



# CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

## LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

### SANCIONA CON FUERZA DE

### LEY:

## PRINCIPIOS DE DERECHOS HUMANOS

### PARA LA POLÍTICA FISCAL

**ARTÍCULO 1. Objeto.-** La presente ley tiene por objeto establecer los principios generales que deben guiar las políticas públicas de la provincia en materia fiscal, entendiendo que la realización de los derechos humanos debe ser una finalidad fundamental de la política fiscal.

**ARTÍCULO 2. Política fiscal orientada a la plena efectividad de los derechos humanos.** La sostenibilidad fiscal no podrá ser invocada para menoscabar los derechos, ni para restringir su alcance, ni tampoco para excusar la inacción o retrocesos por parte del Estado frente a los mismos o negar su protección efectiva.

Al contrario, se debe establecer leyes y políticas, y adoptar marcos fiscales, regulaciones financieras y cambiarias, sistemas tributarios, presupuestos y políticas de gestión de la deuda adecuadas para asegurar la plena realización de los derechos humanos.

Para ello, se ha de contemplar:

a) Garantizar la prestación de servicios públicos universales, adecuados, de calidad, asequibles, y suficientemente financiados, que reduzcan las disparidades sociales y territoriales, especialmente en zonas tradicionalmente habitadas por los grupos poblacionales más desfavorecidos. La financiación de los servicios públicos debería promover la redistribución de la riqueza, el ingreso y asegurar la igualdad sustantiva y la no discriminación, adaptándose a las necesidades específicas de personas y grupos en situación de vulnerabilidad.

b) Asegurar, como regla general, que los servicios públicos sean de propiedad pública y prestados por el sector público. Los procesos de privatización no pueden ir en menoscabo de los derechos. El estricto control público de servicios privatizados debe ser prioritario, monitoreando su prestación y asegurando mecanismos de rendición de cuentas.

c) Fortalecer el rol y las capacidades del Estado y establecer regulaciones y sanciones frente a actores no estatales, a través de la debida diligencia para identificar, prevenir y mitigar los riesgos de vulneración a derechos humanos derivados de sus prácticas tributarias.



## CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

**ARTÍCULO 3. Política fiscal socialmente justa.** Asegurar que la política fiscal sea socialmente justa, de modo que:

- a) El sistema tributario promueva la reducción de la desigualdad social mediante políticas fiscales progresivas con impacto redistributivo considerable, y que toda persona cumpla con su deber de pagar impuestos de conformidad con su capacidad contributiva, fijando un umbral de tributación adecuado y absteniéndose de imponer cargas que agraven manifiestamente la situación de quienes no disponen de los recursos materiales necesarios para subsistir digna y autónomamente;
- b) Las políticas de gasto público sean diseñadas conforme a los principios de igualdad, legalidad, eficiencia y prioridad del gasto social;
- c) Hacer efectivo el derecho a la seguridad social, identificando un gasto social protegido necesario para la garantía de niveles esenciales de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, que no puede ser afectado por los ciclos económicos ni por las reglas fiscales;
- d) Ninguna de las decisiones en materia de deuda pública contradiga las obligaciones de proteger, respetar y garantizar los derechos humanos;
- e) La equidad interjurisdiccional entre las diferentes jurisdicciones, con una distribución de recursos que busque un desarrollo equivalente y armónico;
- f) Haya un tratamiento tributario justo entre distintos tipos de empresas y cooperativas, diseñando una tributación diferenciada cuando sea necesario.

**ARTÍCULO 4. Política fiscal ambientalmente sostenible.** Promover la sostenibilidad ambiental a través de la política fiscal, procurando:

- a) Diseñar la política fiscal con miras a promover un modelo de desarrollo más sostenible que reconozca la importancia del cuidado de los bienes y derechos ambientales, y reduzca la dependencia de los ingresos de los sectores extractivos, así como de otras actividades que puedan ocasionar impactos negativos sobre los derechos de las comunidades originarias.
- b) Incentivar la inversión en energías renovables, la creación de empleos verdes y la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.
- c) Emplear los impuestos verdes o ambientales (o las exenciones verdes adecuadamente evaluadas) en los que la base imponible genere un efecto negativo sobre el ambiente.

**ARTÍCULO 5. Política fiscal para la igualdad de género.** Promover la igualdad sustantiva de género mediante la política fiscal con una perspectiva de interseccionalidad, de modo de:

- a) Reconocer el valor de la economía del cuidado y usar la política fiscal para redistribuir y reducir las cargas, a saber:



## CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

- Reconocer, cuantificar, reducir y redistribuir el trabajo de cuidado no remunerado y adoptar un completo sistema de medición del mismo en las cuentas provinciales, basadas en encuestas y metodologías fiables, y examinar la relación del trabajo no remunerado y la incidencia de la pobreza en las mujeres.

- Asegurar y aumentar la inversión pública en el cuidado de personas, sea en forma de dinero, servicios o infraestructura, promoviendo la responsabilidad compartida entre el Estado y las familias.

- Contribuir desde la política fiscal a superar la división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado, mediante estrategias que permitan ampliar la oferta de trabajos decentes y bien remunerados para las mujeres y disidencias.

b) Incorporar un enfoque de género en el sistema tributario:

- Los sistemas tributarios deben reconocer la diversidad de situaciones familiares y asegurar que ninguna medida fiscal desincentive el acceso a oportunidades laborales en igualdad de condiciones, ni provoquen directamente o indirectamente que el tiempo que las mujeres y disidencias dedican al trabajo remunerado se reasigne a otro no remunerado.

- Disminuir el peso exagerado de los impuestos regresivos y que gravan el consumo, en especial de bienes de primera necesidad, los cuales recaen desproporcionadamente sobre las mujeres por su mayor participación en la población de menores ingresos producto de las discriminaciones históricas, y establecer exenciones o menores tarifas para productos priorizados en el consumo de mujeres.

c) Elaborar presupuestos con enfoque de género. Éstos deberían basarse en datos desglosados para evaluar el impacto diferencial del presupuesto en mujeres, hombres y disidencias, y la identificación de gastos según su potencialidad para promover la igualdad de género.

d) Asegurar la inversión en políticas para la igualdad de género: Adoptar presupuestos que prioricen la inversión en pro de la igualdad de género, a través de políticas orientadas a eliminar la violencia de género; políticas de salud y asistencia social universales y gratuitas; y programas que promuevan el empleo y los ingresos de las trabajadoras del sector formal e informal, apoyen los hogares encabezados por mujeres y disidencias, faciliten sus oportunidades económicas y su acceso igualitario a los recursos productivos, y atiendan sus necesidades sociales, educativas y de salud, en particular de las mujeres que viven en la pobreza.

**ARTÍCULO 6. Política fiscal transparente.** La política fiscal debe ser transparente, participativa y sujeta a rendición de cuentas. Las personas tienen derecho a la información fiscal, para ello:

a) Producir, publicar y dar acceso a información fiscal de calidad, la cual debe construirse de forma clara y comprensible y estar disponible para consulta de toda persona;

b) Producir indicadores de calidad sobre el cumplimiento de sus obligaciones de derechos humanos;



## CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

c) Asegurar que la adopción de decisiones de política fiscal esté abierta a un debate público informado por procesos de diálogo social inclusivo, amplio, transparente y deliberativo, con base en evidencia sólida y fiable de diferentes fuentes, y mediante un lenguaje accesible.

**ARTÍCULO 7. Autoridad de aplicación.** La autoridad de aplicación de la presente ley es el Ministerio de Economía.

**ARTÍCULO 8. Reglamentación.** La presente ley será reglamentada dentro del plazo de 90 días corridos desde su sanción.

**ARTÍCULO 9.** Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Carlos del Frade  
Diputado provincial



## FUNDAMENTOS

Señor Presidente,

El presente proyecto de ley pretende establecer un conjunto de principios de acción que deben guiar la política fiscal de la provincia, bajo la comprensión de que ésta es un instrumento fundamental para la garantía de los derechos humanos.

Para su elaboración se ha tomado en consideración, tanto la propia **constitución provincial** como el documento **"Principios de derechos humanos para la política fiscal"** (Mayo 2021) elaborado por el **Comité impulsor** integrado por:

- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) - Argentina
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) - Argentina
- Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia - Colombia
- FUNDAR- Centro de Análisis e Investigación - México
- Instituto de Estudios Socioeconómicos (INESC) - Brasil
- Red de Justicia Fiscal de América Latina y El Caribe (RJFALC) –
- Regional Center for Economic and Social Rights (CESR) – Internacional (Secretaría de la Iniciativa).

De modo que, recuperando dicho andamiaje normativo y las recomendaciones internacionales mencionadas, elaboramos el presente proyecto de ley, desglosando los principios de derechos humanos para la política fiscal en cinco áreas fundamentales:

- Política fiscal orientada a la plena efectividad de los derechos humanos;
- Política fiscal socialmente justa;
- Política fiscal ambientalmente sostenible;
- Política fiscal para la igualdad de género;
- Política fiscal transparente.

Si bien el presente proyecto de ley, no reproduce cabalmente aquel documento, sí busca conservar su impronta fundamental y sintetizar su valioso contenido en el articulado que aquí se propone.



## CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

Cabe señalar que, el documento es el producto de un proceso de tres años de construcción y validación conjunta de estándares normativos y directrices de política para el caso de América Latina y el Caribe. Por lo que, los principios y directrices son el resultado de una investigación exhaustiva de fuentes normativas como tratados internacionales y sus interpretaciones autorizadas, constituciones de los países de la región, informes de organismos internacionales de promoción y protección de derechos humanos, y de otras fuentes complementarias como investigaciones de instituciones internacionales. Se nutrieron también de diálogos nacionales, temáticos y regionales orientados a la discusión pública y abierta del texto del documento.

Se trata de un material de suma relevancia para el diseño de la política fiscal en nuestro continente. Ofrecen un marco de referencia claro, basado en fuentes normativas y otros documentos complementarios, para el diseño, implementación y monitoreo de la política fiscal. Son un referente para que los Estados, las instituciones financieras internacionales, las instituciones multilaterales y, en general, los actores económicos, públicos y privados, cumplan con sus obligaciones y responsabilidades en este campo y para que otros actores estatales, al igual que la sociedad civil y los movimientos sociales, tengan un referente claro para la rendición de cuentas y la exigibilidad de los derechos a través de la política fiscal.

Su principal premisa es que: **“Sin recursos no hay derechos, y así como los presupuestos son el mejor reflejo de las verdaderas prioridades de los Estados, los sistemas tributarios reflejan a su vez la contribución de distintos actores para solventar estas prioridades”**.

Asimismo, se sustentan en la evaluación de que: “el tiempo se agota para enfrentar la crisis climática y otros desafíos globales como las pandemias, y la cascada de crisis diversas que estos fenómenos pueden desatar. **El sentido de urgencia de estos tiempos, plantea la necesidad de una acción fiscal decidida que contribuya a transitar hacia economías basadas en derechos, que pongan a las personas y al planeta primero”**.

En el mismo sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha establecido que los principios de derechos humanos son “plenamente aplicables a las políticas fiscales”, y que ellos deben implementarse en todo el ciclo de las políticas, “desde la elaboración de los presupuestos y los códigos tributarios o la asignación de gastos hasta la supervisión y evaluación de las consecuencias”. A su vez, con la adopción de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo, diferentes Estados, incluido nuestro país, se comprometieron a movilizar recursos y ajustar sus políticas fiscales para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Sin embargo, a pesar de los numerosos compromisos internacionales y del enorme potencial transformador de la política fiscal para la realización de los derechos humanos, en la práctica ella no está siendo elaborada de conformidad con las obligaciones de los Estados de la región en este campo.

Así lo reconoció la propia CIDH, quien señaló que **la baja recaudación de recursos públicos debido a los elevados niveles de evasión y elusión, las abundantes deducciones de impuestos, exenciones y otros vacíos legales, y la persistencia de**



## CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

**estructuras tributarias regresivas -en las que quienes más tienen no necesariamente pagan proporcionalmente más según su capacidad contributiva-, privan a los Estados de valiosos recursos para la garantía de los derechos.** A esto se suma un gasto social insuficiente y mal distribuido, que en la región es bajo para los estándares internacionales y en muchos casos no tiene un enfoque de derechos humanos.

Asimismo, en ocasiones **la política fiscal se concibe como un asunto netamente técnico** que debe ser manejado por un estrecho círculo de especialistas, ocultando el vínculo directo que tiene con la vida y el bienestar de las personas y las comunidades. Esta desconexión es particularmente seria en América Latina y el Caribe, donde ciertas desigualdades estructurales persisten a lo largo del tiempo, como es el caso de la desigualdad de género y la desigualdad racial, que se entrelazan con la dramática desigualdad económica que caracteriza a la región y que la política fiscal tiene el potencial de corregir.

Por otra parte, **muchas veces los gobiernos de la región responden a las crisis económicas sin considerar adecuadamente sus obligaciones de derechos humanos**, y con medidas regresivas y procíclicas. Esto es especialmente grave dada la volatilidad macroeconómica y las frecuentes crisis que caracterizan a América Latina y al Caribe. Las medidas de austeridad adoptadas en estos contextos, muchas veces de forma sistemática y debido a condicionalidades impuestas directa o indirectamente por instituciones internacionales, generan retrocesos inadmisibles y agravan las barreras existentes para el goce efectivo de los derechos humanos sin discriminación.

A ello se suma, **la captura del Estado por parte de las élites y otros grupos de interés para reforzar sus privilegios.** El auge de la privatización, y de figuras relacionadas como las Alianzas Público-Privadas, no ha hecho más que profundizar esta tendencia. A medida que las empresas van adquiriendo mayor poder político, ejercen una mayor influencia indebida para que se reduzcan los impuestos de sociedades, se amplíen las desgravaciones o exenciones fiscales y aumenten los resquicios legales que facilitan la elusión de impuestos. Estas medidas disminuyen la progresividad y la equidad tributaria, trasladando las cargas a los grupos en situación de mayor desventaja y vulnerabilidad de la sociedad, con lo cual se debilitan los criterios de justicia propios del Estado de Derecho. A su vez, hacen que las administraciones públicas incurran en pérdidas considerables de recursos y que la capacidad de los Estados para prestar servicios públicos de calidad se vea limitada.

Este panorama impide a los Estados de la región abordar varios de sus principales desafíos. Como advirtió la CIDH, **la pobreza y la indigencia no pueden ser enfrentadas y erradicadas sin un marco amplio de políticas de carácter redistributivo, incluyendo la política fiscal**, que reduzcan los niveles extremos de desigualdad socioeconómica que caracterizan a América Latina. En algunos países, incluso, la pobreza aumenta producto de la política fiscal, lo cual significa que las personas en situación de pobreza no son beneficiarias sino pagadoras netas del sistema fiscal.

El Preámbulo de la **Constitución de Santa Fe** del año 1962 dejaba claro el objetivo del desarrollo económico: " ... promover el bienestar general; impulsar el desarrollo económico bajo el signo de la justicia social; afirmar la vigencia del federalismo y del régimen



## CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

municipal ... ". Ese párrafo tiene una extraordinaria vigencia en la segunda década del tercer milenio, desarrollo económico bajo el signo de la justicia social.

Así como sucede con el Preámbulo de la Constitución Nacional, las palabras de la carta magna santafesina se cumplieron pocas veces.

En el segundo semestre del año pasado, **la pobreza fue de 39,2%** y la **indigencia de 8,1%**, según informó el Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec). Estos porcentajes implican que en la Argentina hay **18.679.605 de pobres** y **3.859.816 millones de indigentes. Los números para Rosario señalan un 33,2 por ciento de pobres y la indigencia fue del 6,3%. De esta manera, la tasa de pobreza se mantuvo prácticamente estable en relación al 2021, pero ascendió dos puntos desde el primer semestre de 2022.**

**En el Gran Santa Fe la pobreza creció casi un punto en el segundo semestre del 2022**, pasó del 38,6% al 39,5%, según los últimos datos publicados por el Indec. De esta manera, en la capital provincial y su área de influencia son unas 214.760 personas las que se encuentran en esta condición, de los cuales 32.693 se encuentran en la indigencia.

En forma paralela, durante el año 2022, por las cinco aduanas santafesinas fueron exportados bienes por 20 mil millones de dólares sin que quede un solo peso para el estado santafesino como consecuencia de la vigencia de las reformas introducidas en la Constitución Nacional en septiembre de 1866, en el cabildo santafesino, cuando se les prohibió a las provincias cobrar ingresos brutos por la necesidad que tenía el gobierno nacional de superar la llamada guerra de la Triple Alianza o Infamia contra el pueblo paraguayo.

Desde entonces al presente, el federalismo es más una ficción que una realidad en la Argentina. Y las cargas impositivas, mayoritariamente, caen sobre las espaldas de las mayorías populares. Es hora entonces de reivindicar algunos de los artículos de aquella Constitución santafesina de 1962 porque cobran realismo a la hora de pensar un esquema mucho más justo para la vida cotidiana de las más de tres millones y medio de personas que viven en esta fenomenal geografía. Los criterios de filosofía política necesarios para estos tiempos de profunda desigualdad, concentración de riquezas en pocas manos, extranjerización de la producción de nuestro pueblo y empobrecimiento material, educativo, social y ambiental de las familias argentinas en general y santafesinas en particular, deben dirigirse a esquemas de progresividad impositiva.

Algunos de aquellos artículos de la Constitución de 1962 sirven, entonces, de inspiración para generar un proyecto de ley de que deberá tenerse en cuenta al pensar los presupuestos anuales y la política impositiva de las futuras administraciones santafesinas.

Entendemos que en los conceptos incluidos en los artículos 5, 8, 15, 21, 27 y 28 del texto constitucional santafesino todavía vigente, deberían formar parte de una ley parida desde esta realidad cosida por la injusticia social. Dice el actual artículo 5 de la Constitución de Santa Fe que "el gobierno de la Provincia provee a los gastos públicos con los fondos provenientes de las contribuciones que establezca la ley" y que "todos los habitantes de la Provincia están obligados a concurrir a los gastos públicos según su capacidad contributiva. El régimen tributario puede inspirarse en criterios de progresividad".



## CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

En el artículo 8 se observa que "todos los habitantes de la Provincia son iguales ante la ley. Incumbe al Estado remover los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la igualdad y la libertad de los individuos, impidan el libre desarrollo de la persona humana y la efectiva participación de todos en la vida política, económica y social de la comunidad".

Es decir que el Estado provincial no es neutral, debe intervenir activamente para remover los obstáculos que impidan la igualdad. En el artículo 15 hay una limitación al derecho a la propiedad privada cuando expresa que "la propiedad privada es inviolable y solamente puede ser limitada con el fin que cumpla una función social. El Estado puede expropiar bienes, previa indemnización, por motivos de interés general calificado por ley. La iniciativa económica de los individuos es libre. Sin embargo, no puede desarrollarse en pugna con la utilidad social o con mengua de la seguridad, libertad o dignidad humana. En este sentido, la ley puede limitarla, con medidas que encuadren en la potestad de gobierno local".

También notamos la vigencia del artículo 21 cuando se lee que "el Estado crea las condiciones necesarias para procurar a sus habitantes un nivel de vida que asegure su bienestar y el de sus familias, especialmente por la alimentación, el vestido, la vivienda, los cuidados médicos y los servicios sociales necesarios".

Se hace necesaria una reforma impositiva donde paguen más lo que más tienen y no que siempre se descargue el peso fiscal como mochila desmesurada sobre la espalda de las familias santafesinas. La soberanía santafesina tiene alcance para limitar el abuso impositivo sobre los artículos de primera necesidad. Si eso pudiera aplicarse, los precios deberían bajar, al menos, en un 21 por ciento de lo que generalmente se lleva el llamado Impuesto al Valor Agregado.

Sostenemos, por otro lado, la idea desarrollada en el artículo 27 cuando asegura que "la Provincia estimula y protege el ahorro popular en todas sus formas y lo orienta hacia la propiedad de la vivienda urbana y del predio para el trabajo rural e inversiones en actividades productivas dentro del territorio de la Provincia". Como también tiene actualidad el contenido del artículo 28 sobre la explotación de la tierra, al decir que "la Provincia promueve la racional explotación de la tierra por la colonización de las de su propiedad y de los predios no explotados o cuya explotación no se realice conforme a la función social de la propiedad y adquiera por compra o expropiación".

Estas ideas contenidas en la Constitución de la Provincia de Santa Fe del año 1962 deben renovarse a través de una ley específica que convierta estos conceptos en normas indispensables para pesar el presente y futuro impositivo y económico de los gobiernos santafesinos.

Por tales fundamentos les solicito a mis pares el acompañamiento al presente Proyecto de Ley.

Carlos del Frade  
Diputado Provincial.