

Proyecto de Ley

**EL SENADO Y CÁMARA DE DIPUTADOS
DE LA NACIÓN ARGENTINA, REUNIDOS EN CONGRESO
SANCIONAN CON FUERZA DE LEY:**

ARTÍCULO 1º.- Abrégase el Decreto N° 1039 del 22 de noviembre de 2024.

ARTÍCULO 2º.- Incorpórase como inciso n) del artículo 74 de la Ley N° 24.241 y sus modificatorias el siguiente texto:

“n) El otorgamiento de créditos a los beneficiarios del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y los trabajadores aportantes al referido SIPA bajo las modalidades y en las condiciones que establezca la reglamentación.

También se podrán otorgar créditos a los titulares de prestaciones no incluidas en el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), cuya liquidación o pago se encuentre a cargo de la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES)

El límite a aplicar a estas finalidades será del 20% de la cartera total del Fondo de Garantía de Sustentabilidad”.

ARTÍCULO 3º.- Incorpórase como último párrafo del artículo 23 de la Ley N° 24.714 y sus modificatorias el siguiente texto:

“Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL podrá afectar dichas prestaciones a los fines del inciso n) del artículo 74 de la Ley N° 24.241, previa conformidad formal y expresa de los titulares.”.

ARTÍCULO 4º.- Apruébase como ‘Programa de Desendeudamiento de las familias argentinas’ el siguiente texto:

Artículo 1º.- Creación y Beneficiarios. Créase el ‘Programa de Desendeudamiento de las familias argentinas’, el cual permitirá acceder a los créditos previstos en el inciso n) de la Ley N° 24.241 y sus modificatorias a los siguientes beneficiarios:

- a. Quienes perciban jubilaciones, pensiones por fallecimiento y pensiones no contributivas, en un monto mensual que no exceda la suma de SEIS (6) haberes mínimos garantizados a que se refiere el artículo 125 de la Ley Nº 24.241 y sus modificaciones.
- b. Quienes perciban asignaciones universales por hijo para protección social.
- c. Quienes perciban asignaciones por embarazo para protección social.
- d. Las trabajadoras y los trabajadores que presten servicios remunerados en relación de dependencia en la actividad privada o pública, siempre que el ingreso mensual no supere la suma equivalente a SEIS (6) veces el Salario Mínimo, Vital y Móvil.
- e. Las trabajadoras comprendidas y los trabajadores comprendidos dentro del Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares establecido por la Ley Nº 26.844 y sus modificaciones.
- f. Las pequeñas y los pequeños contribuyentes del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (RS) que se encuentren encuadrados en las Categorías A, B, C y D del artículo 8º del Anexo de la Ley Nº 24.977 y sus modificaciones y complementarias, excepto que obtengan ingresos provenientes de conceptos comprendidos en el último párrafo del artículo 11 del mencionado Anexo.

Artículo 2º.- Condiciones financieras. Los créditos objeto del ‘Programa de Desendeudamiento de las familias argentinas’ cumplirán con las siguientes condiciones financieras a los efectos de resguardar la cartera del Fondo de Garantía de Sustentabilidad:

- a. El Costo Financiero Total (CFT) no podrá superar TAMAR (Tasa Mayorista de Argentina) + 10 p.p. o la tasa mayorista de referencia que determine la autoridad monetaria competente.
- b. El monto máximo por beneficiario será de pesos UN MILLON QUINIENTOS MIL (\$ 1.500.000.-). Dicho monto se ajustará semestralmente en función a la variación del Salario Mínimo, Vital y Móvil.
- c. El destino prioritario de los créditos será el desendeudamiento de los beneficiarios, permitiéndoles cancelar de manera inmediata deudas en condiciones más gravosas con fintechs, cooperativas y mutuales, cadenas comerciales y otros prestadores, segmentos que operan fuera del sistema

bancario tradicional y que atienden, mayoritariamente, a hogares de menores ingresos y con menor acceso al crédito formal.

- d. La cuota del crédito no podrá superar el TREINTA POR CIENTO (30%) del ingreso mensual neto del beneficiario, conforme a los límites que establezca la reglamentación, a fin de preservar su capacidad de consumo mensual.
- e. La ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL determinará los plazos de los préstamos en función de las características del solicitante.
- f. El recupero de los créditos se realizará prioritariamente mediante mecanismos de descuento automático sobre haberes o prestaciones, conforme lo establezca la reglamentación.

Artículo 3º.- Autoridad de aplicación. La autoridad de aplicación será la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, a través del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), bajo las condiciones establecidas por la ley 24.241 y la presente ley y dictará las normas reglamentarias y complementarias para hacer operativo el Programa dentro de los noventa (90) días de su publicación.

Artículo 4º.- Transparencia, control y reporte. La ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL publicará trimestralmente: (i) stock de créditos, (ii) tasa promedio, (iii) mora, (iv) distribución por tipo de beneficiario y región, (v) destino declarado. La Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación, en el marco de sus competencias, auditarán el Programa.

ARTÍCULO 5º.- Las disposiciones de la presente ley entrarán en vigencia a partir de su publicación en el Boletín Oficial.

ARTÍCULO 6º.- Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

Fundamentos

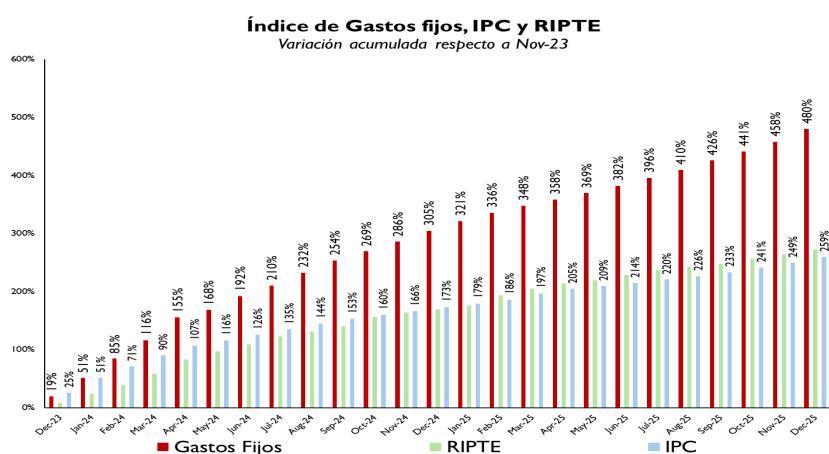
Sr presidente:

El presente proyecto de ley se elabora en el marco de una situación social y financiera caracterizada por tres cuestiones: (i) la pérdida de poder adquisitivo del ingreso disponible de los hogares; (ii) la suba por sobre la inflación de los gastos fijos de las familias, y; (iii) el encarecimiento del crédito de consumo para los sectores de menores recursos, particularmente trabajadores con remuneraciones bajas, jubilados y beneficiarios de asignaciones y programas sociales.

Esta situación de ingresos bajos, gastos fijos altos y encarecimiento del crédito llevaron a la gran mayoría de la sociedad a una situación de endeudamiento que presiona la capacidad de consumo, incluso de alimentos, de las familias argentinas.

En el período reciente, **los gastos fijos del hogar crecieron muy por encima de los ingresos**, configurando una compresión sostenida de la capacidad de compra: desde noviembre de 2023, el **Índice de Gastos Fijos acumuló aproximadamente +480%**, frente a una variación del **IPC cercana a +259%** y del **RIPTE alrededor de +249%** (según los indicadores acompañados). Esta divergencia implica que, aun con desaceleración de la inflación, una fracción creciente del ingreso se destina a rubros inflexibles (alquileres, servicios, transporte, combustibles), reduciendo el margen para bienes básicos y contingencias.

Figura 1. Evolución acumulada de gastos fijos, respecto a noviembre 2023. Índice de Gastos Fijos.



Frente a esa reducción del ingreso disponible, los hogares vulnerables tienden a financiar consumos esenciales y gastos imprevistos mediante endeudamiento de corto plazo. La evidencia del propio sistema financiero muestra, además, un deterioro de la calidad crediticia en hogares: el **ratio de irregularidad del crédito a familias** se ubica sensiblemente por encima del observado en empresas, y la morosidad en préstamos a hogares alcanza valores del orden de **7,8%**, frente a **1,9%** en financiamiento a empresas (según información del BCRA acompañada). En este contexto, el endurecimiento del crédito bancario y la ampliación de los diferenciales entre tasas mayoristas y tasas al consumo tienden a expulsar a los hogares vulnerables del crédito formal, empujándolos hacia alternativas más costosas.

Figura 1I. Diferencias de tasas interbancarias vs préstamos personales.

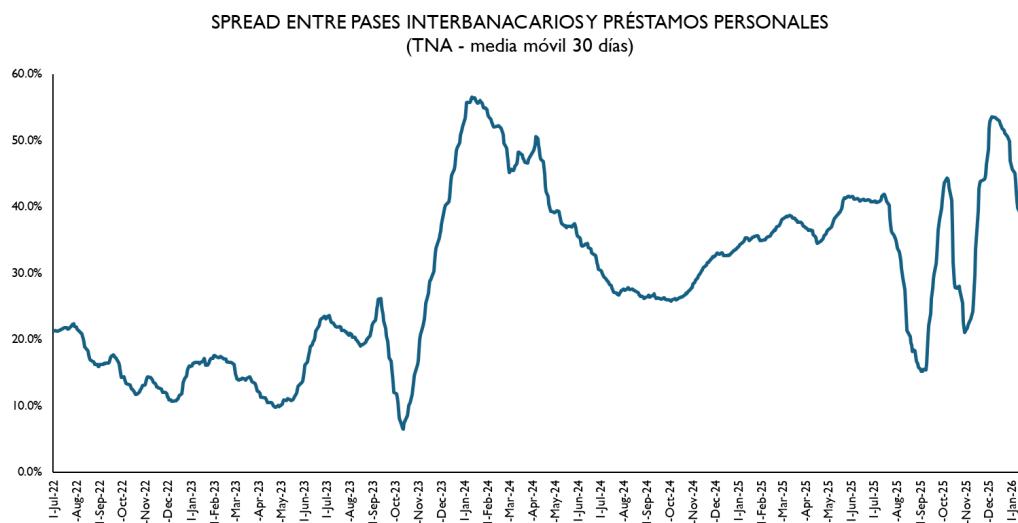
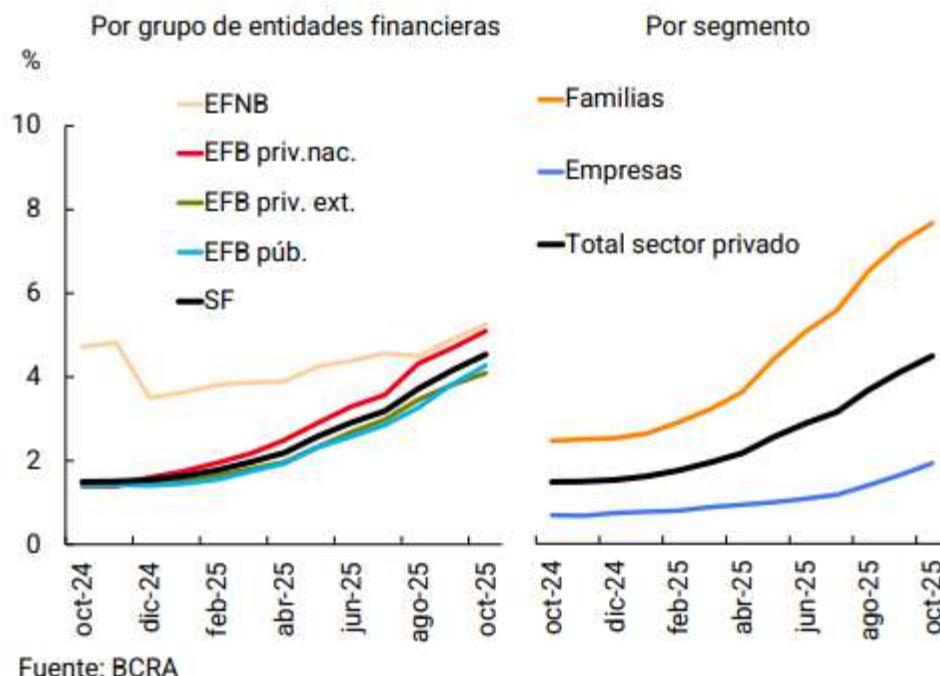


Figura III. Ratio de irregularidad del crédito al sector privado

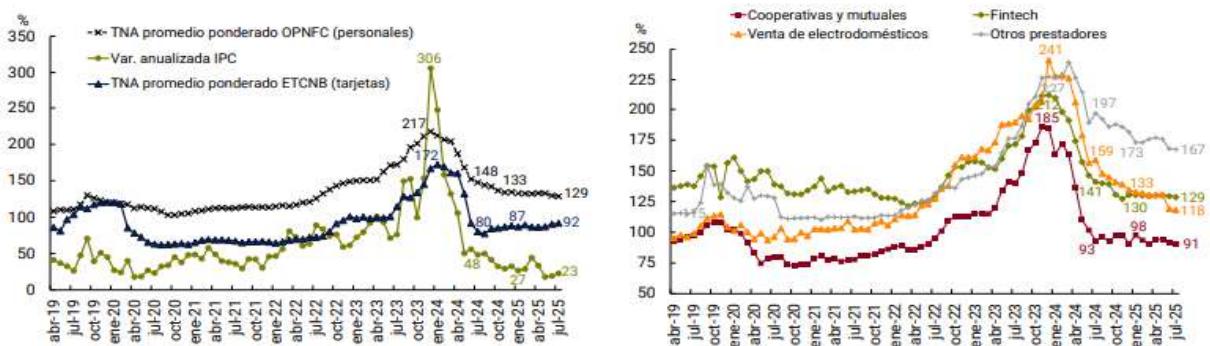


El crecimiento del endeudamiento de los hogares se ha concentrado de manera creciente en proveedores no financieros de crédito (OPNFC), tales como fintech, cooperativas y mutuales, cadenas comerciales y otros prestadores, segmentos que operan fuera del sistema bancario tradicional y que atienden, mayoritariamente, a hogares de menores ingresos y con menor acceso al crédito formal.

Según información del Banco Central de la República Argentina (BCRA) y del INDEC, la cartera de crédito de las fintech pasó de \$724 mil millones (jul-24, a precios de jul-25) a \$2,583 billones en julio de 2025, lo que implica un crecimiento del 31% interanual y de 268% respecto de marzo de 2024, acompañado además por un fuerte aumento en la cantidad de deudores (+24% interanual) y en la deuda promedio por deudor (+235% respecto de marzo de 2024).

Figura III. Tasas cobradas por los proveedores no financieros de crédito.

Gráfico 6 | TNA de préstamos personales (OPNFC) y tarjeta de crédito (ETCNB)
Total



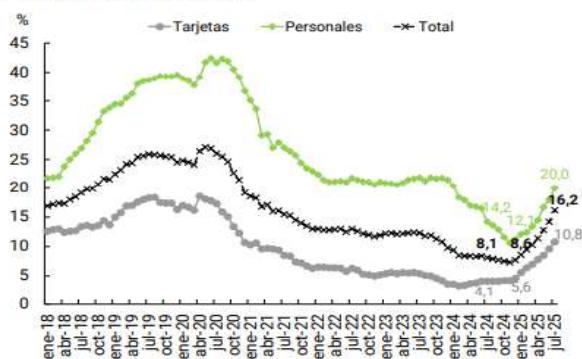
Nota: las TNA de OPNFC están ponderadas por saldos de préstamos personales, mientras que la de ETCNB por saldos de asistencias de tarjetas de crédito. La variación anualizada del IPC se calcula a partir del producto de la variación mensual por 12.

Fuente | BCRA e INDEC

Las consecuencias de este endeudamiento caro ya se reflejan en la calidad de la cartera: el ratio de irregularidad del crédito personal en proveedores no financieros alcanzó niveles cercanos al 20% hacia noviembre de 2025, superando ampliamente los registros del sistema financiero regulado y evidenciando que el actual esquema no es sostenible ni para los deudores ni para los propios prestadores.

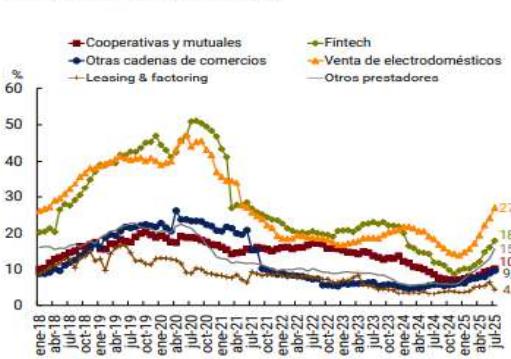
Figura IV. Ratio de Irregularidad de la cartera de los PNFC.

Por tipo de asistencia



Fuente | BCRA

Por grupo de proveedor



En vista de esta situación de endeudamiento creciente destinado a cubrir gastos cotidianos, derivada de la reducción del ingreso total y disponible, canalizado a través de proveedores no financieros de crédito y circuitos, con costos totales

desproporcionadamente elevados en segmentos con menor poder de negociación, es clara la necesidad de desarrollar una alternativa de financiamiento para llevar alivio a los deudores afectados.

El Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) fue concebido como inversor institucional de largo plazo, con capacidad para contribuir a la estabilidad y al financiamiento de la economía real, tanto a las empresas como a las familias. Sin embargo, la composición actual de la cartera evidencia un marcado sesgo hacia activos del Sector Público Nacional: a junio de 2025, los **Títulos Públicos del Gobierno Nacional representaban 78,1%** de la cartera (74,7% a noviembre de 2025), mientras que los **préstamos a beneficiarios del SIPA eran 0,8%** (y 0,1% para no SIPA), es decir, una porción de títulos públicos superior respecto del mandato social que justifica la existencia del Fondo y, luego del decreto 1049/24, una porción ínfima de créditos al sector privado.

INSTRUMENTO	Dec-11	Nov-15	Nov-19	Nov-23	Jun-25	Jun-25	Nov-25
Disponibilidades	2.1%	1.9%	0.6%	0.0%	0.3%	0.3%	0.2%
Títulos Públicos del Gob. Nacional	57.7%	62.6%	63.2%	68.0%	78.1%	78.1%	74.7%
Títulos emitidos por entes estatales	0.5%	0.6%	3.4%	3.0%	2.1%	2.1%	2.1%
Obligaciones Negociables	0.6%	1.5%	0.9%	0.8%	0.3%	0.3%	0.3%
Plazo Fijo	11.7%	1.3%	0.4%	0.7%	0.9%	0.9%	1.2%
Acciones	8.3%	12.8%	10.7%	17.4%	12.9%	12.9%	16.6%
Fondos comunes de inversión	2.4%	2.7%	1.0%	0.8%	0.3%	0.3%	0.2%
Fideicomisos financieros	2.6%	1.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Proyectos productivos o de infraestructura	13.9%	12.9%	4.4%	4.8%	4.3%	4.3%	4.1%
Préstamos para beneficiarios SIPA	0.0%	2.4%	5.9%	4.0%	0.8%	0.8%	0.5%
Préstamos para beneficiarios no SIPA	0.0%	0.0%	3.7%	0.4%	0.1%	0.1%	0.0%
Préstamos a Provincias "Ley 27260"	0.0%	0.0%	5.6%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Otros (incluye Inversiones en trámite irreg.)	0.0%	0.5%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
TOTAL CARTERA EN %	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
TOTAL CARTERA EN MM DE ARS	199,490	664,029	2,085,115	27,329,457	82,849,858	82,849,858	103,169,802
TOTAL CARTERA EN MM DE USD*	46,393	68,527	34,833	75,804	69,311	69,311	71,115
<i>Tipo de cambio A3500 FDP</i>	4.3	9.7	59.9	360.5	1195.3	1195.3	1450.8

Existen antecedentes directos: el programa **Argenta** (lanzado en 2012) y, posteriormente, Créditos ANSES demostraron capacidad operativa y demanda efectiva, orientada a jubilados y pensionados, y posteriormente ampliada a beneficiarios de asignaciones y trabajadores bajo el gobierno 2015-2019. La lógica de esos programas fue corregir fallas de mercado: segmentos cautivos y subatendidos por el crédito competitivo, expuestos a sobrecargos y prácticas abusivas de proveedores no financieros de crédito hoy reflejados en Fintechs como Mercado Pago o en cooperativas de crédito.

La suspensión de las líneas de crédito mencionadas durante la actual administración —justificada en términos de “liquidez” y de reordenamiento de inversiones del FGS— tuvo como efecto dejar sin herramienta pública de crédito a poblaciones que hoy enfrentan un aumento constante de gastos fijos y tasas de interés elevadas, mientras el FGS se convierte cada vez más en un financiador del Tesoro Nacional.

En dicho sentido, restituir crédito al sector privado por parte del FGS contribuye a **recomponer la calidad y la diversificación de su portafolio, acercándolo a los** límites legales de la ley 24.241 y al espíritu con el que nació. A valores de la cartera informados, el FGS administra un stock del orden de **USD 72,3 mil millones (nov-25)**; una asignación de hasta **20%** permitiría un programa en torno a **USD 14 mil millones**, que permitiría normalizar deudas costosas y evitar la licuación del consumo esencial por endeudamiento de los hogares.

Conforme el marco normativo vigente y los antecedentes de política pública, existe un fundamento económico y jurídico para restablecer líneas de crédito blandas focalizadas y con repago directo mediante mecanismos de descuento sobre haberes o beneficios a los que ANSES ya tiene acceso. Dicho esquema reduce drásticamente el riesgo de incobrabilidad y permite ofrecer tasas sustancialmente menores a las alternativas actuales, sin comprometer la sustentabilidad del Fondo, dado que se fijarían tasas de mercado asegurando la rentabilidad de la inversión.

Por todo lo expuesto, se propone la creación del ‘Programa de Desendeudamiento de las familias argentinas’ con el fin de restablecer y actualizar la potestad del FGS/ANSES para otorgar créditos blandos focalizados, con reglas de elegibilidad claras, topes, transparencia, repago por descuento, y límites de tasa vinculados a referencias mayoristas, a fin de proteger a los sectores vulnerables, reducir la usura financiera y recomponer el rol del Fondo como inversor de largo plazo al servicio de la seguridad social y la economía real.

El ‘Programa de Desendeudamiento de las familias argentinas’ permitirá acceder a los créditos previstos en el inciso n) de la Ley N° 24.241 y sus modificatorias a los siguientes beneficiarios:

- a. Quienes perciban jubilaciones, pensiones por fallecimiento y pensiones no contributivas, en un monto mensual que no exceda la suma de SEIS (6) haberes mínimos garantizados a que se refiere el artículo 125 de la Ley N° 24.241 y sus modificaciones.
- b. Quienes perciban asignaciones universales por hijo para protección social.

- c. Quienes perciban asignaciones por embarazo para protección social.
- d. Las trabajadoras y los trabajadores que presten servicios remunerados en relación de dependencia en la actividad privada o pública, siempre que el ingreso mensual no supere la suma equivalente a SEIS (6) veces el Salario Mínimo, Vital y Móvil.
- e. Las trabajadoras comprendidas y los trabajadores comprendidos dentro del Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares establecido por la Ley N° 26.844 y sus modificaciones.
- f. Las pequeñas y los pequeños contribuyentes del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (RS) que se encuentren encuadrados en las Categorías A, B, C y D del artículo 8º del Anexo de la Ley N° 24.977 y sus modificaciones y complementarias, excepto que obtengan ingresos provenientes de conceptos comprendidos en el último párrafo del artículo 11 del mencionado Anexo.

Los créditos objeto del ‘Programa de Desendeudamiento de las familias argentinas’ cumplirán con las siguientes condiciones financieras a los efectos de resguardar la cartera del Fondo de Garantía de Sustentabilidad:

- a. El Costo Financiero Toral (CFT) no podrá superar TAMAR (Tasa Mayorista de Argentina) + 10 p.p. o la tasa mayorista de referencia que determine la autoridad monetaria competente.
- b. El monto máximo por beneficiario será de pesos UN MILLON QUINIENTOS MIL (\$ 1.500.000.-). Dicho monto se ajustará semestralmente en función a la variación del Salario Mínimo, Vital y Móvil.
- c. La cuota del crédito no podrá superar el TREINTA POR CIENTO (30%) del ingreso mensual neto del beneficiario, conforme a los límites que establezca la reglamentación, a fin de preservar su capacidad de consumo mensual.
- d. La ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL determinará los plazos de los préstamos en función de las características del solicitante.
- e. El recupero de los créditos se realizará prioritariamente mediante mecanismos de descuento automático sobre haberes o prestaciones, conforme lo establezca la reglamentación.

La autoridad de aplicación será la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, organismo que publicará trimestralmente: (i) stock de créditos, (ii) tasa promedio, (iii) mora, (iv) distribución por tipo de beneficiario y región, (v) destino declarado.

Asimismo, la Sindicatura General de la Nación y la Auditoria General de la Nación, en el marco de sus competencias, auditarán el Programa.

Por todo lo expuesto solicito a mis pares que acompañen la sanción de este proyecto.

Firma
Guillermo Michel
Miguel Ángel Pichetto
Natalia de la Sota
Emir Roberto Félix
Nicolás María Massot
Juan Pablo Luque
Ernesto Alí
Marianela Marclay
Victoria Tolosa Paz