

**10 PROPUESTAS DE
POLÍTICA FISCAL
PARA UNA SOCIEDAD
MÁS EQUITATIVA**

POLÍTICA FISCAL PARA LA EQUIDAD

10 PROPUESTAS PARA UNA

SOCIEDAD MÁS JUSTA

Agosto de 2023

INTRODUCCIÓN.....	3
IMPUESTOS PROGRESIVOS.....	4
PROPUESTAS.....	6
1. REFORMAS Y MEJORAS SOBRE IMPUESTOS Y MEDIDAS EXISTENTES.....	6
2. NUEVOS ESPACIOS FISCALES.....	7
TRANSPARENCIA Y CONTROL	
DE LOS ABUSOS FISCALES.....	9
PROPUESTAS.....	11
3. REFORMAS Y MEJORAS SOBRE INSTRUMENTOS EXISTENTES.....	12
4. NUEVAS MEDIDAS DE TRANSPARENCIA FISCAL.....	12
DEUDA PÚBLICA CON ENFOQUE	
DE DERECHOS.....	14
PROPUESTAS.....	16
5. ALIVIOS A LA DEUDA.....	16
6. FORTALECIMIENTO DE LA POSICIÓN NEGOCIADORA.....	17
7. TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN EN LAS DECISIONES SOBRE DEUDA..	17
GASTO PÚBLICO EQUITATIVO.....	19
PROPUESTAS.....	25
8. MEJORAS Y REFORMAS EN POLÍTICAS EXISTENTES.....	25
9. NUEVAS POLÍTICAS PARA GARANTIZAR CONDICIONES DE VIDA DIGNAS..	26
10. GASTOS TRIBUTARIOS JUSTOS Y TRANSPARENTES.....	27

INTRODUCCIÓN

La política fiscal es la herramienta por excelencia para garantizar el acceso a los derechos humanos en condiciones de igualdad, reducir los elevados niveles de pobreza e indigencia e impulsar un proyecto productivo inclusivo, sostenible y sustentable en el país. Mediante la política fiscal, el Estado sostiene la calidad y gratuidad de las escuelas y las universidades públicas, el sistema de justicia, las fuerzas de seguridad, la provisión de vacunas, remunera al personal de salud y solventa los hospitales públicos, el sistema previsional y de protección social, incentiva algunas actividades económicas y productivas sobre otras, entre muchas más políticas, actividades y servicios.

Caracterizar al sistema fiscal argentino exige un ejercicio de reflexión que debe ir más allá de concebirlo como mera herramienta de recaudación y distribución de recursos, es, en definitiva, una arena de disputa política que expresa, de diferentes maneras, relaciones de poder. En ese sentido, su estructura, su orientación y su progresividad guarda un vínculo estrecho con el proyecto político y económico del país.

Nuestro país desaprovecha el rol igualador que debe tener la política fiscal. El gasto público destinado a los sectores que más lo requieren no logra garantizar condiciones de vida dignas y la forma en que se gestiona la deuda pública restringe severamente la posibilidad de dar prioridad a políticas esenciales para ello. La recaudación impositiva es ineficiente, insuficiente e inequitativa, y se pierden muchos recursos a causa de privilegios y mecanismos fiscales abusivos, que se sostienen gracias a la falta de transparencia y de mecanismos adecuados de control.

Para que el sistema fiscal honre los compromisos de derechos humanos asumidos por la Argentina, este debe ser socialmente justo, lo que implica que sea equitativo. Al mismo tiempo, **debe permitir la generación de recursos suficientes para garantizar los derechos de toda la población.** Esto implica recaudar de forma progresiva –de acuerdo con la capacidad de pago de personas y empresas–, contar con mecanismos eficientes para controlar la evasión fiscal y la fuga de capitales, y financiar los bienes y servicios públicos necesarios, que sean suficientes, accesibles y de calidad.

En marzo de 2022, un grupo de especialistas, investigadores/as y organizaciones de la sociedad civil conformamos el Espacio de Trabajo Fiscal para la Equidad (ETFE)¹, una red que busca aportar análisis técnicos, políticos y culturales para impulsar políticas fiscales justas, con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género. **En este documento presentamos propuestas orientadas a sostener debates amplios, plurales y participativos para construir un nuevo “pacto fiscal” en Argentina, que nos permita avanzar hacia una sociedad más justa y democrática, en la cual todas las personas tengamos vidas que merezcan ser vividas.**

Las propuestas se agrupan en cuatro ejes: Impuestos progresivos, Transparencia y control de los abusos fiscales, Deuda pública con enfoque de derechos, y Gasto público equitativo;

¹ El ETFE surgió como iniciativa conjunta de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y la Fundación Friedrich Ebert en Argentina (FES).

cada una de ellas incluye un diagnóstico y una serie de ideas para concretar en políticas efectivas.

IMPUESTOS PROGRESIVOS

El sistema tributario es una herramienta fundamental para garantizar el acceso a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales. Tiene un enorme potencial para desconcentrar la riqueza y promover la igualdad de oportunidades. Sin embargo, **Argentina subutiliza este potencial redistributivo al recaudar de manera ineficiente, insuficiente e inequitativa.**

La Constitución Nacional establece que el principio general de igualdad es el que debe regir en las cargas públicas (art. 16), no obstante, **en el patrón de recaudación actual, los sectores más vulnerables cargan con un peso impositivo mayor –en términos proporcionales– que los sectores de más altos ingresos.** Esto se explica principalmente por la excesiva participación de la recaudación de impuestos regresivos, tanto nacionales como subnacionales, como el impuesto al valor agregado (IVA) y el impuesto a los ingresos brutos (IIBB) —que representan 50% de la recaudación total consolidada—, el bajo nivel de participación de los impuestos patrimoniales en el total de recaudación —en 2022, los impuestos sobre la propiedad representaron 2,1% de la recaudación nacional y 19% de los impuestos provinciales—² y el elevado gasto tributario —2,5% del PBI—. Así, **la carga tributaria recae con más fuerza sobre la población de menores ingresos y riqueza, en la cual las mujeres —pues 7 de cada 10 personas del primer decil de ingreso son mujeres— y las niñas se encuentran sobrerrepresentadas. Lo que equivale a decir que la regresividad del sistema tributario tiene, además, sesgos de género.**

¿POR QUÉ EL IVA ES INJUSTO?

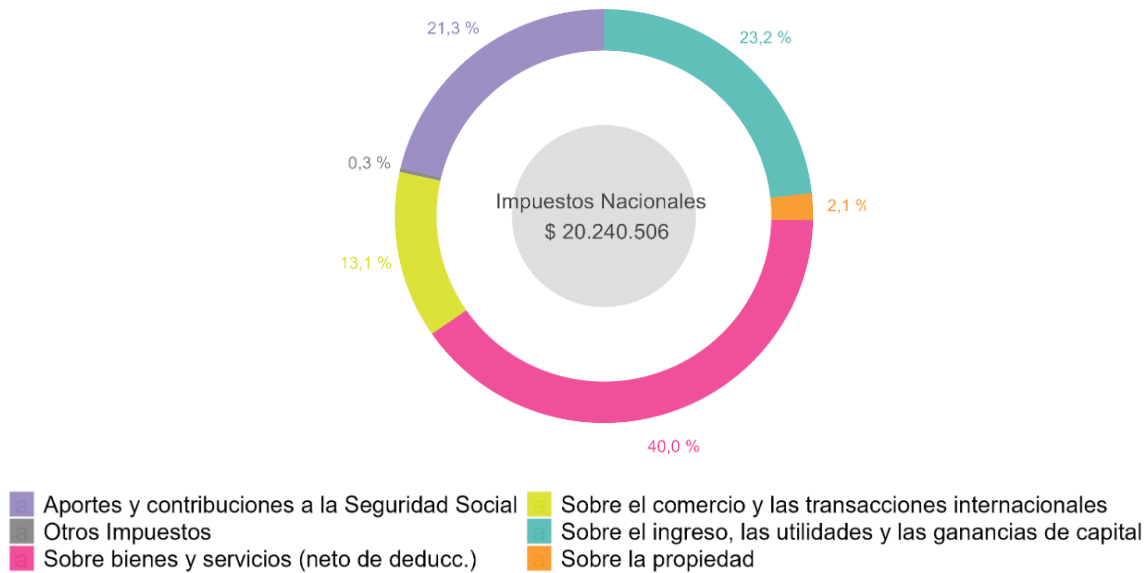
Para empezar, el IVA es un impuesto indirecto, ya que los responsables formales de su pago trasladan a precios la carga del gravamen. De esta manera, termina siendo soportado por las y los consumidores finales. Ahora bien, la manera en que se reparte la carga entre las y los consumidores no es equitativa. Según el principio de equidad en las cargas públicas, un impuesto es progresivo si, a medida que la capacidad de pago aumenta, el monto a pagar por el impuesto también lo hace, y es regresivo en el caso contrario. Los primeros contribuyen a reducir la desigualdad, mientras que los segundos la profundizan.

En el caso del IVA, se aplica la misma tasa (21%) sin importar la capacidad de pago de la persona. Quienes tienen menor ingreso lo destinan mayoritariamente al consumo, mientras que quienes tienen mayor ingreso utilizan una parte para consumir y otra para

² Recaudación Tributaria Anual: Nominal y en % del PIB, Subsecretaría de Ingresos Públicos, Ministerio de Economía de la Nación. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/economia/ingresospublicos/recaudaciontributaria>

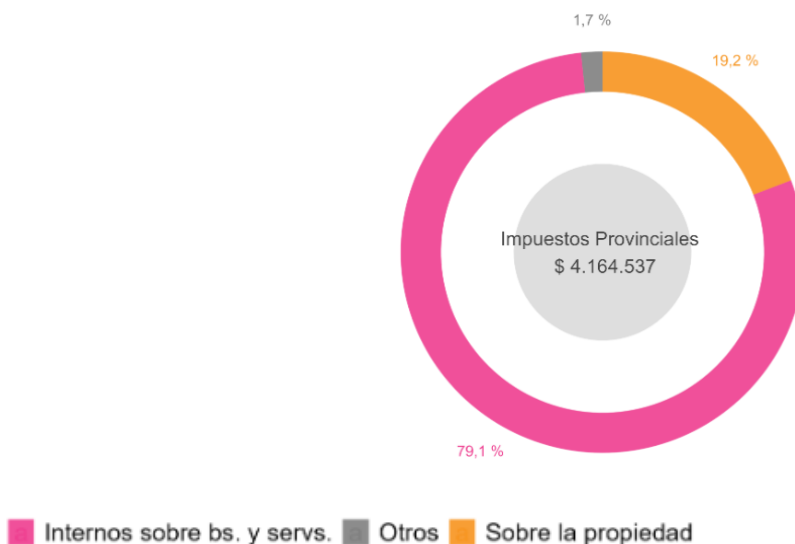
invertir o ahorrar. De esta manera, las y los primeros destinan una proporción de su ingreso mucho más alta al pago de IVA que las y los segundos. Dicho de otra manera, para quienes menos tienen el pago del IVA representa un esfuerzo mucho mayor que para los más ricos. En Argentina, la regresividad del IVA se incrementa debido a que posee una tasa muy alta: en Ecuador es 12%; en Bolivia, 13%; en México, 16%, y en Uruguay 22%.

Gráfico 1. Composición de la recaudación nacional de impuestos (2022)



Fuente: Recaudación Tributaria Anual: Nominal y en % del PIB, Subsecretaría de Ingresos Públicos, Ministerio de Economía de la Nación.

Gráfico 2. Composición de la recaudación provincial de impuestos (2022)



Recaudación Tributaria Anual: Nominal y en % del PIB, Subsecretaría de Ingresos Públicos, Ministerio de Economía de la Nación.

PROPUESTAS

Dado el carácter estratégico que tiene el sistema tributario en función de la recaudación que permite la redistribución del ingreso, su arquitectura es esencialmente producto de una lucha política, de una puja de intereses disímiles. Transformarlo progresivamente requiere de una **reforma tributaria amplia y profunda. Dicha reforma debería adoptar la revisión de toda la legislación tributaria en línea con el criterio de la realidad económica** (que permita al organismo recaudador recalificar a las y los contribuyentes de acuerdo con su realidad económica independientemente de la forma jurídica que hayan adoptado, por ejemplo, ante los diseños que adoptan grandes grupos económicos). No obstante, la introducción de mejoras en algunos impuestos podría representar una solución de corto y mediano plazo para incrementar la recaudación, resolver contingencias y reducir la desigualdad.

1. REFORMAS Y MEJORAS SOBRE IMPUESTOS Y MEDIDAS EXISTENTES

- A. Sostener y aplicar la devolución del IVA de bienes de primera necesidad** mediante el reintegro en cajas de ahorro, sin topes máximos y con criterios equitativos, en el marco de una estrategia más amplia de bancarización real de los sectores populares, centrada en la banca pública.
- B. Actualizar la base imponible del impuesto inmobiliario** (rural y urbano) en forma automática y teniendo en cuenta los valores de mercado en todas las jurisdicciones subnacionales (provincial y municipal, en los casos en que se ha descentralizado). Gravar de manera diferencial a los inmuebles urbanos ociosos y establecer contribuciones para la mejora del hábitat.
- C. Ampliar la escala de alícuotas del impuesto a los bienes personales** con una tasa marginal máxima de 5% **y gravar inmuebles rurales** (hoy exentos). Incorporar a la base imponible la tenencia, posesión y similares, de bienes indirectos, para “transparentar” las estructuras *offshore* (fideicomisos, *trust*, fundaciones, etc.).
- D. Modificar el tramo de ingresos del impuesto a las ganancias y ampliar la escala de alícuotas con una mayor progresividad** y una alícuota marginal máxima de, al menos, 45% para personas humanas.
- E. Incrementar la alícuota de ganancias para la distribución de dividendos.**³ Actualmente es baja, del 7%, mientras que en países OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), en promedio, está entre 10% y 15%.
- F. Revisar la efectividad de las modificaciones realizadas a la Ley de Impuesto a las Ganancias por medio de la reforma instrumentada por la ley 27.430, en 2017**, en particular en relación con la valoración de la

³ Los dividendos son los beneficios o utilidades que distribuyen las empresas entre sus accionistas.

exportación de bienes con cotización (art. 27), y la deducción de intereses (art. 85).

- G. Aumentar las alícuotas de los derechos de exportación que gravan *commodities* agropecuarias y productos vinculados al sector energético y minero** con alícuotas diferenciales segmentadas, en contexto de alza de precios de productos exportables.

2. NUEVOS ESPACIOS FISCALES

En nuestra sociedad coexisten actores de menores recursos que sostienen mayoritariamente la recaudación (trabajadores y trabajadoras, micro, pequeñas y medianas empresas, etc.) con actores que tienen sobrada capacidad para hacerlo, pero no están aportando de acuerdo con su capacidad de pago a las arcas públicas.

Por caso, la economía digital ha crecido exponencialmente y no está adecuadamente gravada. Para ello, es necesario conocer el mapa de operaciones de estas compañías y adaptar las regulaciones y prácticas vigentes. En Argentina, durante 2020, la economía digital registró ventas por más de US \$500.000.000 anuales y la recaudación del IVA por estas ventas fue del orden de los US \$110.000.000 (0,03% del PIB). La aplicación del impuesto a la renta sobre ese volumen de operaciones daría lugar a una recaudación de entre 0,004% y 0,021% del PIB.⁴

Nuestras propuestas buscan aumentar la recaudación por impuestos a sectores de altos ingresos y riqueza, y actividades nuevas, o que no se encuentran gravadas, para reducir los impuestos a sectores medios y bajos, que son los que actualmente sufren una carga desmedida.

- H. Restablecer un impuesto sobre los activos de las empresas** (antes ganancia mínima presunta).
- I. Establecer un impuesto a la herencia o a la transmisión gratuita de bienes de carácter nacional.**
- J. Gravar todas las formas de renta financiera** (bonos, títulos, acciones, monedas digitales, compraventa de inmuebles, exceptuada la casa habitación) **con similares alícuotas al régimen general.**
- K. Establecer para las personas jurídicas una sobretasa adicional para superrentas o ganancias extraordinarias.**⁵
- L. Gravar adecuadamente la economía digital:**

⁴ A. Amar y V. Grondona, *Economía digital y tributación: el caso argentino en el marco de la experiencia internacional*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/122-LC/BUE/TS.2021/3), CEPAL, Santiago, 2021. Disponible en <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/9d8a366d-9ee2-480d-b460-ae24cefadf2c/content>

⁵ En conexión con el impuesto mínimo global y el pilar 2 de la OCDE. Ver apartado sobre Transparencia y control de los abusos fiscales.

- i. Unificar alícuotas provinciales de los impuestos a los ingresos brutos.
- ii. Modificar la Ley de Impuesto a las Ganancias en lo referido a las retenciones a beneficiarios del exterior⁶ (arts. 5, 14 y 104) y establecimiento permanente.⁷
- iii. Incorporar a los convenios, para evitar la doble imposición, la propuesta del UNTC (UN Tax Committee) de retención en la fuente.⁸ Para ello es necesario incorporar el concepto en el texto del artículo 104 de la Ley de Impuesto a las Ganancias.
- iv. Instrumentar un registro de proveedores del exterior a través de la modificación de la Ley de Impuesto al Valor Agregado.⁹

TRANSPARENCIA Y CONTROL DE LOS ABUSOS FISCALES

Si bien no existen estadísticas precisas sobre los recursos que se pierden a causa del fraude fiscal, al contrastar las estimaciones y los datos disponibles se advierte que una buena porción de activos en el exterior de propiedad de residentes argentinos no está declarada. De hecho, **Argentina aparece como el tercer país con mayor cantidad de personas beneficiarias de sociedades offshore en paraísos fiscales.**¹⁰ Según la metodología que se utilice, las estimaciones son muy dispares. Por un lado, se calcula que debido al abuso

⁶ Las retenciones al exterior definidas en los arts. 102 a 104 de la Ley de Impuesto a las Ganancias refieren a una presunción de ganancia originada en fuente argentina. Para ello, el art. 104 lista el nivel de esta presunción para cada tipo distinto de pagos al exterior. Aunque el inc. i) refiere a otro tipo de pagos no definidos en los incisos anteriores, la realidad es que existen objeciones para su aplicación en la práctica a pagos relacionados con la economía digital. Por ello, cabría incorporar la definición de pagos por servicios digitales.

⁷ A los fines de poder gravar la economía digital debe configurarse un supuesto de territorialidad. Para ello, debe entenderse como establecimiento permanente un determinado nivel de presencia digital (por ejemplo, la cantidad de usuarios de una plataforma). De no configurarse un establecimiento permanente, debe ser posible realizar una retención en fuente argentina del impuesto a las ganancias por la renta extranjera de beneficiarios del exterior. Por eso es necesario modificar la definición de “fuente” del art. 5 de la Ley de Impuesto a las Ganancias.

⁸ La Ley de Impuesto a las Ganancias actualmente establece que la ganancia de “fuente” argentina corresponde a la que proviene de los bienes situados o colocados o utilizados económicamente en Argentina.

⁹ El IVA es un tipo de impuesto que recae sobre el consumidor, pero quien ingresa el impuesto es el prestatario. En el caso del IVA a los servicios digitales, la manera en que se reglamentó en Argentina prevé que, como el “prestatario” en este caso no está localizado en Argentina, sino en el exterior, la obligación de ingresar el impuesto recae sobre el agrupador de pagos en Argentina (la tarjeta de crédito, el banco, u otros). Para este propósito, una resolución general de la AFIP incluye el listado de denominaciones respecto de las cuales los agrupadores de pagos deben realizar la retención. Se propone requerir a los prestadores del exterior que se registren, y que asuman ellos la responsabilidad de ingresar el impuesto.

¹⁰ “Argentina es el tercer país del mundo con mayor cantidad de beneficiarios finales de firmas offshore en Pandora Papers”, *Infobae*, 3/10/2021, <https://www.infobae.com/america/pandora-papers/2021/10/03/argentina-es-el-tercer-pais-del-mundo-con-mayor-cantidad-de-beneficiarios-finales-de-firmas-offshore-en-pandora-papers/>, a partir de la investigación periodística global llevada a cabo por el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ) conocida en 2021.

tributario corporativo¹¹ y a la evasión fiscal de riqueza financiera¹² colocada en guaridas fiscales se pierden entre 0,2% y 0,7% del PBI, según el año —las cifras corresponden a 2021 y 2020, respectivamente¹³—. Por otro, se estima que debido al desvío de ganancias de empresas multinacionales¹⁴ se pierde 4,4% del PBI por año.

Otro dato para dimensionar la gravedad de la problemática es el volumen de dinero que ingresó a través del régimen de sinceramiento fiscal (conocido como blanqueo) de 2016, que alcanzó los US\$ 116.800.000.000 (equivalente a 21,6% del PBI), de los cuales US\$ 93.300.000.000 correspondían a bienes en el exterior, régimen que el Estado implementó renunciando a toda acción penal para esos bienes declarados en el país y en el exterior.¹⁵ **En valores absolutos, el resultado del blanqueo impulsado en 2016 fue uno de los más altos de la historia mundial¹⁶ y no se trata de una medida excepcional en nuestro país,** ya que en 40 años de democracia en muchos gobiernos (Alfonsín, Menem, Fernández de Kirchner, Macri y Fernández).

Por otro lado, **las empresas multinacionales suelen emplear la planificación fiscal para transferir ganancias hacia filiales establecidas en jurisdicciones de nula o baja tributación mediante transacciones comerciales y financieras entre partes relacionadas,** lo que se conoce como **desvíos de precios de transferencia.**¹⁷ En Argentina, diversas investigaciones han puesto de manifiesto esta problemática; especialmente en el sector oleaginoso se ha observado que los desvíos de precios de transferencia oscilan entre el 5% y

¹¹ En *Estado de la Justicia Fiscal 2021*, la Alianza Global para la Justicia Fiscal, Public Services International y Tax Justice Network hacen una estimación sobre la pérdida de ingresos corporativos sobre la base de una comparación teórica con un ideal que podría recaudar el país si la normativa en materia de fiscalidad internacional determinara la base imponible para gravar las rentas sobre base de una fórmula que las prorratee por la cantidad de empleados, salarios e ingreso de cada grupo multinacional tenga en cada jurisdicción. Disponible en https://taxijustice.net/wp-content/uploads/2021/11/State_of_Tax_Justice_Report_2021_SPANISH.pdf

¹² Este componente del cálculo se basa en la información del Banco de Pagos Internacionales sobre depósitos bancarios transfronterizos.

¹³ *Estado de la Justicia Fiscal 2021*, cit. en nota 13.

¹⁴ A. Cobham y P. Janský, “Global distribution of revenue loss from tax avoidance. Re-estimation and country results”, Working Paper 2017/55, UNU-WIDER, ICTD (marzo 2017). En este caso, la pérdida de base imponible es calculada como un desvío por diferencia de tasas impositivas entre el país de referencia y las guaridas fiscales. Así, este cálculo debería responder la pregunta: ¿cuánto ganaría el país si las oportunidades para el desvío de utilidades (de bases imposables) fueran eliminadas como consecuencia de un aumento generalizado de las tasas impositivas promedio de las guaridas fiscales al nivel del país? Ver “Las multas evaden 4,4 puntos del PIB”, nota de T. Lukin y M. Justo, *Página 12*, 22/11/2017, <https://www.pagina12.com.ar/77492-las-multis-evaden-4-4-puntos-del-pib>

¹⁵ Los “blanqueos” son amnistías fiscales, por las cuales el Estado se declara impotente para perseguir a evasores, otorgando beneficios para que declaren sus patrimonios ocultos. La fragilidad macroeconómica del país y la debilidad estatal transforman a los blanqueos en formas “fáciles” para que vuelva una parte de los dólares fugados y aumente la recaudación en el corto plazo.

¹⁶ Es muy probable que el éxito se haya debido al hecho de que en 2017 se iniciaría el intercambio de información de cuentas financieras en base al Estándar Común del Reporte (CRS, por sus siglas en inglés), acordado en 2014 en el seno de la OCDE, el cual Argentina se había comprometido a adoptar tempranamente, *Infobae*, 4/4/2017, “El blanqueo ascendió a USD 116.800 millones, el segundo más importante de la historia mundial”, <https://www.infobae.com/economia/2017/04/04/el-blanqueo-ascendio-a-usd-116-800-millones-el-segundo-mas-importante-de-la-historia-mundial/>.

¹⁷ Se denominan precios de transferencia a las contraprestaciones que pactan dos empresas asociadas para transferir entre ellas bienes o servicios. Por estas vías se logra transferir activos al exterior como si fueran parte de las actividades normales del negocio eludiendo, en ocasiones, las restricciones cambiarías a través de mecanismos que posibilitan los pagos al exterior en concepto de retribución por operaciones intragrupo. Ver Verónica Grondona, “Las estructuras de ‘precios de transferencia’ utilizadas para la minimización del impuesto y desvío de ganancias”, *Estudios de Economía Política y Sistema Mundial* 22, Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, <https://www.centrocultural.coop/revista/22/las-estructuras-de-precios-de-transferencia-utilizadas-para-la-minimizacion-del-impuesto>

el 10% de las exportaciones sectoriales.¹⁸ Esta situación podría tener implicaciones no solo fiscales sino también en el frente externo, ya que **tales prácticas reducirían la generación de divisas provenientes del sector oleaginoso en aproximadamente US\$ 2.000.000.000 anuales**. Sumado a esto, las cerealeras cuentan con un período de un año entre la Declaración Jurada de Venta al Exterior (DJVE) y el embarque efectivo de la mercadería, facilitando las prácticas especulativas al permitirles ingresar las tarifas aduaneras, valorar las operaciones a los fines del impuesto a las ganancias y realizar la liquidación de la divisa en base al precio de 360 días previo al momento de la efectiva exportación.¹⁹

El 1% más rico de la población también hace uso de la planificación fiscal para eludir impuestos, a través de profesionales y un sector financiero que actúan como facilitadores y promotores de tal conducta. Tanto el sector corporativo como este 1% de la población, utilizan para estos propósitos empresas, fundaciones y fideicomisos. Las entidades y estructuras legales son un componente central de la organización social contemporánea. Aunque la mayoría de las veces son utilizadas con fines legítimos, la opacidad existente también permite que se usen para canalizar flujos financieros ilícitos.²⁰ Especialistas sobre el tema señalan que **para combatir esta problemática debe existir un registro de beneficiarios finales unificado y público.**

La transparencia de beneficiarios finales tiene como objetivo central garantizar que los diversos organismos de control, entidades financieras, sectores profesionales y los distintos actores sociales puedan acceder a la información sobre quiénes controlan o se benefician de determinada persona o estructura jurídica. **Argentina cuenta con dos grandes sistemas normativos y gubernamentales para fiscalizar y obligar al cumplimiento de la identificación de los beneficiarios finales (el de la AFIP y el de la UIF) pero hasta el momento no cuenta con un registro único y público de alcance federal.**

En el ámbito internacional, y en relación con la lucha contra la evasión y la elusión corporativa, en octubre de 2021 se logró un primer consenso dentro del Marco Inclusivo del G20/OCDE que contempla un impuesto mínimo a las empresas multinacionales cuyos ingresos superen € 750.000.000 (el umbral puede ser reducido por cada país, si así lo desea), con el objetivo de garantizar que los grandes grupos multinacionales paguen este impuesto mínimo sobre los ingresos obtenidos en cada una de las jurisdicciones en las que operan.²¹ La medida busca frenar la “competencia a la baja” en el impuesto a las ganancias entre los países y neutralizar el efecto nocivo de las guaridas fiscales.

¹⁸Grondona, V. y Burgos, M. “Estimación de los precios de transferencia. El caso del complejo sojero.” Documento de trabajo, 2015, vol. 71, p. 89-89. <https://www.iade.org.ar/system/files/dt71.pdf>; Zanotti, G. y Gaggero, A. “Precios de transferencia en el comercio exterior del complejo sojero argentino (2004-2020)”. Revista Economía, 2021, vol. 73, no 117, p. 29-44. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/153563> y Kofman et al. (2022).

¹⁹ EDIPO – MATE, “La madre de todas las rentas”, revista *Crisis*, 22/5/2022, <https://revistacrisis.com.ar/notas/la-madre-de-todas-las-rentas>

²⁰ Tax Justice Network (TJN) y Fundación SES, marzo 2023, *El estado actual de los registros de beneficiarios finales en América Latina*. Disponible en <https://taxjustice.net/wp-content/uploads/2023/03/The-State-of-Play-of-Beneficial-Ownership-Registration-in-LA-TAM-2022-Tax-Justice-Network.pdf>

²¹ La propuesta consiste en que cada país legisle un “impuesto complementario”, sobre la base del texto consensuado, que grave los beneficios obtenidos por las filiales de un grupo en cualquier jurisdicción. La tasa impositiva propuesta es de hasta un 15% para aquellas rentas que por aplicación de beneficios tributarios resultaran en una tasa efectiva menor a esta.

En el nivel regional se está llevando adelante un proceso liderado por el gobierno colombiano –del cual Argentina no está participando activamente– que se propone acordar medidas para alcanzar un sistema tributario global incluyente, sostenible y equitativo, y debería incorporar medidas de cooperación tributaria.²² **Abordar estas problemáticas de forma coordinada entre los países de América Latina y el Caribe es fundamental para combatir los abusos fiscales.**

PROPUESTAS

En Argentina se vienen desarrollando políticas con el objetivo de moderar el daño que generan las guaridas fiscales en distintos ámbitos. La AFIP creó un registro de beneficiarios finales para sociedades y fideicomisos y ha avanzado en el intercambio y uso de esa información con fines fiscales.²³ La UIF elaboró un proyecto de ley que reforma la normativa nacional de prevención y persecución contra el lavado de activos, financiación del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, y propone **la creación de un registro público centralizado de beneficiarios finales** que contenga información adecuada, precisa y actualizada de los beneficiarios finales de personas y estructuras jurídicas.²⁴ La Oficina Anticorrupción elaboró un proyecto de Ley de Integridad y Ética Pública, que regula la prohibición de que los funcionarios públicos mantengan posiciones patrimoniales offshore.²⁵

A pesar de los avances, estos no han sido suficientes para revertir la magnitud de los mecanismos fiscales abusivos que afectan la recaudación y la legitimidad gubernamental. Por eso, proponemos **la introducción de mejoras en algunas de las medidas vigentes y nuevas medidas que podrían facilitar el control de dichos mecanismos.**

3. REFORMAS Y MEJORAS SOBRE INSTRUMENTOS EXISTENTES

A. Sostener y profundizar el intercambio de información con otros países.

Especialmente en lo relativo a:

²² Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia y Ministerio de Hacienda de Chile,

https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/TributacionIncluyente/pages_TributacionIncluyente

²³ La AFIP intercambia información con más de 100 jurisdicciones y es uno de los países de la región que más utiliza el intercambio de información con fines fiscales (Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales, *Transparencia fiscal en América Latina 2023*, Informe de Progreso de la Declaración de Punta del Este, OCDE, <https://www.oecd.org/tax/transparency/documents/transparencia-fiscal-en-america-latina-2023.pdf>).

²⁴ De aprobarse el proyecto, la autoridad de aplicación será la AFIP, y regulará el pleno acceso a las autoridades competentes en la materia. Al momento de publicación de este documento, el proyecto obtuvo media sanción de la Cámara de Diputados de la Nación y espera la aprobación del Senado.

²⁵ Lo hace bajo la forma de sociedades, cuentas o giros patrimoniales en plazas no colaborativas. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/proyecto_de_ley_de_integridad_y_etica_publica.pdf.

También existen otros proyectos legislativos que limitan la utilización de guaridas fiscales por parte de empresas proveedoras del Estado o que reciban ayudas con fondos públicos. Por ejemplo, el proyecto de Prohibición de contratar empresas o designar funcionarios con patrimonio en guaridas fiscales (<https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2020/PDF2020/TP2020/2214-D-2020.pdf>); y el proyecto Exclusión de apoyo estatal a empresas vinculadas o ubicadas en jurisdicciones no cooperantes o baja o nula tributación

(<https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2020/PDF2020/TP2020/4810-D-2020.pdf>).

- i. plataformas digitales (intercambio automático suscripto en noviembre de 2022);
- ii. criptoactivos (CARF, por sus siglas en inglés), en discusión en los grupos de trabajo de la OCDE, a suscribir en 2024;
- iii. bienes muebles e inmuebles, empujando esta discusión en los foros internacionales.
- iv. ampliar el uso de la información intercambiada con fines fiscales a otros usos (proyecto piloto suscripto por Argentina en el marco de la Declaración de Punta del Este²⁶).

B. Establecer una definición de los distritos no cooperantes o de baja o nula tributación, que permita hacer efectiva la prohibición por parte del Estado de contratar empresas o designar funcionarios con patrimonio en dichas jurisdicciones.

C. Fortalecer las capacidades de la AFIP para la detección de maniobras de manipulación de precios de transferencia. Si bien existe normativa que sanciona estas prácticas y organismos abocados al tema, es necesario reducir el plazo de un año que se les concede a las cerealeras entre la Declaración Jurada de Venta al Exterior (DJVE) y el embarque efectivo de la mercadería.

4. NUEVAS MEDIDAS DE TRANSPARENCIA FISCAL

A. Crear y hacer público un registro centralizado de beneficiarios finales.

Diversos organismos públicos poseen información respecto a los beneficiarios finales, pero no existen criterios homogéneos ni un registro centralizado al que las autoridades competentes puedan acceder de manera rápida y eficiente. La aprobación del Proyecto de ley presentado por la UIF permitiría que la sociedad pueda disponer de esa información. Además de la aprobación de la norma, resulta central que los organismos públicos cuenten con el respaldo político y los recursos para poder implementarla eficazmente.

B. Armonizar la normativa de secreto fiscal, bancario y bursátil a los paradigmas de transparencia y acceso a la información pública. Esto permitiría eficientizar el intercambio de información con secreto interestatal y mejorar el control ciudadano en la gestión de los recursos públicos.

C. Fortalecer el listado existente de jurisdicciones de nula o baja tributación incorporando aquellas que tienen regímenes territoriales y no gravan la renta corporativa de fuente extranjera.

D. Limitar la participación en futuros blanqueos de capitales a personas que ya se han acogido a amnistías fiscales.

²⁶ <https://www.oecd.org/tax/transparency/what-we-do/technical-assistance/punta-del-este-declaration.htm>

- E. **Legislar un impuesto de salida o de extensión de residencia fiscal para continuar gravando el patrimonio mundial de las personas humanas que trasladan su residencia hacia jurisdicciones que otorgan beneficios impositivos para quienes radican su residencia en ellas.** Para ello, es necesario elaborar un listado de las jurisdicciones que otorgan residencia o ciudadanía por inversión e incorporar en las leyes de impuesto a las ganancias y bienes personales una definición específica para esas jurisdicciones.

DEUDA PÚBLICA CON ENFOQUE DE DERECHOS

En los años 2015 y 2016 la deuda pública y privada de Argentina se incrementó en un 260% y 130%²⁷, respectivamente. Luego, en junio de 2018, el país firmó un acuerdo *stand by* (SBA) por US\$ 50.000.000.000 (ampliado a US\$ 57.100.000.0000 en octubre): la deuda más grande de su historia y de la del Fondo Monetario Internacional. Si bien el gobierno adoptó las políticas a las que se había comprometido (déficit cero, reducción de subsidios, base monetaria estable, entre muchas otras condicionalidades), los resultados fueron muy diferentes de los proyectados y, en 2019, Argentina se encontraba con peores indicadores económicos y sociales que al inicio del programa, altamente endeudada y sin capacidad de repago.

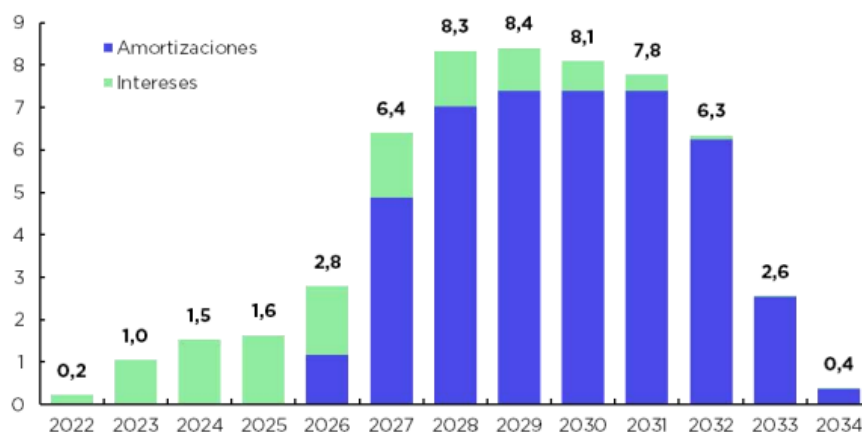
Durante la pandemia, se reestructuró la deuda con acreedores privados y se negoció un nuevo acuerdo con el FMI y, a pesar de esto –y de haber sostenido los pagos– la situación no mejoró en términos económicos ni sociales. En la cuarta revisión del Directorio del FMI²⁸, si bien se reconoció la severa sequía y la creciente inflación de principios de 2023, se mantuvieron intactas las metas de déficit fiscal. En este contexto, preocupa que la rigidez de las metas profundice la tendencia a recortar partidas presupuestarias fundamentales para garantizar derechos.

El Estado deberá enfrentar los mayores vencimientos entre 2026 y 2032, y es improbable que pueda hacerlo sin refinanciamiento o alivio, o caer en *default*, por lo que son esperables nuevas negociaciones con el FMI. De cara a esas negociaciones, resulta fundamental tener en cuenta las obligaciones de derechos humanos en cabeza del Estado y de los acreedores, que no pueden ser incumplidas para pagar/cobrar las obligaciones financieras. Es necesario cambiar la manera en la que entendemos la deuda pública: el derecho al cobro de los acreedores no puede estar por encima de los derechos humanos de la población.

²⁷ J. P. Bohoslavsky y F. Cantamutto, "FMI, neoliberalismo y derechos humanos. Argentina en el macroscopio", *Derechos En Acción*, año 6, N° 18, verano 2020-2021, pp. 40-86. Disponible en <https://revistas.unlp.edu.ar/ReDeA/issue/view/788/ReDeA%20Nro.%2018%C2%B0>.

²⁸ [Comunicado de Prensa N° 23/102](#), "El Directorio Ejecutivo del FMI concluye la cuarta revisión del acuerdo en el marco del Servicio Ampliado del FMI para Argentina", 1/4/2023.

Gráfico 3. Perfil de vencimientos de la deuda reestructurada*



*Programa EFF 2022.

En miles de millones de US\$.

Fuente: OPC.

¿Por qué no se puede pagar la deuda a costa de los derechos?

A menudo se considera que el principio que establece que los acuerdos deben honrarse* es una norma general y absoluta. Sin embargo, una interpretación irrestricta de este principio es incompleta e inadecuada. Es necesario matizarlo debido al estrecho vínculo que tienen la deuda y los derechos humanos. Su interpretación no puede implicar que el pago de la deuda deba hacerse cueste lo que cueste, en tanto ninguna institución podría seriamente aspirar a estar por encima del derecho internacional de los derechos humanos.

Los derechos humanos exigen a los Estados deudores una serie de obligaciones. Por ejemplo, deben llevar a cabo una evaluación de impacto de la deuda (y de las políticas y reformas económicas asociadas) sobre los derechos humanos, y considerar seriamente sus conclusiones, priorizando siempre la opción que sea menos lesiva para los derechos de la población y movilizándolo al máximo los recursos disponibles.

La creciente importancia que se asigna a la sostenibilidad como un principio del derecho de la deuda soberana es compatible con las nociones basadas en los derechos humanos. Ello implica que los acuerdos vinculados a la deuda deberían contemplar la capacidad de crecimiento y reembolso de los países deudores, así como sus impactos en los derechos económicos, sociales y culturales de la población, y sobre el derecho al desarrollo y el medio ambiente.

*Principio conocido como *pacta sunt servanda*. Para más información, consultar la publicación de la FES, S. Arelovich et al., *La deuda en nuestras vidas*, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/16521.pdf>

PROPUESTAS

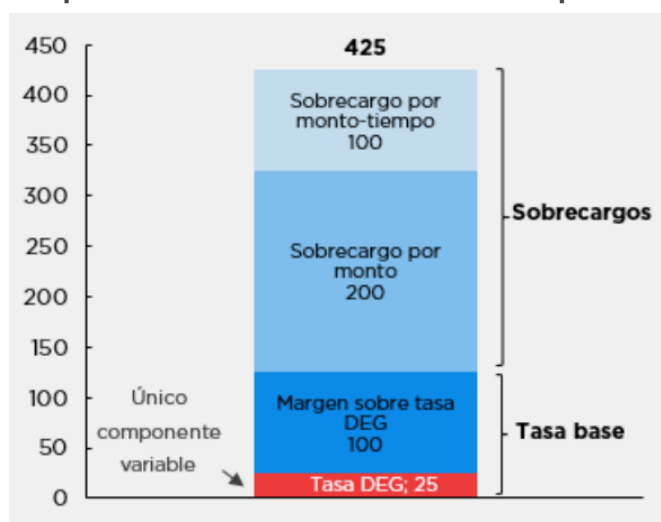
Para armonizar las obligaciones internacionales en materia de deuda y de derechos humanos es fundamental pensar alternativas de alivios a la deuda y que los acreedores asuman una posición de corresponsabilidad en la solución del problema de la deuda externa. Esto es especialmente aplicable a la deuda argentina con el FMI, originada en el *stand by* aprobado en 2018 por un monto extraordinario, que se destinó principalmente a financiar una gran salida de capitales, algo que prohíbe expresamente el Convenio Constitutivo del organismo.

Desde el principio fue evidente que el cronograma de repago era imposible de cumplir, y que la deuda argentina no era sostenible. Sin embargo, el FMI no asumió la corresponsabilidad de otorgar este préstamo desmesurado. Aun así, se debe recordar que, llegado un punto dilemático, **el Estado siempre tiene la obligación de priorizar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos frente a su población antes que reembolsar el total de la deuda: la economía debe estar al servicio de las personas, no al revés.** Por ello, se proponen las siguientes medidas:

5. ALIVIOS A LA DEUDA

- A. **Exigir la eliminación de los sobrecargos del FMI** que duplican la tasa de interés del organismo. Esta carga se agrava con el alza generalizada de las tasas de interés que sirven de base de cálculo de las del FMI. Además de los perjuicios para las arcas fiscales, los sobrecargos representan un ingreso extraordinario para el organismo que no se justifica, dado el carácter de acreedor preferente que ejerce en la práctica. Los sobrecargos no cubren, así, ningún riesgo de impago.

Gráfico 4. Composición de la tasa de interés de los préstamos del FMI*



*En puntos básicos.

** Derechos Especiales de Giro (DEG).

Fuente: Oficina de Presupuesto del Congreso.

- B. **Impulsar una renegociación que contemple la reducción de la deuda en una medida proporcional a la necesidad fiscal** para poder asegurar la realización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.
- C. **Negociar un canje de deuda por acción climática.** Los acreedores financieros son a su vez deudores climáticos (los Estados miembros del Directorio del FMI han contribuido más que Argentina a la crisis climática) y Argentina es deudora financiera y acreedora climática. Así como las metas de financiamiento climático acordadas en Copenhague en 2009, se podría pensar en la posibilidad de efectuar un canje de deuda por acción climática, sin que ello implique el aumento de condicionalidades.

6. FORTALECIMIENTO DE LA POSICIÓN NEGOCIADORA

- A. **Incorporar la perspectiva de derechos humanos a la política de deuda.** Jerarquizar las obligaciones del Estado para con su población en materia de derechos humanos, tanto en las negociaciones como en el discurso público, puede favorecer la posición negociadora de Argentina y contribuir a que la deuda deje de pagarse a costa de derechos sociales y económicos de la población más vulnerable.
- B. **Promover la articulación con otros Estados deudores.** Aunque las deudas de los países tengan múltiples especificidades, es posible advertir rangos de cooperación en el intercambio técnico, legal, la definición de lineamientos comunes de negociación y también el impulso a iniciativas de alivios o canjes. **La situación ideal sería contar con un grupo de países deudores que negocie de manera coordinada, tal como lo hacen los acreedores.**

7. TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN EN LAS DECISIONES SOBRE DEUDA

- A. **Realizar evaluaciones de impacto de la deuda y de las políticas y reformas económicas asociadas a ella sobre los derechos humanos.**
- B. **Considerar los resultados de las evaluaciones de impacto para escoger alternativas que no impliquen retrocesos en la garantía de los derechos de la población.**
- C. **Realizar una auditoría participativa, integral e independiente de la deuda.**

Para la mayor parte de la población, los detalles técnicos del proceso de endeudamiento son extremadamente complejos y de difícil acceso. Dado el impacto del endeudamiento público sobre la vida de las personas, la población debería poder participar de manera significativa en los debates de políticas y toma de decisiones sobre la deuda soberana. Una auditoría permitiría visibilizar el impacto de la deuda en la vida cotidiana de las personas y aportar

a que la población participe de manera significativa en los debates de políticas y toma de decisiones. Antecedentes relevantes como la Auditoría Especializada sobre Deuda Pública²⁹ elaborada por la Auditoría General de la Nación, que realiza un análisis en clave contable y financiero, son un soporte imprescindible para fortalecer un proceso participativo.

GASTO PÚBLICO EQUITATIVO

El impacto de la acción estatal sobre la pobreza, el crecimiento y el desarrollo depende, entre otros factores, del nivel y progresividad del gasto público. Si bien en Argentina la política de gasto contribuye significativamente a la reducción de la desigualdad y la pobreza³⁰, todavía **presenta características ineficientes e inequitativas.**

Con respecto a la ineficiencia en el gasto, encontramos, en términos generales, desafíos en materia de transparencia, planificación y gestión presupuestaria. Si bien es posible monitorear la ejecución del presupuesto de la Administración Pública nacional con una actualización casi diaria y ha habido muchos avances en la identificación de las políticas destinadas a garantizar derechos³¹, no existe el mismo nivel de detalle en la información disponible ni en las instancias de control y rendición de cuentas para los fondos de empresas estatales y los fondos fiduciarios. También subsisten déficits en la forma en que se diseñan y gestionan los programas, así como en la calidad de los datos que se producen a partir de dicha gestión, que impiden evaluar los impactos concretos de las políticas en sus destinatarios y destinatarias. Salvo casos excepcionales, no hay indicadores confiables que permitan medir y revisar con precisión los resultados de la gestión del gasto, y las evaluaciones existentes son escasas.

Por otra parte, **el Estado deja de percibir ingresos debido a exenciones tributarias que operan en un marco de alta opacidad.** El propio Estado los define como una transferencia de recursos públicos implementada a través de una reducción de las obligaciones tributarias en lugar de un gasto directo.³² **Se estima que el 2,5% del PBI³³ se destina anualmente a sostener gastos tributarios que, a diferencia de los gastos directos, no se revisan, evalúan ni justifican.** Mientras que el presupuesto asociado a gastos directos (por ejemplo,

²⁹ Ver informe de la AGN, “Deuda Pública. Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la Solvencia y la Sostenibilidad”, en <https://www.agn.gob.ar/informes/Informe-063-2023>

³⁰ J. C. López del Valle *et al.*, *Fiscal Policy, Income Redistribution and Poverty Reduction in Argentina*, Documento de Trabajo N° 158. Departamento de Economía, Universidad de San Andrés. Disponible en <https://webacademicos.udesa.edu.ar/pub/econ/doc158.pdf>

³¹ Existen presupuestos transversales destinados a identificar el gasto en políticas de género, de niñez y adolescencia, de discapacidad, ambientales y de atención al cambio climático. Ver: <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/analisis-transversales-home>. También existe una plataforma interactiva que visibiliza el presupuesto nacional destinado a cerrar las brechas de desigualdad, expone estas brechas y permite identificar los recursos orientados a reducirlas, y hacer un seguimiento de su ejecución. Ver “Presupuesto abierto con Perspectiva de Género y Diversidad”, ME, <https://presupuesto-genero.argentina.gob.ar/>

³² Ministerio de Economía de la Nación, “Informe sobre gastos tributarios. Estimación para los años 2021-2023”, septiembre 2022, https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_sobre_gastos_tributarios_anos_2021-2023.pdf

³³ “Gastos tributarios”, <https://www.argentina.gob.ar/economia/ingresospublicos/gastotributarios>

el financiamiento de la prestación Alimentar) tiene seguimiento a través de la plataforma Presupuesto Abierto, monitoreo trimestral de metas físicas e indicadores de resultados, es sometido a auditorías internas y externas y están regulados por la Ley de Administración Financiera, de los gastos tributarios solo se publican estimaciones sobre sus costos económicos pero no se calcula la pérdida real de recaudación. Tampoco se evalúa su efectividad para alcanzar los objetivos que se proponen ni se publican los datos de las personas y empresas beneficiadas debido a que son protegidos por el secreto fiscal. En consecuencia, **existen privilegios fiscales que perduran en el tiempo sin ser revisados a la vez que se postergan políticas públicas urgentes bajo el argumento de falta de recursos para financiarlas.**

¿GASTOS TRIBUTARIOS O TRANSFERENCIAS PRIVILEGIADAS?

Se denomina gasto tributario al monto de ingresos que el Estado deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo diferencial con el fin de beneficiar a ciertos contribuyentes o favorecer el desarrollo de determinadas actividades, zonas o consumos. Implica, por lo tanto, una transferencia de recursos públicos implementada a través de una reducción de las obligaciones tributarias, en lugar de un gasto directo. Representa un beneficio para algunos contribuyentes y, como contraparte, una pérdida de recaudación para el Estado. Algunos gastos tributarios, como la deducción del IVA en alimentos a sectores de bajos ingresos, pueden reducir la desigualdad; pero muchos otros, como las exenciones del pago de impuesto a las ganancias al Poder Judicial o el régimen de promoción de la actividad minera, benefician a sectores de altos ingresos y no tienen justificaciones adecuadas.

Mientras que los datos de quienes reciben transferencias directas –como el Potenciar Trabajo– fueron considerados de interés público por la Justicia, los de personas y empresas que pagan menos impuestos a través de gastos tributarios –como los que se aplican a empresas de tecnología o mineras– se mantienen ocultos porque la AFIP prioriza un interés netamente privado como el derecho a la intimidad y la tranquilidad del contribuyente por sobre el interés público en el control de la gestión de los recursos públicos.

Con respecto a la inequidad, **estimaciones recientes señalan que 54% de las transferencias y 74% de los subsidios recaen en sectores medios y altos.**³⁴ A la vez, las políticas de protección social más progresivas no alcanzan para garantizar los derechos básicos de una parte importante de la población: la pobreza afecta a casi 40% de las

³⁴ Ver J. C. López del Valle *et al.*, *Fiscal Policy*, cit., <https://webacademicos.udesa.edu.ar/pub/econ/doc158.pdf>. Las y los autores concluyen que el gran impacto redistributivo en Argentina es principalmente el resultado del tamaño del gasto y no de su progresividad general. Indican que los altos niveles de gasto y el destino desproporcionado de los subsidios a los deciles superiores de la distribución del ingreso tienen grandes costos en términos de estabilidad macroeconómica, eficiencia y crecimiento, que, a su vez, retroalimentan a una mayor pobreza, haciendo parte de este esfuerzo distributivo contraproducente. Entre las intervenciones de gasto que más contribuyen a reducir la desigualdad y la pobreza se destacan la moratoria previsional, las pensiones no contributivas y la AUH. En cuanto a las transferencias en especie, las más igualadoras son la sanidad pública y la inversión en educación primaria y secundaria, en ese orden. El menos igualador es el gasto en educación terciaria.

personas y 8% vive en la indigencia, sin los recursos suficientes para cubrir una Canasta Básica Alimentaria (CBA).

En estas propuestas nos enfocaremos en aquellas políticas sobre las cuales quienes integramos este espacio consideramos tienen probada trayectoria e investigación, y sobre las cuales pueden hacer aportes sustantivos para su mejora e implementación: el gasto orientado a los derechos de las niñas, a la constitución de un sistema de cuidados y al financiamiento del sistema previsional.³⁵

La pobreza empeora severamente cuando se trata de niñas, niños y adolescentes (NNA): 54,6% son pobres y 12,2% crecen en situación de indigencia.³⁶ Esta situación afecta especialmente a las familias monomarentales y se refuerza aún más si consideramos otras dimensiones de la pobreza y condiciones de interseccionalidad, como por ejemplo la discapacidad. La principal política pública destinada a reducir la pobreza y la indigencia infantil consiste en la transferencia de ingresos por parte del Estado a familias con NNA. Estas se dividen en tres subsistemas: (i) Asignación Universal por Hijo/a (AUH) para quienes trabajan en la informalidad y perciben bajos ingresos; (ii) Asignaciones Familiares (AAFF) para quienes tienen empleos registrados –lo que incluye, en principio, desde ingresos bajos hasta ingresos medios–; (iii) deducción de impuesto a las ganancias para quienes tienen altos ingresos. En este escenario también adquirió una importancia fundamental la prestación Alimentar, que es la política social que más dinero transfiere para NNA de hasta 14 años que perciben AUH, con la salvedad de que disminuye su monto por niña/o según aumentan la cantidad de hermanas/os.

Aunque la mayoría de NNA están incluidas/os en algún subsistema, lo cierto es que la política pública presenta algunas deficiencias que deben ser atendidas. En particular: (i) el diseño parte desde una perspectiva adultocéntrica que considera principalmente la situación laboral de los adultos; (ii) en muchos casos, genera desigualdades por carecer de un criterio progresivo que permita distribuir recursos según la vulnerabilidad de los grupos –por ejemplo, adolescentes que solo perciben la AUH reciben menos dinero del Estado que quienes deducen ganancias–; (iii) las prestaciones son insuficientes para asegurar un ingreso mínimo (CBA) a NNA que crecen vulnerabilizadas/os; (iv) la Prestación Alimentar excluye adolescentes, carece de jerarquía legal y fórmula de ajuste, lo que la hace inestable por estar sujeta a la discrecionalidad del Poder Ejecutivo. Estos problemas dan cuenta de un sistema complejo, detrás del cual se esconden inequidades en el acceso y el monto de las transferencias que reciben NNA.

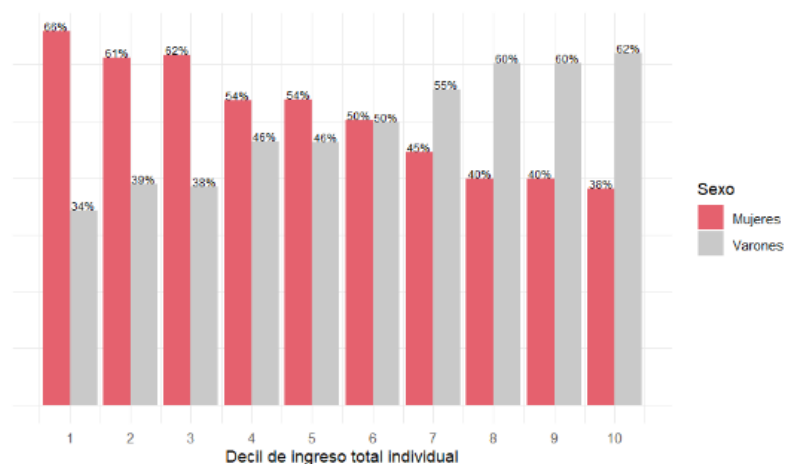
A su vez, **la pobreza se encuentra feminizada.** El primer decil de ingreso (es decir, el 10% de la población más pobre) se compone de 66% de mujeres y 34% de varones mientras que el último (el 10% más rico) muestra una composición inversa. En gran parte, esto se debe a la

³⁵ Somos conscientes de que en este documento quedan fuera de tratamiento políticas públicas sumamente relevantes, como las vinculadas con el acceso a la salud y a la educación. Además de tratarse de temas en los que la conformación actual del espacio no es experta, se trata de políticas con una gran incidencia provincial, y aquí se priorizan recomendaciones sobre la política fiscal nacional.

³⁶ INDEC, *Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos*. Segundo semestre de 2022. Disponible en https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_03_2302A7EBAFE4.pdf

injusta distribución de las tareas de cuidado, que afecta a las mujeres en su autonomía, inserción en el mercado laboral y, por lo tanto, en el acceso a ingresos y riqueza.

Gráfico 5. Población perceptora de ingresos desagregada por sexo



1º trimestre 2023

Fuente: Ecofemidata en base a EPH-INDEC.

Las mujeres dedican en promedio 6,4 horas por día al trabajo doméstico mientras que los varones 3,4.³⁷ La diferencia se incrementa en los hogares con niñas y niños de hasta 6 años. El hecho de que más del 80% del total de niños y niñas de hasta 2 años no asiste a un centro de cuidado infantil agrava esta situación.³⁸ Por último, la feminización de las tareas de cuidado se replican en el ámbito comunitario: hay aproximadamente 35.000 cocineras que trabajan en 5.000 comedores en todo el país sin remuneración o a cambio de remuneraciones precarias.³⁹ Luego, la desigualdad se manifiesta en el mercado de trabajo⁴⁰: la tasa de desocupación fue de 6,5% para los varones y 7,8% para las mujeres; la de informalidad, 39,4% para mujeres y 35,7% para varones; y los varones percibieron 24,6% más de ingresos personales que las mujeres⁴¹. Por su parte, las estadísticas muestran que la formalidad en el empleo suele mejorar el acceso a la seguridad social, a relativamente más altos ingresos y menor desigualdad salarial entre varones y mujeres. Así, durante el mismo periodo, la brecha de género en los ingresos fue de 16,5% en el sector formal y ascendió a

³⁷ INDEC, Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) 2021. Disponible en <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-31-117>

³⁸ *Infraestructura del cuidado. Aporte para la toma de decisiones: obras públicas, género y niñez*, Documento de trabajo N° 1, Ministerio de Obras Públicas, 2021. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/serie_de_documentos_de_trabajo_n_1_infraestructura_de_cuidado_os_25-01-2021.pdf

³⁹ Según datos de *La Poderosa*, “¡Se pica y no es cebolla!”, 5/6/2023, <https://lapoderosa.org.ar/2023/06/se-pica-y-no-es-cebolla/>

⁴⁰ La información estadística que proveen las fuentes oficiales conserva su matriz cisgénero. Esto quiere decir que las únicas opciones con las que se cuentan son mujer-varón. Esto no quiere decir que puede incluir respuestas de personas no cisgénero que utilizan estas formas, pero no es posible contar con información diferencial.

⁴¹ CEPA, “El 8M en perspectiva económica: de las brechas de género como desafío estructural, a las herramientas presupuestarias como forma de avanzar (2019-2022)”, 3/3/2023, <https://centrocepa.com.ar/informes/383-el-8m-en-perspectiva-economica-de-las-brechas-de-genero-como-desafio-estructural-a-las-herramientas-presupuestarias-como-forma-de-avanzar-2019-2022>

34,6% en el sector informal.⁴² Dicho esto, una redistribución más justa de las tareas de cuidado emerge como condición para reducir las brechas de género de manera estructural.

Sin embargo, **la provisión actual de servicios de cuidado, tanto del mercado (en guarderías en los lugares de trabajo, por ejemplo) como del Estado (en escuelas u hospitales públicos), es deficiente, de mala calidad y con grandes disparidades territoriales.** Además, el régimen de licencias vigente –90 días para la persona gestante, 2 días para la persona no gestante y sin licencia para padres adoptantes– cubre solo 18% de los nacimientos totales y se encuentra por debajo de las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En mayo de 2022, el Poder Ejecutivo Nacional envió al Congreso el Proyecto de ley Cuidar en Igualdad, que propone la creación del Sistema Integral de Políticas de Cuidados de Argentina (SINCA), con el que busca asegurar la provisión, socialización y reconocimiento de servicios de cuidado. Entre otras medidas, el Proyecto propone la ampliación de licencias por maternidad, paternidad y adopción, establece que el Ministerio de Obras Públicas debe destinar al menos 8,5% de su presupuesto anual a la ampliación de la infraestructura pública de cuidados y crea un registro nacional de espacios de cuidados comunitarios.⁴³

Por su parte, el sistema previsional constituye la política de mayor peso presupuestario. Aproximadamente 65% del gasto nacional suele destinarse a servicios sociales y, dentro de esta finalidad, la función con mayor participación es la de seguridad social. Ha representado, aproximadamente, dos quintas partes del presupuesto total de los últimos años. Si bien actualmente el sistema previsional nacional es 20% mayor al promedio de lo erogado en la segunda mitad de la década del noventa y muestra una recuperación sustantiva de los haberes mínimos y medio –tocando un techo en el periodo 2013-2015–, a partir de 2018 inició un periodo de caída en términos reales.⁴⁴

Actualmente, estos recursos se administran a través de un complejo entramado de subsistemas que operan en simultáneo. **El sistema previsional argentino está compuesto por un sistema nacional que tiene un régimen general con diferentes subregímenes de excepción⁴⁵; sistemas provinciales organizados en torno al empleo estatal provincial; y regímenes profesionales provinciales. El sistema nacional representa más de tres cuartas partes del gasto previsional agregado y tuvo un origen contributivo, en el cual el acceso a las prestaciones se determinaba por el tiempo de servicios con aportes en el empleo formal.** En la actualidad, dicha condición se ha flexibilizado a través de las moratorias previsionales, que determinan una deuda por los aportes faltantes y habilitan su pago a través de una alícuota debitada del haber mensual. Si bien esto ha

⁴² *Ibidem*.

⁴³ A pesar de haber sido presentado por el Ejecutivo, el Proyecto estuvo un año sin ser tratado en el Congreso. En mayo de 2023, las comisiones de Mujeres y Diversidad, Trabajo y Previsión y Seguridad Social comenzaron el tratamiento de este (solo en lo que refiere a licencias) y otros proyectos conexos de manera conjunta.

⁴⁴ Los cambios en la fórmula de movilidad previsional, la profundización de la inestabilidad macroeconómica y el incremento de la inflación, así como la caída de los salarios reales y su impacto en la movilidad previsional han impulsado dicho deterioro.

⁴⁵ CIPPEC, *Documento de Políticas Públicas*, N° 230, mayo 2021, “Los regímenes previsionales de excepción en Argentina”, <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2021/05/230-DPP-PS-Los-regi%CC%81menes-previsionales-de-excepcio%CC%81n-en-Argentina-Rofman-....pdf>

hecho al sistema más equitativo, son herramientas de corta duración e institucionalmente débiles.

En paralelo a las moratorias previsionales se ha instaurado un sistema no contributivo para el caso de personas adultas mayores (la Pensión Universal para el Adulto Mayor [PUAM]) o con discapacidad (denominada “por Invalidez Laborativa”) que se encuentra condicionado a una evaluación de carácter económico de los y las solicitantes, y en ningún caso alcanzan el haber jubilatorio mínimo (la PUAM equivale al 80% y la pensión para personas con discapacidad al 70%⁴⁶). **En el sistema previsional persiste una situación contradictoria: aunque gran parte de su financiamiento es no contributivo, el acceso y la determinación del haber (inalterados desde 1994) siguen basándose principalmente en una concepción contributiva y asociada al ingreso laboral del pasado.** En 2021, los llamados recursos de la Seguridad Social se componían: 61%, Aportes y Contribuciones; recursos tributarios, el restante 39%⁴⁷. Incluso, si se consideraran las transferencias del Tesoro (las contribuciones figurativas), los Aportes y Contribuciones representan 41% de los recursos de la ANSeS y los que proviene de Rentas Generales no contributivas representan 59%⁴⁸. Como resultado, tenemos un sistema complejo e inequitativo, con haberes que resultan insuficientes para garantizar los derechos de las personas mayores. Así, en diciembre de 2022, 63% de las personas que integraban el sistema previsional recibían una jubilación menor o igual al haber mínimo⁴⁹; el 21%, entre uno y dos haberes; y el 16% por encima de dos⁵⁰.

Al tratarse de una de las más importantes herramientas para garantizar un piso mínimo de derechos en una economía con alta informalidad como la Argentina, repensar el sistema de seguridad social requiere de una transformación profunda, amplia y coordinada.

⁴⁶ La PUAM es fuertemente criticada debido a que promueve la segmentación en “jubilados de primera y de segunda”; además, obliga a las mujeres a esperar 5 años más, ya que se requieren 65 años y no 60. La pensión para personas con discapacidad fue declarada inconstitucional por vulnerar distintos derechos previstos en la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad. Fallo de la Cámara Federal de la Seguridad Social, sala 2ª, 15/3/2019, “Asociación REDI y otros c/ EN-Ministerio de Desarrollo Social s/amparos y sumarisimos” (expte. 39031/2017). Además, su monto no permite a las personas con discapacidad cubrir necesidades básicas.

⁴⁷ Carpenter; Sergio, “Consideraciones sobre la situación financiera de la previsión social argentina”, revista *Pesquisa e Debate*, vol. 34, nro. 1 (2022), pp. 26-48. Disponible en https://www.iade.org.ar/system/files/consideraciones_sobre_la_situacion_financiera_de_la_prevision_social_argentina_0.pdf

⁴⁸ Según datos de ANSeS:

<https://www.anses.gov.ar/sites/default/files/archivo/2023-03/ISSFinanciero2sem2022.xlsx>

⁴⁹ El haber previsional mínimo, a junio de 2023, es de \$70.938.

⁵⁰ En base a estadísticas de la ANSeS.

PROPUESTAS

8. MEJORAS Y REFORMAS EN POLÍTICAS EXISTENTES

A. Asegurar una protección social suficiente para las infancias y adolescencias garantizando que se transfiera el valor de una Canasta Básica Alimentaria a cada NNA que percibe AUH y el primer tramo de AAFF.⁵¹

Para que las transferencias a NNA sean equitativas es necesario **garantizar que cada niña, niño y adolescente que se encuentra en situación de vulnerabilidad reciba una protección social suficiente para asegurar su alimentación básica**. Esta propuesta beneficiaría a más de 6.500.000 de NNA que reciben, al momento, AUH y AAFF 1. Considerar estos tramos de forma conjunta, además, evitaría desincentivos a la formalización en el empleo.

El monto único de actualización sería el de una CBA para un adolescente varón de 17 años, que es la más alta y equivale al 1,04 de una CBA para adulta/o. Este parámetro fue elegido para asegurar que en todos los casos las y los NNA reciban lo necesario para alimentarse, independientemente del momento del desarrollo en el que se encuentren.

La propuesta tendría como consecuencia necesaria la incorporación de la Prestación Alimentaria en la AUH, lo que garantizaría una inversión estatal a través de un programa reconocido por ley. Esto eliminaría las diferencias actuales en la Prestación Alimentaria según la edad y la composición familiar, beneficiando también a adolescentes de 15 a 17 años y considerando a todos los niños, las niñas y adolescentes, sin importar la cantidad de hermanas/os. A nivel institucional facilitaría la transferencia en un solo organismo, la ANSeS.

El incremento de la inversión representa un 0,35% del PBI, lo que elevaría el sistema de protección social (comprendido por AUH, AAFF, deducción de ganancias y Prestación alimentar) del 1,76% al 2,11% del PBI. Equivaldría al 1,63% del presupuesto, en valores de 2022, lo que significa que el sistema en su conjunto pasaría a representar del 8,32% al 9,95% del presupuesto total.

B. Fortalecer la universalidad y equidad del sistema previsional

Como se anticipó, el sistema previsional argentino está atravesado por un conjunto de problemáticas que necesitan ser revertidas. El requisito de 30 años de aportes limita la posibilidad de jubilarse a la población que trabaja o trabajó en la informalidad; en los últimos 4 años, solo el 30% de las personas que se jubilaron cumplieron con esa condición. Entre 2019 y 2022 la cantidad de personas jubiladas permaneció estable mientras que las que accedían a la Pensión Universal para el Adulto Mayor se duplicó. Es necesario reconfigurar la fórmula de beneficio jubilatorio confirmando el acceso universal a la cobertura previsional. Por ello, se propone:

⁵¹ Las Asignaciones Familiares (AAFF) se dividen en cuatro tramos a partir de los cuales, a menores ingresos, mayor es la prestación que se percibe en su concepto. El primer tramo es, entonces, el grupo de menores ingresos.

i. Modificar las condiciones de acceso y la determinación del haber inicial, para acentuar y maximizar el carácter distributivo y solidario.

Reforzar el carácter distributivo del sistema mediante la incorporación de un porcentual por año de servicio variable –mayor cuanto menor sea el salario de base–. Esto también puede combinarse con un aumento de la Prestación Básica Universal (PBU) de forma tal de incrementar la tasa de reemplazo.

De esta manera se institucionalizarían los avances logrados en el acceso universal impulsado por la moratoria previsional y se profundizarían las tendencias positivas en términos de cobertura.

ii. Someter a estudio y evaluación la existencia del “doble beneficio” (jubilación y pensión), examinando alternativas prestacionales que permitan morigerar inequidades derivadas de la aplicación de los criterios contributivos.

iii. Mejorar la institucionalidad previsional para que permita realizar evaluaciones continuas sobre el desempeño de los regímenes especiales y diferenciales, así como de toda regla específica que incida en la distribución del ingreso previsional. Esta evaluación debe hacerse con el objetivo de conocer los impactos del sistema en su conjunto, actualizar necesidades y crear condiciones equitativas de acceso a las prestaciones.

iv. Realizar políticas tendientes a morigerar o neutralizar las tensiones financieras del sistema, una cuestión que en parte también es resultado de la informalidad, pues su vigor resta cobertura activa y recursos al financiamiento. Para ello es necesario incorporar recursos tributarios de carácter progresivo al financiamiento.

9. NUEVAS POLÍTICAS PARA GARANTIZAR CONDICIONES DE VIDA DIGNAS

A. Crear un sistema integral de cuidados que desarrolle, articule y promueva políticas, servicios y prestaciones de cuidado universales. Para ello se requiere:

- i. Ampliar las licencias tendiendo a la igualdad entre progenitores,** en particular:
 - a. implementar un esquema de licencias que garantice la cobertura a todxs lxs trabajadorxs, incluyendo aquellos bajo ley de contrato de trabajo (LCT), régimen agrario, autónomxs, monotributistas y monotributistas sociales (para personas gestantes, no gestantes y por adopción [126 días para gestantes⁵² y 90 días para no gestantes y adoptantes; extensiones por nacimientos o adopciones múltiples, con discapacidad o enfermedad crónica]);
 - b. implementar asignaciones parentales para personas gestantes monotributistas, monotributistas sociales y autónomas; y licencias para personas no gestantes monotributistas y autónomas.

⁵² Según recomendación OIT N° 191, sobre protección de la maternidad. Disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R191

Una medición sobre los impactos fiscales de estas medidas⁵³ indica que la ampliación progresiva de las licencias tendrá un costo equivalente al 0,14% del PBI en el primer año de implementación (actualmente es del 0,04%) y que el esquema completo implicaría un aumento en las necesidades de financiamiento equivalentes al 0,10% del PBI respecto del régimen actual. La ampliación de licencias libera tiempo de las personas cuidadoras para que, entre otras cosas, puedan insertarse en el mercado de empleo con mayor intensidad y con mejores condiciones. Estas acciones reducirían el desempleo y generarían un impulso al consumo, la demanda y actividad económica, promoviendo un círculo virtuoso en la recaudación impositiva.

ii. Cumplir con el compromiso de destinar anualmente al menos 8,5% del presupuesto del Ministerio de Obras Públicas a la ampliación de la infraestructura pública de cuidados del país.⁵⁴

La inversión pública en servicios de cuidado no es solo un compromiso de los Estados para garantizar el derecho al cuidado de todas las personas, sino que tiene un impacto económico positivo relevante. El sector tiene un potencial de generación de empleos de calidad a través de la construcción de espacios de cuidado, su atención y mantenimiento (según estimaciones de la OIT, una política que cubra para 2030 el déficit de servicios de cuidados en Argentina generaría cerca de 600.000 puestos de trabajo en educación, 450.000 en salud y 780.000 en el sector de cuidados de larga duración)⁵⁵.

iii. Asegurar el reconocimiento salarial para las cocineras comunitarias mediante la garantía de una remuneración mínima equivalente, como piso, al Salario Mínimo Vital y Móvil para las Cocineras Comunitarias y derechos laborales (licencias, aguinaldo, cobertura de riesgos del trabajo, acceso a jubilación y espacios de cuidado).

10. GASTOS TRIBUTARIOS JUSTOS Y TRANSPARENTES

Para revertir los déficits de acceso a información de calidad, rendición de cuentas y equidad de los gastos tributarios se propone:

A. Revisar las exenciones en normas de impuestos y regímenes de promoción económica (especialmente minera) vigentes. La revisión debe hacerse con

⁵³ ELA (Equipo Latinoamericano de Justicia y Género) - UNICEF Argentina, *¿Por qué Argentina necesita un sistema nacional integral de cuidados?*, disponible en <https://www.unicef.org/argentina/media/15466/file/%C2%BFPor%20qu%C3%A9%20Argentina%20necesita%20un%20sistema%20nacional%20integral%20de%20cuidados?.pdf>

⁵⁴ *Presupuesto con perspectiva de género*, Ministerio de Obras Públicas, disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/presupuesto_con_perspectiva_de_genero_del_mop_-_reporte_se_mestral_-_2021_y_1deg_sem_2022_-_dnt_mop.pdf

⁵⁵ G. Marzonetto, N. Méndez Santolaria, M. L. Ojeda, M. Pérez Neira, M. P. Ramos, C. Rodríguez Enríquez y C. A. Romero, *Inversión pública en servicios de cuidado en Argentina: Cobertura de déficits, generación de empleo, esfuerzos fiscales e impactos económicos*, Oficina de país de la OIT para la Argentina, Buenos Aires, 2022. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_859319.pdf

enfoque de derechos humanos y perspectiva de género⁵⁶, evaluando la efectividad del gasto tributario y midiendo la manera en que cada uno de los beneficios existentes (o al menos los más representativos) permiten alcanzar los objetivos que se proponen.⁵⁷ Se recomienda la creación de un consejo u organismo con mandato específico a estos fines.

B. Regular buenas prácticas para la aprobación de gastos tributarios mediante procesos transparentes, con criterios claros, objetivos y medibles que permitan su posterior evaluación. Debe haber una justificación para establecer o mantener cualquier tipo de trato impositivo preferencial y debe evaluarse el cumplimiento de sus objetivos para decidir su continuación, revisión o eliminación. A la vez, deben priorizarse entre sus objetivos aquellos tendientes a promover la igualdad socioeconómica y de género.

C. Carácter público de la información sobre beneficiarios de regímenes promocionales. De esta forma se aplicaría el mismo estándar a los datos de todas las transferencias de recursos, las directas y las indirectas.

- i. Requerir a las empresas beneficiarias de regímenes promocionales la presentación pública de balances o de informes país por país (en el caso de empresas que formen parte de grupos económicos transnacionales).
- ii. Requerir la presentación pública de accionistas y beneficiarios finales de empresas beneficiarias de regímenes promocionales.

D. Eliminar las exenciones del impuesto a las ganancias que se aplican a magistrados, funcionarios y empleados del Poder Judicial de la Nación, las provincias y el Ministerio Público de la Nación nombrados antes de 2017. Actualmente representa el 0,16% del PBI.

⁵⁶ ACIJ, Programa de Justicia Fiscal, *Recomendaciones para una regulación de los gastos tributarios con enfoque de derechos*, <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2020/09/Recomendaciones-para-una-regulacio%CC%81n-de-los-gastos-tributarios-con-enfoque-de-derechos-.pdf> y https://dev.cesr.org/sites/default/files/2022/Declaracion_conjunta_Gastos_tributarios_en_Argentina.pdf

⁵⁷ Ver, por ejemplo, lo realizado por España en términos de revisión de beneficios fiscales: <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Varios/31-03-22-Informe-Revision-Beneficios-Fiscales-2021.pdf>