



SÍ A LA EDUCACIÓN
PÚBLICA

FINANCIAMIENTO EDUCATIVO Y JUSTICIA FISCAL

UN ACERCAMIENTO AL TEMA EN AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE



Campaña
Latinoamericana
por el Derecho
a la Educación



Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social

Red de Justicia Fiscal de
América Latina y el Caribe



FINANCIAMIENTO EDUCATIVO Y JUSTICIA FISCAL

UN ACERCAMIENTO AL TEMA EN AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE



Campaña
Latinoamericana
por el Derecho
a la Educación



Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social

Red de Justicia Fiscal de
América Latina y el Caribe



Iniciativa

Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación
Latindadd
Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe

Con el apoyo de

Alianza Mundial por la Educación (AME)

Investigación y textos: Esteban Serrani

Revisión y comentarios: Adrian Falco y Luis Moreno

Coordinación del estudio: Nelsy Lizarazo y Giovanna Modé

Revisión de estilo: Carolina Osorio

Coordinación editorial: Fabíola Munhoz

Ilustración: Nayani Real

Diseño gráfico: Adesign

Comité Directivo de la CLADE

Action Aid

Agenda Ciudadana por la Educación de Costa Rica

Campaña Argentina por el Derecho a la Educación

Campaña Boliviana por el Derecho a la Educación

Campaña por el Derecho a la Educación de México

Federación Internacional Fe y Alegría

Oxfam

Organización Mundial de Educación Preescolar – Región América Latina
(OMEP-Latinoamérica)

Reagrupación Educación para Todos y Todas (REPT) Haití

Oficina de la CLADE

Av. Prof. Alfonso Bovero, 430, cj. 10 Perdizes

São Paulo - SP - CEP 01254-000, Brasil

Teléfono: 55 11 3853-7900

E-mail: clade@redclade.org

www.redclade.org

Se permite la reproducción parcial o total de este documento, siempre y cuando no se altere el contenido del mismo y se mencione la fuente.

Octubre de 2021

Índice

INTRODUCCIÓN.....	7
EL PROBLEMA	10
El aporte desde la academia, la sociedad civil y los movimientos globales	11
El rol de los organismos internacionales y regionales	16
EL OBJETIVO	22
EL OBSTÁCULO	28
LA POSIBILIDAD: EFECTOS, RESULTADOS Y PROPUESTAS.....	33
BIBLIOGRAFÍA	41

Listado de acrónimos

ALC. América Latina y el Caribe

AOD. Ayuda Oficial al Desarrollo

BEPS. Erosión de la base y transferencia de beneficios (en castellano)

BM. Banco Mundial

CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe

DESC. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

FFI. Flujos financieros ilícitos

FMI. Fondo Monetario Internacional

FSI. Índice de Secreto Financiero (en castellano)

FTC. Coalición por la Transparencia Financiera (en castellano)

G20. Grupo de los 20

GAFI. Grupo de Acción Financiera Internacional

GATJ. Alianza Global por la Justicia Fiscal.

GFI. Global Financial Integrity

ICRICT. Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (en castellano)

ISP. Internacional de Servicios Públicos.

LATINDADD. Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social.

OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OIT. Organización Internacional del Trabajo

ONU. Organizaciones de las Naciones Unidas

PBI. Producto Bruto Interno

RJF-ALC. Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe

TJN. Tax Justice Network

UNECA. Comisión Económica de las Naciones Unidas para África (en castellano)

UNIBE. Universidad Pedagógica Nacional

Introducción



Regularmente, las problemáticas económicas y financieras suelen estar distantes de las discusiones sobre el acceso a la educación, la calidad educativa, la formación docente y los problemas de retención y repitencia escolar. En muchos ámbitos, estos dos campos de las Ciencias Sociales suelen abordarse por separado, como si fueran dos comunidades que poco tienen entre sí.

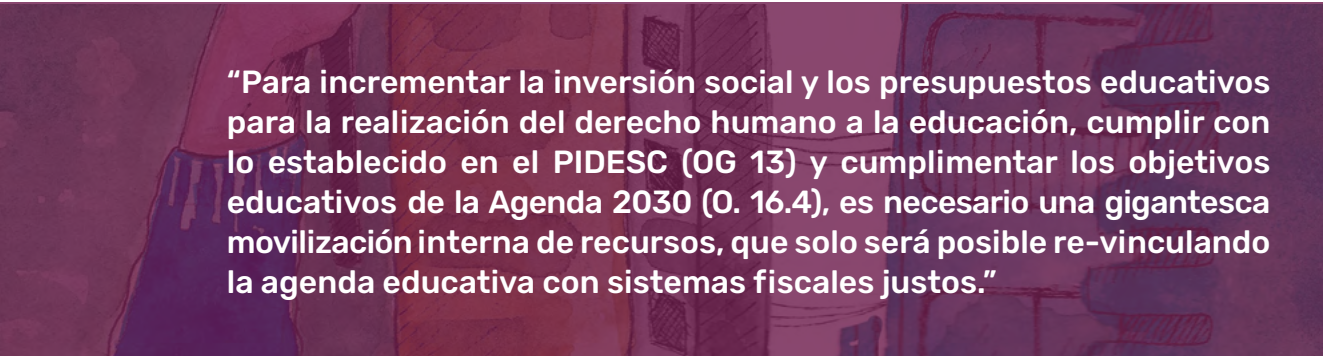
Sin embargo, la realidad las hace encontrarse a través de una misma respuesta, que se repite continuamente: *"No, eso no se puede hacer porque no hay más recursos disponibles"*. También es frecuente que ambos polos se unan con otras respuestas: *"No hay posibilidad de incrementar las partidas presupuestarias ya asignadas para educación. Si lo hacemos deberíamos recortar gastos de otro sector"*. Por último, economía y educación se encuentran en la conocida respuesta que muchos funcionarios suelen dar ante el reclamo para incrementar la inversión educativa: *"Y... ¿de donde quieren que salga el dinero?"*

En los países latinoamericanos, la necesidad de disponer de recursos adicionales para financiar los servicios sociales, la infraestructura y la inversión educativa ponen de manifiesto la urgencia de vincular fiscalidad y educación en las discusiones sobre las políticas públicas.

Para incrementar la inversión social en educación es necesario que la comunidad educativa regional considere activamente la relevancia que la actual estructura tributaria y en específico el impacto que los flujos financieros ilícitos (FFI) tienen sobre el desfinanciamiento de la inversión social, ya que significan pérdidas cuantiosas en términos de ingresos tributarios no recaudados.

Para poner en sintonía la presión que se ejerce desde la sociedad por incrementar la inversión social y los presupuestos educativos para la realización del derecho humano a la educación, cumplir con lo establecido en la Observación general N° 13 sobre el derecho a la educación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y también poder cumplimentar los objetivos educativos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (ONU), es necesario una gigantesca movilización interna de recursos, que solo será posible re-vinculando la agenda educativa con sistemas fiscales justos.

En 2017, en la misma Agenda 2030 se adoptó el objetivo 16.4, el cual sugiere reducir significativamente los FFI como un mecanismo para incrementar la inversión social en su conjunto y así coadyuvar el cumplimiento de los demás objetivos.



“Para incrementar la inversión social y los presupuestos educativos para la realización del derecho humano a la educación, cumplir con lo establecido en el PIDESC (OG 13) y cumplimentar los objetivos educativos de la Agenda 2030 (O. 16.4), es necesario una gigantesca movilización interna de recursos, que solo será posible re-vinculando la agenda educativa con sistemas fiscales justos.”

En efecto, es necesario volver a tomar el control del destino de nuestras sociedades, para privilegiar la igualdad sobre los intereses de los sectores más ricos. **Empujar por un sistema fiscal justo es la clave que tenemos a mano para incrementar la inversión educativa que permita lograr un cambio significativo en los sistemas educativos de todos y todas, especialmente para aquellas personas que ni siquiera logran completar los años obligatorios de formación.** Sin embargo, no alcanza con sólo incrementar la inversión educativa, sino que también es necesario mejorar los impactos del incremento para reducir brechas de desigualdad, mejorar la calidad educativa y posibilitar el ejercicio pleno del derecho humano a la educación.

El objetivo de este trabajo es abrir un proceso de investigación escalable a nivel regional sobre el impacto que tienen los **flujos financieros ilícitos (FFI) y el abuso fiscal corporativo** sobre los presupuestos educativos de dos países de la región: Argentina y Guatemala.

Si bien son dos países de dimensiones diferentes, con una estructura económica, fiscal y social disímil, ambos países muestran que a pesar de la desigual inversión educativa que tienen y de la trayectoria que esta ha recorrido en la última década, presentan serios problemas para alcanzar los objetivos propios de una educación de calidad, con base en los lineamientos de la CLADE (2020).

Además de esta introducción, el presente trabajo se organiza en cuatro apartados. En *“El problema”* se repasan los principales aportes respecto a qué son los FFI, las distintas formas de medirlos y sus impactos a nivel global en tanto obstáculo estructural al desarrollo económico y la inclusión social. En *“El objetivo”* se repasan los principales indicadores de inversión educativa para los dos estudios de caso, teniendo en cuenta que, independientemente de la trayectoria de cada país, con el esfuerzo fiscal actual ambos están lejos de cumplir con los Objetivos Educativos de la Agenda 2030 de la ONU y de la Observación general N° 13 de los DESC. En el tercer apartado, *“El obstáculo”*, se hace una breve descripción de la estructura tributaria tanto de Argentina como de Guatemala, reparando en la regresividad distributiva de ambos sistemas. Finalmente, en *“La posibilidad. Efecto, resultados y propuestas”*, se presentan los potenciales adicionales de recaudación derivados de una mayor tributación sobre las grandes riquezas, sobre la propiedad inmueble y sobre el abuso fiscal corporativo, para analizar los impactos que estos tendrían en un mejoramiento de la inversión educativa en cada uno de estos países.



El problema

Con la extensión de la globalización financiera iniciada en la década de 1980, la emergencia de las cadenas globales de valor, los procesos de deslocalización para organizar la producción económica y la internacionalización de las relaciones laborales, emergió una agenda global para estudiar cómo estas prácticas económicas erosionan las estructuras tributarias y reducen los ingresos públicos de los Estados nacionales, especialmente críticos en los países en desarrollo.

Además de continuar los trabajos sobre evasión y elusión fiscal, esta nueva agenda propuso estudios para caracterizar las actividades ilegales e ilícitas dentro del entramado productivo y financiero actual, dimensionar su magnitud y determinar sus impactos en las finanzas públicas.

De esta manera, irrumpió un nuevo campo de estudio de carácter internacional como es el de los FFI, en el que se resalta la necesidad de comprenderlo en tanto factor estructural que ayuda a explicar la persistencia, tanto de la desigualdad

entre nacionales y entre grupos sociales, como del rezago relativo de los países del sur global frente a los desarrollados, regularmente organizados en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Sin embargo, aún persisten controversias respecto a la definición conceptual sobre qué son los FFI, sobre qué tipos de prácticas abusivas del sistema económico se deben contemplar, cómo medir estas prácticas que se fundan en la opacidad y en límites difusos entre lo ilícito, lo ilegal y lo inmoral, y cómo demostrar el impacto que tienen en la imposibilidad de incrementar los presupuestos nacionales en los distintos países del mundo.

“Con la extensión de la globalización financiera, emergió una agenda global que propuso investigar sobre la caracterización de las actividades ilegales e ilícitas dentro del entramado productivo y financiero actual (los Flujos Financieros Ilícitos), para determinar sus impactos en las finanzas públicas, especialmente críticos en los países en desarrollo.”

EL APOORTE DESDE LA ACADEMIA, LA SOCIEDAD CIVIL Y LOS MOVIMIENTOS GLOBALES

Tomando como antecedentes algunas de las convenciones, sesiones y resoluciones la ONU que se emiten desde principios del año 2000, donde se reconoce la necesidad de prevenir y combatir la transferencia de fondos de origen ilícito (derivado de actos de corrupción y blanqueo de capitales), uno de los estudios pioneros sobre el origen ilícito del capital y de las transacciones del sistema económico fue realizado por Raymond Baker en su obra *“El talón de Aquiles del capitalismo. Dinero sucio y cómo renovar el sistema de libre mercado”*¹ del año 2005. Según Baker, los FFI se explicaban por la combinación de tres componentes:

- 1.** El dinero proveniente de la corrupción.
- 2.** El lavado de dinero proveniente de actividades delictivas.
- 3.** La evasión fiscal como producto de la manipulación de los precios de transferencias en las transacciones del comercio exterior.

¹ La obra original en inglés se llama *“Capitalism’s achilles heel. Dirty money and how to renew the free-market system”*.

Según las primeras estimaciones realizadas **en la segunda mitad de la década del 2000, las dos terceras partes de todos los FFI eran explicados por la evasión fiscal. El lavado de dinero representaba entre una cuarta y una tercera parte, y la corrupción era un proceso marginal en términos de la magnitud de movimiento de todo el “dinero sucio”** (*dirty money*, como lo llama el autor) (Baker, 2005; Cobham, 2020).

En 2006, Baker funda un *think tank* en Estados Unidos llamado *Global Financial Integrity* (GFI), el cual buscaba darle mayor precisión a la definición de los FFI al tiempo de cuantificar el movimiento global de este “dinero sucio” y promover propuestas de políticas públicas para mejorar el funcionamiento del capitalismo global. GFI considera **a los FFI como “el dinero que se gana, utiliza o mueve ilegalmente y que cruza una frontera internacional. Actualmente, el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para las Naciones Unidas (ONU) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) utilizan una definición similar”** (GFI, 2019: VII, traducción propia). Para dar cuenta de los FFI, utiliza el modelo del “hot money”² junto a uno de facturación fraudulenta³, que usa las estadísticas de comercio internacional de la Dirección de Estadísticas Comerciales del FMI. Desde 2008, han realizando estimaciones y aproximaciones para cuantificar los FFI y sus impactos sobre las finanzas nacionales.

Su último informe publicado en 2019 proporciona estimaciones a nivel país sobre las entradas y salidas ilícitas de “dinero sucio” entre 2006 y 2015 para 148 países en desarrollo como resultado del comercio de bienes con las economías avanzadas. Entre los principales países de América Latina que han mostrado una mayor salida de FFI al año 2015 aparecen México (42.900 millones de dólares), Brasil (12.200 millones de dólares), Colombia (7.400 millones de dólares) y Chile (4.100 millones de dólares) (GFI, 2015: VII).

Pocos años antes del nacimiento de GFI, en 2003 se presentó en el Parlamento británico una iniciativa denominada *Tax Justice Network* (TJN), que en sus orígenes estuvo centrada en el análisis de las guaridas fiscales y el sistema financiero internacional. En 2007 se funda la TJN-África al mismo tiempo que desde Europa se

² Se centra en errores u omisiones de la balanza de pagos de un país como expresión de una potencial fuga de capitales. De esta manera intentan medir la salida de capitales especulativos de corto plazo.

³ Las estimaciones de facturación fraudulenta de GFI se basan en el enfoque GER (gross excluding reversals), los cuales consideran los FFI en términos brutos, asimismo, deducen gastos de transporte y seguro de los valores de importaciones antes de compararlos con las exportaciones, asumiendo que son fijos y equivalen al 10% de su valor (CEPAL, 2018: 9-10).

comienza a trabajar en un Índice de Secreto Financiero (FSI), para identificar a los principales receptores de los FFI, como un mecanismo para combatir la gramática de los índices de corrupción, que regularmente identificaban a los países pobres como los corruptos y, por ende, este factor explicaría su atraso relativo frente a los países transparentes de la OCDE. En 2011 y con el apoyo de más de 25 organizaciones y redes, entre ellas la Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social (Latindadd) con sede en Perú, ICEFI de Guatemala, INESC de Brasil y la Red de Justicia Tributaria de Colombia, se crea la Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe (RJF-ALC), con el fin de integrar regionalmente las experiencias de investigación e incidencia sobre temas vinculados a la justicia fiscal que se venían desarrollando en el Cono Sur, la Región Andina y Centroamérica y el Caribe. Desde su creación, la RJF-ALC tuvo como uno de sus objetivos centrales impulsar un sistema fiscal justo, como base para una sociedad socialmente inclusiva y democrática, identificando a los impuestos como una herramienta esencial para combatir la desigualdad, posibilitar el desarrollo y promover el crecimiento equitativo y sustentable.

En efecto, luego de que se crearan las redes de organizaciones sociales que dialogaban con académicos en los tres continentes, siguieron surgiendo estudios que profundizaron el análisis realizado hasta ese momento. Es así que, articulando su carrera como miembro de la TJN y como académico, Alex Cobham (2014) llega a identificar **cuatro componentes de los FFI**:

- 1. Abusos de mercado o derivados de la capacidad de transformación de la actividad regulatoria de un determinado sector de actividad.**
- 2. Abuso fiscal por parte de empresas y de individuos.**
- 3. Abuso de poder, incluyendo tanto a los fondos públicos como estatales.**
- 4. Lavado de activos y beneficios derivados de actividades delictivas.**

Ese informe permitió avanzar también en la identificación de quiénes son **los principales actores de los FFI**:

- a) Los actores privados, ya sean personas particulares o empresas que cometen abusos fiscales y regulatorios, como también los asesores profesionales vinculados (fiscales, abogados, contadores, etc.).**
- b) Los titulares de cargos públicos, tanto funcionarios políticos, como miembros de la burocracia estatal.**
- c) Los grupos delictivos, tanto en términos económicos, como los delitos para financiar la agenda política y social paralela a la estatal.**

Tomando una metodología similar a la de TJN, el equipo técnico del FMI ha estimado que las pérdidas de ingresos a nivel mundial ascienden a aproximadamente USD 650.000 millones anuales, de los cuales se estima que un tercio corresponde a los países en desarrollo (Crivelli et al., 2016). **Sin embargo, en Cobham y Jansky (2018) se estimó que las pérdidas fiscales eran del orden de los USD 500.000 mil millones anuales**, en donde la mayor parte de la reducción en la estimación total se refiere a los países de la OCDE⁴.

En el último informe anual de TJN, la Alianza Global por la Justicia Fiscal (GATJ por sus siglas en inglés) y la Internacional de Servicios Públicos (ISP) publicado en 2020, “El Estado de la Justicia Fiscal 2020: La justicia fiscal en tiempos de la Covid-19”, se afirma que *“los flujos financieros ilícitos constituyen transferencias de dinero de un país a otro que están prohibidas por la ley, las normas o la costumbre. Los flujos financieros ilícitos privan a los presupuestos públicos de los recursos disponibles, lo que obliga a los países de bajos ingresos especialmente a depender de la inversión extranjera y de los préstamos para respaldar sus presupuestos nacionales”* (TJN, 2020: 63).

En síntesis, los principales hallazgos de este estudio muestran que el mundo pierde USD 427 mil millones anuales en impuestos a causa del abuso fiscal corporativo: 245 mil millones porque las multinacionales ocultan sus ganancias en paraísos fiscales y 182 mil millones debido a que muchas de las personas físicas de mayores ingresos ocultan su riqueza no declarada en el extranjero y en jurisdicciones donde las agencias de tributaciones nacionales no llegan o no pueden acceder (TJN, 2020: 14).

En esta dirección, retomando esta discusión, pero centrada en las particularidades de América Latina tanto con relación a los FFI como a su sistema fiscal, en 2017 Latindadd publica el trabajo *“Privilegios a cambio de nada. Incentivos Fiscales de*

⁴ Las diferencias en torno al monto total de las pérdidas de ingresos se explican, en gran medida, entendiendo que son estimaciones que se hacen alrededor de estructuras tributarias opacas. En este sentido, a medida que se fueron sucediendo los ejercicios y mejorando las metodologías de cálculo, se cree que las estimaciones fueron reflejando en mejor medida la magnitud del problema. Esto explica, en parte, que entre las estimaciones de 2018 aquí expresadas y las de 2020 (mas abajo en el texto) haya una diferencia de 73 mil millones de dólares: no solo por una mejora en la metodología de calculo, sino porque en 2020 se tomó como decisión la de presentar un escenario mas conservador de posible recaudación que en las anteriores versiones.

las Transnacionales en Nuestra América", en donde afirma **que existen 337 incentivos de carácter tributario para las empresas transnacionales en la región, de los cuales 256 son exoneraciones y la recaudación del Impuesto a la Renta fue la más afectada, con 167 incentivos. En este estudio se afirma que el gasto tributario total, que en buena medida está vinculado a estos incentivos, equivale al 4,6% del PBI regional cuando se invierten porcentajes similares del PIB en protección social (5,0%), educación (4.6%) y salud (3.4%) (Latindadd, 2017: 60).** De esta manera, se ponía en evidencia que los incentivos fiscales afectan negativamente y de forma directa la disponibilidad de ingresos públicos, los cuales podrían estar dirigidos a satisfacer necesidades básicas de la población. En este sentido, son una fuente que requiere una mayor revisión y análisis para centrar los incentivos dentro de una estrategia de desarrollo de largo plazo que sea sostenible, inclusiva y justa.

Por otra parte, durante el año 2017, nace la Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (ICRICT, por sus siglas en inglés), como una asociación entre académicos, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones laborales y ex funcionarios de alto nivel de organismos multilaterales. ICRICT, con el fin de promover el debate sobre la reforma de la tributación corporativa internacional, propone una solución alternativa para un sistema económico defectuoso a partir de impulsar dos iniciativas (ICRICT, 2018):

1. Una tributación unitaria con reparto global según una fórmula preestablecida (principio de residencia).
2. Una tasa mínima de impuestos corporativos.

Respecto a la primera, para combatir la evasión y elusión fiscal, proponen gravar a las empresas multinacionales como empresas individuales, dejando de considerar a cada filial como una empresa independiente de su casa matriz. De esta manera, los beneficios globales que obtienen y los impuestos derivados se pagarían respecto a factores de producción objetivos utilizados en cada país donde producen, contratan personal, compran insumos, etc. (ICRICT, 2018)⁵. En segundo lugar, proponen una simplificación de la tributación a partir de una tasa mínima efectiva global del 20-25% de impuesto corporativo, lo que haría que las empresas se vean desincentivadas a transferir beneficios entre jurisdicciones y permitiría reducir los esfuerzos de los Estados nacionales para lograr una recaudación de impuestos efectiva, la cual es menor en los países con mejores recursos, agravando la merma de recursos fiscales (ICRICT, 2018). En definitiva,

⁵ Este tipo de simplificación en la tributación a las multinacionales podría ser un desincentivo a que las empresas utilizaran mecanismos de precios de transferencia intra-firma y la planificación fiscal agresiva para reducir la carga impositiva total de la empresa, ya que los ingresos serían consolidados a nivel empresa.

ICRICT estima que a partir de la implementación de estas medidas los países recaudarían una cuota justa de ingresos impositivos de las empresas multinacionales, evitando “carrera a la baja” (*race to the bottom*, en inglés), es decir, una competencia fiscal desigual entre países para determinar quien ofrece la menor carga impositiva para atraer a las grandes empresas multinacionales.

Finalmente, es dable resaltar el trabajo que desde hace muchos años ha venido desarrollando OXFAM, que ha trabajado en pos de reducir las brechas de desigualdad social existentes a nivel global. En su publicación “Una economía para el 99%” de 2017, OXFAM muestra que desde 2015 **el 1% más rico de la población mundial posee más del doble de riqueza que los 6.900 millones de personas, que son casi el 89% del total de habitantes; e incluso que ocho hombres poseen la misma riqueza que 3.600 millones de personas (la mitad de la humanidad).**

En el informe desarrollado durante la pandemia producida por el COVID-19 en 2020, OXFAM ha mostrado que los efectos del confinamiento no han impactado de igual forma a los distintos grupos sociales: por un lado, han aparecido 8 nuevos “mil millonarios” en América Latina cuando, al mismo tiempo, se estima que 40 millones de personas han perdido su trabajo y 52 millones se convirtieron en pobres debido a la merma de sus ingresos familiares (OXFAM, 2020: 2). La riqueza de los supermillonarios de América Latina y el Caribe (ALC) creció 17% entre marzo y julio de 2020, y equivale a casi el 40% del paquete de estímulos que los gobiernos nacionales han desplegado para hacer frente a los efectos negativos derivados de la pandemia (OXFAM, 2020: 3). Es por ello, que OXFAM sostiene que, para **reducir las brechas de desigualdad y acabar con la pobreza, es necesario abordar medidas que contribuyan a generar una mayor justicia social a partir de sistemas tributarios progresivos**, centrando el análisis también en los incentivos tributarios a las empresas en ALC. Estos incentivos representan una pérdida de recaudación que ronda entre 1 y 2 puntos del PIB, dependiendo del país de la región (CEPAL, 2019: 9), y se convierten en obstáculos para incrementar la movilización de recursos domésticos a favor de políticas distributivas justas.

EL ROL DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES Y REGIONALES

Los organismos internacionales han sido reactivos a liderar investigaciones y estudios durante la década de los 2000, cuando los FFI comenzaban a ser identificados como un factor relevante que limita y condiciona la capacidad de los países del sur global de incrementar su inversión social con fondos del sector público.

Sin embargo, a medida que la evidencia se volvió robusta al mostrar cómo los FFI deterioraban la movilización de recursos de los países en desarrollo, tardíamente estos organismos comenzaron a trabajar en este tema.

En los primeros años de la década de 2010, y como una secuela de los impactos de la crisis financiera internacional abierta en 2008, el Grupo de los 20 (G20)⁶ abordó el tema de las guaridas fiscales como un aspecto que necesitaba combatirse en la dinámica del capitalismo financiero internacional. Entendía que se debía detener la sangría de recursos que las grandes empresas multinacionales y los individuos de mayores recursos desviaban desde los países menos desarrollados hacia países de extrema opacidad fiscal y secreto bancario. Aunque sin resultados concretos en una regulación efectiva sobre el funcionamiento de las guaridas fiscales, en 2012 el G20 le solicitó a la OCDE que elevara una propuesta para modificar el sistema internacional de impuestos a las sociedades corporativas. De este pedido surgió la iniciativa “Erosión de la base y transferencia de beneficios” (BEPS por sus siglas en inglés). Aunque inicialmente estuvo dirigida a los países del G20, rápidamente fue extensiva a los países de la OCDE, y bajo el “marco inclusivo” (*inclusive framework*), este fue propuesto a los países no desarrollados, con escasos resultados en la mejora de la recaudación para los países del sur global (ICRICT, 2018).

A partir del proceso BEPS, la OCDE fue tomando relevancia en el tema de los FFI, aunque su enfoque se centra especialmente en entenderlos como un proceso que regularmente se origina en los países periféricos a partir de cuatro mecanismos (OCDE, 2019):

1. El lavado de activos provenientes de actividades delictivas.
2. Los sobornos sobre el sector público.
3. La recuperación de los activos y capitales robados.
4. La evasión fiscal.

Al igual que el G20 y la OCDE, el FMI tardíamente ha iniciado su interés en el análisis de los FFI. Este organismo los entiende como “*un movimiento de dinero a través de las fronteras nacionales de países que es ilegal en su origen (por ejemplo, la corrupción, el contrabando), su transferencia (por ejemplo, la evasión de impuestos), o su uso (por ejemplo, la financiación del terrorismo)*”⁷. Afirma que no hay consenso

⁶ El G20 es un foro internacional de deliberación política y económica de alcance global, si bien se había constituido en 1999 surge como actor global de primer nivel en 2008 como consecuencia de la crisis financiera internacional de aquel año y está compuesto por la Unión Europea y 19 países: Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica y Turquía.

⁷ Extraído de [este link de FMI](#). Último acceso: 18 de febrero de 2021.

sobre qué actividades deben ser consideradas y dado su carácter mayoritariamente ilegal, en esto estriba la principal dificultad para su medición. Su mayor actividad ha sido la de apoyar una agenda de mayor transparencia en las actividades financieras, como mejorar los marcos institucionales para la lucha contra el lavado de activos, la corrupción y el financiamiento del terrorismo a través de una colaboración con el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y otros organismos. Asimismo, en términos de las políticas fiscales, el FMI ha suscripto el BEPS para revisar la planificación/elusión fiscal agresiva de las empresas multinacionales. Sin embargo, su rol específico ha sido indirecto en este tema, muy diferente cuando se lo compara con su pro-actividad con relación a las condicionalidades de reformas estructurales que suele imponer a los países que les brinda asistencia financiera.

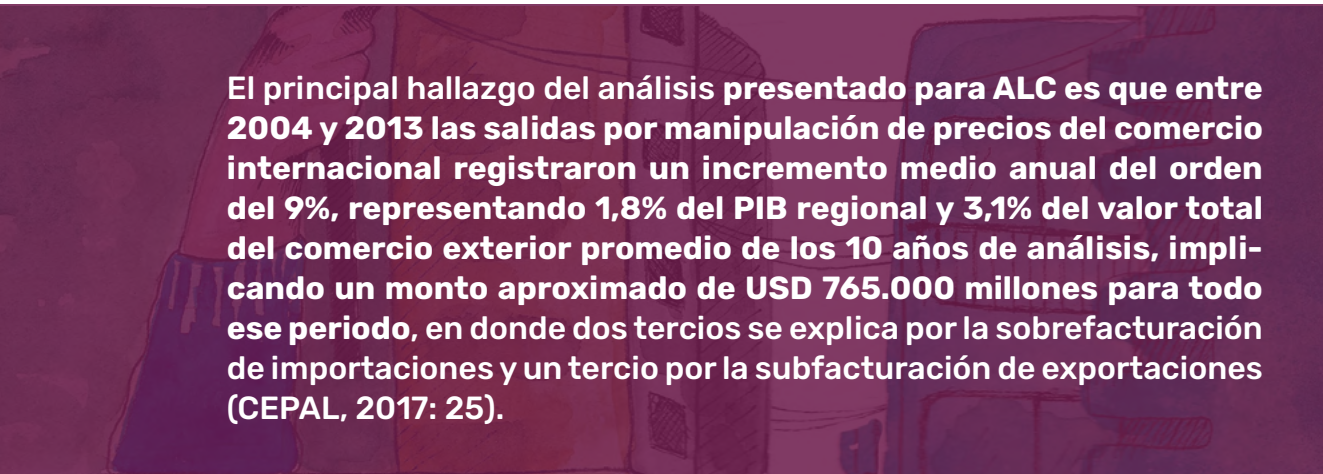
Por último, el BM ha estado en línea con las propuestas elaboradas desde el G20 y el FMI, y coincide en términos generales con la metodología de análisis de los FFI propuesta por la organización GFI. En este caso, en los últimos años ha propuesto vincular los FFI con la agenda establecida por las recientes cumbres mundiales de Financiación para el Desarrollo y con uno de sus temas prioritarios, como el de la movilización de recursos internos para financiar adecuadamente las prioridades de desarrollo económico y social (Banco Mundial, 2017). En este sentido, ha propuesto programas de apoyo tributario a sus países miembros con el objetivo de generar evaluaciones sobre los riesgos que el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo pueden tener sobre las estructuras tributarias de los países en desarrollo. Por último, ha implementado algunos pocos programas para que los activos recuperados de la corrupción fueran reorientados hacia inversión pública; sin embargo, estos han tenido nulos impactos en el mejoramiento de las condiciones de los sectores más vulnerables en los cuales se desarrollaron este tipo de programas.

En síntesis, el papel desempeñado por los principales organismos internacionales en esta temática no ha atacado ni las causas profundas ni el sistema de prácticas de las empresas multinacionales y los multimillonarios alrededor del mundo, que son el motor de los FFI. Su interés ha venido a posteriori, de la robusta evidencia presentada desde la academia, los movimientos sociales y las organizaciones sindicales. Su toma de posición se ha centrado en vincular los FFI a los temas de transparencia, corrupción y, marginalmente, a la evasión fiscal, a las guaridas fiscales y la manipulación de los precios de transferencia.

Sin embargo, desde los organismos regionales se han presentado respuestas distintas en los últimos años. Por un lado, en África se llevó adelante el Panel de Alto Nivel sobre los FFI en 2015, en el cual se reunió un conjunto muy amplio de actores continentales para iniciar el análisis del tema con el aval de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África (UNECA por sus siglas en inglés). De la reunión surgió un reporte, conocido como “Reporte MBEKI”, en el cual se le dio mandato a un grupo de expertos para que determinara la naturaleza, las pautas y el nivel de los FFI procedentes de África, se evaluaran las implicaciones de largo plazo de los FFI para el desarrollo, se iniciara un proceso de sensibilización a los gobiernos africanos y a las y los ciudadanos sobre la magnitud y el efecto sobre el desarrollo y, por último, se propusieran políticas y se movilizara el apoyo a prácticas que reviertan estos FFI (UNECA, 2015: 14).

Respecto a la definición, el informe MBEKI define a los FFI como el dinero obtenido, transferido o utilizado ilegalmente, y los distingue de la fuga de capitales, porque esta suele estar impulsada por factores macroeconómicos y de gobernanza, los cuales podrían ser lícitos (UNECA, 2015: 15). Con relación a los principales hallazgos presentados en el informe, con base en Kar y Cartwright-Smith (2010) y Kar y Leblanc (2013) se sostiene que, en los últimos 50 años, África habría perdido más de un billón de dólares por FFI (UNECA, 2015: 13). Pero en la actualidad, **con base en estimaciones que por múltiples motivos son conservadoras, se estima que África pierde más de USD 50.000 millones anuales en FFI, aún excluyendo otras actividades delictivas y por obvias razones secretas, como sobornos y tráfico de drogas, personas y mercancías, entre otras.**

Por otro lado, en ALC, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha jugado un papel marginal en la temática. Recién en el año 2017 publicó un trabajo denominado “Flujos financieros ilícitos en América Latina y el Caribe”. Allí entiende a los FFI como *“movimientos de un país a otro de dinero que ha sido ganado, transferido o utilizado de manera ilegal y, en general, se originan en actividades comerciales, en actividades delictivas y en la corrupción; incluso también pueden capturar la elusión fiscal y la falsificación de la facturación del comercio internacional”* (CEPAL, 2017: 9), siguiendo la definición y metodología desarrollada por GFI de algunos años antes.



El principal hallazgo del análisis presentado para ALC es que entre 2004 y 2013 las salidas por manipulación de precios del comercio internacional registraron un incremento medio anual del orden del 9%, representando 1,8% del PIB regional y 3,1% del valor total del comercio exterior promedio de los 10 años de análisis, implicando un monto aproximado de USD 765.000 millones para todo ese periodo, en donde dos tercios se explica por la sobrefacturación de importaciones y un tercio por la subfacturación de exportaciones (CEPAL, 2017: 25).

Profundizando el análisis regional, en la publicación anual *“Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe – 2019”*, CEPAL actualiza las estimaciones de evasión y elusión fiscal, y sostiene que en 2019 se perdieron 6,3% del PIB regional por el incumplimiento tributario sobre el impuesto a la renta y el impuesto al valor agregado (IVA,) lo que equivale a USD 335.000 millones (CEPAL, 2020: 37)⁸.

Más allá de las discrepancias respecto a la definición de qué son los FFI y de las metodologías para su estimación, el papel jugado por los organismos internacionales oficiales es sumamente débil⁹ y poco decidido para enfrentar este fenómeno que corroe el financiamiento al desarrollo de los países periféricos, perpetuando la desigualdad, la pobreza y la vulnerabilidad social, ya que es un obstáculo estructural al desarrollo económico de largo plazo.

Finalmente, retomando el trabajo de 2019 *“Atrapados en las finanzas ilícitas: Cómo las prácticas fiscales y comerciales abusivas perjudican los derechos humanos”*, realizado por Fundación SES de Argentina, Christian Aid del Reino Unido y el Centre for Budget and Governance Accountability de India, en el marco de la Coalición por la Transparencia Financiera (FTC, por sus siglas en inglés), resulta necesario volver a poner el tema de los FFI en el marco más general de los derechos humanos.

⁸ Incluso en el N° 132 de diciembre de 2020 de la Revista CEPAL, se presenta el trabajo de Lopez y Sturla (2020) en donde se asevera la necesidad y relevancia que tendría el impuesto a las hiperfortunas y los hiperricos como salida progresiva para contribuir a resolver los problemas de desigualdad de la región, agravados por los impactos negativos producidos por la pandemia del COVID-19.

⁹ Para un análisis en detalle sobre el rol jugado por las instituciones financieras internacionales en el combate a los FFI, consultar el trabajo [Latindadd \(2020\)](#) *“El rol de la banca financiera en América Latina como facilitador de los Flujos Financieros Ilícitos”* y el de la [FTC \(2017\)](#) *“¿Quién pone las reglas sobre los Flujos Financieros Ilícitos? Seis Instituciones Financieras de las que nunca oíste hablar ...”*

A diferencia del resto de los informes, con especial énfasis, se sostiene que los FFI impactaron de forma especialmente brusca a los países del sur global, que ya cuentan con insuficientes recursos para hacer frente al conjunto del gasto social (educación, salud, servicios públicos, protección social, programas de igualdad de género, etc.) para reducir las significativas brechas de desigualdad social no sólo respecto a los países desarrollados de la OCDE, sino incluso entre las distintas clases sociales dentro de cada uno de los países.

En este sentido, en la medida en que la falta de recursos se transforme en un obstáculo para el cumplimiento efectivos de derechos, resulta necesario poner en sintonía economía y sociedad; es decir, es necesario comprender la profunda vinculación entre el funcionamiento del sistema económico, su articulación con la (in)capacidad de generar sistemas impositivos progresivos y la posibilidad de incrementar la movilización interna de recursos para cumplir con el derecho humano a la educación.

Por ello **es fundamental establecer claramente estos puentes entre economía y sociedad, y como es el caso específico de este trabajo, entre fiscalidad y educación, para construir un discurso político que permita no sólo abordar cuestiones del acceso y la calidad educativa, sino encontrar formas alternativas para financiarlas en el camino de la recuperación de una importante fuente de recursos que sistemáticamente y a través de diferentes mecanismos fraudulentos abandonan nuestros países.**



El objetivo

Pero, **¿cuál es la relación entre los FFI y la educación?** ¿Cómo el mundo de las corporaciones transnacionales y los multimillonarios se vincula con los problemas de retención escolar? ¿De qué manera el trabajo de los grandes estudios de abogados y de contadores del sector financiero se relaciona con la forma en que se dictan contenidos generales de matemáticas o historia en las escuelas de sectores vulnerables en América Latina y el Caribe?

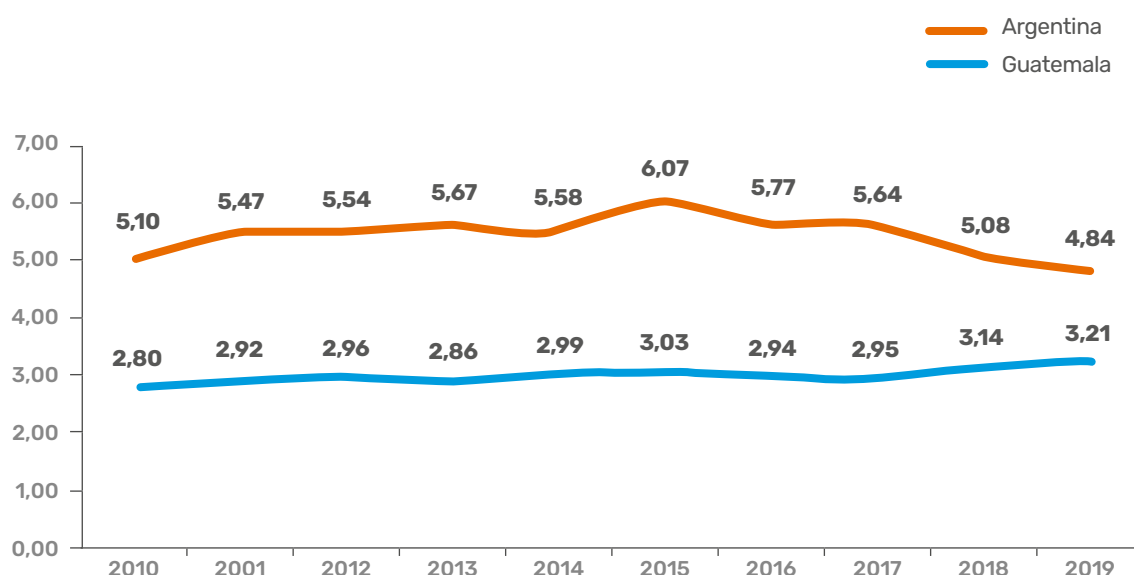
Es una cuestión de ingresos y egresos. Para que pueda haber un egreso de dinero en forma de inversión pública, regularmente debe haber un ingreso que lo sustente.

Y la forma de generar esos recursos se da: a) al incrementar la actividad económica, con los mismos impuestos se recaudan más ingresos; b) generando nuevas estrategias impositivas sobre los que más tienen con relación a su riqueza individual, sobre la propiedad inmueble y sobre las ganancias de las corporaciones. En efecto, financiamiento educativo y sistema tributario son dos caras de la misma moneda.

Al analizar cómo ha evolucionado la inversión educativa en la última década, los dos estudios de caso permiten identificar dinámicas diferentes. En primer lugar, Argentina presenta un porcentaje mayor de inversión educativa respecto al Producto Interno Bruto (PIB) que Guatemala: en Argentina llegó a representar más del 6% del PIB en 2015, meta de inversión esperada para la región, mientras que en Guatemala el año de mayor inversión fue el 2019 con 3,21% del PIB (Gráfico N° 1).

Gráfico N° 1.

Inversión en educación como porcentaje del PIB en Argentina y Guatemala. 2010-2019



Nota: 2019 es estimado para Argentina y para Guatemala

Fuente: Elaboración propia con base en información de UNESCO y CLADE

En segundo lugar, se evidencian dos trayectorias diferentes entre ambos países. Si bien Argentina invierte un mayor porcentaje del PIB que Guatemala, su trayectoria es errante: crece entre 2010 y 2015 y cae en los siguientes años; mientras que en el país centroamericano se evidencia un crecimiento sostenido, aunque relativamente pequeño, de la inversión educativa respecto al PIB en toda la década. Esto hace que la brecha entre ambos países se haya ido reduciendo, especialmente en los últimos años de la serie por la crisis económica desatada en Argentina.

Sin embargo, más allá del incremento respecto al PIB evidenciado en la última década, *“Guatemala hace inversiones muy raquíticas en niñez y adolescencia: en los últimos cinco años (2015-2019) la inversión pública en niñez y adolescencia (IPNA) apenas si logró superar el 3,5% del producto interno bruto (PIB), cifra que, de frente a los rezagos en materia de derechos de la niñez y adolescencia, resulta a todas luces insuficiente”* (ICEFI, 2021: 5).

Por otro lado, con base en el estudio realizado por Fundación SES, la Universidad Pedagógica Nacional (UNPE) y UNICEF para Argentina, de continuar con la misma dinámica local de la inversión educativa y retomando los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) al 2030, a nivel primario cerca de 20.000 estudiantes quedarán fuera del sistema todos los años y sólo 14% accederá a jornada extendida; a nivel secundario anualmente seguirán siendo expulsadas/os casi 203.000 estudiantes del sistema y repitiendo de año algo más del 10% de la matrícula total del sistema, de alrededor de 300.000 estudiantes (Fundación SES, 2020: 8)

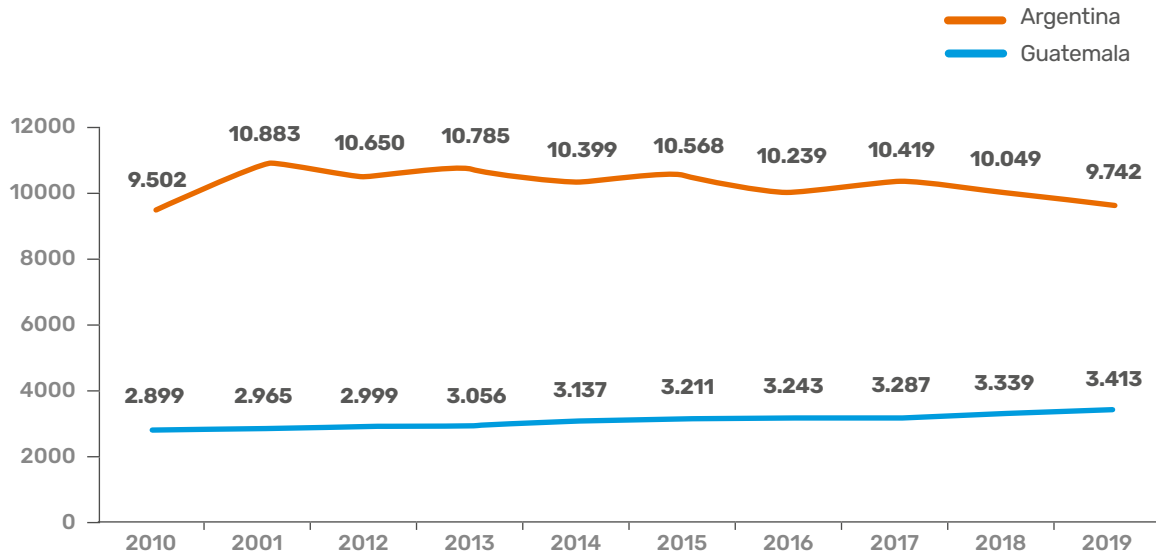
En este sentido, no caben dudas de que la inversión educativa en la última década muestra que con trayectorias errantes o con incrementos sostenidos, aunque acotados, los presupuestos destinados a cubrir las brechas reflejados en los ODS al 2030 resultan insuficientes, lo que redundará en la profundización de las dificultades para cumplir con el derecho a la educación.

Al analizar la evolución del PIB per cápita (Gráfico N° 2), se evidencia que en Argentina esta no necesariamente determinó la trayectoria de la inversión educativa: si el punto más alto del PIB per cápita fue en 2011 (para luego mostrar una caída sostenida hasta 2019, con vaivenes durante el ciclo), la inversión educativa logró aumentar entre 2011 y 2015, para luego terminar cayendo. Por el lado de Guatemala, inversamente a lo que ocurrió en Argentina, hay una tendencia similar entre incremento del PIB per cápita y el incremento de la inversión educativa sobre el PIB: mientras el primero creció 15% entre 2011 y 2019, el segundo lo hizo en 18%.

Gráfico N° 2.

PIB per cápita en Argentina y Guatemala.

En dólares corrientes. 2010-2019.



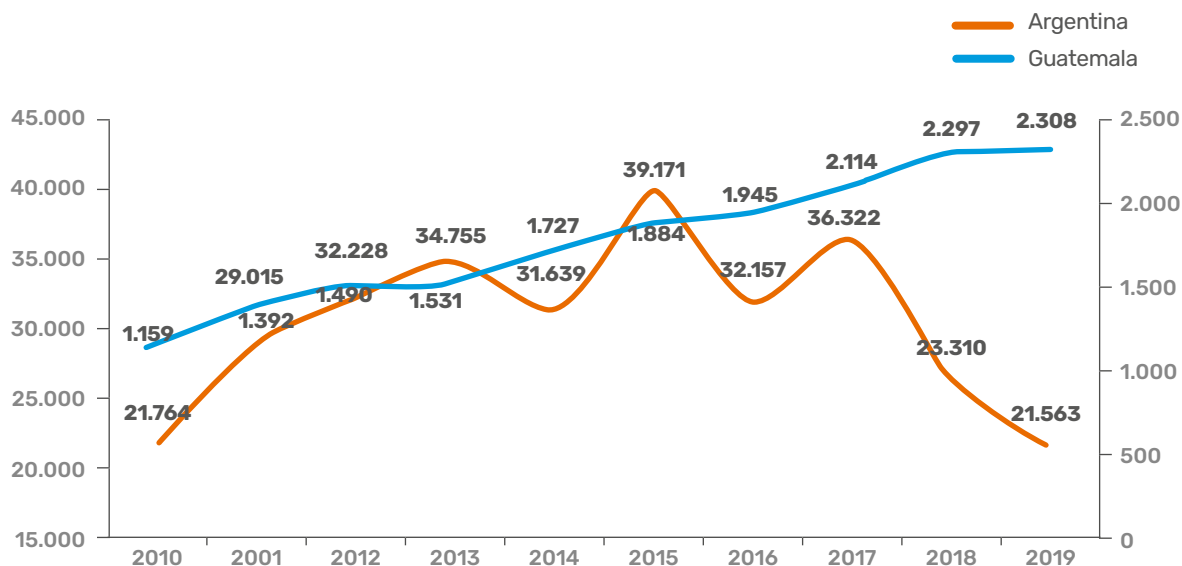
Fuente: Elaboración propia con base en información del Banco Mundial.

Sin embargo, al analizar la inversión educativa medida en dólares corrientes (Gráfico N° 3), es posible identificar más diferencias entre las trayectorias entre ambos países. Mientras en Guatemala el financiamiento educativo se duplicó entre 2010 y 2019, llegando a una inversión estimada de 2.308 millones de dólares, en Argentina el presupuesto educativo de 2019 es similar al de 2010, en alrededor de 21 mil millones de dólares.

Gráfico N° 3.

Inversión total en educación en Argentina y Guatemala.

En millones de dólares corrientes. 2010-2019.



Nota: 2019 son estimados para Argentina y Guatemala.

Fuente: Elaboración propia con base en información de UNESCO, CLADE, Ministerio de Educación de Argentina y Ley de Presupuesto del Gobierno de Guatemala.

Esta situación permite comprender las distintas relaciones entre el ciclo económico y el sector educativo, pero también marca los límites para incrementar decididamente la inversión en educación. A pesar de la duplicación del presupuesto educativo a lo largo de una década medido nominalmente en dólares, Guatemala sólo llegó a invertir el 3,21% del PIB en educación en 2019, implicando esfuerzos mínimos que no son suficientes para mejorar los indicadores educativos, en línea con los ODS (ICEFI, 2021). Por su lado, luego de alcanzar la meta del 6% del PIB destinado a la educación, las sucesivas crisis económicas y los vaivenes en las apuestas del Estado nacional en este sector, han llevado a que Argentina perdiera en 2019 más de 1% del PIB invertido en educación respecto a 2015.

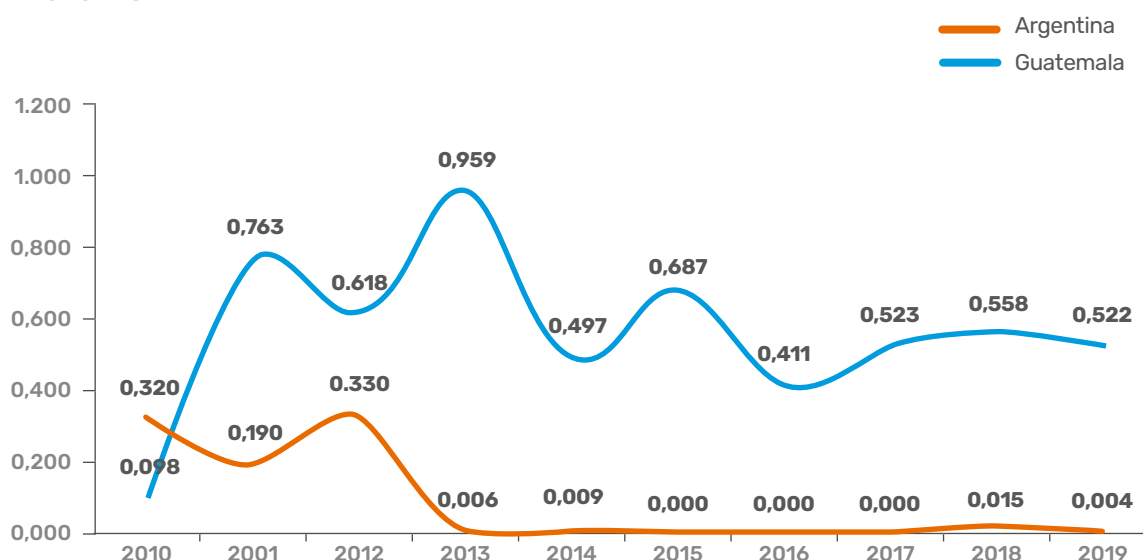
Muchas veces se suele aducir que una forma de incrementar significativamente la inversión social en los países de bajos ingresos en ALC es a través de lo que se conoce como la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Estas son donaciones realizadas por los países desarrollados hacia el resto del mundo a través de créditos generalmente no reembolsables. Desde los países de la OCDE se habían impuesto la meta para llegar a destinar el 0,7% de sus PIB en AOD, pero al 2019 algunos pocos la habían cumplido, como Dinamarca, Noruega, Suecia y Reino Unido¹⁰.

¹⁰ Con base en información de la OCDE [disponible en este link](#).

Sin embargo, al revisar el orden de magnitud respecto a la estructura económica de los casos nacionales en estudio (Gráfico N° 4), se evidencia que la AOD ha sido nula en Argentina y marginal en Guatemala, ya que en este último caso representó poco más de medio punto del PIB promedio anual en la década de 2010, de los cuales solo una pequeña parte ha sido destinada al sector educación.

Gráfico N° 4.

Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) neta recibida como porcentaje del PIB en Argentina y Guatemala. 2010-2019.



Fuente: Elaboración propia con base en información del Banco Mundial.

En línea con la Observación general N° 13 de los DESC, el hecho de que no haya suficientes recursos públicos no implica que se pueda renunciar a cumplir con el derecho humano a la educación. En esta dirección, **contra muchos de los argumentos que generalmente se expanden en las discusiones de la sociedad civil, queda claro que la AOD recibida por estos dos países no ha consistido en un mecanismo de ampliación del ejercicio del derecho a la educación, el cual podría extenderse a la mayoría de los países de la región.** Se necesitan fuentes adicionales genuinas para generar mayores recursos que colaboren en resolver los problemas educativos. **Y para ello, se necesita mayor justicia fiscal para incrementar el financiamiento educativo.** Este es el vínculo entre fiscalidad y educación que es necesario definir y comprender para transformar el estado actual de las cosas.



El obstáculo

Como se ha sostenido a lo largo del trabajo, la trayectoria del financiamiento educativo tanto como la rigidez para incrementarlo en el largo plazo, están íntimamente relacionadas con la estructura tributaria y con la orientación de las políticas públicas.

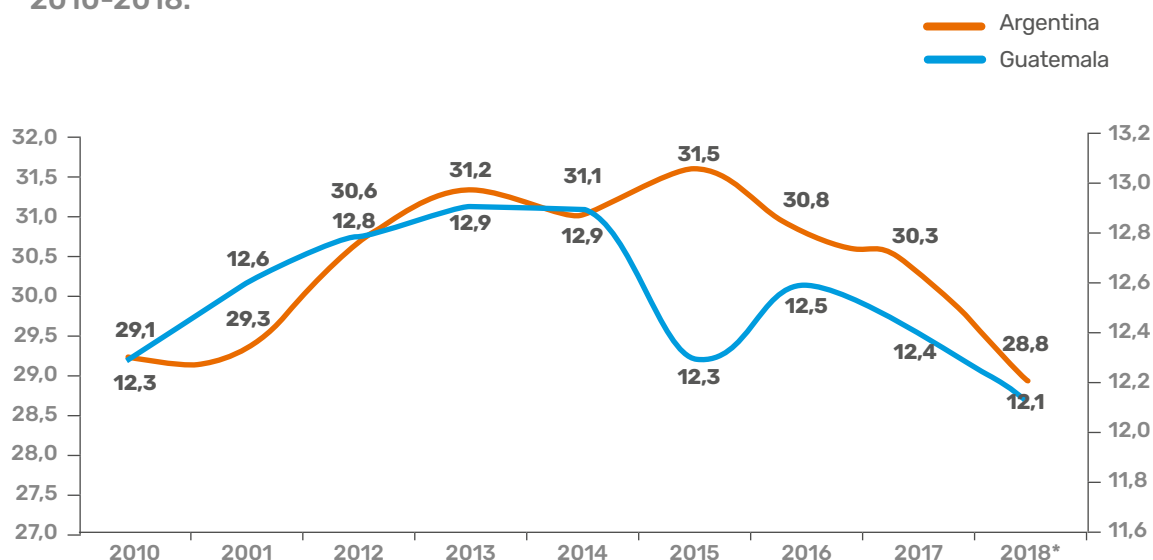
Tomando en consideración el lado de la recaudación de impuestos, se observa que ambos países tienen distinta presión tributaria, entendida como el aporte total de los recursos fiscales como porcentaje del PIB. Mientras Argentina presenta una presión que en la última década ha mostrado un promedio de 30,3% del PIB (con un pico de 31,5% en 2015), Guatemala se ubica muy por debajo de ese promedio: 12,5% del PIB promedio (Gráfico N° 5).

Incluso este último país se ubica muy por debajo de lo que es el promedio de los países de la OCDE, que para 2018 se ubicaba 34% y el de ALC, que estuvo en torno al 23% (Latindadd, 2020: 24).

Gráfico N° 5.

Presión tributaria como porcentaje del PIB en Argentina y Guatemala.

2010-2018.



Fuente: Elaboración propia con base en información de CEPAL y OCDE.

Más allá de que la presión tributaria de Argentina se ubique en porcentajes por encima del promedio de la región, y se acerque al promedio de los países más desarrollados, **ALC presenta un problema estructural propio de los países del sur global y que se deriva de la composición de sus mercados de trabajo: la extensión de la informalidad laboral.** Con base en información de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 2019 la proporción de empleo fuera del sector formal de la actividad económica fue de 38% en Argentina y de 56% en Guatemala¹¹. **La informalidad es un doble obstáculo para las economías periféricas en tanto sumerge a las trabajadoras y los trabajadores en condiciones de precariedad y vulnerabilidad social, al tiempo de que impide a los gobiernos a incrementar la recaudación a través de los aportes a la seguridad social.**

Vinculando el mercado de trabajo con el financiamiento público, **una de las características centrales de los países de ALC es la regresividad del sistema tributario.** Así, en ambos países casi la mitad de los ingresos fiscales obtenidos deriva de impuestos indirectos, especialmente de los impuestos al consumo (Gráfico N° 6).

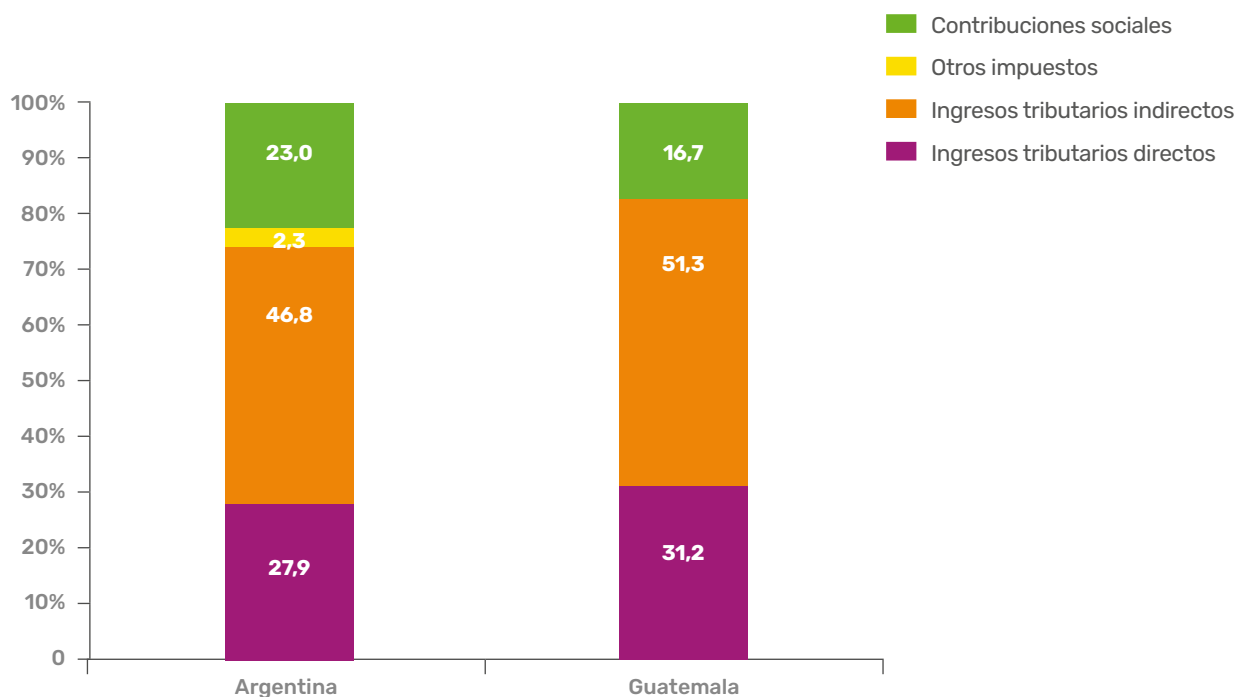
¹¹ Tomado de [ILOSTAT](#). Último acceso: 28 de febrero de 2021.

La regresividad radica en que, como se paga un mismo porcentaje de impuestos al consumir o utilizar un bien o un servicio independientemente del nivel de ingresos o de renta que se tenga, los hogares con menos recursos destinan una proporción mayor de sus ingresos al pago de impuestos a lo que consumen que los hogares de mayores recursos (la misma regresividad se evidencia en la relación respecto a los impuestos entre los pequeños comercios locales y las grandes empresas).

Por ello, es imprescindible que una estructura tributaria se asiente sobre un sistema justo y progresivo, recaudando más recursos de los sectores que más tienen. Y, además, que proporcionalmente se centren en mayor medida en los impuestos directos que en los indirectos, ya que estos últimos agravan las desigualdades sociales en tanto los sectores vulnerables de la población destinan una mayor proporción de sus ingresos para consumir los mismos bienes que los sectores de mayores ingresos.

Gráfico N° 6.

Participación de los distintos tipos de impuestos sobre el total de la recaudación en Argentina y Guatemala. 2018.



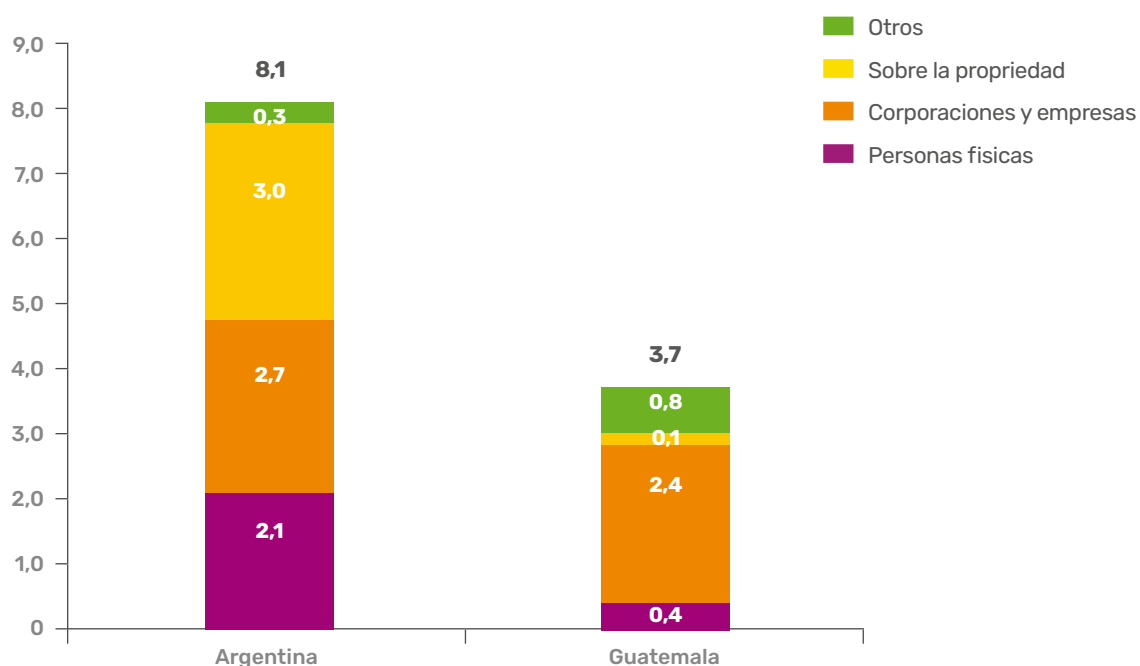
Fuente: Elaboración propia con base en información de CEPAL y OCDE.

Los impuestos que generan una mayor progresividad tributaria son los impuestos directos, los cuales alcanzan a tributar sobre las riquezas de los individuos, las propiedades inmuebles y las ganancias corporativas. Estos impuestos son progresivos porque regularmente tienen un umbral de ingresos a partir del cual se comienzan a gravar estos impuestos y, además, a medida que la riqueza individual, las propiedades o las ganancias corporativas aumentan, se pagan un mayor porcentaje sobre los mismos.

En ambos países los impuestos progresivos no alcanzan a representar un tercio del total de los ingresos (cuando los impuestos indirectos son casi la mitad de los recursos tributarios, como se viera reflejado en el Gráfico N° 6), y comprenden 8,1% del PIB en Argentina y 3,7% en Guatemala para el año 2018 (Gráfico N° 7).

Gráfico N° 7.

Participación de los distintos tipos de impuestos directos como porcentaje del PIB en Argentina y Guatemala. 2018.



Fuente: Elaboración propia con base en información de CEPAL y OCDE.

Al analizar el impuesto a la riqueza de las personas físicas, la recaudación en Guatemala es marginal, mientras en Argentina significa 2,1% del PIB, sin embargo, ambos porcentajes están muy lejos de la media de la OCDE, que en 2018 se ubicó en 8,1% del PIB.

Con relación a las corporaciones, la recaudación es de 2,7% y de 2,4% para ambos países respectivamente, y es el impuesto que más cercano se ubica en porcentaje de recaudación respecto a los países de la OCDE, que para 2018 fue de 3,1%. Si bien se pudiera desprender de lo anteriormente expuesto que la región se ubica en buenas condiciones, es en este tipo de tributación en donde toda la literatura especializada coincide en que aún se debe avanzar mucho más en la calidad y la cantidad de recursos recolectados de estos impuestos (muchos de esos trabajos fueron abordados en el apartado “El problema” de este texto, con relación a la evasión y elusión fiscal de las grandes empresas).

Por último, los impuestos sobre la propiedad en Argentina fueron de 3% para 2018, aunque como se explica en Latindadd et al (2020), estos están fuertemente sobreestimados al considerar el impuesto a los movimientos de cuentas corrientes, que explica más de la mitad del mismo. Por el lado de Guatemala, el 0,8% del PIB que recauda en impuestos a la propiedad es menos de la mitad del promedio de lo que se recauda en la OCDE: 1,9% del PIB.



La posibilidad: efectos, resultados y propuestas

Si al esfuerzo derivado de la errante o insuficiente inversión educativa se le agrega la regresividad del sistema tributario, son casi nulas las probabilidades de alcanzar el pleno ejercicio del derecho humano a la educación a este ritmo de inversión y con esta orientación de las políticas públicas. Es necesaria una transformación sustantiva, mucho más agresiva y progresiva del sistema tributario, para ampliar a largo plazo la inversión social en el sector educativo. En este sentido, se han identificado tres líneas concretas de impuestos en las cuales se debería avanzar para generar esos recursos adicionales necesarios para mejorar la situación de la educación en ALC.

- A.** Sobre las grandes riquezas de individuos¹², especialmente la no declarada.
- B.** Sobre la propiedad inmueble¹³, especialmente la subvaluada.
- C.** Sobre el abuso de las empresas y corporaciones multinacionales¹⁴.

Retomando las últimas estimaciones realizadas tanto por Latindadd, Fundación SES y la Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe (Latindadd et al, 2020) como por TJN (2020), a continuación, se presentan estimaciones de recaudación adicional potencial para Argentina y para Guatemala, si se implementaran mecanismos de tributaciones adicionales sobre esos tres segmentos.

Cuadro N° 1.

Incrementos potenciales y estimados de la recaudación a partir de la implementación de tres tipos de impuestos en Argentina y Guatemala para el año 2019.

En millones de dólares corrientes y porcentajes.

INDICADORES	ARGENTINA	GUATEMALA
PIB	449.663	76.710
A) Impuesto a la propiedad inmueble	2.248	345
B) Impuesto a las grandes riquezas de los individuos	4.000	407
C) Incremento de tributación sobre el Abuso Corporativo	2.685	37
TOTAL potencial	8.933	788
% sobre el PIB	2,0%	1,0%
Presupuesto Educativo 2019	21.563	2.297
% sobre el Presupuesto Educativo	41%	34%

Fuente: Elaboración propia con base en información de CEPAL, Ministerios de Educación de Argentina y Guatemala, TJN (2020) y Latindadd et al (2020)

¹² Como se sostiene en Latindadd et al (2020: 40), los impuestos a la riqueza escasean en ALC. Sólo algunos países como Argentina, Colombia y Uruguay aplican un gravamen a la riqueza o al patrimonio neto, su tasa es relativamente baja y recauda 0,05% del PIB regional. Para estimar el potencial se tomó la estimación realizada del impuesto a las grandes riquezas ya aprobado en Argentina, que en 2021 posiblemente recaude 4.000 millones de dólares, y para el caso de Guatemala, al no contar con estimaciones ya realizadas en el citado trabajo, se asumió un potencial de recaudación del 20% del porcentaje de recaudación del impuesto de Argentina. Es decir que, si en Argentina los impuestos a las grandes riquezas significan un potencial de recaudación de 0,89% del PIB, en Guatemala se estima un potencial de recaudación de 0,18% del PIB (el 20% de lo que recaudará en Argentina por el mismo impuesto).

¹³ Con base en Latindadd et al (2020: 36), dentro de los distintos tipos de impuestos a la propiedad, se encuentra el impuesto a la propiedad inmueble, también conocido como impuesto predial, a través del cual se tributa un porcentaje anual sobre el valor declarado de las propiedades. A pesar de tener una larga historia en tanto impuesto, su aporte en ALC es aún marginal y representa alrededor del 0,7% del PIB regional. Para esta estimación, se tomó la metodología presentada en tal informe, en donde se considera recaudar el 20% de la brecha entre el potencial total de recaudación por este impuesto y lo que efectivamente se recauda.

¹⁴ Siguiendo la metodología de cálculo y las estimaciones realizadas por TJN (2020), en ese informe se “estiman las pérdidas fiscales corporativas directas analizando el desajuste entre la ubicación de los beneficios y la ubicación de la actividad económica real productiva revelada en los datos agregados desglosados por países publicados por los miembros de la OCDE” (2020: 16). Sin embargo, como se afirma en el estudio, no es posible estimar las pérdidas fiscales corporativas indirectas a nivel nacional con la misma precisión que las directas. Por esta razón, éstas son sólo estimaciones conservadoras.

Con base en las estimaciones realizadas, se observa que Argentina tendría un potencial máximo de **recaudación adicional de 8.933 millones de dólares anuales, lo que representa 2% del PIB y un 41% del presupuesto educativo total**. De ese total, el 45% surgiría del impuesto a las grandes riquezas, el 30% al abuso corporativo y el 25% restante a la propiedad.

En el caso de Guatemala, la recaudación potencial máxima sería de 788 millones de dólares, que equivale a 1% del PIB y al 34% del presupuesto educativo. La mitad de este potencial lo explicaría un ingreso extraordinario a las grandes riquezas y un 44% a las propiedades inmuebles, siendo marginales las estimaciones de recaudación al abuso por parte de las corporaciones realizadas por TJN: 5% del total.

Tres formas de dimensionar cómo la justicia fiscal podría impactar en la inversión educativa

Para dimensionar los posibles impactos que esta recaudación adicional podría tener en el incremento del financiamiento educativo, se presentan tres escenarios con distintos porcentajes de cuanto de la recaudación potencial total podría ser destinada a incrementar la inversión educativa en Argentina y en Guatemala.

El escenario de “Máxima” contempla que la totalidad de la recaudación se utilizaría para ampliar la inversión educativa. En el escenario “Medio” se utiliza el 50% del potencial recaudador adicional. Finalmente, en el escenario “Mínimo”, del total adicional de recaudación se destina el 15% a ampliar el financiamiento educativo. El resumen de los montos adicionales y de relación respecto al PIB y sobre la inversión educativa actual se detalla en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 2.

Escenarios de incrementos y participación sobre el PIB y los presupuestos educativos en 2019 de Argentina y Guatemala.

En millones de dólares corrientes y porcentajes.

ESCENARIOS	ARGENTINA			GUATEMALA		
	Total	% PIB	% Presupuesto educativo	Total	% PIB	% Presupuesto educativo
MÁXIMA 100% del total	8.933	2,0%	41,4%	788	1,0%	34,3%
MEDIO 50% del total	4.467	1,0%	20,7%	394	0,5%	17,2%
MÍNIMO 15% del total	1.340	0,3%	6,2%	118	0,2%	5,1%

Fuente: Elaboración propia con base en información de CEPAL, Ministerios de Educación de Argentina y Guatemala, TJN (2020) y Latindadd et al (2020)

Una primera forma de ponderar los impactos que podría tener en la inversión educativa es a través de la creación de un *ingreso universal por estudiante* en edad de recibir educación inicial, primaria y secundaria.

Este ingreso universal tendría como población objetivo a más de 10 millones de estudiantes en Argentina y de 5 millones en Guatemala, y los impactos en los distintos escenarios se presentan en el Cuadro N° 3.

En Argentina, en el escenario de Máxima se llegaría a un ingreso de 68,4 dólares por estudiante por mes, lo que equivale a 1,6 Asignaciones Universales por Hijo (AUH)¹⁵, que actualmente está en funcionamiento en el país. En el escenario de Mínima, se tendría un ingreso por estudiante de aproximadamente 10 dólares al mes.

Cuadro N° 3.
Estimación de un Ingreso Universal por estudiante en Argentina y Guatemala según escenarios.
 En dólares corrientes por mes y por estudiante

INGRESO EDUCATIVO UNIVERSAL (US\$ x mes x estudiante)			
	Escenario MÁXIMA (100%)	Escenario MEDIO (50%)	Escenario MÍNIMA (15%)
Argentina	68,4	34,2	10,3
Guatemala	11,2	5,6	1,7

Fuente: Elaboración propia con base en información de CEPAL, Ministerios de Educación de Argentina y Guatemala, TJN (2020) y Latindadd et al (2020)

En el caso de Guatemala, en el Escenario de Máxima se podría destinar el equivalente a 11,2 dólares por estudiante por mes y en el de Mínima, algo menos de 2 dólares.

Con base en el ICEFI (2020), en 2020 se necesitaba una inversión cercana a los 3 mil millones de dólares, equivalente a 3,58% del PIB, para disponer de una renta básica para hogares con niñas, niños y adolescentes. La recaudación adicional estimada en el escenario de Máxima podría aportar 29% de los recursos necesarios para llegar a universalizar la renta básica propuesta en ICEFI (2020)

Una segunda forma de ponderar los impactos es estimar el *incremento en la inversión anual por estudiante*. Es decir, qué tipo de refuerzo presupuestario implicaría tener una potencial inversión adicional derivada de la recaudación potencial estimada en este informe, a partir de las tres fuentes identificadas: grandes riquezas, propiedad inmueble y abuso corporativo.

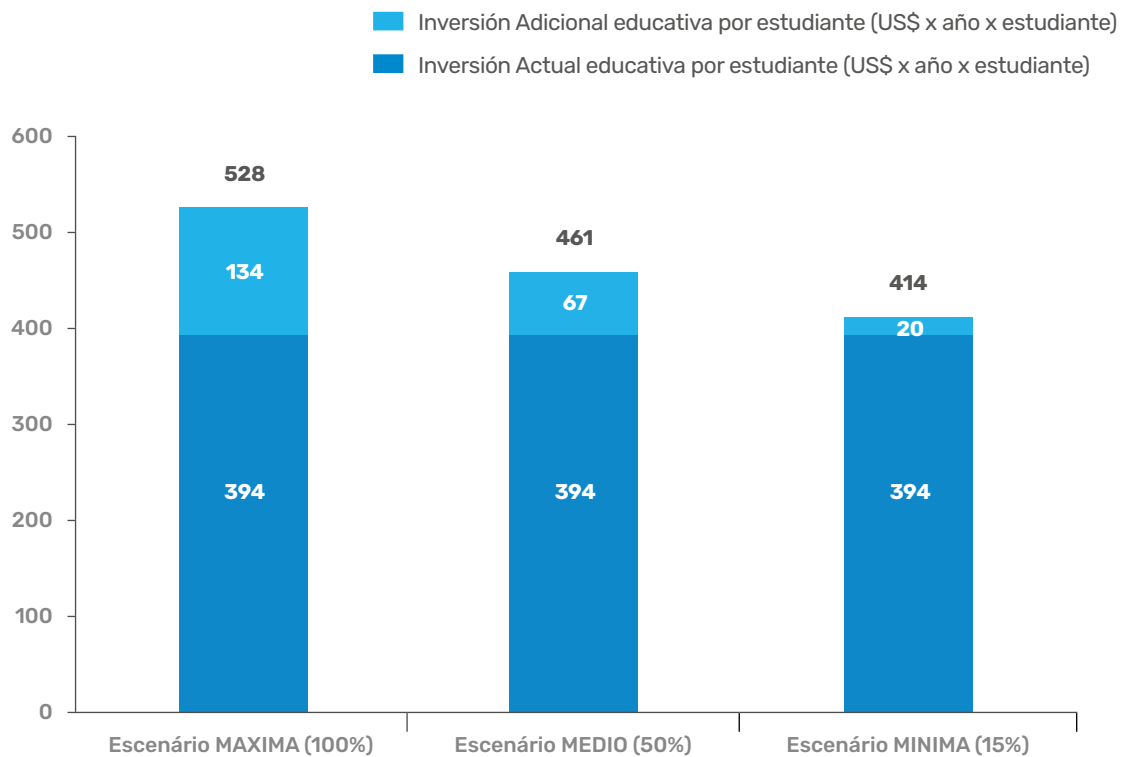
Para el caso de Guatemala, si la inversión actual por estudiante es de 394 dólares anuales, en el escenario de Máxima esta podría llegar hasta los 528 dólares anuales (al adicionarse una inversión de 134 dólares), lo que significa un incremento de 34% sobre la inversión actual (Gráfico N° 8).

En el escenario Medio, la inversión adicional por estudiante sería de 67 dólares, para llegar a 461 dólares anuales (+17%) y en el Mínimo, se adicionarían 20 dólares anuales por estudiante, significando una inversión mayor de 5%.

Gráfico N° 8.

Guatemala, inversión actual y adicional por estudiante según escenarios.

En dólares corrientes, por año y por estudiante.



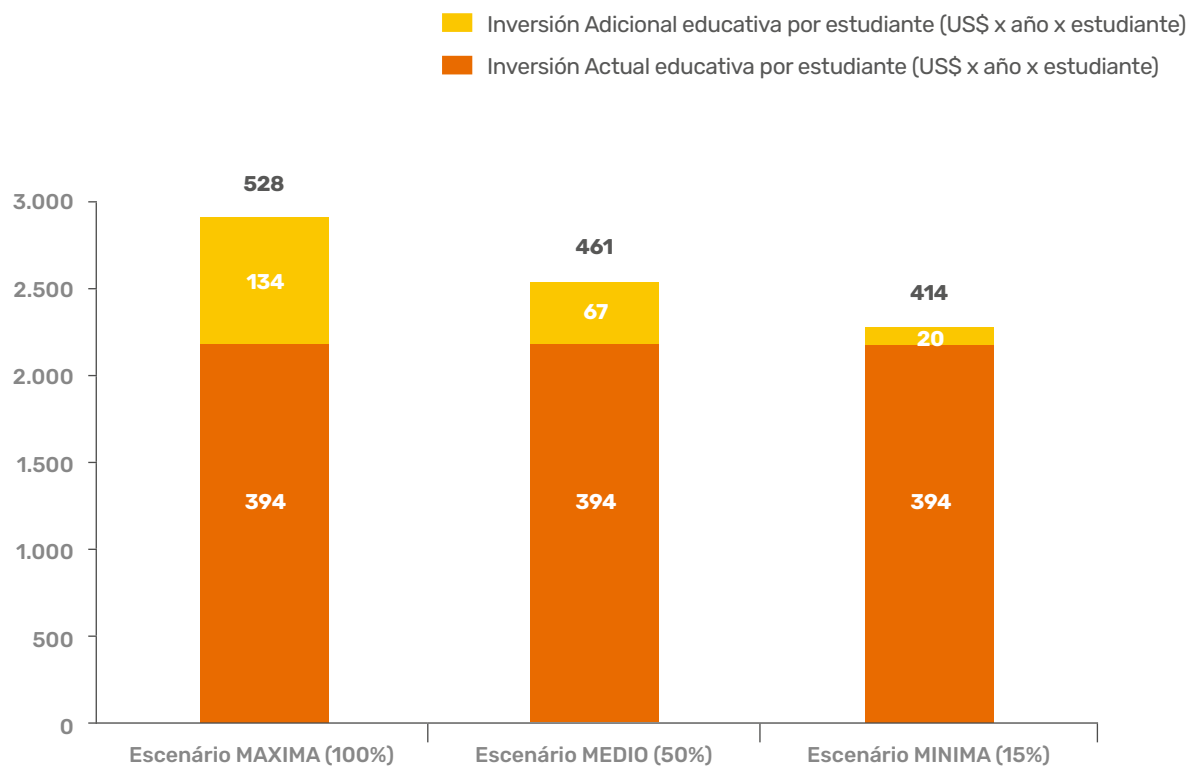
Fuente: Elaboración propia con base en información de CEPAL, Ministerios de Educación de Guatemala, TJN (2020) y Latindadd et al (2020)

Por el lado de Argentina, si **la inversión actual es de 1.981 dólares anuales por estudiante, en el escenario de Máxima se produciría un incremento de 41% hasta alcanzar los 2.802 dólares anuales**, en el Medio el incremento sería de 21% y en el Mínimo, se llegaría hasta los 2.104 dólares anuales, representando un incremento de 6% (Gráfico N° 9).

Gráfico N° 9.

Argentina, inversión actual y adicional por estudiante según escenarios.

En dólares corrientes, por año y por estudiante.



Fuente: Elaboración propia con base en información de CEPAL, Ministerios de Educación de Argentina TJN (2020) y Latindadd et al (2020)

Por último, una tercera forma de estimar los significativos impactos que el incremento de la recaudación tiene en la inversión educativa es asignar los recursos a nuevas posiciones docentes, identificados en el Cuadro N° 4.

Cuadro N° 4.
Estimación de la cantidad de docentes anuales adicionales según escenarios, en cantidades anuales.

CANTIDAD DE DOCENTES ANUALES EXTRAS			
	Escenario MÁXIMA (100%)	Escenario MEDIO (50%)	Escenario MÍNIMA (15%)
Argentina	859.836	429.918	128.975
Guatemala	80.199	40.100	12.030

Fuente: Elaboración propia con base en información de CEPAL, Ministerios de Educación de Argentina y Guatemala, TJN (2020) y Latindadd et al (2020).

En efecto, este trabajo ha buscado contribuir a la discusión actual sobre los FFI, comprendiendo las estrechas vinculaciones entre la justicia fiscal y el financiamiento educativo.

Más allá de las estimaciones realizadas sobre los potenciales de recaudación derivados de los tres tipos de tributos aquí analizados, los cuales podrían cambiar, y del posible destino de los mismos, que podrían ser otros, se ha puesto en evidencia y se ha asistido a visibilizar el orden de magnitud del problema, de las dificultades, pero también de las posibles propuestas para mejorar el actual insuficiente estado de situación de la inversión educativa para cumplir con el ejercicio pleno del derecho humano a la educación, y mejorar el acceso y la calidad educativa en la región.

La introducción de este trabajo iniciaba con una recurrente pregunta que muchos de los funcionarios y funcionarias formulan al **dialogar sobre la posibilidad de incrementar la inversión educativa: “Y... ¿de donde quieren que salga el dinero?”**

A esta altura, no quedan dudas sobre la necesidad de revisar el sistema tributario, de avanzar hacia modelos fiscales progresivos, los cuales se centren cada vez más en los potenciales de recaudación sobre las grandes riquezas, los bienes inmuebles y el abuso corporativo, en tanto una fuente sustantiva para mejorar la educación en nuestra región.

Ahora si, la pregunta tiene respuesta: **“el dinero debe salir de una mayor justicia fiscal”.**

Bibliografía

Baker, R. W. (2005). *Capitalism's Achilles heel: Dirty money and how to renew the free-market system*. John Wiley & Sons.

Banco Mundial (2017). *Domestic Resource Mobilization (DRM) and Illicit Financial Flows (IFFs)*. Documento de Trabajo. Washington DC. Disponible en: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/877291492623853466/domestic-resource-mobilization-drm-and-illicit-financial-flows-iffs-board-update>

CEPAL (2017). *Flujos financieros ilícitos en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40921-flujos-financieros-ilicitos-america-latina-caribe>

CEPAL (2019). *Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe*. CEPAL. Santiago de Chile. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44787-incentivos-fiscales-empresas-america-latina-caribe>

CEPAL (2020). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2019. Políticas tributarias para la movilización de recursos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Santiago de Chile, CEPAL. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45730-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2020-la-politica-fiscal-la-crisis-derivada>

CLADE (2020). *“El derecho a la educación en América Latina y el Caribe. De la garantía del derecho al cumplimiento del ODS4 en el siglo XXI: políticas, sentidos y disputas”*. Documento de trabajo. San Pablo. Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE). Disponible en: https://redclade.org/wp-content/uploads/Informe_ODS_v10-1.pdf

Cobham, A. (2014). *Benefits and Costs of the IFF Targets for the Post-2015 Development Agenda*. Disponible en: <https://www.copenhagenconsensus.com/sites/default/files>

Cobham, A., & Janský, P. (2018). “Global distribution of revenue loss from corporate tax avoidance: re-estimation and country results”. *Journal of International Development*, 30(2), 206-232.

Cobham, A., & Janský, P. (2020). *Estimating Illicit Financial Flows: A Critical Guide to the Data, Methodologies, and Findings*. Oxford University Press.

Christian Aid, Fundación SES y Centre for Budget and Governance Accountability (2019). *Atrapados en las finanzas ilícitas: Cómo las prácticas fiscales y comerciales abusivas perjudican los derechos humanos*. Documento de trabajo elaborado por Dr Matti Kohonen (lead author), Abena Yirenkyiwa Afari, Prof Attiya Waris, Marcos Lopes-Filho, Mike Lewis, Neeti Biyani, Sakshi Rai, Tomás Julio Lukin, Dr Uddhab Pyakurel. Disponible en: <https://financialtransparency.org/reports/trapped-illicit-finance-abusive-tax-trade-practices-harm-human-rights/>

Crivelli, E., de Mooij, R., & Keen, M. (2016). Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries. *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, 72(3), 268–301.

FTC (2017). *¿Quién pone las reglas sobre los Flujos Financieros Ilícitos? Seis Instituciones Financieras de las que nunca oíste hablar ...* Policy Brief. FTC, Washington DC. Disponible en: https://financialtransparency.org/wp-content/uploads/2017/04/FebruaryReport_ES.pdf

Fundación SES (2020). *El Derecho a la educación en números: ¿cuál es la inversión necesaria para cumplirlo en los próximos 10 años?* Documento de Trabajo. Buenos Aires. Fundación SES, UNICEF y UNESCO. Buenos Aires. Disponible en: https://www.fundses.org.ar/sites/default/files/el_derecho_a_la_educacion_en_numeros_1.pdf

GFI (2019). *Illicit Financial Flows to and from 148 Developing Countries: 2006–2015*. Documento de Trabajo de GFI. Washington DC. Disponible en: <https://gfintegrity.org/report/2019-iff-update/>

ICEFI (2020). *Cumplirle a las niñas, niños y adolescentes Una propuesta de inversión pública en niñez y adolescencia (2020–2023) para avanzar en la Agenda ODS*. Ciudad de Guatemala. Disponible en: https://icefi.org/sites/default/files/cumplirle_a_las_ninas_ninos_y_adolescentes._ipna-ods.pdf

ICRICT (2018). *Una hoja de ruta para mejorar las reglas de tributación de las multinacionales. Un futuro más justo para la tributación mundial*. Documento de Trabajo. Disponible en: <https://static1.squarespace.com/static/5a0c602bf43b5594845abb81/t/5a7900599140b7833060e4b8/1517879398764/ICRICT+Unitary+Taxation+SPANISH+Feb2018.pdf>

Kar, D. y Leblanc, B. (2013). *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002– 2011*. Washington, DC: Global Financial Integrity. Washington DC. Disponible en: https://secureservercdn.net/45.40.149.159/34n.8bd.myftpupload.com/wp-content/uploads/2014/05/Illicit_Financial_Flows_from_Developing_Countries_2002-2011-HighRes.pdf

Kar, D. y Cartwright-Smith, D. (2010). *Illicit Financial Flows from Africa: Hidden Resource for Development*. Washington, DC: Global Financial Integrity. Disponible en: <https://gfinegrity.org/report/briefing-paper-illicit-flows-from-africa/>

Latindadd (2017). *Privilegios a cambio de nada Incentivos Fiscales de las Transnacionales en Nuestra América*. Documento de Trabajo elaborado por Rodolfo Bejarano Bernal para Latindadd. Lima. Disponible en: http://www.latindadd.org/wp-content/uploads/2018/06/latindadd_privilegios-a-cambio-de-nada.pdf

Latindadd (2020). “El rol de la banca financiera en América Latina como facilitador de los Flujos Financieros Ilícitos”. Kit de Herramientas sobre Flujos Financieros Ilícitos: Módulo 5. FTC. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/10sdv3GkapWrldmzjBuoldzz12P63unnh/view>

Latindadd, Fundación SES y Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe (2020). *Ahora o nunca. Impuestos a la riqueza y las grandes fortunas en América Latina y el Caribe*. Documento de trabajo. Lima. Latindadd, Fundación SES y Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe. Disponible en: <http://impuestosala-riqueza.org/wp-content/uploads/2020/12/Informe-Impuestos-a-la-Riqueza.pdf>

López, R. y Sturla, G. (2020). “Hiperfortunas y superricos: ¿por qué tiene sentido un impuesto al patrimonio?”. En Revista de la CEPAL N° 132, diciembre de 2020, pp. 239-261. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46834/RVE132_Lopez.pdf

OCDE (2019). *Illicit financial flows from developing countries: measuring OECD responses*. Documento de Trabajo. Ginebra. Disponible en: https://www.oecd.org/corruption/Illicit_Financial_Flows_from_Developing_Countries.pdf

OXFAM (2020). *¿Quién paga la cuenta? Gravar la riqueza para enfrentar la crisis de la COVID- 19 en América Latina y el Caribe*. Documento de Trabajo. Disponible en: <https://www.oxfam.org/es/informes/quien-paga-la-cuenta-gravar-la-riqueza-para-enfrentar-la-crisis-de-la-covid-19-en-america>

TJN (2020). *El Estado de la Justicia Fiscal 2020: La justicia fiscal en tiempos de la Covid-19*. Documento de Trabajo de TJN. Disponible en: https://taxjustice.net/wp-content/uploads/2020/11/The_State_of_Tax_Justice_2020_SPANISH.pdf

UNECA (2015). *Illicit financial flows: report of the High Level Panel on illicit financial flows from Africa*. Addis Ababa. © UN.ECA. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10855/22695>

Av. Professor Alfonso Bovero, 430, sala 10
CEP 01254-000 São Paulo - SP Brasil
Teléfono: (55-11) 3853-7900
clade@redclade.org
www.redclade.org



Campaña
Latinoamericana
**por el Derecho
a la Educación**