

MONOTRIBUTO

PROPUESTA DEL CONSEJO DE MAYO

FRANCO CAVIGLIA

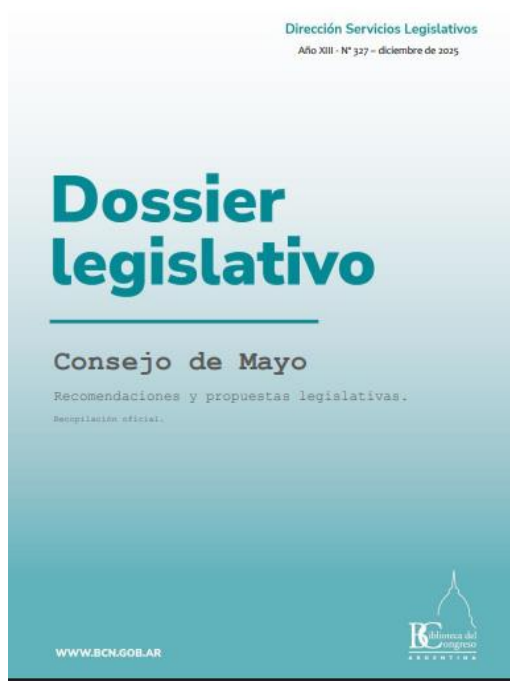
DANIEL ROGGERO

INFORME ACADÉMICO SOBRE LAS RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS LEGISLATIVAS DEL CONSEJO DE MAYO REFERIDAS AL RÉGIMEN SIMPLIFICADO PARA PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES (MONOTRIBUTO)

INTRODUCCIÓN

El presente informe académico de la **Fundación FESAL** tiene por objeto analizar de manera exhaustiva las recomendaciones y propuestas legislativas elaboradas por el **Consejo de Mayo** en relación con el **Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes**, conocido como **Monotributo**, según consta en el **Dossier Legislativo N° 327** publicado por la Biblioteca del **Congreso de la Nación**.

EL DOSSIER LEGISLATIVO

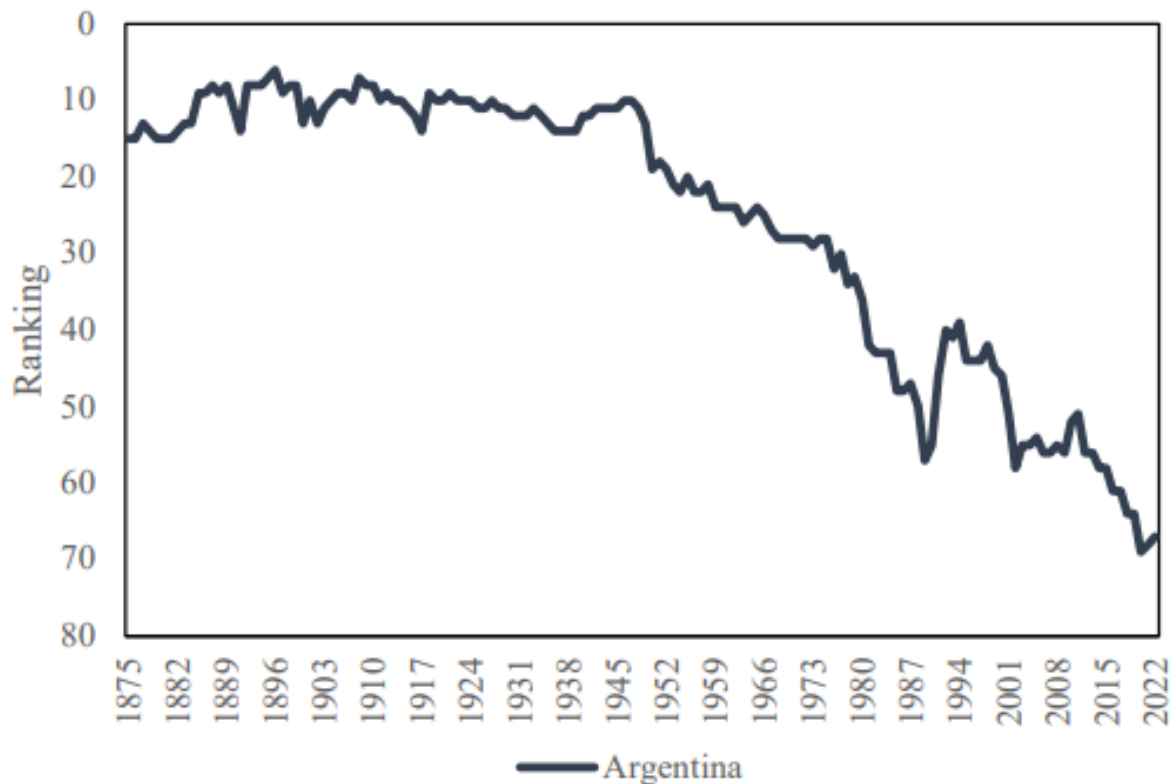


Este documento constituye una pieza fundamental en el marco del **Pacto de Mayo**, instrumento de coordinación interinstitucional orientado a establecer principios rectores y lineamientos de política pública de largo plazo para la organización económica, administrativa y fiscal del Estado argentino (*página inicial del Dossier*).

La importancia de este análisis radica en la necesidad de comprender las transformaciones propuestas para un **régimen tributario** que ha demostrado ser uno

de los instrumentos más exitosos de formalización económica en la historia fiscal argentina, alcanzando a más de **3 millones de contribuyentes** en la actualidad (p. 277).

CONTEXTO HISTÓRICO DE LA ARGENTINA Y METODOLOGÍA DEL CONSEJO DE MAYO



Fuente: Elaboración propia en base a Maddison Project Database 2023

Figura 1: Puesto en el ranking mundial según PIB per cápita

Fuente: Dossier Legislativo

La imagen muestra un gráfico de líneas que refleja el puesto de la Argentina en el ranking mundial según el PIB per cápita entre los años 1875 y 2022, elaborado con datos del *Maddison Project Database 2023*, University of Groningen.

En el **eje vertical** se observa el ranking mundial, donde un número más bajo indica una mejor posición relativa en términos de ingreso por habitante. En el **eje horizontal** se despliega la evolución histórica **desde 1875 hasta 2022**.

La tendencia general es clara: el gráfico evidencia una **caída sostenida en el ranking**, lo que significa que Argentina fue perdiendo posiciones frente a otros países en cuanto a riqueza por habitante. A fines del siglo XIX y principios del XX, la Argentina se encontraba entre las naciones más prósperas del mundo, impulsada por su modelo agroexportador, la estabilidad institucional y la llegada masiva de inmigrantes que dinamizaron la economía.

Sin embargo, a partir de mediados del siglo XX comenzó un declive persistente, marcado por crisis económicas recurrentes, inflación crónica, inestabilidad política y una pérdida progresiva de competitividad. En las últimas décadas, el país se ha mantenido en posiciones intermedias o bajas, reflejando una economía estancada y con dificultades estructurales para crecer de manera sostenida

Teniendo en cuenta ese **contexto histórico** de nuestro país, el Consejo de Mayo desarrolló su labor bajo una metodología consistente en un esquema de trabajo federal, técnico y altamente participativo, traduciendo los diez compromisos del **Pacto de Mayo** en un conjunto coherente de reformas estructurales suscripto por **el Presidente de la Nación junto a 18 gobernadores**.

A lo largo del proceso, se celebraron seis reuniones plenarias con asistencia perfecta de todos los consejeros, integrados por el Presidente **Manuel Adorni** y los vocales **Alfredo Cornejo, Carolina Losada, Gerardo Martínez, Martín Rappallini, Cristian Ritondo y Federico Sturzenegger**, con **Cecilia Domínguez** como Secretaria Técnica (página inicial del Dossier).

Esta estructura de trabajo garantizó la participación de representantes del Poder Ejecutivo Nacional, gobernadores provinciales, ambas cámaras del Congreso Nacional y sectores productivos, asegurando así un **abordaje de campo** de la problemática tributaria argentina.

La metodología empleada por el Consejo incluyó la presentación de **diagnósticos, insumos técnicos y documentación de referencia** por parte de los

secretarios del Gobierno Nacional, facilitando una discusión informada y basada en evidencia empírica (p. 2).

Este enfoque metodológico resulta particularmente relevante para el **análisis del Monotributo**, dado que permite comprender las propuestas no como iniciativas aisladas, sino como parte de una estrategia integral de reforma tributaria articulada con políticas económicas, sociales y laborales complementarias.

EL MONOTRIBUTO COMO INSTRUMENTO DE INCLUSIÓN FISCAL: GÉNESIS Y EVOLUCIÓN

El **Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes** fue creado a finales de la década de 1990 como una solución innovadora para un segmento de potenciales contribuyentes de bajos ingresos que se encontraban en la informalidad. Mediante una cuota mensual de bajo costo, el contribuyente podía optar por reemplazar el pago de Impuesto al Valor Agregado (IVA) e Impuesto a las Ganancias que les correspondía e, incluso, si realizaba tareas de manera independiente, realizar un aporte a la Seguridad Social (p. 277).

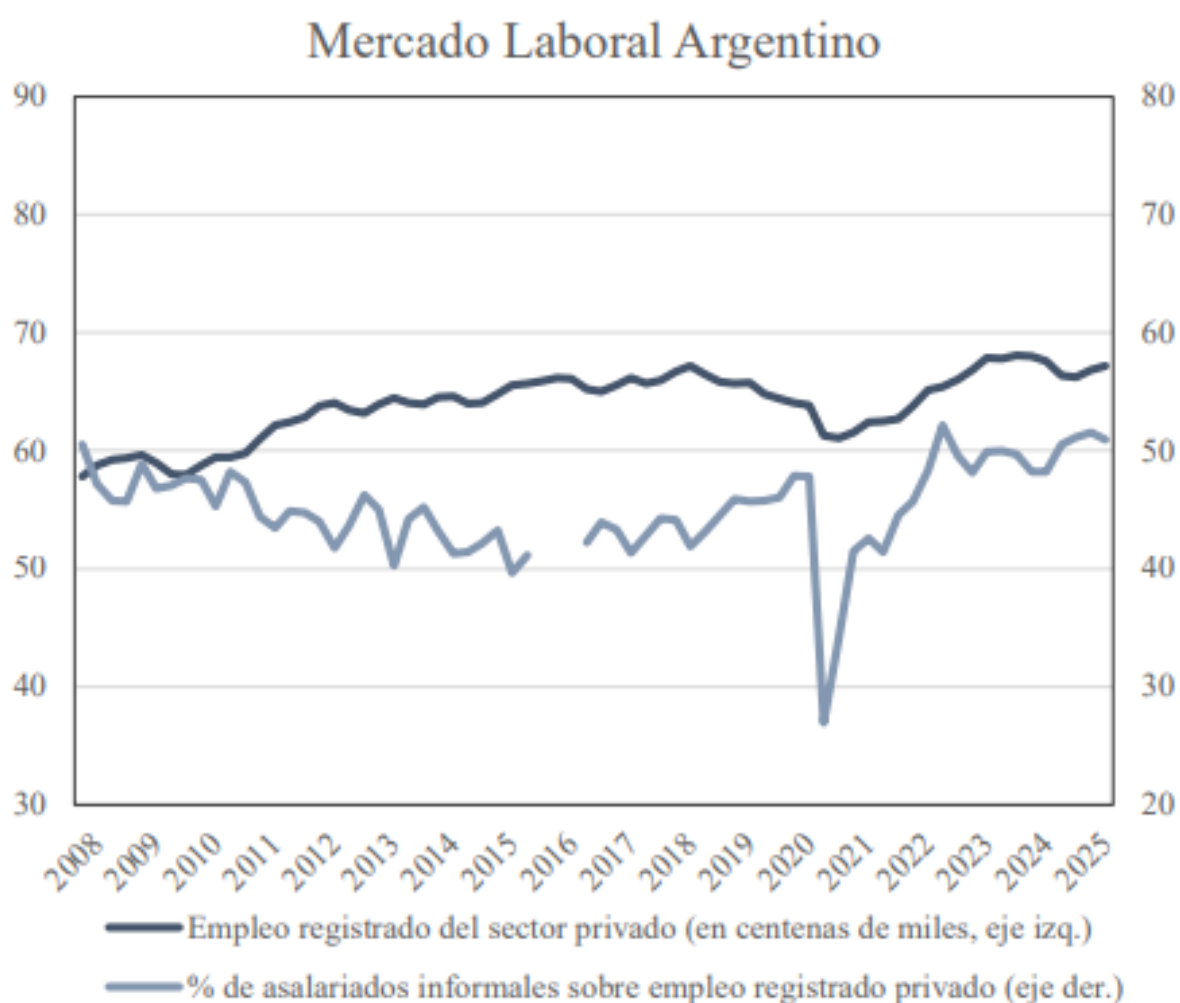
Esta arquitectura tributaria simplificada representó **un punto de inflexión** en la política fiscal argentina, reconociendo la heterogeneidad de capacidades contributivas y administrativas en el tejido económico nacional.

El diseño original del Monotributo respondió a una comprensión profunda de las barreras que enfrentaban los pequeños contribuyentes para su formalización. La complejidad administrativa del régimen general, sumada a la carga tributaria proporcionalmente más elevada para quienes operaban en pequeña escala, generaba incentivos perversos hacia la permanencia en la informalidad. En este contexto, el Monotributo se erigió como un puente virtuoso entre la economía informal y el sistema tributario formal, ofreciendo simplicidad administrativa y previsibilidad en la carga fiscal.

Los resultados obtenidos durante sus primeros años de implementación **validaron la hipótesis subyacente**: cuando los costos de transacción para la formalización disminuyen y la carga tributaria se adecua a la capacidad contributiva real, los agentes económicos responden favorablemente incorporándose al sistema

formal. A lo largo de los años, el régimen **experimentó 181 modificaciones sucesivas** según Infoleg, destinadas a evitar inequidades en el tratamiento tributario, aunque estas transformaciones gradualmente desvirtuaron el propósito inicial de incluir únicamente a aquellos sujetos con baja capacidad contributiva (p. 277).

Sin embargo, esta evolución debe interpretarse no como un fracaso del diseño original, sino como evidencia de su éxito: el Monotributo se convirtió en una opción tan atractiva que millones de contribuyentes buscaron incorporarse a él, generando presiones para la ampliación de sus límites y categorías. Este fenómeno demuestra la validez conceptual del régimen simplificado como mecanismo de formalización e



Fuente: Dossier Legislativo

La imagen presenta un gráfico que analiza la **evolución del mercado laboral** argentino entre los años 2008 y 2025, con especial énfasis en la relación entre el empleo formal y el empleo informal. El **eje izquierdo** del gráfico muestra la cantidad

de trabajadores registrados en el sector privado, expresada en centenas de miles, mientras que el **eje derecho** indica el porcentaje de asalariados informales en relación con el empleo registrado privado. Dos líneas trazan esta evolución: una azul oscura representa el empleo formal, y otra azul clara refleja la proporción de informalidad.

A lo largo del período observado, se advierte una **dinámica compleja**. El **empleo registrado** muestra una tendencia de crecimiento moderado, con interrupciones significativas, especialmente en torno al año 2020, cuando se evidencia una caída abrupta atribuible al impacto de la pandemia de COVID-19. Posteriormente, se observa una recuperación parcial, aunque sin alcanzar los niveles previos a la crisis sanitaria.

En paralelo, la línea que representa la **informalidad** revela fluctuaciones que responden tanto a factores estructurales como coyunturales. En momentos de contracción económica, el porcentaje de asalariados informales tiende a incrementarse, reflejando la fragilidad del vínculo laboral en amplios sectores de la economía. Esta relación inversa entre formalización y crisis se mantiene a lo largo del gráfico, evidenciando que el empleo informal actúa como válvula de ajuste ante restricciones del mercado formal.

El gráfico, en conjunto, permite visualizar con claridad **los desafíos persistentes del mercado laboral argentino**: la dificultad para sostener el crecimiento del empleo registrado, la vulnerabilidad de los trabajadores informales y la necesidad de políticas públicas que promuevan la formalización sostenida. En este contexto, las reformas propuestas por el Consejo de Mayo -como el Régimen de Incentivo a la Formalización Laboral (RIFL) y la incidencia del Monotributo dentro del mismo- adquieren especial relevancia, al buscar reducir los costos de contratación y ampliar el acceso al empleo registrado, especialmente para aquellos que hoy se encuentran en los márgenes del sistema

DIAGNÓSTICO ACTUAL DEL RÉGIMEN: FORTALEZAS Y OPORTUNIDADES DE MEJORA

El análisis presentado por el Consejo de Mayo reconoce que el Monotributo alberga actualmente a más de 3 millones de contribuyentes, cifra que evidencia su extraordinaria penetración en el tejido económico argentino (p. 277).

Esta magnitud cuantitativa representa aproximadamente el **21%** de la población económicamente activa, considerada en **14,6 millones** según los últimos datos disponibles del INDEC, lo cual constituye un indicador notable de formalización económica en el contexto latinoamericano. La comparación internacional revela que la Argentina ha logrado, mediante este instrumento, niveles de inclusión fiscal superiores a los de economías regionales de similar desarrollo relativo.

El documento técnico identifica que muchos contribuyentes lograron mantenerse dentro del sistema simplificado mediante distintas estrategias de inclusión que permiten adecuar su facturación declarada a los límites establecidos (p. 277).

Esta observación, lejos de constituir una crítica al régimen en sí mismo, señala la existencia de un fenómeno económico racional: cuando existe una discontinuidad significativa en la carga tributaria entre dos regímenes consecutivos, los agentes económicos **optimizan su comportamiento** para minimizar costos.

Este comportamiento microeconómico, conocido en la literatura especializada como **"bunching" o agrupamiento**, constituye evidencia empírica de que los contribuyentes responden de manera predecible a los incentivos fiscales. El *bunching* es el fenómeno que ocurre, fundamentalmente, cuando un grupo de contribuyentes intenta evitar la progresividad de un impuesto

Desde una perspectiva analítica positiva, la permanencia de contribuyentes en el Monotributo mediante la autolimitación de su facturación debe interpretarse como una señal de que el régimen ha sido exitoso en mantener a estos agentes **dentro del sistema formal**. La alternativa a esta situación no sería necesariamente la transición al régimen general, sino potencialmente el **regreso a la informalidad**,

En consecuencia, el Monotributo ha funcionado durante casi tres décadas como **un ancla de formalización**, evitando que millones de contribuyentes abandonen completamente el sistema tributario formal ante incrementos en su actividad económica y se hundan en la informalidad tributaria y laboral, perdiendo el dique de la contención provisional y sanitaria.

LA PROBLEMÁTICA DE LA TRANSICIÓN AL RÉGIMEN GENERAL: ANÁLISIS DEL PRECIPICIO FISCAL

El Consejo de Mayo identifica con precisión que el sistema tributario actual genera lo que se denomina técnicamente un "*precipicio fiscal*" al momento de superar los límites del Monotributo.

Cuando un profesional o pequeño empresario excede los umbrales de facturación establecidos, debe **transitar al régimen general de Responsable Inscripto**, lo cual implica un salto abrupto en la carga tributaria que puede incrementarse de aproximadamente un **6%** de los ingresos a una carga que puede alcanzar el **50%** (cf. Fundamentos Proyecto de Ley 1645-D-2024).

Esta discontinuidad fiscal representa una barrera económica significativa para el crecimiento de pequeñas unidades económicas y genera el fenómeno conocido como "**enanismo fiscal**", donde los contribuyentes prefieren autolimitar su facturación para evitar el impacto tributario adverso.

El proyecto presentado por la diputada María Eugenia Vidal **aborda esta problemática** mediante un diagnóstico que reconoce explícitamente que el sistema tributario actual castiga el crecimiento, desincentivando la expansión de las actividades económicas (p. 282).

Este diagnóstico es técnicamente correcto desde la perspectiva de la teoría económica de la tributación óptima, que establece que los sistemas fiscales eficientes deben minimizar las distorsiones en las decisiones de los agentes económicos. Cuando la estructura tributaria genera incentivos para que los contribuyentes permanezcan artificialmente en categorías inferiores, se produce una asignación subóptima de recursos en la economía, limitando el crecimiento del producto agregado y la generación de empleo.

Desde una perspectiva de economía del desarrollo, este fenómeno tiene implicancias particularmente relevantes. Las pequeñas y medianas empresas constituyen el motor de crecimiento económico y generación de empleo en economías emergentes.

Cuando el sistema tributario penaliza la transición de microempresas hacia escalas productivas superiores, se limita el proceso de transformación estructural de la economía. En consecuencia, la problemática identificada por el Consejo de Mayo no constituye meramente un desafío técnico de ingeniería tributaria, sino **una cuestión estratégica** para el desarrollo económico nacional.

PROPUESTAS DE REFORMA: FUNDAMENTOS TÉCNICOS Y RACIONALIDAD ECONÓMICA

El Consejo de Mayo propone un conjunto articulado de reformas orientadas a **preservar las virtudes del Monotributo** como instrumento de formalización mientras se corrigen las distorsiones identificadas en la transición al régimen general.

La **primera línea de acción** establece que el régimen debería quedar acotado al Monotributo Social y a las categorías más bajas, estableciendo para el universo restante un "**puente razonable**" hacia el régimen general (p. 277).

Esta propuesta reconoce la heterogeneidad de situaciones entre los contribuyentes actuales del Monotributo y busca focalizar los beneficios del régimen simplificado en aquellos que genuinamente presentan baja capacidad contributiva.

La **segunda línea propositiva** sugiere el establecimiento de un esquema de transición que acompañe a los contribuyentes al régimen general por un período determinado, generando deducciones especiales o alícuotas reducidas con un crédito fiscal destinado a su utilización en el IVA (p. 277).

Esta arquitectura fiscal progresiva eliminaría el efecto precipicio identificado anteriormente, permitiendo que el incremento en la carga tributaria sea gradual en lugar de abrupto.

Desde la perspectiva de la economía del comportamiento, esta modificación reduciría significativamente los incentivos para la autolimitación del crecimiento económico, al eliminar la discontinuidad en la función de carga tributaria efectiva.

Adicionalmente, se propone como alternativa simplificadora la aplicación de una alícuota fija del 10% hasta el monto máximo anual de facturación vigente, lo cual simplificaría el sistema, evitaría saltos bruscos por categoría y generaría una transición gradual de alícuotas en la convergencia al régimen general de autónomos (p. 277).

Esta propuesta presenta ventajas significativas en términos de transparencia fiscal y previsibilidad para los contribuyentes. La implementación de una alícuota única eliminaría la complejidad asociada a las múltiples categorías actuales y permitiría que los contribuyentes calculen con precisión su carga tributaria esperada ante incrementos en su facturación, facilitando la planificación económica y financiera de sus actividades.

SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA: REDUCCIÓN DE COSTOS DE CUMPLIMIENTO

El Consejo de Mayo identifica correctamente que el régimen simplificado debe ser efectivamente **más simple**, proponiendo una legislación clara que permita que el pequeño contribuyente **se adhiera** sin contemplar parámetros adicionales tales como el consumo de energía eléctrica, la superficie afectada a la producción, entre otras consideraciones establecidas por la regulación vigente (p. 277).

Esta observación resulta particularmente relevante desde la perspectiva de los costos de cumplimiento tributario, concepto desarrollado extensamente en la literatura económica especializada.

Los costos de cumplimiento incluyen no solamente el monto de impuestos efectivamente pagados, sino también los recursos—tiempo, esfuerzo administrativo y eventualmente honorarios profesionales—que los contribuyentes deben destinar para cumplir con sus obligaciones fiscales.

Para pequeños contribuyentes, estos costos representan una proporción significativa de sus ingresos totales y pueden constituir, en algunos casos, una barrera más importante para la formalización que la carga tributaria nominal misma. En consecuencia, la simplificación administrativa propuesta no representa meramente una mejora incremental, sino una transformación sustancial en la accesibilidad del régimen.

La **eliminación de parámetros complejos** para determinar la categoría correspondiente reduce dramáticamente la posibilidad de errores en la autodeterminación tributaria y disminuye la incertidumbre asociada al cumplimiento fiscal. Cuando los contribuyentes pueden determinar con facilidad y certeza sus obligaciones tributarias, aumenta la probabilidad de cumplimiento voluntario y se reducen los costos de fiscalización para la administración tributaria. Este círculo virtuoso genera beneficios tanto para los contribuyentes como para el fisco, mejorando la eficiencia recaudatoria sin incrementar la presión tributaria nominal.

FLEXIBILIZACIÓN DE LA MOVILIDAD ENTRE REGÍMENES: EL PROYECTO VIDAL

El proyecto de ley presentado por la diputada **María Eugenia Vidal** introduce dos medidas concretas orientadas a suavizar la transición fiscal que enfrentan los trabajadores autónomos. La primera propuesta establece la reducción del plazo obligatorio de permanencia en el régimen general de 36 meses a 12 meses para aquellos contribuyentes que deseen retornar al Monotributo (p. 282).

Esta modificación reconoce que las trayectorias económicas de los pequeños contribuyentes no son lineales ni uniformemente ascendentes, sino que experimentan fluctuaciones asociadas a ciclos económicos, variaciones estacionales de la demanda y eventos específicos que pueden afectar temporalmente su volumen de operaciones.

La racionalidad económica de esta propuesta se fundamenta en la teoría de opciones reales aplicada a decisiones de inversión bajo incertidumbre. Cuando los contribuyentes enfrentan restricciones de salida costosas -como la obligación de permanecer tres años en un régimen menos favorable- el valor de la opción de crecimiento disminuye significativamente.

En términos prácticos, esto implica que los contribuyentes serán más reticentes a expandir sus actividades si saben que cualquier incremento temporal de facturación los obligará a permanecer en el régimen general durante un período extenso, incluso si posteriormente sus ingresos disminuyen. La flexibilización propuesta aumenta el valor de la opción de crecimiento al reducir el riesgo asociado a la transición entre regímenes.

La segunda medida propuesta establece un alivio del 30% en el pago del Impuesto a las Ganancias para trabajadores autónomos que se encuentran en el régimen general, de manera que estos contribuyentes pagarían solamente el 70% del monto que les correspondería según la escala vigente (p. 282).

Esta reducción sustancial en la carga tributaria efectiva tiene como objetivo explícito allanar el camino hacia el régimen general, haciendo más equitativa y progresiva la tributación para trabajadores independientes. Desde una perspectiva de economía pública, esta medida puede interpretarse como un subsidio temporal a la formalización de autónomos de mayor escala, reconociendo que estos contribuyentes generan externalidades positivas -como empleo indirecto, transferencia de conocimiento y contribución al desarrollo de cadenas de valor- que justifican un tratamiento fiscal preferencial durante el período de transición.

RÉGIMEN INTERMEDIO PARA PROFESIONALES: LA PROPUESTA LOSADA

La senadora **Carolina Losada** presentó una propuesta particularmente innovadora orientada a crear un espacio económico y fiscal de transición entre el Monotributo y el régimen general, específicamente diseñado para profesionales colegiados. Esta iniciativa reconoce que el Monotributo fue originalmente concebido para la informalidad económica de pequeña escala, mientras que el régimen general presenta numerosas obligaciones y cargas para contribuyentes que, si bien superan los límites del Monotributo, no necesariamente operan con la estructura empresarial que justificaría la complejidad administrativa del sistema ordinario (p. 267).

La propuesta establece el restablecimiento del Régimen de Responsable No Inscrito, donde el contribuyente emitiría únicamente factura B sin otorgar IVA crédito, pero quedando sujeto a las disposiciones generales del Impuesto a las Ganancias.

Este régimen alcanzaría exclusivamente a profesionales colegiados que son aportantes a Cajas Profesionales propias, fuera del régimen previsional nacional, y que actualmente se encuentran inscriptos en el Monotributo (p. 268). La restricción a CUIT personales, excluyendo empresas, responde al concepto de favorecer actividades de servicios que por su naturaleza tienen alta especialidad o valor agregado, pero que por su forma de organización no presentan todas las características de un emprendimiento empresario tradicional.

Los parámetros cuantitativos propuestos establecen un límite de facturación de tres veces la categoría máxima del Monotributo, equivalente aproximadamente a USD 216.000 anuales o USD 18.000 mensuales, con un límite de hasta nueve trabajadores empleados para la persona adherida (p. 268).

Estos umbrales reconocen la realidad de profesionales exitosos que han sido sometidos a procesos de "enanismo fiscal" por la penalización que implica el éxito profesional y la creación de valor para la sociedad. La iniciativa estima que existen alrededor de 4 millones de profesionales colegiados en Argentina, focalizando el beneficio e incentivo en aquellos que se encuentran en tramos de vida profesional donde pueden ser estimulados a producir más, facturar más y generar más empleos directos (p. 269).

REFORMA INTEGRAL DEL SISTEMA TRIBUTARIO: CONTEXTO MACROECONÓMICO

Es necesario reducir la cantidad de tributos a los que se somete a un contribuyente al momento de desarrollar su actividad en nuestro país. Como se dijo, existen unos **165** tributos a nivel federal y 12 de ellos explican más del 90 % de la recaudación

El representante de la Cámara de Diputados, **Cristian Ritondo**, presentó lineamientos comprensivos para una futura reforma tributaria que contextualizan las propuestas específicas sobre el Monotributo dentro de una estrategia fiscal integral. El documento reconoce que reformular el sistema tributario argentino constituye un desafío mayúsculo desde perspectivas técnicas y políticas, estableciendo como condición necesaria para el éxito y sustentabilidad de una

reforma orientada a reducir la presión impositiva que su costo fiscal sea compensado por una reducción equivalente del gasto público y por un incremento paulatino de la recaudación generado por mayor actividad económica (p. 271).

Esta premisa fundamental conecta las reformas propuestas al Monotributo con la necesidad de transformaciones estructurales más amplias en la economía argentina. El análisis presentado establece que mientras en Estados Unidos el 50% más rico de la población paga el Impuesto a las Ganancias, en Argentina solamente lo hace el 15% de la población, teniendo como contracara mayores impuestos al trabajo y un IVA que grava al 50% más pobre de la población con una alícuota del 21%, comparado con solamente 8% en Estados Unidos (p. 35).

Estos datos cuantitativos evidencian la regresividad estructural del sistema tributario argentino, donde el Monotributo ha funcionado paradójicamente como un mecanismo de protección para pequeños contribuyentes que, de otro modo, enfrentarían cargas tributarias proporcionalmente mucho más elevadas.

La propuesta de Ritondo establece que la reforma tributaria debe calibrarse en función de la política de gasto público y articularse inteligentemente con las políticas económica, social y laboral (p. 271). Esta visión sistémica reconoce que reducir impuestos al trabajo puede resultar estéril si previamente no se revisa la legislación laboral que constituye una fuente de costos judiciales significativos para las empresas. Similarmente, disminuir la alícuota del Impuesto a las Ganancias para la reinversión de utilidades empresarias puede tener efectos neutros sobre la tasa de inversión si no se consolida simultáneamente un clima regulatorio favorable y un contexto macroeconómico estable.

EQUIDAD FISCAL ENTRE MONOTRIBUTISTAS Y AUTÓNOMOS: FUNDAMENTOS NORMATIVOS

El **Bloque PRO** presentó el proyecto **1645-D-2024** sobre modificaciones al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes y al Impuesto a las Ganancias, estableciendo modificaciones sobre equidad fiscal para autónomos (p. 282).

Esta iniciativa parte del reconocimiento de que existen inequidades significativas en el tratamiento tributario de contribuyentes con capacidades

contributivas similares pero que se encuentran en regímenes diferentes. Desde una perspectiva de teoría normativa de la tributación, el principio de equidad horizontal establece que individuos con similar capacidad de pago deben enfrentar cargas tributarias equivalentes, mientras que el principio de equidad vertical establece que aquellos con mayor capacidad contributiva deben pagar proporcionalmente más.

Las inequidades identificadas entre monotributistas de categorías superiores y autónomos del régimen general generan distorsiones en las decisiones económicas de los agentes, incentivando comportamientos de evasión o elusión fiscal que reducen la eficiencia recaudatoria del sistema.

Cuando contribuyentes con ingresos similares enfrentan cargas tributarias significativamente diferentes según el régimen al que pertenecen, se generan incentivos para la manipulación de la forma jurídica o del reporte de ingresos con el objetivo de minimizar la carga fiscal.

Estas distorsiones no solamente afectan la recaudación tributaria, sino que también generan costos de eficiencia económica al inducir asignaciones de recursos subóptimas.

La propuesta de corregir estas inequidades mediante la armonización de la carga tributaria entre regímenes contribuiría simultáneamente a mejorar la equidad del sistema y a reducir las distorsiones económicas asociadas a la estructura tributaria actual.

Adicionalmente, al hacer más transparente la relación entre capacidad contributiva y carga tributaria efectiva, se fortalecería la percepción de legitimidad del sistema fiscal, lo cual constituye un factor crucial para el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias.

TRANSICIÓN GRADUAL Y PROGRESIVIDAD FISCAL: DISEÑO DE MECANISMOS ÓPTIMOS

La propuesta de establecer una transición gradual de los aportantes al Monotributo de las categorías más altas hacia el régimen general constituye un elemento central de las recomendaciones del Consejo de Mayo (p. 275).

El diseño específico de esta transición requiere balancear múltiples objetivos potencialmente conflictivos: preservar los incentivos a la formalización que caracterizan al Monotributo, asegurar la equidad horizontal entre contribuyentes de similar capacidad económica, mantener la simplicidad administrativa que constituye una ventaja comparativa del régimen simplificado y generar una trayectoria de carga tributaria que sea predecible y transparente para los contribuyentes.

La literatura económica sobre diseño de sistemas tributarios óptimos sugiere que las transiciones entre regímenes deben ser suficientemente graduales para evitar discontinuidades que generen comportamientos de optimización fiscal indeseados, pero simultáneamente deben ser lo suficientemente pronunciadas para asegurar que los contribuyentes de mayor capacidad contributiva aporten proporcionalmente más al financiamiento del Estado. La propuesta de aplicar una alícuota fija del 10% hasta el monto máximo anual de facturación vigente representa una solución elegante a este desafío, estableciendo una pendiente constante en la función de carga tributaria que elimina las discontinuidades abruptas mientras mantiene la progresividad del sistema.

Alternativamente, el esquema de deducciones especiales o alícuotas reducidas con créditos fiscales durante un período de transición permite personalizar el trayecto de cada contribuyente según sus circunstancias específicas, reconociendo que las trayectorias de crecimiento económico son heterogéneas y que pueden existir razones legítimas para fluctuaciones temporales en los niveles de facturación. Este diseño más flexible presenta ventajas en términos de adaptabilidad a circunstancias individuales, aunque implica mayor complejidad administrativa tanto para los contribuyentes como para la administración tributaria.

RÉGIMEN DE INCENTIVO A LA FORMALIZACIÓN LABORAL: COMPLEMENTARIEDAD CON EL MONOTRIBUTO

El Consejo de Mayo ha planteado la creación del **Régimen de Incentivo a la Formalización Laboral para Nuevo Empleo (RIFL)**, concebido como un instrumento de duración anual destinado a los empleadores del sector privado con el propósito de estimular la generación de nuevos puestos de trabajo.

Este régimen establece alícuotas reducidas en las contribuciones patronales: un 2% para el Sistema Integrado Previsional Argentino, el Fondo Nacional de Empleo y el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios; y un 3% para el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados y el Fondo de Asistencia Laboral. Dichos beneficios se aplican durante los primeros cuarenta y ocho meses de cada nueva relación laboral.

Las condiciones de acceso a este régimen son precisas: el trabajador no debe haber tenido una relación laboral registrada al 10 de diciembre de 2025, haber estado desempleado en los seis meses previos, haber estado inscripto en el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo), o bien que su último empleo haya sido bajo relación de dependencia en el sector público nacional, provincial, municipal o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta última condición resulta particularmente significativa, ya que reconoce explícitamente la situación de miles de monotributistas que, ante los elevados costos de contratación formal, se ven obligados a desempeñarse como trabajadores independientes.

La **articulación entre el RIFL y las reformas propuestas al Monotributo** pone de relieve la importancia institucional de este último como herramienta de inclusión fiscal y social.

El Monotributo ha funcionado históricamente como un refugio para quienes no podían acceder a empleos formales, permitiéndoles permanecer dentro del sistema tributario y previsional. Sin embargo, su alcance limitado exige complementos que faciliten la transición hacia relaciones laborales registradas.

En este sentido, el RIFL abre una ventana de oportunidad: al reducir temporalmente los costos de contratación, favorece la incorporación de trabajadores al empleo formal, mientras que las reformas al Monotributo garantizan que los pequeños emprendedores independientes **continúen operando en un marco tributario simplificado y equitativo.**

De este modo, la propuesta del Consejo de Mayo no se limita a un ajuste técnico, sino que expresa una visión integral de política pública. Reconoce al Monotributo como un pilar institucional de la formalización económica y lo complementa con incentivos laborales que buscan ampliar la base de trabajadores

registrados. La combinación de ambos regímenes constituye una estrategia coherente para **enfrentar la informalidad, fortalecer la seguridad social y consolidar un sistema tributario más justo y sostenible**

PERSPECTIVA FEDERAL Y COORDINACIÓN FISCAL INTERJURISDICCIONAL

El gobernador **Alfredo Cornejo**, representando la perspectiva de las provincias en el Consejo de Mayo, enfatizó la necesidad de abordar la superposición tributaria entre Nación, provincias y municipios.

Su propuesta incluye reemplazar el Impuesto sobre los Ingresos Brutos por un "súper IVA" coparticipado o un impuesto minorista con tasa cero al sector primario e industria, limitar tasas municipales al costo del servicio, y rediseñar la coparticipación premiando el esfuerzo fiscal (p. 36).

Esta perspectiva federal resulta crucial para comprender plenamente las implicancias de las reformas propuestas al Monotributo. Los monotributistas actuales enfrentan no solamente obligaciones tributarias nacionales, sino también potenciales gravámenes provinciales y municipales que pueden incrementar significativamente su carga tributaria efectiva.

La coordinación fiscal entre niveles de gobierno constituye, por lo tanto, un complemento indispensable de cualquier reforma al régimen simplificado nacional. Sin esta coordinación, las reducciones en la carga tributaria nacional podrían ser compensadas por incrementos en tributos provinciales o municipales, neutralizando los efectos positivos esperados de la reforma.

La propuesta de premiar el esfuerzo fiscal provincial en el esquema de coparticipación genera incentivos para que las jurisdicciones provinciales adopten políticas tributarias compatibles con los objetivos de simplificación y reducción de la presión impositivas establecidas en el ámbito nacional.

Este alineamiento de incentivos entre niveles de gobierno resulta particularmente importante en un país federal como Argentina, donde la autonomía tributaria provincial puede generar conflictos con los objetivos de política fiscal nacional si no existen mecanismos de coordinación efectivos.

BENEFICIOS FISCALES PARA PYMES Y ECONOMÍA DEL CONOCIMIENTO: EXTENSIÓN DE REGÍMENES EXITOSOS

La senadora **Carolina Losada** propuso extender a todas las Pymes beneficios similares a los del régimen de Economía del Conocimiento, incluyendo reducciones en Ganancias y cargas sociales, estabilidad fiscal prolongada e incentivos fuertes a la inversión mediante amortizaciones inmediatas y deducción de bienes de capital (p. 36).

Esta propuesta reconoce que ciertos regímenes especiales han demostrado ser exitosos en promover sectores económicos específicos, y que estos aprendizajes pueden generalizarse para beneficiar al conjunto de pequeñas y medianas empresas.

La racionalidad económica de esta extensión se fundamenta en la teoría de externalidades positivas y fallas de mercado. Las Pymes enfrentan restricciones de acceso al crédito y costos de capital superiores a los de grandes empresas debido a problemas de información asimétrica y economías de escala en el financiamiento.

Adicionalmente, generan externalidades positivas en términos de empleo, innovación incremental y desarrollo territorial que no son completamente capturadas en sus beneficios privados. Los incentivos fiscales propuestos pueden interpretarse como mecanismos correctores de estas fallas de mercado, promoviendo un nivel de inversión y actividad económica socialmente óptimo.

La conexión entre esta propuesta y las reformas al Monotributo radica en que muchas Pymes actuales han surgido de monotributistas que lograron expandir sus actividades hasta alcanzar escalas superiores.

Al crear un continuo de incentivos fiscales que acompañen esta trayectoria de crecimiento - desde el Monotributo para microemprendedores, pasando por regímenes de transición para pequeños contribuyentes, hasta beneficios específicos para Pymes consolidadas - se genera un ecosistema tributario que promueve y premia el crecimiento económico en lugar de penalizarlo.

VISIÓN INDUSTRIAL Y PRODUCTIVA: ESTABILIDAD TRIBUTARIA Y COMPETITIVIDAD

Martín Rappallini, representando el sector productivo en el Consejo de Mayo, expuso una visión que prioriza la estabilidad tributaria de largo plazo como fundamento para decisiones de inversión.

Su propuesta incluye una alícuota de Ganancias plana del 25%, eliminación o cómputo pleno del impuesto al cheque, acuerdo fiscal para llevar Ingresos Brutos a 0%, estabilidad tributaria de largo plazo, amortización acelerada y reintegros a la exportación industrial de hasta 12% (p. 37).

Esta perspectiva industrial complementa las propuestas específicas sobre el Monotributo al establecer un horizonte de expectativas fiscales que trasciende el corto plazo.

Para que las reformas al régimen simplificado generen los efectos esperados en términos de formalización y crecimiento económico, los contribuyentes deben tener confianza en que las reglas tributarias permanecerán estables en el tiempo.

La volatilidad regulatoria y la incertidumbre sobre modificaciones tributarias futuras constituyen factores disuasorios de la inversión y la formalización que pueden neutralizar los efectos positivos de mejoras en el diseño tributario.

La propuesta de estabilidad tributaria de largo plazo resulta particularmente relevante para monotributistas que planifican expandir sus actividades.

Estos contribuyentes necesitan poder proyectar con razonable certeza cuál será su carga tributaria futura bajo diferentes escenarios de crecimiento, lo cual requiere que los parámetros fundamentales del sistema -límites de facturación, alícuotas, deducciones permitidas- permanezcan predecibles en el mediano y largo plazo. Sin esta previsibilidad, los incentivos para el crecimiento se ven significativamente reducidos.

EL MONOTRIBUTO COMO PILAR DEL SISTEMA TRIBUTARIO ARGENTINO

El análisis con un abordaje de campo de todas las propuestas del Consejo de Mayo permite identificar un consenso fundamental: el Monotributo ha sido una **herramienta exitosa para la formalización económica** en la Argentina, pero requiere ajustes específicos para corregir distorsiones que han surgido en su implementación y para crear mecanismos de transición eficientes hacia el régimen general.

Este reconocimiento del valor del régimen simplificado como instrumento de política fiscal constituye **un punto de partida positivo** para el diseño de reformas que preserven sus virtudes mientras mejoren su efectividad. Las propuestas presentadas por los diferentes consejeros, aunque divergen en aspectos específicos de implementación, convergen en principios fundamentales. La necesidad de simplificar administrativamente el régimen, la importancia de crear transiciones graduales hacia el régimen general, el reconocimiento de la heterogeneidad de situaciones entre contribuyentes, y la conveniencia de coordinar las reformas tributarias con políticas económicas y laborales complementarias.

Desde una perspectiva de economía libre de mercado, el Monotributo representa un caso exitoso de innovación institucional adaptada a las características específicas del tejido económico argentino.

Su diseño reconoce que la formalización económica requiere no solamente voluntad política y capacidad fiscalizadora, sino fundamentalmente la creación de **incentivos positivos** que hagan que la formalización sea la opción racional para los agentes económicos.

Las reformas propuestas profundizan esta lógica, buscando extender el alcance del régimen a situaciones específicas - como profesionales de alto valor agregado - mientras se corrigen los desincentivos al crecimiento que han generado el fenómeno del enanismo fiscal.

EL RÉGIMEN SIMPLIFICADO COMO SEMILLA DEL DESARROLLO EMPRESARIAL: UNA MIRADA COMPARATIVA Y PROSPECTIVA

El presente informe académico elaborado por la Fundación FESAL analiza de manera integral las propuestas del Consejo de Mayo para el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo), destacando su rol histórico como instrumento clave de formalización económica.

Este análisis, sin embargo, debe complementarse con una mirada hacia el potencial transformador del régimen más allá de la mera inclusión inicial. Como señala el titular de la consultora Focus Market y reconocido analista Dr. Damián Di Pace, el Monotributo funciona como la **principal puerta de entrada al sistema formal** para emprendedores y pequeños negocios, pero su diseño actual limita su permanencia y crecimiento, constituyendo un cuello de botella para el desarrollo de un denso entramado de **pequeñas y medianas empresas (Pymes)**.

El régimen de monotributo argentino es eficaz para formalizar emprendimientos incipientes, pero su diseño actual, con topes bajos y una transición fiscal abrupta al régimen general - donde la carga tributaria puede superar el 45% - , actúa como un límite que desincentiva la permanencia y el crecimiento de las pymes, a diferencia de lo que ocurre en países de la región con esquemas más escalables que logran una densidad empresarial muy superior.

Contextualizar esta perspectiva dentro del diagnóstico del Consejo de Mayo enriquece el debate, conectando la necesidad interna de corregir el "*precipicio fiscal*" con evidencia comparada que ilustra los beneficios de regímenes simplificados más escalables. La centralidad de las pymes en la economía argentina justifica plenamente esta ampliación del enfoque.

Según datos de la **Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (Ucema)**, citados por Di Pace, las pymes representan el **98%** de las firmas empleadoras, generan el **50%** del empleo asalariado registrado y sostienen el **77%** del empleo privado total.

Este tejido productivo, sin embargo, exhibe una **densidad baja** en comparación con otros países de la región, con apenas **11,2 pymes** por cada 1.000 habitantes (Di Pace, 2025).

Esta cifra contrasta marcadamente con las densidades de países como Brasil, Colombia o Chile, que oscilan entre 58 y 95 pymes por cada 1.000 habitantes (Di Pace, 2025).

El análisis comparativo sugiere una correlación entre este dinamismo y el diseño de los regímenes simplificados. Mientras Argentina, Uruguay y México poseen sistemas muy accesibles para ingresos bajos con tasas entre 3% y 15%, países con mayor densidad pyme como Brasil, Chile y Colombia han implementado esquemas con topes de facturación más elevados y tasas progresivas que oscilan entre 12,5% y 19,3%, permitiendo que emprendimientos consolidados permanezcan en un marco simplificado (Di Pace, 2025).

País	Régimen simplificado	Tope máximo de facturación anual (USD)	Impuesto pagado hasta el tope (USD anual)	Tasa efectiva aproximada
Argentina	Monotributo (Categoría K, servicios)	66.765	10.216	15,30%
Uruguay	Monotributo (Unipersonal)	28.375	844	3%
Brasil	Simples Nacional (Anexo V, servicios especializados)	902.256	173.684	19,30%
Chile	Régimen Pro Pyme General (14 D N°8)	3.157.000	394.625	12,50%
EE.UU.	Régimen para Autónomos (Schedule C + QBI: deducción por ingresos comerciales)	182.100 (umbral QBI completa, soltero)	40.000	22% – 28%
México	RESICO (personas físicas)	191.256	3.677	2,50%
Colombia	Régimen Simple de Tributación (RTS, Grupo 3 servicios profesionales)	1.328.500	192.633	14,50%

Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados por Damián Di Pace

Esta evidencia internacional refuerza y dimensiona el diagnóstico central del Consejo de Mayo sobre las distorsiones del régimen actual. El "precipicio fiscal"

identificado en nuestro informe no es solo una barrera técnica, sino un freno estructural al crecimiento empresarial.

Di Pace (2025) cuantifica este choque, señalando que la incorporación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), Ingresos Brutos e Impuesto a las Ganancias puede elevar la carga total por encima del 45% de la facturación. Este fenómeno, denominado "enanismo fiscal" en el informe principal, encuentra su correlato empírico en la baja densidad empresarial argentina. Los contribuyentes racionalmente optan por auto-limitar su facturación para permanecer en el Monotributo, confirmando el fenómeno de *bunching* señalado en el dossier, pero a costa de truncar su potencial de expansión.

Por lo tanto, las propuestas de reforma analizadas adquieren una relevancia aún mayor al ser evaluadas bajo esta luz comparativa. La creación de un "puente razonable" o regímenes de transición graduales, como la propuesta de una alícuota fija del 10% hasta el tope máximo vigente o el Régimen de Responsable No Inscripto para profesionales de la senadora Losada, apuntan directamente a replicar la escalabilidad observada en los sistemas más exitosos de la región.

Estas reformas no solo corregirían una inequidad, sino que se transformarían en una política de desarrollo productivo. Al permitir que las unidades económicas escalen sin enfrentar discontinuidades punitivas, se fomentaría la inversión, la innovación y la generación de empleo formal, objetivos explícitos del Régimen de Incentivo a la Formalización Laboral (RIFL) complementario propuesto por el Consejo.

En conclusión, el análisis del Consejo de Mayo y la perspectiva comparativa ofrecida por Di Pace (2025) convergen en un diagnóstico poderoso: el Monotributo, pilar exitoso de la inclusión fiscal, debe evolucionar hacia un instrumento que también premie y acompañe el crecimiento.

La modernización propuesta, que incluye simplificación administrativa, transiciones graduales y una mejor coordinación federal, no es solo un ajuste técnico tributario. *“Un régimen más escalable con un tránsito gradual hacia el régimen general, podría convertirse en una herramienta decisiva para robustecer el entramado productivo. **No se trata solo de simplificar, sino de construir un marco que habilite planes de crecimiento sin incertidumbre fiscal ni saltos administrativos***

bruscos. La competitividad y la generación de empleo son prioridades centrales, apostar por una reforma del régimen tributario es una decisión estratégica”, como bien señala Di Pace.

Es, en esencia, una estrategia para "sembrar" un régimen simplificado robusto y escalable, con el objetivo de "cosechar" un ecosistema más denso y dinámico de emprendedores y pymes, fundamental para revertir el secular declive en el ranking de PIB per cápita que nuestro propio informe documenta. La implementación de estas reformas dentro de un marco de estabilidad macroeconómica y regulatoria, como enfatiza el corolario del informe, podría así convertir al régimen simplificado en un motor activo del desarrollo económico sostenible de la Argentina.

COROLARIO



Fuente: Elaboración propia en base al Dossier Legislativo

El Dossier Legislativo del Consejo de Mayo sobre el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes presenta un análisis sistémico de las **fortalezas y oportunidades de mejora del Monotributo.**

Las propuestas legislativas derivadas de este análisis evidencian un enfoque balanceado que busca preservar las características que han hecho del Monotributo un instrumento exitoso de formalización -simplicidad administrativa, carga tributaria predecible y adecuada a la capacidad contributiva con cobertura previsional y sanitaria- mientras se introducen mecanismos correctores de las distorsiones identificadas.

La creación de regímenes de transición gradual hacia el régimen general constituye una innovación particularmente valiosa que resuelve el problema del precipicio fiscal sin sacrificar la progresividad del sistema tributario.

Al permitir que los contribuyentes incrementen su facturación sin enfrentar saltos abruptos en su carga tributaria, se eliminan los incentivos para la autolimitación del crecimiento económico y se promueve la expansión de actividades productivas.

Esta modificación tiene el potencial de generar efectos dinámicos positivos sobre el producto agregado y la generación de empleo que trascienden ampliamente los efectos estáticos sobre la recaudación tributaria.

La propuesta de simplificación administrativa mediante la eliminación de parámetros complejos para la determinación de categorías representa una mejora sustancial en términos de costos de cumplimiento tributario.

Al reducir la complejidad del régimen, se facilita el cumplimiento voluntario y se mejora la percepción de legitimidad del sistema fiscal, lo cual constituye un fundamento esencial para la sostenibilidad de largo plazo de cualquier estructura tributaria. Adicionalmente, la simplificación reduce los costos de fiscalización para la administración tributaria, permitiendo una asignación más eficiente de recursos de control hacia áreas de mayor riesgo fiscal.

La creación de regímenes específicos para profesionales de alto valor agregado, como el propuesto por la senadora Losada, reconoce la heterogeneidad de situaciones económicas que caracterizan al universo de pequeños contribuyentes en la Argentina.

Esta diferenciación permite focalizar los beneficios del Monotributo tradicional en microemprendedores de baja capacidad contributiva, mientras se crean instrumentos fiscales adecuados para profesionales y pequeños empresarios que superan estos umbrales pero que no justifican la complejidad administrativa del régimen general. Esta arquitectura multinivel del sistema tributario mejora tanto la equidad horizontal como la eficiencia recaudatoria del sistema.

Las recomendaciones finales de este informe enfatizan la importancia de reconocer la importancia impositiva, previsional y de cobertura de salud que el Monotributo brinda a millones de personas. Implementar las reformas propuestas dentro de un marco integral de transformaciones económicas e institucionales que promuevan la estabilidad macroeconómica, reducción del gasto público, modernización de la legislación laboral y consolidación de la seguridad jurídica.

El éxito de las reformas tributarias depende especialmente de la existencia de estas condiciones complementarias, sin las cuales los beneficios potenciales de las modificaciones al Monotributo podrían no materializarse plenamente.

De este modo desde la **Fundación FESAL** sostenemos que el Monotributo constituye uno de los logros más significativos de la ingeniería tributaria argentina en las últimas décadas, habiendo permitido la formalización de millones de contribuyentes que de otro modo permanecerían en la economía informal.

Las reformas propuestas por el Consejo de Mayo representan una oportunidad histórica para perfeccionar este instrumento, mejorándolo mientras se preservan y potencian sus virtudes fundamentales. La implementación exitosa de estas reformas contribuiría significativamente a la construcción de un sistema tributario más eficiente y propicio para el desarrollo económico sostenible de la Argentina.

Esta convergencia evidencia que existe un espacio político y técnico para implementar algunas reformas que mejoren la equidad y eficiencia del sistema tributario argentino y permitan que **un mejor Monotributo** multiplique la posibilidad de inscripción y formalización a muchos **más monotributistas**.

REFERENCIAS

Biblioteca del Congreso de la Nación, Dirección de Servicios Legislativos. (2025). **Dossier legislativo: Consejo de Mayo – Recomendaciones y propuestas legislativas (N° 327).**

<https://bcn.gob.ar/uploads/adjuntos/Dossier-327-Consejo-de-Mayo-dic-2025.pdf>

Ley 24.977, **Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes. Boletín Oficial de la República Argentina**, (23 de octubre de 1997). Infoleg.

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=51609>

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2025). **Mercado de trabajo. Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Tercer trimestre de 2025.**

https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mercado_trabajo_eph_3trim254D509B02DD.pdf

Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina. (2024). **Proyecto de ley 1645-D-2024.**

<https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2024/PDF2024/TP2024/1645-D-2024.pdf>

Di Pace, D. (20 de diciembre de 2025). **Sembrar Régimen Simplificado para cosechar más emprendedores y pymes. Infobae.**

<https://www.infobae.com/opinion/2025/12/20/sembrar-regimen-simplificado-para-cosechar-mas-emprendedores-y-pymes/>

Universidad del CEMA. (2026). **Índices y bases de datos. UCEMA.**

<https://ucema.edu.ar/indices-y-bases-de-datos>