

# ¿Hasta cuándo las guaridas fiscales?



**Publicación internacional de  
análisis y opinión de la Agencia  
Latinoamericana de Información**

ISSN No. 1390-1230

Director: Osvaldo León

**ALAI: Dirección postal**

Casilla 17-12-877, Quito, Ecuador

**Sede en Ecuador**

Av. 12 de Octubre N18-24 y Patria,

Of. 503, Quito-Ecuador

Tel: (593-2) 2528716 - 2505074

Fax: (593-2) 2505073

URL: <http://alainet.org>

Redacción:

[info@alainet.org](mailto:info@alainet.org)

Suscripciones y publicidad:

[alaiadmin@alainet.org](mailto:alaiadmin@alainet.org)

ALAI es una agencia informativa, sin fines de lucro, constituida en 1976 en la Provincia de Quebec, Canadá.

Las informaciones contenidas en esta publicación pueden ser reproducidas a condición de que se mencione debidamente la fuente y se haga llegar una copia a la Redacción.

Las opiniones vertidas en los artículos firmados son de estricta responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el pensamiento de ALAI.

**Suscripción revista impresa  
(10 números anuales)**

	Individual	Institucional
Ecuador*	US\$ 34	US\$ 40
A. Latina	US\$ 60	US\$ 80
Otros países	US\$ 75	US\$ 140

\* incluye IVA

**Cómo suscribirse:**

[www.alainet.org/revista.phtml](http://www.alainet.org/revista.phtml)  
se aceptan pagos por Internet

# AMERICA LATINA en movimiento

## ¿Hasta cuándo las guaridas fiscales?

- 1 La Red de Guaridas Fiscales en Latinoamérica  
Juan E. Valerdi
- 4 Una oportunidad para el movimiento por la justicia fiscal  
La presidencia ecuatoriana del G77  
Jorge Coronado
- 7 Centroamérica: La política de incentivos tributarios a la inversión  
Abelardo Medina
- 11 La igualdad de género en la agenda de la justicia fiscal  
Ana Tallada
- 14 La igualdad de género y sus vínculos con la fiscalidad  
Verónica Serafini
- 17 Nicaragua: ¿Existen sesgos de género en la fiscalidad?  
María Félix Estrada Alonzo
- 21 El sindicalismo y la justicia fiscal  
Leandra Perpetuo
- 24 Brasil: La protección social desde el punto de vista fiscal  
Maria Regina Duarte
- 27 En el Brasil de Temer  
El desmonte del sistema de protección social  
Grazielle David
- 30 Nicaragua: Menos privilegios y nuevas reglas tributarias globales  
Adelmo Sandino
- 33 Crisis de los nuevos TLC y del orden financiero mundial  
Alejandro Villamar
- 36 Argentina: Macri y las sociedades offshore  
Adrián Falco
- 39 Colombia: Hacia una mayor concentración de la riqueza  
Mario Valencia

Coedición:

**PAGUEN LO JUSTO**

 alai

# La Red de Guaridas Fiscales en Latinoamérica

---

Juan E. Valerdi

**D**urante el segundo semestre de 2016 el autor ha dedicado un gran esfuerzo a elaborar un estudio de las medidas presentes en 13 países latinoamericanos<sup>1</sup> para luchar contra la Red de Guaridas Fiscales (RGF)<sup>2</sup>. El breve enfoque descriptivo se refiere a una parte de Latinoamérica, sin embargo las conclusiones y recomendaciones respecto del abordaje necesario para solucionar el problema de la RGF tienen un enfoque global.

Comenzando por una de las cuestiones básicas de la lucha contra la RGF, su identificación, vemos que de los trece países latinoamericana-

---

1 La investigación abordó un conjunto de trece países de Latinoamérica. Los trece países seleccionados por las ONGs auspiciantes y el autor son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Perú. En la selección se combinaron la relevancia económica y poblacional de los países junto con la pertenencia a las ONGs auspiciantes: Red de Justicia Fiscal Latinoamericana, LATINDADD. Se prevé la publicación del documento de investigación, por parte de las ONGs auspiciantes, durante el año 2017.

2 El autor se resiste a utilizar la traducción habitual de los “Tax Havens” al español como “Paraísos Fiscales”, ya que no sólo es errónea desde el punto de vista formal (la palabra en español “Paraísos” en inglés es “Heaven” y no “Haven”) sino que incluye en ese error un fondo de justificación del uso de la Red de Guaridas Fiscales (RGF) por parte de las empresas y ricos que huirían del “infierno” de los gobiernos cuya “voracidad fiscal pretende saquear los beneficios obtenidos con sus esfuerzos”. “Haven” tiene como traducción oficial, entre otras, a “Guarida”, palabra que parece ser la más representativa para el rol que cumple la RGF desde las épocas de piratas y corsarios al servicio de su majestad la Reina.

nos analizados por el autor en 2016, solo seis presentan listas activas de guaridas fiscales (Brasil, México, Ecuador, Colombia, Perú y El Salvador), dos ya las tienen previstas en su normativa pero no las han emitido y por ende no son efectivas de hecho (Nicaragua y Honduras) y cuatro no tienen prevista ninguna legislación relacionada con las guaridas fiscales e incluso con precios de transferencia (Bolivia, Costa Rica, Paraguay y Guatemala).

Lo primero que llama la atención al analizar las listas de “Guaridas Fiscales” de los seis países de Latinoamérica que las poseen, es su heterogeneidad. Solo 17 jurisdicciones se encuentran presentes en las seis “listas negras” activas de “Guaridas Fiscales”, en tanto 42 solo están presentes en una de las listas y 73 se encuentran en algunas de las 6 listas activas de los países analizados.

Las medidas relacionadas con las sanciones, restricciones o prevención de evasión y elusión que se implementan en las normativas de los países emisores de las listas son aún más variadas en extensión, profundidad, alcance, metodología y claridad, no solo en el presente sino en la evolución de cada uno de los países. En general estas medidas de las normativas nacen relacionadas con las cues-

---

Juan Valerdi es economista especialista en tributación y lucha antilavado. Ex asesor de la presidencia del Banco Central, Banco Nación y la unidad antilavado de Argentina.

tiones de precios de transferencia y luego se amplían eventualmente, o no, a otras vinculadas con lo tributario, financiero, de lucha contra el lavado de activos, comerciales, etc. La variación incluye países que incluso tienen ya prevista en su legislación el elaborar y difundir listas de guaridas fiscales pero que a pesar de ello no lo han hecho, habiendo transcurrido ya años desde que se incluyó dicha previsión, como es el caso de Honduras y Nicaragua.

Sin duda alguna existe una relación entre la profundidad con que se trata normativamente el tema de la evasión y elusión fiscales utilizando la RGF y la magnitud del país que emite la normativa junto con el desarrollo de su Administración Fiscal Federal o Central, sin embargo existen excepciones como el caso de El Salvador, que siendo parte de un país de pequeño porte y con un desarrollo incipiente de su Administración Tributaria Central, posee un detalle normativo de listas anuales y medidas relacionadas que llama la atención por su profundidad.

## Se requieren soluciones globales

Según la visión del autor, toda medida aislada de prevención de cada país respecto de RGF está destinada a ser, como mínimo, poco efectiva y a la larga de hecho prácticamente inútil. La única solución real que podría darse al problema de la evasión y elusión asociadas a la RGF debería darse a nivel global con una discusión en un ámbito participativo y democrático como las Naciones Unidas y el debate debería ir al nudo mismo que tiene que ver con una tributación diseñada nacionalmente en cada país en base a la economía vigente a principios del siglo XX y parches hasta nuestros días que no cambian su esencia.

La discusión entonces debería enfocarse en la creación de reglas internacionales que regulen e impongan tributación a las fuerzas productivas y de comercio internacional que hoy están encarnadas en multinacionales con

presencia y diversificación productiva en decenas de países al mismo tiempo y que presentan niveles de facturación que compiten con los niveles de recaudación de muchos países desarrollados. Estamos entonces hablando de una discusión de poder donde los Estados Nacionales se las tienen que ver con empresas que en muchos casos los superan en cuanto a su poder económico y por ende fáctico en un mundo como el actual. La integración de las empresas de producción con las financieras ha determinado que esta cuestión de crecimiento del poder de las corporaciones multinacionales se agravara y que el uso de la RGF no solo amenace gravemente la recaudación impositiva de todos los países del mundo, sino así mismo la estabilidad financiera mundial, como quedó demostrado en la crisis financiera del año 2008.

La RGF integra los fondos provenientes de todo tipo de origen, legal e ilegal, lícito e ilícito y sus facilitadores funcionan como nexos entre todas esas fuentes de fondos y los propietarios de las mismas; esto determina que la lucha contra la RGF de cada Estado Nacional dentro de sus fronteras y a nivel internacional se vea de hecho limitada por la disposición de sus clases políticas para ir a veces en contra de sus propios intereses debido a que son parte del establishment económico usuario de la RGF o socios del mismo desde la corrupción o en el “más inocente” de los “casos políticos” rehenes de las fuerzas nacionales o internacionales ligadas a las actividades ilegales violentas, como el terrorismo, narcotráfico, trata de personas o tráfico de armas, usuarios también de la RGF.

La RGF tiene fuerzas propias y asociadas con poder de lobby a nivel de medidas globales y nacionales y se ha podido ver que en algunos países integrantes de la RGF tienen una capacidad muy efectiva para lograr su exclusión de las “listas negras” una vez incluidos en las mismas o evitar ser incluidos. Panamá, Suiza y Luxemburgo son casos claros de esta cuestión.

## OCDE promueve medidas inefectivas

Analizar la profundidad de las acciones de un país respecto de la lucha contra la RGF por la extensión de su “lista negra” sería pecar de superficial e inocente, ya que se puede incluir numerosas “Guaridas Fiscales” irrelevantes para el país emisor y excluir de las mismas a las más relevantes. En relación con esta cuestión, sin embargo, es importante destacar que en opinión de autor la OCDE está jugando un rol clave en la exclusión de las “listas negras” de las “Guaridas Fiscales” de mayor relevancia, por medio de diversas acciones que más que atacar el problema de la RGF les proporciona un “lavado de cara” y hace un “ordenamiento” del funcionamiento de la RGF, que seguramente apunta a que se respeten los niveles de poder de las potencias beneficiarias de los flujos administrados por la RGF en las porciones que reciben cada uno de dichas potencias.

Es así que hoy se puede ver como EEUU y Reino Unido continúan siendo los principales promotores de las medidas inefectivas del OCDE, impulsadas e impuestas por el G20, y que se ven de modo concreto, por ejemplo, en la obligatoriedad de hecho de los países emisores de “listas negras” de excluir de las mismas a las jurisdicciones que, siendo parte indudable de la RGF, firman un acuerdo de intercambio de información en el marco de la “Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal”, vinculado al “Foro Global sobre la Transparencia y el Intercambio de Información con Fines Fiscales” de la OCDE. Como consecuencia directa de estas acciones, hoy la OCDE no posee lista alguna de “Guaridas Fiscales” o similares.

En la lucha contra la utilización de la RGF, no se está discutiendo una serie de maniobras para eludir o evadir tributos y para evitar regulaciones financieras. La discusión es mucho más profunda y está en cuestión la supervivencia misma del estado de bienestar que tuvo vigencia en el siglo XX. Evitar una lucha frontal con la RGF o hacerlo suponiendo que solo se está atacando a unas “pequeñas islas” sin poder efectivo<sup>3</sup>, y que trabajan en forma aislada anárquica y competitiva, es una estrategia que a mediano o largo plazo implicará un fracaso y por ende una redefinición y reducción de la presencia estatal que puede llevar a un aumento de la exclusión social y por ende de la violencia asociada a la pobreza, marginalidad e indigencia.

Las clases políticas actuales y venideras deberán evaluar si están dispuestas a ir a fondo enfrentando a la RGF y sus poderosos beneficiarios directos e indirectos, o ser socios y estar dispuestos a afrontar las consecuencias sociales en sus países, sin tener opción a la violencia de la represión, tarde o temprano. En el corazón de esta batalla sorda que se está dando hoy, y que se librará en los próximos lustros, está el financiamiento de la política como nudo central; mientras el mismo siga ligado a actividades ilegales, peajes o aportes de los beneficiarios de la RGF y al apoyo de las multinacionales de medios, la batalla estará claramente definida y las consecuencias también. <<

---

3 Como sugiere erróneamente Gabriel Zucman en su libro “La riqueza escondida de las naciones” (2015) respecto de las islas y territorios que forman parte de la Red de Guaridas Fiscales y por ende propone medidas de solución que carecen de visión política y de puja de poder entre los grandes beneficiarios y los perjudicados.

# Una oportunidad para el movimiento por la justicia fiscal

## La presidencia ecuatoriana del G77

---

Jorge Coronado

A partir del 13 de enero 2017, el Gobierno del Ecuador asumió la Presidencia Pro Témpore del G77 + China; este es sin temor a equivocación el grupo más representativo en el seno de las Naciones Unidas. Aglutina a casi la totalidad de los países en vías de desarrollo; en total lo integran 134 países.

En el caso de América Latina, ya lo han presidido la compañera Cristina Fernández, Presidenta de Argentina (2011), y el compañero Evo Morales, Presidente de Bolivia (2014); hoy el compañero Rafael Correa, Presidente de Ecuador, asumió la presidencia el año 2017.

Lo significativo con la presidencia del Ecuador del G77 es la dinámica agenda internacional que ha desarrollado este país en los últimos años, poniendo en el centro del debate internacional temas importantísimos de carácter global y particularmente de regulación y control del poder corporativo mundial, con énfasis en la defensa de los intereses y necesidades de los países del sur.

Una primera iniciativa ha sido la creación del Observatorio del Sur sobre Inversiones y Transnacionales, como resultado de las Conferencias Ministeriales de Estados Afectados por Intereses Transnacionales. Este Observa-

---

**Jorge Coronado** es analista político, de Costa Rica, experto en temas de fiscalidad internacional. Actualmente forma parte del Consejo Directivo de Latindadd, representando a la Comisión Nacional de Enlace.

torio tiene como uno de sus propósitos fundamentales “*la creación de mecanismos de coordinación e intercambio de información y conocimientos entre instituciones de Estado, centros de pensamiento y organizaciones sociales en la construcción de ideas sobre la normativa internacional en materia de inversiones, la resolución de conflictos y el tratamiento de las inversiones extranjeras*”<sup>1</sup>.

Desde la Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos (LATINDADD) hemos apoyado con mucha fuerza esta iniciativa por considerarla una valiosa oportunidad para evidenciar que el actual sistema internacional de arbitraje entre Estados y Corporaciones Transnacionales es absolutamente asimétrico en beneficio del poder corporativo, así mismo que la normativa internacional para favorecer la inversión extranjera en nuestros países es totalmente lesiva a los intereses de los estados nacionales y particularmente de los estados del Sur. Esta iniciativa del gobierno ecuatoriano al crear este Observatorio sobre Inversiones y Transnacionales nos brinda una oportunidad al conjunto del movimiento social que a lo largo de los años hemos venido denunciando las inequidades del sistema internacional de protección de inversiones y la necesidad de una reforma integral del mismo en beneficio de los países y sus ciudadanos y no en beneficio del poder corporativo.

---

1 Declaración II Conferencia Ministerial de Estados Afectados por Intereses Transnacionales. Caracas 2014.

Otra iniciativa del gobierno ecuatoriano que tiene también una repercusión internacional importantísima ha sido la creación y el trabajo desarrollado por la Comisión de Auditoría Integral de los Tratados de Inversión y del Sistema de Arbitraje (CAITISA), que a lo largo de varios meses ha logrado desentrañar todo el entramado de intereses de grupos de poder ecuatorianos y capitales extranjeros a fin de favorecer tratados y acuerdos comerciales y de inversión que sólo han beneficiado a intereses privados en detrimento del bien común.

En esta misma línea colocamos la iniciativa del gobierno ecuatoriano en el seno del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, de crear un grupo de trabajo intergubernamental encargado de elaborar un instrumento jurídicamente vinculante para regular las actividades de las empresas transnacionales en congruencia con el derecho internacional en derechos humanos. Desde el movimiento social creamos la Campaña Global contra el Poder Corporativo que respalda fuertemente esta iniciativa y en la que participa Latindadd. La existencia de un instrumento vinculante de carácter global para normar el accionar de las transnacionales ha sido una demanda histórica del movimiento social internacional.

## **La lucha por un nuevo orden fiscal internacional**

En este contexto de acción internacional decisiva por parte del gobierno ecuatoriano es que vemos que su Presidencia Pro Témpore del G77+China podrá ser un momento importantísimo para fortalecer la lucha del movimiento global por la justicia fiscal. Principalmente porque ha hecho suya una demanda que hemos venido levantando desde hace bastante tiempo el movimiento social como es la creación de un Órgano Tributario Intergubernamental en el marco de las Naciones Unidas que tenga dos tareas fundamentales: la tarea de reformar el sistema tributario internacional y que principalmente tenga capacidad regulatoria vinculante de carácter universal.

El actual modelo de gobernanza internacional a nivel tributario/fiscal, que privilegia los acuerdos bilaterales entre países o el establecimiento de normas que se establecen con carácter global dictadas desde los países del norte, ya sea el G20, la OCDE, la Unión Europea o los mismos Estados Unidos, no hacen más que acentuar la asimetría histórica Norte/Sur en detrimento de nuestros países.

Vemos con optimismo esta Presidencia del G77 en manos del Ecuador, máxime después del Seminario Internacional *“Hacia Una Agenda Internacional basada en los derechos y la igualdad: Por el fin de los Paraísos Fiscales y por un Organismo Tributario Intergubernamental dentro de la ONU”*, que coorganizamos LATINDADD, organizaciones internacionales y la Cancillería Ecuatoriana, los días 13 y 14 de febrero en la ciudad de Quito.

En ese seminario acordamos *“...profundizar la articulación de las organizaciones de sociedad civil global que luchamos por la justicia fiscal y el Estado Ecuatoriano por una nueva gobernanza mundial en materia fiscal, por el combate contra las guaridas fiscales y por un nuevo orden fiscal internacional alineado con las normas de derechos humanos que ponga el acento en beneficio de la ciudadanía global y no en el poder corporativo”*.

Como resultado del Seminario, hemos creado un grupo de trabajo entre las plataformas de organizaciones sociales que luchamos por la justicia fiscal y la Cancillería del Ecuador, a fin de preparar acciones conjuntas en el plano internacional y además apoyar desde la sociedad civil las iniciativas que promueva el Gobierno ecuatoriano como Presidencia Pro Témpore del G77.

## **La consulta popular en Ecuador**

No se puede dejar de mencionar el exitoso resultado del referéndum o consulta contra los paraísos fiscales, en la que la ciudadanía ecuatoriana votó el pasado 19 de febrero por

más del 55% de los votos válidos a favor de que todo funcionario público electo o nombrado no pueda tener activos financieros en sociedad OffShore en Paraísos Fiscales.

Este resultado le da una significativa legitimidad al gobierno ecuatoriano en su calidad de Presidente del G77, pero además nos brinda a los movimientos sociales internacionales que luchamos contra los paraísos fiscales un empuje muy importante, al ver a un pueblo que masivamente vota por poner fin a la acción de estos instrumentos de saqueo y robo fiscal por parte de las élites económicas y de las corporaciones multinacionales.

Todo pareciera indicar que este año 2017 será importantísimo para quienes luchamos por un nuevo orden tributario internacional, a pesar de que las fuerzas del gran capital y de la derecha conservadora que no quieren cambios progresivos en materia tributaria y que tampoco quieren modificaciones en la gobernanza fiscal internacional, han tenido éxitos electorales parciales en Europa y en América Latina, incluidos golpes de estado.

Sostenemos nuestro optimismo a partir de los hechos reseñados en Ecuador, que nos vuelven a poner a la ofensiva, ya que desde la sociedad civil hemos conseguido una alianza con un gobierno que está dispuesto a dar pasos reales y concretos por mover el tema de una nueva gobernanza internacional, pero que principalmente está promoviendo una agenda de acción por cerrar portillos a la existencia de los paraísos fiscales y a regular decididamente el accionar de las transnacionales contra nuestras comunidades, pueblos y estados nacionales.

Ha llegado la hora de que pongamos en marcha un gran movimiento global ciudadano orientado a promover que las grandes riquezas y capitales paguen impuestos en nuestros países; a impedir que dichos capitales sigan evadiendo el pago de los mismos; a cerrar todos los caminos que llevan a la existencia de los paraísos fiscales; a impedir la impunidad de las multinacionales; a establecer marcos internacionales regulatorios vinculantes a las mismas y a crear una nueva gobernanza tributaria internacional. En fin, de lo que se trata es que logremos una verdadera Justicia Fiscal. <<

## AMERICA LATINA *en movimiento*

### El laberinto de la evasión fiscal

#516 agosto 2016 • [alainet.org/es/revistas/516](http://alainet.org/es/revistas/516)

En este número coeditado con Latindadd se analiza cómo el poder corporativo transnacional impulsa la desregulación de los grandes capitales, favoreciendo la evasión/elusión tributaria.





# La política de incentivos tributarios a la inversión

---

Abelardo Medina

Algunas de las premisas sobre las que deben descansar los sistemas tributarios se refieren a: la generalidad en la aplicación de los tributos; cobro de impuestos en función de la capacidad de pago de los sujetos que contribuirán al financiamiento de los programas de gobierno; y creación de condiciones de equidad, de tal forma que los pagos afecten en la misma forma a los iguales en cuanto a su dotación de renta y diferente, a los desiguales en la percepción de ingresos.

Los contratos sociales de los países reflejan casi sin excepción dichas características, por lo que los gobiernos deben vigilar la implementación de un sistema tributario justo, que además de tratar de reducir al máximo la distorsión que pueden ocasionar los impuestos en la toma de decisiones de los agentes económicos, garantice la suficiencia fiscal, para que haya capacidad para atender las necesidades de los grupos más vulnerables.

Cualquier excepción a estos principios representa un tratamiento tributario preferencial que le otorga ventajas artificiales al sujeto que lo recibe y coloca al resto de habitantes en condiciones de desventaja.

Si se otorgan dichos beneficios a algún empresario, la desventaja competitiva se fo-

ca en los grupos empresariales que no disfrutan de dichos beneficios, y en la población en general, que debe pagar más impuestos para compensar lo que se deja de percibir. Ambas situaciones afectan la moral tributaria de los grupos de referencia, quienes perciben injusticia fiscal debido a la existencia de segmentos que no cumplen, como todos, con el pago de los impuestos.

Las cantidades de impuestos que no se perciben, como consecuencia del otorgamiento de tratamientos tributarios preferenciales, reciben el nombre de gasto tributario. Aun cuando todos los gastos tributarios derivan de una excepción a las reglas tributarias, no todos representan un privilegio fiscal o un incentivo a la inversión. Por ejemplo, es común encontrar que en el IVA se deje al margen la aplicación de impuesto en la compra de bienes de consumo básico para la sociedad, los cuales permiten que las personas de menores ingresos tengan la capacidad de adquirir los bienes mínimos para su supervivencia. Este tratamiento, aun cuando es una excepción a la regla fiscal y genera gasto tributario, dista mucho de ser un privilegio fiscal y más de un incentivo tributario a la inversión.

Por ello es que no todos los gastos tributarios, aun cuando sean una excepción a la regla, pueden considerarse inapropiados, incluso en algunos casos representan un fortalecimiento de la justicia tributaria.

---

Abelardo Medina es economista senior en el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), con sede en Guatemala.

En sentido contrario, cuando los tratamientos tributarios preferenciales se aplican a personas que sí tienen capacidad de pago, se convierten en un privilegio fiscal que, además de ocasionar un gasto tributario, implica una violación a los principios de capacidad de pago y sobre todo al de equidad, dado que, al darle privilegios, ya no se les trata igual respecto de sus iguales.

Aun así, muchos teóricos empresariales, utilizando los fundamentos de la racionalidad empresarial, han sugerido históricamente que para fortalecer el funcionamiento del mercado, el Estado debe aplicar tratamientos diferenciados a ciertos grupos de productores, atendiendo al hecho que, según ellos, al reducir el pago de impuestos, el margen de ganancia aumentará y los empresarios serán más competitivos. El razonamiento sugiere que al reducir el pago de impuestos los países se convertirán en atractivos para la inversión extranjera y consecuentemente producirán más empleo, más producción, mejora en la balanza de pagos, adquisición de más y mejor tecnología para el país, etc.

El planteamiento olvida que en el mundo empresarial la toma de decisiones no es unidimensional y en realidad para mejorar la productividad intervienen otros factores como el fortalecimiento de la infraestructura física y social que genera el Estado, y la reducción de costos que implican muchos de los servicios públicos, entre ellos, la reducción de costos de capacitación al capital humano.

No obstante, la existencia de grupos lobistas, así como la influencia permanente de las élites de los segmentos socioeconómicos poderosos y más tradicionales en la formulación de la política tributaria de los países centroamericanos, han logrado que las naciones otorguen amplios esquemas de privilegios fiscales dirigidos teóricamente a fortalecer a ciertos grupos empresariales. Los tratamientos fiscales otorgados en Centroamérica durante los últimos treinta años en general

descansan en dos aspectos: a. exclusión del pago, tanto en la importación como la compra en el mercado interno, de los impuestos indirectos que son cobrados, en la internación de insumos, equipos, materiales y servicios que los grupos empresariales requieran y b. exención del pago del Impuesto Sobre la Renta (ISR), incluso en forma permanente, a las rentas que son obtenidas en las inversiones que realizan los tenedores de la riqueza nacional o internacional.

El arquetipo seguido, y ofrecido a la población en general, sugiere que los incentivos a la inversión producirán un efecto multiplicador sobre la economía, al generar más empleo, y un mayor nivel de actividad de otras pequeñas y medianas industrias, dedicadas a satisfacer la demanda de los trabajadores. Por ende, para los impulsores de los incentivos tributarios, no hay sacrificio fiscal, es más, y puede incrementarse la recaudación debido a que el valor de los impuestos generados por el nuevo empleo y por las nuevas empresas, excederá en abundancia, a lo que potencialmente se dejará de percibir.

## Los beneficios no compensan los costos

Múltiples evaluaciones realizadas por autores e instituciones a nivel mundial, entre ellas las últimas realizadas por ICEFI (2016), muestran que los resultados obtenidos por el otorgamiento de incentivos tributarios en Centroamérica no son convergentes con el sacrificio de la sociedad al evitar el pago de impuestos a los grupos empresariales. Estos pueden sintetizarse en tres aspectos:

Falta de mejora en el nivel y calidad de empleo: De acuerdo a CEPAL, el nivel de desempleo en Centroamérica, a excepción de Panamá que ha impulsado una serie de obras de infraestructura, ha permanecido en esencia constante desde el año 2000, y en muchos países, con un fuerte aumento en la informalidad económica. Además, para

la mayor parte de países, el porcentaje de personas que continúan realizando su trabajo por cuenta propia, en actividades de baja productividad, se ha mantenido constante o incluso se ha incrementado. La conclusión es contundente: el otorgamiento de privilegios tributarios no causó el efecto multiplicador ofrecido.

**Poca dinamización del crecimiento económico:** De acuerdo a cifras del Banco Mundial, las economías de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua prácticamente crecieron todos los años al mismo ritmo promedio durante el período 2000-2015 (salvo durante la crisis financiera internacional), por lo que la adopción de incentivos tributarios a la inversión no parece haber causado impacto sobre la producción.

Por su parte, República Dominicana y Costa Rica presentaron una fuerte volatilidad en el crecimiento del PIB, por lo que, en el mejor de los casos, la inversión extranjera directa no ha garantizado estabilidad económica. De igual forma la política de incentivos tributarios no motivó un mayor flujo de inversión extranjera, una mayor productividad o fortalecimiento de la relación de inversión en los países.

**El costo de los gastos tributarios:** De acuerdo a estimaciones de las agencias tributarias, con metodologías no comparables, los gastos tributarios en el ISR por el otorgamiento de incentivos a la inversión, oscilan anualmente entre 1.64% en Honduras (2012); 0.83% en Costa Rica (2015); 0.81% en El Salvador (2009); 1.1% en Nicaragua (2010), y 0.29% en Guatemala (2014). La pérdida de dichos ingresos, como fue ofrecido por los ponentes del sistema de privilegios fiscales, no ha sido compensada con aumentos tributarios equivalentes. En general, en todos los países se observó sacrificio fiscal en el primer año de vigencia de las medidas y el resto de años de vigencia de los privilegios, gasto tributario que no pudo compensarse.

Los factores mencionados reflejan que el otorgamiento de tratamientos tributarios a la inversión en Centroamérica únicamente ha significado un drenaje de recursos en mayor o menor dimensión, sin que haya existido un efecto revolvente sobre el empleo, la producción o la misma recaudación.

## Un obstáculo al desarrollo

Es claro que los tratamientos tributarios diferenciados no han significado un incentivo real a la inversión, sino más bien un mecanismo bien elaborado para que ciertos grupos empresariales obtuvieran ventajas tributarias.

La investigación realizada en “La eficacia de los incentivos tributarios a la inversión en Centroamérica” muestra que los esquemas de perdón tributario no representaron realmente una fuerza de atracción a la inversión extranjera, debido a que los factores macrosociales de la región continúan siendo un serio obstáculo para motivar a los inversionistas extranjeros a colocar sus recursos. En este sentido, el “race to the bottom” que se produjo en Centroamérica no produjo los resultados esperados y la inversión que es atraída a la región continúa siendo dirigida principalmente a Costa Rica y Panamá, que disfrutaban de las mejores condiciones productivas.

Y entonces, dado que los países, especialmente los del triángulo norte de Centroamérica, no han obtenido beneficios socioeconómicos tangibles del perdón tributario, ¿quién se vio beneficiado con dichos tratamientos?

Los principales beneficiarios han sido los empresarios de grupos tradicionales, que, ante la apertura de nichos de mercado en Europa y Estados Unidos, han acomodado, con la participación de los gobiernos, la legislación tributaria, para migrar su producción hacia nuevos segmentos productivos que les han permitido nuevas inversiones, sin el riesgo

derivado y sin los costos del pago de impuestos. La mayor parte de los “nuevos inversionistas” en los sectores que disfrutaban de los tratamientos especiales son empresarios que en su momento pagaban impuestos en industrias tradicionales, por lo que realmente el beneficio de no pagar impuestos es un sacrificio fiscal que la sociedad paga por la migración de los capitalistas tradicionales a sectores productivos más dinámicos.

Por ello, los recursos dejados de percibir por el otorgamiento de incentivos tributarios, además de representar una violación al principio de capacidad contributiva, han

implicado que los Estados dispongan de una cantidad menor de impuestos para financiar programas de desarrollo y, peor aún, debido a que el financiamiento de los gobiernos muchas veces ha implicado un aumento de los impuestos indirectos, un mecanismo de redistribución negativa.

La evidencia, al menos en Centroamérica, apunta a que los incentivos tributarios a la inversión representan un obstáculo al desarrollo y un mecanismo para perpetuar la mala distribución de la riqueza y los beneficios a las élites empresariales tradicionales. <



Actualmente vivimos supeditados a reglas globales que promueven un sistema fiscal global injusto que permite el saqueo de recursos tributarios de los países más pobres, lo que impacta directamente en la capacidad de los estados para financiar servicios fundamentales que garanticen el cumplimiento de los derechos humanos.

Es en ese marco que nace la campaña **QUE LAS TRANSNACIONALES PAGUEN LO JUSTO**, que está integrada por organizaciones y movimientos sociales de 13 países de América Latina, y que apunta a generar la masa crítica en la sociedad que garantice una serie de reformas en la tributación de las grandes corporaciones, transformando la relación entre fiscalidad y desarrollo.

Queremos una fiscalidad orientada a combatir la pobreza y la desigualdad, por eso, demandamos #JusticiaFiscal:

- Que las empresas transnacionales paguen lo justo: ¡no más privilegios!
- Fin a la red de guaridas fiscales (mal llamados paraísos fiscales) que permiten el saqueo de recursos.
- Sistemas tributarios progresivos donde quienes más tienen, más paguen.
- Creación de un cuerpo intergubernamental democrático, participativo y dentro de la ONU que contrapesa el poder de las corporaciones, ordenando el sistema fiscal global.

Esta publicación se realiza en el marco de la campaña **QUE LAS TRANSNACIONALES PAGUEN LO JUSTO**, impulsada en la región por la Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe con el apoyo de Latindadd.



Calle Mariscal Miller 2622, Lince, Lima  
Tel: 51-1-207 6840 • latindadd@latindadd.org  
www.latindadd.org



Este proyecto es financiado  
por la Unión Europea  
This project is funded by  
the European Union

# La igualdad de género en la agenda de la justicia fiscal

Ana Tallada

## Desigualdades

América Latina, pese al crecimiento económico de una década, a la reducción de la pobreza monetaria y a la aplicación de políticas redistributivas que implementaron varios gobiernos de la región, mantiene el penoso sello de ser la región “más desigual del mundo”.

La CEPAL, en el documento “La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir”, destaca que la desigualdad hunde sus raíces en la historia y se debe a un patrón de desarrollo que ha perpetuado las brechas socioeconómicas basadas en el origen racial y étnico, el género y la clase social (CEPAL 2010b).

América Latina, con un coeficiente de Gini<sup>1</sup> promedio de 0,51 presenta un nivel de desigualdad sustancialmente más alto que otras regiones del mundo. Si hacemos una comparación con países europeos y nos centramos en la desigualdad por ingresos, antes de impuestos directos y transferencias monetarias, es aproximadamente 13% mayor que la media de

los países europeos. En contraste, esta desigualdad aumenta hasta un 60% si el cálculo se realiza después de la aplicación de los impuestos directos y transferencias (Lusting, 2011).

En esta intención de realzar el peso de las desigualdades, nos interesa particularmente llamar la atención sobre las desigualdades de género como un asunto de carácter estructural afectado por consideraciones políticas, económicas, culturales, ambientales naturalizadas por el sistema patriarcal, reproducidas por la división sexual del trabajo al perpetuar la subordinación de las mujeres y que requieren ser abordadas desde las relaciones de poder existentes en todos estos ámbitos.

Desde la dimensión económica podemos señalar algunas evidencias de estas desigualdades de género en la región como:

- » **Alto porcentaje de las mujeres no tienen ingresos propios:** el 32 % de mujeres no cuentan con ingresos propios en relación a un 12 % de los hombres.
- » **Brecha de género en la participación en el mercado laboral:** las mujeres tienen mayores tasas de desempleo (9,1% las mujeres y 6,3% los hombres), formando más de la mitad del total de personas desocupadas en la región.

<sup>1</sup> El coeficiente de Gini es el indicador que se utiliza con mayor frecuencia, para medir la desigualdad en los ingresos dentro de un país, debido a su fácil cálculo e interpretación, ya que por lo general su valor se ubica entre 0 y 1. Cuando el indicador asume el valor cero significa que el ingreso se encuentra equidistribuido; es decir, todos los miembros de la sociedad tienen exactamente la misma proporción de recursos, en tanto que cuando se observa el valor de uno, se está en presencia de una situación de total inequidad en donde una persona se apropia de todo el excedente económico.

Ana Tallada, educadora y socióloga peruana, es una actora central para pensar la evolución de la movilización feminista en América Latina. Parte del Consejo Directivo de Latindadd.

- » **Brecha en las remuneraciones entre hombres y mujeres** por trabajo de igual valor; esta brecha salarial se mantiene en un 25 % como promedio en la región.

A lo mencionado, podemos anexar los niveles de precariedad laboral que las mujeres enfrentan, la menor probabilidad que tienen de trabajar como asalariadas en relación a los hombres (60,7% y 68,5%, respectivamente); que un mayor porcentaje sólo encuentra empleo en el servicio doméstico (15,3% en contraste con 0,8% de los hombres) y que, en una gran mayoría, el empleo es informal y desprotegido.

Pero existe un factor que explica la desigualdad más profunda entre hombres y mujeres que es el trabajo no remunerado para la reproducción en las familias y en la comunidad que realizan principalmente las mujeres, que por un lado recarga sus tiempos personales y por el otro provee de bienestar a las personas y se transforma en un subsidio hacia la sociedad y el mercado.

La división sexual del trabajo organiza el orden de género en las sociedades, separa el trabajo productivo del reproductivo de manera paradigmática y determina el lugar de hombres y mujeres en la economía. Es necesario esclarecer la forma en que estas relaciones perpetúan la subordinación y exclusión de las mujeres, limitando su autonomía y ayuda a comprender su influencia en el funcionamiento del sistema económico.

La CEPAL, desde el Consenso de Quito de 2007 hasta Santo Domingo del 2013, y en otros instrumentos regionales, ha reiterado la necesidad de evidenciar el valor del trabajo doméstico no remunerado, de adoptar medidas y políticas públicas que reconozcan su valor social y económico, definir, como también establecer instrumentos de medición periódica del mismo, asegurar la dotación de recursos públicos para la realización

de encuestas del uso del tiempo, que posibiliten el diseño de políticas públicas adecuadas y justas.

## **Políticas fiscales para eliminar desigualdades**

Se requiere continuar el análisis y debate sobre la relación entre desigualdades y medidas de fiscalidad progresiva, poniendo énfasis en su viabilidad política, donde los estados tengan la capacidad de negociar estas medidas frente a los grupos de poder concentrado, reacios a perder privilegios, oponiéndose a los impuestos directos, como por ejemplo gravar la propiedad, impuesto a la herencia, etc.

Esta “ausencia” de medidas ha tenido como consecuencia el incremento de la desigualdad y pone en alerta el rol de la fiscalidad en la redistribución del ingreso y, por consecuencia, frente a la concentración del poder y la riqueza.

La fiscalidad no es neutral al género: las políticas fiscales pueden mitigar o reforzar las relaciones de género asimétricas, porque las recaudaciones financian políticas necesarias para las mujeres. Una baja carga tributaria y la inexistencia de mecanismos eficientes para reducir la evasión y elusión disminuyen las recaudaciones y, con ello, conducen a la escasez de recursos públicos.

Las políticas fiscales en América Latina refuerzan la división sexual del trabajo y las desigualdades entre mujeres y hombres, refuerzan los roles tradicionales de ambos sexos, operando como obstáculos para el desarrollo y reconocimiento del real potencial y de la actoría económica de las mujeres.

Para relacionar las políticas fiscales con la igualdad de género se requiere ver sus implicancias en dos aspectos:

1. Cómo afectan en el acceso y control de los recursos económicos de los hombres y mujeres.
2. Cómo afectan las decisiones de hombres y mujeres respecto a la distribución de trabajo total productivo y reproductivo.

Una política fiscal favorable a la igualdad de género requiere del compromiso explícito de los Estados para:

1. Mejorar la distribución de los recursos económicos.
2. Ampliar el campo de oportunidades económicas para hombres y mujeres.
3. Generar incentivos positivos a la inserción laboral de las mujeres, en particular las vinculadas con las responsabilidades de cuidado.
4. Promover la incorporación de los hombres a las tareas de cuidado.
5. Mejorar las condiciones para que todas las personas puedan conciliar vida laboral y familiar sin tener que recurrir a empleos de segunda categoría.
6. Distribuir de manera progresiva el peso del financiamiento de las políticas públicas. (CEPAL, El estado frente a la autonomía de las mujeres, pág. 101)

## Justicia fiscal por los derechos de las mujeres

El abordaje de la perspectiva de igualdad de género en las políticas fiscales es una tarea urgente pero pendiente; aún no está instalada tanto en los decisores de políticas, como en las administraciones tributarias, ni en la mayoría de los especialistas.

Pero, hay avances en tomar estas consideraciones en documentos regionales como la Consulta regional de América Latina para la CSW61 sobre “Empoderamiento Económico de las mujeres en el cambiante mundo del trabajo” que consideran, que el diseño y la implementación de las políticas macroeconómicas son cruciales para el empoderamiento económico de las mujeres. Esta perspectiva de carácter estructural es un gran paso.

Por eso, las feministas hacemos un llamado a las y los activistas por la justicia fiscal con este mensaje:

- » No hay justicia fiscal sin igualdad de género.
- » Justicia fiscal por los derechos de las mujeres.

Unir ambas agendas es una tarea conjunta, así como insistir que la fiscalidad afecta nuestras vidas, nuestro trabajo y salud. Como alentar a la ciudadanía en la vigilancia de las políticas fiscales, para reducir el cabildeo de los grupos de poder en la exención de los impuestos. <<

# La igualdad de género y sus vínculos con la fiscalidad

---

Verónica Serafini

La redistribución de los recursos que posee una sociedad es uno de los roles centrales e indelegables del Estado. La existencia misma de éste parte del supuesto de la vigencia de un contrato social en el que el sector público y la ciudadanía se comprometen con el cumplimiento mutuo de obligaciones y con la garantía del disfrute de los derechos humanos.

El cumplimiento efectivo de los derechos exige políticas públicas que requieren financiamiento, lo que da al Estado la competencia recaudadora y a la ciudadanía la obligación del pago. Por otro lado, una cultura tributaria consolidada es la mejor señal del compromiso de la ciudadanía en la construcción de una sociedad basada en la solidaridad.

Desde esta perspectiva, la política fiscal -ingresos y gastos- se convierte en un mecanismo fundamental para mejorar las condiciones de las mujeres y reducir las desigualdades de género. Sin embargo, al igual que las demás políticas, la tributaria puede incluso tener efectos adversos en estos objetivos si no incorporan la equidad de género como criterio central en su diseño e implementación.

Veamos cómo la fiscalidad incide sobre la desigualdad de género.

---

Veronica Serafini, economista paraguaya, es docente universitaria y miembro del Centro y Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya y de la organización Decidamos.

## La estructura tributaria no es neutral al género

La forma en que se organiza el sistema tributario puede contribuir o profundizar las desigualdades de género por diferentes vías: la tributación en el mercado laboral y sobre los ingresos, en la economía del cuidado, en los diferentes tipos de bienes consumidos por las familias y en los derechos de propiedad y los activos<sup>1</sup>.

Un peso relativo mayor de impuestos indirectos profundiza las desigualdades económicas así como las de género, acentuando su regresividad cuando se trata de las mujeres de menores ingresos.

Las mujeres son las principales responsables de la administración del hogar, por lo tanto asumen el compromiso de maximizar el bienestar de todos los miembros con los recursos existentes.

Este rol implica mayores esfuerzos cuando la estructura tributaria es inequitativa ya que gran parte de los bienes y servicios adquiridos en el hogar pagan impuestos, reduciendo la capacidad adquisitiva del ingreso. Los menores recursos disponibles exigen más esfuerzo y más tiempo para optimizar la asignación intrafamiliar. Esta situación afecta especialmente a las mujeres de bajos ingresos y a los hogares con jefatura femenina, quienes

---

1 Grown, Caren and Imraan Valodia (2010). Taxation and gender equity. IDRC - Routledge. Nueva York.



dedican mayor tiempo e intensidad al trabajo no remunerado y de cuidado en la búsqueda de bienestar de su familia.

Un diseño inadecuado del sistema tributario en lo que se refiere a los impuestos a los ingresos puede penalizar o desincentivar la oferta de trabajo remunerado femenina y con ello a la autonomía económica de las mujeres. Por ejemplo, esto puede ocurrir cuando se prioriza la tributación familiar conjunta -entre ambos integrantes de la pareja- y se permiten deducciones o exoneraciones por la esposa dependiente, y por otro lado no existen beneficios tributarios para hogares dirigidos por mujeres sin pareja.

La deducción en el impuesto a la renta por la existencia en la familia de una cónyuge económicamente inactiva/dependiente es una práctica discriminatoria de género de dos maneras. En primer lugar, porque beneficia a los hombres que ganan más y presentan tasas de participación económica mayores. En segundo lugar, porque las mujeres que se consideran económicamente dependientes en realidad son las principales proveedoras de las tareas domésticas y de cuidado no remunerado; sin embargo, el sistema fiscal no reconoce ni compensa su contribución, premiando al contribuyente, quien disfruta de un crédito fiscal y de los beneficios del trabajo de cuidado no remunerado hecho por su cónyuge<sup>2</sup>.

## **Los incentivos tributarios afectan de manera diferenciada a hombres y mujeres**

El financiamiento del desarrollo centrado en el sector privado, tal como lo están planteando los países latinoamericanos, compromete seriamente la igualdad de género y la oportunidad de reducir brechas económicas.

---

<sup>2</sup> Corina Rodríguez Enríquez. Documento elaborado para la III Conferencia Internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo, Addis Abeba, Etiopía.

La instalación de la inversión extranjera directa (IED), incentivada con exoneraciones de impuestos y legislación laboral flexible, tiene efectos negativos que no se justifican frente a los efectos positivos. Los incentivos para captar IED socavan las bases tributarias y los sistemas de seguridad social solidarios al reducir impuestos y flexibilizar las normas laborales y, por otro lado, sus beneficios sobre el empleo y la producción son mínimos; por lo que el saldo neto podría estar siendo inclusive negativo.

En el caso de las mujeres en particular, una parte de la competitividad de las empresas se basa en la necesidad que tienen ellas de equilibrar sus múltiples roles, por lo cual aceptan ocupaciones de tiempo parcial y flexible, como el que se ofrece en la producción a destajo en los hogares. Otra parte de la competitividad se basa en las ventajas comparativas de las mujeres debido a la discriminación salarial que reduce sus remuneraciones frente a la de los hombres.

Dados los gastos a los que deben incurrir en caso de salir a trabajar, como los de reemplazo del cuidado y de las labores domésticas y los de transporte, las restricciones de tiempo que tienen a la hora de ofrecer su trabajo y sus costos de oportunidad, las oportunidades económicas de las mujeres se reducen y las obligan a aceptar empleos de menor remuneración y calidad.

Las alianzas público-privadas constituyen un caso particular en este esquema cuando parte del capital es IED. Aun cuando el capital sea nacional, esta modalidad de financiamiento relativamente reciente se pretende justificar por sus impactos positivos en los objetivos de la política económica y social. Sin embargo, no existe suficiente evidencia empírica para avalar dicha afirmación.

En general, gran parte de los sistemas de incentivos están dirigidos a las medianas y grandes empresas nacionales o transnacionales. Los pequeños emprendimientos y el

trabajo informal no cuentan con políticas de apoyo o que faciliten su formalización, siendo estos ámbitos donde se observa una sobre-representación de mujeres trabajadoras.

## Bajas recaudaciones de impuestos impiden el financiamiento de políticas necesarias para la equidad de género

La falta de recursos tributarios impide el financiamiento de políticas necesarias para las mujeres. Una baja carga tributaria y la inexistencia de mecanismos eficientes para reducir la evasión y elusión disminuyen las recaudaciones y con ello conducen a la escasez de recursos públicos.

América Latina tiene grandes deudas sociales y déficits en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Las desigualdades de género son persistentes y en algunos casos no se han registrado reducciones a pesar de los avances sociales y económicos recientes.

Sin recaudaciones, el Estado no puede ofrecer bienes y servicios para mejorar el bienestar y reducir las brechas, entre ellas las de género.

Por lo general, las áreas de educación y salud son las que reciben mayores inversiones sociales, mientras que las de empleo, protección social y cuidado cuentan con menor financiamiento, siendo ámbitos particularmente relevantes para las mujeres y donde las brechas con los hombres se amplían.

Las condiciones de precariedad laboral, discriminación salarial, segregación ocupacional y menores dotaciones de activos, así como la desproporcionada carga de trabajo doméstico y cuidado que deben soportar exigen mayor inversión en las políticas señaladas.

Sin impuestos y los recursos que se generan a partir de ellos, no es posible financiar políticas públicas necesarias para mejorar las condiciones de las mujeres y reducir sus desigualdades con respecto a los hombres. <<

www.alainet.org

- > realidad regional actualizada diariamente
- > dinámicas sociales
- > noticias, opinión y análisis
- > más de mil documentos clasificados
- > búsquedas por tema, autor, fecha, país, palabra clave



# ¿Existen sesgos de género en la fiscalidad?

María Félix Estrada Alonzo

Cuando analizamos la fiscalidad de un país, indagamos en sus políticas públicas para determinar si posee un sistema tributario justo y equitativo. Paso a paso vamos descubriendo el tratamiento hacia diversos sectores económicos, o bien la distribución del gasto público; sin embargo, es raro que asociemos los términos fiscalidad y género.

Teorías modernas nos aconsejan hacer una radiografía de la fiscalidad con un lente de género, debido a que las mujeres terminan siendo perjudicadas por la aplicación de disposiciones fiscales (muchas veces sin intención previa) y asumiendo mayores cargas tributarias, y como si esto no fuese poco, son quienes registran mayores índices de pobreza.

En Nicaragua, el 50.6% de la población está conformado por mujeres (INIDE: 2014). Es por ello que en el presente escrito realizaremos un recorrido por ciertas regulaciones de la legislación nicaragüense que necesitan ser mejoradas, a fin de garantizar el principio de equidad de género en la política económica y fiscal.

---

**María Félix Estrada Alonzo**, abogada nicaragüense, es Máster en Derecho Público y Fiscalidad Internacional. Cuenta con estudios de posgrado en Economía y Liderazgo. Actualmente se desempeña como Subdirectora de Capacitación del Instituto Nicaragüense de Investigaciones y Estudios Tributarios (INIET) y es catedrática universitaria.

El artículo 27 de la Constitución Política contempla el principio de igualdad sin distinción de género; así mismo la Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades (Ley No. 648) establece los primeros pasos para garantizar el enfoque de género en las políticas públicas y de aplicación en todos los Poderes del Estado; no obstante, ciertas normativas deben revisarse, tales como:

**1. Impacto de la tributación directa.** El Impuesto sobre la Renta desde la perspectiva del ingreso, para determinar cómo está afectando a las mujeres, puede ser analizado desde dos áreas, a saber:

*a. Rentas del trabajo.* La Ley de Concertación Tributaria establece un beneficio que después de cuatro años no se ha aplicado debido a la falta de formulario. Esto consiste en la deducción para efectos del cálculo del IR de los trabajadores de gastos en concepto de educación, salud y otros servicios, hasta C\$20 mil córdobas (unos US\$ 675) en 2017. Aunque este beneficio se contempla en la norma sin distinción de género, cuando revisamos las estadísticas, encontraremos que en 2015 el 43.1% de los trabajadores corresponden al género femenino, siendo mayoría las trabajadoras en los departamentos de Estelí, Madriz y Nueva Segovia (ciudades donde las actividades económicas principales son: agropecuaria, agrícola y tabacalera, que en algunos casos operan bajo el régimen de Zonas Francas).

En otras palabras, las mujeres que constituyen casi la mitad de la fuerza laboral, no pueden aplicar a este beneficio que ayudaría a reducir la carga tributaria que asumen en sus familias, únicamente porque la Administración Tributaria no ha habilitado el formulario para hacerlo.

En este aspecto, es importante considerar que en Nicaragua la mayor parte de los hogares son monoparentales y liderados por mujeres. Además, que el 52% de los trabajadores de las Zonas Francas son mujeres (INSS: 2015).

*b. Rentas de actividad económica.* En vista de que Nicaragua tiene una tasa de empleo informal de casi el 80%, ha generado la proliferación de los llamados emprendimientos o *startups*, por lo cual analizaremos cómo se desarrollan las mujeres en esta área.

Una reciente encuesta (COSEP: 2015) refleja datos interesantes, del total de las empresas solo el 32% de sus propietarias son mujeres. Asimismo, las empresas lideradas por mujeres según su tamaño constituyen: microempresas 30.5%, pequeña empresa 9.7%, mediana empresa 7.9%, y grande empresa 0.9%. Como puede verse, las mujeres como empresarias predominan en las microempresas, que generalmente son negocios muy pequeños haciendo uso de las redes sociales para su promoción y ubicados en sus mismos hogares para estar cerca de los hijos.

Valdría la pena profundizar en por qué las empresas creadas y lideradas por mujeres no dan el salto para crecer paulatinamente hasta convertirse en grandes empresas y ser generadoras de beneficios para sus familias o de terceras al ofrecer más fuentes de empleo. Y peor aún, identificar las causas por las cuales los negocios liderados por mujeres han ido decreciendo, ya que en 2010 el 55% de las microempresas eran dirigidas por mujeres, es decir que hubo una reducción de casi el 15% (MIFIC: 2010).

Cabe mencionar, que el sistema tributario nicaragüense no contempla un régimen específico para micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes); sin embargo, este tipo de negocios pueden aplicar a dos regímenes:

1. Régimen general para contribuyentes con ingresos menores a C\$12 millones anuales. Opera en base a flujo de efectivo. Pagarán el Impuesto sobre la Renta (IR) según su nivel de renta neta con tasas (tipos) desde el 10% al 30%.
2. Cuota Fija. Pueden aplicar contribuyentes con ingresos hasta C\$100 mil mensuales. Régimen preferencial que congloba el IR y el Impuesto al Valor Agregado (IVA), consiste en el pago de un monto determinado según el nivel de ingresos. La última reforma tributaria estableció la aplicación de retenciones a contribuyentes inscritos en Cuota Fija, quienes se las acreditarían en sus declaraciones mensuales; pero tal mecanismo no existe a la fecha, ocasionando grandes perjuicios económicos al sector.

En cualquiera de los casos, a pesar de los problemas operativos en la Ley de Conciliación Tributaria, no existen evidencias contundentes de sesgos de género en las regulaciones de estos regímenes, ya que la ineficiencia o injusticia del sistema es general; pero sí debemos considerar que todos estos inconvenientes podrían ocasionar que los negocios liderados por mujeres se queden estancados.

A pesar de lo anterior, vale la pena mencionar que Nicaragua ocupa la posición número 123 para hacer negocios y número 165 en el pago de impuestos según el informe *Doing Business 2016*. Los pequeños negocios creados por mujeres tienen que enfrentarse a una serie de trámites variables y engorrosos para poder registrarse ante las autoridades tributarias, puede ser

una de las razones por las cuales prefieren operar en la informalidad o no avanzar a empresas más grandes.

## 2. Debilidades en la Seguridad Social.

Nicaragua posee regulaciones bastante obsoletas en materia de Seguridad Social que datan de 1982, quizás por este motivo encontremos algunas disposiciones que lesionan los derechos de las mujeres, como por ejemplo:

- » Los subsidios por maternidad se conceden por 3 meses exclusivamente para la madre. Con esto se designa a la mujer como la única responsable para asumir el rol del cuidado de los hijos, reafirmando la cultura patriarcal en nuestra sociedad.
- » Pensiones de vejez. Al cumplir 60 años de edad, las personas que hayan acumulado 750 semanas cotizadas (14.42 años) y cesado labores, podrán solicitar una pensión de vejez al Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS); sin embargo, en la práctica hombres y mujeres resultan con un tratamiento diferente cuando hubiesen tenido salarios superiores al doble del salario mínimo de la industria manufacturera, en el sentido que el hombre puede alcanzar el 80% del promedio salarial con la opción del llegar hasta el 100% al incluir ayudas económicas en concepto de asignaciones familiares por su esposa o compañera en unión de hecho estable e hijos menores de edad; en cambio la mujer no puede incluir ayudas adicionales, porque la ley no permite solicitar asignación por esposo (excepto cuando es inválido), además que en la tercera edad, la mujer no tiene hijos menores de edad, por lo cual únicamente recibirá el 80% de su promedio salarial, es decir un 20% menos que el hombre a pesar de haber cotizado lo mismo al sistema de Seguridad Social.

- » Pensiones de viudez. Este es un caso particular, ya que la Ley y el Reglamento de Seguridad Social siempre habla de la viuda como generadora de este derecho, inclusive se habla de quitar la pensión cuando la mujer viva en concubinato o lleve vida “notoriamente deshonesta”. ¿Qué entendemos por estos términos del siglo pasado?, es difícil saberlo pero puede dar pie a muchas interpretaciones y arbitrariedades. Resulta sorprendente como una Ley establece un beneficio para una mujer débil e indefensa y ligada por toda la vida a su difunto esposo.

Por otro lado, la Ley de Seguridad Social no considera al viudo como destinatario de una pensión de viudez, cuando sea la mujer quien fallece, excepto si éste fuese inválido o no tuviese derecho a pensión. En la época que fue creada la Ley, se puede observar la vigencia de ciertos estereotipos, que ven a la mujer más en el rol de ama de casa que no trabajaba formalmente y tampoco cotizaba a la Seguridad Social; situación que ha ido cambiando hasta nuestros días, donde existe bastante paridad entre hombres y mujeres en el ámbito laboral.

En tal sentido, es conveniente analizar el enfoque de género del sistema de seguridad social nicaragüense en futuras reformas legislativas, ya que no se garantiza el principio de equidad en todas sus disposiciones.

- ## 3. Efectos de la tributación indirecta.
- Este tipo de imposición afecta a los hogares liderados por mujeres en Nicaragua, ya que la gran mayoría de familias son monoparentales donde la mujer es quien dirige el hogar. La última reforma tributaria acaecida en 2014 grabó con el Impuesto al Valor Agregado (IVA) ciertos productos de la canasta básica, bajo el argumento que por ser de mayor calidad son de acceso de personas con mayores ingresos. Incluso esta

clasificación incita a la división de clases sociales, y las madres que deseen adquirir arroz, azúcar, aceite, café, filetes de carne de res o pollo, entre otros de mejor calidad o presentación de su conveniencia, tendrán que pagar un 15% adicional en concepto de IVA.

Adicionalmente, dicha reforma derogó la exención de IVA a la comercialización de producción nacional e importación de vestimenta de adultos (faldas entre ellas), zapatos, ropa interior, pañales y ropa de niños y niñas, lo cual significa que las mujeres tendrán que asumir una carga impositiva al adquirir estos productos, de ellas y sus hijos, principalmente al entrar al colegio.

También tendríamos que revisar el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC), el cual afecta bienes suntuarios, y clasifica con un 15% adicional algunos tipos de carnes, mariscos y frutos secos.

Por otro lado, aunque en Nicaragua las toallas sanitarias femeninas están exentas del IVA y del ISC, no lo están de toda carga impositiva, ya que al momento de su importación están gravadas con el 15% por Derechos Arancelarios a la Importación (DAI), tributo aplicable a productos provenientes de fuera de Centroamérica.

En definitiva, puede verse como indirectamente los gravámenes a la canasta básica y productos femeninos merman el poder adquisitivo de las mujeres y sus familias, sobre todo en un país donde el salario mínimo no cubre el costo de dicha canasta básica.

En conclusión, la legislación nicaragüense amerita ser revisada desde el enfoque de género y mejorar aspectos que impiden a las mujeres alcanzar el ejercicio pleno de sus derechos y, por ende, mayores oportunidades. Principalmente porque, según reflejan las estadísticas oficiales (INIDE: 2014), las mujeres viven en pobreza extrema entre las edades de 13 a 17 años, y de 46 a 55 años.

Hemos avanzado, pero aún resta mucho trabajo por hacer, por ello se recomendaría:

- » Incluir la equidad de género en todos los programas educativos.
- » Sustituir el término igualdad por equidad en las normas vigentes y futuras.
- » Ampliar el ámbito de aplicación de la Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades a todos los ámbitos de la sociedad, y no limitarla a las instituciones públicas.
- » Superar los sesgos de género encontrados en la Ley de Seguridad Social y su Reglamento en una futura reforma integral.
- » Revisar los gravámenes a la canasta básica con el IVA y el ISC.
- » Derogar el gravamen de las toallas sanitarias femeninas con los Derechos Arancelarios a la Importación (DAI).
- » En todo análisis sobre la fiscalidad nicaragüense, incluir la equidad de género, como un elemento más para alcanzar un sistema tributario justo. Debe formar parte de una integralidad en la agenda pública. ☞

# El sindicalismo y la justicia fiscal

---

Leandra Perpetuo

**E**l movimiento sindical nace para organizar y defender los intereses de los trabajadores, principalmente en temas salariales y de condiciones de trabajo. El sindicalismo fue la primera escuela de aprendizaje del proletariado y les enseñó que la solidaridad estaba en el centro de la lucha.

El mundo actual se caracteriza por una gran pobreza en medio de la abundancia. Millones de habitantes son pobres y muchos otros millones son indigentes. La globalización, el libre comercio, la desregulación y las privatizaciones empeoran la vida de los trabajadores.

La actividad sindical es un instrumento estratégico de integración, que impulsa de manera efectiva la consolidación de una realidad política, económica y social más justa e igualitaria.

Al mismo tiempo, las empresas y la mayoría de los gobiernos buscan reforzar el individualismo de los trabajadores y atacar el papel de los sindicatos, intentando convencer que los trabajadores no necesitan organizarse para negociar salarios, condiciones y jornada de trabajo. Les convencen que los sindicatos no luchan para combatir la desigualdad y la inequidad socioeconómica que privan a millones de personas de sus derechos humanos.

---

Leandra Perpetuo, de Brasil, pertenece a la Internacional de Servicios Públicos (ISP) donde tiene a su cargo el área de Coordinación de los acuerdos comerciales.

Dentro de este proceso, enfrentamos la disminución de la densidad de los sindicatos, crecimiento de la economía informal (principalmente entre mujeres y niños), aumento de las formas de trabajo atípicas: subcontratación, trabajo en domicilio, teletrabajo, zonas francas, maquilas. Todas estas formas de trabajo operan en oposición del derecho de los trabajadores y son un ataque permanente contra sus derechos fundamentales.

¿Cómo resolver los problemas de los trabajadores en esta situación de ataque a sus derechos y exclusión? ¿Cómo representar a los trabajadores y las temáticas que afectan directamente la vida de los trabajadores? Eso se ha presentado como un desafío para el sindicalismo en ese escenario tan desfavorable.

Para responder con esta realidad, las organizaciones sindicales aumentaron su agenda de lucha e incorporaron diversos temas como la economía nacional e internacional, tratados de libre comercio, temas sociales, ambientales, la garantía de derechos, etc., para defender a los trabajadores.

De esa misma forma, la corrupción y la justicia fiscal pasaron a hacer parte de la agenda sindical porque las multinacionales e individuos ricos consiguen esquivar el pago de impuestos, dejando que las personas comunes carguen desproporcionalmente el peso de los impuestos necesarios para financiar los servicios sociales, atender las necesidades

de los ciudadanos y financiar el desarrollo económico esencial. Exenciones fiscales y subsidios son dados para grandes compañías, mientras los trabajadores son forzados a aceptar menores salarios y soportar más carga fiscal.

Las empresas multinacionales van a países en desarrollo y por medio de diferentes argucias legales no pagan lo que tienen que pagar, eluden los impuestos. También se trata de países sedientos de inversión y por eso dejan de lado la fiscalidad y la justa tributación de las multinacionales que operan ahí. En muchos casos lo que ocurre es la privatización de servicios públicos, venta de empresas estatales, concesiones de servicios de agua, electricidad o servicios médicos.

## Devolver la riqueza al pueblo

Existe un creciente reconocimiento del enorme perjuicio que supone la evasión de impuestos por parte de las grandes corporaciones, para el gasto público y para la igualdad, porque condiciona la capacidad de los estados de garantizar los derechos humanos.

Sabemos que los ingresos fiscales son la base fundamental de los presupuestos públicos. Esos ingresos deberían incidir sobre las rentas, las ganancias, las transmisiones patrimoniales y el patrimonio. Como eso no ocurre, terminan por no constituir un beneficio para la ciudadanía en general, sino un retroceso en la prestación de servicios públicos, además de facilitar el incurrir en déficits públicos cuando cambia el ciclo económico. De esa forma, una progresividad fiscal es un instrumento necesario para cualquier intento de justicia.

La agenda sindical es la agenda de la justicia social, derechos humanos, democracia y bienestar, con la que muchos actores se identifican. Mientras nuestros miembros y las personas a quienes representan se ven obligados a aceptar recortes en sus empleos y en los

servicios públicos, las corporaciones multinacionales, las financieras y las personas ricas esconden sus montañas de dinero en paraísos fiscales. Las legislaciones fiscales nacionales no se han adaptado a la globalización de las empresas y a la economía digital, dejando vacíos que pueden ser explotados por las multinacionales para reducir artificialmente sus impuestos.

Para millones de seres humanos la cuestión reside en defender un salario aceptable y que evite la marginación y el nivel de vida debajo de las condiciones mínimas. Buscar evitar el fraude fiscal e impedir la fuga de capitales pretende devolver la riqueza al pueblo.

En este contexto, la Internacional de Servicios Públicos (ISP) fue una de las primeras organizaciones sindicales en poner en su agenda el tema de la justicia fiscal. Los sindicatos de servicios públicos, organizados en la ISP, rechazan la corrupción porque es importante tener servicios de calidad.

Para lograr la Justicia Fiscal, la ISP propone:

- » Acabar con los paraísos fiscales, la evasión de impuestos y la corrupción;
- » Apuesta por la imposición de sistemas fiscales progresivos y tasas a las transacciones financieras que frenen la especulación;
- » Frenar la pobreza, las desigualdades;
- » Poner fin a los sistemas nacionales e internacionales que apoyan la evasión de impuestos y los paraísos fiscales; las compañías multinacionales, financieras y las élites acaudaladas deben pagar una porción equitativa de impuestos;
- » Los gobiernos deben proceder a una administración de los impuestos equitativa, progresiva y transparente;



- » Coordinación de las políticas económicas, comerciales y sociales a nivel global;
- » Nuevo orden internacional, un nuevo sistema monetario internacional;
- » Luchar contra el TISA y otros acuerdos y convenios bilaterales y multilaterales;
- » Apoyo a la Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Internacional Corporativa, (ICRICT, por sus siglas en inglés).

Además, los trabajadores de los Organismos de Control Público, de Justicia y de Administración Tributaria, y de Aduanas, por las características específicas de su labor técnico profesional, intervienen en actividades propias de los gobiernos cuyos resultados, en caso de desvíos o irregularidades, pueden derivar en consecuencias perniciosas para el Estado y la ciudadanía, afectando la calidad de vida de las personas.

Ningún gobierno puede asegurar que los ingresos públicos adecuados sean recaudados sin recursos adecuados para ello. La ISP defiende que los trabajadores de esos órganos deben ser capaces de conducir sus trabajos libres del miedo a represalias y libres para denunciar la corrupción cuando la descubren.

El año de 2014, los trabajadores de este sector crearon la Red de Trabajadores del Control Público, Justicia, Impuestos y Aduanas y enviaron un petitorio a la OIT solicitando normas específicas para la protección de trabajadores denunciantes. Esta es una ta-

rea imprescindible, como forma de proteger a los que combaten la corrupción y el fraude fiscal.

Además de la ISP, otras organizaciones, federaciones y confederaciones sindicales nacionales, regionales e internacionales, FES, CSA, CSI, organizaciones de la sociedad civil también están luchando para combatir la corrupción y buscar la justicia fiscal a través de una lucha que tiene como objetivos:

- » Fortalecer la gestión eficiente de las políticas públicas a través de un control oportuno, eficiente y socialmente útil.
- » Asegurar la calidad de los servicios públicos a través del pago de impuestos en forma justa, equitativa y progresiva, combatiendo la evasión y elusión fiscal, así como acabar con los paraísos fiscales.
- » Defender los derechos laborales y sindicales para un trabajo digno.
- » Limitar y combatir el sistema de blanqueo de capitales.

En resumen, en la agenda del movimiento sindical, luchar por la justicia fiscal significa luchar por justicia y prosperidad, por el futuro de nuestras comunidades. Seguiremos luchando por el establecimiento de sistemas fiscales eficientes y equitativos, la lucha contra la corrupción, la evasión fiscal y los flujos financieros ilícitos. Para eso, las alianzas con organizaciones sindicales y de la sociedad civil son imprescindibles para lograr este objetivo. <<

# La protección social desde el punto de vista fiscal

María Regina Duarte

**B**rasil enfrenta una grave crisis política, económica y social. Por un lado está la posibilidad de no dejar piedra sobre piedra a raíz de la Operación Lava Jato, con la imputación y encarcelamiento de políticos y empresarios. Por otro lado, la disputa por los recursos económicos y las reformas en proceso en el Congreso Nacional para quitarles derechos a los trabajadores. La crisis social se evidencia más allá de las cuestiones de salud, educación y seguridad, al manifestarse con fuerza en una derivación de esta área: la cuestión carcelaria. Todo indica que la crisis carcelaria procede de una disputa entre facciones por el control del tráfico de drogas, estableciendo una especie de Estado paralelo. En medio de todo eso, encontramos una población con poca capacidad de reacción y ampliamente dominada por un sistema mediático que reproduce el discurso gubernamental de la inevitabilidad/inexorabilidad de las reformas, sin analizar otras posibilidades de obtención de recursos para el financiamiento de políticas públicas inclusivas y socioeconómicamente justas.

En Brasil, el sistema de seguridad social fue fundado por la Constitución Federal de 1988 y abarca el derecho a la asistencia, a la salud y a la previsión. Es un sistema de protección que se acopla a los objetivos del Estado brasileño, con miras a disminuir las desigualdades

---

**María Regina Duarte** es especialista brasileña en temas de tributación, miembro del Instituto Justicia Fiscal de Brasil, y actualmente es copresidenta de Latindadd.

sociales y regionales, erradicar la pobreza y la marginalización, teniendo como base la solidaridad. Es de carácter universal y fue conformado para atender a todos en la medida en que se enfermen, sufran accidentes, pierdan su capacidad laboral o simplemente envejecan. A excepción del beneficio de seguridad social, que exige una contrapartida contributiva individual, los demás beneficios deben ser soportados por toda la sociedad, en la medida de su capacidad.

El financiamiento de este sistema de protección social es realizado a través del cobro de impuestos, pero, de momento, ese cobro se encuentra en caída, especialmente debido a una fuerte retracción en la actividad económica y a un significativo fraude fiscal originado por la planificación tributaria abusiva y por la utilización de paraísos fiscales por parte de las transnacionales. Otro factor que está comprometiendo la tributación es la concesión de beneficios fiscales, dirigidos a las grandes empresas, que saltaron del 3,6% del PIB en 2010 al 4,93% del PIB en 2015 (un crecimiento del 36,9%). Además, el sistema de cobranza de la deuda activa con la Unión es bastante precario (se estima que solo el 1% es recuperado) y la propia administración federal está pasando por un período de desvalorización de su cuadro funcional.

El Sistema Tributario brasileño, como el del resto de América Latina, es regresivo y carga sobre las espaldas de los trabajadores la porción proporcionalmente mayor de la tributa-

ción, porque grava más el consumo y mucho menos los ingresos y el patrimonio. Es decir, cuando el más pobre va a consumir, el peso de la tributación en relación a su ingreso será mucho mayor y, por tanto, un fuerte factor de injusticia social. Según el economista Evilásio Salvador, que coordinó un estudio para el Instituto de Estudios Socioeconómicos (Inesc) a partir de los datos proporcionados por la Secretaría de Recaudación Federal de Brasil en el documento “Grandes Números de las Declaraciones del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas”: *“desde el punto de vista de género y de raza, veremos que la situación es más grave, porque las mujeres y poblaciones negras se encuentran en el grupo de ingresos más bajos. Eso indica que el fisco grava mucho más, en relación a los demás contribuyentes, a las poblaciones femeninas y negras”*.<sup>1</sup>

En este mismo estudio, Evilásio apunta otro dato importante y extremadamente injusto: *“61 mil personas componen la clase de los hiper ricos, y el 65% del ingreso de estas personas tiene origen en elementos exentos o no tributables”*.

Los ingresos de las personas físicas, trabajadores del sector público y del sector privado, deben ser sometidos a una tabla progresiva, pero la mayor parte de la ganancia de los más ricos está exenta o no es tributable, lo que constituye un verdadero absurdo en términos de distribución de ganancias y desigualdad. Incluso en el impuesto a la renta de las personas físicas, que en Brasil tiene un carácter un poco más progresivo, la injusticia sigue siendo grande, dado el privilegio que tienen las personas más ricas desde 1995 de obtener ganancias a partir de la distribución de lucros y dividendos exentos. Dicho beneficio fiscal es tan inusitado que existe solamente en dos países: Brasil y Estonia. Así, la pequeña progresividad de la renta imponible es ampliamente ofuscada por las exenciones que benefician a las ganancias derivadas del capital.

<sup>1</sup> Entrevista a Evilásio Salvador: <http://ijf.org.br/?p=2087>

## El problema está en el gasto financiero

La propuesta aquí no es discutir el Sistema Tributario Nacional brasileño, pero si pensamos en el financiamiento del sistema de protección social, no podemos dejar de lado la tributación, porque se puede hacer justicia tanto por el lado de la recaudación como por el lado del gasto social. No obstante, el actual gobierno brasileño propuso un recorte dramático a los gastos sociales, que el Congreso Nacional aprobó (PEC 241/2016 e PEC 55/2016), lo que va a empeorar aún más la ya fragilizada condición del brasileño más pobre y que más necesita la intervención del Estado.

En realidad, el problema no está exactamente en el gasto social, al contrario. Los números comprueban que el crecimiento de los gastos está situado en una media del 7,7% anual desde 1995, tendiendo a la reducción en los últimos años. El problema está en el gasto financiero, que creció mucho en los últimos años. Según el economista Ladislau Dowbor, el resultado primario, compuesto por los ingresos fiscales menos los gastos primarios, fue excedente hasta 2013, siendo deficitario solamente en 2014 y 2015, en cerca del 2% del PIB, porcentaje dentro de la normalidad (en la Unión Europea, déficits de hasta el 3% del PIB son considerados normales). Ocurre que los gastos con intereses saltaron del 3,2% del PIB en 2010 al 6,7% del PIB en 2015, siendo ese gasto el que más contribuyó al desequilibrio fiscal brasileño.

Pero el gobierno prefirió dejar como está la tributación sobre los ingresos y el patrimonio, mantuvo la elevada tributación sobre el consumo y, además de no buscar otras fuentes de recolección, optó por el recorte en el sistema de protección social, combinado con reformas laborales y de seguridad social, que inclusive volverán inviable la jubilación de las futuras generaciones.

La profesora Denise Gentil de la Universidad Federal de Rio de Janeiro, al hablar sobre la reforma de la seguridad social en una entre-

vista con Carta Capital, considera “un error pensar que la reforma de la seguridad social podrá contribuir al combate de la crisis fiscal en el país. Si fuese el caso, el gobierno debería aumentar los ingresos de la Seguridad Social y no comprimirlas, eliminando exenciones fiscales a empresas que no dan contrapartida o cobrando la deuda millonaria de diversos evasores que están en la Deuda Activa de la Unión”.<sup>2</sup>

La profesora Denise incluso dice: “La reforma también tiene otro objetivo: encoger el gasto público. Al hacer eso con la Seguridad Social y con la Asistencia Social, también va a liberar más recursos para pagar intereses. Y los grandes propietarios de títulos públicos en Brasil son los mismos que de los fondos de jubilación, que son los fondos de los bancos”.

Ni bien la economía vuelva a crecer y la recaudación mejore, los gastos sociales quedarán prácticamente congelados por 20 años, a diferencia de los gastos financieros, que no fueron objeto de recorte en la propuesta aprobada.

En una proyección, el profesor de la Unicamp Pedro Rossi demuestra que los gastos primarios, que hoy representan cerca del 20% del PIB, para 2036, con la actual Propuesta de Enmienda Constitucional -PEC 55-, promulgada como Enmienda Constitucional n° 95, considerando un crecimiento del PIB de 2,5% desde 2018, representarían cerca de 12% del PIB, que era lo que se gastaba al final de la década de los 80, antes de la Constitución de 1988.

Según un informe de la ONU, los países latinoamericanos deben invertir en el combate a la evasión fiscal del sector privado para realizar efectivamente los servicios públicos necesarios para garantizar el acceso a la salud, educación, asistencia social y para combatir la pobreza y la desigualdad. Aunque no sea exclusividad de la región, la evasión imposibilita el acceso a los recursos necesarios para la ejecución de políticas públicas. “La evasión de impuestos de las empresas también varía

2 Entrevista a Denise Gentil: <http://bit.ly/2lndAKF>

entre el 27% en Brasil a más del 50% en Costa Rica o Ecuador”, indica.<sup>3</sup>

Antes, el Fondo Monetario Internacional (FMI), ya había publicado un artículo elaborado por tres economistas de la entidad, reconociendo que su recetario neoliberal acentúa la desigualdad<sup>4</sup>. Las políticas de austeridad, que frecuentemente reducen el tamaño del Estado, no solo generan costos sociales substanciales, sino también perjudican la demanda, además de aumentar el desempleo.

Por lo tanto, financiar el sistema de protección social, con el escenario actual, es bastante difícil, no solo por la coyuntura, que presenta una caída en la recaudación tributaria, sino también porque la disputa por la riqueza nacional es feroz. Siempre fue así, de hecho, pero la crisis, el desempleo, los bajos salarios, la violencia y la represión vuelven la disputa mucho más evidente.

Cuando se trata de distribuir la carga tributaria, la parte más frágil siempre asume la mayor porción, en Brasil y América Latina. Al contrario de lo que debería pasar, que se recaude más de quien puede pagar más y entregar más a quien más lo necesita, los sistemas fiscales funcionan al revés. La carga tributaria es más pesada para quien gana menos y el financiamiento del sistema social de protección no ocurre como debería. Tributar más a los altos ingresos, a las grandes fortunas, reformular la tabla del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas, al patrimonio, combatir los beneficios fiscales socialmente injustificados, la evasión y la salida ilícita de flujos financieros promovida por las grandes empresas, cobrar a los que deben, entre otras medidas, puede ser un buen comienzo para enfrentar la desigualdad y mejorar el sistema de protección social de los países. (Traducción: Latindadd y ALAI) <

3 Artículo Estadão: “Empresas brasileñas evaden casi un tercio de los impuestos”, <http://bit.ly/2j614Rm>

4 Artículo G1: “El FMI dice que las políticas neoliberales aumentan la desigualdad” <https://glo.bo/1ZbErJG>

# El desmonte del sistema de protección social

Grazielle David

La crisis económica de 2008 fue utilizada como justificación para la adopción de medidas de austeridad en Europa. Los resultados han sido catastróficos, especialmente en países como Grecia y España, por lo que incluso el Fondo Monetario Internacional (FMI)<sup>1</sup> ha tenido que reconocer, por medio de estudios empíricos, que los recortes presupuestarios durante las recesiones económicas tienden a ampliar los déficits fiscales y prolongar la recesión, ampliando los niveles de desempleo y desacelerando la recuperación económica.

Con un efecto un poco más tardío de la crisis, actualmente es América Latina la que está siendo bombardeada con las mismas medidas de austeridad. Entretanto, en lugar de tomar en cuenta su entendimiento sobre los efectos perjudiciales de las medidas de austeridad en casos de crisis económica, en esta región el FMI defiende a los gobiernos que adoptan medidas de ajuste fiscal extremo<sup>2</sup>.

1 FMI. Expansionary Austerity: New International Evidence. IMF Working Paper. 2011. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11158.pdf>

2 IMF Fall Meeting, Octubre de 2016. Disponible en: <http://exame.abril.com.br/economia/gerente-do-fmi-defende-pec-do-teto-do-gasto-publico/>

Grazielle David es asesora política del Inesc, magister en economía de la salud, especialista en derecho sanitario y bioética. [www.inesc.org.br](http://www.inesc.org.br)

Brasil se ha destacado por el volumen, intensidad y perversidad de las medidas de austeridad adoptadas. El gobierno de Temer, que llegó al poder en 2016 después de la destitución de la presidenta democráticamente electa, ha adoptado un acelerado paquete de medidas contra el pueblo brasileño. Es importante destacar que tanto el presidente como sus ministros están profundamente implicados en las denuncias de corrupción en proceso, el país vive un escenario de crisis institucional y política, y las propuestas del gobierno nunca fueron sometidas al voto popular.

Entre las medidas más perversas, el gobierno de Temer presentó y aprobó en el Congreso Nacional, en 2016, una propuesta de Enmienda a la Constitución<sup>3</sup> para instaurar un “nuevo” régimen fiscal, el cual determina que los gastos primarios, donde están todos los gastos sociales, tendrán un techo a partir de 2017: corresponderán al valor pagado en 2016 reajustado apenas por la inflación. En la práctica, eso representará un congelamiento de los gastos sociales por 20 años, o aun peor, como la población crecerá en un 9% y la población de tercera edad se duplicará en 20 años<sup>4</sup>, los gastos sociales per cápita serán de hecho reducidos. Es importante destacar que existe en el país una normativa que permite contingencias

3 Íntegra de la Enmienda Constitucional n. 95/16. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm)

4 IBGE. Disponible en: <http://www.ibge.gov.br>

presupuestarias para atender la meta de superávit primario, de acuerdo con la Ley de Directrices Presupuestales. Si la meta fuese muy restrictiva, los gastos sociales no serían simplemente congelados, sino inferiores en comparación con el año anterior. Ampliando el análisis, cuando el país vuelva a crecer, ninguna recaudación adicional del país podrá ser utilizada en gastos sociales para ampliar derechos, debido al techo de gastos primarios, y solamente podrá ser utilizada en gastos financieros, para pagar intereses y deuda.

Si bien se están adoptando medidas de control sobre los gastos primarios por el mundo, el caso brasileño es único: I. Fue determinado por enmienda constitucional; II. Tiene un plazo excesivo de 20 años, lo cual inviabiliza la adopción de otras políticas fiscales por futuros gobiernos electos democráticamente; III. Imposibilita el crecimiento real de los gastos sociales al limitarlos a la corrección inflacionaria, en lugar de a la variación a mediano plazo del PIB como en muchos países europeos; IV. Hace abstracción de cualquier necesidad social que demande mayores inversiones sociales. Por ejemplo, solamente el envejecimiento poblacional demandaría un crecimiento de 37% en el gasto de salud<sup>5</sup>.

En perspectiva, si esa Enmienda hubiese sido aprobada desde 2013, el presupuesto de la salud en 2015 habría sido de casi la mitad de lo que fue realmente, R\$ 55 billones en lugar de R\$ 100 billones. En los próximos 20 años se prevé una reducción del 25% a una política pública cuyo financiamiento ha sido históricamente seriamente insuficiente<sup>6</sup>.

De esta manera, la Enmienda Constitucional n.95/2017, previamente conocida como PEC

5 Proyecto Salud Mañana de la Fiocruz. Disponible en: <http://bit.ly/2mD2yab>

6 Consejo Nacional de Salud y Consejo de los Secretaríos Municipales de Salud. Disponible en: <http://www.conass.org.br/nota-conjunta-conass-e-conasems-sobre-a-pec-241/>.

241 y después como PEC 55, es enteramente incompatible con las obligaciones en derechos humanos. Así lo afirmó en una Declaración el relator especial de las Naciones Unidas (ONU) para la extrema pobreza y los derechos humanos, Philip Alston<sup>7</sup>, que considera que la enmienda afectará de forma más intensa a los brasileños más pobres y vulnerables, además de ampliar las desigualdades en una sociedad ya bastante desigual.

## Observaciones de la ONU

El comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU ya emitió direcciones específicas a ser observadas por los países que forman parte del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales cuando se adopten medidas en respuesta a crisis económicas. Para estar en acuerdo con el Pacto, las medidas fiscales deben: ser temporales; estrictamente necesarias y proporcionales; no discriminatorias; tomar en consideración posibles medidas alternativas, incluyendo medidas tributarias; identificar y proteger el contenido mínimo y central de los derechos humanos; y ser adoptadas solamente después de un cuidadoso análisis con genuina participación social en el proceso de toma de decisión, especialmente de los grupos e individuos afectados<sup>8</sup>.

Con la EC 95, el gobierno de Temer falló en considerar todos esos criterios. La Enmienda no es temporal, pues se extiende por 20 años y más allá del periodo de la crisis económica. El techo a los gastos sociales afectará desproporcionalmente a los más vulnerables, como a las mujeres e infantes negros pobres, que son justamente los que más dependen de los servicios públicos como salud y educación. No se consideraron medidas alternativas, especialmente las que podrían mejorar y ampliar las recetas de forma más equitativa.

7 <http://bit.ly/2lZ07Jw>

8 ONU. Relatório sobre medidas de austeridad y derechos socioeconómicos, 2016. Disponible en: [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/RightsCrisis/E-2013-82\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/RightsCrisis/E-2013-82_en.pdf).

Algunas posibilidades serían: I. Combatir la evasión fiscal que representaría un crecimiento del 27% del valor de recaudación<sup>9</sup>, lo que en 2015 correspondió a R\$ 500 billones; II. Ampliar la contribución de los súper ricos con la revocación de la no tributación sobre los lucros y dividendos en el impuesto a la renta, que en 2015 hubiese correspondido a R\$ 43 billones<sup>10</sup>. Con esas medidas se podría haber evitado recortes drásticos en el gasto social. Finalmente, el gobierno y varios congresistas no realizaron análisis sobre los efectos de las medidas, ni permitieron la participación social adecuada, al apresurar la aprobación de la Enmienda e inviabilizar la realización de Audiencias Públicas que ya estaban previamente aprobadas.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)<sup>11</sup> al considerar todos esos elementos presentados en Audiencia Pública instó al gobierno brasileño a respetar los principios de progresividad en la realización de los derechos humanos y de no regresión social, en conformidad con el Protocolo de San Salvador, que Brasil ratificó en 1996. De acuerdo con ese documento, los países signatarios tienen prohibido adoptar medidas políticas y legales, sin justificación adecuada, que empeoren la situación de gozo de los derechos económicos, sociales y culturales por la población.

## Protección al sector financiero

En la evaluación<sup>12</sup> de la Inesc al presupuesto de Brasil para 2017 es posible observar los primeros indicios de irrespeto tanto a las orientaciones de la ONU como de la CIDH,

9 Estatal. Evasión Fiscal en Brasil llega al 27% del Total Recolectado, de acuerdo con la ONU. Disponible en: <http://bit.ly/2j614Rm>

10 Orair y Gobetti. Progresividad Tributaria: la agenda olvidada. 2015. Disponible en: <http://bit.ly/2n06hQk>

11 Comunicado después de la Sesión 159<sup>a</sup> de la CIDH. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/Comunicados/2016/183A.asp>

12 INESC. A EC 95 en la real. 2017. [en el preludeo]

lo que implicará una afrenta a los derechos sociales de las brasileñas y de los brasileños como resultado de la austera EC 95. Entre 2016 y 2017 hubo un aumento del 17,20% de los recursos públicos para gastos financieros. Por otro lado, los gastos primarios sufrieron una reducción del 14,2% en su tajada del pastel del presupuesto de la Unión.

Los datos presupuestarios evidencian que son las funciones y programas presupuestarios relacionados con las poblaciones en mayor riesgo los que más perderán. Como ejemplo, la función “Derechos de la Ciudadanía” tuvo la mayor pérdida presupuestaria. Nominalmente, esa función bajó de R\$ 2,4 billones en 2016 a R\$ 1,6 billones en 2017, un recorte del 47%. Dentro de esa función, el programa más golpeado fue el de “Políticas para las Mujeres: Enfrentamiento a la Violencia y Autonomía” que tuvo una reducción del 52%. Ese es el Programa que garantiza, por ejemplo, la atención a las mujeres en situación de violencia. Esa acción presupuestaria se redujo en R\$ 5,5 millones en 2017. En contrapartida, para los intereses, en 2016 se pagaron como parte de la deuda interna y externa R\$ 381 billones, y en 2017 la previsión es de R\$ 557 billones, lo que representa un aumento de 46%.

Es decir, mientras el porcentaje del gasto financiero creció entre 2016 y 2017, los gastos primarios se redujeron, probando que la lógica de la EC 95 es fijar recursos cada vez más protegidos para el sector financiero y cada vez más limitados para los derechos humanos. Esto atropella los principios de no regresión social, no discriminación y de uso máximo de recursos disponibles para la realización progresiva de los derechos humanos. ⚡

*(Traducción: Latindadd y ALAI).*

# Menos privilegios y nuevas reglas tributarias globales

Adelmo Sandino

**E**ste año miles de niños, niñas y adolescentes nicaragüenses en situación de pobreza resentirán el recorte que la administración Ortega realizó en el presupuesto de la Nación para diferentes programas sociales, como: implementación de la política de la primera infancia, servicio de educación multigrado, preescolares comunitarios, servicios de alfabetización y educación a jóvenes, entre otros. En conjunto estos recortes suman aproximadamente doce millones de dólares.

Aunque en términos financieros esta necesidad presupuestaria se reduzca a un problema de sólo ocho dígitos, desde cualquier punto de vista sería evitable si la administración Ortega restringiera otros gastos burocráticos improductivos o incluso, si fuese más transparente en su proyección de ingresos para el actual ejercicio presupuestario. Pero lo que tenemos es que el presupuesto de la Nación 2017 y el de mediano plazo fueron formulados de manera conservadora.

El fin de la bonaza de los petrodólares venezolanos, la caída en las exportaciones de bienes y servicios, la indetenible reducción de las donaciones externas, y un contexto internacional cuando menos volátil, está provocando que ciertos gastos sociales ya no sean vistos

por la administración Ortega con la prioridad que merecen. Y lo grave es que se continúe con esta tendencia.

## ¿Cuál es el camino a seguir?

Nicaragua es suscriptora de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, pero no cuenta con una clara estrategia de movilización de recursos, que acompañen el monumental reto de reducir la pobreza a porcentajes mínimos de la población y proveer servicios públicos de cobertura universal y de calidad.

Si el Gobierno desea emprender una política antipobreza agresiva, manteniendo a la vez los niveles actuales de cobertura del gasto público y la sostenibilidad fiscal, deberá ampliar el espacio fiscal disponible. En ese sentido las opciones se reducen a: 1) implementar una nueva reforma tributaria, pero con carácter distributivo (es decir, gravar con impuestos progresivos a los sectores de mayores ingresos); 2) reducir el gasto corriente en no pobreza; y 3) continuar ampliando el financiamiento externo en condiciones concesionales (Sandino, 2014). La primera opción rendiría mucho más en términos de movilización de recursos.

Un rasgo característico del sistema tributario nicaragüense es su extendido y costoso sistema de exenciones y exoneraciones acompañado de abundantes regímenes especiales que reducen la base de recaudación.

---

Adelmo Sandino es economista nicaragüense e investigador del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (ICEFI).



La última estimación oficial encuentra que el gasto tributario total ascendió a 7.5 puntos del PIB en el año 2010 (Gobierno de Nicaragua, 2012), siendo uno de los más altos de América Latina y superando ampliamente los gastos de salud y educación juntos.

Este sistema contribuye además a que la carga tributaria recaiga en mayor medida sobre impuestos indirectos y sobre los sectores de menores ingresos, remarcando así el carácter regresivo del sistema [(Flores, 2015), (Acevedo, 2015)].

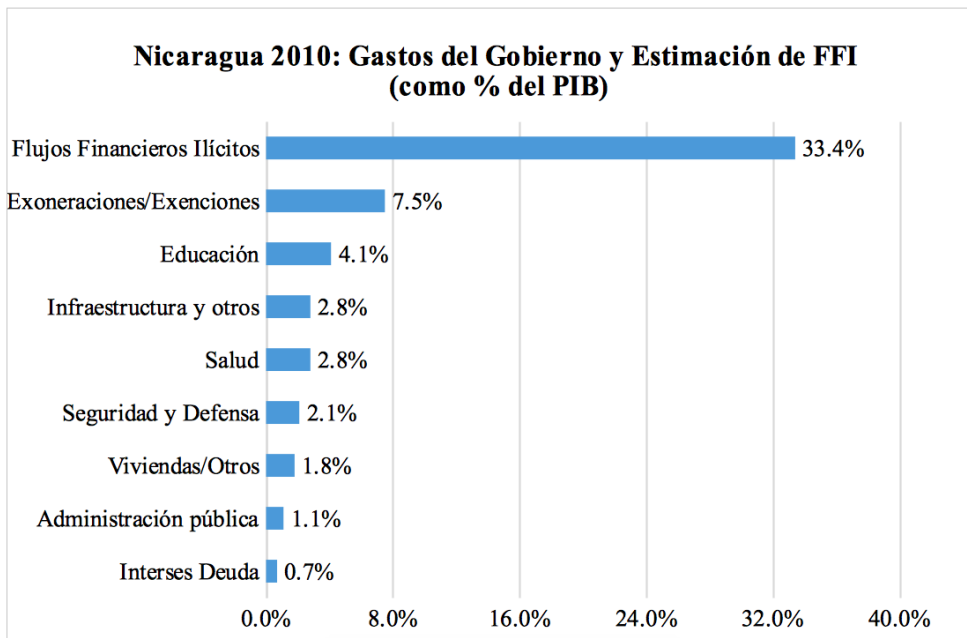
A lo largo de las dos últimas décadas, las élites empresariales han sido exitosas en bloquear la revisión y desmontaje del gasto tributario, que en buena medida enmascara un oneroso sistema de privilegios fiscales. Y de hecho han logrado ampliar estos beneficios que reciben del Estado de Nicaragua.

El terreno fértil también lo ha provisto la política abierta y agresiva de atracción de inversiones extranjeras. En una plena competencia con el resto de países de Centroamérica, las autoridades nicaragüenses no escatiman es-

fuerzos por ofrecer inigualables condiciones para los inversionistas. Mucho se hace énfasis en el marco legal-tributario que deriva en incentivos a la inversión de dudosa efectividad (Medina, 2016).

Sin embargo, ante la caída en los recursos externos y un contexto más adverso (entre otros los déficits insostenibles del sistema de pensiones), la administración Ortega podría verse obligada a revisar estos cuantiosos privilegios en el nuevo periodo 2017 - 2021 [(International Monetary Fund, 2016)].

Difícilmente la administración Ortega continuará ignorando la monumental cantidad de recursos que se fugan ilícitamente de la economía nicaragüense hacia el exterior. De acuerdo con el Global Financial Integrity (2015), entre 2004-2013 unos US\$ 30,273 millones salieron de Nicaragua bajo una serie de operaciones ilícitas. Si sólo consideramos el monto sustraído en 2010, para hacerlo comparable con el resto de gastos del gobierno, encontramos que los flujos ilícitos hubieran financiado hasta 8 años el gasto en educación.



## Vulnerabilidad ante las ETN

Lastimosamente el fisco nicaragüense es altamente vulnerable a las operaciones elusivas y evasivas de las empresas transnacionales (ETN), debido al hecho que todavía no hace pública su lista de paraísos fiscales y ha demorado en poner en vigencia la normativa de precios de transferencia contemplada en la legislación tributaria. Además no cuenta con convenios para intercambiar información tributaria y mantiene, al igual que otros países de la región, su política de sigilo bancario.

Pero un esfuerzo aislado de poco servirá. Las autoridades nicaragüenses deberán acompañar los esfuerzos internacionales que desde la sociedad civil y algunos gobiernos, como el caso del gobierno ecuatoriano, promueven de cara a hacer realidad una reforma al sistema financiero internacional y el fin de los paraísos fiscales.

En víspera de la cumbre internacional de financiamiento al desarrollo en Adís Abeba (Etiopía) en 2015, organizaciones civiles nicaragüenses solicitamos a nuestras autoridades acompañar la demanda internacional, bajo la campaña “*que las transnacionales paguen lo justo*”, ejerciendo un voto a favor para la creación de un organismo intergubernamental que regulara los paraísos fiscales, y que además contara con atribuciones para definir nuevas reglas financieras y tributarias más justas para los países en desarrollo (más allá de las propuestas que emanan de la OCDE). Sin embargo, las organizaciones locales nicaragüenses no obtuvimos ninguna respuesta sobre la actuación de nuestros representantes en tan importante cumbre<sup>1</sup>.

No obstante, un nuevo impulso para los países en desarrollo pudiera provenir con la presidencia pro tempore de Ecuador en el G77. De mantenerse el compromiso del actual gobierno ecuatoriano de luchar contra los paraísos

fiscales, países con economías pequeñas como la de Nicaragua, altamente vulnerables a los vicios de la globalización financiera, tendrán otra oportunidad para ejercer acciones conjuntas y demandar el desmantelamiento de los paraísos fiscales, así como respaldar la creación de un organismo intergubernamental en el seno de la ONU que considere los intereses del mundo en desarrollo en materia financiera y tributaria.

Esperemos que el gobierno de Nicaragua se encuentre a la altura de las circunstancias. <<

## Bibliografía

Acevedo, A. (2015). *Los cambios a la Ley de Concertación Tributaria: ¿hacia nuevas inequidades?*

Flores, M. (2015). *La Política Fiscal de Nicaragua: Movilizar recursos para el crecimiento económico inclusivo y fortalecer los espacios fiscales*. Managua: FUNIDES.

Global Financial Integrity. (2015). *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2004-2013*.

Gobierno de Nicaragua. (2012). *Propuesta de concertación tributaria*. Managua.

International Monetary Fund. (29 de April de 2016). *Press Release: IMF Concludes Staff Visit to Nicaragua. Press Release No. 16/191*.

Medina, A. (2016). *La eficacia de los incentivos tributarios a la inversión en Centroamérica*. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.

Sandino, A. (2014). *Espacio fiscal y gasto en pobreza: una revisión desde los informes de liquidación presupuestaria*. Managua: Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas.

1 <http://www.paguenlojusto.org/tag/nicaragua/>

# Crisis de los nuevos TLC y del orden financiero mundial

---

Alejandro Villamar

No hay analista ni gobierno serio que pueda afirmar que el sistema internacional de comercio y financiero goza de buena salud. Por el contrario existe una creciente preocupación por evitar una mayor crisis global.

Partimos de la premisa que los “nuevos” tratados comerciales y financieros y el orden financiero global están en crisis y retroceso, pero ni los EE.UU. ni la UE son ya los únicos actores determinantes de las tendencias comerciales ni financieras. Y el fracaso o estancamiento de sus megainiciativas y de su territorio de dominio son señales de un proceso de transición contradictorio hacia un nuevo ciclo de acumulación y hegemonía (en el sentido de [G. Arrighi](#)) pues se ha creado, también, un espacio político difícil pero de posible avance de poderes y nuevas alianzas sociales y estatales emergentes.

## Sus raíces recientes

Las políticas del “[Consenso de Washington](#)” (1990), de liberalización comercial y financiera, “disciplina” fiscal, estabilidad monetaria y cambiaria y privatización de las empresas estatales han sido el alma de los tratados comerciales y financieros. Políticamente estaban destinadas a reducir la presencia del Estado en la regulación económica y política, y dejar todo esto en manos de las “fuerzas del mercado”, es decir de la ley del más fuerte, del capital.

---

Alejandro Villamar, RMACL/México Mejor Sin TPP

El autor agradece a Alberto Arroyo por sus sugerencias.

Esas recetas de política económica se volvieron el mantra fundamentalista de estabilizar, privatizar y liberalizar, para “la modernización y la competitividad” y engendrar los llamados tratados de libre comercio (TLC). El TLC de América del Norte (1993) fue el primer “compendio” que recogió y [volvió obligatorias las famosas medidas de Washington](#). Su Capítulo 11, relativo a Inversiones, asentó una generosa definición de inversión y de derechos a los inversionistas transnacionales. Esto se reconoce como el [modelo base](#) de varios acuerdos multilaterales sobre comercio e inversión.

La OECD y el FMI fracasaron tratando de reproducir ese capítulo en las negociaciones iniciales de la Organización Mundial de Comercio (OMC, 1994) e insistieron bajo la Agenda de Singapur, en la Cumbre de 1996. Pero ante sus fracasos optaron por construir y promover el llamado [Acuerdo Multilateral sobre Inversión](#) (AMI) buscando las adhesiones de la mayoría de países que no habían participado en su negociación. Sin embargo, la campaña mundial contra el AMI y [OMC \(Seattle, 1999\)](#) y la destacada oposición de Francia logró abortarlo ese mismo año.

Ante el fracaso de imponer sus acuerdos “multilaterales”, la administración Bush adoptó la vía de intensificar los acuerdos bilaterales de libre comercio para asegurar acuerdos preferenciales... y dada la asimetría de poder en la “negociación”, la crítica social y académica denunció la injusticia y anómala perspectiva. Jagdish Bhagwati, reconocido experto, sentenció: “...los EE.UU. los ha utilizado para intimidar estados más pequeños que desean tener

acceso al gran mercado estadounidenses y los han convertido en [las termitas del sistema internacional](#)". Esa estrategia la ha retomado D. Trump.

Esa política y sus actores se ha sustentado en la transnacionalización de la producción (globalizada), proceso impulsado por una pequeña pero poderosa clase capitalista transnacional que necesita y ha ido creando mecanismos formales e informales de "gobernanza" global de la economía, una especie de estado transnacional, proceso en el cual los tratados de libre comercio e inversión son una especie [de constitución mundial de una única economía](#), según dijo el exdirector de la OMC (Ruggiero, 1996) o de los derechos del capital.

## Rechazo a los megatratados

Usando la telaraña previamente tejida de tratados bilaterales y regionales, los intereses del capital transnacional, encabezados por el dueto EE.UU.-UE, desataron una etapa de megatratados del siglo XXI, con los cuales han buscado unificar infructuosamente las reglas mundiales de inversión, comercio y otras materias de atractivo futuro lucrativo, como la propiedad intelectual, compras gubernamentales y los servicios públicos; las reglas del siglo XXI que debería dictar EE.UU. insistía [el derrotado Barack Obama](#).

La resistencia ha sido más dura que los propósitos transnacionales originales. La triada de megatratados transnacionales comerciales encabeza la crisis de esos instrumentos corporativos; el tratado transpacífico (TPP) [eliminado](#), el transatlántico (TTIP) [en fase terminal](#), y el Acuerdo de Comercio de Servicios (TISA) con diagnóstico clínico-político ["reservado"](#). Estamos ante evidentes síntomas de una parte de la política fracasada de la globalización transnacional; una [política](#), además, social y ambientalmente patológica como nunca se había vivido.

*Hipocresía discursiva. Se quejan del raquítico crecimiento del comercio mundial, pero los países del G20 encabezan las medidas que han obstaculizado y [distorsionado más el comercio mundial](#). De 2009 a 2016 los gobiernos del G20 impusieron 3,581 medidas; en 2016 el 82% de ellas fueron del G20. La mayoría de las medidas proteccionistas, muchas de ellas al margen de la OMC, fueron sobre el comercio de las manufacturas.*

En paralelo, la política financiera y monetaria internacional, la otra parte sustancial de esa política transnacional desreguladora, también se encuentra en crisis. Sus instituciones e instrumentos resultan cada día más alejados de sus propósitos básicos de propiciar estabilidad financiera y sustento a la economía productiva, y se han transformado en procesos de acumulación financiera parasitarios sin control real que han asaltado ya el poder político público.

Los multimillonarios rescates a los bancos han sido ampliamente criticados por su ineficacia y engaño. Por ejemplo, "El Congreso -de EEUU- había aprobado \$ 700 mil millones para comprar hipotecas tóxicas, pero \$ 250 mil millones de dólares del dinero fueron desplazados a las [inyecciones directas](#) de capital para los bancos..."... Y "El inspector general especial para la síntesis del TARP (los Programas) de rescate dice que el -verdadero- [compromiso total](#) del gobierno es \$ 16.8 billones de dólares con los \$ 4.6 billones ya abonados".

Por su parte, el presidente del Banco Central Europeo, Mario Draghi, ex Director de Gestión del Goldman Sachs Group, Inc., "decidió en diciembre de 2011, proporcionar un préstamo a tres años para [salvar a los bancos europeos](#), sin consultar, ni a la Comisión Europea ni las otras instituciones de la UE. La cantidad total fue de poco menos de € 500 mil millones con tasas de interés simbólicas". Ahora dicho funcionario esta demandado [civil](#) y por [petición parlamentaria](#), y bajo [investigación del ombudsman europeo](#), sobre sus vínculos de posible dependencia política del grupo de los 30 poderosos banqueros, antes que de los países miembros de la UE.

De lo anterior se sirvió [D. Trump](#) para decir: “Es una estructura de poder global que es responsable de las decisiones económicas que han robado a nuestra clase obrera, despojado a nuestro país de su riqueza y poner ese dinero en los bolsillos de un puñado de grandes corporaciones y entidades políticas”. (¡Sic!)

## Persisten los riesgos financieros y el incumplimiento de las promesas

Desde el acuerdo multilateral de Basilea II (2004) del Banco de Bancos, (BIS), se acordó respetar el enfoque de tres requisitos de estabilidad preventiva: un mínimo de capital regulatorio, una revisión supervisora y ajustarse a la disciplina del mercado. No obstante, recientes informes de [laboratorios especializados](#) y oficinas gubernamentales de [EEUU](#) y [UE](#) de supervisión de la volatilidad demuestran la persistencia de riesgo sistémico, y el [alto impacto potencial de quiebra de bancos grandes](#) por incumplimiento de las políticas preventivas. El grado de interconexión de los mayores bancos constituye también una amenaza grave para la estabilidad financiera global.

*Uno de los indicadores de la irracionalidad del sistema financiero internacional y en especial en EEUU, se puede apreciar con los siguientes valores. El valor de los instrumentos financieros “[Derivados](#)” en [el mundo](#) alcanzó en 2015 la cantidad de 492 billones de dólares; más de 10 veces el valor de la economía mundial ([74 billones](#)). De eso, los 6 grandes bancos de EEUU controlaban [239 billones de Derivados](#), el 96% de esa zona (250 billones). Una cantidad 12 veces mayor que el PIB de EEUU. Y los montos de derivados de los 6 bancos estaban respaldados por la ridícula cantidad del total de sus activos, equivalente a 3.5%. Crédito inflado y riesgoso para toda la economía.*

*En otras palabras, el sistema financiero no ha sido limpiado y restaurado a un equilibrio donde el riesgo y la recompensa están en un plano aceptable.*

Desde que banqueros y Clinton derogaron en 1999 la Ley [Glass-Steagall](#) (1933), dique legal que evitaba la especulación entre la banca comercial y financiera, se propició y facilitó la terrible crisis financiera de 2007-2008. La respuesta fue un fabuloso rescate o megasubsidio a los bancos por ser “tan grandes que no podían fracasar”, y la emisión de la [Ley Dodd-Frank](#), pero se permitió una impunidad a los delincuentes financieros. La búsqueda de la desregulación ha vuelto a aflorar en el mismo [Congreso](#), y con un [Gobierno Goldmanizado](#), D.Trump empieza su regreso al pasado con una dudosa [Orden Ejecutiva](#) que cínicamente declara el [desmantelamiento](#) de la regulación adoptada para evitar una nueva crisis. Pero también revive la confrontación global, [en el Congreso](#) y en [otros países](#).

Derogar o podar la Ley Dodd-Frank busca eliminar los impedimentos para expandir la acumulación financiera vía acciones especulativas, destacadamente con derivados o nuevos instrumentos financieros “innovadores” como la multibillonaria emisión de dinero sin respaldo económico real ([QE](#)) y la manipuladora recompra transfronteriza del BCE o del BOJ de Bonos del Tesoro para sostener artificialmente una economía anómala. Todo eso bajo el discurso de “...[desatascar las arterias](#) de nuestro sistema financiero para que la sangre del capital pueda fluir más libremente y crear empleos”. Esos mismos propósitos están plasmados, pero como “[derechos](#)”, en la triada de “nuevos” TLC hoy en crisis.

Pero nuevamente, las políticas transnacionales financieras, monetarias y comerciales en marcha, disfrazadas de nacionalistas, entrañan muchas contradicciones políticas internas e internacionales que no auguran ni éxito en su instrumentación, ni continuidad hegemónica, ni estabilidad económica sustentable. Los paradigmas neoliberales se resquebrajan y a las élites político-empresariales de América Latina se les mueve el otrora piso firme. Habrá que prepararse para derrotar su tentación de regresar al pasado. ☞

# Argentina

# Macri y las sociedades offshore

---

Adrián Falco

## La “Famiglia” SOCMA

En Argentina, y en gran parte de América Latina, el apellido Macri no pasa inadvertido. Ligado desde hace 40 años al mundo de los negocios, el patriarca de este imperio, Franco Macri (padre de Mauricio, presidente de la Argentina) supo hacerse un lugar dentro de la jungla empresarial a fuerza de contratos de obra pública y cómodas condonaciones de deuda.

Cuenta la leyenda que Franco, nacido en Italia, hijo de una romana y un calabrés, no hablaba castellano al llegar a Argentina, allá por la década del '40. Su padre, Giorgio Macri, quien se había instalado hacía un tiempo en el país lo ubicó en diferentes trabajos ligados a la actividad empresarial. A los tres años de su llegada, Franco fundó su primera empresa constructora.

La historia que sigue es conocida: se casó, tuvo seis hijos (entre ellos Mauricio, el mayor) y prosperó con una velocidad inusitada durante los años más oscuros de la historia Argentina: los de la dictadura cívico-militar más sangrienta de la que se tenga memoria.

---

Adrián Falco es miembro del Departamento de Cooperación Internacional para el Desarrollo de Fundación SES Argentina y miembro del Grupo de Coordinación de la Red de Justicia Fiscal para América Latina y el Caribe.

Versátil en los negocios, Franco Macri supo vincularse con actividades como la construcción, la fabricación de automóviles, el alquiler de vuelos charter, el negocio del correo postal, los electrodomésticos y hasta el servicio de recepción de pago de impuestos y facturas de servicios conocido como “Pago Fácil”.

De sus seis hijos, quien más se destacó en el ambiente empresarial fue el mayor, Mauricio. El primero de los hijos de Franco se educó en uno de los colegios más caros y exclusivos de Argentina, el Cardenal Newman. Luego egresó como Ingeniero Civil de la Universidad Católica Argentina. Desde joven, alternó diferentes espacios dentro de las empresas de su padre o vinculado a otras que trabajaban estrechamente con el Grupo SOCMA (Sociedades Macri), nombre que oficiaba de paraguas a las empresas de la familia (Sideco, Sevel, Macair Jet, Manliba, Pago Fácil y Correo Argentino).

Fue procesado por contrabando, secuestrado por ex policías, presidente del club de fútbol más popular de Argentina y en 2003, candidato a Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Los altos cargos políticos le fueron esquivos hasta que, en diciembre de 2007, se convirtió en Jefe de Gobierno de la Ciudad. Durante su gestión, acumuló la cifra de 214 denuncias judiciales en su contra, todas ellas

de variadas dimensiones: estafa y asociación ilícita, abuso de autoridad y violación de deberes de funcionario público, enriquecimiento ilícito, falsificación de documentos públicos, amenazas y abandono de personas, entre otras.

La vida política de Mauricio Macri transcurrió durante esos casi ocho años a la sombra de la gestión del gobierno nacional encabezado por Cristina Fernández de Kirchner. Las políticas públicas de la Casa Rosada que tuvieron como objetivo mejorar sustancialmente la calidad de vida de las personas (como la asignación universal por hijo, por ejemplo) le sirvieron al gobierno de Macri como red de contención para sobrellevar un gobierno en la ciudad sin sobresaltos ni estallidos de tipo social, subejecutando incluso los presupuestos de sectores claves como educación.

Su armado político, el PRO (Propuesta Republicana), fue creciendo y fagocitando a otros espacios o aliándose con los sectores económicos más duros, también con la prensa, deseosa de terminar, y de la peor manera, con un gobierno siempre refractario a la implementación de sus propias agendas tan bienvenidas en otras etapas de nuestra historia.

Macri tuvo y tiene el apoyo de los grandes medios. Ese espacio tan variopinto de intereses sirvió de base para consolidar un fuerte rechazo a otros candidatos y para construir la imagen de un presidenciable con gestión y alejado, por su simple condición de empresario exitoso, de “la corrupción de los funcionarios de la vieja política”.

Ese trabajo de “tenazas” articulado entre el gran empresariado, los medios de comunicación y ciertas alianzas políticas dio frutos antes de lo esperado y Mauricio Macri, un empresario devenido dirigente de fútbol, se convirtió en Presidente de la Nación Argentina, superando en elecciones libres y democráticas al candidato del oficialismo, Daniel Scioli, por 600 mil votos.

En una imagen deformada y prefabricada del ancestral mito del inmigrante pobre que “hace la América”, que logra el ascenso social y que coloca a sus descendientes en el umbral de la sociedad moderna, se reflejan, deslucidas, las ansias de la clase media argentina, de los sueños del hijo profesional y exitoso.

## En todo estás vos

Un slogan recurrente invade los cientos de carteles publicitarios de las plazas y las avenidas de la Ciudad. “En todo estás vos” (en todo estás tú). El ardid publicitario es sin lugar a dudas la voz que eligió el gobierno de Macri durante su paso por la jefatura de la Ciudad para que los porteños sientan que en cada acto de gestión están presentes, que forman parte de cada acto de gobierno por más pequeño e insignificante que parezca, que son corresponsables con las autoridades que eligieron.

Lo que los equipos publicitarios del macrismo nunca previeron fueron las sutiles ironías del destino. Como es de conocimiento público, el 3 de abril de 2016 se dieron a conocer a nivel mundial y a través del consorcio de periodistas de investigación ICIJ, la filtración de documentos más grande de la historia. 11,5 millones de documentos conteniendo datos sobre empresas, cuentas bancarias, nombres de personalidades del mundo de la política, el deporte, que habían contratado los servicios de un “enabler” como la firma de abogados panameña Mossack Fonseca para ocultar su dinero, para poner su riqueza fuera del alcance de los fiscos de sus países.

Los nombres que arrojaba la filtración de ICIJ dejaban prever un impacto mundial sin precedentes. Hombres ligados a Vladimir Putin, Sigmundur Gunnlaugsson, el primer ministro islandés quien finalmente terminó renunciando. Salman Abdulaziz, rey de Arabia Saudí también estaba implicado. Hasta

ese momento el nombre más escandaloso de la lista para los argentinos era el del astro del fútbol Lionel Messi.

Sin embargo, lo más relevante no había llegado. El nombre del flamante presidente de Argentina, Mauricio Macri, figuraba en la lista de personas que habían utilizado la red de guaridas offshore para hacer sus negocios. Porque está claro que abrir una cuenta en una guarida fiscal no es un delito per se. Pero también está claro que quienes trabajan con estos servicios que ofrece la banca global en esas jurisdicciones buscan ocultar su riqueza para evadir o eludir el pago de impuestos.

Desde que se desató el escándalo, mucho tinta se ha volcado en los periódicos y mucho se ha hablado y analizado del tema. En Argentina el diputado Darío Martínez del Frente para la Victoria realizó la primera. Actualmente la justicia argentina está investigando. Al frente a esta causa está el Fiscal Federal Federico Delgado. Días atrás y en un escrito sumamente relevante, el Fiscal da cuenta de los avances y retrocesos en la causa. Como era de esperarse, se detectaron varias anomalías no solo vinculadas a la utilización de empresas vinculadas, que se cuentan por docenas: Fleg Trading Limited, Kagemusha SA, Opalsen, Metro Consulting PTY, Cap Loren Panamá SA, sólo por nombrar algunas.

Lo más terrible del caso es la falta de cooperación de las áreas del gobierno argentino que deberían apoyar el trabajo de la fiscalía.

La liberación de un exhorto solicitando información a otros países por parte de la justicia argentina sobre este tema no logra su objetivo por las trabas que surgen en el recorrido del documento y que involucra tanto a funcionarios de la Cancillería Argentina como al mismo Poder Ejecutivo, es decir, al mismo presidente Macri.

Para el Fiscal, hay al menos dos hechos que son susceptibles de investigación: omisión maliciosa y lavado de dinero. Esto significa que el presidente Macri no solo no informó sobre sus bienes en una guarida fiscal sino que además lo habría hecho pensando en una actividad ilícita final, como el lavado de activos. El Fiscal sostiene que no se debe circunscribir la causa solo al presidente Macri, pues el entramado de cuentas y jurisdicciones es mucho más grande de lo que se pensaba y con una compleja estructura de accionistas, directores y actividades ficticias.

En este ajustado resumen, dos temas asumen relevancia. Por un lado, quisimos trazar un bosquejo de la historia del empresario Macri, devenido presidente. De un gerente de las empresas de su padre que decidió extender sus negocios utilizando y degradando la única herramienta de transformación social: la política.

Por otro lado la causa sobre la cual mucho se ha escrito y analizado y que hoy está “presa” de la inacción por omisión de quienes deberían darle el dinamismo necesario. El escrito del Fiscal Delgado así lo afirma. <<



# Hacia una mayor concentración de la riqueza

---

Mario Valencia

La medianoche del 22 de diciembre de 2016, el Congreso de la República de Colombia aprobó la tercera reforma tributaria que tramita el actual gobierno de Juan Manuel Santos. La estructura tributaria del país es muy desigual, realidad reconocida en todos los análisis de instituciones nacionales y extranjeras, que se comprueba con el hecho de que el índice de GINI antes y después de impuestos no varía en absoluto. Este es un factor que explica que la desigualdad de Colombia sea una de las 15 más altas del mundo.

El objetivo principal de esta nueva tributación fue aumentar el IVA de 16 a 19 por ciento, además de otros impuestos indirectos, al tiempo que se disminuyen los impuestos directos y se mantienen los beneficios tributarios a los grandes capitales que operan en el país. Como consecuencia, la tributación a la población total aumentará USD 2 000 millones al año, afectando principalmente a los hogares de ingresos bajos y medios, pues a contracorriente de crear un sistema progresivo, en que sean los que más tienen quienes más paguen, Juan Manuel Santos apuesta por el revés y ahora los que menos tienen serán los que más paguen.

Un estudio elaborado por la Red de Justicia Tributaria de Colombia estima que el 30% de la población más pobre, cuyos ingresos son 13

veces menores al del 30% más rico, tendrán ahora que destinar 6,5% adicionales del total de sus ingresos para cubrir el aumento de los impuestos, mientras que el 30% más rico solo destinará 0,4% adicional.

De esta forma, el Índice de GINI aumentaría de 2% hasta ubicarse en 0,569, ubicando a Colombia como el noveno país más desigual del mundo por encima de Lesoto, Guatemala y Brasil.

## Ni progresivo ni eficiente

La política fiscal es la principal herramienta para reducir la desigualdad, por medio del recaudo tributario progresivo y el gasto público eficiente. En el caso colombiano, el mismo Gobierno Nacional reconoció que los impuestos directos “deben extinguirse”, siendo reemplazados por impuestos indirectos como el IVA.

Esta tendencia está provocando que los hogares de ingresos bajos y medios tengan que destinar una mayor proporción de su ingreso para adquirir la canasta básica familiar, que en una buena parte está gravada con IVA.

Asimismo, el gasto público colombiano es escaso, enfocado en áreas que no aportan al desarrollo económico, lo que lo convierte en inefectivo. Al final, los hogares colombianos de menores recursos obtienen muy poca retribución del Estado en materia de bienes y servicios públicos, por lo que su ingreso dis-

---

Mario Alejandro Valencia, director de Cede-trabajo, vocero de Justicia Tributaria en Colombia y profesor universitario.

ponible se ve perjudicado por decisiones de Estado que profundizan la desigualdad, pues sólo parecen atender las necesidades de los sectores más privilegiados.

Otros aspectos relevantes no fueron considerados. Para mencionar algunos ejemplos, la reforma tributaria colombiana no modificó los beneficios tributarios, de los cuales se calcula que el 97% se los llevan los grandes capitales y genera un alto impacto fiscal que deben pagar principalmente los trabajadores, pues lo que el Estado no recauda por un lado, siempre se lo exige a otro, y en este caso a la población de menores recursos. Mayores controles a los flujos financieros que evaden el pago de impuestos tampoco fueron contemplados, porque no existe una voluntad política real para actuar contra los paraísos fiscales como Panamá y otros. En general, no hay un compromiso serio del gobierno colombiano para realizar un fortalecimiento de la administración tributaria que impida que los grandes capitales sigan

usando mecanismos de elusión tributaria como los precios de transferencia y la subfacturación, para no aportar lo que les corresponde y contribuir así al desarrollo del país.

La Red por la Justicia Tributaria en Colombia, junto con organizaciones sociales y sindicales, así como con el apoyo de la Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe, emprendió una campaña para denunciar los impactos negativos de la reforma tributaria y plantear alternativas de fuentes de recaudo. Realizó investigaciones, hizo incidencia y diseñó una estrategia de comunicaciones. Paralelamente, se realizó la campaña “Menstruación libre de impuestos”, liderada por el Grupo de Género y Justicia Económica de la Red, que exigía la eliminación del IVA a las toallas higiénicas y los tampones. Al final de toda la jornada se logró su disminución a 5%, en un resultado que demuestra la efectividad de la movilización ciudadana y nos compromete a seguir trabajando en esta dirección. <<

**DIÁLOGOS POR UNA INTERNET CIUDADANA**

NuestrAmérica  
Rumbo al Foro Social de INTERNET

Jun. 2017  
28 al 30  
CIESPAL  
QUITO  
EGUADOR

Solicite más información en:  
[contactos@alainet.org](mailto:contactos@alainet.org)

Convocan:

Colaboran: