

10 PROPUESTAS DE POLÍTICA FISCAL PARA UNA SOCIEDAD MÁS EQUITATIVA

POLÍTICA FISCAL PARA LA EQUIDAD: **10 PROPUESTAS PARA UNA SOCIEDAD MÁS JUSTA**

Introducción.....	1
Impuestos progresivos.....	2
Propuestas.....	4
1. Reformas y mejoras sobre impuestos y medidas existentes.....	4
2. Nuevos espacios fiscales.....	5
Transparencia y control de los abusos fiscales.....	6
Propuestas.....	9
1. Reformas y mejoras sobre instrumentos existentes.....	9
2. Nuevas medidas de transparencia fiscal.....	10
Deuda pública con enfoque de derechos.....	11
Propuestas.....	12
1. Alivios a la deuda.....	13
2. Fortalecimiento de la posición negociadora.....	13
3. Transparencia y participación en las decisiones sobre deuda.....	14
Gasto público equitativo.....	14
Propuestas.....	18
1. Mejoras y reformas en políticas existentes.....	18
2. Nuevas políticas para garantizar condiciones de vida dignas.....	20
3. Gastos tributarios justos y transparentes.....	21

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. 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, las vacunas, el personal de salud y los hospitales públicos, el sistema previsional y de protección social, incentiva algunas actividades económicas y productivas sobre otras, entre otras 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. El sistema fiscal argentino es una arena de disputa política que expresa, de diferentes maneras, relaciones de poder dentro de nuestra sociedad. 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 requieren de la intervención estatal 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 sea acorde a los compromisos de derechos humanos asumidos por la Argentina, 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 a la capacidad de pago de personas y empresas–, contar con mecanismos eficientes para controlar la evasión 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 nuestras 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, donde todas las personas tengamos vidas que merezcan ser vividas.**

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).

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

IMPUESTOS PROGRESIVOS

El sistema tributario es una herramienta fundamental para garantizar 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 el potencial redistributivo de la política fiscal al recaudar de manera ineficiente, insuficiente e inequitativa.**

La Constitución Nacional establece que el principio general de igualdad que debe regir en las cargas públicas (art. 16) pero **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 nacionales y subnacionales, como IVA e IIBB (que representan el 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 el 2,1% de la recaudación nacional y el 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 riquezas, donde las mujeres –7 de cada 10 personas del primer decil de ingreso son mujeres– y las niñas se encuentran sobrerrepresentadas. Es decir que la forma en que se recaudan los impuestos tiene sesgos de género.**

¿POR QUÉ EL IVA ES INJUSTO?

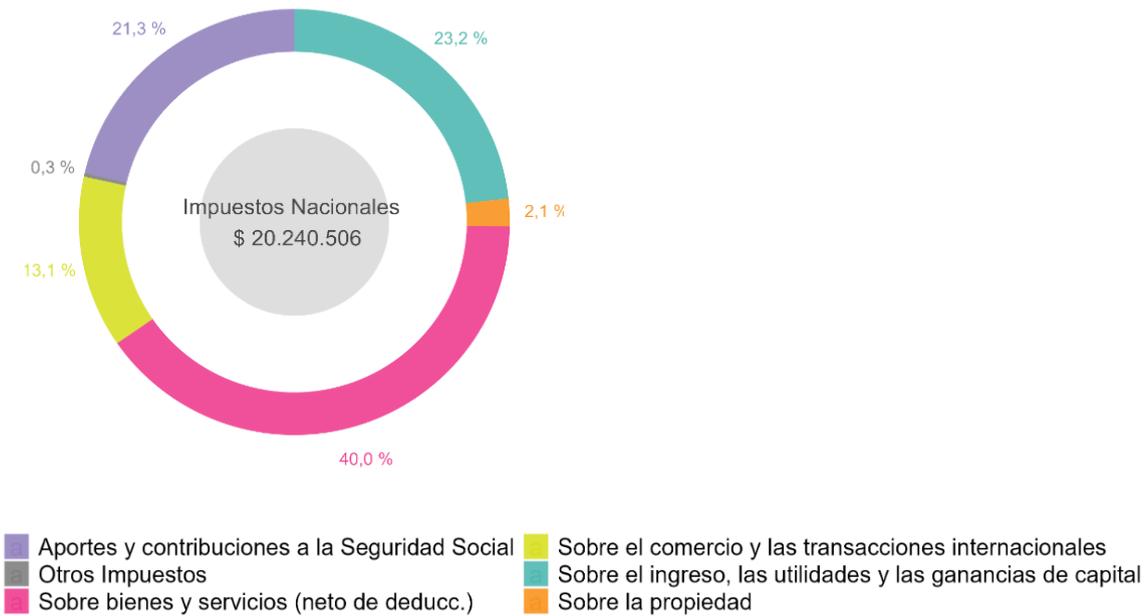
Para empezar, el IVA es un impuesto indirecto, ya que los responsables formales de su pago trasladan a precios la carga del impuesto. De esta manera, termina siendo soportado por las y los consumidores finales. Ahora bien, la manera en que se reparte la carga entre los consumidores no es equitativa. 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 más ingreso utilizan una parte para consumir y otra para invertir o ahorrar. De esta manera, los primeros destinan una proporción de su ingreso mucho más alta al pago de IVA que los segundos. Dicho de otra manera, para quienes menos tienen el pago de IVA representa un esfuerzo mucho mayor que para los más ricos.

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

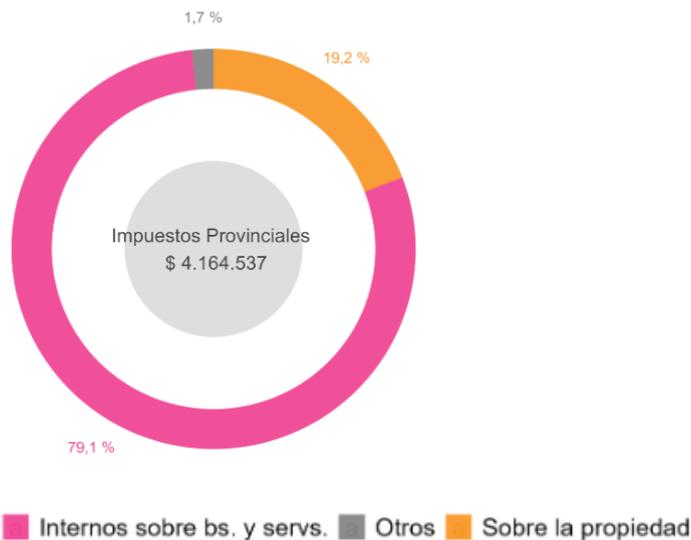
En Argentina, la regresividad del IVA se incrementa debido a que posee una tasa muy alta: en Ecuador es 12%, en Bolivia 13%, en México 16% y en Uruguay 22%³.

Composición de la recaudación nacional de impuestos (2022)



Fuente: Subsecretaría de Ingresos Públicos, Ministerio de Economía

Composición de la recaudación provincial de impuestos



Fuente: Subsecretaría de Ingresos Públicos, Ministerio de Economía

³ Fuente: FIEL (2015).

PROPUESTAS

Dado el carácter estratégico que tiene el sistema tributario en función de la captación 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 permite al organismo recaudador recalificar a 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). 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 de 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 en los casos donde se ha descentralizado a los municipios). Gravar de manera diferencial a los inmuebles urbanos ociosos y establecer contribuciones para la mejora del hábitat (plusvalía).
- c. **Ampliar la escala de alícuotas del impuesto a los bienes personales** con una tasa marginal máxima del 5% **y gravar inmuebles rurales** (hoy exentos). Incorporar a la base imponible la tenencia, posesión y similares, de bienes indirectos, para “transparentar” las estructuras off shore (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, un 45% para personas humanas.
- e. **Incrementar la alícuota de ganancias para la distribución de dividendos.**⁴ Actualmente es baja, del 7%, mientras en países OCDE, en promedio, está en el orden del 10% al 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 de 2017**, en particular en relación con la valoración de la

⁴ Los dividendos son los beneficios o utilidades que se distribuyen las empresas entre sus accionistas.

exportación de bienes con cotización (artículo 27), y la deducción de intereses (artículo 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 a 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 500 millones de dólares anuales y la recaudación del IVA por estas ventas fue del orden de los 110 millones de dólares (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.⁵

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

- a. Restablecer un impuesto sobre los activos de las empresas** (antes ganancia mínima presunta).
- b. Establecer un impuesto a la herencia o a la transmisión gratuita de bienes de carácter nacional.**
- c. Gravar todas las formas de renta financiera** (bonos, títulos, acciones, monedas digitales, compra-venta de inmuebles exceptuada la casa habitación) **con similares alícuotas al régimen general.**
- d. Establecer para las personas jurídicas una sobretasa adicional para las super-rentas o ganancias extraordinarias.**⁶
- e. Gravar adecuadamente la economía digital:**
 - i. Unificar alícuotas provinciales de los impuestos a los ingresos brutos.

⁵ 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), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

⁶ En conexión con el impuesto mínimo global y el pilar 2 de la OCDE. Ver apartado sobre transparencia y control de los abusos fiscales.

- ii. Modificar la ley de impuesto a las ganancias en lo referido a las retenciones a beneficiarios del exterior⁷ (artículos 5, 14⁸ y 104) y establecimiento permanente.⁹
- iii. Incorporar a los convenios para evitar la doble imposición la propuesta del UNTC (UN Tax Committee) de retención en la fuente.¹⁰ Para ello es necesario incorporar el concepto en el 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 IVA.¹¹

⁷ En relación con las retenciones al exterior definidas en los artículos 102 a 104 de la Ley de Impuesto a las Ganancias, refieren a una presunción de ganancia originada en fuente argentina. Para ello, el artículo 104 lista el nivel de esta presunción para cada tipo distinto de pagos al exterior. Aunque el inciso 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.

⁸ El artículo 14 de la Ley de Impuesto a las Ganancias referido a la ganancia de fuente argentina de películas y otras producciones debería incluir específicamente la presunción de ganancia que correspondería hacer en estos casos.

⁹ A los fines de poder gravar la economía digital, debe configurarse un supuesto de territorialidad. Para ello, debe entenderse que se configura un establecimiento permanente frente aun 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 artículo 5 de la Ley de Impuesto a las Ganancias.

¹⁰ La Ley de Impuesto a las Ganancias actualmente refiere a que la ganancia de 'fuente' argentina corresponde a la que proviene de los bienes situados o colocados o utilizados económicamente en Argentina.

¹¹ 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, existe una Resolución General de la AFIP con 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.

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.**¹² Las estimaciones son muy dispares según la metodología que se utilice. Por un lado, se calcula que debido al abuso tributario corporativo¹³ y a la evasión fiscal de riqueza financiera¹⁴ colocada en guaridas fiscales se pierden entre el 0.2 y 0.7% del PBI según el año que se analice, en 2021 y 2020, respectivamente¹⁵. Por otro lado, se estima que debido al desvío de ganancias de empresas multinacionales¹⁶ se pierde el 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 116.800 millones de dólares (equivalente al 21,6% del PBI), de los cuales 93.300 millones correspondían a bienes en el exterior, y que el Estado implementó renunciando a toda acción penal para esos bienes declarados en el país y en el exterior.¹⁷ **En valores absolutos, el resultado del blanqueo impulsado en 2016 fue uno de los más altos de la historia mundial¹⁸ y no se trata de una medida excepcional en nuestro país,** ya que en 40 años de democracia hubo blanqueos en muchos gobiernos (Alfonsín, Menem, Fernández de Kirchner, Macri y Fernández).

¹² Ver la investigación periodística global llevada a cabo por el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ) conocida en 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/>

¹³ 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 en base a 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 en base a una fórmula que las prorratee por la cantidad de empleados, salarios e ingreso de cada grupo multinacional tenga en cada jurisdicción. Ver: https://taxjustice.net/wp-content/uploads/2021/11/State_of_Tax_Justice_Report_2021_SPANISH.pdf

¹⁴ Este componente del cálculo se basa en la información del Banco de pagos Internacionales sobre depósitos bancarios transfronterizos.

¹⁵ Informe sobre el “Estado de la Justicia Fiscal 2021”, noviembre de 2021, elaborado por la Alianza Global para la Justicia Fiscal, Public Services International y Tax Justice Network.

¹⁶ Alex Cobham y Petr.Janský, “Global distribution of revenue loss from tax avoidance. Re-estimation and country results.” WIDER Working Paper 2017/55. United Nations University. UNU-WIDER. ICTD (marzo de 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 imponibles) fueran eliminadas como consecuencia de un aumento generalizado de las tasas impositivas promedio de las guaridas fiscales al nivel del país? Ver: <https://www.pagina12.com.ar/77492-las-multis-evaden-4-4-puntos-del-pib>

¹⁷ 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.

¹⁸ Ver: <https://www.infobae.com/economia/2017/04/04/el-blanqueo-ascendio-a-usd-116-800-millones-el-segundo-mas-importante-de-la-historia-mundial/>. 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.

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**.¹⁹ 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 el 10% de las exportaciones sectoriales.²⁰ 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 2.000 millones de dólares 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, y posibilitándoles ingresar las tarifas aduaneras, valorar las operaciones a los fines del impuesto a las ganancias y realizar la liquidación de la divisa en base a un precio de 360 días anterior al momento de la efectiva exportación²¹.

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 dicha conducta. Tanto el sector corporativo como el 1% más rico, 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 utilizados con fines legítimos, la opacidad existente también permite que se usen para canalizar flujos financieros ilícitos.²² 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 son las personas que controlan o se benefician de determinada persona o estructura jurídica. **Argentina cuenta con dos grandes sistemas normativos y gubernamentales para obligar y fiscalizar el 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 con alcance federal.**

En el ámbito internacional, y en relación con la lucha contra la evasión y la elusión corporativa, en octubre 2021 se logró un primer consenso dentro del Marco Inclusivo del G20/OCDE que contempla un impuesto mínimo a las empresas multinacionales cuyos

¹⁹ 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 cambiarias a través de mecanismos que posibilitan los pagos al exterior en concepto de retribución por operaciones intragrupo. Ver: <https://www.centrocultural.coop/revista/22/las-estructuras-de-precios-de-transferencia-utilizadas-para-la-minimizacion-del-impuesto>

²⁰ Véase Grondona y Burgos (2015); García Zanotti y Gaggero (2021); Kofman et al. (2022).

²¹ Véase <https://revistacrisis.com.ar/notas/la-madre-de-todas-las-rentas>

²² Tax Justice Network (TJN) y Fundación SES, 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-LATAM-2022-Tax-Justice-Network.pdf>

ingresos superen los 750 millones de euros (aunque también puede ser reducido el umbral por cada país, si así lo desean), 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.²³ 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.

A nivel regional se está llevando adelante un proceso liderado por el gobierno colombiano del cuál 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.²⁴ **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 la información intercambiada con fines fiscales.²⁵ 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. La norma 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.²⁶ 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.²⁷

A pesar de los avances, éstos 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 dichos mecanismos.**

²³ La propuesta consiste en que cada país legisle un “impuesto complementario”, en base al 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 ésta.

²⁴ https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/TributacionIncluyente/pages_TributacionIncluyente

²⁵ 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. Véase <https://www.oecd.org/tax/transparency/documents/transparencia-fiscal-en-america-latina-2023.pdf>

²⁶ La autoridad de aplicación, de aprobarse este proyecto será la AFIP, y regula 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.

²⁷ Lo hace bajo la forma de sociedades, cuentas o giros patrimoniales en plazas no colaborativas. Ver: 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. Disponible en: <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. Disponible en: <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2020/PDF2020/TP2020/4810-D-2020.pdf>

1. REFORMAS Y MEJORAS SOBRE INSTRUMENTOS EXISTENTES

a. **Sostener y profundizar el intercambio de información con otros países.**

Especialmente en lo relativo a:

- i. Plataformas digitales (intercambio automático suscripto en noviembre de 2022).
- ii. Intercambio automático de 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 la discusión sobre el intercambio automático en los foros internacionales.
- iv. Trabajar en la ampliación del 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 Este²⁸).

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.

2. 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

²⁸ <https://www.oecd.org/tax/transparency/what-we-do/technical-assistance/punta-del-este-declaration.htm>

permitiría efficientizar 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.**
- 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 jurisdicciones que otorgan estos beneficios.

DEUDA PÚBLICA CON ENFOQUE DE DERECHOS

En los años 2015 y 2016 la deuda externa pública y privada de Argentina se incrementó en un 260% y 130%²⁹, respectivamente. Luego, en junio de 2018, el país firmó un acuerdo *Stand by* (SBA) por 50.000 millones de dólares (ampliado a 57.100 millones 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 disímiles a los proyectados en el programa 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 FMI³⁰, 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.

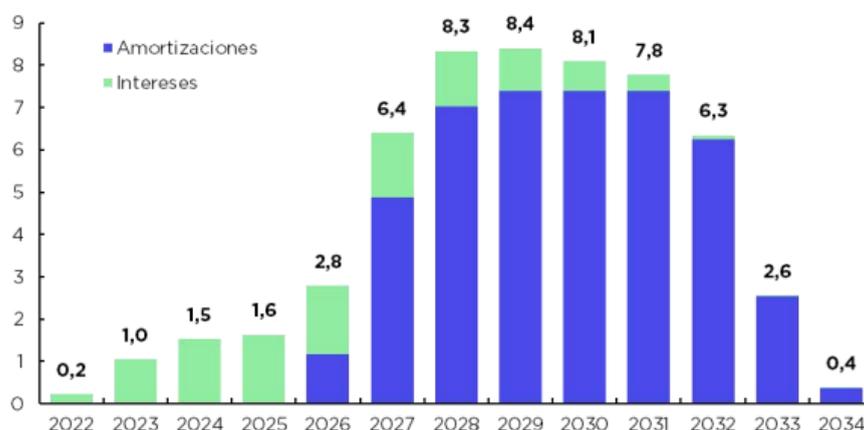
El Estado deberá enfrentar los mayores vencimientos entre 2026 y 2032 y es improbable que pueda hacerlo sin refinanciamiento o alivio, o caer en default, por lo que es esperable que debamos enfrentar nuevas negociaciones con el FMI. De cara a esas negociaciones, resulta fundamental tener en cuenta las 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.

²⁹R. Lampa y N. H. Zeolla, “Argentina 2015 - 2018: un ciclo corto de crecimiento impulsado por las finanzas”. *Voces en el Fénix*, N°78, enero 2019. Disponible en:

<https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/argentina-2015-18-un-ciclo-corto-de-crecimiento-impulsado-por-las-finanzas>

³⁰ [Comunicado de Prensa No. 23/102](#), “El Directorio Ejecutivo del FMI concluye la cuarta revisión del acuerdo en el marco del Servicio Ampliado del FMI para Argentina”, 01/04/2023.

Perfil de vencimientos de la deuda reestructurada*



*Programa EFF 2022.

En miles de millones de USD.

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 honrarse³¹ es una norma general y absoluta. Sin embargo, una interpretación irrestricta de esta norma es incompleta e inadecuada. Es necesario matizar este principio por el 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 ningún actor 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.

³¹ Principio conocido como *pacta sunt servanda*. Para más información, consultar la publicación de la FES, “La deuda en nuestras vidas”: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/16521.pdf>

PROPUESTAS

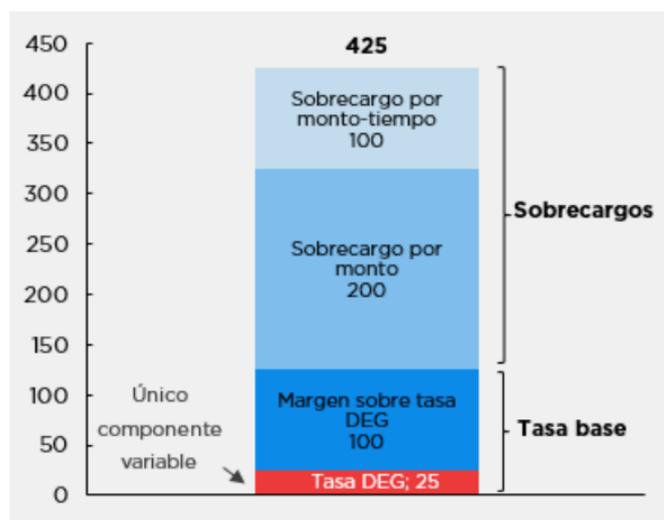
Para armonizar las obligaciones internacionales en materia de deuda y de derechos humanos, es fundamental pensar alternativas de alivios a la deuda y que los acreedores asuman una posición de co-responsabilidad en la solución del problema de la deuda externa. Esto es especialmente aplicable a la deuda argentina con el FMI, originada en el *stand by* aprobado en 2018 por un monto extraordinario, que se aplicó 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 co-responsabilidad de otorgar este préstamo desmesurado. Aún 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:

1. 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 el 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.

Composición de la tasa de interés de los préstamos del FMI*



*En puntos básicos.

- 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.

2. FORTALECIMIENTO DE LA POSICIÓN NEGOCIADORA

- a. **Incorporar la perspectiva de derechos humanos a la política de deuda.** Jerarquizar las obligaciones del Estado con su población en materia de derechos humanos, tanto en las negociaciones como en la narrativa pública, puede favorecer la posición negociadora de Argentina y contribuir a que la deuda deje de pagarse con 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 de deuda. **La situación ideal sería contar con un grupo de países deudores que negocie de manera coordinada, tal como lo hacen los acreedores.**

3. 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. La 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 sobre la deuda soberana. Antecedentes relevantes como la Auditoría Especializada sobre Deuda Pública³² 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.

³² Ver informe de la AGN: <https://www.agn.gob.ar/informes/Informe-063-2023>

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 pobreza³³, 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 han habido muchos avances en la identificación de las políticas destinadas a garantizar derechos³⁴, 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/as. 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.³⁵ **Se estima que el 2.5% del PBI³⁶ 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, 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; respecto a los gastos tributarios sólo 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, porque 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.**

³³ Ver <https://webacademicos.udesa.edu.ar/pub/econ/doc158.pdf>

³⁴ Existen presupuestos transversales destinados a identificar el gasto en políticas de género, de niñez y adolescencia, de discapacidad y de políticas 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: <https://presupuesto-genero.argentina.gob.ar/>

³⁵ Ministerio de Economía de la Nación (2022). Informe sobre gastos tributarios. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_sobre_gastos_tributarios_anos_2021-2023.pdf

³⁶ <https://www.argentina.gob.ar/economia/ingresospublicos/gastotributarios>

¿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. Representan 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 de 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 las 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 el 54% de las transferencias y el 74% de los subsidios recaen en sectores medios y altos.**³⁷ 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 el 40% de las personas y el 8% vive en la indigencia, sin los recursos suficientes para cubrir una Canasta Básica Alimentaria (CBA).

En este documento nos enfocaremos en aquellas políticas sobre las cuales quienes integran este espacio 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 niñeces, a la constitución de un sistema de cuidados y al financiamiento del sistema previsional.³⁸

³⁷ Ver <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.

³⁸ 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 pobreza empeora severamente cuando se trata de niñas, niños y adolescentes (NNA): el 54,6% son pobres y el 12,2% crecen en situación de indigencia³⁹. Esta situación afecta especialmente a las familias monomarentales y se refuerza aún más si consideramos otras dimensiones de la pobreza y las 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. Las políticas se dividen en 3 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 que disminuye su monto por niña/o según aumentan la cantidad de hermanas/os.

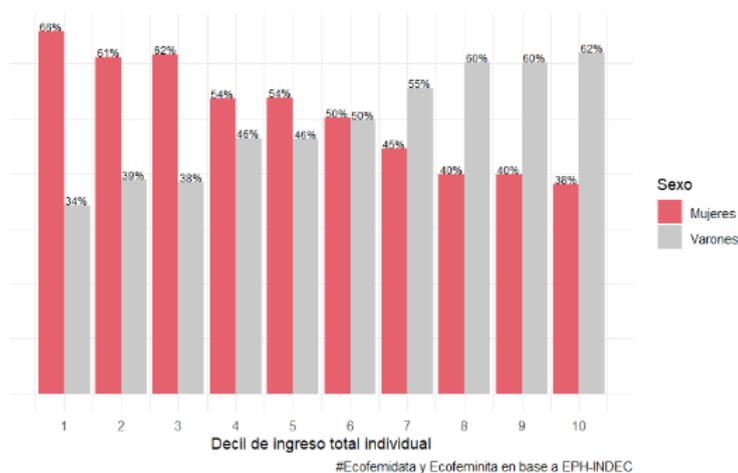
Aunque la mayoría de niñas, niños y adolescentes están incluidas/os en algún subsistema, lo cierto es que la política pública presenta algunas deficiencias que deben ser atendidas. En particular: (i) el diseño parte desde una perspectiva adultocéntrica que considera principalmente la situación laboral de las/os 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 hace inestable la prestación 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 los niños, niñas y adolescentes.

A su vez, **la pobreza se encuentra feminizada.** El primer decil de ingreso (es decir, el 10% de la población más pobre) se compone en un 64% de mujeres y en un 34% de varones mientras que el último (el 10% más rico) muestra una composición inversa. En gran parte, esto se debe a la injusta distribución de las tareas de cuidados, que afecta a las mujeres en su autonomía, inserción en el mercado laboral y por lo tanto en el acceso a ingresos y riqueza.

la conformación actual del Espacio no es experta, se trata de políticas con un gran componente provincial, y este documento prioriza recomendaciones sobre la política fiscal nacional.

³⁹ INDEC (2023). 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

Población perceptora de ingresos. Total de aglomerados urbanos. 1er trimestre 2023



Las mujeres dedican en promedio 6,4 horas por día al trabajo doméstico mientras que los varones 3,4 horas diarias.⁴⁰ 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 situación⁴¹. Por último, la feminización de las tareas de cuidado se replican en el ámbito comunitario: en el país hay aproximadamente 35 mil cocineras que trabajan en 5 mil comedores en todo el país sin remuneración o a cambio de remuneraciones precarias.⁴² Luego, la desigualdad se manifiesta en el mercado de trabajo⁴³: la tasa de desocupación fue del 6,5% para los varones y del 7,8% para las mujeres, la de informalidad del 39,4% para mujeres y 35,7% para varones y los varones percibieron un 24,6% más de ingresos personales que las mujeres⁴⁴. Por su parte, las estadísticas muestran que la formalidad en el empleo suele mejorar el acceso a la seguridad social, a relativamente mejores 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 34,6 en el sector informal.⁴⁵ Dicho esto, una redistribución más justa de las tareas de cuidado emerge como condición para reducir las brechas de género de manera estructural.

⁴⁰ INDEC (2022), Encuesta Nacional de Uso del Tiempo 2021. Disponible en: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-31-117>

⁴¹ Infraestructura del cuidado. Aporte para la toma de decisiones: obras públicas, género y niñez: Documento de trabajo N°1 de la Dirección Nacional de Transparencia de la Secretaría de Gestión Administrativa del Ministerio de Obras Públicas / Roxana Mazzola, Berenice Rubio, Agustina Coll y Guillermina Comas; dirigido por Roxana Mazzola. - 1a ed. - Buenos Aires: Ministerio de Obras Públicas, 2021.

⁴² Según datos de La Poderosa. Ver: <https://lapoderosa.org.ar/2023/06/se-pica-y-no-es-cebolla/>

⁴³ 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 cis género que utilizan estas formas, pero no es posible contar con información diferencial.

⁴⁴

<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>

⁴⁵ Ver:

<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>

Sin embargo, **la provisión actual de servicios de cuidados, 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 sólo el 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 cuidados. 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 el 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.⁴⁶

Por su parte, el sistema previsional constituye la política de mayor peso presupuestario. Aproximadamente el 65% del gasto nacional suele destinarse a servicios sociales y, dentro de esta finalidad, la función con mayor participación es la de seguridad social, siendo la política de prestaciones previsionales el principal componente del gasto público nacional. Ha representado, aproximadamente, dos quintas partes del presupuesto total de los últimos años. Si bien actualmente el sistema previsional nacional es un 20% mayor al promedio de lo erogado en la segunda mitad de la década de los 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 reales⁴⁷.

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 sub regímenes de excepción⁴⁸; 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 donde 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 son un instrumento que han hecho al sistema más equitativo, son herramientas de corta duración e institucionalmente débiles.

⁴⁶ 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 éste (sólo en lo que refiere a licencias) y otros proyectos conexos de manera conjunta.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ Ver:

<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>

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 (denominadas “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%⁴⁹). **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 en el pasado.** En 2021, los llamados recursos de la Seguridad Social se componían en un 61% por los Aportes y Contribuciones, mientras que los recursos tributarios cubrían el restante 39%⁵⁰. Incluso, si se consideran las transferencias del tesoro (las contribuciones figurativas), los aportes y contribuciones representan el 41% de los recursos de ANSES y los que proviene de rentas generales no contributivas representan el 59%⁵¹. 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 el 63% de las personas que integraban el sistema previsional recibían una jubilación menor o igual al haber mínimo⁵², el 21% entre uno y dos y el 16% por encima de dos⁵³.

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.

⁴⁹ 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 necesitan 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. Ver: Cámara Federal de la Seguridad Social (Sala 2), “Asociación REDI y otros c/ EN-Ministerio de Desarrollo Social s/Amparos y sumarisimos” (expte. 39031/2017), sentencia del 15 de marzo de 2019. Además, su monto no permite a las personas con discapacidad cubrir sus necesidades básicas.

⁵⁰ Ver Carpenter (2022), Consideraciones sobre la situación financiera de la previsión social argentina. Disponible en: https://www.iade.org.ar/system/files/consideraciones_sobre_la_situacion_financiera_de_la_previson_social_argentina_0.pdf

⁵¹ Según datos de Anses disponibles en: <https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/archivo/2023-03/ISSFinanciero2sem2022.xlsx>

⁵² El haber previsional mínimo, a junio de 2023, es de \$70.938

⁵³ En base a datos de Estadísticas de la Seguridad Social de ANSES.

PROPUESTAS

1. 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.**⁵⁴

Para resolver las inequidades que presentan las transferencias a NNA 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 6.5 millones de NNA que reciben, al momento, AUH y AAFF 1. Considerar a estos grupos de forma conjunta, además, evitaría desincentivos a la formalización en el empleo.

El monto único de actualización sería el de una CBA equivalente a un adolescente varón de 17 años, que es la más alta y equivale al 1,04 de una CBA de 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 representaría 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. En términos presupuestarios, equivaldría al 1,63% del presupuesto, en valores de 2022, lo que significa que el sistema en su conjunto pasaría 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 con aportes limita la posibilidad de jubilarse a la población que trabaja o trabajó en la informalidad y en los últimos 4 años, sólo 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 duplicaron. Es necesario

⁵⁴ Las Asignaciones Familiares se dividen en cuatro tramos según los cuales, a menores ingresos, mayor es la prestación que se percibe en concepto de asignación familiar. El primer tramo es, entonces, el grupo de menores ingresos.

reconfigurar la fórmula de beneficio jubilatorio confirmando el acceso universal a la cobertura previsional. Por ello, se propone:

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, que sea mayor cuanto menor sea el salario de base. Esto también puede combinarse con un aumento de la Prestación Básica Universal (PBU) de tal forma de incrementar la tasa de reemplazo.

De esta forma 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 de modo 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. La evaluación de dichas situaciones 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 resulta causada por la informalidad, pues su vigor resta cobertura activa y recursos al financiamiento. Para ello es necesario incorporar recursos tributarios de carácter progresivo al financiamiento.

2. 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 todos los trabajadorxs, incluyendo aquellos bajo ley de contrato de trabajo, régimen agrario, autónomxs, monotributistas y monotributistas sociales (para personas gestantes, no gestantes y por adopción (126 días para gestantes⁵⁵ y

⁵⁵ Según recomendación de OIT N° 191:

https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R191

90 días para no gestantes y adoptantes y 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.

Una medición sobre los impactos fiscales de estas medidas⁵⁶ 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 el 8.5% del presupuesto del Ministerio de Obras Públicas a la ampliación de la infraestructura pública de cuidados del país.⁵⁷

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, la atención y el mantenimiento de estos (según estimaciones de la OIT, una política que cubra para 2030 el déficit de servicios de cuidados en Argentina generaría cerca de 600 mil puestos de trabajo en educación, 450 mil en salud y 780 mil en el sector de cuidados de larga duración)⁵⁸.

- 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).

⁵⁶ ELA & UNICEF (2022). ¿Por qué Argentina necesita un sistema nacional integral de cuidados? Ciudad de Buenos Aires, disponible en <https://www.ela.org.ar/c/APP187/53/87/43/4487> y https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_sobre_gastos_tributarios_anos_2021-2023.pdf

⁵⁷ 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

⁵⁸ Marzonetto, Gabriela.; Méndez Santolaria, Noelia.; Ojeda, María Laura.; Pérez Neira, Melina; Ramos, María Priscila; Rodríguez Enríquez, Corina.; Romero, Carlos Adrián (2022). Inversión pública en servicios de cuidado en Argentina: Cobertura de déficits, generación de empleo, esfuerzos fiscales e impactos económicos. Buenos Aires: Oficina de país de la OIT en Argentina.

3. 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 minería) vigentes.** La revisión debe hacerse con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género⁵⁹, evaluando la efectividad del gasto tributario y midiendo la manera en que cada uno de los beneficios existentes hoy (o al menos los más representativos) permiten alcanzar los objetivos que se proponen.⁶⁰ 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. **Hacer pública 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 la presentación pública de balances o de informes país por país** (en el caso de empresas que formen parte de grupos económicos transnacionales), para las empresas beneficiarias de regímenes promocionales.
 - 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 representan el 0.16% del PBI.

⁵⁹

<https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2020/09/Recomendaciones-para-una-regulacio%CC%81n-de-los-gastos-tributarios-con-enfoque-de-derechos-.pdf> Ver y https://dev.cesr.org/sites/default/files/2022/Declaracion_coniunta_Gastos_tributarios_en_Argentina.pdf

⁶⁰ Ver, por ejemplo lo realizado por España:

<https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Varios/31-03-22-Informe-Revision-Beneficios-Fiscales-2021.pdf>