quienes la superen, propone crear un "puente razonable", un mecanismo explícito de transición gradual que elimine el temido "salto al vacío". Esta

simplificación sería radical, eliminando parámetros ajenos a la capacidad contributiva, y podría materializarse mediante un mecanismo de alícuota fija (por ejemplo, del 10% sobre la facturación hasta un tope), ofreciendo así un esquema simple y predecible.

Por el lado del Senado, Carolina Losada introduce una propuesta sumamente específica que materializa y concreta la idea de un régimen intermedio. Su iniciativa consiste en el restablecimiento de la figura del "Responsable No Inscripto", pensada para profesionales con cajas previsionales propias como abogados, ingenieros o médicos.

Este régimen permitiría emitir Factura B (sin otorgar crédito fiscal de IVA) pero tributando el Impuesto a las Ganancias en su totalidad bajo el régimen general, y sería exclusivo para CUIT personales. Sus límites serían sustancialmente más amplios: ingresos de hasta tres veces el tope de la categoría máxima actual del Monotributo y la posibilidad de tener hasta nueve empleados en relación de dependencia.

Martín Rappallini, en representación de la Unión Industrial Argentina (UIA), aporta la perspectiva de la industria y la producción. Coincide en la necesidad de un régimen puente, pero insiste en que este debe incluir incentivos concretos a la formalización laboral y a la inversión productiva. Apoya la creación de un régimen especial con límites ampliados de ingresos y empleados, pero enfatiza que cualquier reforma será incompleta si no se acompaña de la revisión integral de los Ingresos Brutos provinciales y de las contribuciones patronales.

## **LA VISIÓN DE CONJUNTO: UN MODELO INTEGRADO**

La conjunción de todas estas propuestas revela un consenso técnico-político significativo sobre la necesidad y la dirección de la reforma. Lejos de tratarse de una mera actualización de montos o categorías, el proyecto es una auténtica reingeniería profunda del sistema de tributación para micro, pequeñas y medianas empresas y profesionales.

El modelo propuesto se asienta sobre varios pilares clave. En primer lugar, un Monotributo Purificado, que se contraería significativamente para funcionar como un instrumento de inclusión fiscal focalizada en los sectores de menor ingreso. En segundo término, se proponen dos vías principales de crecimiento. Una sería un

Régimen de Transición General o "Puente", posiblemente basado en una alícuota fija simple, para pequeños comercios y servicios que superen el nuevo Monotributo. La otra sería el Régimen Intermedio Específico o "Responsable No Inscripto", destinado a profesionales universitarios, permitiéndoles escalar sin la carga del IVA pero dentro de la lógica del impuesto a la renta. Es fundamental entender que esta transformación solo será viable y efectiva si se ejecuta dentro de un ecosistema reformado más amplio, que incluya la simplificación de los tributos provinciales, la reducción de las contribuciones patronales y una ampliación ordenada de la base del impuesto a las Ganancias personales.

## **EL OBJETIVO FINAL: UN NUEVO PACTO FISCAL**

El objetivo final de política pública es ambicioso y claro: trasladar a cientos de miles de contribuyentes desde un régimen simplificado pero asfixiante, hacia regímenes más formales, transparentes y completos. De lograrse, esto permitiría ampliar la base imponible de manera genuina, promover el crecimiento empresarial sin castigos fiscales absurdos, incrementar la formalización laboral y, en definitiva, sentar las bases para un sistema tributario más simple, equitativo y concebido para favorecer el desarrollo.

La propuesta integrada que emerge del Consejo de Mayo y sus desarrollos técnicos no es solo una reforma tributaria más; es la piedra angular de un nuevo pacto fiscal para la pequeña y mediana empresa argentina. Un pacto donde el Estado se compromete a facilitar, ordenar y acompañar el crecimiento, a cambio de una contribución más justa, predecible y acorde a la realidad económica de cada actor.

## **COROLARIO: DEL DEBATE FUNDACIONAL AL DESAFÍO DEL FUTURO**

### **LA TRANSFORMACIÓN DEL CONCEPTO DE CIUDADANÍA**

Al examinar en su conjunto los debates parlamentarios que precedieron la sanción del Monotributo, emerge una visión transformadora de lo que significa ser ciudadano en la Argentina moderna. El régimen no se limitaba a crear nuevas categorías tributarias o a simplificar procedimientos administrativos; estaba redefiniendo los términos del contrato social entre el Estado y millones de trabajadores que habían vivido en los márgenes de ese contrato.

El reclamo de los vendedores ambulantes que Lamberto recordó aprehendía perfectamente esta dimensión. La ciudadanía plena no podía definirse únicamente por derechos políticos abstractos como el voto. Requería también derechos económicos y sociales concretos: el derecho a una jubilación digna, el derecho a protección sanitaria, el derecho a acceder al crédito formal, el derecho a no ser objeto de extorsiones por carecer de marcos legales que protegieran las transacciones.

El Monotributo creaba las condiciones institucionales para que estos derechos fueran ejercibles por sectores que anteriormente carecían de ellos. Esta redefinición de la ciudadanía tenía importantes implicaciones para la cohesión social. Una sociedad donde amplios sectores permanecen en la informalidad indefinidamente es una sociedad fragmentada, donde no todos participan del contrato social en los mismos términos.

## **LA EQUIDAD COMO FUNDAMENTO DE LEGITIMIDAD**

El principio de equidad fiscal que los legisladores invocaron repetidamente no era simplemente una doctrina tributaria técnica sino un fundamento de legitimidad política. Un Estado que exige contribuciones de sus ciudadanos solo puede justificar esas exigencias si el sistema tributario es percibido como fundamentalmente justo.

La justicia tributaria requiere proporcionalidad: que quienes tienen más contribuyan más, y que quienes tienen menos contribuyan menos pero aun así puedan participar del sistema. El Monotributo representaba un esfuerzo concreto por hacer el sistema tributario más justo mediante esta adaptación de las obligaciones a las capacidades reales.

Al crear un régimen especial para pequeños contribuyentes con cargas significativamente reducidas y procedimientos dramáticamente simplificados, el Estado reconocía que la equidad formal (aplicar las mismas reglas a todos) puede generar inequidad sustantiva cuando los contribuyentes tienen capacidades radicalmente diferentes.

## **DEL IDEAL FUNDACIONAL AL DESAFÍO CONTEMPORÁNEO**

La respuesta que el Congreso argentino dio a esta demanda mediante la sanción del Monotributo constituye, con todas sus imperfecciones y limitaciones, un momento significativo en la historia de la construcción de ciudadanía en Argentina. Fue un reconocimiento institucional de que la arquitectura del Estado debe adaptarse a la diversidad de realidades económicas de sus ciudadanos, no esperar que todos los ciudadanos se adapten a una arquitectura diseñada para otros.

Sin embargo, como revelan las propuestas del Consejo de Mayo, el paso del tiempo ha mostrado que aquel diseño original requiere una actualización profunda. El Monotributo que fue concebido como un puente hacia la inclusión se ha convertido, paradójicamente, en un refugio que limita el crecimiento. Aquella herramienta que aspiraba a simplificar ha terminado complejizándose con cada ajuste normativo.

## **EL LEGADO PERMANENTE: LOS PRINCIPIOS INAMOVIBLES**

No obstante, lo que permanece invariable desde aquellos debates de 1998 hasta las discusiones de 2025 son los principios fundamentales que guiaron la creación del Monotributo.

El primero es el reconocimiento de que la dignidad humana exige que todos los trabajadores, independientemente de la modestia de sus ingresos, merezcan envejecer con seguridad económica y proteger

El segundo principio es que la simplificación radical es una condición necesaria para la inclusión masiva.

El tercero es que la equidad fiscal requiere diferenciación: tratar proporcionalmente diferentes a quienes están en situaciones diferentes.

Y el cuarto es que la formalización puede ser un motor de desarrollo económico, no solo una consecuencia del mismo.

## **UNA HISTORIA CON MÁS FUTURO**

Los debates parlamentarios que hemos examinado exhaustivamente revelan que los legisladores de 1998 comprendían que estaban frente a algo más trascendente que una reforma administrativa. Estaban diseñando un nuevo pacto

social entre el Estado y sectores que históricamente habían quedado al margen de ese pacto.

Veintisiete años después, el desafío permanece vigente pero transformado. Ya no se trata solamente de incorporar a los excluidos, sino de permitir que los incluidos puedan crecer sin castigos. Ya no se trata solo de simplificar el acceso, sino de crear caminos graduales hacia la formalidad plena. Ya no se trata únicamente de garantizar derechos básicos, sino de construir un sistema que premie el esfuerzo, la inversión y el crecimiento ordenado.

El éxito de este nuevo capítulo del Monotributo no debe medirse únicamente por indicadores estadísticos de recaudación o cobertura, sino fundamentalmente por su capacidad de mantener vivo aquel espíritu fundacional expresado por los vendedores ambulantes que visitaron el Congreso: el anhelo de ser ciudadanos plenos, de contribuir según las posibilidades de cada uno, y de recibir a cambio la dignidad de pertenecer plenamente a la comunidad nacional.

Esta es, en esencia, la importancia profunda del debate sobre el Monotributo, tanto en 1998 como en 2025: no como instrumento técnico de simplificación tributaria sino como herramienta de construcción de una Argentina más inclusiva, más equitativa y más justa, donde todos los trabajadores puedan contribuir según sus posibilidades y todos puedan disfrutar de los beneficios de pertenecer plenamente a la comunidad nacional.

El presente informe de la Fundación FESAL destaca que la Ley 24.977, sancionada en 1998 y conocida como Monotributo, nació como una verdadera política de Estado al ser aprobada por unanimidad en el Senado y con el voto positivo de casi el 90% de los diputados presentes, con respaldo del peronismo, el radicalismo y el liberalismo. Ese consenso inicial se consolidó en la práctica con millones de argentinos que se incorporaron al régimen, convirtiéndolo en una de las políticas más masivas de inclusión social y económica de las últimas décadas. A lo largo de casi treinta años, fue objeto de 181 modificaciones, pero mantuvo su vigencia como una síntesis equilibrada de eficacia fiscal y ética social, al facilitar la formalización tributaria y laboral y garantizar cobertura en salud y previsión jubilatoria.

El debate continúa, pero los principios que lo guían permanecen tan vigentes hoy como aquel 6 de mayo de 1998 cuando los diputados comenzaron a discutir una ley que cambiaría para siempre la relación entre el Estado argentino y millones de sus ciudadanos