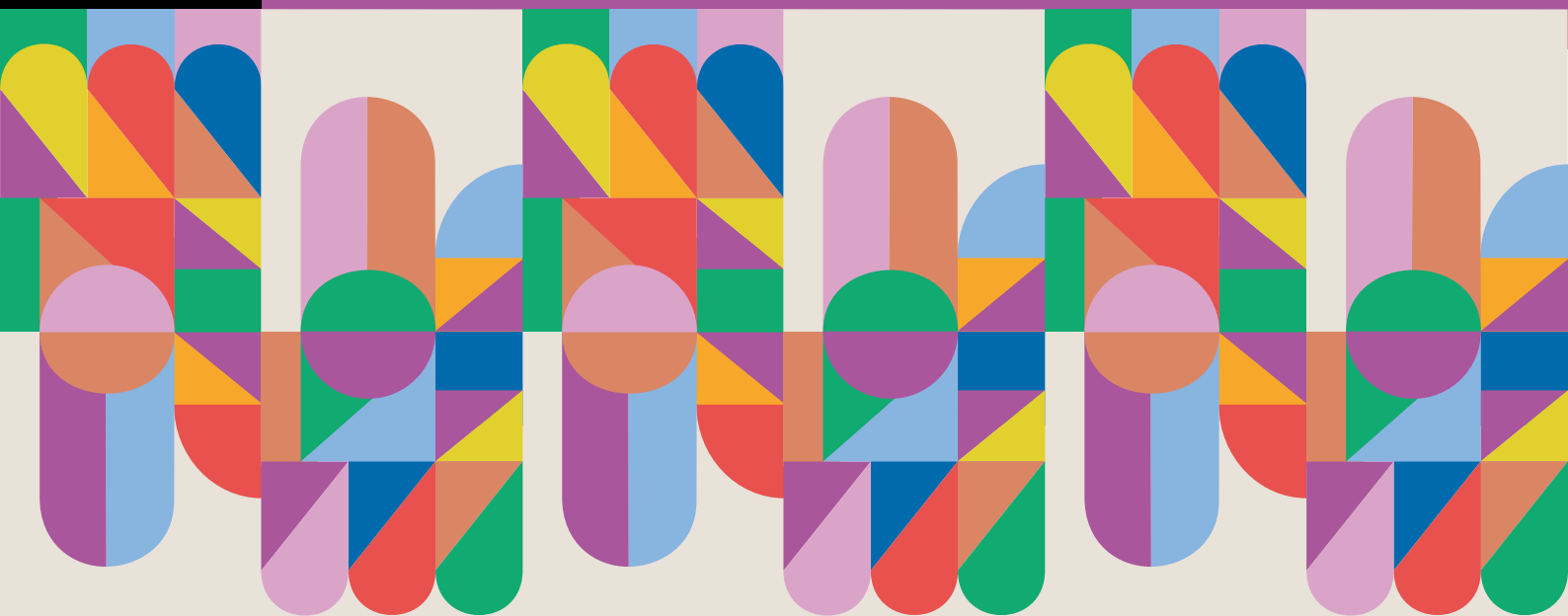


Análisis de la política fiscal argentina desde una perspectiva de género

Lorena Cori Santos

ASOCIACIÓN LOLA MORA | DICIEMBRE 2023



Análisis de la política fiscal argentina desde una perspectiva de género

Lorena Cori Santos

DICIEMBRE 2023

Asociación Civil Lola Mora

Coordinación general: Norma Sanchís

Revisión: Mariana Iturriza

Diseño: Sara Paoletti

El presente artículo constituye una contribución a la iniciativa **Fiscalidad Feminista** de la Red de Género y Comercio y Latindad, junto a otras organizaciones de la región comprometidas con la temática.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	4
INTRODUCCIÓN	4
1. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA FISCAL:	
¿Es importante para lograr la igualdad de género?	6
Recuadro 1: ¿Qué se entiende por equidad horizontal y vertical?	8
Recuadro 2: ¿Qué es un sistema tributario progresivo?	9
2. ANÁLISIS DEL SISTEMA IMPOSITIVO ARGENTINO	9
3. ANÁLISIS DEL GASTO TRIBUTARIO ARGENTINO	14
3.1. ¿Cómo afecta el gasto tributario a la desigualdad de género?	15
4. ANÁLISIS DE LA TRANSPARENCIA FISCAL:	
EVASIÓN Y ELUSIÓN FISCAL	17
4.1 Evasión y elusión fiscal:	
¿Cómo afectan a la desigualdad de género?	18
5. COMENTARIOS FINALES	22
BIBLIOGRAFÍA	24

Análisis de la política fiscal argentina desde una perspectiva de género

Lorena Cori Santos*

PRESENTACIÓN

El presente informe tiene como objetivo reflexionar acerca de la política fiscal desde una perspectiva de género, centrándose en la distribución de la riqueza y de la carga tributaria en función del género. Busca identificar si, mediante los impuestos, se afectan las desigualdades de género, sobre todo en términos de acceso a los ingresos, recursos económicos, financieros y los servicios públicos. Por esta razón se intentará responder las siguientes preguntas: ¿Cuál es la magnitud de la incidencia fiscal en cada sector social? ¿Es igual para los hombres y las mujeres? ¿La política fiscal es importante para lograr la igualdad de género?

INTRODUCCIÓN

La tributación y la política fiscal son elementos fundamentales para la distribución de la riqueza y el bienestar en una sociedad. Sin embargo, es esencial considerar cómo estas políticas afectan de manera diferencial a las personas en función de su género. En Argentina, como en muchos países de la región de América Latina y el Caribe, persisten desigualdades económicas de género que pueden ser exacerbadas o mitigadas por las políticas fiscales. En este contexto, la política fiscal puede desempeñar un rol importante en la redistribución de la riqueza y el poder en la economía. A través de estrategias de desarrollo, los gobiernos pueden plasmar sus prioridades y orientar sus políticas económicas y sociales, delineando la manera en que el Estado adquiere recursos para dirigir la economía. Asimismo, el gobierno puede determinar el financiamiento de los bienes o servicios, ofrecer incentivos y/o beneficios a los sectores más necesitados, y regular la distribución de los recursos públicos que son reflejados en el presupuesto anual. De este modo, la política fiscal puede contribuir en la reducción o ampliación de la desigualdad económica entre diferentes estratos sociales y entre mujeres y varones.

* Lorena Cori Santos es licenciada y maestranda en Economía (Universidad de Buenos Aires). Se desempeñó como asesora de la Secretaría de Política Tributaria de la Nación, asesora tributaria en la Administración Gubernamental de Ingresos Públicos (AGIP), Directora de Economía Tributaria Federal y analista de investigación en temas tributarios y fiscales nacionales y provinciales. Es consultora en políticas tributarias y docente en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA.

En lo que respecta a la estructura tributaria, en general, se considera que cada jurisdicción define sobre quiénes recae la carga de financiar los servicios y bienes públicos que requiere la ciudadanía. De este modo, los impuestos juegan un rol importante y son una de las formas sostenibles a largo plazo y fiables para dotar de recursos al Estado. La influencia directa que tienen los impuestos en la vida cotidiana de las personas posiciona a la política tributaria como una herramienta importante mediante la cual un gobierno puede ser percibido como justo o injusto por sus ciudadanos. Por lo tanto, no es sorprendente que en todas las sociedades, la configuración de la política tributaria y la administración de los impuestos sean uno de los núcleos de las luchas políticas contemporáneas.

La destacada relevancia que juega la política tributaria en aspectos vinculados con la pobreza y la redistribución de ingresos subraya la necesidad de realizar investigaciones y análisis exhaustivos sobre la influencia del sistema impositivo y los ingresos fiscales que financian los bienes y servicios públicos esenciales que utiliza la población. En este marco, surgen las siguientes interrogantes: ¿Cuáles son las características del sistema tributario argentino? ¿Cuál es la incidencia tributaria sobre las mujeres? Desde una perspectiva de justicia vertical, considerando que los hombres obtienen una mayor proporción de ingresos, ¿realizan un aporte fiscal conjunto más significativo que las mujeres? ¿Qué es el gasto tributario? ¿Cómo se mide y a quiénes se destina? ¿Qué es evasión y elusión fiscal? ¿Cuáles son los niveles de evasión en Argentina? ¿Qué impactos tienen estas prácticas sobre los sectores más desfavorecidos, principalmente sobre las mujeres? Las respuestas a estos interrogantes son muy importantes porque, dependiendo sobre quién y en qué magnitud recaiga la carga fiscal, las implicancias sobre la desigualdad social y de género serán diferentes.

Este estudio se organiza en cuatro secciones: la primera proporciona una visión general de la política tributaria y el sistema tributario en Argentina; la segunda analiza la incidencia tributaria de los principales tributos en las mujeres y varones; la tercera sección examina el gasto tributario y sus implicancias, y la cuarta analiza los conceptos de evasión y elusión fiscal y cómo impactan en la desigualdad de género. Por último, algunas consideraciones finales.

1. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA FISCAL:

¿Es importante para lograr la igualdad de género?

La política tributaria tiene un impacto significativo en los hogares de menores ingresos, de los cuales las mujeres representan una gran proporción y tienden a soportar una mayor carga tributaria. Desde un enfoque de género, diversos estudios han puesto en evidencia que las políticas tributarias aparentemente neutrales conllevan sesgos de género, que pueden estar explícitas o implícitas en la configuración de los sistemas tributarios y pueden influir en las estructuras de inequidad de género de cada sociedad. Los sesgos explícitos se producen cuando las disposiciones normativas (leyes o reglamentos) dan un tratamiento desigual a varones y mujeres. Los sesgos implícitos, los más comunes, surgen cuando la aplicación de las disposiciones normativas tienen consecuencias diferentes para varones y mujeres, producto de las desigualdades entre los géneros en los niveles de ingresos, en la propiedad o en la división del trabajo remunerado y no remunerado, entre otros. De este modo, a la hora de analizar la naturaleza de los sesgos de género en la política tributaria, no sólo se requiere comprender la normativa, sino las normas sociales tanto formales e informales (costumbres y creencias) que influyen en la aplicación de cada país.

En este sentido, la política tributaria desempeña un papel de gran relevancia en asuntos vinculados al género, dado que pueden reforzar o debilitar los patrones y estructuras que perpetúan las desigualdades, por ejemplo, el rol tradicional de la mujer en la sociedad y su falta de autonomía. Cuando se aborda la tributación desde un enfoque de género, resulta esencial examinar si la política tributaria garantiza la igualdad de derechos para las mujeres y fomenta la igualdad de oportunidades en la participación laboral de varones y mujeres, así como si promueve la redistribución de los bienes y servicios públicos de manera equitativa e inclusiva para todas las personas de la población, además del desarrollo económico de los sectores productivos que generan empleo tanto para varones como para mujeres.

Con base en lo anterior, algunos gobiernos adoptan estrategias para movilizar los recursos internos; a través de los tributos generan un mecanismo confiable, sustentable y sostenible que permite financiar los bienes y servicios públicos, y a su vez, permite disminuir la dependencia de los recursos externos y/o deuda externa. En términos generales, existen 4 tipos de tributos principales: los impuestos, los derechos, las tasas y las contribuciones.

Los impuestos son los más importantes y familiares para las/los ciudadanas/os. Es habitual que para gran parte de la sociedad sean considerados como algo malo. En ocasiones prima la idea de que los gobiernos quieren

quitarles a las/os ciudadanas/os el dinero que con tanto esfuerzo ganaron, sin considerar los efectos positivos que podrían generar en la sociedad.

Desde una perspectiva de justicia económica y derechos humanos, los impuestos son la principal herramienta para el desarrollo económico y la democracia. En este sentido, la figura 1 resume los cuatro pilares o “4R” de los impuestos: redistribución, representación, rédito y revaluación.

Figura 1. Los cuatro pilares de los impuestos.

REVALUACIÓN

se relaciona con la equidad y justicia del sistema tributario. Impuestos justos de modo tal que aquellos con mayor capacidad económica contribuyan más y fomenten a financiación de los bienes públicos, como las instalaciones de servicios de salud y educación.

RÉDITO

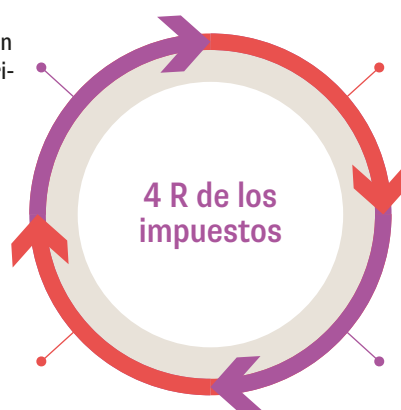
capacidad del sistema tributario para generar ingresos suficientes para cubrir los gastos y financiar servicios públicos esenciales que los ciudadanos necesitan.

REDISTRIBUCIÓN

los sistemas tributarios pueden ayudar a reducir o agravar las desigualdades económicas entre mujeres y varones ya sea de manera implícita o explícita, impacta en la pobreza y la desigualdad.

REPRESENTACIÓN

capacidad del sistema tributario para ser relevante y adaptarse a las necesidades cambiantes de la economía y la sociedad. La tributación justa profundiza la democracia.



Fuente: elaboración propia en base a ActionAid (2019).

Asimismo, los impuestos se pueden clasificar en dos grupos principales: impuestos directos e impuestos indirectos. La diferencia clave entre ellos se basa en quién realmente paga el tributo y quién lo asume. Los impuestos directos son pagados directamente por la persona o empresa que la ley considera como responsable, y no se trasladan a otras personas o entidades (por ejemplo, impuesto a las ganancias y bienes personales). Por su parte, los impuestos indirectos son pagados inicialmente por una persona o entidad según lo establecido por la ley, pero luego esta entidad los traslada y hace que otra persona los pague (como el impuesto al valor agregado –IVA– y el impuesto a los ingresos brutos).

Recuadro 1. ¿Qué se entiende por equidad horizontal y vertical?

En términos generales, el concepto de equidad se asemeja al de justicia y está vinculado, en cierta medida, con el de igualdad, que se inscribe en el contexto de la preocupación por alcanzar los niveles más elevados de estos principios en la sociedad. Dentro de la política tributaria, la equidad se determina a través de dos principios rectores: el del beneficio y la capacidad de pago.

El principio del beneficio considera que los impuestos son el precio que las personas deben pagar por el uso de los bienes públicos, el cual debe estar relacionado con la utilidad que cada individuo obtiene de dichos bienes públicos. Esto implica que las personas deben estar dispuestas a pagar en función de su utilidad máxima por esos bienes.

Por su parte, el principio de la capacidad de pago, se enfoca en la equidad tanto horizontal como vertical.

La equidad horizontal significa que individuos que se encuentran en situaciones similares deben pagar cantidades similares de gravamen, es decir, tienen un trato igualitario todos aquellos que se encuentran en la misma condición.

La equidad vertical, en cambio, implica que aquellos con ingresos más altos deben asumir una carga tributaria mayor que aquellos con ingresos más bajos debido a su mayor capacidad de pago. Este concepto es la base para determinar si el sistema tributario es progresivo (donde los impuestos afectan más a los estratos de población con ingresos más altos) o regresivo (donde los impuestos impactan con mayor magnitud en los estratos de población con ingresos más bajos), lo que influye en la distribución de ingresos y la equidad general en la sociedad. (Gómez Sabaini, et al., 2002).

Desde la perspectiva de capacidad contributiva o de pago, los impuestos directos gravan directamente la capacidad económica de una persona, como sus ingresos y riqueza. En cambio, los impuestos indirectos gravan el consumo, la transferencia de bienes o la actividad comercial en general. En este sentido, se considera que los impuestos directos afectan más a las personas con ingresos más altos, lo que los hace progresivos, mientras que los impuestos indirectos afectan a todos por igual, sin importar sus ingresos, lo que los hace regresivos. Esta clasificación permite conocer el impacto y distribución de la carga fiscal en una sociedad. Además, ayuda a determinar si un sistema tributario en un país es más progresivo o regresivo e influye en la asignación de responsabilidades fiscales entre el gobierno nacional y subnacional, como provincias y municipios.

Recuadro 2. ¿Qué es un sistema tributario progresivo?

Un sistema tributario es progresivo cuando se distribuye la carga tributaria de manera más equitativa, de modo que aquellos con ingresos más altos destinen mayor proporción de sus ingresos al pago de impuestos que aquellos con ingresos más bajos.

De este modo, se garantiza una distribución más justa de la carga tributaria, donde los contribuyentes con ingresos más altos asumen una proporción mayor, lo que contribuye a reducir la desigualdad económica al transferir recursos de manera más efectiva a aquellos con menores ingresos. Este movimiento de recursos internos logra proporcionar ingresos esenciales al gobierno para financiar servicios públicos, como educación, salud, infraestructura y programas sociales, fortaleciendo así la base de una sociedad más equitativa y justa.

2. ANÁLISIS DEL SISTEMA IMPOSITIVO ARGENTINO.

En términos generales, el sistema tributario argentino es federal y está comprendido por tres niveles distintos de impuestos: nacionales, provinciales y municipales, cada uno de ellos administrados por los correspondientes organismos recaudadores.

Asimismo, existen organismos relevantes en los distintos niveles que se encargan de la formulación de la política y la administración tributaria. En la política tributaria están involucrados: el Congreso de la Nación, el Ministerio de Economía, las legislaturas provinciales y los consejos deliberantes de las 24 jurisdicciones, todas bajo la supervisión de la Comisión Federal de Impuestos (CFI). En cambio, en la administración tributaria, se encuentran: la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), la Dirección de Rentas de las 24 jurisdicciones y la Comisión Arbitral (Comarb). Por último, los intervinientes encargados de resolver conflictos incluyen al Tribunal Fiscal de Apelaciones, el Poder Judicial, los Tribunales Fiscales y la Comisión Arbitral (Comarb).

A nivel nacional, el Ministerio de Economía de la Nación (Mecon) agrupa la recaudación en 28 impuestos nacionales. Sin embargo, es importante destacar que la enumeración precisa de todos los tributos en Argentina puede ser motivo de debate, ya que el número total varía según la definición y la clasificación que se utilice para agrupar los recursos fiscales. Por ejemplo, el impuesto interno se encuentra agrupado en un solo concepto, a pesar de que se aplica a distintos bienes con tasas impositivas diversas.

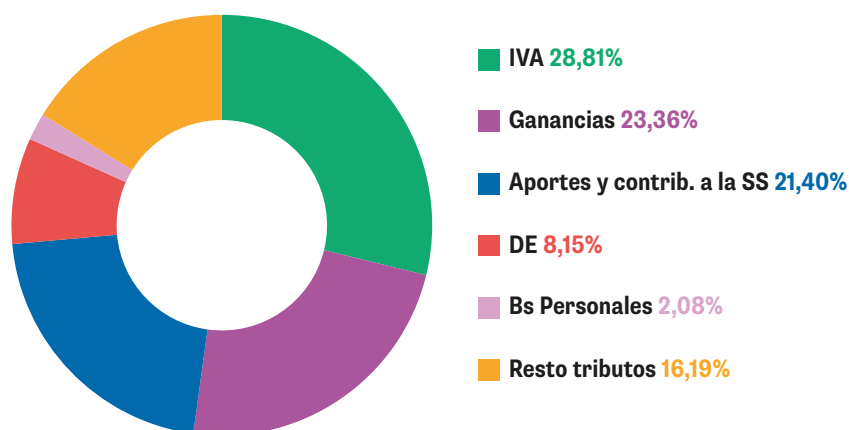
Tabla 1. Principales impuestos del Sistema Tributario Argentino. Año 2022

Concepto	Año 2022. En millones de \$	Participación en % sobre el total
Sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital	4.727.878	19%
Personas Físicas	2.083.662	9%
Sociedades y otras empresas	2.398.339	10%
Otros	245.876	1%
Sobre la propiedad	428.916	2%
Internos sobre bienes y servicios	8.144.659	33%
Impuestos sobre los bienes y servicios	2.313.329	9%
Al valor agregado	5.831.330	24%
Sobre el comercio y las transacciones internacionales	2.659.046	11%
Derechos de Aduana y otros derechos de importación	639.130	3%
Derechos de Exportación	1.649.418	7%
Sobre las operaciones cambiarias y otros	370.498	2%
Otros impuestos	58.005	0%
Aportes y contribuciones a la Seguridad Social	4.331.972	18%
RECAUDACION BRUTA IMPUESTOS NACIONALES	20.350.476	
Deducciones	109.970	
RECAUDACION NETA IMPUESTOS NACIONALES	20.240.506	83%
RECAUDACION IMPUESTOS PROVINCIALES	4.189.137	17%
RECAUDACION BRUTA TOTAL	24.539.612	
RECAUDACION NETA TOTAL	24.429.642	100%

Fuente: elaboración propia en base a los datos del Ministerio de Economía de la Nación

La **tabla 1** muestra los principales tributos recaudados por cada nivel de gobierno que en general abarcan gravámenes relacionados con los ingresos, las ganancias de capital, la propiedad y el consumo. El gobierno nacional recauda más del 80% de los ingresos fiscales de la Nación a través de cuatro de estos tributos: el Impuesto al Valor Agregado (IVA) con un 24%, Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social con un 18%, Impuesto a las Ganancias con un 19%, y Derechos de Exportación (DE) con un 7%.

Gráfico 1. Participación de los principales tributos nacionales. Año 2022



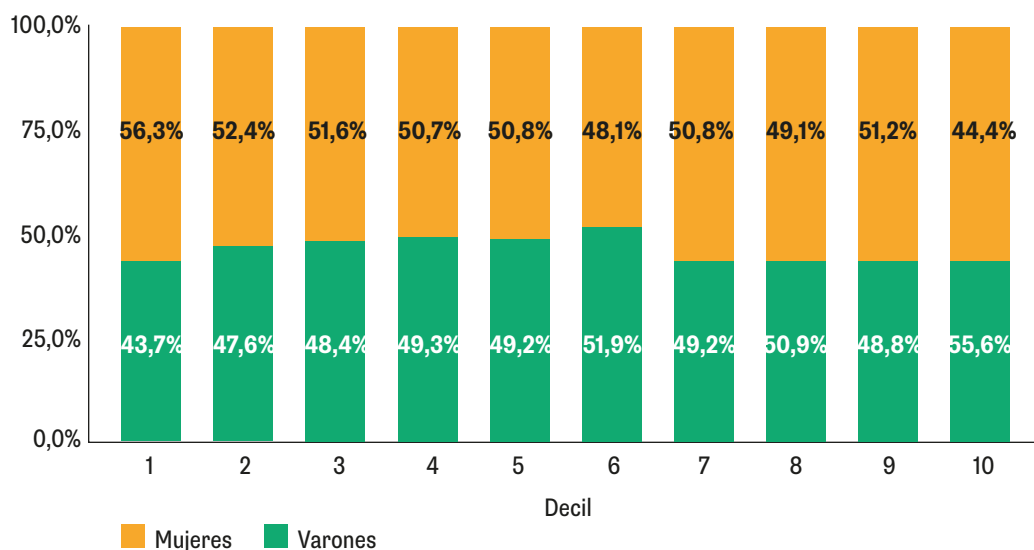
Fuente: elaboración propia en base a los datos del Mecon.

A pesar de las reformas recientes, el sistema tributario argentino continúa fuertemente basado en la aplicación de impuestos indirectos, principalmente por el Impuesto al Valor Agregado. El IVA es el principal generador de ingresos fiscales, recae sobre todas las etapas de producción, distribución y consumo, afectando de manera generalizada la prestación de servicios. Las exportaciones están gravadas a una tasa del 0%, por lo que no se encuentran efectivamente sujetas al pago del IVA. La alícuota general es 21%, relativamente alta en relación a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el promedio de los países de la región, también cuenta una alícuota mínima del 10,5% aplicable a productos de primera necesidad, medicina, construcción, entre otros, y una alícuota máxima del 27% aplicable a las actividades relacionadas con la energía eléctrica y las telecomunicaciones.

Con respecto a la distribución de los ingresos, de la recaudación del impuesto se detraen los reintegros a las exportaciones, del saldo restante 89% se distribuye de manera federal entre las provincias a través del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, y 11% restante a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Adicionalmente, existen impuestos selectivos que gravan el consumo de bienes y servicios como cigarrillos, bebidas alcohólicas y analcohólicas, combustibles, entre otros.

Al analizar la incidencia tributaria, el IVA resulta ser uno de los impuestos más regresivos ya que la carga tributaria decrece con el aumento del ingreso: la población con menores ingresos (primeros tres deciles) sufren una mayor carga tributaria, mientras que los últimos dos deciles de ingresos muestran una menor presión tributaria (Garriga, 2021).

Gráfico 2. Incidencia del IVA por decil de ingresos y género. En porcentajes



Fuente: Sacco y Cori Santos (2023).

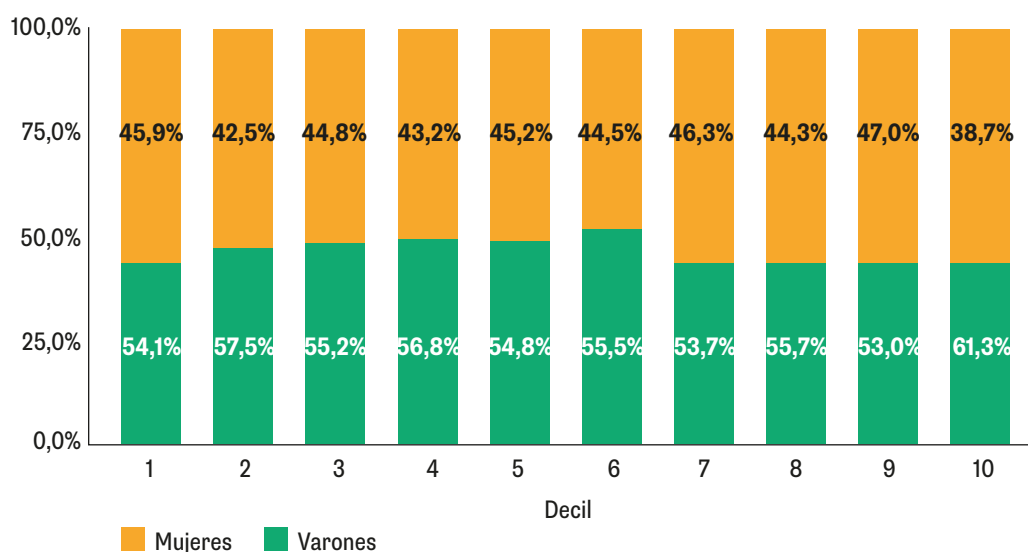
Al abordar el análisis en términos de género, la desigualdad se profundiza dado que afecta de manera más significativa a las mujeres, quienes gastan una mayor proporción de sus ingresos en bienes de consumo y cuidado personal en comparación con los varones. La inequidad contributiva queda aun más en manifiesto al considerar los aportes por deciles: son las mujeres de menores ingresos las que hacen un mayor aporte, en torno al 56%, en comparación a los varones, que aportan 44%. Esta relación se invierte en el último decil, donde se observa una mayor carga tributaria en los varones (56%).

Por su parte, la recaudación de los impuestos directos se explica principalmente por el impuesto a la renta y al patrimonio. El Impuesto a las Ganancias, desde el punto de vista recaudatorio, es uno de los impuestos más importante del país. En el año 2022 representó el 22% del total de los recursos tributarios. Grava la obtención de ingresos y ganancias (rendimientos, rentas o utilidades recibidas desde distintos orígenes) declarados por empresas y personas. Se considera un impuesto progresivo, porque su incidencia aumenta con la capacidad económica del contribuyente. Los asalariados comienzan a tributar cuando sus ingresos superan un umbral mínimo no sujeto a impuestos, y pagan porcentajes mayores sobre el excedente de dicho monto. Cuenta con un esquema de alícuota progresiva marginal, netas de las deducciones admitidas, que van del 5% al 35% para personas físicas y 25% al 35%, según tramos de utilidad neta imponible, para personas jurídicas. Lo recaudado se distribuye de manera federal entre las provincias a través del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos.

Al analizar la incidencia tributaria del impuesto a las ganancias personas físicas, en términos globales, resulta ser uno de los impuestos más progresivos ya que la carga tributaria aumenta con el ingreso. La presión tributaria resulta prácticamente nula o muy baja en la población con menores ingresos (primeros tres deciles por ingresos) y comienza a crecer en los últimos dos deciles de ingresos, es decir, la población con mayores recursos aporta la mayor parte de la recaudación del tributo.

En términos de género, la inequidad vertical queda aún más en manifiesto al considerar los aportes por deciles. Las mujeres con menores ingresos realizan aportes aproximadamente por el 46%, en comparación con los varones, que son quienes contribuyen con el restante 54%. Esta brecha se acentúa aún más en el último decil, donde las mujeres disminuyen su contribución al 39%, mientras que los varones aportan el 61%. Esto coincide con las desventajas significativas que afrontan las mujeres en términos de oportunidades laborales y acceso a salarios más elevados.

Gráfico 3. Incidencia del Impuesto sobre las ganancias por decil de ingresos y género. En porcentajes



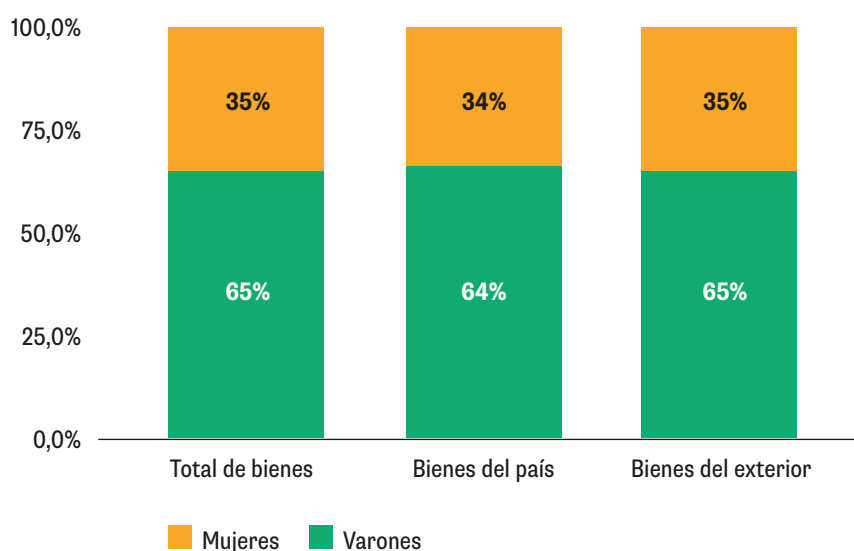
Fuente: Sacco y Cori Santos (2023).

En lo que respecta al impuesto sobre los Bienes Personales, alcanza a los activos de las personas humanas y sucesiones indivisas al 31 de diciembre de cada año, sin admitir deducción de pasivos. Las personas humanas residentes en el país quedan alcanzadas por sus bienes en el país y en el exterior, y los residentes del exterior por sus bienes radicados en el país. A partir de 2019, el impuesto cuenta con un esquema de alícuotas progresivas que van desde 0,5% a 1,25% según el patrimonio. Cabe señalar que los residentes del

exterior no tributan a través de las tasas progresivas, sino que lo hacen a través de alícuotas diferenciales que van desde 0,7% a 2,25%, con la posibilidad de pagar la alícuota reducida en el caso de repatriar al menos un 5% de los activos situados fuera del país.

Al analizar la incidencia tributaria del impuesto, se evidencia la "masculinización de la riqueza", un fenómeno que acentúa de manera significativa la desigualdad de género en la distribución de la riqueza y su impacto en el sistema impositivo (Mecon, 2021). Un dato revelador es que en 2022, la recaudación por bienes personales solo contribuyó con un modesto 2% del total recaudado. Del total de las personas que declararon tener bienes tanto en el exterior como en el país y fueron alcanzadas por el impuesto, el 35% corresponde a las mujeres (314 mil casos) y el 65% restante fueron varones.

Gráfico 4. Participación del Impuesto sobre Bienes Personales por género. Año 2021



Fuente: elaboración propia en base a los datos de AFIP.

3. ANÁLISIS DEL GASTO TRIBUTARIO ARGENTINO

El Gasto Tributario es el monto de ingresos que el fisco deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta de lo establecido en la legislación tributaria vigente, cuyo objeto principal es beneficiar o favorecer el desarrollo de determinadas actividades, zonas, contribuyentes o consumos.

En general, para la estimación del Gasto Tributario se utiliza la metodología de enfoque legal de largo plazo. En primer lugar, se considera la estructura de cada impuesto establecida en la respectiva legislación (su objeto, alícuotas, deducciones generales, exenciones), y luego se identifican los casos que,

dentro de dicho marco, son beneficiados por un tratamiento especial. Al tratarse de un enfoque de largo plazo, se consideran exclusivamente los casos en los que existen pérdidas definitivas de recaudación. Es decir, no se califican como Gastos Tributarios el diferimiento del pago de impuestos, la amortización acelerada en el Impuesto a las Ganancias y la devolución anticipada de créditos fiscales en el IVA, dado que la pérdida de recaudación a que dan lugar en los años en que estos beneficios se usufructúan, será compensada con mayores pagos de impuestos en años posteriores (Mecon, 2023).

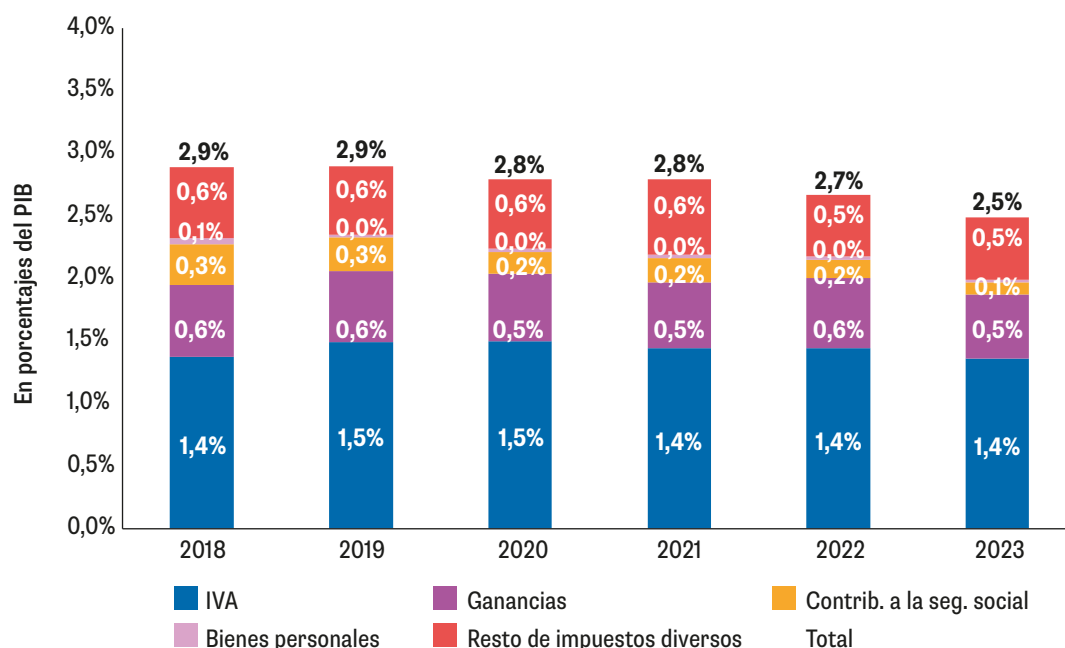
3.1 ¿Cómo afecta el gasto tributario a la desigualdad de género?

Una característica notable del sistema tributario argentino ha sido su falta de transparencia en la concesión de medidas promocionales en el ámbito fiscal. No sólo el alcance de los beneficios otorgados puede considerarse significativo en relación con la carga tributaria del país, sino que también los mecanismos empleados, tales como la aprobación de proyectos específicos, el uso de diferimientos impositivos de los principales tributos han vuelto al sistema altamente propenso a la elusión y evasión fiscal. Estos enfoques no sólo impactan negativamente en la equidad distributiva al favorecer a sectores económicos, sino que también reducen la recaudación efectiva de los tributos beneficiados que son compensados con nuevos tributos o mayor presión fiscal de impuestos regresivos que afectan especialmente a los hogares de bajos ingresos, donde las mujeres representan una mayor proporción.

Cabe destacar que, tanto la estimación del impacto recaudatorio como los efectos económicos, sociales y territoriales que generan dichos regímenes son tan complejos que aún no han sido objeto de una evaluación exhaustiva. En este contexto, el **gráfico 4** evidencia que la estimación del nivel de gastos tributarios para los años 2018 y 2023 se ubica en torno al 2,8% del PIB, cifra que ha experimentado una disminución desde el 2019, cuando alcanzaba el 2,9%.

En el último quinquenio los gastos tributarios cayeron 0,4 puntos porcentuales, pasaron de representar el 2,9% del PIB en 2019 a 2,5% del PIB proyectado en 2023. Esta reducción se explica principalmente por los gastos tributarios registrados en el impuesto al valor agregado (52% del total) y en el impuesto a las ganancias (20% del total).

Gráfico 5: Evolución de los gastos tributarios por principales tributos. Años 2018-2023. En porcentajes del PIB.



Fuente: elaboración propia en base a los datos de DNIAF.

Con respecto a la situación actual, el último informe publicado por la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (DNIAF) destaca que el monto estimado de Gastos Tributarios para el 2023 alcanzaría los \$3.664.819 millones (2,49% del PIB) de los cuales 80% afectaría a 3 tributos (IVA, Ganancias y Contribuciones a la Seguridad Social).

El IVA explica el 54,7% de los gastos tributarios totales, con un monto de \$2.006.456 millones (1,36% del PIB). En particular, el 87,39% tiene origen en las exenciones y alícuotas reducidas –establecidas en la ley del tributo– y el resto, corresponden a beneficios otorgados por diversos regímenes de promoción económica. Por su parte, los gastos tributarios que afectan al Impuesto a las Ganancias alcanzan \$756.449 millones que equivalen al 0,51% del PIB proyectado. Mientras que los gastos tributarios que afectan a las Contribuciones a la Seguridad Social equivalen al 0,1% del PIB estimado, que se origina principalmente por la reducción de las contribuciones patronales por zona geográfica.

Al abordar el análisis en términos de género, tal como se observó anteriormente con la incidencia tributaria, son los varones los que tienen más probabilidades que las mujeres de beneficiarse con las exenciones y/o beneficios tributarios en impuestos directos, como el impuesto a las ganancias o patrimoniales, dado que son los que tienen mayor poder adquisitivo y, en general, son los propietarios de inmuebles, muebles y acciones.

Es importante destacar que no se encuentra una razón válida de carácter económico o social que justifique la permanencia de superposición de beneficios a sectores específicos e incluso, tampoco su existencia. Sin embargo, resulta necesario aclarar que en los casos donde se desee eliminar o modificar algún gasto tributario como herramienta para evaluar cambios en la estructura tributaria, se deberán efectuar los ajustes necesarios para medir la reacción de los agentes involucrados con el fin de cuantificar el impacto efectivo de los cambios sobre la recaudación y la actividad económica. Es por ello que es recomendable realizar análisis previos que tengan en cuenta las elasticidades de oferta y demanda y el comportamiento de evasión y elusión de la actividad afectada.

4. ANÁLISIS DE LA TRANSPARENCIA FISCAL: EVASIÓN Y ELUSIÓN FISCAL

La transparencia fiscal es esencial para una buena administración fiscal y supervisión de las políticas fiscales, promueve la confianza en el sistema tributario y la utilización eficiente de los recursos públicos, reduciendo así la elusión y la evasión fiscal. En este sentido, permite mostrar la capacidad que tiene el gobierno para proporcionar información detallada sobre sus políticas fiscales, ingresos y gastos de manera accesible y comprensible para los ciudadanos y otras partes interesadas.

En los últimos años, Argentina ha tomado medidas para mejorar la transparencia fiscal, entre las cuales se destacan:

- **Participación en iniciativas Internacionales:** Argentina se unió al Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con fines Fiscales de la OCDE (OCDE, 2023), lo que ha impulsado la cooperación internacional en la lucha contra la evasión fiscal y el lavado de dinero.
- **Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley 25.917 de 2004):** Se implementó esta Ley para promover la transparencia en las finanzas públicas y limitar el endeudamiento provincial.
- **Registro de Beneficiarios Finales:** Argentina estableció un registro de beneficiarios finales para empresas, lo que ayuda a rastrear la propiedad real de las entidades legales y combatir la evasión fiscal.
- **Transparencia presupuestaria:** El gobierno ha trabajado en la mejora de la transparencia en la formulación y ejecución del presupuesto nacional.

4.1 Evasión y elusión fiscal: ¿cómo afectan a la desigualdad de género?

La evasión fiscal se produce cuando un contribuyente evita el pago de impuestos mediante prácticas ilegales o fraudulentas. Esto puede incluir la subdeclaración de ingresos, la ocultación de activos, contrabando de mercaderías, la creación de cuentas en el extranjero no declaradas, entre otras estrategias fraudulentas. Al tratarse de una práctica ilegal, se considera un delito en la mayoría de las jurisdicciones, conlleva a una pérdida de ingresos fiscales para el Estado impactando directamente en la equidad del sistema tributario e indirectamente en la provisión de los servicios esenciales que los sectores de menores ingresos necesitan para sobrevivir.

En términos de pérdida de recaudación ocurre algo similar con la elusión fiscal. Mediante prácticas legales los contribuyentes minimizan la carga fiscal utilizando estrategias que no habían sido previstas por los legisladores y que estarían permitidas por ley. Aunque la elusión fiscal es legal, a menudo es objeto de debate ético y político, ya que puede resultar en que individuos o empresas con mayores recursos aprovechen ventajas fiscales que no están disponibles para otros contribuyentes. Por ejemplo, crear una sociedad en un paraíso fiscal o en países con baja presión tributaria para realizar operaciones de compra de bienes inmuebles o muebles, trasladando bases imponibles de países con alta presión tributaria a baja presión tributaria. Este tipo de maniobras comprometen la capacidad de recaudación de los estados, y tienen fuertes implicancias en la concentración de riqueza dado que se benefician ciertos grupos sociales y refuerzan la desigualdad.

En relación con la elusión fiscal, un reciente análisis del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT, 2023) examina diversas estrategias empleadas por los contribuyentes para no pagar impuestos, centrándose particularmente en las estructuras de fideicomisos y explorando diferentes casos que facilitan la elusión fiscal.

En el caso argentino, se presenta un ejemplo ilustrativo de esta práctica en el caso de Eduardo Eurnekian y su estrategia para eludir el impuesto a la riqueza. Eurnekian, un destacado multimillonario argentino, enfrentó una demanda por parte de la AFIP debido a la elusión en el pago del impuesto a los bienes personales. El multimillonario dejó de pagar el tributo en el momento que transfirió los fondos derivados de la venta de empresas a dos fideicomisos situados en las Islas Caimán y Bahamas. Según los registros contables se habrían transferido sumas de dinero a fideicomisos constituidos en el exterior entre 1995 y 1997, precisamente al CTI Trust Limited (en Islas Caimán) e ITK Company Limited (en Bahamas), omitiendo declararlos como bienes o inversiones en el exterior. Para la AFIP, la utilización de estos fideicomisos

era considerada como una simulación con el objeto de sustraerse al pago de las correspondientes obligaciones tributarias, ya que conservaba la disponibilidad indirecta de tales bienes¹. La Cámara de Apelaciones confirmó este fallo en 2003 al sostener que Eurnekian nunca se desvinculó efectivamente de los bienes, ya que sólo podrían ser donados después de su fallecimiento. Además, se resaltó que durante su vida, Eurnekian ejercía control sobre los fiduciarios y tenía la capacidad de determinar el destino de los bienes fideicomitidos. En otras palabras, a lo largo de la vida de Eurnekian, no sólo conservaba el control, sino que no existían otros beneficiarios.

Si bien no existen estadísticas precisas sobre la evasión y elusión fiscal, su medición y análisis ha sido un desafío persistente para las agencias tributarias de la región de América Latina y el Caribe. Desde principios del siglo XXI se han difundido estimaciones cuantitativas con diferentes metodologías que revelan la gravedad de la situación, lo que ha generado un grado elevado de conciencia entre los gobiernos y la ciudadanía. Estas maniobras no sólo disminuyen la dotación de recursos de los gobiernos, sino que impiden la provisión de servicios públicos esenciales que los sectores de menores ingresos, y en especial las mujeres, necesitan.

El concepto de brecha tributaria sirve para calcular la diferencia entre la recaudación teórica (la cantidad que debería recaudarse según las leyes fiscales) y la recaudación efectiva de impuestos. Esta diferencia se compone de varios elementos, incluyendo errores involuntarios de los contribuyentes, insolvencias financieras, y acciones deliberadas para reducir la carga impositiva. El análisis de brechas tributarias ofrece a la administración y a los encargados de formular políticas, y a las partes interesadas pertinentes, un indicador del monto de ingresos tributarios perdido por el incumplimiento, la elusión, y el impacto de las opciones normativas. Su estimación proporciona información sobre la magnitud relativa y la naturaleza del incumplimiento fiscal, así como su evolución a lo largo del tiempo.

Al analizar los principales tributos de los países de la región, se observa que los ingresos provenientes del IVA han alcanzado en promedio 6,5% del PIB en 25 países de la región en 2021 (CIAT, 2023), lo que representa el 29% de la carga tributaria total. Su recaudación podría ser notablemente mayor si no existiera un nivel significativo de incumplimiento asociado.

Los países de la región actualmente experimentan una significativa pérdida de recursos tributarios que se podrían destinar al fortalecimiento del financiamiento público. Se reconoce la existencia de un nivel mínimo de evasión

1. Para más detalle ver <https://www.elcoheteealaluna.com/fuga-de-capitales-y-desigualdad/>

en todos los países, incluso en aquellos más desarrollados, que han experimentado niveles decrecientes, como México, Chile y Uruguay, debido a las complejidades arraigadas en este fenómeno. Sin embargo, al evaluar las tasas más recientes de evasión del IVA en comparación con la recaudación actual de los países de la región, se evidencian indicios preliminares de pérdidas tributarias sustancialmente mayores que las estimadas en países desarrollados. De hecho, en 2017 las tasas de evasión del tributo en los países de América Latina y el Caribe alcanzaron en promedio una tasa del 30%, niveles más elevados que los estimados por la gran mayoría de los países europeos (11,5% prom.) (Gomez Sabaini y Morán, 2020)

En Argentina, algunas estimaciones sugieren que, en 2017, la tasa de evasión del IVA se encontraba en el orden del 33,6%, es decir, casi un tercio de los ingresos potenciales derivados del IVA no fueron captados por las autoridades fiscales debido a maniobras evasivas de los contribuyentes (Gomez Sabaini y Morán, 2020). Estos recursos no captados por el Estado equivaldrían a un 3,7% del PIB, lo que equivale al 65% de la inversión educativa y 40% del presupuesto de salud a nivel nacional. Estos datos muestran la gravedad del problema en términos de ingresos tributarios perdidos y reafirman la urgencia de implementar estrategias para reducir su magnitud.

El segundo pilar fundamental de recursos de los sistemas tributarios en la región es el Impuesto sobre la renta (ISR) de las personas y sociedades, más conocido como Impuesto a las Ganancias. En 2017 este impuesto contribuyó con aproximadamente el 6,1% del PIB a la carga tributaria promedio de la región, representando el 27,1% de la carga tributaria total. Con perspectiva histórica, los niveles en porcentaje del PIB casi se duplicaron desde 1990 cuando el impuesto sobre la renta representaba el 3,3% del PIB y el 20,1% del total (OCDE, 2019).

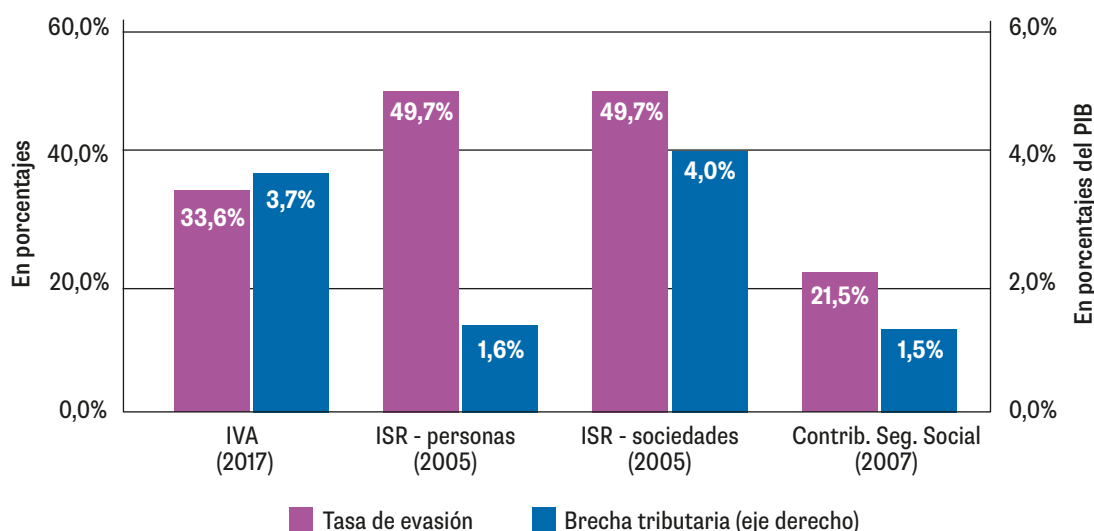
A pesar de su creciente importancia, las evidencias disponibles sugieren que la recaudación global de este tributo podría ser significativamente mayor, considerando los niveles sustanciales de incumplimiento que se evidencian en los países de la región. Este problema, influenciado por factores que trascienden la administración tributaria y abarcan aspectos técnicos, socioeconómicos y culturales, adquiere mayor gravedad al considerar que el impuesto sobre la renta, especialmente en su componente que grava a los individuos, es el instrumento más efectivo y potencialmente progresivo de los sistemas tributarios latinoamericanos. La falta de estudios cuantitativos a nivel regional dificulta la definición clara del incumplimiento tributario, pero estudios recientes sugieren que las tasas de evasión oscilan entre el 18,7% en México y el 69,9% en Guatemala.

En Argentina las estimaciones indican una tasa de evasión del 49,7% en 2005, lo que equivale a una brecha tributaria del 1,6% del PIB en personas físicas y 4% del PIB en sociedades. Los niveles de evasión son mucho mayores entre los trabajadores independientes que realizan actividades empresariales (por ejemplo, responsables inscriptos). En el otro extremo se ubican los asalariados que se desempeñan en relación de dependencia y que suelen estar sujetos a retenciones en la fuente de ingresos. Es decir, el empleador actúa como agente de retención en cada período retiene parte del impuesto que debería abonar el asalariado, lo que reduce las posibilidades de incumplimiento tributario por parte del contribuyente.

Por último, los recursos derivados de la Seguridad Social constituyen el tercer componente esencial del sistema tributario nacional. A diferencia de los impuestos, que representan transferencias de carácter obligatorio al sector gubernamental sin estar ligadas a una contraprestación específica, las contribuciones se destinan íntegramente a financiar programas de seguridad social.

Aunque las estimaciones convencionales tienden a focalizarse en impuestos clave como el IVA y, en menor medida, el impuesto sobre la renta, la evaluación del incumplimiento en los sistemas de contribuciones sociales son relevantes para los países de América Latina y el Caribe. En Argentina los aportes a la seguridad social representan una proporción significativa de la carga tributaria total, y por ende, del financiamiento público. Además, dado que estas contribuciones representan un derecho para los contribuyentes a recibir beneficios, por lo tanto niveles elevados de evasión podrían comprometer la calidad de la protección social, promover la exclusión y la informalidad laboral, y afectar negativamente la sostenibilidad financiera del sistema en su totalidad. Algunas investigaciones sugieren que la tasa de evasión se encuentra en torno al 21,5%, lo que equivale a una brecha tributaria del 1,5% del PIB (Gómez Sabaini et al, 2014).

Gráfico 6. Tasas de evasión y brecha tributaria estimada de los principales tributos (año de estimación). En porcentajes y porcentajes del PIB.



Fuente: elaboración propia en base a Gomez Sabaini y Morán (2020).

La pérdida de recaudación lleva a que los gobiernos tengan que aumentar la dependencia de la deuda externa y que tiendan a reducir el gasto en servicios públicos o incluso que tiendan a aumentar la carga impositiva de los impuestos indirectos. Esto tiene un efecto significativo en la población de menores ingresos, en especial en las mujeres, quienes gastan gran parte de sus ingresos en impuestos indirectos que gravan bienes y servicios esenciales para sustentar sus medios de vida, lo que genera una perpetuidad en la pobreza y profundiza la dependencia de una ayuda social.

5. COMENTARIOS FINALES

A lo largo del informe mostramos el estado de situación actual del sistema tributario argentino y cómo afecta a las personas de menores ingresos y en especial a las mujeres. La injusticia y la falta de equidad en el sistema tributario actual contribuyen a intensificar la desigualdad de género en la distribución de la riqueza, lo que fortalece la tendencia a la concentración de riqueza en pocos varones y el aumento de la pobreza entre las mujeres, perpetuando un ciclo de desigualdad que debilita el progreso tanto social como económico.

Argentina enfrenta un desafío importante a la hora de movilizar los recursos de manera sostenible para el desarrollo social. Abordar la evasión y elusión fiscal emerge como una ruta crucial en esta dirección. También resulta fundamental profundizar el análisis en la comprensión de las exenciones tributarias que han favorecido históricamente a sectores específicos donde exis-

te una mayor proporción de varones que mujeres, como la agroindustria y la minería tradicional. Adicionalmente, es necesario corregir los vacíos legales actualmente explotados por capitales financieros y empresariales para eludir impuestos, como se evidenció en el caso de la estructura de fideicomiso creada por un multimillonario argentino.

Los niveles elevados de evasión y elusión fiscal en los principales tributos llevan a un incremento de la violencia económica y de género. El vínculo entre la evasión fiscal y la violencia económica debe ser tratada de manera seria y eficiente, dado que tiene un impacto significativo en la vida de las mujeres y en su capacidad para alcanzar la autonomía económica.

Desde la perspectiva de género, resulta necesario avanzar en primer lugar con el análisis y estimación de la incidencia del gasto tributario. Para ello, se requiere contar con información estadística precisa y oportuna que revele quiénes son los beneficiarios de las exenciones fiscales y tratamientos especiales. En segundo lugar, se debe llevar a cabo la actualización de las estimaciones sobre los niveles de evasión y elusión fiscal de los principales tributos, analizando su impacto en la equidad de género.

Estas acciones permitirán profundizar en el proceso de investigación y análisis con perspectiva de género, proporcionando valiosos insumos para la formulación de propuestas e iniciativas tributarias. En este contexto, la redistribución de la carga tributaria, actualmente enfocada en el consumo y el ingreso, hacia la riqueza, el capital y los ingresos asociados a estos últimos, requerirá esfuerzos colaborativos. La tarea consistirá en redescubrir la “riqueza escondida de las naciones”, tal como sugiere Gabriel Zucman. Este enfoque permitiría visualizar la masculinización de la riqueza y la feminización de la pobreza, lo que podría representar un paso significativo hacia la consolidación de un sistema tributario que considere la perspectiva de género y que sea eficiente, suficiente y equitativo. En última instancia, esto permitiría abordar gran parte de la deuda histórica que el país tiene en términos de desigualdad de género.

BIBLIOGRAFÍA

ActionAid (2019). Why is tax powerful? A fair tax system published on Public Services International

<https://www.world-psi.org/en/publications-research>

Birocco, C., & Rodríguez, L. (2019). La política tributaria en la Argentina: una revisión de la literatura. En M. Schorr (Ed.), Política fiscal y equidad en América Latina (pp. 47-70).

Castañeda Rodríguez, V. M. (2017). La equidad del sistema tributario y su relación con la moral tributaria. Un estudio para América Latina. Investigación económica, <https://www.scielo.org.mx>

Engel E., et al. (1998). Taxes and income distribution in Chile: some unpleasant redistributive arithmetic. NBER Working Paper Series, 6828. <https://www.nber.org>

Garriga, M. (2021). Repensando el impuesto al valor agregado. Estudios económicos. <https://revistas.uns.edu.ar/ee/article/view/2168>

Gómez Sabaini, J. C., Santiere, J. J., & Rossignolo, D. (2002). La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino. CEPAL <https://repositorio.cepal.org>

Gómez Sabaini, J. C. (2011). Estructura Tributaria y Evasión Impositiva en América Latina. CAF. <https://scioteca.caf.com>

Gómez Sabaini, J. C., & Morán, D. (2013). Política tributaria en América Latina: agenda para una segunda generación de reformas <https://repositorio.cepal.org>

Gómez Sabaini, J. C., & Morán, D. (2020). Estrategias para abordar la evasión tributaria en América Latina y el Caribe: avances en su medición y panorama de las medidas recientes para reducir su magnitud. <https://repositorio.cepal.org>

López Accotto et al. (2016). Conceptos e interpretaciones desde una visión argentina. Finanzas públicas y política fiscal de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Ediciones UNGS. <https://ediciones.ungs.edu.ar>

Ministerio de Economía de la Nación. (Mecon, 2021). Masculinización de la riqueza. <https://www.argentina.gob.ar>

Ministerio de Economía de la Nación. Mecon (2023) Informe sobre Gastos Tributarios. <https://www.argentina.gob.ar>

Morán, D. & Solera M. (2023). La presión fiscal equivalente en América Latina y el Caribe. Inter-American Development Bank. <https://biblioteca.ciat.org>.

OCDE (2023). Promoviendo el progreso global en materia de transparencia fiscal: Un recorrido de transformación y desarrollo. <https://www.oecd.org>

Pineda, E. (2018). Perspectiva de género y justicia tributaria: caso venezolano. <https://library.fes.de>

Sacco y Cori Santos (2023). Una mirada de la tributación con enfoque de género: caso Argentino. Fundación SES

Yáñez, J. (2019). La tributación en Chile: una revisión de la literatura. [PDF]. Universidad de Chile. <https://repositorio.uchile.cl>

