

Cambio de régimen: ley Bases y propuesta fiscal

Luego del envío el 27 de diciembre de la primera versión del proyecto “Bases y puntos de partida para la libertad de los argentinos”, el nuevo texto de abril de 2024 avanza en:

- el pedido de facultades legislativas extraordinarias,
- el fin de la posibilidad de jubilarse para la mayoría de la población,
- una reforma laboral que desprotege al trabajador
- una reforma tributaria regresiva y el blanqueo de capitales,
- el cambio de prioridades en la producción energética,
- un programa de privatizaciones y reforma del Estado,
- el uso de la fuerza en actos administrativos sin intervención judicial.

Si se aprueba, la nueva legislación profundizará la brecha entre ricos y pobres, trasladará bienes hacia sectores empresarios y afectará el acceso a los derechos humanos de las mayorías.

El proyecto pretende que se declare la "emergencia pública en materia administrativa, económica, financiera y energética por el plazo de un año" y que el Congreso delegue en el Poder Ejecutivo nacional facultades legislativas vinculadas a esos temas. Aún con más limitaciones que en el proyecto original el Ejecutivo sigue reclamando facultades extraordinarias para gobernar por decreto.

Insistimos en que las facultades extraordinarias fueron pensadas por el constituyente para situaciones de emergencia. En este caso la delegación se realiza sobre cuestiones que hacen a la estructura del país, y sobre las que se busca hacer modificaciones perdurables. Esto es especialmente preocupante si consideramos que el pretendido cambio de régimen que busca implementar el Poder Ejecutivo contiene materias explícitamente regresivas en materia de derechos humanos y que llevarían a la desprotección jurídica de la ciudadanía.

En este sentido, el artículo 3 faculta al Ejecutivo a modificar o eliminar las competencias, funciones o responsabilidades; reorganizar, modificar o transformar la estructura jurídica, centralización, fusión, escisión, disolución total o parcial, o transferencia de organismos de la administración central o descentralizada. Si bien se establece que no se podrán disolver organismos del sistema de Ciencia y Técnica como el CONICET, la ANMAT, la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE) y la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), sí podrá llevar a la práctica cualquier otra acción que impida su funcionamiento. Lo

mismo ocurre con otros organismos como el INCAA, el INCUCAI, la Unidad de Información Financiera (UIF) o el INTA.

La redacción de éste artículo deja abierta la posibilidad de la eliminación del Banco Nacional de Datos Genéticos (BNDG), organismo autónomo y autárquico que actualmente funciona bajo la órbita de la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología. Creado en 1987, el BNDG es una de las respuestas del Estado argentino para reparar las graves violaciones de derechos humanos cometidas durante la dictadura militar, que incluyó la apropiación ilegal de niños y niñas. Desde su creación, permitió que más de 130 nietos y nietas conocieran su origen.

El artículo siguiente habilita al Ejecutivo a disponer de las Empresas y Sociedades del Estado contempladas en el artículo 8, inciso b de la ley [24.156](#), más allá de las señaladas como privatizables (Aerolíneas Argentinas, Enarsa, Radio y Televisión Argentina, Intercargo. Quedan sujetas a privatización y concesión AySA, Correo Argentino, Belgrano Cargas, Corredores Viales y Trenes Argentinos) y las dos empresas sobre las que el Estado debe conservar acciones mayoritarias: Nucleoeléctrica Argentina SA (art. 8) y Yacimientos Carboníferos Río Turbio (art. 9).

Esta versión del proyecto también faculta al gobierno a “modificar, transformar, unificar, disolver o liquidar los fondos fiduciarios públicos”. Los fondos fiduciarios aseguran el presupuesto de programas públicos para que tengan estabilidad. El Procrear, las becas Progresar, los fondos de emergencia para los incendios forestales o la protección de bosques nativos, son algunos de esos programas. El Fondo Fiduciario Sistema de Infraestructura del Transporte está destinado a obras viales y ferroviarias. El Fondo de Garantías Argentino se creó para el financiamiento de Pymes, el [Fondo de Integración Socio Urbana](#), para llevar adelante las obras en barrios populares. Hay un fondo especial para las víctimas de trata de personas. No hay un estudio disponible sobre el impacto en caso de cancelarlos.

Moratoria previsional y fondos de las jubilaciones

A nivel previsional, se elimina la moratoria para quienes deben aportes. El mecanismo de las moratorias fue la vía que usaron 800 mil personas para acceder a la jubilación. El sistema apuntaba a quienes no habían podido cumplir con los 30 años de aportes requeridos por la ley, por eso la moratoria posibilitó que trabajadorxs informalizados, que habían entrado y salido del empleo formal a través de distintas crisis económicas, y quienes hacían y hacen trabajos no remunerados, como las amas de casa, pudieran plegarse al régimen. Esta política en la práctica llevó seguridad financiera a las personas mayores.

Si se deroga, quienes no cumplan con los requisitos para jubilarse solo van a acceder al PUAM, la Pensión Universal para el Adulto Mayor, que es un 80% de la jubilación mínima. Hoy la jubilación llega a \$171.283,31, una cifra inferior a la canasta básica alimentaria.

La moratoria previsional y el reconocimiento previsional del cuidado fueron las políticas señaladas como las culpables de la “insostenibilidad del sistema previsional argentino”. Sin embargo, son políticas novedosas que reconocen los cuidados como un trabajo que aporta a la reproducción social. En Argentina más de 1 millón de mujeres son trabajadoras de casas particulares. De ellas, solo al 25% le hacen aportes jubilatorios. Además, solo 1 de cada 10 mujeres y 3 de cada 10 varones en edad de jubilarse tienen 30 años de aportes. La mayoría de esas mujeres trabajan fuera y dentro de sus casas: solo a través de una

moratoria pueden acceder a una jubilación. Hay un bache, además, para las mujeres entre 60 y 65 ya que de derogarse la moratoria quienes tengan 60 no podrán jubilarse y deberán esperar cinco años para acceder a la PUAM.

El fin de la moratoria es parte del acuerdo con el FMI, que muestra una “estrategia de género” para definir sus políticas. Sin embargo, en este punto concreto su pedido tiene consecuencias gravísimas para las mujeres, sobrerrepresentadas en los sectores de bajos ingresos y en la economía informal.

El Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) de la ANSES sigue en esta nueva versión del proyecto y permite que sea invertido “de acuerdo con criterios de seguridad y rentabilidad adecuados, respetando los lineamientos fijados por esta ley y las normas reglamentarias, de acuerdo con lo establecido en el artículo 8 de la Ley No. 26.425”. El FGS tiene 31.317 millones de dólares en bonos del Tesoro nacional y los fondos de las jubilaciones pasarían a ser controlados por el Ministerio de Economía.

El artículo 56 indica: “Consolidense en el Estado Nacional las tenencias de títulos de deuda pública de titularidad de las entidades del Sector Público Nacional, conforme definición del artículo 8° de la Ley N° 24.156, y el Fondo de Garantía de la Sustentabilidad creado por el Decreto N° 897/2007”. Entendemos que la consolidación de deuda va a implicar un desfinanciamiento del FGS. Además, la eliminación de los límites para invertir el activo del FGS en activos riesgosos pone en peligro la sostenibilidad del fondo y por lo tanto, de las jubilaciones de millones de personas.

Medidas fiscales y legalización de capitales

El proyecto plantea un régimen fiscal regresivo, que profundiza la desigualdad. Por un lado, castiga a los trabajadores al aumentar el impuesto a las ganancias, subir los montos del monotributo y eliminar el monotributo social. Por otro, el proyecto baja los montos al único impuesto patrimonial progresivo que existe que es el impuesto a los bienes personales. Además, crea un Régimen Especial de Ingreso del Impuesto sobre los Bienes Personales (REIBP): quienes adhieran a este régimen gozarán del beneficio de no tener aumentos hasta el 2038.

Como contracara, el proyecto propone un amplio “blanqueo” de capitales, es decir el ingreso al sistema bancario de capitales cuyo origen es opaco. Los fondos hasta 100 mil dólares que ingresen al sistema legal de capitales no pagarán alícuota. Para cifras superiores a ese monto, la alícuota será progresiva, entre el 5 y el 15%. Quienes “blanqueen” su dinero tendrán beneficios como no ser indagados por “delitos tributarios, cambiarios, aduaneros e infracciones administrativas que pudieran corresponder por el incumplimiento de las obligaciones vinculadas o que tuvieran origen en los bienes, créditos y tenencias que se declaren”.

Es decir que quienes más ingresos tienen terminan recibiendo beneficios, mientras que los sectores medios van a pagar más impuestos -mediante impuesto a las ganancias- y los sectores populares van a seguir con la misma carga impositiva. Esto va a contramano de las recomendaciones internacionales que apuntan a un sistema tributario progresivo donde la carga fiscal aumente de acuerdo a la capacidad de pago.

Otro aspecto grave es que este tipo de medidas facilitan la circulación de dinero proveniente de economías ilegales y en este sentido se presentan como plataforma de posibilidad para la proliferación de organizaciones criminales. Es imposible no alarmarse con una propuesta

de este estilo cuando vemos el crecimiento y el enriquecimiento alcanzado por las organizaciones criminales vinculadas, por ejemplo al comercio de drogas en la región. En nuestro país, la crisis que atraviesa Rosario reclama una estrategia seria e integral en donde el control de los sistemas financieros es un paso clave para impedir el empoderamiento de las bandas criminales.

Nuestra Constitución Nacional establece la igualdad en las cargas públicas, pero el patrón de recaudación actual y el que se propone en este proyecto hará que el mayor peso impositivo recaiga en los sectores medios.

Para equilibrar la carga tributaria se necesitan medidas como: sostener y aplicar la devolución de IVA de bienes de primera necesidad, actualizar la base imponible del impuesto inmobiliario, gravar de manera diferencial los inmuebles urbanos ociosos, ampliar la escala de alícuotas del impuesto a los bienes personales y gravar inmuebles rurales, modificar el tramo de ingresos del impuesto a las ganancias y ampliar la escala de alícuotas con una mayor progresividad, aumentar las alícuotas de los derechos de exportación que gravan commodities agropecuarias y productos vinculados al sector energético y minero.

Empleo

El proyecto de reforma laboral busca flexibilizar el mercado laboral a costa de restar estabilidad en el empleo y reducir la protección social del trabajador en contra de los principios constitucionales de protección y del derecho internacional de los derechos humanos. A contramano del proyecto, los Estados deben garantizar que las medidas para aumentar la flexibilidad de los mercados laborales no le quiten seguridad al empleo ni reduzcan la protección social del trabajador¹.

Participar en acciones colectivas en los lugares de trabajo podría dar lugar a sanciones y descuentos. Ante situaciones de despidos discriminatorios, el nuevo proyecto de ley dificulta la posibilidad de reinstalar a esos trabajadores. Se les reconocería una indemnización agravada, pero no se podría cuestionar el despido.

La reforma de la **ley de empleo público** abre la puerta a la precarización e inestabilidad en el empleo, se restringe la protección de asociaciones sindicales y se retrocede en derechos laborales. En igual sentido, el impedimento para realizar tareas vinculadas a campañas electorales durante la jornada laboral entorpece el derecho a la libertad de reunión y participación política.

Esta reforma es contraria a las recomendaciones y compromisos internacionales. El Comité DESC sostuvo que los Estados deben garantizar que las medidas para aumentar la flexibilidad de los mercados laborales no resten estabilidad al empleo ni reduzcan la protección social del trabajador². Los Estados tienen la obligación de adoptar medidas para que las personas queden protegidas frente al desempleo y la inseguridad en el empleo³. En ese sentido, la derogación o la suspensión de la legislación necesaria para el ejercicio permanente del derecho al trabajo y la aprobación de políticas incompatibles con las obligaciones internacionales al respecto son violaciones al derecho al trabajo⁴.

¹ Comité DESC. Observación general N° 18. El derecho al trabajo. 2006.

² Comité DESC. Observación general N° 18. El derecho al trabajo. 2006.

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibidem*.

Por otro lado, cuando un Estado introduce medidas regresivas para los derechos laborales en respuesta a una crisis económica, tiene que demostrar que las medidas son temporales, necesarias, no discriminatorias y que respetan sus obligaciones básicas⁵. La Corte IDH⁶ y la OIT⁷ consideran que los empleados y empleadas públicos deben gozar de protección adecuada contra todo acto de discriminación antisindical y que el Estado debe dar prioridad a la negociación colectiva como medio para solucionar conflictos. Para la CIDH la protección del derecho a la huelga, junto a la libertad sindical y la negociación colectiva son pilares fundamentales para garantizar el derecho al trabajo y sus condiciones justas y equitativas al ser un derecho al que pueden recurrir los trabajadores y sus organizaciones en defensa de sus intereses económicos, sociales y profesionales⁸.

Respecto de la **promoción del empleo registrado para el sector privado**, implica múltiples beneficios para los empleadores a la hora de la regularización de relaciones laborales. Habilitaría descartar acciones penales, multas, sanciones, altas en registro de empleadores con sanciones laborales, condonación de deudas por falta de pago de aportes y pueden incluir deudas reclamadas administrativa o judicialmente si el empleador se allana -un trabajador podría dejar de percibir dinero como parte de un reclamo judicial por falta o incompleta registración. Las condonaciones de multas pueden alcanzar hasta el 70% y podrá haber incentivos para la cancelación de contado y beneficios para pymes.

Lo grave de esta propuesta, en sintonía con la baja de la moratoria, es que los trabajadores regularizados sólo podrán computar hasta 60 meses de servicios con aportes, calculados sobre el salario mínimo vital y móvil, para alcanzar los años de servicio requeridos para acceder a prestaciones sociales. La regulación le quita jerarquía a la importancia del empleo registrado, al habilitar una vía que reduce el costo para el empleador por sus obligaciones incumplidas.

En la práctica no es una política de promoción del empleo registrado porque aplicaría a relaciones laborales ya existentes, no a relaciones laborales a generarse en el futuro. Precisamente por esto, no promueve el empleo registrado sino que bonifica a los empleadores que infringen la normativa vigente.

El título V, **Modernización laboral**, implica mayor desprotección para quienes trabajan por el carácter de las reformas que propone el proyecto.

En el texto leemos el título V junto con el IV, entonces da lo mismo si el trabajador está o no registrado, puesto que la propuesta de extinguir la acción penal, condonar deuda y dar de baja el Registro de Empleadores con Sanciones Laborales para promover el empleo registrado hace que las indemnizaciones agravadas no tengan lugar, salvo para consolidar un despido discriminatorio. Si una persona en relación de dependencia es despedida por motivos discriminatorios (art. 91), en lugar de ser considerado nulo el despido, su empleador deberá pagar una indemnización agravada. Es decir, se habilita a un despido en razón de la

⁵ Comité DESC. Observación general N° 23 sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias. 2016, párr. 53.

⁶ Opinión Consultiva 27/21 de la Corte IDH sobre derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género. Párr. 93.

⁷ Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública N°151 (1978) - OIT. Aprobado por la República Argentina mediante la ley N°23.328.

⁸ Informe de Fondo No. 157/19. Caso 12.432. Ex trabajadores del organismo judicial. Guatemala - Compendio sobre derechos laborales y sindicales. Estándares interamericanos - CIDH (2020). Párr. 83. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/derechoslaboralesindicales-es.pdf>

identidad de género, orientación sexual, etnia, religión, adhesión política. Deja de haber consecuencias para el empleador que no cumple con sus obligaciones.

Además, el proyecto, de aprobarse, elimina la doble indemnización para las empleadas de casas particulares no registradas y elimina la doble indemnización por despido de la mujer embarazada.

Si el título IV abordaba la promoción del empleo registrado, en este -Modernización laboral- se crea la figura del “trabajador independiente”, que puede ser monotributista, y tener a su vez contratados a cinco más. Si una empresa subcontrata, dejará de ser considerada empleadora. Esto puede generar fraude laboral.

El período de prueba se extiende de 3 a 6 meses, pero en algunos casos puede llegar a 8 y 12 meses. Esto incrementa la inestabilidad en el empleo y la rotación sin indemnización.

También se crea una figura en el proyecto que no estaba en el DNU 70 ni en la legislación vigente, que son los Fondos de Cese Laboral. Dispone que mediante convenio colectivo de trabajo, las partes podrán sustituir la indemnización por un fondo o sistema de cese laboral conforme los parámetros que disponga el Poder Ejecutivo nacional. Los empleadores podrán optar por contratar un sistema privado para solventar la indemnización prevista o la suma que “libremente” se pacte entre las partes para la desvinculación por mutuo acuerdo. El objetivo de la indemnización es disuasorio, con el objetivo de proteger las fuentes de empleo.

Este marco legal que se busca es regresivo -y por lo tanto inconstitucional-, muchos de los puntos incorporados ya estaban en el DNU 70, fueron discutidos y suspendidos por cautelares.

Energía

El proyecto propone un cambio de paradigma sobre la producción de energía: en primer lugar estará la maximización de la renta en la explotación de los recursos, en detrimento de la provisión interna. Para eso se modificará la normativa vigente que prioriza la demanda y el abastecimiento interno, con la previsión de mantener reservas que lo aseguren.

La propuesta es derogar el artículo 1 de la ley 26.741 que declaró de “interés público nacional y como objetivo prioritario de la República Argentina el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos, así como la exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización de hidrocarburos, a fin de garantizar el desarrollo económico con equidad social, la creación de empleo, el incremento de la competitividad de los diversos sectores económicos y el crecimiento equitativo y sustentable de las provincias y regiones”.

Para lograr esto el proyecto establece que el Ejecutivo no podrá intervenir o fijar los precios de comercialización en el mercado interno para ninguna de esas actividades. Explicita que “permisionarios, concesionarios, refinadores y/o comercializadores podrán exportar hidrocarburos y/o sus derivados libremente, sujeto a la no objeción de la Secretaría de Energía”. También propone que las empresas estatales vendan al precio que refleje el equilibrio competitivo de la industria (paridad de exportación o importación, según corresponda).

Además, crea un único Ente Nacional Regulador del Gas y la Electricidad y de esta forma achica los espacios de control de servicios públicos esenciales.

Por último, el proyecto faculta al Ejecutivo para que disponga las medidas necesarias para promover las inversiones, asegurar la libre comercialización y la máxima competencia de la industria de la energía eléctrica, corriéndose del lugar de control de precios. En tal sentido, el Ejecutivo podrá adecuar las tarifas del sistema energético sobre la base de los costos reales, para promover la apertura del comercio internacional de la energía eléctrica.

El apartado sobre energía del proyecto está en línea con las demandas del [FMI](#) y prioriza la acumulación de reservas para el pago de deuda a través de maximizar la explotación primaria, desproteger recursos naturales y favorecer las industrias extractivas. El proyecto no armoniza los objetivos de producción energética con los compromisos climáticos internacionales.

Procedimientos administrativos

El proyecto reforma la Ley 19.549 de procedimiento administrativo. La modificación propuesta para el artículo 12 (art. 33 del dictamen de mayoría) da la posibilidad de que la administración utilice la fuerza sin intervención judicial en determinados casos -cuando deba proteger el orden público, el dominio público o las tierras fiscales de propiedad del Estado Nacional. También ante la comisión de delitos flagrantes. Por otra parte, el proyecto no especifica el alcance del deber de proteger.

En los hechos la modificación afectaría el derecho a la vivienda y a la tierra de las personas y comunidades que habitan por diversas razones en tierras fiscales- A través de una decisión administrativa y luego de alegar la necesidad de proteger las tierras, el Estado Nacional estaría habilitado a recurrir al uso de la fuerza sin intervención judicial para desalojar.

Si bien el texto del proyecto aclara que podrá poner en práctica por sus propios medios un acto administrativo a menos que la ley o la naturaleza del acto exigieren la intervención judicial, entendemos necesario advertir que, tal como ocurre con frecuencia, es una posibilidad que se proceda a ejecutar el acto administrativo directamente.

De acuerdo con nuestro sistema jurídico un desalojo es legal siempre que sea resuelto en un proceso judicial. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de Naciones Unidas indica que los desalojos se justifican sólo en situaciones excepcionales, pero incluso en estos casos las autoridades deben garantizar que se realicen de acuerdo a una legislación que sea compatible con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y que las personas afectadas dispongan de los recursos jurídicos apropiados. Los desalojos no deben realizarse de modo que viole la dignidad y los derechos humanos a la vida y a la seguridad de las personas afectadas. En este sentido, sostiene que el Estado debe velar por que se estudien todas las posibilidades que permitan evitar o minimizar la necesidad de recurrir a la fuerza. Los desalojos tampoco deberían dejar a las personas sin vivienda.

Las modificaciones que quiere introducir el Ejecutivo podrían lesionar el derecho a la vivienda de, por ejemplo, quienes viven en villas o asentamientos informales asentados sobre inmuebles de propiedad del Estado Nacional que carecen de seguridad jurídica de la tenencia.

También puede afectar los derechos indígenas, ya que muchas de las comunidades en la Argentina habitan en tierras fiscales. Si consideramos que no se ha sancionado una ley de propiedad comunitaria, que no avanzó el ordenamiento territorial que implica el relevamiento indicado por la Ley N° 26.160 ni siquiera a la mitad de las comunidades, que no se dio seguridad a la posesión indígena, las comunidades quedan en situación de indefensión.

La Corte IDH señaló que la posesión indígena equivale a la propiedad que reconoce el artículo 21 de la CADH. En el fallo *Awas Tingni* la Corte IDH destacó que “como producto de la costumbre, la posesión de la tierra debería bastar para que las comunidades indígenas que carezcan de un título real sobre la propiedad de la tierra obtengan el reconocimiento oficial con el consiguiente registro”. Esta decisión fue recogida por la Corte IDH en el caso *Lhaka Honhat* entre los párrafos de cumplimiento obligatorio mencionados en la condena. La protección judicial en este caso es obligatoria. Es decir en aquellos casos en los que la posesión indígena podría ser considerada como usurpación por la administración, estarían en riesgo de ser desalojadas, sin derecho defenderse ni contar con la protección que ordena el marco normativo internacional.

El proyecto tampoco establece qué se entenderá por deber de proteger los bienes inmuebles del Estado de modo que la Administración podría resolver de manera arbitraria sobre qué intervenir. El Comité DESC afirmó que la tenencia adopta una variedad de formas incluida la ocupación de tierra y que, sea cual sea, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desalojo, el hostigamiento u otras amenazas. Ya en el año 2012, en el marco de su misión a la Argentina, la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre una vivienda adecuada expresó su preocupación frente a la excesiva utilización de la fuerza por agentes estatales y agentes privados de seguridad empleados por el Estado durante los desalojos, en particular en contra de grupos que tienen difícilmente acceso a la justicia.