

El rol del FMI en la economía argentina. Fuga de capitales y estructura tributaria regresiva

*The role of the IMF in the Argentine economy.
Capital flight and regressive tax structure*

Magdalena Rúa¹

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678/ e-ISSN 2525-1686

Año 6/Nº 18 Verano 2020-2021 (21 diciembre a 20 marzo), 556-593

DOI: <https://doi.org/10.24215/25251678e491>

Resumen: Este artículo analiza el papel que ha tenido el FMI en el último ciclo de endeudamiento externo y fuga de capitales en Argentina, durante la gestión del gobierno de Cambiemos. Además, presenta una revisión de los antecedentes más cercanos del organismo como facilitador de la fuga de capitales en Argentina y en apoyo a las políticas de valorización financiera. Asimismo, se trazan conexiones entre los problemas del sistema tributario argentino y la fuga de capitales, los cuales son profundizados por las medidas adoptadas por gobiernos neoliberales —y promovidas por el FMI—, y el incumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales. Finalmente, se estudia el sistema tributario como una herramienta en pos de mejorar la estructura económica social y reducir los niveles de desigualdad y pobreza. Para ello, se manifiesta la necesidad de una reforma tributaria que dote de progresividad al sistema tributario y combata la evasión fiscal de las grandes empresas y de las personas de alto patrimonio.

Abstract: This article aims to analyze the role of the IMF in the last cycle of external debt and capital flight in Argentina, during Cambiemos' government. In addition, it presents a review of the closest antecedents

¹ Profesora en FCE-UBA y FLACSO.

of the IMF as enabler of capital flight in Argentina and in support of financial liberalization policies. Additionally, it seeks to draw connections between Argentine tax system problems and capital flight, which are deepened by neoliberal governments' policy -and promoted by the IMF- and the breach of economic, social and cultural rights. Finally, this work studies the tax system as a tool in order to improve the economic and social structure and reduce levels of social inequality and poverty. To this end, it supports the need for a tax reform which provides progressivity to the tax system and combats tax evasion by big companies and wealthy individuals.

1. Introducción

Tanto en la década de los noventa, como en la experiencia reciente de la Argentina, el FMI ha apoyado la política de liberalización financiera y ha aportado fondos para financiar la fuga de capitales, a pesar de que su Convenio Constitutivo² no lo permite. Su estrategia, a la que se alinean gobiernos neoliberales, acorrjala a países periféricos que ceden soberanía sometiendo el diseño de sus programas económicos y sus políticas públicas a la definición del organismo. Los programas de ajuste que se les imponen agravan las restricciones de balanza de pagos, inducen a escenarios de inestabilidad macroeconómica y vulnerabilidad externa, y profundizan la desigualdad social y de género, el desempleo, la pobreza y la indigencia.

La regresividad de la estructura tributaria argentina y sus altos niveles de evasión fiscal —características salientes del sistema—, junto con la fuga de capitales, son problemáticas que se entrelazan y conforman dificultades estructurales de esta economía que se ven agravadas por las políticas promovidas por el FMI.

² Convenio Constitutivo del FMI. Disponible en: <https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/aa/aa.pdf>

La contracara de la desigualdad y la pobreza se halla en la excesiva concentración de la riqueza. La conformación de la estructura social está asociada a la dinámica de generación, apropiación y distribución del excedente. Por ello, es fundamental analizar el comportamiento de la fuga de capitales —entendido como uno de los principales destinos improductivos del excedente en Argentina—³ así como el funcionamiento del sistema tributario local e internacional.

La evasión y la elusión fiscal, a su vez, se encuentran estrechamente vinculadas al fenómeno de la fuga de capitales. Por un lado, la fuga representa el canal necesario para utilizar fondos vinculados a evasión fiscal. Por otro lado, la evasión/elusión de tributos, en determinadas ocasiones, se realiza como medio para fugar capitales. Es decir, la finalidad es la fuga y no la evasión/elusión en sí misma; y esto podría vincularse a distintos motivos, como el intento de escapar de regulaciones domésticas, estímulos de inversión y facilidades cambiarias no disponibles en el país de origen, cierta percepción de incertidumbre política y económica local, o el propósito de vetar determinadas decisiones políticas que afectan la acumulación privada.⁴ En otros casos, la principal finalidad de la fuga es la evasión y/o elusión, es decir, la salida de capitales del país se realiza con el objetivo primordial de evitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias locales. Del mismo modo, podría suceder que varias de estas circunstancias se den simultáneamente, se entrelacen y retroalimenten.

Este artículo se estructura de la siguiente manera. Primero (Sección 2), se analiza el fenómeno de la fuga de capitales y su relación con los problemas estructurales del sistema tributario

³ Leandro Bona, "El excedente económico en Argentina: la etapa neoliberal (1991-2001) versus la neodesarrollista (2002-2015)". 66 *Apuntes del Cenes*, 2018, Vol37, 99-134. Disponible en: <https://doi.org/10.19053/01203053.v37.n66.2019.6126> <http://www.scielo.org.co/pdf/cenes/v37n66/0120-3053-cenes-37-66-99.pdf>

⁴ Jorge Gaggero, Claudio Casparrino y Emiliano Libman, *La Fuga de Capitales. Historia, Presente y Perspectivas*. CEFID-AR. Documento de Trabajo N° 14 (Buenos Aires, mayo de 2007).

que afectan el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Más adelante (Sección 3), se analiza el enfoque del FMI en materia de política fiscal, tributaria y de control de capitales. Seguidamente (Sección 4), se presenta una revisión del rol que tuvo el organismo en la fuga de capitales en el año 2001, por ser el antecedente más cercano a lo ocurrido en la etapa reciente. Seguido a ello (Sección 5), se aborda el papel que ha tenido el FMI en el último ciclo de endeudamiento externo y fuga de capitales en Argentina, durante la gestión del gobierno de Cambiemos (2016-2019), así como (en la Sección 6) el impacto de las políticas neoliberales, que apoyó y facilitó el organismo, sobre algunos problemas estructurales de la economía argentina, la concentración de la riqueza y la fuga de capitales, y el consecuente incumplimiento de las obligaciones estatales en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Se propone (Sección 7) aportar elementos útiles para una reforma tributaria con carácter progresivo y que combata la evasión fiscal de las grandes empresas y de las personas de alto patrimonio, en pos de mejorar la estructura económica social y reducir los niveles de pobreza y las brechas de desigualdad; y, por último (Sección 8), se exponen reflexiones preliminares.

2. Fuga de capitales y sistema tributario. Su vínculo con los DESC

En este trabajo se entiende por fuga de capitales a la transferencia de moneda extranjera al exterior y a su atesoramiento fuera del circuito financiero formal por parte de residentes, lo que incluye la remisión de fondos al exterior para realizar inversiones directas, de cartera o de otro tipo, además de la tenencia de activos externos que permanecen dentro de las fronteras nacionales pero fuera del registro del sistema financiero (cajas de seguridad y dinero atesorado en hogares, comúnmente conocido como “bajo el colchón”).⁵

⁵ Jorge Gaggero, Magdalena Rúa y Alejandro Gaggero, *Fuga de capitales III. Argentina (2002-2012). Magnitudes, evolución, políticas públicas y cuestiones fiscales relevantes.*

Los flujos financieros ilícitos constituyen una porción de lo que se conoce como fuga de capitales. Se define por flujos financieros ilícitos a aquellas salidas de capitales que han sido ilícitamente obtenidos, transferidos y/o utilizados.⁶ Es decir, este concepto engloba no solamente flujos de fondos provenientes de actividades criminales, sino también aquellos flujos originados en actividades lícitas cuya transferencia y/o utilización contraviene alguna norma, por ejemplo, aquellos asociados a elusión y evasión fiscal. En este sentido, las maniobras de elusión fiscal internacional que llevan a cabo las empresas multinacionales y empresas nacionales que operan en el comercio exterior constituyen una fracción de la fuga de divisas. Otra parte es la referida a la compra de moneda extranjera por parte de residentes y su posterior transferencia al exterior o su permanencia por fuera del circuito financiero formal.

La fuga de capitales tiene múltiples efectos macroeconómicos. Entre ellos, este fenómeno erosiona los recursos fiscales con los que cuenta el Estado para desplegar su política pública. En primer lugar, por estar asociada a la evasión y elusión fiscal de empresas multinacionales y personas adineradas, impacta directamente sobre el nivel de recaudación tributaria. A su vez, a causa de la magnitud y la constancia del fenómeno, y del vínculo estrecho que presenta con el endeudamiento externo, presiona sobre la balanza de pagos, provocando vulnerabilidad externa, volatilidad y crisis. Ello sumado a que causa efectos negativos sobre la inversión, altera el crecimiento económico y, por tanto, reduce la recaudación tributaria. Asimismo, la fuga de divisas afecta la distribución de ingresos, ya que la riqueza acumulada

Documento de Trabajo N° 52 –(diciembre de 2013). Disponible en: http://www.iade.org.ar/system/files/dt52-argentina_fuga_de_capitales_iii.pdf; Magdalena Rúa y Nicolás Zeolla, "Desregulación cambiaria, fuga de capitales y deuda: la experiencia argentina reciente", 49 *Revista Problemas del Desarrollo*, 2018, Vol 194, 5-30.

⁶ Dev Kar y Sarah Freitas, "Illicit Financial Flows From Developing Countries: 2001-2010". *Global Financial Integrity*, Report. 2012, Washington, DC; Jorge Gaggero, Magdalena Rúa y Alejandro Gaggero, *Op. cit.*

en el exterior y los rendimientos de esos capitales aumentan las ganancias de los estratos de mayores ingresos, ensanchando las brechas de desigualdad social y de género —dado que las mujeres están sobrerrepresentadas en los estratos de menores ingresos—.

El trabajo “The State of Tax Justice 2020” (El estado de la justicia fiscal, 2020)⁷ estima que, anualmente, la Argentina pierde recursos tributarios, a causa del impacto de los flujos financieros ilícitos asociados a la elusión y evasión fiscal de personas y empresas, por alrededor de 2 684 millones de dólares —que es igual a una vez y medio el presupuesto destinado al Ministerio de Salud en 2021—, de los cuales, 2 341 millones se deben a pérdidas anuales por el abuso por parte de empresas y los 343 millones restantes se originan en riqueza personal financiera *offshore*.

Adicionalmente, las estimaciones de Alex Cobham y Petr Janský⁸ arrojan una pérdida de 21 400 millones de dólares por año en Argentina en materia de recaudación impositiva en razón del desvío de ganancias de empresas multinacionales. Esta cifra actualmente representa más de la mitad de las reservas internacionales (que son 39 732 millones de dólares).

La riqueza privada global está fuertemente concentrada: el 1 % de la población mundial concentra el 50 % de la riqueza del planeta, es decir, la misma que el 99 % restante, según Piketty.⁹ La riqueza excesiva de algunos constituye una injusticia para otros que quedan despojados de todo tipo de bienes, incluso de los considerados primarios.

⁷ The Global Alliance for Tax Justice, Public Services International y Tax Justice Network, *The State of Tax Justice 2020: Tax Justice in the time of COVID-19*, Reporte. Noviembre de 2020. Disponible en: https://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2020/11/The_State_of_Tax_Justice_2020_ENGLISH.pdf

⁸ Alex Cobham y Petr Janský, *Global distribution of revenue loss from tax avoidance. Re-estimation and country results*. WIDER Working Paper 2017/55. United Nations University. UNU-WIDER. ICTD, (marzo de 2017).

⁹ Thomas Piketty, *El Capital en el siglo XXI*, (Fondo de Cultura Económica, Argentina, 2014).

En Argentina los grandes grupos económicos transnacionalizados y empresas multinacionales cuyas controlantes se ubican en el exterior, así como las familias más adineradas del país, muchas de ellas asociadas a estas grandes firmas, logran minimizar su carga tributaria trasladando sus capitales al exterior. En los hechos, quienes poseen mayor capacidad contributiva cuentan con mayores recursos para eludir el pago de los tributos, a la vez que la mayor parte de la recaudación se nutre de impuestos regresivos que gravan con la misma alícuota a contribuyentes de alta y baja capacidad económica.

Las personas de alto patrimonio utilizan variadas estrategias para evitar el pago de impuestos, que involucra la transferencia de riqueza al exterior. Se utilizan las fundaciones y fideicomisos (o *trusts*) como instrumentos para separar la titularidad de los activos de sus beneficiarios finales, además de otras estructuras opacas, como fondos y sociedades con acciones al portador, que mantienen en secreto el nombre de sus beneficiarios, que se interponen entre los activos del exterior y los titulares.

Por su parte, las empresas multinacionales y grandes grupos económicos también utilizan múltiples técnicas, gracias al asesoramiento de expertos/as, que les permiten constituir sociedades *holding* que controlan todo el grupo en el exterior, o sociedades financieras que financian al resto del grupo, ubicadas en guaridas fiscales, a los fines de erosionar la base imponible local. También, utilizan los precios de transferencia (precios de operaciones intragrupo) para transferir arbitrariamente ingresos hacia guaridas fiscales, a través de la manipulación de estos o, directamente, la creación ficticia de servicios, intangibles (marcas, derechos, etc.), costos y endeudamiento. Explotan los tratados para evitar la doble imposición y los huecos que existen entre los distintos sistemas jurídicos nacionales, lo que en algunos casos permite la doble no imposición, es decir, que la ganancia no sea gravada en ninguno de los dos Estados en cuestión.

El derecho de propiedad privada no puede ser interpretado como absoluto sino con carácter relativo en pos del interés social

e integrado con los principios de igualdad y justicia social.¹⁰ El derecho humano a la propiedad debe quedar limitado a su “sentido social” entendido como protector de necesidades esenciales.¹¹ Cuando se le otorga al derecho de propiedad un sentido absoluto, perpetuo y transmisible, y se ausenta su vinculación con el trabajo personal productivo, no se prevé que, en los hechos, la propiedad privada se concentra en algunos pocos individuos que acumulan para sí caudales de riqueza que exceden en mucho lo que podrían necesitar para sí mismos, al mismo tiempo que otros quedan despojados de todo bien.¹² En efecto, el propio artículo 17 de la norma constitucional que consagra el derecho de la propiedad privada establece que el Congreso impone contribuciones, relativizando este derecho. Por su parte, los derechos económicos, sociales y culturales poseen jerarquía constitucional en Argentina, a través del artículo 14 bis y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, listado en el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional.

Siguiendo esta línea de ideas, el sistema impositivo, además de cumplir la función de financiar el Estado, posee un rol relevante como nivelador de la estructura social, no solamente a través de la redistribución de ingresos, sino también a partir de gravámenes con carácter progresivo a los estratos sociales de mayor nivel de ingresos y riqueza. Por otra parte, las reducciones de los impuestos a los altos estratos no promueven la inversión o el crecimiento económico, a contramano de la visión ortodoxa. Por el contrario, el aumento de la regresividad tributaria provoca efectos negativos en la economía, dado que aumenta la participación de los ingresos más altos en el

¹⁰ Juan Pablo Bohoslavsky y Laura Clérico, *Regulación del derecho de propiedad en un contexto de extrema desigualdad y COVID-19 Una mirada desde el derecho constitucional argentino e interamericano de derechos humanos*, MPIL RESEARCH PAPER SERIES N° 2020-34.

¹¹ *Ibid*

¹² Eduardo Novoa Monreal, *El derecho como obstáculo al cambio social*, (Siglo XXI Editores, Ciudad de México, 1975).

ingreso nacional, impactando negativamente sobre los niveles de desigualdad.¹³

3. El enfoque del FMI en la política fiscal, tributaria y de control de capitales

Cuando un país ingresa en el FMI acepta la obligación de someter sus políticas económicas y financieras al escrutinio de la comunidad internacional, según el organismo.¹⁴ El FMI explica que lleva adelante un proceso de supervisión y seguimiento del sistema monetario internacional y de la evolución de las políticas económicas y financieras de los países miembros. De esta forma, el organismo evalúa si las políticas internas promueven la estabilidad interna, examinan los riesgos que podrían generar para su balanza de pagos, y los asesora sobre los ajustes de política necesarios. Asimismo, propone alternativas a las políticas adoptadas cuando, a criterio del organismo, estas podrían afectar negativamente a la estabilidad mundial.

A su vez, cuando un país obtiene crédito del FMI,¹⁵ el gobierno de ese país debe comprometerse a ajustar la política económica para superar los problemas que lo llevaron a solicitar asistencia financiera. Según el organismo, las condiciones de estos préstamos sirven para garantizar que el país sea capaz de reembolsar los recursos. De acuerdo con el FMI,¹⁶ una de sus principales funciones es proporcionar préstamos a los países miembros que están expuestos a problemas de balanza de

¹³ David Hope y Julian Limberg, *Hope economic consequences of major tax cuts published*. Working Paper 55. International Inequalities Institute. The London School of Economics and Political Science. Londres, diciembre de 2020. Disponible en: http://eprints.lse.ac.uk/107919/1/Hope_economic_consequences_of_major_tax_cuts_published.pdf

¹⁴ FMI. Ficha técnica. *Cómo promueve el FMI la estabilidad económica mundial*, (31 de marzo de 2018). Consultar: <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2016/07/27/15/22/How-the-IMF-Promotes-Global-Economic-Stability>

¹⁵ FMI. Ficha técnica. *La condicionalidad del FMI*, (6 de marzo de 2018). Consultar: <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2016/08/02/21/28/IMF-Conditionality>

¹⁶ Consultar: <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/IMF-at-a-Glance>

pagos o ya los están experimentando. Los programas de ajuste se formulan en estrecha colaboración con el FMI y cuentan con el respaldo de su financiamiento, cuya continuidad depende de la implementación eficaz de dichos ajustes. Ante la crisis económica internacional, en marzo de 2009, el Comité Ejecutivo del FMI aprobó una reforma¹⁷ de sus mecanismos de apoyo financiero con el objetivo de fortalecer su capacidad para prevenir y resolver crisis, para mitigar el contagio durante crisis sistémicas y adaptar mejor los instrumentos para atender las necesidades de cada país, según lo informado por el propio organismo.

Más allá de las mencionadas reformas, los préstamos son acompañados por “programas de ajustes” con condicionalidades sobre la política económica que adoptan los países. En este sentido, los préstamos tienen un carácter eminentemente político y son acordados con la condición de que se adopte un programa de estabilización económica y reformas de estructura económica de acuerdo con las exigencias del organismo.¹⁸ Como resultado de las políticas adoptadas como condición para la obtención de los préstamos del FMI, en muchos países, se ha agravado la situación de desequilibrio macroeconómico, la regresividad del sistema distributivo, el desempleo y la pobreza.¹⁹

Así, los préstamos que otorga el organismo tienen un componente político, ya que le permiten inmiscuirse en el diseño de la política pública de los países deudores y condicionan futuros programas de gobierno. En este sentido, un aspecto no menor es la conformación del derecho de voto de los países miembros del FMI. Estados Unidos posee el 16,51 % de los votos, y los

¹⁷ Consultar: https://www.imf.org/~media/Websites/IMF/Imported/external/np/pp/eng/2009/_031309A.pdf.ashx

¹⁸ Eric Toussaint, “Capítulo 11. Los programas de ajuste estructural definidos por el FMI y el Banco Mundial”. En: *La bolsa o la vida. Las finanzas contra los pueblos*, (Buenos Aires, CLACSO, 2004).: 987-1183-04-6. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20100609080153/15cap11.pdf>

¹⁹ Alejandro López Accotto, et al., *Finanzas públicas y política fiscal: Conceptos e interpretaciones desde una visión argentina*, (Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2016).

acuerdos financieros especiales del organismo necesitan el 85 % de los votos, lo que coloca a este país en un lugar preferencial y de dominio.²⁰ Estados Unidos, en su carácter de principal acreedor como miembro del FMI, apoyó el programa económico del gobierno de Cambiemos y facilitó su viabilidad mediante la concesión de un fenomenal préstamo; como así también lo hicieron los restantes países que dominan la institución. La política de liberalización cambiaria y desregulación financiera que adoptó ese gobierno favorece de manera neta los intereses económicos de los Estados Unidos. Este país constituye el principal destino de los depósitos bancarios y de inversión de cartera de residentes de Argentina, y se encuentra entre los primeros lugares en cuanto a las salidas por inversión directa desde Argentina,²¹ a la vez que es considerado una de las guaridas fiscales más importantes del mundo, ubicándose en el puesto número 2 del índice del secreto financiero²² que elaboró Tax Justice Network (TJN) en 2020. Estados Unidos proporciona opacidad financiera para los no residentes, tanto a nivel federal como de Estados individuales. A nivel federal, su régimen bancario le permite recibir dinero legalmente que provenga de evasión, ya que los controles anti-lavado de activos no son aplicados para los delitos tributarios.²³ A nivel de los Estados particulares, varios de

²⁰ Consultar: <https://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx>

²¹ Tax Justice Network, *Vulnerabilidad a los flujos financieros ilícitos*, Argentina. Disponible en: <https://iff.taxjustice.net/#/profile/ARG>; BIS, Bank for International Settlements. *Banks' cross-border positions on residents of Argentina*. Disponible en: <https://stats.bis.org/statx/srs/table/A6.2?c=AR&p=20184>; FMI. *Portfolio Investment Assets Top 10 Destinations, US Dollars, Millions, Argentina*. Disponible en: <https://data.imf.org/?sk=B981B4E3-4E58-467E-9B90-9DE0C3367363&slid=1481577785817>

²² Tax Justice Network, *Financial Secrecy Index 2020*. Consultar: <https://fsi.taxjustice.net/en/introduction/fsi-results>

²³ Tax Justice Network, *Financial Secrecy Index 2020. Narrative Report on United States of America*. Disponible en: <https://fsi.taxjustice.net/PDF/UnitedStates.pdf>; Robertino D. Lopetegui (2018) El lavado de activos y los delitos tributarios: en busca de aproximaciones y cortocircuitos. Febrero de 2018. Disponible en: <http://www.estudiolopetegui.com.ar/wp-content/uploads/2018/04/Lavado-de-activos-y-delitos-tributarios-aproxim-y-cortospor-Robertino-Lopetegui.pdf>; Magdalena Rúa, *Fuga de capitales V. Argentina, 2014*. Los

ellos se han especializado en servicios *offshore* y secretismo para empresas extranjeras. Tres Estados, Delaware, Nevada y Wyoming, se conocen como los más agresivos en materia de secretismo societario y requerimientos laxos para la constitución de sociedades.²⁴ En síntesis, Estados Unidos es uno de los principales beneficiarios del negocio *offshore* en el mundo²⁵ y uno de los mayores receptores de flujos financieros desde la Argentina.

No se puede dejar de mencionar que otros países centrales con importante peso dentro del organismo también califican como guaridas fiscales, tales como Reino Unido, que posee un 4,03 % de los votos en dicha institución y se ubica en el puesto número 12 del ranking del secreto financiero de TJN, y Alemania, con el 5,32 % de los votos, y se ubica en el puesto 14 del ranking mencionado.

Desde la década de 1970, el FMI fue promotor de la liberalización de la cuenta capital, hasta que en diciembre de 2012 adoptó una nueva visión institucional, que si bien se basa en una noción favorable a la liberalización financiera, reconoce que los flujos de capitales acarrearán riesgos y que, bajo ciertas circunstancias, deben ser regulados para evitar los efectos de las bruscas salidas de fondos.²⁶ Así, el FMI recomienda que los países pueden usar “Medidas de administración de flujos de capital” y “Medidas Macroprudenciales” (en inglés conocidas como “capital flows management measures”, CFMs, y “Macroprudential Measures”, MPMs) en determinados rubros

‘facilitadores’ y sus modos de acción. Con la supervisión de Jorge Gaggero. Documento de Trabajo N° 60. (CEFID-AR, agosto de 2014). Disponible en: http://www.iade.org.ar/system/files/dt60-version_web.pdf

²⁴ Tax Justice Network, *Financial Secrecy Index 2020. Narrative Report on United States of America*. Consultar: <https://fsi.taxjustice.net/PDF/UnitedStates.pdf>

²⁵ Nick Shaxson, *Historic US vote to tackle shell company secrecy* (24 de octubre de 2019). Consultar: <https://www.taxjustice.net/2019/10/24/historic-us-vote-to-tackle-shell-company-secrecy/>

²⁶ Kevin Gallagher, P. y José Antonio Ocampo, *IMF's New View on Capital Controls*. 12EPW Economic & Political Weekly, 2013, Volxlvi II.

de la cuenta financiera previamente desreguladas y junto con políticas monetarias y fiscales anticíclicas.²⁷ Las CMFs refieren a medidas orientadas a limitar los flujos de capitales, como por ejemplo los impuestos a los flujos de entrada o a los de salida; y las segundas son herramientas prudenciales que están diseñadas para limitar el riesgo sistémico y mantener la estabilidad financiera, tales como los requerimientos de encajes.²⁸

De todas maneras, hace falta mencionar que, en la práctica, el comportamiento del FMI contrasta con la evolución de su postura pública. Como ejemplo de ello, tanto en la década de los noventa como en la etapa reciente, el FMI ha apoyado la política de liberalización financiera de los países latinoamericanos y, en el caso particular de la Argentina, ha aportado fondos para financiar la fuga de capitales omitiendo los problemas asociados a la evasión fiscal.²⁹ Sin embargo, su Convenio Constitutivo³⁰ impide que los países miembros utilicen recursos generales del FMI para hacer frente a una salida considerable o continua de capital y determina que el FMI podrá pedir al país miembro que adopte medidas de control de capitales para evitar que los recursos generales se destinen a tal fin. A pesar de que al FMI no le compete oficialmente la liberalización de la cuenta de capital, la ha fomentado y facilitado como parte de su supervisión y asistencia técnica.³¹

²⁷ *Ibid.* FMI, *The Liberalisation and Management of Capital Flows: An Institutional View* Washington: International Monetary Fund. Policy Papers. Noviembre de 2012. Consultar: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/111412.pdf>

²⁸ Magdalena Rua, *La fuga de capitales en América Latina: 2002 - 2017*. Tesis de Maestría. (FLACSO, Buenos Aires, 2019). Disponible en: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/16029/2/TFLACSO-2019MBR.pdf>

²⁹ David Spencer, "The IMF and capital flight: Redesigning the international financial architecture", Bretton Woods Project. Critical voices on the world bank and IMF, (enero de 2006).

³⁰ Convenio Constitutivo del FMI. Disponible en: <https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/aa/aa.pdf>

³¹ James M. Boughton, "El FMI a los 60. Reflexiones sobre la reforma del FMI y las exigencias de una economía mundial en evolución", *Finanzas & Desarrollo*, septiembre de 2004. Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2004/09/pdf/boughton.pdf>

Brenta³² sostiene que el principal modelo teórico del FMI aplicado para estimar la necesidad de financiamiento externo de los países miembros y los ajustes requeridos es el enfoque monetario del balance de pagos, el cual relaciona el resultado fiscal, los agregados monetarios y la deuda pública externa y aconseja que para limitar la expansión de los activos monetarios domésticos y evitar el desplazamiento del crédito al sector privado (*crowding out*), los déficits fiscales deben financiarse en los mercados de capitales externos. Este enfoque no diferencia entre los distintos componentes de la balanza de pagos, por lo que es indistinto si esta se salda a través de endeudamiento externo, inversión extranjera o exportaciones, a la vez que no distingue entre deuda en moneda extranjera y en moneda nacional. Sin embargo, la experiencia argentina demuestra que este modelo agrava el resultado fiscal. Puesto que el aumento de la deuda en moneda extranjera profundiza la restricción externa, dada la posterior salida de intereses y devolución del capital, a la vez que la política de desregulación financiera que se adopta en ese marco, agudiza dicha restricción acelerando la fuga de capitales y provocando inestabilidad y vulnerabilidad externa. Todo ello impacta en la demanda efectiva, además de que los servicios de la deuda incrementan el gasto público, obligando a reducir otras partidas presupuestarias, y la recesión originada en la contracción de la demanda doméstica por la aplicación de políticas de austeridad disminuye la recaudación tributaria, empeorando el resultado fiscal.

La mala gestión fiscal representa uno de los principales factores que identifica el FMI como subyacentes a problemas como una alta inflación, un gran déficit en cuenta corriente y un crecimiento negativo o lento, y, en tales circunstancias, requiere de cambios sustanciales en la política fiscal, formando una parte importante de los compromisos que un país

³² Noemí Brenta, "Argentina y el FMI: efectos económicos de los programas de ajuste de larga duración", 11 *Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti"*, Córdoba (Argentina), año 11, 2011, 17-39, ISSN 1666.

miembro debe asumir cuando recibe apoyo financiero de este organismo.³³ Desde la perspectiva del organismo, una buena gestión fiscal implica alcanzar una “situación fiscal saneada”, es decir, equilibrada, lo que acarreará estabilidad macroeconómica, cuya importancia es central para el crecimiento sostenido y la reducción de la pobreza. Para ello, según el FMI, un ajuste fiscal de alta calidad puede asimismo movilizar el ahorro interno, aumentar la eficiencia de la asignación de recursos y ayudar a cumplir los objetivos de desarrollo.³⁴

Si bien el FMI no ha dejado de promover el ajuste fiscal, en los últimos años su enfoque habilita el relajamiento de la postura fiscal en el caso de que la economía se encuentre en la parte contractiva del ciclo. De todas formas, el organismo entiende que ese tipo de política puede generar inflación, incertidumbre y volatilidad, todo lo cual obstaculiza el crecimiento.³⁵

En cuanto a la política tributaria, si bien el organismo explicita que la imposición de determinados tributos pueden afectar positivamente la distribución de ingresos —por ejemplo, a través de un impuesto progresivo sobre la ganancia o un impuesto sobre los bienes de lujo—, recomienda a la política de gastos como un instrumento más eficiente que la tributaria para influir en la distribución del ingreso, a través de transferencias y gastos en servicios sociales focalizados.³⁶ No obstante ello, se pone un enérgico énfasis en la reducción del gasto público.

³³ FMI, *Guidelines for Fiscal Adjustment*, Pamphlet Series Núm. 49. Fiscal Affairs Department INTERNATIONAL MONETARY FUND (Washington, D.C., 1995). Consultar: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam49/pam49.pdf>

³⁴ FMI, *Fiscal Adjustment for Stability and Growth*. Pamphlet Series Núm. 55. INTERNATIONAL MONETARY FUND. (Washington, D.C., 2006) Consultar: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam55/pam55.pdf>

³⁵ *Ibid*

³⁶ FMI, *Guidelines for Fiscal Adjustment*. Pamphlet Series No. 49. Fiscal Affairs Department INTERNATIONAL MONETARY FUND, (Washington, D.C., 1995). Consultar: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam49/pam49.pdf>

Más recientemente, con el advenimiento de la crisis por la pandemia COVID-19, el FMI³⁷ realizó una serie de recomendaciones para asegurar la recaudación impositiva. Llamativamente, la sugerencia fue una mayor supervisión de los grandes contribuyentes que estén en mejores condiciones de cumplir sus obligaciones de presentación y de pago en el marco de la pandemia, así como la posibilidad de aumentar las tasas impositivas en los tramos superiores del impuesto a las ganancias, del impuesto sobre la propiedad y del impuesto sobre el patrimonio. Aunque este último aspecto se señala a modo de “sobretasa solidaria”,³⁸ lo que puede entenderse como una tasa especial solamente durante el contexto de la crisis y no como política de Estado.

4. Antecedentes del ciclo de deuda y fuga de capitales con el FMI en Argentina

No es posible desvincular al FMI de la fenomenal fuga de capitales que experimentó la Argentina en el año 2001, uno de los años récord de fuga de divisas en este país y que fue financiada en gran medida con la moneda extranjera desembolsada por este organismo.

El informe presentado en el año 2003 por la “Comisión Especial Investigadora de la Fuga de Divisas del año 2001”,³⁹ muestra que en el 2001 se registraron transferencias de divisas al exterior (del Sector Privado No Financiero y sin contemplar las operaciones de comercio exterior) por alrededor de 29 913 millones de dólares. Siguiendo el análisis de Eduardo

³⁷ FMI, *Cuestiones tributarias: Panorama general. Serie especial sobre políticas fiscales en respuesta al COVID-19*, (2020). Consultar: <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/covid19-special-notes/Spanish/sp-special-series-on-covid-19-tax-issues-an-overview.ashx?la=en>

³⁸ *Ibid*

³⁹ Comisión Especial de la Cámara de Diputados, *Fuga de Divisas en la Argentina, 2001. Informe Final*. Comisión Especial de la Cámara de Diputados. Con prólogo de Eduardo Di Cola. (Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina, 2005).

Basualdo,⁴⁰ durante la década de 1990, de cada 100 dólares de endeudamiento externo se fugaron al exterior 105 dólares, ya que, entre 1991 y 2001, la deuda externa aumentó 78 905 millones de dólares y la fuga de divisas de residentes fue de 82 869 millones. La deuda externa privada aumentaba en razón de las facilidades que brindaba el diferencial de tasas de interés —entre la interna y la del exterior—, y la deuda externa estatal cumplía la función de proveer las divisas necesarias para que la fracción dominante local pudiera culminar el ciclo de valorización financiera con la fuga de capitales al exterior.

En 1991 se implementó la Convertibilidad, que consistió en un régimen cambiario de caja de conversión con paridad fija por ley entre el peso argentino y el dólar estadounidense, lo que ligaba de manera rígida la circulación monetaria a las reservas internacionales del Banco Central, lo que provocó que una importante dependencia del país al endeudamiento externo y a la entrada de capitales extranjeros. En ese contexto, durante la década de los noventa, el FMI mantuvo cinco acuerdos de financiamiento sucesivos con la Argentina. Entre 1991 y 2001 tuvo dos acuerdos en virtud del servicio ampliado del FMI (conocido localmente como acuerdos de facilidades extendidas) aprobados en 1992 y 1998, y tres acuerdos *stand-by* aprobados en 1991, 1996 y 2000.⁴¹

La Oficina de Evaluación Independiente del FMI en un informe de 2004 sostuvo que a fines del 2000 ya se advertía una gran inquietud por la sustentabilidad del tipo de cambio y de la deuda, a pesar de lo cual el FMI continuó apoyando al gobierno

⁴⁰ Eduardo Basualdo, *Estudios de Historia Económica Argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*, (Siglo XXI editores, 2013).

⁴¹ Oficina de Evaluación Independiente, Fondo Monetario Internacional, “Informe sobre la Evaluación del papel del FMI en Argentina, 1991–2001”, Informe preparado por un equipo dirigido por Shinji Takagi e integrado por Benjamin Cohen, Isabelle Mateos y Lago, Misa Takebe y Ricardo Martín, y aprobado por Montek S. Ahluwalia, Director de la Oficina de Evaluación Independiente (OEI), (2004). Disponible en: <https://www.imf.org/external/np/ieo/2004/arg/esl/063004.pdf>

argentino en su “esfuerzo” por preservar el régimen de convertibilidad. Además, señaló que el FMI continuó prestando su apoyo hasta fines del 2001, pese a que había quedado demostrado que las políticas eran inadecuadas, y que los recursos utilizados en el intento de preservar el régimen cambiario durante 2001 podrían haberse aprovechado para paliar al menos algunos de los costos del cambio de régimen, si el FMI hubiese decidido suspender el apoyo a un nivel de endeudamiento que ya no era sostenible.

En aquel documento se explicaba que en marzo de 2000 se convino un acuerdo *stand-by* a tres años por valor de 7 200 millones de dólares y, en enero de 2001, un aumento por valor de 6 500 millones, lo que hizo un total de 13 700 millones de dólares. La decisión de aumentar el acuerdo en vigor, aprobada por el directorio ejecutivo del FMI en enero de 2001, se basó en el diagnóstico de que Argentina enfrentaba básicamente una crisis de liquidez y que cualquier problema de sustentabilidad del tipo de cambio o de la deuda era manejable si se tomaban medidas firmes en los frentes fiscal y estructural.

En ese escenario se obtuvo financiamiento adicional de fuentes oficiales y privadas. El monto total del financiamiento anunciado ascendió a 39 700 millones de dólares a ser desembolsados entre 2001 y 2002, al que denominaron “blindaje”, entre los que estaban los 13 700 millones de dólares por parte del FMI, 2 500 millones del BID, 2 500 millones del Banco Mundial y 10 000 millones de bancos comerciales, entre otros.⁴²

En septiembre de 2001, el acuerdo se aumentó nuevamente hasta un total de 22 000 millones de dólares. En este momento, dentro del FMI se reconocía cada vez más que Argentina tenía un perfil de deuda insostenible y una paridad cambiaria también insostenible. Sin embargo, no se presentó a consideración del Directorio de dicho organismo ningún otro posible curso

⁴² Eduardo Basualdo, *Estudios de Historia Económica Argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*, (Siglo XXI editores, 2013).

de acción y se decidió seguir desembolsando fondos al país bajo las políticas en curso, basándose en consideraciones de índole no económica. El último desembolso del FMI ingresó en agosto de 2001 por 6 300 millones de dólares.⁴³ Finalmente, para diciembre de 2001, la revisión prevista del programa quedó inconclusa y el FMI interrumpió los desembolsos a la Argentina.

Como resultado de las políticas adoptadas durante la década de los noventa, Argentina tuvo un grave retroceso en relación con los DESC. Las políticas económicas implementadas fueron inadecuadas en pos de lograr un crecimiento genuino y justa distribución de la riqueza, mientras que el FMI impuso exigencias incompatibles con los propósitos de la Carta y los instrumentos del sistema de Naciones Unidas.⁴⁴ Las medidas implementadas abarcaron políticas fiscales contractivas, privatización de empresas públicas, reducción del gasto público e inversión estatal, flexibilización del mercado laboral, altas tasas de interés, apertura del comercio exterior, liberalización cambiaria, eliminación de los controles a los capitales especulativos y a la inversión extranjera directa, entre otras.

5. El FMI y la fuga de capitales en la etapa reciente 2016-2019

Con el gobierno de la Alianza Cambiemos, en diciembre de 2015, se instauró una política de liberalización del mercado cambiario y desregulación del sistema financiero, con la consecuente eliminación de las medidas de control de cambios y las restricciones a la entrada y salida de capitales especulativos,

⁴³ Noemí Brenta, "El rol del FMI en la deuda externa argentina", *Revista Voces en el Fénix*, 2013. Disponible en: <https://www.vocesenelfenix.com/content/el-rol-del-fmi-en-la-deuda-externa-argentina>

⁴⁴ Marcelo Krikorian, *Derechos humanos, políticas públicas y rol del FMI*, (La Plata: Librería Editora Platense, 2013). Disponible en: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33536/Documento_completo.pdf?sequence=3

retomando el “patrón de valorización financiera”⁴⁵ agotado en el año 2001. Entre ellas, se destacaron la eliminación de los límites cuantitativos para la adquisición de moneda extranjera para atesoramiento, la supresión de los encajes y plazos mínimos de permanencia para evitar las salidas bruscas de capitales especulativos, y la eliminación de la obligatoriedad de liquidar divisas por parte de los exportadores.

Podemos distinguir dos etapas en este nuevo ciclo de endeudamiento externo y fuga de capitales en el período 2016-2019. Una primera etapa, que abarca desde la asunción del gobierno de Cambiemos, en diciembre de 2015, hasta mayo de 2018, en la que la fuga se financió con flujos especulativos. La política de apertura cambiaria fue combinada con altas tasas de interés respecto a la variación del tipo de cambio, lo que permitió la entrada de capitales especulativos que se valorizaron internamente y luego se fugaron al exterior (el denominado *carry trade*), obteniendo una rentabilidad elevada en dólares.

Una segunda etapa, desde junio de 2018 hasta fines de 2019, en la cual la fuga de divisas pasó a ser financiada por el FMI. Ante señales de agotamiento del actual modelo económico (al menos de la burbuja financiera sostenida en las Letras del Banco Central, “LEBAC”), estos flujos especulativos se retiraron, sumiendo a la economía argentina en un clima de incertidumbre y volatilidad, desencadenando una crisis cambiaria que registró entre abril y septiembre de 2018 una devaluación del 110 %, acompañada por una importante caída de reservas internacionales que rondaron los 27 000 millones de dólares en ese mismo período.

En este marco, en el mes de junio de 2018, se llevó adelante un acuerdo con el FMI que otorgó un préstamo de 50 000 millones de dólares, que en octubre de 2018 fue incrementado a 57 000 millones de dólares, a cambio de un programa de ajuste

⁴⁵ Eduardo Basualdo (ed.), *Endeudar y fugar: Un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri*, (Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2017).

fiscal y monetario, a pesar de que el principal problema de la economía argentina no se originaba en las cuentas públicas sino en las externas. En rigor, se trató de la adopción de un enfoque ortodoxo en el cual el principal problema residía en el fenómeno monetario y/o en las fuentes de creación de exceso de moneda (el déficit fiscal).⁴⁶ Ello desatendía los problemas estructurales que tenía la economía argentina que tienden a generar estrangulamientos en la balanza de pagos.⁴⁷

Los desembolsos del crédito *stand-by* fueron de un total 44 700 millones de dólares, en un contexto que ya se había tornado crítico, con escasez de divisas y crisis cambiaria, y en el cual era previsible que los fondos fueran utilizados para financiar la salida de divisas de residentes y el desarme de carteras de extranjeros. Este préstamo se adicionó al endeudamiento externo con acreedores privados ya acumulado desde los inicios de la gestión de Cambiemos, lo que resultó en un acelerado endeudamiento.

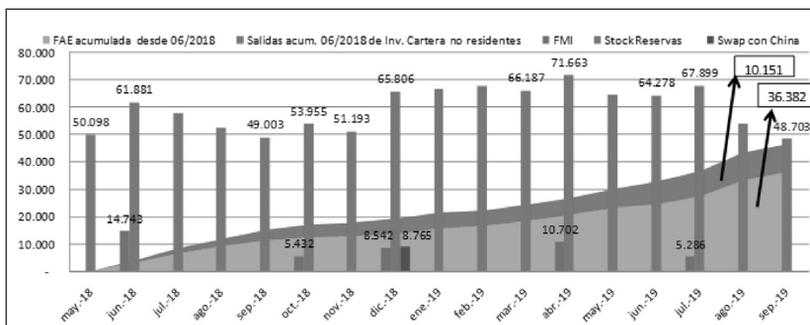
Antes de que ingrese el primer desembolso el 22 de junio de 2018 del FMI, las reservas internacionales arrojaban 48 500 millones de dólares, y luego de haber recibido los 44 700 millones de dólares del préstamo *stand-by*, en septiembre de 2019, las reservas estaban en el mismo nivel al que se encontraban previamente. Ese endeudamiento del sector público en moneda extranjera se destinó, una vez más, a proveer la moneda extranjera necesaria para sostener la indiscriminada fuga de capitales que hizo posible el circuito de acumulación financiera de corto plazo, la llamada “bicicleta financiera”, facilitada por las altas tasas de interés y el libre cambio.

⁴⁶ Eugenia Aruguete y Pablo J. López, *Análisis crítico del enfoque monetario del balance de pagos y sus recomendaciones de política económica*. Jornadas de Economía Política, UNGS, (diciembre de 2007); Brenta Noemí, 2011, *Op. cit.*

⁴⁷ Véase Marcelo Diamand, “La Estructura Productiva Desequilibrada Argentina y el Tipo de Cambio”, *45 Desarrollo Económico*, 1972, Vol. 12.; Adolfo Canitrot, “La macroeconomía de la inestabilidad”, *272 Boletín Informativo Techint*, Buenos Aires, octubre-diciembre 1992.

En el gráfico a continuación puede observarse la evolución mensual del *stock* de reservas internacionales, que experimentó un salto cada vez que ingresaron los desembolsos del FMI y, rápidamente, volvieron a caer por el peso de la fuga de capitales de residentes y las salidas de inversión de cartera en el país por parte de extranjeros. Ambas variables se muestran en el Gráfico en montos acumulados, para facilitar la comparación con el *stock* de reservas internacionales. Cabe señalar que la fuga de capitales aquí se estima a partir de la Formación de Activos Externos del Sector Privado No Financiero del Balance Cambiario del BCRA. Entre junio de 2018 —momento del primer desembolso del FMI— y septiembre de 2019, las salidas por fuga de capitales de residentes acumularon 36 382 millones de dólares, mientras que las salidas de no residentes por desarmes de portafolios alcanzaron una suma acumulada de 10 151 en ese mismo período. En total, las salidas en conjunto por ambos conceptos sumaban 46 500 millones de dólares en el Balance Cambiario del BCRA, superando los fondos desembolsados por el FMI, que ascendieron a 44 700 millones de dólares.

Gráfico 1. Evolución mensual del stock de reservas internacionales, desembolsos del FMI y Swap con China, Formación de Activos Externos del Sector Privado No Financiero (FAE del SPNF), salidas de inversión de cartera de no residentes, mayo 2018 a septiembre de 2019



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Balance Cambiario del BCRA.

Como puede apreciarse, la totalidad de los desembolsos del préstamo *stand-by* fue utilizada para financiar la fuga de divisas de residentes y el desarme de carteras de no residentes. Pese a que el Convenio Constitutivo de este organismo dispone la imposibilidad de utilizar los fondos prestados para financiar la salida periódica de divisas, el destino de los fondos desembolsados fue completamente improductivo y dirigido a sostener la fuga de capitales y las salidas de capitales especulativos de extranjeros. Esto —como muestra el gráfico— pudo advertirse durante el proceso; sin embargo, el FMI mantuvo los desembolsos de los Derechos Especiales de Giro (DEG), aceptando las sucesivas revisiones técnicas. El convenio constitutivo del FMI,⁴⁸ Artículo VI Transferencias de capital, Sección 1, a) sostiene: “...ningún país miembro podrá utilizar los recursos generales del Fondo para hacer frente a una salida considerable o continua de capital, y el Fondo podrá pedir al país miembro que adopte medidas de control para evitar que los recursos generales del Fondo se destinen a tal fin”.

Adicionalmente, se destacan otras características particulares del préstamo del FMI a la Argentina. Tal como lo explica Noemí Brenta,⁴⁹ el *stand by* acordado con Argentina en junio de 2018 fue el mayor en la historia del organismo, ya que, si bien existieron otros arreglos mayores, como una línea de crédito flexible acordada con México en 2017 por 88 000 millones de dólares, en ese caso eran solo precautorios y no implicaban desembolso de fondos. Además, el monto para el caso de Argentina superaba largamente los límites asequibles al país, siendo 1 277 % de la cuota, frente al máximo previsto de 435 % para los *stand by* de “acceso normal”, es decir, se permite que el FMI preste hasta el 435 % del aporte de cada país. Asimismo, la Argentina no cumplía con los cuatro criterios requeridos para

⁴⁸ Convenio Constitutivo del FMI. Consultar: <https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/aa/aa.pdf>

⁴⁹ Noemí Brenta, “En busca del equilibrio”, 257 *El Diplo*, año XXII, noviembre 2020, 6-7. Publicación. *Le Monde diplomatique*, edición Cono Sur.

acordar el “acceso excepcional” a los recursos del organismo, es decir, prestar fondos por encima de los límites normales. Tres de ellos eran incumplidos. Estos requerían que existiera una alta probabilidad de que la deuda fuera sostenible en el mediano plazo, que el país tuviera acceso al mercado de capitales que le permitiera devolver las obligaciones con el FMI y que el programa con el FMI tuviera probabilidades de éxito.

Asimismo, si comparamos la asistencia financiera que brindó el organismo durante la pandemia con el préstamo otorgado a la Argentina, queda expuesta la desproporcionada magnitud de este último. El FMI brindó asistencia financiera en virtud de sus diversas líneas de crédito, desde fines de marzo de 2020 hasta marzo de 2021, considerando el fenomenal impacto económico de la pandemia, por un total de 107 307,23 millones de dólares a 85 países.⁵⁰ Frente a 44 700 millones de dólares que fueron desembolsados entre el 22 de junio de 2018 y el 16 de julio de 2019 a un solo país, Argentina, y fuera del contexto mundial crítico.

En el marco de regímenes de acumulación basados en la valorización financiera (sea del período 1976-2001 o del gobierno de Cambiemos) se advierte una fuerte conexión y retroalimentación entre la fuga de divisas y el endeudamiento externo.⁵¹ La fuga de capitales impulsa al endeudamiento, puesto que se precisa de los recursos que la financien, a la vez que el acceso al endeudamiento externo es posible en el marco de una política de desregulación financiera y cambiaria que, al mismo tiempo, facilita la posterior fuga de los recursos al exterior. La desregulación cambiaria y financiera, el endeudamiento externo y la fuga de capitales fueron variables centrales del proceso de acumulación, que condujo a

⁵⁰ FMI, *COVID-19 Financial Assistance and Debt Service Relief*. Consultar: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/COVID-Lending-Tracker#ftn>

⁵¹ Eduardo Basualdo (ed.), *Endeudar y fugar: Un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri*. 1ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2017).

una severa crisis de balanza de pagos y al actual escenario de endeudamiento insostenible.

Como se ha dicho anteriormente, durante los cuatro años del gobierno de Cambiemos, el fenomenal endeudamiento del sector público en moneda extranjera se destinó fundamentalmente a proveer las divisas necesarias para financiar mayores niveles de fuga de capitales de residentes. Desde diciembre de 2015 hasta diciembre de 2019, el déficit por la formación de activos externos de residentes fue de 88 223 millones de dólares, mientras que la fuga de capitales, es decir, estrictamente las salidas del sistema financiero formal fueron de 79 480 millones de dólares (estimada a través de formación de activos externos de residentes neta de la variación de depósitos en moneda extranjera del sector privado). También, durante este periodo, crecieron los pagos de intereses de deuda y la remisión de utilidades y dividendos, que fueron de 40 711 y 7 415 millones de dólares, respectivamente, según los datos del Balance Cambiario del Banco Central de la República Argentina (BCRA). Las estimaciones propias del *stock* de riqueza *offshore* de residentes argentinos con los datos de la Balanza de Pagos⁵² alcanzan alrededor de 431 267 millones de dólares, acumulados entre 1970 y 2019. En este contexto, el *stock* de endeudamiento externo creció exponencialmente, alcanzando un total de 323 065 millones de dólares. Según los datos de la Secretaría de Finanzas⁵³, la deuda de la Administración Central pasó de representar el 52,6 % del PIB en 2015 al 89,4 % del PIB en 2019, y la deuda pública en moneda extranjera pasó de representar el 36,4 % del PIB en 2015 al 69,6 % del PIB en 2019. Los vencimientos de deuda hasta fin del año 2020 alcanzaban los

⁵² Se estima mediante el método residual de la Balanza de Pagos tomando los datos de fuga de divisas desde 1970 a 1980 de Eduardo Basualdoy Matías Kulfas, *La fuga de capitales en la Argentina; en La Globalización Económico Financiera. Su impacto en América Latina*, (CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales Editorial, Buenos Aires, 2002)

⁵³ Presentación Gráfica, I Trimestre 2020, Secretaría de Finanzas, Ministerio de Economía. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/presentacion_grafica_de_la_deuda_31-03-2020.pdf

34 408 millones de dólares, excluyendo a la deuda intra sector público, de los cuales 51 % eran en moneda extranjera, según datos de la Oficina de Presupuesto del Congreso.

La deuda externa condiciona la independencia política y económica de la Argentina, ya que demanda continuos ingresos financieros para la devolución de esos préstamos en divisas y, tanto la inversión extranjera como el endeudamiento externo, involucran la salida periódica de rentas al exterior, lo que impacta fuertemente sobre la balanza de pagos. Así, los flujos financieros externos generan cada vez mayores salidas de divisas, reproduciendo en gran medida la situación actual de dependencia. A ello debe agregarse, por un lado, el impacto negativo que genera el incremento del *stock* de deuda y, por otro, que las entradas masivas de flujos financieros se hacen efectivas en un contexto desregulatorio que permite la aceleración de la fuga de capitales de residentes al exterior, además de habilitar las rápidas salidas de capitales especulativos frente a cambios en el contexto internacional (*sudden stops*), que provocan vulnerabilidad externa y volatilidad, y desembocan en sucesivas crisis.

Por otra parte, se advirtió un fenómeno de concentración de las operaciones en el mercado cambiario, con motivo de la apertura irrestricta, lo que demuestra que, en definitiva, los principales beneficiarios del esquema de desregulación cambiaria y financiera, y del insostenible endeudamiento, fueron los grandes actores económicos.

Entre diciembre de 2015 y octubre de 2019, los diez mayores compradores netos de moneda extranjera (compras netas de ventas) demandaron 7 945 millones de dólares, los 100 mayores compradores alcanzaron los 24 679 millones de dólares, y los 500 mayores compradores adquirieron 37 644 millones de dólares.⁵⁴ A su vez, el 1 % de las empresas (853 empresas) adquirió

⁵⁴ BCRA, Informe de Mercado de Cambios, Deuda y Formación de Activos Externos 2015-2019, (2020). Consultar: <http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/Informe-Mercado-cambios-deuda- %20formacion-de-activos %20externo- %202015-2019.pdf>

en forma neta 41 124 millones de dólares, mientras que, en el caso de las personas, el 1 % de los compradores (66 639 personas) acumuló 16 206 millones en compras netas, durante el período 2016-2019.

Además, cuando se analiza la composición de los segmentos de compra de moneda extranjera, a partir de los datos del Balance Cambiario, se observa que la participación de los grandes actores (aquellos que adquirieron montos mensuales superiores a los 2 millones de dólares) se volvió más relevante desde diciembre de 2015 y, durante los años 2018 y 2019, tuvo aún mayor impacto.

6. El impacto de las políticas neoliberales de 2016-2019 en los DESC

Las políticas apoyadas por el FMI durante el gobierno de Cambiemos arrojaron saldos sociales muy negativos. En ese contexto, se adoptaron medidas favorables a los sectores más concentrados de la economía, reformas tributarias regresivas que propiciaron un aumento de la concentración y una caída de la recaudación, políticas de liberalización cambiaria y desregulación financiera, que posibilitaron un nuevo ciclo de endeudamiento externo y fuga de capitales, que transfirió recursos hacia grandes empresas y personas de alto patrimonio, y expuso a la economía argentina a niveles extremos de inestabilidad, además de políticas económicas de ajuste, que arrasaron con gran parte de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).

Es posible advertir que, en las últimas décadas, cuando el sistema impositivo doméstico tomó el sendero de la progresividad y a la vez aumentó su capacidad recaudatoria, ello coincidió con una mejora de la estructura social, que se volvió más igualitaria e inclusiva. Así, entre 2004 y 2014, cuando aumentó la capacidad de recaudación del sistema en su conjunto, pasando de 24,33 a 31,12 puntos porcentuales (p.p.) de Producto Interno

Bruto (PIB), la desigualdad se redujo fuertemente, pasando el coeficiente de Gini (una medida de la desigualdad que cuanto más cerca de uno es más desigual) de 0,512 al 0,417. En la etapa siguiente, se observa que, mientras cayó la presión fiscal, llegando a 28,38 p.p. en 2019, aumentó la desigualdad social a 0,439 (Gini) en ese mismo año.

Así, el saldo social que ha alcanzado la política neoliberal apoyada por el FMI, se profundiza con la crisis actual en el contexto de la pandemia. A junio de 2020, el Gini alcanza 0,451.

Según los datos publicados por el INDEC,⁵⁵ en el segundo trimestre de 2016, la brecha de ingresos promedio entre el decil más rico (el 10 % de la población con ingresos más elevados) y el decil más pobre (el 10 % de la población con ingresos más bajos) era de 19 veces. En el tercer trimestre de 2019, era de 23 veces. A junio de 2020, considerando el impacto de la pandemia del COVID-19, la brecha es de 25 veces.

La tasa de personas en situación de pobreza e indigencia pasó de 30,3 % y 6,1 %, respectivamente, en el segundo semestre de 2016, a 35,5 % y 8 %, respectivamente, en el segundo semestre de 2019. A junio de 2020, atravesada la recesión por el COVID, estos indicadores arrojan 40,9 % y 10,5 %, respectivamente. Además, la tasa de desempleo pasó del 9,3 % en marzo 2016, a 8,9 % en diciembre de 2019, a 11,7 % en septiembre de 2020.

No se puede dejar de mencionar que esta situación afecta en mayor medida a las mujeres, dado que éstas están sobrerrepresentadas entre los sectores de menores ingresos. La brecha de ingresos promedio entre varones y mujeres es del 30 %, lo que indica que los varones obtienen ingresos promedio 30 % superior a los de las mujeres, considerando los datos INDEC del tercer trimestre de 2020. Las mujeres son las más golpeadas por los efectos de esta pandemia. El COVID-19 tiene un mayor impacto en ellas, dado que el crecimiento de la pobreza, la

⁵⁵ INDEC <https://www.indec.gob.ar/>

mayor cantidad de tareas de cuidados y el aumento del desempleo las afecta de manera desproporcionada.⁵⁶

Asimismo, es importante destacar las devastadoras consecuencias que puede tener el endeudamiento externo para los Estados. Además de los impactos macroeconómicos sobre las cuentas externas —ya mencionados en el apartado anterior— y las cargas fenomenales que pesan sobre los recursos de los países endeudados, la capacidad decisoria queda condicionada y se reduce el margen de maniobra de la política pública para brindar garantías en cuanto al cumplimiento de los derechos humanos, entre ellos los económicos, sociales y culturales (DESC) para todos los ciudadanos y ciudadanas.

Sin embargo, el marco internacional de derechos humanos proporciona límites para aquellos acreedores que restrinjan la consecución de estos derechos. Así lo demuestran los “Principios Rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos”⁵⁷ —aprobados por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en 2019—, los cuales sistematizan las obligaciones de los acreedores en materia de derechos humanos y, de manera correlativa, el modo en que sus créditos son regulados y limitados.

El FMI no puede estar por encima de los derechos humanos consagrados en las convenciones internacionales ni tampoco pueden existir tensiones causadas por la influencia del organismo sobre las políticas económicas de los Estados, que sean una amenaza real para aquellos derechos.⁵⁸ Los derechos

⁵⁶ ONU Mujeres y CEPAL, Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de COVID-19. Hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación (2020). Consultar: https://www.cepal.org/sites/default/files/document/files/policy_brief_cuidados_espanol_v_190829.pdf

⁵⁷ Naciones Unidas, Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos. Informe del Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, (2019). Consultar: <https://www.undocs.org/es/A/HRC/40/57>

⁵⁸ Marcelo Krikorian, *Derechos humanos, políticas públicas y rol del FMI*, (La Plata: Librería Editora Platense, 2013). Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33536/>

humanos no pueden quedar supeditados al derecho de propiedad de los acreedores, teniendo en cuenta las obligaciones estatales en materia de cumplimiento de los DESC, que el peso del endeudamiento puede impedir. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que “cada uno de los Estados Partes (...) se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga...”.⁵⁹ Tanto los Estados como los organismos internacionales acreedores tienen la obligación de implementar políticas públicas y reformas económicas que satisfagan las normas internacionales referidas a los derechos humanos. Ello considerando, además, el contenido mínimo de los DESC que debe ser garantizado. “Los Estados y otros acreedores, incluidas las instituciones financieras internacionales, deberían demostrar que las medidas de reforma económica que proponen servirán para cumplir, no para socavar, las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos”, rezan los Principios Rectores antes mencionados.

Asimismo, los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas⁶⁰ establecen, entre otras metas: 17.1 “Fortalecer la movilización de recursos internos, incluso mediante la prestación del apoyo internacional a los países en desarrollo, con el fin de mejorar la capacidad nacional de recaudación de ingresos fiscales y de otra índole”. Es decir que los Estados comprometidos con dichos objetivos deben implementar políticas tributarias progresivas con la finalidad de obtener recursos para proteger los derechos humanos de toda la ciudadanía. Los Estados tienen la obligación no solamente de asignar correctamente

Documento_completo.pdf?sequence=3

⁵⁹ *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), (16 de diciembre de 1966). Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>

⁶⁰ Consultar: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

los recursos disponibles sino también de desarrollar normas tributarias que permitan obtener los recursos suficientes para implementar políticas sociales, económicas y culturales que satisfagan efectivamente el contenido mínimo previsto de los DESC. Recordemos que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales goza de jerarquía constitucional, a la vez que el artículo 14 bis de la Constitución establece una serie de derechos de las/os trabajadoras/es sistemáticamente incumplidos, tales como la “participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección” y “el acceso a una vivienda digna”, entre otros.

En Argentina, la regresividad del sistema tributario está acompañada por la fenomenal pérdida de ingresos fiscales a causa de la fuga de capitales y de los flujos financieros ilícitos, asociados en mayor medida al delito corporativo y la elusión fiscal de las empresas multinacionales.

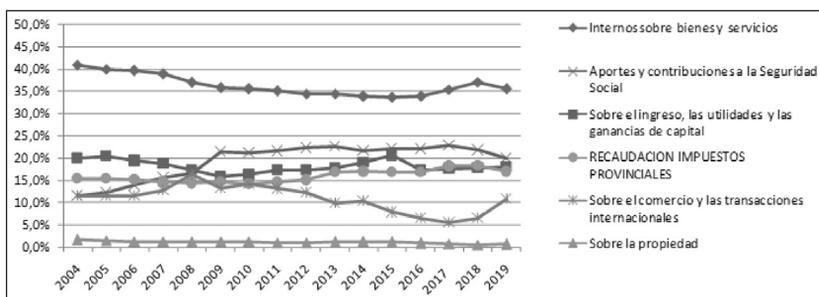
En este contexto, surgen diversos interrogantes acerca de los mecanismos con los que cuentan los pueblos para denunciar el incumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de DESC, considerando que existe corresponsabilidad entre acreedores y deudores por la carga de la deuda soberana. La auditoría de la deuda podría ser una herramienta valiosa para el Estado que carga con una deuda exorbitante e insostenible, y que fue pactada al borde de la legitimidad de los acuerdos internacionales en materia de derechos humanos e incumpliendo normas estatutarias del organismo multilateral de crédito.

Por otro lado, debe mencionarse el impacto que provocaron en los recursos fiscales las políticas económicas y las reformas tributarias regresivas implementadas en el período 2016-2019. En dicha etapa, el sistema tributario perdió capacidad recaudatoria y aumentó su regresividad. Entre 2015 y 2019 la presión tributaria se redujo a la vez que la recaudación cayó un 18 % en términos reales (considerando IPC INDEC). La recaudación de impuestos nacionales, excluyendo a los provinciales, en términos de PIB, pasó del 26,2 % al 23,6 %, entre 2015 y 2019.

Según los datos de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, la participación de los impuestos con carácter progresivo —tales como el Impuesto a las Ganancias y el Impuesto sobre los Bienes Personales, que cuentan con escalas que discriminan de acuerdo con la capacidad económica de los contribuyentes— cayeron fuertemente en los últimos cuatro años. El Impuesto a las Ganancias pasó de representar el 24,8 % sobre la recaudación nacional en 2015 al 21,8 % en 2019 y el Impuesto sobre los Bienes Personales pasó de 1,2 % en 2015 a 0,6 % en 2019. Al mismo tiempo, la participación de impuestos regresivos aumentó, como el Impuesto al Valor Agregado (IVA), que pasó de representar un 28,2 % de la recaudación en 2015 al 30,5 % en 2019. Ello considerando que es un impuesto sumamente regresivo porque grava al consumidor final, incluyendo a los sectores más expuestos a vulnerabilidad.

Nótese en el próximo gráfico el escaso peso que tienen los impuestos nacionales sobre la propiedad, que son los gravámenes reconocidos por excelencia como los mejores distribuidores de riqueza. También puede observarse la caída de la participación de los impuestos a los ingresos y ganancias (impuesto a las ganancias, fundamentalmente) y de los impuestos al comercio exterior (derechos de exportación e importación) durante el período 2016 -2018.

Gráfico 2. Participación de los tributos sobre la recaudación neta total (nacional y provincial). Argentina, 2004-2019.



Fuente: Elaboración propia en base a la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

7. Propuestas para una reforma tributaria progresiva

Existen dos aspectos claves para pensar en una futura reforma tributaria progresiva e integral: la búsqueda de progresividad del sistema tributario, es decir, que el régimen se vuelva más justo, teniendo en cuenta el nivel de capacidad contributiva de los individuos y empresas; y el combate de la evasión y elusión fiscal de las empresas multinacionales y personas de alto patrimonio, que ha sido una problemática recurrente en la historia argentina.

En cuanto al primero, podemos decir que un sistema tributario justo es aquel inspirado en el principio de progresividad,⁶¹ que implica un tratamiento diferenciado entre diferentes niveles de capacidades contributivas. Sin embargo, en los hechos, quienes poseen mayor capacidad contributiva cuentan con mayores recursos para eludir el pago de los tributos, a la vez que, la mayor parte de la recaudación se nutre de impuestos regresivos, que gravan con la misma alícuota a contribuyentes de alta y baja capacidad económica. Los hogares del decil con menos ingresos (el 10 % más pobre) poseen una presión tributaria superior, es decir tasas impositivas superiores, que el decil más rico (el 10 % de hogares de mayores ingresos).⁶² La regresividad del sistema, las brechas de desigualdad y la excesiva concentración de riqueza no fueron parte del espíritu de las/os legisladoras/es de las normas tributarias ni el propósito del ordenamiento jurídico tributario.⁶³

En segundo término, en este debate es crucial analizar los problemas de fiscalidad internacional. Buena parte de la

⁶¹ Jorge Gaggero, *La progresividad tributaria: su origen en Occidente, su apogeo y extravío en Argentina y los desafíos de hoy*(2008). Consultar: <http://xxijhe.fahce.unlp.edu.ar/programa/descargables/gaggero.pdf>

⁶² Jorge Gaggero y Darío Rossignolo, *Impacto del presupuesto sobre la equidad*. Documento de Trabajo N° 40. CEFID-AR, (2011).

⁶³ Magdalena Rua, *Fuga de capitales V. Argentina, 2014. Los 'facilitadores' y sus modos de acción*, Con la supervisión de Jorge Gaggero. Documento de Trabajo Núm. 60, CEFID-AR, (agosto de 2014). Consultar: http://www.iade.org.ar/system/files/dt60-version_web.pdf

elusión fiscal se apoya en la internacionalización de las operaciones, con el objetivo de dificultar el rastreo y control de los activos financieros, debido a que los Estados poseen limitadas capacidades de supervisión en el ámbito internacional. La internacionalización se apoya fundamentalmente en la opacidad del sistema financiero y tributario internacional, que otorga un rol central a las guaridas fiscales, las estructuras societarias e instrumentos opacos que permiten ocultar a los beneficiarios finales, la confidencialidad, y el asesoramiento de expertos que posibilitan la comisión de las maniobras, otorgándoles apariencia de legalidad.

Según la información de las declaraciones juradas del Impuesto sobre los Bienes Personales de AFIP del período fiscal 2018, las/os argentinas/os poseían bienes en el exterior equivalentes a 77 mil millones de dólares de ese año, muy por debajo de las estimaciones de activos externos del sector privado no financiero que publica INDEC, la cuales para esa fecha ascendían a 293 mil millones de dólares. Asimismo, estos montos se diferencian ampliamente de las estimaciones alternativas propias realizadas en base al método residual de la balanza de pagos, que arrojan un *stock* de activos externos de residentes argentinos, acumulados entre 1970 y 2018, de 388 mil millones de dólares. La importante brecha que existe entre las declaraciones de bienes en el exterior y las estimaciones de activos externos de residentes resulta, al menos, llamativa, y podría indicar que los residentes subdeclaran sus declaraciones juradas impositivas. Cabe destacar, además, que los datos de AFIP muestran que las personas con mayores patrimonios poseen el 80 % de sus riquezas en el exterior.

En sociedades tan desiguales como las de América Latina, resulta importante el papel de los sistemas impositivos en pos de una mayor equidad en la distribución del ingreso.⁶⁴ En este

⁶⁴ J. C. Gómez Sabaini, J. P. Jiménez y A. Podestá, "Capítulo I. Tributación, evasión y equidad en América Latina y el Caribe". En *Evasión y equidad en América Latina*. J. P. Jiménez, J. C. Gómez Sabaini, y A. Podestá (Comps.), CEPAL, Naciones Unidas, (2010).

sentido, el régimen tributario puede cumplir un rol sustancial como nivelador de la estructura económica-social a través de la conformación de una estructura tributaria progresiva.

Modificar la distribución de ingresos y riqueza va a requerir cambios sustanciales en materia de política tributaria tanto a nivel internacional como local. Por ello, es necesario poner sobre la mesa en el debate global la persistencia de la opacidad y el secretismo en el sistema tributario y financiero global. El objetivo 16.4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas establece la importancia de reducir los flujos financieros ilícitos y combatir todas las formas de delincuencia organizada.

En esta línea, algunos aspectos fundamentales que debería incluir una reforma tributaria doméstica son:

- Aumentar la progresividad del Impuesto a las Ganancias y del Impuesto sobre los Bienes Personales. Impulsar un incremento significativo de las alícuotas para las mayores escalas de ingresos y bienes.
- Promover una revisión de toda la legislación tributaria en línea con el criterio de la realidad económica, que establece la preeminencia de la significación económica por encima de las formas jurídicas.
- Adoptar del criterio de grupo económico, en lugar del de plena competencia o entidad separada (*arm's length*), que es el que actualmente permite que las entidades vinculadas de las empresas multinacionales se consideren entidades separadas, pese a que poseen intereses comunes.
- Vinculado a ello, es necesario reformar el aspecto referido a la vinculación económica en la ley de impuesto a las ganancias, la ley de inversiones extranjeras y la ley general de sociedades, entre otras.
- Establecer un listado de jurisdicciones opacas, más allá de lo que prevé actualmente la legislación, que es insuficiente.
- Promover un impuesto especial a las operaciones con entidades en jurisdicciones opacas.

- Impulsar la ampliación del registro de beneficiarios finales; incorporar la obligatoriedad de informar toda la cadena de control de los grupos económicos.
- Impulsar que las empresas que brinden servicios digitales (de la economía digital) deban constituirse en el país y facturar en el país teniendo en cuenta el número de usuarios argentinos registrados.

En el plano global, es prioritario impulsar la creación de registros públicos de beneficiarios finales a nivel global, esenciales para que las políticas tributarias nacionales con carácter progresivo sean efectivas. También, es necesario impulsar la ampliación del intercambio automático de información financiera, para que involucre todo tipo de instrumentos y estructuras jurídicas. Impulsar en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas la creación de una autoridad tributaria global, que permita democratizar las decisiones en esa materia, que actualmente son adoptadas en el marco de la OCDE, donde tiene un peso significativo las definiciones de los países centrales, a pesar de la existencia de un Marco Inclusivo sobre BEPS.

De la misma forma, hace falta poner en debate la adopción de sanciones para los países que no cumplan sus compromisos en materia de transparencia y estimular el debate sobre la adopción del criterio de grupo económico en lugar del de entidad separada (*arm's length*) avalado por la OCDE, que, en definitiva, permite que las multinacionales creen estructuras complejas de evasión fiscal utilizando entidades vinculadas en guaridas fiscales.

8. Reflexiones finales

En la actualidad el gobierno argentino debate un nuevo acuerdo con el FMI por la onerosa carga de la deuda externa a la que se comprometió la gestión del gobierno precedente, de Mauricio Macri. Como se ha visto, este tipo de empréstitos condiciona el diseño de las políticas públicas de los países

deudores, lo que podría restringir el camino hacia una reforma tributaria progresiva en la Argentina, así como otras políticas favorables a los sectores vulnerados.

Si bien el FMI, en sus últimas expresiones públicas en el contexto de la pandemia mundial, se ha mostrado favorable al aumento de los impuestos a las ganancias y a los patrimonios para las personas ricas y a la búsqueda de sistemas tributarios más progresivos para hacer frente a la desigualdad y a la elusión fiscal de las empresas multinacionales,⁶⁵ el enfoque del organismo siempre ha consistido en reducir el gasto público, independientemente de la política tributaria aplicada. Difícilmente el FMI se abstenga de exigir o limitar las políticas económicas de la Argentina para los próximos años, por lo que dependerá de la firmeza del gobierno argentino para que la Argentina no se someta nuevamente a las políticas de pobreza y dependencia que históricamente requirió el organismo.

Los últimos datos del “Monitor Fiscal”⁶⁶ del FMI advierten sobre la austeridad fiscal que los Estados adoptarán en 2021. Allí se concluye que se espera que muchas economías de mercados emergentes y en desarrollo endurezcan la política fiscal en 2021. Asimismo, se proyecta que los países con una deuda pública elevada y restricciones financieras implementarán mayores ajustes fiscales a mediano plazo.

Una política fiscal contractiva no es el tipo de respuesta esperada en el contexto actual, considerando el efecto negativo que esto puede acarrear en el desempeño de la economía y para el cumplimiento de los DESC. Más bien, es necesario un debate profundo orientado a redefinir la función social de la propiedad privada, con miras a limitar el exceso de concentración de

⁶⁵ Noticias ONU, El Fondo Monetario Internacional propone impuestos progresivos para afrontar la desigualdad, 13 de Julio de 2020. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2020/07/1477371>

⁶⁶ Véase FMI, Fiscal Monitor Update, (enero de 2021), p. 2. Consultar: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2021/01/20/fiscal-monitor-update-january-2021>

riqueza e impulsar una redistribución progresiva del ingreso y la riqueza, de la mano de una reforma tributaria de carácter progresivo, que sea capaz de mejorar la estructura social y aumentar la recaudación, dotando de mayores recursos públicos a un Estado que busca dar respuesta a las necesidades de los sectores vulnerados.

En el plano mundial, la opacidad y las brechas que existen entre los distintos sistemas normativos nacionales no hacen más que profundizar la regresividad que ya existe en los sistemas tributarios domésticos de los países periféricos y facilitar la fuga de divisas, con la consecuente pérdida de recursos fiscales y efectos en la estructura social. Por ello, en simultáneo al fortalecimiento del sistema tributario doméstico y de la política cambiaria y de control de capitales, urge desarrollar una agenda alternativa de propuestas de regulación global desde la perspectiva de los países periféricos, considerando que estos últimos pierden invaluable recursos en un contexto tan crítico como el que acontece.