



EL MERCOSUR Y LOS ODS. ASPECTOS FISCALES

MERCOSUR AND ODS¹. FISCAL ASPECT

Roberto Javier Mirabelli²

RESUMEN

Con la resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015, se inicia el proceso de búsqueda y de transformación del mundo a partir de la conformación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En ella se hace énfasis en el cumplimiento de diecisiete objetivos amplios que abarcan desde la erradicación del hambre y de la pobreza hasta la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas, que aseguren el acceso a la justicia y la construcción de instituciones eficaces. El presente trabajo trata de responder a distintos interrogantes planteados en relación al cumplimiento por parte de los países fundacionales del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) de los Objetivos del Desarrollo Sostenible desde el punto de vista fiscal. Para ello, se toman los ingresos de fuente tributaria de los Estados y se analiza cómo se han distribuido dichos ingresos en materias puntuales que se relacionan con la educación, salud y la situación de la pobreza registrada (Objetivos 1, 3 y 4). Asimismo, se busca determinar si el bloque integrado ha desarrollado alguna acción conjunta en pos de lograr el cumplimiento de los Objetivos; finalmente se efectúa una breve descripción de la situación actual de la Agenda con miras al futuro.

PALABRAS CLAVE

MERCOSUR, ODS, Agenda 2030, Fiscal

ABSTRACT

With the resolution adopted by the United Nations General Assembly on September 25, 2015, the process of seeking and transforming the world began through the establishment of the 2030 Agenda for Sustainable Development. This agenda emphasizes the achievement of seventeen broad goals ranging from the eradication of hunger and poverty to the promotion of peaceful and inclusive societies, ensuring access to justice and the development of effective and inclusive institutions. This paper seeks to answer various questions regarding the compliance of the founding countries of MERCOSUR (Argentina, Brazil, Paraguay, and Uruguay) with the Sustainable Development Goals from a fiscal perspective. To do so, the study considers the tax-based revenues of these States and analyses how these revenues have been distributed in specific areas related to education, health, and recorded poverty levels (Goals 1, 3, and 4). Additionally, it aims to determine whether the integrated bloc has undertaken any joint actions to achieve the Goals, and finally, it provides a brief overview of the current status of the Agenda with a view toward the future.

KEYWORDS

MERCOSUR, ODS, 2030 Agenda, Fiscal aspect

¹ NT: Sustainable Development Goals, by its acronym in Spanish

² Trabajo presentado como Ponencia en el marco del IV Congreso del Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa –GRIDALE-, “Alternativas de Desarrollo en las crisis de la Integración Latinoamericana”, celebrado en la Ciudad de Bogotá, Colombia, los días 1, 2 y 3 de julio de 2025.



INTRODUCCIÓN

Al suscribir la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los Estados inician un camino de compromiso a nivel global que debe apoyarse en el desarrollo de políticas públicas que les permitan afrontar el desafío de cumplimentar con las obligaciones asumidas. Esto conlleva la necesidad de adoptar un rol activo como principales actores, no solo “*hacia adentro*” orientando sus políticas de ingresos y gastos, sino también “*hacia afuera*” en el sentido de sintonizar las acciones con el resto de los países en general y con los socios de esquemas de integración en particular.

Según expresa Alicia Bárcena:

Los Objetivos del Desarrollo Sostenible –ODS– son una herramienta de planificación para los países, tanto a nivel nacional como local. Gracias a su visión a largo plazo, constituirán un apoyo para cada país en su senda hacia un desarrollo sostenido, inclusivo y en armonía con el medio ambiente, a través de políticas públicas e instrumentos de presupuesto, monitoreo y evaluación. La Agenda 2030 es una agenda civilizatoria, que pone la dignidad y la igualdad de las personas en el centro. Al ser ambiciosa y visionaria, requiere de la participación de todos los sectores de la sociedad y del Estado para su implementación. (2016, p. 5)

Lo expresado precedentemente se encuentra de manifiesto en la propia letra de la Agenda, cuando en el Apartado 14 se expresa:

Miles de millones de nuestros ciudadanos siguen viviendo en la pobreza y privados de una vida digna. Van en aumento las desigualdades, tanto dentro de los países como entre ellos. Existen enormes disparidades en cuanto a las oportunidades, la riqueza y el poder. La desigualdad entre los géneros sigue siendo un reto fundamental. Es sumamente preocupante el desempleo, en particular entre los jóvenes. Los riesgos mundiales para la salud, el aumento de la frecuencia y la intensidad de los desastres naturales, la escalada de los conflictos, el extremismo violento, el terrorismo y las consiguientes crisis humanitarias y desplazamientos forzados de la población amenazan con anular muchos de los avances en materia de desarrollo logrados durante los últimos decenios. El agotamiento de los recursos naturales y los efectos negativos de la degradación del medio ambiente, incluidas la



desertificación, la sequía, la degradación de las tierras, la escasez de agua dulce y la pérdida de biodiversidad, aumentan y exacerban las dificultades a que se enfrenta la humanidad. El cambio climático es uno de los mayores retos de nuestra época y sus efectos adversos menoscaban la capacidad de todos los países para alcanzar el desarrollo sostenible. (Naciones Unidas, 2015, p. 5)

A la luz de lo manifestado precedentemente, los interrogantes que se plantean son los siguientes: ¿Existe plasmado en el documento algún grado expreso de responsabilidad de los Estados para cumplir con los 17 Objetivos? ¿Se contempla en el documento un compromiso explícito de utilización de recursos en pos del cumplimiento de la Agenda? ¿Cuál ha sido el nivel de asignación de recursos por parte de los Estados? ¿Ha habido algún programa o acción conjunta de los países del MERCOSUR? Por último, ¿cómo ha repercutido la Pandemia del COVID-19 en la situación fiscal de los Estados y cuál es la actualidad de cumplimiento de la Agenda?

I. LA AGENDA 2030 Y LA RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS PARA LOS ODS

A continuación, se abordará la relación que existe entre lo declarado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y las recomendaciones fiscales y tributarias que deberían cumplir los países para llevar adelante la consecución de los fines previstos. Es decir, que se trata de determinar si del documento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se desprende una “*exigencia de compromiso fiscal explícito*” hacia los países para cumplir con la obligación asumida o, si los mismos Estados *per se* y en virtud de dicho acuerdo deben llevar adelante políticas públicas que contengan una disciplina fiscal basada en una correcta distribución de los ingresos.

Del primer análisis de la letra de la Agenda, destacamos que el Apartado 47 es la expresión más acabada del cuadro de situación que vive el planeta y de él se desprenden los objetivos y las metas que se persiguen. Expresamente se establece que:

Nuestros Gobiernos son los principales responsables de realizar, en el plano nacional, regional y mundial, el seguimiento y examen de los progresos conseguidos en el cumplimiento de los Objetivos y las metas durante los próximos 15 años. Para fomentar la rendición de cuentas a nuestros ciudadanos, llevaremos a cabo un proceso sistemático de seguimiento y examen en los distintos niveles, como se indica



en esta Agenda y en la Agenda de Acción de Addis Abeba. El foro político de alto nivel, bajo los auspicios de la Asamblea General y el Consejo Económico y Social, desempeñará un papel central en la supervisión de ese proceso de seguimiento y examen a nivel mundial. (Naciones Unidas, 2015, p. 13)

Se concluye entonces que las responsabilidades primarias en el avance o estancamiento de realización de los objetivos recaen en cabeza de los Estados nacionales, los cuales deben procurar, a partir de un desarrollo de sus políticas, con responsabilidad y coherencia, encontrar los medios, ya sea internos (desarrollo de políticas públicas en función de los objetivos perseguidos) o externos (alianzas de cooperación tanto regionales como mundiales), que resulten aptos para el cumplimiento del compromiso asumido.

Confirmando el criterio asentado supra, se encuentra el acápite 63 que establece:

Reiteramos que cada país es el principal responsable de su propio desarrollo económico y social y que revisten suma importancia las políticas y las estrategias de desarrollo nacionales. Respetaremos el margen normativo y el liderazgo de cada país para poner en práctica políticas de erradicación de la pobreza y promoción del desarrollo sostenible, pero siempre de manera compatible con las normas y compromisos internacionales pertinentes. (Naciones Unidas, 2015, p. 33)

De la lectura de dicho acápite surge el respeto de la decisión soberana de los Estados en cuestiones vinculadas con los aspectos normativos y su liderazgo para la toma de decisiones vinculadas con la puesta en práctica de políticas para erradicar la pobreza y promoción del desarrollo sostenible. Pero al mismo tiempo las decisiones que se tomen en materia interna no deben ir en detrimento de los compromisos asumidos a nivel internacional sino que, por el contrario, deben resultar un complemento en pos de los objetivos a cumplirse.

II. EXISTENCIA DE COMPROMISO DE UTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS FISCALES PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS ODS

En escasas ocasiones se mencionan en la Agenda aspectos relacionados a la política fiscal de los Estados. Solamente al desarrollar los objetivos 10 –Reducir la desigualdad en los países y entre ellos–; 12 –Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles–



y 17 –Fortalecer las medidas de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible–, se hace expresa referencia a las políticas vinculadas con los recursos económicos e ingresos de las naciones y su correspondiente asignación o direccionamiento a fin de desarrollar las acciones que hacen al cumplimiento de dichos objetivos específicos.

De esta forma encontramos que el punto 10.4 refiere específicamente a la adopción de políticas fiscales, salariales y de protección social en pos de una mayor igualdad, al expresar que se deben "Adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad" (Naciones Unidas, 2015, p. 24). Por su parte, en el apartado 12.C. se enuncian por única vez medidas vinculadas con el sistema tributario cuando se expresa que se deben:

Racionalizar los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles que fomentan el consumo antieconómico eliminando las distorsiones del mercado, de acuerdo con las circunstancias nacionales, incluso mediante la reestructuración de los sistemas tributarios y la eliminación gradual de los subsidios perjudiciales, cuando existan, para reflejar su impacto ambiental, teniendo plenamente en cuenta las necesidades y condiciones específicas de los países en desarrollo y minimizando los posibles efectos adversos en su desarrollo, de manera que se proteja a los pobres y a las comunidades afectadas.(Naciones Unidas, 2015, p. 26)

Por último y, en consonancia con este principio, el acápite 17.1 auspicia el "fortalecimiento de la movilización de recursos internos, incluso mediante la prestación de apoyo internacional a los países en desarrollo, con el fin de mejorar la capacidad nacional para recaudar ingresos fiscales y de otra índole" (Naciones Unidas, 2015, p. 30).

Vale decir entonces que lo que prevé el acuerdo para la consecución de los objetivos se relaciona con el concepto de "*sostenibilidad fiscal*" que, a decir de Alberto Arenas de Mesa (2016, p. 155), se convierte en uno de los pilares fundamentales del desarrollo sostenido de un país, puesto que para alcanzar el desarrollo se requiere de ingresos estables y permanentes que generen un financiamiento sostenible de las políticas públicas que promueven el crecimiento y permitan enfrentar la desigualdad.



III. ASIGNACIÓN DE RECURSOS POR LOS ESTADOS MIEMBROS DEL MEROSUR PARA CUMPLIR CON LOS ODS

A los fines de abordar la temática, deviene necesario efectuar un análisis estadístico vinculado a indicadores de las cuentas nacionales de cada uno de los países del bloque MERCOSUR. A partir del mismo resultará posible determinar la evolución cronológica de la situación fiscal y cuál ha sido el grado de compromiso desde el punto de vista de la política de ingresos y asignación de recursos que ha llevado adelante cada administración desde la fecha de suscripción de la Agenda 2030.

Se aborda la problemática a partir de tomar como indicador los ingresos de fuente tributaria como porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI) de cada país del bloque y el porcentaje del mismo asignado para educación y salud. En el caso del índice de pobreza, se toman las estadísticas informadas por cada país en cuanto al ascenso o descenso de la misma.

El desglose de la información relevada es la que se expresa en las tablas por país, a saber:

Cuadro 1. Argentina: Ingresos tributarios (% PBI) y asignación sectorial

Años/Indicadores	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ingresos	31.5	30.7	30	28.5	22.5	29.8	30	30	29
Educacion	5.8	5.5	5.5	4.9	4.8	5.3	4.6	4.8	
Salud	10.2	9.9	10.2	10.3	10	10.3	9.7		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la CEPALSTAT (s.f.a; s.f.b: s.f.c; s.f.d)

Como puede observarse en el caso de Argentina, los ingresos de fuente tributaria han registrado un nivel similar en el transcurso del tiempo, excepto en el año 2019, y una recuperación a partir del periodo de pospandemia. Asimismo, el porcentaje de ingresos volcados a educación y salud se han mantenido constantes.



Cuadro 2. Brasil: Ingresos tributarios (% PBI) y asignación sectorial

Años/Indicadores	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ingresos	31.6	31.7	31.8	32.1	32.1	30.7	31.4	32.2	32
Educacion	6.2	6.3	6.3	6.1	6	5.8	5.1		
Salud	8.9	9.2	9.6	9.5	9.6	10.2	9.9		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CEPALSTAT (s.f.a; s.f.b: s.f.c; s.f.d).

En el caso de Brasil, ha habido regularidad de ingresos de fuente tributaria aun en el periodo de pandemia y con la salida del mismo, con un notable descenso de los indicadores en educación, un sostenimiento en el indicador de salud.

Cuadro 3. Uruguay: Ingresos tributarios (% PBI) y asignación sectorial

Años/Indicadores	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ingresos	25.1	25.4	26.5	26.7	26.2	26.6	26.6	27.1	27.5
Educacion	4.2	4.4	4.4	4.6	4.6	4.6	4.5	4.5	3.6
Salud	8.3	8.7	8.8	9	9.4	9.1	9.4		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos CEPALSTAT (s.f.a; s.f.b: s.f.c; s.f.d)

Uruguay, según muestra la estadística, ha incrementado el nivel de ingresos desde el año 2015 pero ha destinado menos recursos al área educativa en el año 2023. Por el contrario, en lo que hace al ítem de salud, los datos relevados demuestran un alza en la asignación de gastos sanitarios producto de la pandemia.

Cuadro 4. Paraguay: Ingresos tributarios (% PBI) y asignación sectorial

Años/Indicadores	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Igresos	13.7	13.3	13.9	13.8	13,9	13.4	13.9	14.3	
Educacion	3.3	3.4	3.1	3.3	3.5	3.9	3.4	3.4	3.4
Salud	6.7	6.7	6.6	6.7	7.2	7.7	8.0		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la CEPALSTAT (s.f.a; s.f.b: s.f.c; s.f.d)



En el caso de Paraguay se ha registrado desde el 2015 una paridad de ingresos de fuente tributaria, aun en el periodo de pandemia, y una continuidad en el nivel de asignaciones para el campo de salud (levemente mayor a partir de la crisis del COVID-19). Similar situación se muestra para el ítem de la educación.

Cuadro 5. Evolución de la pobreza en los países miembros del MERCOSUR (2015-2023)

Años/Paises	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Argentina		30.3	25.7	32.0	35.5	42.0	37.3	39.2	41.7
Brasil	18.8	20.9	21.2	20.4	20.2	20.2	18.4	24.4	19.6
Uruguay	4.1	3.6	2.6	2.9	3	5	4.8	4.4	4.5
Paraguay	23.4	24	21.6	19.5	19.4	22.3	20.9	22.8	19.6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos CEPALSTAT (s.f.a; s.f.b; s.f.c; s.f.d).

Para el caso de Argentina, se consultó base de datos del INDEC (2025) por ausencia de datos en Base de CEPAL.

Analizando el Cuadro 5 se observa en el caso de Argentina que el índice de pobreza se ha acrecentado a partir de la salida de la etapa del COVID-19, lo que demuestra que las asignaciones de ingresos a las áreas descriptas resultan insuficientes y merecen una mejor orientación por parte de la administración. Por su parte la situación de Brasil muestra una tendencia a la baja del índice de pobreza, lo que demostraría que la asignación de recursos ha sido redireccionada con resultados positivos. Por su parte, en Uruguay el índice de pobreza a partir del 2015 mostró una tendencia a la baja en los primeros cuatro años siguientes a la firma de la Agenda para luego acrecentarse con la crisis del COVID-19 y mostrar una tendencia decreciente luego de finalizada dicha etapa. Finalmente, Paraguay ha mostrado en relación a la pobreza cierta irregularidad con un descenso hasta el inicio del COVID-19 y una tendencia a la baja a partir de la finalización de dicho periodo.

Independientemente de los análisis estadísticos individuales que puedan realizarse de la situación de pobreza registrada en los países del MERCOSUR, la realidad demuestra que como esquema de integración no se ha podido encontrar una política común que colabore con un descenso de los márgenes de pobreza. Pareciera como que cada país ha realizado esfuerzos individuales que no han tenido resultados positivos. La pobreza en los Estados



parte del MERCOSUR es de carácter estructural y las políticas públicas propias de cada uno de ellos no supo reducir la situación crítica demostrada –sobre todo en el caso de Argentina-.

IV. MERCOSUR y ODS

Analizadas las políticas de recursos y gastos seleccionados de los distintos Estados-Partes del MERCOSUR vinculados al cumplimiento de los ODS, corresponde observar si dentro del bloque se encuentran contempladas instituciones que permitan desarrollar acciones conjuntas de coordinación o colaboración frente a problemas u obligaciones de índole global. No debe soslayarse que el esquema de integración mantiene su raigambre intergubernamental, con un sistema de toma de decisiones basado en el consenso (artículo 37 del Protocolo de Ouro Preto de 1994), sin delegación de competencias en una estructura jurídico-institucional.

A decir de García et. al (2018), el MERCOSUR aparece como un espacio privilegiado con ventajas competitivas a la hora de pensar en procesos de coordinación de las agendas de desarrollo. Ofrece un armazón institucional sobre el cual se pueden establecer objetivos compartidos, colaboraciones y enfoques comunes. Destacan la existencia de la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR (CCMASM), un ámbito intersectorial que reúne todas las carteras especializadas en los temas amplios de la política social como Educación, Salud, Trabajo y Seguridad Social, entre otros. Desde la CCMASM se elaboró el Plan Estratégico de Acción Social, conocido como PEAS, en tanto instrumento de coordinación intersectorial de las políticas vinculadas al desarrollo social, el cual muestra un alto grado de coincidencia y alineamiento con el marco de promoción del desarrollo global. El PEAS cuenta con 10 ejes y 26 objetivos prioritarios que se encuentran en consonancia con las metas fijadas por la Agenda 2030.

El Eje X del PEAS establece la creación de mecanismos de *cooperación regional* para la implementación y financiamiento de políticas sociales. Para ello, la Directriz 25 dispone “Garantizar que los proyectos prioritarios dispongan de mecanismos regionales y nacionales de financiamiento adecuado”. Los objetivos prioritarios enunciados son: crear y fortalecer fondos específicos para políticas y proyectos sociales regionales, promover mecanismos regionales innovadores de financiamiento del desarrollo regional, coordinar



los presupuestos y aportes nacionales para el financiamiento conjunto de políticas y proyectos sociales regionales.

La existencia del PEAS en el ámbito del MERCOSUR constituye un poderoso instrumento de coordinación para un cumplimiento armonizado de los ODS. El éxito del mismo está condicionado, por un lado, al rápido intercambio y acceso a la información que permita establecer diagnósticos claros y la toma de medidas en forma conjunta. La correcta utilización de dicha herramienta depende en gran medida, no solo de la voluntad política de los gobernantes, sino también de evitar la “*Evaporación Política*” que ocurre cuando las buenas intenciones no logran plasmarse en acciones de política coherentes, operativas y concretas y permanecen en la simple retórica (Dearden 2008, p. 188; como citado en García *et al*, 2018).

V. EL IMPACTO DEL COVID-19.

La crisis sanitaria desatada a partir de la Pandemia del COVID-19 puso en evidencia la fragilidad de la integración dentro del MERCOSUR, manifestada a partir de acciones individuales, ausencia de coordinación en la toma de medidas de tipo sanitario –adquisición de vacunas- y de tipo financiero (el Consejo del Mercado Común emitió entre 2020 y 2021 sólo una Decisión el 1 de abril de 2020 relativa a la agenda de salud en general, y al COVID-19 en particular, ampliando fondos por casi US\$ 16.000.000 para el proyecto “Investigación, Educación y Biotecnologías Aplicadas a la Salud” financiado por el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR –FOCEM-).

Asimismo, los gobiernos desarrollaron instrumentos que, por un lado, generaron un aumento del gasto público, mayormente en materia sanitaria y de tecnología/conectividad para el desarrollo de actividades de forma virtual (por ejemplo en el área educativa), pero al mismo tiempo adoptaron recetas que tendían a disminuir la presión tributaria en ciertos sectores como las prórrogas de vencimientos de impuestos, aplicación de exenciones a ciertas actividades, establecimientos de moratorias o regímenes de pago excepcionales.

Siguiendo a Argañaraz (2021), del análisis del tipo de medidas puede derivarse que en la primera ola (marzo/mayo de 2020) el objetivo fue apoyar los flujos de efectivo de las empresas, intentando evitar crisis de liquidez y de pagos a empleados y proveedores. Primó la intención de evitar el quiebre de la cadena de pagos y, consecuentemente, el cierre de



empresas. Luego (diciembre 2020 a mayo 2021), las medidas fueron virando a la recuperación de los niveles de actividad y de la inversión. La autora destaca que la mayor cantidad de medidas tomadas por los Estados (12%) estuvo destinada a aplazar el pago de impuestos, le siguen la exención de impuestos (10,2%), la reducción de alícuotas (7,3%) y las desgravaciones o créditos fiscales (7,2%).

Como consecuencia de las acciones detalladas precedentemente, se registró un fuerte impacto negativo en la recaudación tributaria. Es así que los ingresos de fuente impositiva retrocedieron en promedio en América Latina en el año 2020 un 0.5% del PBI, registrándose una recuperación de la recaudación en el segundo semestre del año 2020 en línea con la reapertura económica gradual (CEPAL, 2020).

Otra arista de la situación fiscal se da por el fuerte aumento del gasto público de los Estados para hacer frente a la pandemia. Según la CEPAL (2021), las estimaciones realizadas durante los primeros meses de la crisis apuntaban a un aumento significativo de las erogaciones públicas, en función del tamaño y la escala de los paquetes de medidas fiscales anunciadas para responder a la pandemia, que en promedio equivalieron a un 4,6% del PIB en la región.

Inevitablemente, la conclusión lógica de este panorama deriva en un aumento considerable de los déficits fiscales, presentando las cuentas públicas resultados negativos significativos. Consecuentemente, los niveles de erogación realizados por las administraciones sufrieron una caída lógica por el registro de menores ingresos, generando una situación de desfinanciamiento directamente relacionado con el cumplimiento de los ODS.

VI. ESTADO DE SITUACIÓN ACTUAL. EL “PACTO DEL FUTURO”

Corresponde preguntarse cuál ha sido el avance en cuanto al cumplimiento de la Agenda 2030 y los ODS. El informe sobre los ODS 2024 desarrollado por las Naciones Unidas destaca que solo se ha cumplimentado con el 17% de las 169 metas que contienen los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible. Según el informe, a tan solo seis años de la meta, el progreso actual dista mucho de lo necesario para alcanzar los ODS. Sin una inversión masiva y una acción intensificada, el logro de los ODS —el plan para un mundo más resiliente y próspero y la hoja de ruta para salir de las crisis globales actuales— seguirá siendo difícil de alcanzar. Los efectos persistentes de la pandemia de COVID-19, la



escalada de conflictos, las tensiones geopolíticas y el creciente caos climático, han obstaculizado gravemente el progreso³.

El Informe sostiene que con seis años por delante se necesita una cooperación internacional más fuerte y efectiva vinculada a las siguientes prioridades:

- a- **Desarrollo de la financiación:** se necesitan 4 billones de dólares anuales en la financiación de los ODS. Los países en desarrollo requieren más recursos y espacio fiscal. Reformar la arquitectura financiera global es vital para impulsar el desarrollo sostenible.
- b- **Paz y seguridad:** desde Gaza hasta Sudán y Ucrania, se deben silenciar armas y apoyar a los desplazados. La financiación podrá desviarse del gasto por la destrucción y la guerra en personas y paz.
- c- **Impulso en la implementación:** se necesitan inversiones masivas y asociaciones efectivas para impulsar transiciones clave en alimentación, energía, protección social, conectividad digital, etc.

Como consecuencia del estado de situación descripto, el 20 de septiembre de 2024 se suscribió, en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el “*Pacto del Futuro*”, el cual está orientado al desarrollo y cuyo eje principal es la Agenda 2030. El documento reivindica lo suscripto en el año 2015 y los compromisos de la Agenda 2030 al sostener en el CONSIDERANDO 10 que:

Reafirmamos nuestro compromiso permanente con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible¹ y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible. Aceleraremos con urgencia los progresos hacia la consecución de los Objetivos, entre otras cosas mediante medidas políticas concretas y movilizand una considerable financiación adicional de todas las fuentes para el desarrollo sostenible, prestando especial atención a las necesidades

³ Antonio Guterres (Secretario General de la ONU) sostiene que “En un mundo repleto de riqueza y tecnología, aún enfrentamos múltiples crisis que amenazan el desarrollo sostenible como los retazos de la COVID-19, conflictos, tensiones geopolíticas y caos climático. Sin embargo, hay esperanza. La esperanza de acelerar el progreso y hacer esfuerzos ambiciosos y transformadores para lograrlos a medida que nos acercamos a la fecha límite de 2030. Bajo este paraguas, las empresas juegan un papel crucial en el tablero de juego como agentes transformadores hacia un mundo más verde, inclusivo y justo” (Pacto Mundial, s.f., párr.1). Además, Guterres remarcó la necesidad de una transición verde y digital, seguir avanzando en energías renovables y el cierre de la brecha digital.



de quienes se encuentran en situaciones especiales y a crear oportunidades para la juventud. La pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, sigue siendo el mayor problema al que se enfrenta el mundo, y su erradicación es un requisito indispensable para el desarrollo sostenible. (Naciones Unidas, 2024a, p. 2)

Dado que el Informe elaborado por las Naciones Unidas en el 2024 alude directamente al déficit de financiación, el Pacto del Futuro apunta específicamente a este inconveniente. En la Acción 4 establece que se reducirá “el déficit de financiación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los países en desarrollo” (Naciones Unidas, 2024a, p. 5). En ese sentido, continúa diciendo:

Nos preocupa profundamente el creciente déficit de financiación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los países en desarrollo. Debemos eliminar este déficit para evitar que se abra una brecha duradera en el desarrollo sostenible, aumenten las desigualdades dentro de los países y entre ellos y disminuya todavía más la confianza en las relaciones internacionales y en el sistema multilateral. (Naciones Unidas, 2024a, pp. 5-6)

Desde el punto de vista fiscal especialmente, el documento señala que es necesario:

Promover una cooperación internacional inclusiva y eficaz en cuestiones de tributación, la cual contribuye de manera importante a los esfuerzos nacionales por alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ya que permite a los países movilizar efectivamente sus recursos internos, y destacar que es necesario mejorar las actuales estructuras de gobernanza fiscal internacional. Nos hemos comprometido a aumentar la inclusividad y la eficacia de la cooperación en cuestiones de tributación dentro de las Naciones Unidas, teniendo en cuenta al mismo tiempo la labor de otros foros e instituciones competentes, y seguiremos participando de forma constructiva en el proceso encaminado a elaborar una convención marco de las Naciones Unidas sobre cooperación internacional en cuestiones de tributación. (Naciones Unidas, 2024a, p. 6)

Resulta evidente y, la expresión del nuevo instrumento así lo deja establecido, que la cuestión fiscal en general y, la tributaria en particular, resultan fundamentales para el cumplimiento de los Objetivos de la Agenda 2030. La responsabilidad de los Estados



Nacionales en ese sentido ha vuelto a quedar expuesta. Queda resguardada la soberanía fiscal, pero la cooperación en materia internacional, incluyendo a los espacios de integración como el MERCOSUR, conformará una herramienta útil a los fines de cumplimentar con las obligaciones asumidas. En este sentido, como señala Arenas de Mesa (2016, p. 154), la política tributaria pertenece a la dimensión fiscal pero su naturaleza es más amplia, ya que abarca distintas dimensiones de la actividad económica. Es por ello que la política tributaria puede transformarse en un poderoso instrumento de desarrollo que apoye firmemente la sostenibilidad fiscal a través de las siguientes áreas:

- i. **Efectos distributivos:** promoción de la equidad a través de políticas tributarias, por ejemplo, equilibrando el peso de los impuestos directos e indirectos.
- ii. **Incentivos a la inversión:** generación de incentivos a la inversión, promoción de la inversión extranjera mediante beneficios tributarios específicos en regiones que carezcan de ella.
- iii. **Incentivos a sectores productivos:** promoción de actividades y sectores productivos estratégicos que tengan una alta rentabilidad social y económica para el país.
- iv. **Incentivos a la innovación tecnológica:** creación de nuevas tecnologías, otorgando exenciones tributarias a las empresas que destinen parte de sus recursos a la investigación científica y el desarrollo tecnológico.
- v. **Protección del ambiente:** mediante incentivos y regulaciones del uso de los recursos naturales, en especial de los no renovables.
- vi. **Incentivos al desarrollo local y territorial:** desarrollo económico local por medio de la descentralización tributaria, el desarrollo territorial y la tributación en gobiernos locales.

VII. CONCLUSIONES

El camino iniciado en septiembre del año 2000 con la firma de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas (8 objetivos) tuvo su continuidad con la Agenda del Desarrollo Sostenible 2030 suscripta en septiembre del año 2015 (17 objetivos). Las desigualdades, el desarrollo, las diferencias de género, los daños causados por el cambio climático, la educación de calidad, la lucha contra el hambre y la pobreza, conforman el denominador



común de estos planes de acción en un mundo en el cual existen marcadas diferencias entre países desarrollados y subdesarrollados.

América Latina constituida como una de las regiones más desiguales del planeta, abrazó ambas declaraciones pero encontró obstáculos que le impidieron avanzar hacia la consecución al menos de los objetivos más sensibles (como la salud, la educación y erradicación de la pobreza). La falta de financiamiento y aporte de recursos en partidas presupuestarias necesarias para poder cumplir con las metas, las caídas de la recaudación por diferentes causas –evasión tributaria, sistemas impositivos regresivos- los giros constantes de tinte político, la falta de cooperación y entrelazamiento de políticas con objetivos comunes de los países de la región parecen erigirse como las primordiales causas que demuestran un posible fracaso en lo que al alcance de las metas fijadas respecta.

El MERCOSUR como bloque de integración, ha demostrado esta anomia de cooperación por una falta clara de voluntad política para aunar esfuerzos y así poder sortear los obstáculos que se han planteado. El hecho de crear programas declarativos de buenas intenciones no es suficiente si se queda solo en eso. La ausencia de acciones coordinadas se transforma en un escollo fundamental para la consecución de los fines perseguidos. Atenta además en el esquema de integración la ausencia de una estructura jurídico-institucional capaz de continuar con regularidad dichos programas y la decisión de mantener el sistema de toma de decisiones basado en el consenso.

Pero no todo debe ser imputable a la inercia del bloque para poder avanzar. Es cierto que la Pandemia del COVID-19 asestó un golpe letal desde el punto de vista global, golpe que descolocó a nivel global sin discriminar por niveles de economías o grados de desarrollo. No obstante, el impacto resultó mayor y más evidente en los países Latinoamericanos que no esperaban semejante cimbronazo y quienes debieron pagar un mayor costo en su recuperación.

Con el Pacto del Futuro de 2024 se renueva la esperanza de poder alcanzar, como mínimo alguna de las metas previstas. Para ello resultará necesario efectuar cambios profundos, reorientando los gastos, manteniendo regularidad fiscal, implementando políticas públicas a mediano plazo –sin importar los cambios de ideología política que puedan sufrir los gobiernos-, todo ello a nivel nacional de los Estados. Pero también a nivel regional (Intra



MERCOSUR) será necesaria la consecución de acciones de cooperación, coordinación, concertación y complementación para superar la atimia que lo atraviesa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arenas de Mesa, A. (2016). *Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina*. Naciones Unidas; Banco Interamericano de Desarrollo. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40624/1/S1600733_es.pdf

Argañaraz, N. (2021). *Las medidas tributarias ejecutadas ante el COVID-19 en el mundo: un análisis descriptivo*. Instituto Argentino de Analisis Fiscal. <https://www.iaraf.org/index.php/informes-economicos/area-fiscal/414-informe-economico-143>

Comisión Económica para América Latina. (s.f.a). *Ingresos tributarios por tipo de impuestos en porcentajes del PIB (América Latina y el Caribe)* (En porcentajes del producto interno bruto). [Conjunto de Datos]. Versión del 09 de julio de 2025. CEPALSTAT. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=2&lang=es>

Comisión Económica para América Latina. (s.f.b). *Gasto público en educación (Porcentaje)* [Conjunto de Datos]. Versión del 09 de julio de 2025. CEPALSTAT. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>

Comisión Económica para América Latina. (s.f.c). *Gasto en salud como porcentaje del producto interno bruto (Porcentaje)*. [Conjunto de Datos]. Versión del 09 de julio de 2025. CEPALSTAT <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>

Comisión Económica para América Latina. (s.f.d). *Población en situación de pobreza extrema y pobreza, por área (Porcentaje)*. [Conjunto de Datos]. Versión del 09 de julio de 2025. CEPALSTAT <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2016). *Agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas. <https://doi.org/10.18356/56742cb9-es>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2021). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2021*. Naciones Unidas. <https://doi.org/10.18356/9789210047609>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2022*. Naciones Unidas. <https://doi.org/10.18356/9789210055772>



Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2023*. Naciones Unidas. <https://doi.org/10.18356/9789210022347>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2024*. Naciones Unidas. <https://doi.org/10.18356/9789210022583>

García, C., Oddone, N. y Setaro, M. (2018). El MERCOSUR en la Agenda Global del Desarrollo: El PEAS y su vigencia en el marco de los ODS 2030. *Revista MERCOSUR de Políticas Sociales*, 2, 5-33. <https://doi.org/10.28917/ism.2018-v2-5>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2025). Condiciones de vida. *Informes Técnicos*, 9(7), 3-28. https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_03_252282AE14D2.pdf

Naciones Unidas. (2024a). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Naciones Unidas.

Naciones Unidas. (2024b). *Informe sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2024*. Naciones Unidas. <https://unstats.un.org/sdgs/report/2024/>

Naciones Unidas. (2024c). *El Pacto para el Futuro*. Naciones Unidas.

Pacto Mundial Red Española. (s.f.). ¿En qué situación se encuentran los ODS de la Agenda 2030? *Pacto Mundial*. Recuperado el 09 de julio de 2025 de <https://www.pactomundial.org/noticia/en-que-situacion-se-encuentran-los-ods-de-la-agenda-2030/#situacion-de-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible-en-2024>

ROBERTO JAVIER MIRABELLI: Abogado, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Especialista en Políticas de Integración, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Especialista en Derecho Comunitario Europeo (Universidad de Salamanca, España). Profesor adjunto ordinario de Economía Política de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Relator del Magister en Tributación –MATRI– Universidad Pedro de Valdivia, Santiago (Chile) y Arturo Prat, Iquique (Chile). Secretario del Instituto de Integración Latinoamericana –IIL– de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Email: robermira69@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-0944-8850>

Fecha de recepción: 26/05/2025

Fecha de aceptación: 30/06/2025