

# JUSTICIA FISCAL Y JUSTICIA DE GÉNERO:

## *dos demandas urgentes e inseparables*

En Argentina, la desigualdad de género es un hecho: las mujeres realizan el 76% de las tareas domésticas no remuneradas, ganan en promedio un 29% menos que sus pares varones y constituyen el 70% de la población de menores ingresos. La responsabilidad del Estado es erradicar las brechas de género y, a través de ciertas políticas, se han logrado algunos avances que tienden a ese objetivo. Por ejemplo, la Moratoria Previsional ha permitido el acceso a una jubilación a mujeres que trabajaron en el hogar y no habían realizado aportes formales al sistema previsional. Sin embargo, existen otras políticas a través de las cuales el accionar del Estado, en vez de mitigar, profundiza las brechas de género. Entre ellas se encuentra el carácter regresivo del sistema tributario, el sostenimiento de exenciones fiscales injustificadas y la toma desmedida de deuda pública.

11 organizaciones de la sociedad civil de Argentina nos sumamos a la 7a edición de los Días de Acción Global sobre Justicia Fiscal por los Derechos de las Mujeres, una campaña impulsada por la Alianza Global por la Justicia Fiscal con el objetivo de promover la justicia fiscal y la justicia de género. En esta edición la campaña exige la adopción urgente de impuestos a la riqueza como instrumentos de política críticos para ayudar a los Estados a fortalecer las finanzas públicas, con el fin de promover y consolidar los derechos de la mujer, fomentar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas. Para conocer más sobre la campaña de la Alianza Global por la Justicia Fiscal “Días de Acción Global: Justicia fiscal por los derechos de las mujeres”, haga [click acá](#).

## ¿Por qué decimos que la recaudación de impuestos en Argentina reproduce desigualdades de género?

En Argentina, la manera en la que recauda el Estado dista de ser equitativa. El esquema sería justo si pudiéramos establecer que quienes más ingresos y riquezas concentran paguen más mientras que quienes menos ingresos y riquezas concentran paguen menos, lo que definiríamos como un esquema impositivo progresivo. Sin embargo, un análisis de la

composición de la recaudación da cuenta de que en Argentina tiende a suceder lo contrario: **los ingresos estatales dependen principalmente de impuestos indirectos y regresivos como el IVA** (impuesto al valor agregado) mientras que los impuestos progresivos, como el que recae sobre los bienes de las personas más ricas, tienen una participación mínima en la recaudación total. **Del total recaudado por impuestos en 2022, el 43% fue aportado por el IVA y apenas en un 3,12% por Bienes personales.**

**El IVA es un impuesto regresivo porque implica un esfuerzo desproporcionado de las personas que menos tienen en relación a quienes más tienen.** No importa la riqueza que posea el o la contribuyente, el impuesto se define por producto, no por consumidor/a. A su vez, los sectores de menores ingresos, sobre los que recae principalmente este impuesto, están feminizados: **7 de cada 10 personas del grupo poblacional más pobre son mujeres. Es decir que las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas en la población de menores ingresos y esto es lo que conocemos como feminización de la pobreza.** Como contracara, 7 de cada 10 personas del grupo poblacional más rico son varones. Es decir que los varones están sobrerrepresentados en la población de mayores riquezas y esto es lo que conocemos como masculinización de la riqueza.

Los impuestos como Bienes personales o el impuesto “a las grandes fortunas” son pagados únicamente por las personas que superan cierto piso de riqueza. Quienes no lo hacen, no pagan. Por ende, resultan impuestos progresivos. De las 10 mil personas que pagaron el impuesto a las grandes fortunas en el año 2021, es decir, personas cuyo patrimonio excedía los \$200 millones a diciembre de 2020, el 74% fueron varones. **De la misma manera, del total de personas alcanzadas por el impuesto a los bienes personales, en 2020 las mujeres representaban apenas un tercio. Y sobre el total de los bienes declarados, el 72% correspondían a los varones, mientras que las mujeres poseían el restante 28%.** Es decir que el valor de sus bienes es aún más bajo que ese tercio que representa su titularidad<sup>1</sup>.

Por lo tanto, podemos decir que tenemos un esquema impositivo regresivo que exige más a quienes menor capacidad de aporte tienen. Luego, **dada la masculinización de la riqueza y la feminización de la pobreza, sale a la luz que la regresividad del sistema tributario tiene, además, sesgos de género.** Por eso es que necesitamos impuestos equitativos que puedan erradicar la desigualdad de género, en vez de reproducirla.

A lo anterior se suma que en Argentina se estima que el 2,49% del PBI se pierde en la recaudación a través de exenciones, deducciones y otros tipos de beneficios fiscales (gastos tributarios), que muchas veces se convierten en privilegios para sectores de altos ingresos y que involucran, en la mayoría de los casos, una falta de transparencia en la justificación de esos privilegios. El Proyecto de Presupuesto 2023 incorporó **un anexo** que proponía la revisión de algunos gastos tributarios, entre los que se encuentra la exención de ganancias a jueces/zas y

<sup>1</sup> Fuente: [CEPA, 2023. 8 de marzo en perspectiva económica.](#)

funcionarios/as de los Poderes Judiciales nacional y provinciales nombrados antes de 2017. Sin embargo, no hubo avances en este sentido en el Congreso y los privilegios continúan sin revisión, a la vez que se postergan políticas públicas urgentes como el proyecto de ley Cuidar en Igualdad bajo el argumento, entre otros, de falta de recursos para financiarlo.

## ¿Es suficiente el gasto público destinado a reducir las brechas de género?

En cuanto al uso de los recursos públicos (obtenidos por el Estado a través de la recaudación o de endeudamiento), el resultado en términos de cierre de brechas de género es menos tajante. Una primera aproximación puede darse a través del Presupuesto con Perspectiva de Género (PPG). El Ministerio de Economía indica que el 14,48%<sup>2</sup> del presupuesto planeado para el año 2023 contribuye a cerrar brechas de desigualdad de géneros. Entre las partidas señaladas se encuentran Prestaciones previsionales por moratoria previsional (\$2.413.722,8 millones), Desarrollo de la salud sexual y la procreación responsable (\$7.891,5 millones) y Acciones de ayuda urgente para familiares de víctimas de femicidios, transfemicidios y travesticidios (\$48 millones), entre otras.

Durante el año 2022 el desempeño presupuestario de las políticas PPG fue diverso. Mientras que muchas políticas, como las Prestaciones previsionales por moratoria previsional y la Asignación universal para la protección social, ejecutaron el presupuesto disponible casi en su totalidad, otras mostraron problemas de ejecución. **El programa de fortalecimiento edilicio de jardines infantiles, fundamental para una redistribución más justa de las tareas de cuidado, subejecutó el 33% de sus recursos disponibles en 2022.** Y, lamentablemente, este resultado no llama la atención si se tiene en cuenta el devenir presupuestario del programa en los últimos años. **Año a año se observan recortes del presupuesto disponible y bajos niveles de ejecución, con picos de subejecución que alcanzan el 67,13%, el 65,57% y el 48,82% en los años 2017, 2018 y 2021 respectivamente. En el mismo sentido, alarma que el Ministerio de Obras Públicas planea destinar en 2023 apenas el 1,40%<sup>3</sup> de su presupuesto a cerrar brechas de género, porcentaje muy por debajo del 8,5% comprometido en el Programa de Infraestructura del Cuidado (Resolución 252/2021<sup>4</sup>).**

**En Argentina existe una demanda de cuidados muy grande:** el 10% de las personas mayores de 60 años (743.000 aproximadamente), se encuentra en situación de dependencia básica; el

<sup>2</sup> El porcentaje surge de comparar el crédito presupuestado para 2023 (fuente: [Presupuesto Abierto](#)) con la parte de ese presupuesto que el Ministerio de Economía identifica como orientado a reducir brechas de género en la plataforma Presupuesto Abierto con Perspectiva de Género y Diversidad (Fuente: [Presupuesto abierto con perspectiva de género y diversidad](#)).

<sup>3</sup> Fuente: [Presupuesto abierto con perspectiva de género y diversidad](#).

<sup>4</sup> [BOLETIN OFICIAL REPUBLICA ARGENTINA - MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS - Resolución 252/2021](#)

12,9% de la población (5.114.190 personas) tiene alguna discapacidad<sup>5</sup> y, aproximadamente, el 95% (2.128.100) de los niños de 0 a 2 y el 60% (285.861) de los niños de 3 años no asisten a establecimientos educativos y de cuidados. Para dar respuesta a esta situación, desde el **Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, en mayo de 2022 se presentó el proyecto de ley “Cuidar en Igualdad”**, que propone la creación del Sistema integral de políticas de cuidados en la Argentina (un conjunto de políticas y servicios que persiguen la redistribución del trabajo de cuidado entre el sector público, el privado, las familias y las organizaciones); prevé que el Ministerio de Obras Públicas destine al menos el 8.5% de su presupuesto anual a la ampliación de la infraestructura pública de cuidados del país y crea un registro nacional de trabajadores/as del cuidado remunerado, para promover capacitaciones, la remuneración adecuada y el reconocimiento de trabajos y tareas de cuidados. Sin embargo, **y a pesar de haber sido presentado por el Presidente de la Nación, el proyecto sigue sin ser tratado en el Congreso.**

Entre las políticas que incluye el proyecto se encuentra la ampliación de las licencias por maternidad, paternidad y adopción. Según el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género<sup>6</sup>, **el costo fiscal de la ampliación de las licencias del cuidado implicaría un aumento de 0,04% del PIB en 2023, hasta llegar progresivamente al 0,14% del PIB** para la implementación plena de las licencias ampliadas en 2031, tal como se propone el Proyecto. **Dicho esfuerzo fiscal es menor que la pérdida de recaudación que resulta por la exención injustificada del pago del impuesto a las ganancias por parte de magistrados/as y funcionarios/as del poder judicial nacional y provincial (0,16% del PBI).**

En cuanto al presupuesto, **también preocupa el desconocimiento del Poder Ejecutivo del aumento realizado por el Congreso en políticas sociales**<sup>7</sup>. En octubre de 2022, al analizar el proyecto de presupuesto enviado por el Ejecutivo para el año 2023, organizaciones de la sociedad civil advirtieron al Legislativo de una serie de reducciones fundamentales para la garantía de los derechos humanos. Esto llevó a una modificación de la propuesta, que implicó un aumento del gasto de \$567.699 millones. Entre las partidas implicadas se encontraban **políticas alimentarias y comedores escolares, asignaciones familiares, acciones de reparación para niñas y niños hijos de víctimas de femicidio (Ley Brisa) y el acompañamiento al egreso de jóvenes sin cuidados parentales.** Sin embargo, el Poder Ejecutivo (mediante la Decisión Administrativa 4/23<sup>8</sup>) dejó sin efecto los aumentos aprobados por Ley y pasado el primer bimestre del año la situación no ha sido revertida. Lejos de ser un acto discrecional del Poder Ejecutivo, el presupuesto es una ley que el Ejecutivo debe implementar. En ese sentido, la decisión administrativa desconoce el principio de división de poderes y el sistema republicano de gobierno.

<sup>5</sup> Censo 2010- INDEC

<sup>6</sup> [¿Por qué Argentina necesita un sistema nacional integral de cuidados?](#)

<sup>7</sup> [Presupuesto 2023: el Poder Ejecutivo desconoció el aumento del Congreso para políticas sociales](#)

<sup>8</sup> [BOLETIN OFICIAL REPUBLICA ARGENTINA - PRESUPUESTO - Decisión Administrativa 4/2023.](#)

# ¿Qué rol ocupa la deuda en todo esto?

Dado que los pagos de la deuda o sus condicionamientos restringen los presupuestos gubernamentales, los gobiernos tienden a reducir la inversión en servicios públicos y en los esquemas de protección social. Como respuesta a ese corrimiento, emergen las soluciones basadas en el mercado o la autogestión. Para quienes no pueden pagar servicios privados, esto significa endeudarse y/o asumir las tareas de cuidado en el ámbito doméstico y, eventualmente, implementar arreglos colectivos o comunitarios.

**El cruce entre pobreza de ingresos, trabajo doméstico no remunerado y deuda es claro y los datos lo respaldan.** En el 20% de los hogares con mayor ingreso las mujeres dedican 3,18 horas de trabajo no remunerado al día y los varones 2,08 horas mientras que en el 20% de hogares más pobres las mujeres dedican 7,07 horas de trabajo no remunerado al día y los varones 3,40 horas<sup>9</sup>. Cuando las familias no pueden pagar los servicios que antes sostenía el Estado, las tareas de cuidado recaen sobre los hogares, en los que son absorbidas principalmente por las mujeres y las niñas.

A su vez, son las mujeres quienes se ven involucradas en ciclos de endeudamiento para financiar gastos asociados a la retracción de servicios sociales. **Estudios feministas alertaron que, desde la firma del primer acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, las mujeres comenzaron a usar deuda para gastos cotidianos<sup>10</sup>.** En julio de 2020, la mesa Interministerial de Cuidados informó que el 99% de las titulares de Asignación Universal por Hijo (AUH) había solicitado un “crédito ANSES” (de la Administración Nacional de la Seguridad Social) y que 8 de cada 10 mujeres que percibía alguna asignación tenía un crédito vigente. Según la Encuesta Nacional de Endeudamiento y Cuidados (ENEC), entre marzo y junio de 2021, **el endeudamiento familiar tuvo como principal destino el pago de comida y salud<sup>11</sup>.**

**El pasado 13 de marzo el FMI comunicó<sup>12</sup> que,** en el marco de un acuerdo del Gobierno nacional con el equipo técnico del Fondo sobre la cuarta revisión del pacto firmado en 2022, **las autoridades del Estado argentino informaron estar comprometidas a tomar “medidas tempranas y decididas para abordar de manera sostenible los costos fiscales de la aprobación imprevista de la moratoria de pensiones para asegurar los objetivos fiscales para este año y los próximos”.** La moratoria de pensiones a la que hace referencia es la Ley de Plan de Pago de

<sup>9</sup> Fuente: [OGYPP](#), junio 2021, sobre datos de [EPH 2016](#)

<sup>10</sup> Cavallero y Gago. 2019. "Una lectura feminista de la deuda. Vivas libres y desendeudadas nos queremos". Buenos Aires, Tinta limón.

<sup>11</sup> CEPAL, 2022. Cuidados y vulnerabilidad financiera. Un análisis a partir de la Encuesta Nacional de Endeudamiento y Cuidados (ENEC) en la Argentina. Disponible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47937/S2200223\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47937/S2200223_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

<sup>12</sup> Comunicado del FMI del 13 de marzo de 2023: <https://www.imf.org/es/News/Articles/2023/03/13/pr2368-imf-staff-and-argentine-authorities-reach-staff-level-agreement-on-review-under-eff>

Deuda Previsional aprobada en febrero de este año, que permitirá acceder a 800.000 personas a una jubilación. En su mayoría son mujeres que tuvieron a cargo tareas de cuidados no reconocidas ni remuneradas, o que transitaron parte de su vida en el mercado informal de trabajo. Según estimaciones de la Oficina de Presupuesto del Congreso<sup>13</sup>, el impacto fiscal de la Ley será de 0,27% del PBI el primer año y 0,42% del PBI en el segundo año. **El FMI también reconoció que la sequía tendrá importantes consecuencias en la economía argentina y acepta modificar la meta referida a la acumulación de reservas internacionales. Sin embargo, no modifica la meta de 1,9% de déficit fiscal respecto al PBI. Esto supone que el organismo espera un mayor recorte del gasto público para sostener los mismos niveles de déficit con menores ingresos provenientes de la recaudación por retenciones.**

**Es fundamental que la resolución de la grave problemática de deuda que enfrenta Argentina no se realice a expensas de los derechos. Decisiones de ese tipo resultan inadmisibles en un país en el que más del 35% de la población vive en condiciones de pobreza, más de la mitad de los y las menores de 14 años son pobres y el decil más bajo de ingresos se compone en un 65% por mujeres.**

## ¿Qué necesitamos?

### Un sistema impositivo justo y un presupuesto que priorice políticas para revertir la desigualdad de género

A través de diversos instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos y leyes nacionales, el Estado asumió el compromiso de revertir la desigualdad estructural entre los géneros. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) estipula la obligación estatal de adoptar todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra las mujeres modificando los patrones que la explican. La Ley N° 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos en que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales tiene como objetivo promover y garantizar la eliminación de la discriminación entre mujeres y varones en todos los órdenes de la vida.

En noviembre de 2022, en el marco de la XV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, los países de la región adoptaron el Compromiso de Buenos Aires en el que se comprometieron a diseñar, implementar y evaluar las políticas fiscales desde un enfoque de igualdad de género y derechos humanos, salvaguardando los avances alcanzados y movilizandolos los máximos recursos disponibles con miras a aumentar la inversión pública

13

<https://www.opc.gob.ar/impacto-proyectos-de-ley/proyecto-de-ley-plan-de-pago-de-deuda-previsional-estimacion-del-impacto-fiscal-octubre-2022/>

destinada a políticas de cuidado; impulsar y adoptar políticas fiscales progresivas; destinar presupuestos con enfoque de género e implementar mecanismos específicos de financiamiento para garantizar recursos suficientes, intransferibles, sostenibles y que cubran todos los niveles y ámbitos de la política pública orientada a revertir las desigualdades de género y garantizar los derechos de las mujeres, adolescentes y niñas.

**Las mujeres trabajan más horas, tienen menos ingresos y hacen un aporte desproporcionadamente mayor al sistema tributario que los varones. Al mismo tiempo, se hacen cargo de atenuar, con su trabajo y endeudamiento, el impacto de la reducción en inversión social y otras condicionalidades impuestas por la deuda.**

**Para que los compromisos asumidos por Argentina se materialicen en políticas concretas, es necesario que el Estado utilice plenamente las herramientas de política fiscal.** En primer lugar, en un contexto en el que la política económica en general y fiscal en particular se encuentra fuertemente afectada por el problema de la deuda pública, **es fundamental que los costos de la deuda no sigan siendo afrontados por los sectores vulnerabilizados y feminizados.** Esto implica asignar recursos adecuados. Para un cambio estructural que contribuya a la distribución y valorización social del trabajo no remunerado, **es urgente que el Congreso debata y apruebe la Ley Cuidar en Igualdad. La falta de recursos no es una excusa aceptable para postergar su tratamiento e implementación. Hay alternativas, como la eliminación de privilegios fiscales injustificados y la promoción de reformas tributarias progresivas,** que permitirían avanzar en este sentido.

La manera en que se obtienen los recursos públicos es tan importante como la manera en que se gastan. También **necesitamos reformas del sistema tributario que tiendan a revertir la desigualdad de género en vez de a reproducirla. Esto incluye aumentos en la progresividad de las alícuotas del impuesto a los bienes personales y en las del impuesto a las ganancias personales para que incrementen la recaudación en casos de grandes riquezas e ingresos y una regulación adecuada de los gastos tributarios, a fin de eliminar aquellos que no tienen justificación.**