

**DOSSIER**

PARAÍSOS FISCALES O PARAÍSOS FEMINISTAS



*Fátima Pecci Carou. Las otras en los pliegues de la historia (detalle). 2019*

# JUSTICIA FISCAL FEMINISTA

## A FEMINIST FISCAL JUSTICE

**Magdalena Rua**

**UBA-CLACSO**

*Profesora en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.*

Contacto: [magdalenarua@hotmail.com](mailto:magdalenarua@hotmail.com)

**RESUMEN****PALABRAS CLAVE***Impuestos**Sistema tributario**Desigualdad*

*El sistema tributario nacional y el internacional no tienen un efecto neutral en materia de género. En la actualidad, repercuten ampliando desigualdades, cuando podrían contribuir a corregir las brechas de género. La política fiscal con perspectiva de género debe incluir una política tributaria que provea la justicia fiscal necesaria para reducir las desigualdades de género.*

**ABSTRACT****KEYWORDS***Taxes**Tax system**Inequality*

*The national and international tax systems do not have a gender-neutral effect. Currently, they have repercussions by widening inequalities, when they could contribute to correcting gender gaps. Fiscal policy with a gender perspective must include a tax policy that provides the necessary fiscal justice to reduce gender inequalities.*

### El sistema tributario internacional: divergencia global que acrecienta desigualdades

Los problemas de la tributación internacional y del sistema financiero global impactan sobre la desigualdad de género a través de distintos canales.

Primero, la fuga de capitales, la evasión fiscal internacional, la opacidad del sistema tributario y financiero global afectan negativamente la distribución primaria del ingreso (es decir, la distribución del ingreso en la cadena de producción). Impiden un mejor desempeño de la economía en general, alteran el crecimiento y la inversión, y provocan escenarios de inestabilidad macroeconómica. Impactan severamente sobre la estructura social, mejorando la situación de los estratos de mayores ingresos y ampliando las brechas de desigualdades sociales existentes. Considerando la mayor proporción de mujeres entre las personas que se encuentran por debajo de la línea de pobreza y la sobrerrepresentación de mujeres en los sectores de menores ingresos, con desempleo y subempleo, la justicia fiscal es también justicia de género.

Segundo, los flujos financieros ilícitos y la evasión fiscal internacional reducen la recaudación tributaria y afectan la distribución secundaria del ingreso (es decir, la que se realiza el Estado a partir de su intervención), alterando las políticas públicas orientadas hacia la igualdad de género, los recursos destinados al cumplimiento de los derechos de las mujeres y el financiamiento de la política social, que impacta en la feminización de la pobreza.

Tercero, los flujos financieros ilícitos también involucran actividades ilícitas que afectan directamente a las mujeres, como el delito de trata. Las actuales condiciones del sistema financiero y tributario internacional permiten la realización de estos crímenes y brindan las facilidades necesarias para la posterior obtención de un beneficio económico. En las últimas décadas, las estadísticas disponibles muestran que los flujos financieros ilícitos desde los países periféricos han crecido de manera acelerada en el marco del proceso de financierización y mundialización financiera de la economía global<sup>1</sup>.

El término “flujos financieros ilícitos” refiere no solamente a flujos que provienen de actividades criminales, tales como narcotráfico, trata de personas, por ejemplo, sino también a flujos cuyo origen no es delictivo pero que están asociados a elusión o evasión fiscal, o bien fueron transferidos y/o utilizados contrariando la normativa vigente.

---

<sup>1</sup> Véase Global Financial Integrity (2015) *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2004-2013*. Dev Kar y Joseph Spanjers. Disponible en: [https://secureservercdn.net/50.62.198.97/34n.8bd.myftpupload.com/wp-content/uploads/2015/12/IFF-Update\\_2015-Final-1.pdf?time=1639748921](https://secureservercdn.net/50.62.198.97/34n.8bd.myftpupload.com/wp-content/uploads/2015/12/IFF-Update_2015-Final-1.pdf?time=1639748921)

Los países periféricos ven drenar miles de millones de dólares por año en materia de fuga de capitales, evasión fiscal y flujos financieros ilícitos, predominantemente asociados a maniobras de evasión y elusión fiscal internacional, realizadas por empresas multinacionales y grandes grupos económicos locales. Entre 1980 y 2017 se estiman más de 2 billones de dólares de fuga de divisas proveniente de solamente 6 países de América Latina: Argentina, Brasil, México, Venezuela, Chile y Colombia.

En el caso de Argentina, se calcula un promedio anual de fuga de capitales de residentes, entre 2008 y 2017, de 13.000 millones de dólares<sup>2</sup> y un promedio anual de salidas por manipulación del comercio exterior -estimadas por Global Financial Integrity (GFI)<sup>3</sup>-, entre 2008 y 2017, de 14.500 millones de dólares. En total, los flujos promedio que drenan anualmente de la Argentina suman alrededor de 27.500 millones de dólares.

La contrapartida de la pobreza y la desigualdad es la concentración de la riqueza. Por eso, para descifrar las violencias que las mujeres, lesbianas, travestis y trans viven en su vida cotidiana es necesario apuntar directamente a quienes se apropian de su riqueza, reducen sus ingresos y las empobrecen día tras día (Luci Cavallero<sup>4</sup>). Las responsables son, fundamentalmente, las grandes corporaciones.

La constante salida de flujos financieros a la que está sometida la Argentina hace varias décadas solamente es posible gracias a la existencia de un mercado de servicios *offshore*, cuyo éxito se basa en la opacidad del sistema financiero y el secreto del sistema tributario internacional, que otorga un rol central a las guaridas fiscales, y a los esquemas de planificación impositiva y financiera que permiten el ocultamiento de beneficiarios finales a través de estructuras e instrumentos opacos.

La planificación tributaria agresiva o abusiva es una práctica expandida, que incluye la explotación de convenios tributarios y vacíos legales en la legislación tributaria, la utilización de guaridas fiscales y múltiples maniobras de elusión fiscal de personas y empresas, tales como la constitución de empresas fantasmas o estructuras jurídicas variadas con la finalidad de evitar el pago de impuestos y la manipulación de los precios de transferencia (de las operaciones intragrupo). Las familias ricas y las más grandes empresas suelen contar con múltiples asesores financieros, contables, impositivos y

---

<sup>2</sup> Veáse <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/16029/2/TFLACSO-2019MBR.pdf>

<sup>3</sup> Veáse <https://secureservercdn.net/45.40.149.159/34n.8bd.myftpupload.com/wp-content/uploads/2020/03/GFI-Trade-IFF-Report-2020-Final.pdf?time=1585144671>

<sup>4</sup> Veáse <https://www.tiempoar.com.ar/nota/niunamenos-la-agenda-feminista-el-fmi-y-los-grupos-economicos>

legales (conocidos como “facilitadores”), que proporcionan esquemas complejos y estructuras sofisticadas en guaridas fiscales que permiten reducir la carga tributaria. Por su parte, el término “guaridas fiscales” deviene de la traducción literal del inglés “*tax havens*” y que, lejos de representar una connotación positiva, refiere a jurisdicciones que constituyen grandes agujeros negros hacia donde se canalizan los flujos financieros ilícitos, asociados a actividades criminales y a actividades lícitas vinculadas a la evasión fiscal. Estas jurisdicciones se caracterizan no solamente por su baja o nula tributación, sino también por brindar opacidad. Entre otros beneficios, suelen contar con legislaciones comerciales flexibles, pocos requerimientos contables, normas laxas de constitución y funcionamiento de las sociedades, instrumentos financieros o estructuras legales desreguladas, obstáculos al intercambio de información, inexistencia de registros públicos de beneficiarios finales de empresas, cuentas e inversiones financieras (Rúa, 2014)<sup>5</sup>.

Los países centrales y jurisdicciones bajo influencia de los primeros constituyen las principales guaridas fiscales del mundo, presentando los más altos niveles de opacidad<sup>6</sup> y esquemas abusivos de elusión fiscal<sup>7</sup>. Entre las guaridas fiscales más importantes, se destacan tres grupos, en línea con la clasificación que realiza Nicholas Shaxson (2014<sup>8</sup>): las guaridas fiscales europeas (Suiza, Luxemburgo, Alemania, Holanda, entre otros); Reino Unido y su red de jurisdicciones *offshore* (dependencias de la Corona, territorios de ultramar, miembros de la Mancomunidad Británica y otros Estados soberanos con fuertes lazos históricos con Inglaterra, como Hong Kong y Singapur); y Estados Unidos y una pequeña red satélite de ultramar (que incluye a Panamá).

También la OCDE<sup>9</sup> ha identificado con el término de “centros de inversión” a aquellas jurisdicciones que poseen un nivel de flujos financieros externos exagerados, provenientes de inversión extranjera directa (IED) con niveles por encima del 150% del PIB de cada una de esas jurisdicciones. Éstas son: Bahamas, Barbados, Bermudas, Islas Vírgenes Británicas, Islas Caimán, Chipre, Gibraltar, Guernsey, Hong Kong, China, Hungría, Irlanda, Isla de Man, Jersey, Liberia, Luxemburgo, Malta, Islas Marshall,

<sup>5</sup> Magdalena Rúa, *Fuga de capitales V. Argentina, 2014. Los ‘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](http://www.iade.org.ar/system/files/dt60-version_web.pdf)

<sup>6</sup> Financial Secrecy Index, 2020: <https://fsi.taxjustice.net/en/introduction/fsi-results>

<sup>7</sup> Corporate Tax Haven Index, 2021: <https://cthi.taxjustice.net/en/>

<sup>8</sup> SHAXSON, N. (2014) *Las islas del tesoro: los paraísos fiscales y los hombres que se robaron el mundo*. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica, 2014.

<sup>9</sup> Véase <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/corporate-tax-statistics-second-edition.pdf>

Mauricio, Mozambique, Países Bajos, Singapur y Suiza. Dichos territorios también suelen ser considerados como guaridas fiscales por muchos especialistas en impuestos. En estas jurisdicciones, la OCDE detectó que las ganancias declaradas por las multinacionales son desproporcionadas y podría inferirse la utilización de estructuras de planificación fiscal abusiva.

Entre ellas, hay algunas que directamente ofrecen cero impuestos a las corporaciones: Islas Vírgenes Británicas; Islas Turcas y Caicos; Guernsey; Isla de Man; Jersey; Islas Caimán; Anguila; Emiratos Árabes Unidos; Baréin; Bahamas; Bermudas. En otros casos, si bien poseen alícuotas impositivas reglamentarias (para empresas), las alícuotas efectivas más bajas que las empresas han conseguido tributar en estos países son prácticamente nulas. Es el caso de Países Bajos, Luxemburgo, Hong Kong, Suiza, Singapur e Irlanda, los cuales poseen tasas impositivas corporativas por ley que van entre el 12,5% y el 26%, pero las tasas más bajas disponibles van entre 0% y 2,6% (Tax Justice Network, tasas impositivas a mayo de 2019).

Ahora bien, la política tributaria debe contribuir a enfrentar las actuales condiciones de desigualdad y las brechas de género existentes. De no adoptarse una política tributaria justa que avance sobre la regresividad del sistema y la reducción de la evasión fiscal, las desigualdades de género y sociales crecerán cada vez más a la luz de las crisis sociales que padecen los países de América Latina.

En los últimos años, las mujeres fueron las más golpeadas por los trastornos sociales y económicos provocados por la pandemia. El aumento del desempleo y la pobreza impactó de manera desproporcionada en las mujeres (porque están sobrerrepresentadas en estos segmentos), siendo ellas las que pagaron los costos de la crisis, aunque en su lugar debieran haber pagado los *campeones de la evasión fiscal*, las empresas multinacionales y personas de altos ingresos (Magdalena Sepúlveda, 2020<sup>10</sup>). La carga económica de la crisis no debe recaer desproporcionadamente sobre las personas y grupos vulnerados, como las mujeres y niñas. Por el contrario, los esfuerzos deberían canalizarse en otros sectores, históricamente privilegiados.

La política tributaria doméstica. Sesgos de género implícitos y explícitos.

---

<sup>10</sup> Veáse <https://www.commondreams.org/views/2020/08/19/women-and-girls-should-not-pay-bill-pandemic#>

En este marco, resulta necesario adoptar una política tributaria justa y feminista, y avanzar hacia un camino de desarrollo económico sostenible que garantice el cumplimiento universal de los derechos económicos, sociales y culturales, y, conjuntamente, promueva la igualdad de género.

El sistema impositivo, además de cumplir la función de financiar al Estado y a la política social (incluida la de género), posee un rol relevante como nivelador de la estructura social, no solamente a través de la redistribución de ingresos, sino también de gravámenes con carácter progresivo a los estratos sociales de mayor nivel de ingresos y riqueza.

En este sentido, es importante señalar el sesgo de género implícito que persiste en nuestro sistema tributario doméstico. Las mujeres se ven afectadas por la regresividad que invade al conjunto del régimen impositivo, que impone una mayor presión fiscal sobre los sectores con menores ingresos y riqueza y, en general, con menores herramientas para aprovechar beneficios, exenciones y eludir el pago de impuestos. En 2019, en Argentina, el 52,2% de los ingresos tributarios provinieron de impuestos sobre bienes y servicios, mientras que, por ejemplo, en los países OCDE, el porcentaje promedio en ese mismo período representó el 32,6%.<sup>11</sup> Asimismo, en nuestro país, durante 2021 el impuesto sobre los bienes personales representó el 2% de la recaudación neta total y los impuestos provinciales sobre la propiedad equivalieron al 3,6%.<sup>12</sup> A lo largo de la historia argentina, la importancia de los impuestos al patrimonio ha sido insignificante, a pesar de ser éstos los tributos reconocidos por excelencia como los mejores distribuidores de riqueza.

El sistema tributario local se nutre en mayor medida de impuestos al consumo, como el IVA, cuya regresividad es altamente dañina puesto que tiene mayor impacto sobre los sectores sin capacidad de ahorro y con menores ingresos, que son, en mayor medida, mujeres. Como ya se ha mencionado, las mujeres están sobrerrepresentadas entre los sectores de menores ingresos, y están más expuestas a la subocupación y desocupación. La regresividad del sistema favorece la acumulación de riqueza de los deciles de ingresos más altos de la sociedad, profundizando las desigualdades existentes. Frente al fenómeno conocido como “feminización de la pobreza” que refiere a la preponderancia de las mujeres entre la población por debajo de la línea de la pobreza, puede observarse el efecto contrapuesto, a través del cual la propiedad de las grandes

<sup>11</sup> Veáse [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RS\\_GBL](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RS_GBL)

<sup>12</sup> Veáse <https://www.argentina.gob.ar/economia/ingresospublicos/recaudaciontributaria>

fortunas y la riqueza se encuentra en manos de varones. Según la información publicada por AFIP para el año 2018, el 72% de la riqueza patrimonial de los residentes es declarado por los varones en sus declaraciones juradas de bienes personales (Camila Baron y Magdalena Rúa, 2020)<sup>13</sup>, lo que señala la existencia de una importante brecha patrimonial, entendida como el diferencial de patrimonio entre varones y mujeres (Julia Strada y Hernán Letcher, 2020)<sup>14</sup>. Con la aplicación por única vez del “impuesto a las grandes fortunas” en 2021 (“aporte solidario y extraordinario”), también se hizo visible la masculinización de la riqueza, dado que el 76% de los bienes de aquel impuesto fueron declarados por hombres (Natalí Riso, 2021)<sup>15</sup>.

En el caso del impuesto a las ganancias y el impuesto sobre los bienes personales, si bien funcionan como regímenes de tributación individual (es decir, hombres y mujeres de una unidad familiar deberían declarar por separado), persisten sesgos de género explícitos en la ley, es decir, normas que otorgan a mujeres y hombres una categorización y un tratamiento diferente. Un claro ejemplo de este tipo de sesgos explícitos es el artículo 18 de la ley del impuesto sobre los bienes personales, que atribuye al cónyuge varón el patrimonio conjunto de ambos: “ARTICULO 18 — En el caso de patrimonios pertenecientes a los componentes de la sociedad conyugal, corresponderá atribuir al marido además de los bienes propios, la totalidad de los que revisten el carácter de gananciales...”.

Además, lo anterior coexiste con otros sesgos implícitos, tales como las deducciones por cónyuge o pareja conviviente. Más allá de que en nuestro sistema las deducciones se aplican para mujeres y hombres por igual, éstas siempre implican un sesgo implícito de género. Debido a los roles de género y la división sexual del trabajo, y dado que se deduce al cónyuge sin ingresos formales, en la inmensa mayoría de los casos son las mujeres las que son deducidas, y, por lo tanto, quien se beneficia de la deducción es el hombre; además de que estas deducciones parten de la premisa de que el cónyuge que no trabaja de manera remunerada supone una “carga” (Oxfam, 2014)<sup>16</sup>. Estas deducciones en el sistema doméstico se llaman “cargas de familia”, cuando, en efecto, las

<sup>13</sup> Veáse <http://revistabordes.unpaz.edu.ar/del-aporte-solidario-a-la-reforma-tributaria/>

<sup>14</sup> Veáse [https://mcusercontent.com/e9c6f62a4dc825f6a9dab4e88/files/65502626-69e9-4865-a0fc-f018ad5e31e9/2020.09.30\\_Econom%C3%ADa\\_con\\_perspectiva\\_de\\_g%C3%A9nero\\_de\\_la\\_brecha\\_salarial\\_a\\_la\\_brecha\\_patrimonial\\_CEPA.pdf](https://mcusercontent.com/e9c6f62a4dc825f6a9dab4e88/files/65502626-69e9-4865-a0fc-f018ad5e31e9/2020.09.30_Econom%C3%ADa_con_perspectiva_de_g%C3%A9nero_de_la_brecha_salarial_a_la_brecha_patrimonial_CEPA.pdf)

<sup>15</sup> Veáse <https://www.pagina12.com.ar/343859-propiedad-de-la-riqueza-con-desigualdad-de-genero>

<sup>16</sup> Veáse <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/331784/dp-adjusting-the-lens-lac-fiscal-policy-gender-260914-es.pdf;jsessionid=FC1105AFC9E413266931A001A7E8140E?sequence=1>

estadísticas oficiales demuestran que las mujeres aportan a la unidad familiar a través del trabajo no remunerado.

La última reforma del impuesto a las ganancias incorporó algunos aspectos positivos en materia de género y diversidad. Por ejemplo, se incorporaron deducciones de gastos de guardería. El reintegro por gastos de guardería por hijos de hasta 3 años queda excluido del gravamen del impuesto a las ganancias, lo cual es un avance para los derechos de las mujeres, dado que las estadísticas demuestran que son ellas las que se encargan en mayor medida de las tareas de cuidados. También se amplió la deducción del/la concubino/a a cargo del/ la contribuyente sin requerimiento del acta de matrimonio. Esto representa un avance en materia de diversidad, ya que anteriormente solo podía deducirse el cónyuge de acuerdo a la ley.

La legislación debe ir incorporando modificaciones con perspectiva de género, con el objetivo de mejorar la situación de las mujeres. Agustina O’Donnell (2020)<sup>17</sup> cuestiona el tratamiento fiscal de los fondos originados en actividades como la trata y la explotación de mujeres con fines sexuales e insta a pensar al derecho tributario bajo una óptica de derechos humanos. La ley del impuesto a las ganancias actualmente establece la prohibición para deducirse del impuesto aquellas “pérdidas generadas por o vinculadas con operaciones ilícitas”. Sin embargo, las actividades ilícitas no arrojan ganancias, de allí resultan fondos ilícitos. Los flujos originados en actividades ilícitas no pueden ser considerados ganancias, dado que no son ingresos lícitos, y menos concebible es la idea de que puedan ser considerados gravables aquellos ingresos que provienen de delitos que tienen un impacto directo sobre los derechos humanos, como ser la trata y la explotación de mujeres con fines sexuales.

Pensar en un sistema tributario progresivo que imponga mayores tributos sobre los grandes grupos económicos y las personas más ricas de la Argentina, equivale a un sistema tributario que avanza resolviendo inequidades estructurales, como la desigualdad de género. Los impuestos pueden transformarse en una herramienta distributiva, y lo logran cuando mejoran la inequitativa distribución del ingreso y la riqueza, protegiendo

---

<sup>17</sup> Véase <http://www.saij.gov.ar/agustina-odonnell-casos-trata-explotacion-mujeres-fines-sexuales-dinero-huele-tratamiento-fiscal-fondos-originados-actividades-violan-derechos-humanos-dacf200198-2020-09-25/123456789-0abc-defg8910-02fcanirtcod?&co=16&f=Total%7CFecha%7CEstado%20de%20Vigencia%5B5%2C1%5D%7CTema/Derecho%20tributario%20y%20aduanero%5B3%2C1%5D%7COrganismo%5B5%2C1%5D%7CAutor%5B5%2C1%5D%7CJurisdicci%F3n%5B5%2C1%5D%7CTribunal%5B5%2C1%5D%7CPublicaci%F3n%5B5%2C1%5D%7CColecci%F3n%20tem%E1tica%5B5%2C1%5D%7CTipo%20de%20Documento/Doctrina&t=421>

a la población más vulnerable, y cuando contribuye a transformar las inequitativas relaciones de género existentes (Natalia Gherardi y Corina Rodríguez Enríquez, 2008) <sup>18</sup>. Dicho lo anterior, resulta vital refundar la estructura del sistema tributario, de modo de impulsar un aumento de la progresividad que conlleve a mayores niveles de equidad. Un aspecto que no puede omitirse es el peso prácticamente nulo de los impuestos patrimoniales sobre la recaudación nacional, los cuales representan uno de los instrumentos más efectivos en términos distributivos en la Argentina (junto con el impuesto a las ganancias y los derechos de exportación), ya que recaen directamente sobre los sectores de mayores ingresos.

A pesar de que los residentes argentinos atesoran un enorme cúmulo de excedente en el exterior, una gran porción de esos activos no es declarada, según la información disponible en organismos oficiales. El sector privado en Argentina -se infiere que en su mayoría varones-, posee 431.000 millones de dólares de activos externos, según estimaciones alternativas a la oficial, basadas en el Método residual de la Balanza de pagos.

Así, es necesario ampliar la tributación sobre las ganancias y riquezas de los estratos más elevados y de las grandes empresas, delinear un instrumento de tributación permanente sobre las grandes fortunas para mejorar la estructura tributaria de manera definitiva, restablecer el impuesto a la herencia (derogado por la dictadura de 1976) y a la transferencia gratuita de bienes con carácter nacional, y combatir la evasión fiscal transnacional. Será fundamental operar en los dos planos de la distribución, la “primaria” y la “secundaria” (Jorge Gaggero<sup>19</sup>), la primera que resulta de la interacción de los mercados, la sociedad y el Estado, y la segunda que refiere a la recaudación impositiva y a la asignación del gasto público.

Asimismo, constituye un grave error que la política tributaria en crisis suela enfocarse en reducir la presión fiscal o en condonar impuestos a las grandes empresas para favorecer la inversión. La experiencia demuestra que ese tipo de políticas favorables a los grandes grupos empresarios no acarrearán los resultados económicos ni sociales deseados. Será necesario abordar el drástico problema de la evasión y elusión fiscal de las empresas multinacionales y grupos económicos locales, y de las personas de altos patrimonios e ingresos, así como dotar de mayor progresividad al sistema tributario

---

<sup>18</sup> Veáse <http://www.ciepp.org.ar/images/ciepp/docstrabajo/doc%2067.pdf>

<sup>19</sup> Veáse <http://www.iade.org.ar/noticias/la-reforma-fiscal-necesaria-sus-lineamientos>

nacional e impulsar cambios progresivos en el plano internacional. A la vez que es necesario someter a una perspectiva de género a las políticas fiscal y tributaria e implementar medidas de justicia fiscal que permitan reducir la desigualdad de género.