

MARCIANO SEABRA DE GODOI
(ORGANIZADOR)

IMPACTOS DA COVID-19

SOBRE A POLÍTICA FISCAL E ECONÔMICA NOS PAÍSES LATINO-AMERICANOS

AUTORES

Duval Fernandes
Élida Graziane Pinto
Elisa Tocafundo Lages
Felipe de Ávila Chaves Borges
Florencia Rubiolo
Gabriela Luzia Dantas Lemos
Giancarlo Arrivasplata

Javier Vadell
Luis Durán Rojo
Maria da Consolação Gomes de Castro
Nelson Villarreal Durán
Óscar Nava Escudero
Yazmín Bárbara Vázquez Ortiz



IMPACTOS DA COVID-19 SOBRE A POLÍTICA FISCAL E ECONÔMICA NOS PAÍSES LATINO-AMERICANOS

Programa de Pós-graduação
em Direito



*O presente trabalho foi realizado com apoio da
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) -
Código de Financiamento 001*

MARCIANO SEABRA DE GODOI
(ORGANIZADOR)

IMPACTOS DA COVID-19 SOBRE A POLÍTICA FISCAL E ECONÔMICA NOS PAÍSES LATINO-AMERICANOS



Belo Horizonte
2021

CONSELHO EDITORIAL

Álvaro Ricardo de Souza Cruz	Jorge Bacelar Gouveia – Portugal
André Cordeiro Leal	Jorge M. Lasmar
André Lipp Pinto Basto Lupi	Jose Antonio Moreno Molina – Espanha
Antônio Márcio da Cunha Guimarães	José Luiz Quadros de Magalhães
Antônio Rodrigues de Freitas Junior	Kiwonghi Bizawu
Bernardo G. B. Nogueira	Leandro Eustáquio de Matos Monteiro
Carlos Augusto Canedo G. da Silva	Luciano Stoller de Faria
Carlos Bruno Ferreira da Silva	Luiz Henrique Sormani Barbugiani
Carlos Henrique Soares	Luiz Manoel Gomes Júnior
Claudia Rosane Roesler	Luiz Moreira
Clêmeron Merlin Clève	Márcio Luís de Oliveira
David França Ribeiro de Carvalho	Maria de Fátima Freire Sá
Dhenis Cruz Madeira	Mário Lúcio Quintão Soares
Dirceô Torrecillas Ramos	Martônio Mont'Alverne Barreto Lima
Edson Ricardo Saleme	Nelson Rosenvald
Eliane M. Octaviano Martins	Renato Caram
Emerson Garcia	Roberto Correia da Silva Gomes Caldas
Felipe Chiarello de Souza Pinto	Rodolfo Viana Pereira
Florisbal de Souza Del'Olmo	Rodrigo Almeida Magalhães
Frederico Barbosa Gomes	Rogério Filippetto de Oliveira
Gilberto Bercovici	Rubens Beçak
Gregório Assagra de Almeida	Sergio André Rocha
Gustavo Corgosinho	Sidney Guerra
Gustavo Silveira Siqueira	Vladimir Oliveira da Silveira
Jamile Bergamaschine Mata Diz	Wagner Menezes
Janaína Rigo Santin	William Eduardo Freire
Jean Carlos Fernandes	

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos reprográficos, sem autorização expressa da editora.

Impresso no Brasil | Printed in Brazil

Arraes Editores Ltda., 2021.

Coordenação Editorial: Fabiana Carvalho

Produção Editorial e Capa: Danilo Jorge da Silva

Imagem de Capa: Pete Linforth (Pixabay.com)

Revisão: Responsabilidade do Autor

327.1 Impactos da COVID-19 sobre a política fiscal e econômica nos
134 países latino-americanos / [organizado por] Marciano Seabra de
2021 Godoi. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2021.
164p.

ISBN: 978-65-5929-131-1

ISBN: 978-65-5929-129-8 (E-book)

1. Política internacional. 2. Política econômica internacional. 3. Pandemia COVID-19 – Reflexos.
4. COVID-19 – Impactos fiscais – Brasil. 5. Políticas públicas. 6. Economia política
internacional. 7. Migração internacional. I. Godoi, Marciano Seabra de (Org.). III. Título.

CDD (22.ed.) – 327.1

CDU – 320.981

Elaborada por: Fátima Falcí
CRB/6-700

MATRIZ

Av. Nossa Senhora do Carmo, 1650/loja 29 - Bairro Sion
Belo Horizonte/MG - CEP 30330-000
Tel: (31) 3031-2330

FILIAL

Rua Senador Feijó, 154/cj 64 - Bairro Sé
São Paulo/SP - CEP 01006-000
Tel: (11) 3105-6370

www.arraeseditores.com.br
arraes@arraeseditores.com.br

Belo Horizonte
2021

AUTORES

DUVAL FERNANDES

Professor do Programa de Pós Graduação em Geografia – Tratamento da Informação Espacial - PUC Minas, duval@pucminas.br

ÉLIDA GRAZIANE PINTO

Professora da FGV-SP e Procuradora do Ministério Público de Contas – SP.

ELISA TOCAFUNDO LAGES

Graduanda em Direito pela Faculdade Mineira de Direito – PUC Minas e Bolsista de iniciação científica do CNPq (Programa PIBIC – PUC Minas “COVID-19 e finanças públicas nos países latino-americanos” - 2020-2021), coordenado pelo Professor Marciano Seabra de Godoi).

FELIPE DE ÁVILA CHAVES BORGES

Professor do Programa de Pós Graduação em Geografia – Tratamento da Informação Espacial - PUC Minas, felipeachborges@gmail.com

FLORENCIA RUBIOLO

Doctora en Relaciones Internacionales. Investigador en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET/CIECS)

GABRIELA LUZIA DANTAS LEMOS

Graduanda em Direito pela Faculdade Mineira de Direito – PUC Minas e Bolsista de iniciação científica do CNPq (Programa PIBIC – PUC Minas “COVID-19 e finanças públicas nos países latino-americanos” - 2020-2021), coordenado pelo Professor Marciano Seabra de Godoi).

GIANCARLO ARRIVASPLATA

Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).
Cursando el Programa de Segunda Especialidad en Derecho Tributario por la PUCP. Adjunto de Docencia en el Curso de IR e IGV de la Facultad de Derecho de la PUCP..

JAVIER VADELL

Doctor Ciencias Sociales. Coordinador Programa de Posgrado Relaciones Internacionales PUC Minas.

LUIS DURÁN ROJO

Abogado y Magister en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Candidato a Doctor por la Universidad Castilla La Mancha (España). Profesor Asociado del Departamento de Derecho de la PUCP. Director de AELE y de la Revista Análisis Tributario. Coordinador del Grupo de Investigación en Derecho Internacional Tributario de la PUCP – GIDIT. Contacto: lduran@pucp.edu.pe

MARIA DA CONSOLAÇÃO GOMES DE CASTRO

Professora do Curso de Serviço de Serviço Social da PUC Minas.
consolacastro@ gmail.com

NELSON VILLARREAL DURÁN

Filósofo y cientista político. Docente e investigador en la Universidad de la República de Uruguay (UdelaR) Docente en la Universidad Católica del Uruguay. Integrante de la Red Temática de Renta Básica Universal de la UdelaR, de la Red Latinoamericana y de la Red Iberoamericana de Estudios del Desarrollo. Ex Secretario de Derechos Humanos de Presidencia Uruguay - mail: villarreal.nelson@gmail.com

ÓSCAR NAVA ESCUDERO

Doctor en Derecho Financiero y Tributario por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor de la Universidad Panamericana – México.

YAZMÍN BÁRBARA VÁZQUEZ ORTIZ

Profesora titular del Centro de Estudios Hemisféricos y sobre Estados Unidos (CEHSEU) de la Universidad de la Habana. Cuba. Miembro del Grupo de Estudios sobre Estados Unidos de CLACSO.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	9
CAPÍTULO 1	
MIGRAÇÃO INTERNACIONAL EM TEMPO DE PANDEMIA: VULNERABILIDADES DO MERCADO DE TRABALHO <i>Duval Fernandes; Maria da Consolação Gomes de Castro; Felipe de Ávila Chaves Borges</i>	13
CAPÍTULO 2	
FEUDOS FISCAIS EM DETRIMENTO DO CUSTEIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS UNIVERSAIS: UM BREVE BALANÇO DO PRIMEIRO QUINQUÊNIO DA EMENDA 95/2016 <i>Élida Graziane Pinto</i>	31
CAPÍTULO 3	
NOVA CONSTITUIÇÃO DO CHILE E SUAS POSSÍVEIS IMPLICAÇÕES POLÍTICAS <i>Elisa Tocafundo Lages</i>	47
CAPÍTULO 4	
OS IMPACTOS FISCAIS CAUSADOS PELA PANDEMIA DO COVID-19 E A TAXAÇÃO SOBRE GRANDES FORTUNAS - ESTUDO COMPARADO SOBRE RECENTES EXPERIÊNCIAS LATINO-AMERICANAS E O CASO BRASILEIRO <i>Gabriela Luzia Dantas Lemos</i>	63
CAPÍTULO 5	
CHINA, LA PANDEMIA Y LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA AYUDA EN AMÉRICA LATINA: LOS CASOS DE ARGENTINA Y CHILE <i>Javier Vadell; Florencia Rubiolo</i>	73

CAPÍTULO 6 CUANDO DESPERTÓ, EL SECRETO BANCARIO TODAVÍA ESTABA ALLÍ REFLEXIONES SOBRE EL SECRETO BANCARIO CON FINES FISCALES EN EL MARCO DE LA LUCHA CONTRA LA EVASIÓN Y ELUSIÓN TRIBUTARIA <i>Luis Durán Rojo; Giancarlo Arrivasplata</i>	91
CAPÍTULO 7 NUEVO PACTO SOCIAL, ECONOMÍA POLÍTICA Y RENTA BÁSICA UNIVERSAL <i>Nelson Villarreal Durán</i>	119
CAPÍTULO 8 LA POLÍTICA DE GASTO MEXICANA EN TIEMPOS DE PANDEMIA <i>Óscar Nava Escudero</i>	139
CAPÍTULO 9 ESTADOS UNIDOS-AMÉRICA LATINA: PANDEMIA, POLARIZACIÓN SOCIOECONÓMICA E HEGEMONÍA <i>Yazmín Bárbara Vázquez Ortiz</i>	153

APRESENTAÇÃO

Nos dias 23 e 24 de junho de 2021, o Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC Minas realizou o Seminário Internacional *Impactos da COVID-19 sobre a política fiscal e econômica nos países latino-americanos*. O evento teve o apoio do Instituto de Estudos Fiscais (IEFi) e do CNPq, sendo que duas bolsistas de programas de iniciação científica de referida agência governamental brasileira (Elisa Tocafundo Lages e Gabriela Luzia Dantas Lemos) participaram da equipe de organização do evento juntamente com o Coordenador do Programa de Pós-Graduação antes mencionado.

O evento contou com quatro mesas de debate, nas quais tomaram parte doze professoras e professores de sete países latino-americanos (Argentina, Bolívia, Brasil, Cuba, México, Peru e Uruguai):

- Débora Freire Cardoso (Professora de Economia da Universidade Federal de Minas Gerais)
- Duval Fernandes (Professor do Programa de Pós-Graduação em Geografia da PUC Minas)
- Élide Graziane Pinto (Professora da FGV-SP e Procuradora do Ministério Público de Contas - SP)
- Florencia Rubiolo (Professora da Universidade Católica de Córdoba - Argentina)
- Giovani Clark (Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC Minas)
- Javier Vadell (Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da PUC Minas)

- Luís Durán Rojo (Professor da Universidade Católica do Peru)
- Marciano Seabra de Godoi (Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC Minas)
- María Elena Attard Bellido (Professora da Universidad Mayor San Andrés - Bolívia)
- Nelson Villarreal (Professor da Universidad de la República do Uruguai e Ex-Secretário de Direitos Humanos da Presidência da República do Uruguai)
- Oscar Nava Escudero (Professor da Universidad Panamericana de México)
- Yazmin Vázquez Ortiz (Professora da Universidad de La Habana - Cuba)

O evento teve 144 inscritos e foi realizado online com transmissão ao vivo; a íntegra dos vídeos das palestras e debates está disponível no Canal do Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC Minas no YouTube (<https://www.youtube.com/c/PPGDPUCMINAS>).

O Seminário Internacional se enquadrou nas atividades da Linha de Pesquisa “Desenvolvimento e Políticas Públicas” do Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC Minas. Contando com professoras e professores de diversas áreas das ciências humanas e sociais aplicadas, o evento se dedicou a debater como a região da América Latina vem enfrentando os impactos da pandemia do coronavírus. O evento reflete a ativa política de internacionalização do Programa de Pós-Graduação em Direito, que no ano de 2020 organizou o grandioso Seminário Internacional *Preservar e Fortalecer a Democracia em Tempos de Pandemia*, que contou com palestrantes da Argentina, Bolívia, China, Espanha, Estados Unidos da América, França, Itália, México e Portugal.

Tal como procedemos no caso do Seminário Internacional de 2020¹, organizamos ao final do evento internacional de 2021 um volume de Anais com trabalhos acadêmicos oferecidos pelos palestrantes, abordando, sob diversos ângulos e metodologias, questões políticas,

¹ Vide **Anais do Congresso Internacional: preservar e fortalecer a democracia em tempos de pandemia**, Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2020. Ebook de acesso livre disponível em: <https://www.pucminas.br/pos/direito/Paginas/PublicacoesTodas.aspx>.

fiscais, econômicas e sociais relacionadas ao contexto da pandemia da covid-19 e seus efeitos na região da América Latina.

Estes Anais contam com sete artigos de professoras e professores de várias nações latino-americanas que participaram como palestrantes no Seminário dos dias 23 e 24 de junho. Cinco desses artigos foram escritos no idioma espanhol. Compõem também os presentes Anais dois artigos elaborados por bolsistas CNPq no Projeto de Iniciação Científica “COVID-19 e finanças públicas nos países latino-americanos” (2020-2021). A leitura dos textos contidos nos presentes Anais propicia uma visão muito esclarecedora e interessante sobre as agruras, os problemas, os desafios e as possíveis estratégias de combate dos impactos da pandemia do coronavírus na América Latina.

A publicação desse volume, além de refletir o compromisso do Programa de Pós-Graduação em Direito com a consolidação de sua internacionalização, reflete também seu compromisso com a interdisciplinariedade e com a integração a outros Programas de Pós-Graduação da PUC Minas (no presente volume, há um artigo de um professor do Programa de Geografia e um artigo de um professor do Programa de Relações Internacionais).

Finalmente, ao contar com dois artigos de bolsistas CNPq de um programa de iniciação científica, a publicação do presente volume reflete a importância dada pelo Programa à sua constante integração com as atividades da graduação no âmbito da Faculdade Mineira de Direito e seu compromisso de integrar e contribuir para o desenvolvimento do amplo leque de pesquisas coordenadas pela Pró-reitoria de Pesquisa e de Pós-Graduação da PUC Minas.

O custeio da edição e publicação dos presentes Anais realizou-se com recursos do Programa de Excelência Acadêmica – PROEX da Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

Belo Horizonte novembro de 2021.

MARCIANO SEABRA DE GODOI

Coordenador do Programa de Pós-Graduação em
Direito da PUC Minas

CAPÍTULO 1

MIGRAÇÃO INTERNACIONAL EM TEMPO DE PANDEMIA: VULNERABILIDADES DO MERCADO DE TRABALHO¹

Duval Fernandes

Maria da Consolação Gomes de Castro

Felipe de Ávila Chaves Borges

INTRODUÇÃO

Nos últimos dez anos, o Brasil passou a integrar o grupo de países inseridos no sistema mundial de migração. Se no passado, até meados do século XX, era conhecido como país de imigração, o início dos anos de 1980 incorporou uma nova realidade a esse processo, abrindo espaço à hegemonia de um movimento emigratório. Em poucos anos o número de brasileiros vivendo no exterior ultrapassou o volume dos imigrantes no país e, antes da crise econômica de 2008, algumas fontes do governo federal indicavam um volume de aproximadamente, 4,0 milhões de brasileiros residindo no exterior, valor esse quatro vezes maior do que o número de imigrantes no Brasil (BAENINGER, 2013)

A crise de 2008 foi um ponto de inflexão no montante da curva de emigrantes, alguns fizeram o caminho de volta, mas outros buscaram permanecer no exterior. O início do decênio seguinte trouxe novo alento à economia brasileira que conheceu uma fase de forte expansão, contrastando com o desempenho das economias da maioria dos países do sistema central do capitalismo. Assim, vieram

¹ Texto adaptado do artigo “Migração e vulnerabilidade: Impactos da Covid-19 na inserção laboral do imigrante internacional” – Brasil 2020, elaborado por Fernandes, et al. publicado na revista *Notas de Población* vol. 48 nº112. 2021

se juntar aos retornados imigrantes de países europeus que mais sofreram com a crise, como Espanha e Portugal. Nesse caso, o perfil que se destacava era o de profissionais liberais e técnicos com qualificação (ICMPD, 2013).

Nesse mesmo período, mas de forma incipiente, algumas centenas de imigrantes de países sem ou pouca tradição de trocas migratória com o Brasil começam a chegar ao país. Haitianos, senegaleses e outros vão com o tempo se transformando em novos atores no contexto migratório nacional. A atuação de “coiotes” passa a garantir a chegada de expressivo número de imigrantes nas cidades da fronteira Norte do País. As “portas de entrada”, no estado do Amazonas, pela cidade de Tabatinga, no estado do Acre, pelas cidades de Assis Brasil e Felixlândia, e, em momento recente, no estado do Mato Grosso do Sul, pela cidade de Corumbá, foram se alterando no tempo, dependendo das facilidades encontradas no caminho desde o país de origem até o Brasil, e das respostas de apoio local. Também tinham importância nas decisões de qual rota privilegiar as facilidades de transporte para atingir as regiões nas quais vinham se formando as redes sociais de cada nacionalidade. Assim, são destaques, como ponto de destino, a região sudeste, principalmente o estado de São Paulo, e a região Sul, na qual a demanda por mão de obra no setor de produção alimentar garantia emprego para os recém-chegados (BAENINGER, 2018; OIM, 2014).

A partir da segunda metade da década de 2010, com o agravamento da situação política e social na Venezuela, novo conjunto de imigrantes chegou à fronteira do Brasil. Apesar de não ser o país que mais recebe venezuelanos, esse contingente de imigrantes de aproximadamente 180 mil pessoas, não se levando em conta as trocas fronteiriças, leva o governo federal a estabelecer políticas específicas para o recebimento e distribuição desses imigrantes no território nacional, A Operação Acolhida² e o processo de interiorização³ (BAENINGER, DEMÉTRIO e DOMINICONI, 2020)

² Operação comandada pelas Forças Armadas na região da fronteira com a Venezuela na Região Norte. (<https://www.gov.br/acolhida/historico/>)

³ Processo de interiorização que complementa a Operação Acolhida transportando os imigrantes venezuelanos para cidades no interior do país. (<https://www.acnur.org/portugues/2020/01/07/interiorizacao-traz-novas-perspectivas-aos-venezuelanos-no-brasil/>)

É também na década de 2010, mais precisamente em 2017, que o debate sobre a alteração da antiga Lei de Migração, o Estatuto do Estrangeiro de 1980⁴ (BRASIL, 1980), se completa com a promulgação da Nova Lei de Migração⁵ (BRASIL, 2017). Esse novo marco legal avançou na garantia de vários direitos dos imigrantes e, de certa forma, regulamenta os pontos da Constituição de 1988 que tratam do acesso dos imigrantes aos direitos sociais. (OLIVEIRA e SAMPAIO, 2020)

Todo esse processo que estava em curso, sofre grande impacto com a chegada da Pandemia de COVID-19. Os diversos ordenamentos jurídicos criados para minimizar o impacto da crise associada à nova situação sanitária estabelecem restrições à entrada de estrangeiros no país, criam desigualdades e ampliam a vulnerabilidade dos imigrantes (LEÃO e FERNANDES, 2020).

Nesse contexto, a associação de pesquisadores de várias instituições de ensino brasileiras permitiu levar a campo a pesquisa “Migração e vulnerabilidade: Impactos da Covid-19 na vida dos imigrantes internacional”. O objetivo dessa pesquisa foi o de conhecer o perfil dos imigrantes, identificar as violações de direitos dos imigrantes internacionais no Brasil e conhecer as perspectivas pós-epidemia dos imigrantes.

O que é apresentado nesse trabalho é um estudo baseado em informações levantadas nessa pesquisa. Aqui serão tratados os impactos da Pandemia sobre a inserção laboral na comunidade de imigrantes, tendo em conta de forma distinta três conjuntos de nacionalidades: venezuelanos, haitianos e o grupo que inclui os imigrantes de outras nacionalidades.

A. Metodologia

Vários têm sido os estudos que, na atualidade, empregam ferramentas desenvolvidas em plataformas remotas para o levantamento de informações.

Peixoto e outros (2016), em pesquisa sobre a emigração de portugueses, recorreram ao uso de um questionário disponibilizado na

⁴ Lei nº 6815 de 19 de agosto de 1980

⁵ Lei nº 13.445 de 24 de maio de 2017.

internet e divulgado por associações de portugueses no exterior. Essas associações funcionaram como intermediários entre os pesquisadores e pesquisados, criando, de forma adaptada, um fluxo em duas etapas (LAZARFELD, BERELSON e GAUDET, 1948).

Já no momento da pandemia vale destaque o estudo, em 2020, “Apart Together” financiado pela Organização Mundial da Saúde - OMS que envolveu 13 universidades em diversos países e realizou um levantamento sobre o impacto da pandemia na vida de imigrantes e refugiados⁶.

No caso da pesquisa que coletou as informações utilizadas nesse trabalho, a construção do instrumento de coleta teve como referência a metodologia aplicada no levantamento da pesquisa “O impacto da COVID-19 na migração Brasileira na Europa e em UK”, realizada pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) em parceria com a Universidade de Lisboa e a PUC Minas, no primeiro semestre de 2020. A pesquisa utilizou um questionário on-line e fez a sua divulgação por meio das redes sociais de imigrantes brasileiros na Europa.

Pesquisas realizadas em formato on-line podem apresentar alguns problemas, como a obtenção de respostas em número inferior ao desejado (FREITEZ, 2020)⁷, ou uma situação mais delicada relacionada à qualidade das respostas. Tais fatos podem levar a perdas de questionários em maior proporção do que as que acontecem em levantamentos presenciais (PEIXOTO e outros, 2016). Para contornar esses problemas e garantir o maior número possível de respostas recebidas, a pesquisa on-line proposta seguiu alguns passos e conceitos da teoria ator-rede (LATOUR, 2012) na qual se propõe uma construção metodológica que incluía agentes intermediários que teriam importante papel de identificar, via sua rede social, imigrantes que pudessem responder à pesquisa.

As escolhas dos agentes intermediários foram intencionais, pois se trata de pesquisadores com os quais há afinidades e redes nos estudos migratórios e, assim, contou-se com 16 especialistas. As entrevistas

⁶ Para maiores informações sobre esse estudo acessar a página <https://www.aparttogetherstudy.org/>

⁷ Em levantamento sobre o impacto da Covid-19 na migração venezuelana, realizado pelo Observatório Venezolano de la Migración de 1.890 possíveis respondentes contatados por meio remoto somente 390 responderam ao questionário.

realizadas/mediadas por imigrantes-mediadores representam associações, cooperações e limitações das próprias redes, e para tanto contamos com 22 imigrantes-mediadores nos diferentes estados⁸ do Brasil.

Assim, o levantamento de campo remoto teve três frentes: a) manteve um link disponível para respostas espontâneas; b) os agentes intermediários/instituições também realizaram entrevistas (especialmente por WhatsApp); e, c) imigrantes-mediadores impulsionaram a realização da pesquisa nas diferentes regiões do Brasil na articulação intermediários-mediadores-sujeitos da pesquisa.

O questionário foi disponibilizado entre 12 de maio e 6 de julho de 2020, um formulário em seis idiomas diferentes via internet (plataforma Google Forms) com cerca de 56 questões divididas em quatro seções⁹: caracterização geral dos respondentes, aspectos da imigração para o Brasil, inserção laboral na pandemia de Covid-19 e direitos sociais e pandemia.

Ao final do levantamento o número de respondentes foi de 2.642 imigrantes, mas após a avaliação das respostas foram retidos 2.475 casos.

Em relação aos imigrantes venezuelanos uma segunda fase da pesquisa foi proposta com um levantamento de cunho qualitativo. Nesse caso a opção foi trabalhar com imigrantes residentes no estado de Minas Gerais, por meio da formação de grupos focais na Região Metropolitana de Belo Horizonte, Uberlândia e Juiz de Fora.

B. Resultados

Os resultados são apresentados em três subitens. Primeiro é feita uma caracterização geral do conjunto de entrevistados, trazendo informações como sexo, faixa etária e nacionalidade. Depois, observa-se o local de moradia atual dos respondentes, seguido de uma análise sobre a inserção laboral dos imigrantes antes e depois do início da pandemia.

⁸ Estados incluídos na pesquisa: Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe.

⁹ Para maiores detalhes sobre os procedimentos metodológicos adotados na coleta dos dados e acesso a todas as questões do questionário ver Fernandes e outros (2020) e Baeninger e Fernandes (2020).

1. CARACTERÍSTICAS GERAIS

Foram identificadas 59 nacionalidades distintas entre os que responderam a essa questão e uma pessoa que se declarou apátrida. Vale destacar que 22 pessoas, não consideradas na tabela 1 por se declararem ser brasileiras, podem ser portadoras de dupla nacionalidade, ponto que não foi considerado nesse levantamento. Duas nacionalidades, venezuelanos e haitianos, respondem por 77,8% do total de respondentes, cabendo ao primeiro 49,67% e ao outro 28,1%. Os senegaleses ocupam o terceiro posto, 87 (3,6%) casos, seguidos pelos colombianos, 62 (2,5%) casos e cubanos 59 (2,4%) casos. A tabela 1 indica as distintas nacionalidades.

TABELA 1
País de nacionalidade dos respondentes à pesquisa - Brasil - 2020
(n=2434, não se aplica =23, não responderam =18)

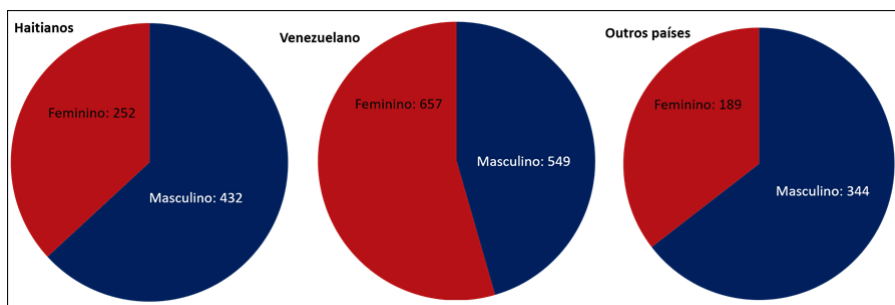
País	V.Abs.	%	País	V.Abs	%
África do Sul	1	0,04	Iêmem	1	0,04
Alemanha	1	0,04	Índia	1	0,04
Angola	43	1,77	Indonésia	1	0,04
Argentina	9	0,37	Itália	1	0,04
Benim	8	0,33	Jordânia	1	0,04
Bolívia	14	0,58	Libéria	1	0,04
Cabo Verde	9	0,37	Marrocos	5	0,21
Canadá	1	0,04	Moçambique	7	0,29
Chile	10	0,41	Nicarágua	3	0,12
China	2	0,08	Nigéria	4	0,16
Colômbia	62	2,55	Palestina	3	0,12
República Democrática do Gongo	40	1,64	Panamá	1	0,04
Coreia do Sul	1	0,04	Paquistão	2	0,08

Costa Rica	1	0,04	Peru	15	0,62
Cuba	59	2,42	Polônia	1	0,04
Egito	6	0,25	Portugal	1	0,04
Equador	3	0,12	Quênia	1	0,04
Espanha	2	0,08	Reino Unido	1	0,04
Estados Unidos	1	0,04	República Dominicana	1	0,04
Filipinas	5	0,21	Rússia	5	0,21
França	3	0,12	São Tomé e Príncipe	9	0,37
Gabão	1	0,04	Senegal	87	3,57
Gâmbia	1	0,04	Síria	23	0,94
Gana	10	0,41	Sudão	2	0,08
Guatemala	2	0,08	Timor Leste	2	0,08
Guiné	2	0,08	Togo	2	0,08
Guiné Bissau	46	1,89	Turquia	8	0,33
Guiné Equatorial	6	0,25	Ucrânia	1	0,04
Haiti	684	28,1	Venezuela	1209	49,67
Honduras	2	0,08	Total	2434	100

Fonte: Pesquisa Impactos da Pandemia de Covid-19 nas Migrações Internacionais no Brasil. Grupo Interdisciplinar de Pesquisa e Extensão em Direitos Sociais e Migração (GIPE) e do Grupo Distribuição Espacial da População (GEDEP)-PUCMINAS/Observatório das Migrações em São Paulo-NEPO/UNICAMP. maio a julho de 2020.

Em relação à distribuição por sexo, exposta no gráfico 1, observa-se que no caso dos imigrantes venezuelanos as mulheres representam 54,3% do total de respondentes que declararam essa nacionalidade. No caso dos haitianos a maior parte dos imigrantes é do sexo masculino (63,2%) e os imigrantes de outras nacionalidades que participaram da pesquisa eram, em sua maioria, do sexo masculino (63,4%).

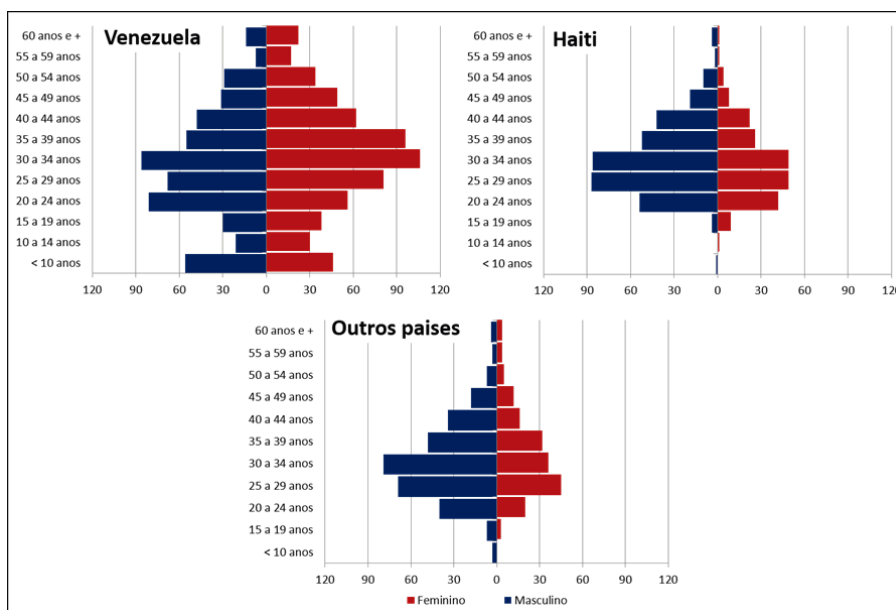
GRÁFICO 1
Imigrantes respondentes à pesquisa, por sexo
segundo nacionalidade Brasil -2020
(n= 2423; não responderam 52)



Fonte: Pesquisa Impactos da Pandemia de Covid-19 nas Migrações Internacionais no Brasil. Grupo Interdisciplinar de Pesquisa e Extensão em Direitos Sociais e Migração (GIPE) e do Grupo Distribuição Espacial da População (GEDEP)-PUCMINAS/Observatório das Migrações em São Paulo-NEPO/UNICAMP. maio a julho de 2020.

As pirâmides etárias dos três conjuntos de imigrantes, indicam diferenças segundo o país de origem. No caso dos venezuelanos, dois grupos etários se destacam como os mais importantes, 30 a 34 anos e 20 a 24 anos. As crianças e jovens também têm representatividade, indicando que a migração do grupo familiar poderia ser uma das características desse fluxo. Apesar das pessoas desse grupo etário não serem o foco do estudo algumas famílias as incluíram em suas respostas. No caso dos haitianos, há predominância masculina, como já indicado, e as idades mais relevantes são as dos grupos etários 25 a 29 anos e 30 a 34 anos. Ao se considerar o conjunto das outras nacionalidades, assim como entre os haitianos, os grupos etários de maior relevância são 25 a 29 anos e 30 a 34 anos, assim como a maior prevalência masculina.

GRÁFICO 2
Pirâmide etária dos respondentes à
pesquisa por país de nacionalidade – Brasil – 2020
(Venezuelanos n=1163, não responderam 46; haitianos n=573,
não responderam 111; outras nacionalidades n= 489,
não responderam 52)



Fonte: Pesquisa Impactos da Pandemia de Covid-19 nas Migrações Internacionais no Brasil. Grupo Interdisciplinar de Pesquisa e Extensão em Direitos Sociais e Migração (GIPE) e do Grupo Distribuição Espacial da População (GEDEP)-PUCMINAS/Observatório das Migrações em São Paulo-NEPO/UNICAMP. maio a julho de 2020.

Ao se comparar as nacionalidades indicadas, consideradas em três grandes grupos, venezuelanos, haitianos e o restante dos imigrantes que responderam à pesquisa, em relação ao tempo de permanência no Brasil, calculado considerando o ano de entrada no país, ficou patente que os venezuelanos são os com menor tempo de residência, mais da metade do grupo chegou entre 2019 e 2020 (tabela 2). Nesse caso as mulheres que chegaram nos dois anos indicados correspondem a 80,6% do total e os homens a 77,4%. No caso dos haitianos do sexo masculino, dentre os que acessaram

o questionário, 44,6% indicou que está há cinco anos ou mais no país. Por outro lado, as respostas das mulheres haitianas a essa questão indicam que não há um período específico que represente um maior volume salvo em 2017, quando 20,1% das respondentes apontaram como ano de chegada ao país. Em relação àqueles imigrantes nacionais de outros países, tanto os homens quanto as mulheres indicaram, na maior parte dos casos, ter chegado ao Brasil antes 2015, 36,9% dos homens e 30,6% das mulheres.

Tabela 2

Tempo de residência dos respondentes a pesquisa segundo grupo de nacionalidade por sexo – Brasil – 2020
(Venezuelanos n= 1.194, não responderam 15;
Haitianos n= 659, não responderam 25;
outros nacionalidades n= 517, não responderam 24)

Tempo de residência	Venezuelanos				Haitianos				Outros			
	Homens		Mulheres		Homens		Mulheres		Homens		Mulheres	
	V. Ab.	%	V. Ab.	%	V. Ab.	%	V. Ab.	%	V. Ab.	%	V. Ab.	%
Até um ano	252	46,2	332	51,2	58	14,0	44	18,0	58	17,5	32	17,2
2 anos	170	31,2	191	29,4	55	13,3	44	18,0	38	11,5	27	14,5
3 anos	79	14,5	72	11,1	60	14,5	49	20,1	33	10,0	17	9,1
4 anos	30	5,5	30	4,6	57	13,7	34	13,9	21	6,3	22	11,8
5 anos	8	1,5	12	1,8	59	14,2	31	12,7	59	17,8	31	16,7
6 anos e +	6	1,1	12	1,8	126	30,4	42	17,2	122	36,9	57	30,6
Total	545	100	649	100	415	100	244	100	331	100	186	100

Fonte: Pesquisa Impactos da Pandemia de Covid-19 nas Migrações Internacionais no Brasil. Grupo Interdisciplinar de Pesquisa e Extensão em Direitos Sociais e Migração (GIPE) e do Grupo Distribuição Espacial da População (GEDEP)-PUCMINAS/Observatório das Migrações em São Paulo-NEPO/UNICAMP. maio a julho de 2020.

2. INSERÇÃO LABORAL E OS IMPACTOS DA PANDEMIA

Vários foram os impactos da pandemia de Covid-19 sobre a população em geral e particularmente sobre a população imigrante. Dentre as diversas situações de vulnerabilidade, as que mais afetam os imigrantes estão relacionadas a inserção laboral e social. Em uma situação de distanciamento social e desarticulação da atividade econômica, como a vivida em 2020, a questão da ocupação é de importância capital. As tabelas a seguir trazem informação sobre a inserção laboral, antes e após o início da pandemia, dos imigrantes venezuelanos, haitianos e de outras nacionalidades, com idade igual ou maior do que 18 anos, que participaram do levantamento.

Ao considerar os três grupos de imigrantes observa-se que a inserção laboral antes da chegada da pandemia apresentava nítidas diferenças segundo a nacionalidade. Dentre os venezuelanos do sexo masculino com 18 anos e mais, 306 (69,3%) declararam que exerciam alguma atividade laboral antes do início da pandemia. No caso dos imigrantes do grupo de outras nacionalidades esse número era de 185 (57,9%) e junto aos haitianos 197 (47,1%) estavam trabalhando antes da pandemia. Esse último grupo apresentava, proporcionalmente, a menor inserção no mercado de trabalho.

Entre as mulheres, 275 (49,7%) venezuelanas com mais de 18 anos declararam ter alguma ocupação antes do início da pandemia. Dentre as mulheres que compunham o grupo de imigrantes de outros países 103 (55,9%) indicaram ter uma ocupação. No caso das haitianas, 80 (32,6%) delas estavam no mercado laboral.

A chegada da pandemia teve forte impacto sobre a inserção laboral dos imigrantes que responderam à pesquisa. No caso das venezuelanas, menos da metade das que estavam trabalhando, 110 pessoas, conseguiram manter o emprego, o que levou a taxa de ocupação desse grupo para 19,9%. No caso dos homens o impacto foi menor e 186 (42,1%) respondentes permaneceram no mercado de trabalho.

Os imigrantes que compunham o grupo de outras nacionalidades 109 conseguiram manter o emprego após o início da pandemia que fez a taxa de inserção cair para 34,3% e, no caso das mulheres, 58 mantiveram o trabalho o que correspondia a 31,5% das mulheres com mais de

18 anos. No grupo dos que declararam nacionalidade haitiana as perdas foram mais pronunciadas do que nos outros grupos, pois ampliou as condições de vulnerabilidade laboral do grupo. No caso dos homens 115 conseguiram manter o emprego após a chegada do Covid-19, 27,5% das pessoas do sexo masculino dessa nacionalidade com 18 anos ou mais. Em relação às mulheres mais da metade das que tinham trabalho, 45 pessoas (56,2%), perderam o emprego e as que conseguiram mantê-lo, 35, representavam 14,3% daquelas com 18 anos e mais.

Importante considerar que a chegada da pandemia também abriu espaço para a inserção laboral, 39 venezuelanos, 22 homens e 17 mulheres que participaram da pesquisa e estavam sem ocupação reportaram ter encontrado trabalho durante. Entre os haitianos os novos postos de trabalho oferecidos foram em número de 12, 7 para homens e 5 para as mulheres. Aqueles imigrantes que compunham o grupo de outras nacionalidades tiveram 12 oportunidades de ocupação durante a pandemia, sendo 6 para homens e igual número para as mulheres.

TABELA 3
Inserção laboral dos respondentes venezuelanos segundo participação do mercado de trabalho antes e após o início da pandemia por sexo – Brasil – 2020 (n= 994, não responderam 33)

Sexo	Trabalhava antes do início da pandemia	Trabalhava após início da pandemia		
		Sim	Não	Começou a trabalhar após o início da pandemia
Masculino	Sim	186	120	-
	Não	-	113	22
Feminino	Sim	110	165	-
	Não	-	261	17
Total	Sim	296	285	-
	Não	-	374	39

Fonte: Pesquisa Impactos da Pandemia de Covid-19 nas Migrações Internacionais no Brasil. Grupo Interdisciplinar de Pesquisa e Extensão em Direitos Sociais e Migração (GIPE) e do Grupo Distribuição Espacial da População (GEDEP)-PUCMINAS/Observatório das Migrações em São Paulo-NEPO/UNICAMP. maio a julho de 2020.

TABELA 4

Inserção laboral dos respondentes haitianos segundo participação do mercado de trabalho antes e após o início da pandemia por sexo – Brasil – 2020 (n= 663, não responderam 19)

Sexo	Trabalhava antes do início da pandemia	Trabalhava após início da pandemia		
		Sim	Não	Começou a trabalhar após o início da pandemia
Masculino	Sim	115	82	-
	Não	-	214	7
Feminino	Sim	35	45	-
	Não	-	160	5
Total	Sim	150	127	-
	Não	-	374	12

Fonte: Pesquisa Impactos da Pandemia de Covid-19 nas Migrações Internacionais no Brasil. Grupo Interdisciplinar de Pesquisa e Extensão em Direitos Sociais e Migração (GIPE) e do Grupo Distribuição Espacial da População (GEDEP)-PUCMINAS/Observatório das Migrações em São Paulo-NEPO/UNICAMP. maio a julho de 2020.

TABELA 5

Inserção laboral dos respondentes de outras nacionalidades segundo participação do mercado de trabalho antes e após o início da pandemia por sexo – Brasil – 2020 (n= 503, não responderam 32)

Sexo	Trabalhava antes do início da pandemia	Trabalhava após início da pandemia		
		Sim	Não	Começou a trabalhar após o início da pandemia
Masculino	Sim	109	76	-
	Não	-	128	6
Feminino	Sim	58	45	-
	Não	-	75	6
Total	Sim	167	121	-
	Não	-	203	12

Fonte: Pesquisa Impactos da Pandemia de Covid-19 nas Migrações Internacionais no Brasil. Grupo Interdisciplinar de Pesquisa e Extensão em Direitos Sociais e Migração (GIPE) e do Grupo Distribuição Espacial da População (GEDEP)-PUCMINAS/Observatório das Migrações em São Paulo-NEPO/UNICAMP. maio a julho de 2020.

Ao se considerar as grandes famílias ocupacionais da CBO para cada conjunto de nacionalidade, observa-se que a maioria dos imigrantes respondentes à pesquisa que declararam uma ocupação antes do início da pandemia estavam empregados no setor de serviços, vendedores lojas e mercados. Do total de ocupados, 640 pessoas, 58,8% estavam trabalhando em atividades ligadas a esse setor, sendo 354 venezuelanos, correspondendo a 62,2% dos ocupados dessa nacionalidade, 150 haitianos, que também representavam 62,2% dos ocupados e os de outra nacionalidade em número de 136, 48,9% do total (tabela 6). O segundo grupo ocupacional mais importante, para os venezuelanos foi o setor de trabalhadores da produção de bens e serviços industriais (grupo 7) que incorpora, além de outras atividades, as ocupações na construção civil, 78 venezuelanos, 13,7%, do total estavam nesse grupo. Em relação aos haitianos o segundo grupo ocupacional mais importante foi o setor de trabalhadores da produção de bens e serviços industriais (grupo 8), que inclui, dentre outros, os trabalhadores da indústria de processamento de alimentos, 29 haitianos, 12,0% do total, estavam nesse grupo. Os imigrantes incluídos no grupo de outras nacionalidades, indicaram ocupações que compõem o grupo de profissionais de ciências e das artes, 74 pessoas, 26,6% do total, estavam nesse setor.

Após o início da pandemia, daqueles que declararam ter uma ocupação, 1088 imigrantes, 514 (47,2%) ficaram desempregados. Dentre os três grupos de nacionalidades os venezuelanos perderam 283 postos de trabalho, 49,7% dos que tinham ocupação. O mesmo ocorreu com 177 haitianos, o que correspondia a 49,5% dos ocupados dessa nacionalidade, e com 114 pessoas dentre os imigrantes do grupo outras nacionalidades, o que se refere a 41,0% dos empregados antes do início da pandemia. Em relação aos diversos setores de ocupação, foi no grupo dos trabalhadores dos serviços, vendedores do comércio em lojas e mercado que o impacto das perdas de postos de trabalho foi maior. No caso dos venezuelanos, 209 (59,0%) dos que tinham atividade ligada a esse setor ficaram desocupados, o mesmo aconteceu para 86 (57,3%) haitianos e 63 (46,3%) imigrantes de outras nacionalidades.

Ao se considerar os resultados dos grupos focais, chama a atenção algumas diferenças entre o mercado de trabalho do Brasil e Venezuela. De forma geral os imigrantes que participaram das discussões indica-

ram que no Brasil as exigências sobre o trabalhador são maiores. Em resumo há mais exploração da força de trabalho no país e as jornadas são mais extensas. A remuneração recebida é maior do que na Venezuela, mas antes da crise econômica no país vizinho, ao final da década de 2000, os salários eram maiores dos que se pagavam no Brasil

Dentre as dificuldades relatadas para se conseguir um posto de trabalho, está o pouco conhecimento da língua portuguesa que para alguns é o maior entrave.

A possibilidade de abrir o próprio negócio foi também colocado nos grupos de discussão. Tal possibilidade era considerada pela maior parte dos participantes e o setor privilegiado era o de serviços abrangendo serviços pessoais, como manicure e cabelereiro, e serviços de consultoria que seriam prestados por aqueles que detinham diploma superior. Para esses últimos a barreira maior a ser vencida era o reconhecimento do diploma no Brasil.

Quando o tema do debate incluiu o impacto da pandemia sobre a empregabilidade, as falas indicaram perda do emprego ou redução dos salários ou ainda o aumento na dificuldade de se conseguir um emprego.

C. COMENTÁRIOS

Por ser tratar de uma pesquisa que não utilizou amostragem probabilística os resultados encontrados devem ser analisados com cautela. No entanto, considerando as dificuldades impostas pela pandemia que, no momento do levantamento (maio a julho), estava em sua fase mais aguda em algumas regiões, a metodologia empregada apresentou bons resultados que poderão subsidiar outros estudos mais aprofundados.

Um dos pontos a destacar é que apesar de não haver no país uma política migratória oficial, uma vez que o artigo que trata do tema na nova Lei de Migração não foi regulamentado, as formas de acolhimento de cada grupo de imigrantes são distintas. Tendo em conta os dois fluxos mais importantes, em termos de volume da última década, haitianos e venezuelanos, vimos respostas bem distintas da parte do governo quando do aumento do fluxo migratório. Enquanto no caso dos haitianos, no momento da chegada às fronteiras do Brasil, fluxo iniciado em 2010, as ações governamentais foram mínimas e coube as

organizações da sociedade civil garantir o acolhimento e buscar contribuir na inserção laboral e social desses imigrantes. Em relação aos venezuelanos, a partir de 2017, foi montado um plano de acolhida, gerenciado pelo Governo federal, por meio das Forças Armadas, e respaldado por organismos internacionais do sistema das Nações Unidas.

Além do acolhimento, Operação Acolhida¹⁰, há também o processo de interiorização¹¹ que permite aos imigrantes venezuelanos chegar a todas as regiões do país. No momento atual, em alguns pontos do país estão sendo criadas, em parceria com organizações da sociedade civil, “casas de passagem” que permitirão acolher e direcionar os imigrantes venezuelanos para localidades no interior das UF’s. Esse ponto acentua ainda mais as diferenças entre os venezuelanos e os imigrantes de outras nacionalidades, no tocante às políticas governamentais.

Apesar de não existir ainda um estudo completo sobre todo o processo, é possível inferir que essa situação pode estar contribuindo para uma melhor inserção laboral e social dos imigrantes venezuelanos. No entanto, mesmo com todo o apoio organizado os impactos da pandemia foram importantes, sobretudo no aspecto laboral e atinge de forma distinta cada conjunto de imigrantes e, em cada grupo, os impactos são muito mais severos para as mulheres.

Como indicado desde o início, esse estudo é apresentado de forma preliminar e tem questões pendentes que poderão ser discutidas em outros levantamentos, principalmente os que se propuserem a considerar aspectos qualitativos.

BIBLIOGRAFIA

BAENINGER, Rosana. Notas acerca das migrações internacionais no século 21. In: Rosana Baeninger. (Org.). Por Dentro do Estado de São Paulo - Volume 9 : Migrações Internacionais. 1ed.Campinas, SP: NEPO-UNICAMP, 2013, v. 9, p. 9-22

BAENINGER, Rosana et al. (org) Migrações Sul-Sul. 2ª edição. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018

¹⁰ Operação comandada pelas Forças Armadas na região da fronteira com a Venezuela na Região Norte. (<https://www.gov.br/acolhida/historico/>)

¹¹ Processo de interiorização que complementa a Operação Acolhida transportando os imigrantes venezuelanos para cidades no interior do país. (<https://www.acnur.org/portugues/2020/01/07/interiorizacao-traz-novas-perspectivas-aos-venezuelanos-no-brasil/>)

BAENINGER, Rosana; DEMÉTRIO, Natalia; DOMENICON, Joice (ORGs) Atlas temático: Observatório das Migrações de São Paulo- Migrações venezuelanas. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2020

BRASIL. Lei nº 6.815 de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm#:~:text=L6815&text=LEI%20N%C2%BA%206.815%2C%20DE%2019%20DE%20AGOSTO%20DE%201980.&text=Define%20a%20situa%C3%A7%C3%A3o%20jur%C3%ADdica%20do,6.964%2C%20DE%2009.12.1981. Acesso em: 30 out. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.445 de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm Acesso em: 30 out. 2020.

FREITEZ, Anita; MAZUERA, Rina; DELGADO, Manuel, NAVA, Bárbara. Situación de migrantes venezolanos recientes em el contexto del Covid-19. Observatório Venozolano de Migración. Carcás, 2020. Disponível em: https://assets.website-files.com/5cacciaedb32e39d3c7d6819e/5ece7d886b16496aaa1888c5_OVM-Reporte-Covid19-Mayo_.pdf Acesso em 30 ago 2020.

ICMPD-International Center for Migration Policy Development. Migração Brasil-Europa, a situação dos imigrantes brasileiros na Espanha e Portugal e de portugueses e espanhóis no Brasil: aspectos legais e vivências. Viena: ICMPD, 2013.

LATOUR, B. Reagregando o social. Salvador: EDUFBA, EDUSC; 2012.

LAZARSELD, P. F. BERRELSON B. GAUDET, H. The people’s Choice (2nd. edition) New York: Columbia University Press, 1968. 178 p.

LEAO, A. V.; FERNANDES, Duval. Políticas de imigração no contexto da pandemia de Covid-19. In: Duval Fernandes; Rosa Baeninger; Maria da Consolação Gomes de Castro; Henrique Balieiro; Juliana Rocha; Felipe Borges; Luis Felipe Magalhães, Natália Demétrio; Joice Domeniconi.. (Org.). Impacto da pandemia de Covid-19 nas migrações internacionais no Brasil. 1ed.Campinas: Núcleo de Estudos Populacionais Elza Berquó, 2020, v. 1, p. 20-34

OIM-Organización Internacional para las Migraciones. La migración haitiana hacia Brasil: características, oportunidades y desafíos. Cuadernos Migratorios nº 6. Buenos Aires, Julio 2014.

OLIVEIRA, Ebenézer, SAMPAIO, Cyntia. Estrangeiro nunca mais! Migrantes como sujeito de direito e a importância do advocacy pela nova lei migração brasileira. São Paulo. Centro de Estudos Migratórios. 2020

PEIXOTO, J.; OLIVEIRA, I.; AZEVEDO, J.; MARQUES, J. C.; GÓIS, P.; MALHEIROS, J. MADEIRA, P. M. (Orgs). Regresso ao futuro: a nova emigração e a sociedade portuguesa. Lisboa: Gradiva Publicações, 2016.

CAPÍTULO 2

FEUDOS FISCAIS EM DETRIMENTO DO CUSTEIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS UNIVERSAIS: UM BREVE BALANÇO DO PRIMEIRO QUINQUÊNIO DA EMENDA 95/2016

Élida Graziane Pinto

1. INTRODUÇÃO

Um teto sem piso não se sustenta, por lhe faltar viabilidade estrutural. Não obstante isso, a realidade fiscal brasileira está presa à paradoxal pretensão de que seja quebrado o piso da proteção social para manter artificialmente o teto de despesas primárias em ruínas.

Desde sua instituição pela Emenda 95/2016, o Novo Regime Fiscal restringiu o custeio dos mais diversos direitos sociais, a exemplo da fila de espera do programa Bolsa Família¹. Supostamente a pretexto de explicitar conflitos distributivos, o teto somente fixou limite para as despesas primárias, sem nada fazer para corrigir a regressiva matriz tributária do país ou impor balizas mínimas para a gestão das despesas financeiras.

Quase cinco anos se passaram desde a instituição do teto e pouco mudou em relação à presença de nichos particularmente protegidos no orçamento brasileiro, os quais temos – neste artigo – chamado de feudos fiscais. Ora, é contraditório opor restrições de custeio a políticas públicas universais, a pretexto de um teto alegadamente intransponível, enquanto abundam recursos para emendas parlamentares de

¹ Como noticiado em <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/03/14/crise-faz-aumentar-busca-pelo-bolsa-familia-e-mais-de-21-milhoes-de-familias-estao-na-fila-do-beneficio.ghml> (acesso em 20/09/2021).

relator marcadas pelo indicador de resultado primário 9 (RP9)², para transferências especiais previstas na Emenda 105/2019 e para aumentar a dotação direcionada ao fundo eleitoral em 2022.

Há décadas vivemos, em maior ou menor grau, sob essa tendência de captura do erário para atender a interesses individuais, que se agrava muito às vésperas dos períodos eleitorais. Eis o fenômeno que Victor Nunes Leal³ definiu como “cofre das graças”:

[...] de um lado, os chefes municipais e os ‘coronéis’, que conduzem magotes de eleitores como quem toca tropa de burros; de outro lado,

² Conforme classificação constante do §4º do art. 7º da Lei de Diretrizes Orçamentárias federal de 2021 (Lei 14.116, de 31 de dezembro de 2020), a seguir transcrito:

“Art. 7º Os Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento discriminarão a despesa por unidade orçamentária, com suas categorias de programação detalhadas no menor nível e dotações respectivas, especificando a esfera orçamentária, o Grupo de Natureza de Despesa- GND, o identificador de resultado primário, a modalidade de aplicação, o identificador de uso e a fonte de recursos.

[...]

§ 4º O identificador de Resultado Primário - RP auxilia a apuração do resultado primário previsto nos arts. 2º e 3º, o qual deve constar do Projeto de Lei Orçamentária de 2021 e da respectiva Lei em todos os GNDs, e identificar, de acordo com a metodologia de cálculo das necessidades de financiamento, cujo demonstrativo constará anexo à Lei Orçamentária de 2021, nos termos do disposto no inciso IX do Anexo I, se a despesa é:

I - financeira (RP 0);

II- primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo:

a) obrigatória, cujo rol deve constar da Seção I do Anexo III (RP 1);

b) discricionária não abrangida pelo disposto na alínea “c” deste inciso (RP 2);

c) discricionária decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas:

1. individuais, de execução obrigatória nos termos do disposto nos §§ 9º e 11 do art. 166 da Constituição (RP 6);

2. de bancada estadual, de execução obrigatória nos termos do disposto no § 12 do art. 166 da Constituição e no art. 2º da Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019 (RP 7);

3. de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional (RP 8); e

4. de relator-geral do projeto de lei orçamentária anual que promovam alterações em programações constantes do projeto de lei orçamentária ou inclusão de novas, excluídas as de ordem técnica (RP 9);

III - primária discricionária constante do Orçamento de Investimento e não considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta (RP 4).”

³ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 67.

a situação política dominante no Estado, que dispõe do erário, dos empregos, dos favores e da força policial, que possui, em suma, o cofre das graças e do poder da desgraça.

A restrição trazida pelo teto da Emenda 95/2016 não tem se imposto isonômica e republicanamente a todas as opções de despesa primária, tampouco conseguiu fomentar o aprimoramento do planejamento para que houvesse uma legítima ordenação de prioridades alocativas.

O cenário fiscal brasileiro indica haver uma deliberada tendência à repetição dos erros, como se não houvesse memória do passado, tampouco esperança de melhoria no futuro. Apenas paira no ar o temor de espoliação sempre presente do erário para fins de curto prazo eleitoral e fisiologismo fiscal.

2. TETO SELETIVO, FEUDOS FISCAIS E CONSTRANGIMENTO DAS SOLUÇÕES COLETIVAS

Tragicamente somos contumazes prisioneiros da armadilha que associa discricionariedade orçamentária quase no limite da arbitrariedade, despreço ao médio prazo inscrito no planejamento e trato pessoal (praticamente feudal) das transferências voluntárias e das emendas parlamentares.

As Emendas 86/2015, 100, 102 e 105/2019 prometeram avanço na relação do Legislativo com o Executivo ao longo das várias etapas do ciclo orçamentário, bem como visaram aproximar os parlamentares com suas bases eleitorais nos municípios e estados. Mas os riscos envolvidos superam largamente os supostos benefícios alardeados, sobretudo, na figura da “transferência especial” inscrita no art. 166-A da Constituição de 1988, para fins de repasse flexibilizado das emendas parlamentares impositivas.

O caráter supostamente livre da transferência especial decorre da ausência de qualquer plano de trabalho a lhe condicionar o alcance de fins previamente pactuados ou planejados. Aludidos recursos não oneram o cômputo da receita corrente líquida que serve de base de cálculo para os limites de despesa de pessoal e de endividamento do ente beneficiário, bem como devem ser primordialmente executados com

despesas de capital (no mínimo, 70% do total dessa espécie). Nada foi dito ou previsto sobre o estoque de obras paradas, a despeito do art. 45 da LRF, tampouco sobre a necessidade de coerência e aderência ao planejamento setorial das políticas públicas.

Diante do estreito calendário político já em jogo, as transferências especiais tendem a impactar forte e imediatamente as eleições de 2022, com risco até mesmo de abuso de poder político, assim como as emendas de relator marcadas pelo identificador de resultado primário 9. Não se trata apenas de questionarmos a pessoalidade e o curto fôlego do repasse, haja vista o seu desiderato implícito de impactar a dinâmica eleitoral.

Especificamente em relação às transferências especiais, interessamos a natureza constitutiva do fenômeno: cada deputado e senador pode vir a se comportar como ordenador arbitrário de despesas até o limite da sua emenda pessoal, pois cada mandato parlamentar tende a ser tratado como uma unidade orçamentária autônoma que passa ao largo do planejamento orçamentário e setorial. Cada parlamentar seria o órgão responsável não só pela elaboração, mas também assumiria a responsabilidade, ainda que indiretamente, pela execução, como uma espécie privilegiada de ordenador de despesa da transferência especial da sua emenda impositiva, até porque seu próprio mandato corresponderia a uma heterodoxa unidade orçamentária.

Tal ampliação de feudos fiscais parlamentares merece ser lida junto com a expansão das emendas de relator, cuja liberação de recursos é opaca, subjetiva e assimétrica entre os parlamentares, beneficiando desproporcionalmente os que estão na base de apoio do Executivo federal. Por sua vez, a própria expansão do fundo eleitoral, em detrimento de áreas sensíveis como saúde e educação⁴, comprova que soluções coletivas necessárias à proteção dos direitos sociais são preteridas por esse histórico e cínico feudalismo fiscal (“cofre das graças” a que se referia Nunes Leal).

O teto, ao invés de impor racionalidade ao ciclo orçamentário, acirrou a disputa por recursos. A sequência de fatos relacionados às emendas do relator RP9, às transferências especiais e ao fundo eleito-

⁴ Como se pode ler em <https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/07/16/ldo-triplica-fundo-eleitoral-e-tira-recursos-de-obras-saude-e-educacao.ghml>

ral triplicado demonstra o quanto se pode veloz e vorazmente esvaziar a ordenação legítima de prioridades inscritas no planejamento orçamentário para atender ao curto prazo eleitoral e gerar ainda maior fisiologismo fiscal.

A bem da verdade, o teto só acelerou o ciclo vicioso de corrupção e reprodução do coronelismo⁵ pautado pela distribuição errática de recursos públicos, registrado historicamente por Victor Nunes Leal:

A maior cota de miséria tem tocado aos municípios. Sem recursos para ocorrer às despesas que lhes são próprias, não podia deixar de ser precária sua autonomia política. O auxílio financeiro é, sabidamente, o veículo natural da interferência da autoridade superior no governo autônomo das unidades políticas menores.

Invocando falseadamente a ideia de orçamento impositivo em meio à rígida limitação fiscal dada pelo teto, o que mais o Congresso fez, desde a Emenda 95/2016, foi tentar pautar a centralidade da sua influência nas eleições, quer diretamente na majoração do financiamento público das candidaturas, quer indiretamente na forma das transferências especiais (emendas flexibilizadas) e também das opacas emendas de relator RP 9.

Ao invés de efetivamente aprimorar o pacto federativo, o trato coronelista da execução orçamentária tem sido disputado pelo Executivo e pelo Legislativo. Precisamos nos conscientizar do risco de personificação de dotações orçamentárias. Em última instância, estão postas na mesa todas as condições para que se reproduza não só o histórico coronelismo, como também voltemos a presenciar capturas equivalentes ao escândalo dos “Anões do Orçamento”.

Em 1994, a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Orçamento⁶ analisou irregularidades na elaboração e execução orçamentária da União, em hipóteses de desvio de recursos mediante repasses a empreiteiras e subvenções a entidades do terceiro setor. Ali, foi apurada e comprovada a deliberada captura do ciclo orçamentário por

⁵ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 178.

⁶ Relatório final disponível aqui <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/84896/CPMIOrcamento.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (acesso em 15/09/2021).

uma cadeia de agentes públicos e privados que atuava em rota de enriquecimento ilícito e dano ao erário. O assustador é que, embora tenham sido publicadas há quase três décadas, as conclusões da CPMI dos “Anões do Orçamento” ainda são extremamente atuais. No caso das obras, a relação indireta de drenagem dos recursos públicos no trato com empreiteiras foi descrita como uma captura que ia desde a própria sugestão dos projetos aos prefeitos e governadores até toda sorte de *lobbies* e intermediações ao longo da execução orçamentária. Isso ocorria sem que fosse sequer resguardado financiamento para as obras que já estivessem em andamento. Importante era vender a ideia obras novas, com suas respectivas cotas de rateio. Em relação às entidades do terceiro setor beneficiárias de repasses a título de subvenções, o relatório final é enfático em apontar sua instrumentalização para o desvio direto em prol dos parlamentares que fraudavam o instituto.

A CPMI do Orçamento chegou a propor algumas recomendações para correção de rumos de tamanhas irregularidades. Todavia, pouco avançamos desde 1994, como podemos depreender do seguinte rol exemplificativo de recomendações solenemente ignoradas:

1. Definição de percentual mínimo de aplicação de recursos em continuidade de obras:

É necessário que se estabeleça um limite mínimo de aplicação de recursos de investimentos para continuidade de obras em curso. Consideramos que apenas 2/3 deles devam ser para tal fim apropriados, para que obras em andamento não tenham sua finalização postergada por falta de verbas, ao se conferir prioridade a novas realizações e passem a cumprir sua função em razoável espaço de tempo.⁷

2. Limitação do poder de emendar a lei orçamentária – proposta de restrição de emendas a “unicamente emendas de autoria de comissão, bancada e partido político, fixados os seus valores através de critérios de proporcionalidade”⁸;

3. Fortalecimento dos Sistemas de Controle Interno e Externo;

4. Extinção das subvenções sociais;

5. Limitação das transferências federais voluntárias:

⁷ Relatório Final da CPMI do Orçamento, 1994. p. V.III-13-14.

⁸ Relatório Final da CPMI do Orçamento, 1994. p. V.III-14.

Nas últimas décadas, a União assumiu, paulatinamente, maior controle sobre os Estados, enfraquecendo-os mais e mais, mercê de crescente centralização, chegando-se quase a implantar, na prática, situação semelhante à verificada no Estado Novo. A fim de manter fidelidade política que lhes garantisse maioria parlamentar, os governos de feição castrense restituíam, mediante as “transferências voluntárias”, parcela dos tributos arrecadados aos Estados, realizando obras ou subvencionando as chamadas ações sociais. Tal sistema facilitou a ação de poderosos agentes econômicos junto àqueles que decidiam, entre quatro paredes, a distribuição dos recursos. [...] Exceções devem ser unicamente as transferências destinadas a casos de calamidade pública, execução de planos nacionais ou regionais e em caso de guerra externa ou comoção intestina.⁹

6. Mudança na legislação referente aos créditos suplementares – vedação no 1º trimestre e limite máximo de 30% da receita prevista;

7. Abolição do sigilo fiscal e bancário para mandatários políticos – no período entre a diplomação e o término do respectivo mandato;

8. [Limitação do risco de abuso da] Imunidade Parlamentar.

Falhas recalcitrantes e recomendações não acatadas afastam a tese de que a descentralização decisória do ciclo orçamentário federal, na forma de emendas parlamentares impositivas (individuais, de banca ou de relator), seria meio ontologicamente capaz de democratizar sua destinação. Muito antes pelo contrário, o risco que antevemos é o de ainda maior espaço de apropriação privada do interesse público, porque sequer fortalecemos suficientemente o planejamento que ordena prioridades legítimas, tampouco estruturamos qualitativamente as instituições de controle que atestariam o alcance efetivo dos resultados planejados a custos razoáveis.

Nesse contexto, é preciso desnudarmos que o teto descumpriu a sua promessa de racionalizar a alocação dos recursos escassos, além de haver acirrado os conflitos distributivos e desestruturado serviços públicos universais. Em 2021, a subestimativa de despesas obrigatórias para abrir espaço fictício para emendas parlamentares comprovou esse caos orçamentário, o qual tende a se repetir em 2022. Afinal, para problemas antigos e complexos, não há soluções rápidas e fáceis.

⁹ Relatório Final da CPMI do Orçamento, 1994. p. V.III-17.

Não basta uma restrição supostamente rígida, que, na prática, só se aplica ao custeio dos direitos fundamentais, para que a sociedade brasileira supere o trato feudal do orçamento. Manter o teto nessas condições não passa de cinismo fiscal, cinismo esse cada dia mais evidente e grotesco.

3. À GUIA DE CONSIDERAÇÕES FINAIS: NECESSIDADE DE REVISÃO DO TETO E DE FORTALECIMENTO DO PLANEJAMENTO SETORIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Como falar em processamento democrático e equilibrado da ampla competição por dotações orçamentárias que as políticas públicas – implicitamente – travam entre si, se alguns dos motivos das oscilações no orçamento da União não são apresentados no curso de processos discursivos que deveriam garantir o caráter público das decisões?

O paradoxo atual que precisa ser desvendado é que, sem uma arrecadação tributária progressiva e efetiva e sem o controle do custeio do serviço da dívida, não há como se falar em gestão fiscal intertemporalmente responsável e em definição democrática de prioridades orçamentárias tal como determina a Constituição de 1988.

Esse processo de ajuste fiscal poderá até ser tido como legítimo para analistas que se restrinjam a argumentos puramente econômicos, mas a quem observe o ordenamento jurídico brasileiro poderá não ser considerado como consonante com o interesse público, assim como poderá ser questionado no mérito de sua conformidade constitucional.

Todos os arremedos de intervenção normativa feitos para manter as aparências de uma falsa tese de intocabilidade do teto não passam de engodo. Aliás, tanto o teto é mutável, como ele já foi alterado no rol das suas exceções pelas Emendas 102/2019 e 108/2020.

Ao longo de 2021, o teto tem sido furado recorrente e falseadamente por créditos extraordinários para atender a despesas previsíveis. Assim, seguimos com esse jogo de faz-de-conta de que o teto está intocado para enganar incautos defensores da agenda de austeridade como “âncora fiscal”. Tal cenário aproveita a quem busca privatizações de afogadilho, majoração veloz de juros mesmo em face do alto nível de

desemprego, manutenção de incentivos fiscais e creditícios ou ainda “reformas” pouco debatidas com a sociedade.

É inegável o mal-estar das regras fiscais brasileiras. Precisamos ler o cenário em sua perspectiva sistêmica, assim como devemos interpretá-las à luz do texto permanente da Constituição, porque o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias tem se comportado como uma espécie de “Retrato de Dorian Gray” das nossas finanças públicas.

Vivemos sob um arcabouço constitucional ainda mais instável e suscetível a alterações paroquiais desde a Emenda 95/2016. O teto literalmente implodiu a viabilidade de pactuações democráticas no bojo das leis do ciclo orçamentário e acirrou diretamente no texto constitucional nossa incapacidade de ordenação legítima de prioridades alocativas.

Para 2022, há considerável risco de o Executivo federal voltar a manejar indevidamente créditos extraordinários para cobrir despesas previsíveis, haja vista, por exemplo, a insubsistência no PLOA das dotações relativas às vacinas e ao programa Bolsa-Família.

Muitos são os engodos que tentam apenas postergar o enfrentamento da desigualdade escravocrata em que se assenta a realidade político-econômica do país. Vivemos sob um teto vintenário já fadigado em seu primeiro quinquênio. Mas o pior não é isso. Enquanto estivermos aprisionados ao falso tabu acerca da sua imutabilidade e à defesa passional da sua persistência, o teto em ruínas tende a desmoralizar as regras fiscais brasileiras, erodindo consigo todo o nosso arcabouço constitucional.

Todavia, sacrifícios seletivos não expiam o pecado original da baixa aderência do executado em relação ao planejado na condução das políticas públicas no Brasil. A Emenda 109/2021 provou ser engodo ignorar as mazelas do teto, até porque sociedade que não planeja aceita qualquer resultado. Infelizmente, contudo, o resultado que temos experimentado desde a Emenda 95/2016 é o de ainda maior captura fisiológica do ciclo orçamentário, ao custo da igualmente maior vulnerabilidade das condições de vida da população brasileira.

À liberdade oriunda da pretendida tríade “desobrigar, desindexar e desvincular” (DDD) deve ser imposto o ônus argumentativo de motivar a pretensão de usar os excedentes financeiros e os superávits primários para supostamente reduzir o estoque da dívida pública, o

que, nas últimas décadas, não se cumpriu. A geração de superávits primários não se converteu em abatimento efetivo da dívida pública nas últimas décadas, por força da frágil coordenação entre as políticas fiscal, cambial, monetária e creditícia.

A imposição linear de um teto fiscal que vede a expansão real das despesas será absolutamente inepta para o alegado fim de conferir maiores eficiência e racionalidade aos gastos públicos, se a população brasileira não tiver a oportunidade consistente de testar a conformidade dos custos e resultados executados em face do que fora planejado em termos de metas físicas e financeiras.

Sem sabermos quais são as prioridades alocativas do Estado no ciclo orçamentário, quanto custa implementá-las e quem por elas paga na correlação de proporcionalidade entre receitas e despesas, continuaremos a ser uma sociedade que reclama por melhores serviços públicos, mas não os alcança na realidade.

Como o balanço de prioridades estatais é um movimento dinâmico – cuja conformação democrática pressupõe debate, no mínimo, entre Legislativo e Executivo – e como, na hipótese de omissão ou ação abusiva de qualquer desses Poderes, o Judiciário poderá ser chamado a controlar tanto o desrespeito a direitos, quanto o descumprimento de deveres constitucionais, é necessário que haja também a tematização da regressiva matriz tributária brasileira e do impacto orçamentário-financeiro do serviço da dívida pública na formação e execução das peças orçamentárias.

Como uma pessoa que se abstrai da responsabilidade por suas escolhas e deseja soluções rápidas e fáceis para enfrentar problemas antigos e complexos, somos uma sociedade que adota limites mínimos e máximos na seara orçamentária que nos dão a falsa impressão de que não haverá necessidade de novas escolhas e ajustes finos diariamente.

A existência de vinculações orçamentárias para a defesa dos direitos fundamentais e de um teto fiscal para a busca de reequilíbrio nas contas públicas nos dão prova – de um extremo a outro – de que somos demasiadamente incompetentes e um tanto preguiçosos na formulação, coordenação, execução, acompanhamento, avaliação e controle das políticas públicas.

Diferentemente dos faticamente precisos e finalisticamente bem delimitados cadernos de encargos da Fifa e do Comitê Olímpico In-

ternacional, não sabemos quais resultados serão alcançados, porque aceitamos que os gestores adotem um modelo de planejamento absolutamente genérico, seja na forma de diretrizes vastas ou de padrões uniformizados de plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual (PPA-LDO-LOA) contratados junto a assessorias de contabilidade.

Não é de se estranhar a existência de tantas iniquidades e feudos fiscais em nossa realidade tão pouco atenta ao percurso do dinheiro público. Ora, sociedade que não planeja e que não exige aderência ao planejado é uma sociedade que aceita qualquer resultado.

Na seara do controle de políticas públicas, nenhum desafio é mais contemporâneo, a despeito de antigo, quanto o da qualidade do gasto público (no que se inclui o gasto tributário). Aprender a gastar bem é mais importante, a médio e longo prazo, do que limitar linearmente ou mesmo punir quem gasta mal, muito embora tais tarefas sejam interrelacionadas e interdependentes.

Mas o que é gasto de qualidade? Como avaliá-lo? Em um esforço introdutório bastante grosseiro de conceituação, consideramos que gasto público de qualidade significa gasto bem planejado, cuja execução se revele aderente às estimativas de custo e resultado, sem prejuízo da obediência aos demais filtros de conformidade com o ordenamento. Dito de forma ainda mais direta, gasto adequado é aquele que é resolutivo em face do problema que lhe justificou a realização.

Mas para sabê-lo resolutivo, o próprio problema há de estar bem delineado e suas rotas de enfrentamento deverão ter sido intensamente analisadas, sob pena de nos mantermos presos ao ciclo vicioso de não termos clareza sobre o que fazer para não repetirmos os erros do passado.

Se soubéssemos coletivamente avaliar programas, mensurando seus resultados em face dos seus custos e contrastando planejado em face do realizado, teríamos maior transparência, eficiência e efetividade no trato dos recursos públicos. O caráter trágico de tal constatação reside no fato de que, a despeito de parecer simples no campo do discurso abstrato, complexo é operacionalizá-la no mundo da vida em sociedade.

É importante, contudo, assumir essa premissa, até para que não percamos de vista o esforço pedagógico de devolver ao gestor a responsabilidade inadiável de planejar e executar bem o enfrentamento dos problemas sociais sob sua alçada. Assim como precisamos devolver

para a sociedade o quanto lhe cabe de compreensão do caráter limitado e contingente das escolhas democráticas feitas e executadas em seu nome, já que não é possível resolver tudo, de uma vez por todas, ao mesmo tempo e para todos.

Ora, o desafio é o de superar soluções aparentemente fáceis (como o teto) e que, por isso mesmo, geram perdas para o processo democrático ao infantilizar o gestor, simplificar a dinâmica do controle e substituir o cidadão como o principal agente de pressão por mudanças sociais em todas as instâncias competentes. A vigilância da cidadania atenta íntegra e induz ativamente o processo de maior transparência e efetividade da ação governamental.

Não podemos aceitar soluções lineares e globais no trato do ciclo orçamentário, vez que, para problemas realmente complexos e estruturais, as respostas hão de considerar as circunstâncias contextuais em que hão de incidir. Precisamos, pois, mitigar um pouco o fetiche das soluções jurídicas criadas em âmbito nacional e controladas como se fosse uma questão de fiel obediência à receita uniforme e padrão.

Melhor seria se os planejamentos intertemporais de cada ente da federação fossem bem formulados, diante de diagnósticos atentos às suas respectivas realidades e demandas sociais, para que, assim, pudessem ser lidos e, por conseguinte, avaliada a conformidade e a efetividade da sua execução.

Nosso déficit consiste na falta de diagnóstico típico dos problemas (notadamente quanto ao conjunto de obrigações legais e constitucionais de fazer não cumpridas, seja parcial ou integralmente), para cujo enfrentamento as respostas sejam refletidas e debatidas socialmente na forma das leis do ciclo orçamentário.

Todavia, ausentamo-nos de compreender o que é necessário fazer e delegamos a limites, aos controles formais, ao arranjo federativo que padroniza nacionalmente soluções a pretexto de reduzir a complexidade, como se tais caminhos nos conduzissem automaticamente ao campo do gasto de qualidade.

Há muita ingenuidade e um tanto de inércia preguiçosa nessa nossa forma cultural de agir: soluções normativas universais, abstratas e apriorísticas, se aplicadas sem o devido cuidado da sua contextualização e reflexão sobre os cidadãos afetados, produzem resultados injustos e, paradoxalmente, inefetivos.

O estágio atual do debate sobre o controle da qualidade do gasto público no país envolve déficit de planejamento suficiente, que, por seu turno, implica execução desidiosa de regras padronizadas, cujo controle formal encerra esse ciclo pobre de reflexão sobre onde queremos chegar.

Não há coerência ao longo do tempo entre o conteúdo dos sucessivos instrumentos de planejamento estatal e a sua ação prática, tampouco o controle é capaz de retroalimentar o planejamento, já que muito precariamente aquele orienta a esse sobre como aprimorar seus déficits de compreensão e cobertura.

Assim superpostas as mazelas, vemos um perfil de gestor, que se revela como um contínuo gerador de respostas de curto fôlego e feudos fiscais, para problemas longevos, como que mitigando o incêndio daquele dia, de modo a não enfrentar suas causas, apenas remediando suas consequências opacamente.

Desse modo e apenas para fins de paroxismo analítico, o cenário pode ser reduzido à grosseira simplificação, segundo a qual a gestão pública brasileira atende aos controles formais como se fora o bastante e oferta à sociedade um manejo de soluções fundadas na metodologia primária da tentativa e erro.

Sem incorporação de aprendizagem e sem continuidade dos serviços públicos, vivemos — a cada mudança de mandatário eleitoral — esforços caudalosos de começar o que já estava em curso, porque não sabemos fazer correções intermediárias e aprimorar planos que alcancem mais de um mandato eletivo.

Somos corresponsáveis por esse cenário em que nos encontramos, tanto pelo muito que já avançamos (ou retrocedemos), mas também pelo quanto ainda precisamos construir coletivamente em busca da responsabilidade estendida no ciclo das políticas públicas.

Enquanto não formos mais incisivos no controle do planejamento insuficiente e da falta de estruturas de controle interno capazes de avaliar os resultados dos programas elaborados, continuaremos diante de gestores infantilizados pela obediência meramente formal e, por isso, simbólica a ditames legais e a regras fiscais, por vezes, vazias de conteúdo substantivo.

O ciclo tende a se reproduzir de forma viciosa e falaciosa, enredando-nos, sobremaneira em um baixo nível de efetividade das políticas públicas e do próprio papel constitucional do controle da administração pública.

Para avançarmos, precisamos assumir nosso escopo pedagógico de retroalimentar o planejamento acerca das suas falhas e insuficiências, devolvendo ao gestor o peso da sua responsabilidade pelo planejamento suficiente e pelo controle interno que reflita o alcance do que foi executado, diante do que propusera à sociedade, na forma das suas leis orçamentárias.

A esse respeito, a série histórica de demandas judiciais em determinada política pública nada mais seria que um indício do déficit de cobertura na tutela do direito fundamental pleiteado individual ou coletivamente. Tal déficit precisaria ser enfrentado, por sua vez, no planejamento, até para que a resposta administrativa seja, de fato, capaz de corrigir universal e progressivamente a insuficiência detectada.

Ora, o ponto nodal, verdadeiro eixo crítico da qualidade do gasto público passa, necessariamente, pela exigência de que os planos estatais, sobretudo as leis do ciclo orçamentário contenham indicadores da sua consecução, atrelados a metas quantitativas de bens, serviços, obras e cidadãos atendidos, o que, por seu turno, implica estimativa de custo unitário e global.

Uma vez, assim, formulado, deveríamos assumir tal planejamento como vinculante para o gestor, na medida em que sua execução parcial ou inexecução requer motivação consistente, porquanto consentânea com os fatos que intervieram em sua rota. É preciso rever o teto aprimorando o ciclo decisório das políticas públicas na elaboração e na execução orçamentária, pois somente assim seremos capazes de conter a tendência de captura pelo curto prazo eleitoral que amplia feudos fiscais e corrói soluções coletivas.

Assim o controle, além de ser um teste de conformidade com o ordenamento pátrio, cada vez mais assumiria a feição de checagem de aderência entre, de um lado, o planejado e o executado e, de outro, entre o planejado e a sua suficiência com a realidade conflituosa sobre a qual ele incidiu.

Não há receita fácil, nem solução milagrosa. O caminho não passa pela imposição de limites lineares facilmente capturáveis por feudos fiscais, tampouco estamos a propor a substituição do gestor ou do legislador pelos órgãos de controle. O que defendemos, isso sim, é sua progressiva responsabilização intertemporal, em busca de maior coerência entre seu diálogo com a sociedade e os resultados dos

programas que lhe foram afiançados como capazes de resolver aqueles problemas eleitos circunstancialmente como prioritários.

Ao devolvermos, tanto quanto possível, para a sociedade o papel de avaliar o curso da ação governamental, teremos a melhor e mais viável forma de defender a qualidade do gasto público e também de exigir, sob o pálio do Estado Democrático de Direito, a máxima efetividade do ciclo orçamentário como o eixo garantidor dos direitos fundamentais.

É, em suma, por dentro da legalidade do ciclo orçamentário que se abre o caminho do controle de políticas públicas e, por via de consequência, da qualidade do gasto público, a começar pela exigência de clara indicação de metas físicas e financeiras referidas à realidade de cada ente político, mediante prévio e consistente diagnóstico dos direitos fundamentais inadimplidos ao longo da execução das leis de PPA-LDO-LOA atualmente em vigor.

Simples assim: ou levamos a sério o ciclo reflexivo do planejamento-execução-controle orçamentários, ou continuaremos a viver à espera de soluções aparentemente fáceis para problemas antigos e complexos. O teto, em seu primeiro quinquênio, provou ser falaciosa tal promessa, na medida em que, ao limitar linearmente a despesa primária em um montante global máximo, a iniquidade fiscal restou ainda mais agravada e potencialmente tendente a capturas de curto prazo eleitoral.

Nesse sentido, o balanço da EC 95, no período de 2016 a 2021, é de frustração do próprio desiderato nuclear da Constituição de 1988, uma vez que, em suma, foram preteridos no ciclo orçamentário federal os direitos fundamentais. A expansão de disputas judiciais e, por conseguinte, de precatórios atesta a baixa efetividade de tais direitos na consecução ordinária das políticas públicas que deveriam lhes amparar. A frustração da via ordinária fomenta a judicialização dos vazios assistenciais, enquanto são oferecidas soluções balcanizadas de emendas parlamentares RP9, transferências especiais e outros instrumentos de curto prazo eleitoral.

A pretexto de conter o tamanho do Estado, o teto, na prática, tem permitido nichos cada vez mais destacados de loteamento fisiológico. Nega-se custeio suficiente aos serviços públicos universais, enquanto são ampliados os canais de apropriação privada dos recursos estatais. Tal cenário, por óbvio, não aproveita à sociedade como um todo, tampouco dá cumprimento ao nosso pacto constitucional civilizatório.

CAPÍTULO 3

NOVA CONSTITUIÇÃO DO CHILE E SUAS POSSÍVEIS IMPLICAÇÕES POLÍTICAS

Elisa Tocafundo Lages

INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa discutir as possíveis implicações políticas e econômicas da Nova Constituinte Chilena, aprovada por meio de um plebiscito no qual o voto “sim” (pela feitura de uma nova constituição) foi predominante. Traremos primeiramente um breve histórico do processo político desencadeado pelo “*estallido*” social, que levou ao plebiscito de 25 de Outubro de 2020 para decidir se haveria ou não a elaboração de uma nova Constituição. Abordaremos ainda como se deu todo o processo, suas particularidades, o fato inovador de ser a primeira constituinte com perspectiva de gênero e com quotas de participação dos povos originários.

Depois iremos discutir o perfil dos constituintes eleitos assim como as principais pautas a serem por eles discutidas.

Por fim, faremos um breve histórico acerca da Constituição de 1980, ainda em vigor, como se deu sua elaboração e aprovação, quais forças políticas contribuíram para o processo e qual era o contexto político e econômico da época. Em seguida comentaremos os desafios e possíveis transformações que poderão ocorrer na estrutura do Estado chileno a partir da Nova Constituição, e a possibilidade de construção de um Estado de bem estar social, substituindo o chamado “Estado subsidiário” que foi marca da Constituição de 1980.

1. O QUE FOI O *ESTALLIDO* SOCIAL E QUAIS SUAS IMPLICAÇÕES

O povo chileno foi às urnas no dia 25 de Outubro de 2020 para decidir, por meio de um plebiscito, se queria ou não desencadear a elaboração de uma nova Constituição. A carta atual foi elaborada durante a Ditadura Militar que vigorou no país entre 1973 e 1990, uma das ditaduras mais sangrentas da América Latina.

A proposta de um plebiscito partiu do atual presidente Sebastián Piñera para tentar acalmar os ânimos da população durante os protestos de Outubro de 2019. Utilizou-se de um Decreto Supremo¹ como tentativa de reduzir as tensões, cedendo em uma questão histórica e de grande importância para a oposição. O plebiscito, inicialmente convocado para o dia 26 de Abril de 2020, foi adiado e remarcado para 25 de outubro do mesmo ano, devido à grave crise sanitária causada pelo Coronavírus².

O estopim dos protestos de Outubro de 2019, que ficaram conhecidos como *estallido social*, foi o aumento dos preços das passagens de metrô na Cidade de Santiago, capital do país, em 30 pesos, o equivalente a cerca de US\$ 1,17³. O Governo central disse que não diminuiria os preços das passagens e reprimiu fortemente os protestos por meio das forças policiais. Os estudantes reagiram, participando em massa das manifestações. O governo respondeu, fechando as estações de metrô; na sexta feira, dia 18 de Outubro de 2019 as manifestações ficaram bem mais violentas.

A partir daí, seguiram-se semanas de manifestações em várias cidades do país. Entretanto, entre os meses de janeiro e fevereiro

¹ PRESIDENTE do Chile convoca plebiscito constitucional histórico para 26 de Abril, **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27 dez. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/12/presidente-do-chile-convoca-plebiscito-constitucional-historico-para-26-de-abril.shtml>. Acesso em 12 out. 2021.

² PLEBISCITO para nova Constituição do Chile é adiado por pandemia de novo coronavírus, **G1 Globo**, Rio de Janeiro, 19 mar 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/03/19/plebiscito-para-nova-constituicao-do-chile-e-adiado-por-pandemia-de-novo-coronavirus.ghtml>. Acesso em 12 out. 2021.

³ PROTESTAS em Chile: 4 Claves para entender la furia y el estallido social en el país sudamericano, **BBC**, Santiago, 20 out. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50115798>. Acesso em 12 out. 2021.

de 2020 os protestos arrefeceram. Dizia-se, de forma irônica, que “a revolução havia tirado férias” já que houve uma diminuição considerável nas manifestações. Preparava-se, na verdade, uma nova onda de de protestos iniciada nas primeiras semanas de março daquele ano, com o chamado “*Súper Lunes*”, seguida pela Marcha Internacional do Dia da Mulher, no dia 8 de março, que contou com uma presença histórica de manifestantes nas ruas. Logo após, ocorreram os protestos liderados por estudantes do ensino fundamental, no dia 11 de março, data que marcava dois anos do governo Piñera (BUSTOS, 2020). Não obstante, no dia 18 de março todo o planejamento de uma segunda etapa do *estallido* foi comprometido com a decretação do Estado Excepcional de Catástrofe devido à pandemia da Covid-19.

É importante destacar que a expressão “*estallido* social” foi cunhada pelos meios de comunicação chilenos em Outubro de 2019 e posteriormente incorporada pela sociedade chilena. De acordo com Mario Garcés (2019, p.8)

Um estalido social é um ato multifacetado de alteração da ordem prestabelecida que congrega diversos atores com sua próprias dinâmicas. O que se sabe de antemão é que tem princípio, meio e fim e que muitos casos representam uma oportunidade de fazer justiça pela via prática.

Os protestos que envolveram sobretudo estudantes (do ensino básico ao superior), mas também trabalhadores e bandeiras pelos direitos das mulheres, foram fortemente reprimidos pelas forças policiais nacionais e tiveram como resultado: 34 mortos, dos quais 8 queimados; 460 pessoas com perda de visão por balas; 500 mulheres e meninas violentadas sexualmente; 7.000 pessoas feridas, 22.000 pessoas detidas e 1.080 denúncias perante o Instituto Nacional de Direitos Humanos por torturas e crimes de lesa humanidade⁴.

Apesar dos protestos terem se iniciado com o exorbitante aumento do transporte público, a insatisfação popular se deu por diversas razões e demonstrou um descontentamento generalizado com

⁴ Informações disponíveis em: https://www.senado.cl/noticias/carabineros/comision-de-dd-h-h-revisa-cifras-a-un-ano-del-estallido-social#vtxt_cuerpo_T0. Acesso em 12 out. 2021.

a estratégia neoliberal e rentista das oligarquias, “que gera níveis insuportáveis de desigualdade social, de gênero, étnica e territorial” (VALENZUELA E SÁEZ, 2020). Por ser um processo recente, o *estallido* social ainda carece de tempo para ser compreendido em sua totalidade. Além disso, o movimento ainda não tem um nome definitivo - fala-se em revolta, revolução, crise de expectativas e mal estar com a modernização capitalista neoliberal, despertar, ciclo de protestos violentos, desordem, entre outros termos (CUEVAS E BUDROVICH, 2019). O que se pode reconhecer desde já é que o processo é um sintoma de profundas transformações sociais acumuladas. Junto com o crescimento econômico e a ampliação do acesso aos bens de consumo da população em geral, vivida nas últimas décadas, advieram o endividamento da população, a desigualdade econômica e de tratamento, a segregação espacial nas cidades e a marginalização social, dentre outros problemas.(VALENZUELA E SÁEZ, 2020).

Aprofundar a discussão sobre as causas da crise não é o propósito desse trabalho. O que pretendemos abordar é como os protestos de Outubro de 2019 tiveram um papel central na elaboração do Acordo pela Paz e Nova Constituição e no Decreto Supremo que estabeleceu o plebiscito. Os protestos de Outubro de 2019 deixaram clara a insatisfação do povo chileno além de uma falha no regime de justiça social e seus princípios articuladores: a competição e o crescimento econômico. A crise marca uma falha das políticas de livre mercado, que até então eram entendidas como princípio organizador da vida social e da justiça meritocrática no país, atuando de forma a garantir a eficiência econômica difundida em todos os sistemas e espaços institucionais da sociedade. Na análise de Valenzuela e Sáez, as falhas do *modus operandi* do Estado chileno giram em torno da concentração de mercados, conluio, difusão da política de *vouchers* para gerir serviços públicos que criam mercados para o setor de negócios e obrigam os beneficiários a competir entre eles além dos fundos públicos competitivos para pesquisa científica, inovação e desenvolvimento que corroem a estabilidade da agenda científica e da pesquisa como uma tarefa coletiva (VALENZUELA E SÁEZ, 2020). Tudo isso abriu espaço para a indignação e revolta social que culminou na vitória do “aprovo” no plebiscito de 25 de Outubro de 2020.

2. O PROCESSO DE APROVAÇÃO DA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE

A Convenção para a elaboração de uma nova Constituição foi aprovada por 78,27% dos eleitores que votaram “aprovo” contra 21,73% que votaram “rejeito” para a nova Carta. O pleito também possibilitou aos eleitores escolher se o Novo Documento seria redigido por meio de uma Assembleia mista, contando com a participação de parlamentares com mandato em andamento e outros eleitos especificamente para esse função, ou se seria uma Assembleia Constituinte exclusivamente eleita para esse fim. A última opção venceu com 78,9% dos votos e os Constituintes foram eleitos em maio de 2021, para redigir a Nova Carta⁵.

Esse processo constituinte tem ainda a particularidade de ser uma constituinte paritária, com inédita perspectiva de gênero, de acordo com a Lei nº 21.216, publicada em Março de 2021. Dessa forma, os distritos com números pares de vagas no parlamento deverão contar com igual número de homens e mulheres. Em contrapartida, os que contarem com números ímpares não poderão ter uma diferença de vagas superior a um, entre homens e mulheres⁶. O estabelecimento da paridade entre os gêneros reflete a grande participação das mulheres e de suas pautas nas manifestações de Outubro de 2019, que ganharam notoriedade em todo o mundo.

Os 155 membros da Constituinte foram eleitos por meio de sufrágio universal em um sistema proporcional com 79 listas de candidatos⁷. Além de garantir a paridade entre os gêneros, a Constituinte ainda aplicou normas especiais para garantir a participação

⁵ COLOMBO, Sylvia Em plebiscito histórico, chilenos decidem acabar com Constituição de Pinochet, **Folha de São Paulo**, São Paulo, 25 out. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/10/pinera-vota-em-plebiscito-no-chile-sobre-mudanca-na-constituicao.shtml> Acesso em 12 out. 2021.

⁶ CHILE, Lei nº 21.216, 2020. Disponível em: https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/detalle_cronograma?id=f_publicacion-de-la-ley-21-216-paridad-de-genero-para-el-proceso-constituyente. Acesso em 12 out. 2021.

⁷ JANSSEN, Amelia . Las 79 listas que competirán en la papeleta de la Convención Constitucional. **Pauta**, Santiago. 14 jan. 2021. Disponível em: <https://www.pauta.cl/politica/las-79-listas-tendra-la-papeleta-de-la-eleccion-convencion-constitucional>. Acesso em 12 out. 2021

de candidatos independentes. Para concorrer, os Constituintes deveriam ser maiores de dezoito anos, chilenos ou naturalizados com ao menos um ano de residência no Chile.

A Constituinte conta com uma presidente e um vice-presidente que foram eleitos por maioria absoluta dos seus membros. Uma vez constituída, a Convenção terá nove meses contados da sua instalação, prorrogáveis por três meses, apenas uma vez, para concluir os trabalhos. Uma vez concluído o texto Constitucional, haverá o que ficou conhecido como “Plebiscito de saída”. A Convenção irá entregar sua proposta ao presidente da República que convocará um novo plebiscito a ser celebrado sessenta dias após a publicação da convocação. Neste plebiscito o sufrágio será obrigatório, com aplicação de multa de 0,5 a 3 unidades tributárias mensais às pessoas habilitadas a votar que não o fizerem. O pleito colocará a seguinte questão: “Você aprova o texto da Nova Constituição proposta pela Convenção Constitucional?”, os eleitores deverão responder “aprovo” ou “rejeito” assim como fizeram no plebiscito que aprovou a redação de um novo texto Constitucional. Caso o novo texto seja aprovado, o presidente deve promulgar a nova Constituição publicando o texto no Diário Oficial, quando passará a vigorar. Caso a Nova Constituição seja rejeitada, a Constituição de 1980 permanecerá em vigor.⁸

Além de ser uma constituinte que conta com perspectiva de gênero, foi aprovada uma Lei no Congresso Nacional, no dia 15 de Dezembro de 2020 que concede dezessete assentos na Convenção Constitucional para os povos originários chilenos. Os povos Mapuche, a maior etnia originária chilena, terão sete assentos garantidos; o povo Aymara terá dois e os povos Rapa Nui, Quechua, Diaguita, Atacameño, Colla, Kawesqar, Yagán e Chango terão um assento cada⁹. Para estabelecer quem poderá se candidatar, a Lei determinou que podiam ser candidatos aqueles que confirmassem sua condição de pertencente a algum povo originário apresentando um certificado emitido pela

⁸ CHILE, Processo Constituyente. Disponível em: <https://www.gob.cl/procesoconstituyente/>. Acesso em 12 out. 2021.

⁹ Informações disponíveis em: <http://www.conadi.gob.cl/noticias/ministra-rubilar-por-publicacion-de-la-ley-de-escanos-reservados-no-se-puede-escribir-nada-hacia-ade>. Acesso em 12 out. 2021.

Corporação Nacional de Desenvolvimento Indígena (Conadi), enquanto que puderam votar para as vagas reservadas na Convenção Constituinte os indígenas identificados pelo Servel¹⁰.

Essa lei tem um papel histórico de garantir a participação de povos que representam cerca de 12,5% da população chilena (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, 2018) e que, embora tenham participado da formação do Estado e da cultura do país, sempre estiveram à margem do processo decisório e eleitoral.

Por fim, o plebiscito gerou um grande debate e exercício de cidadania, com discussões sobre desigualdade, preconceitos, violência policial, sexismo etc, oportunidade de entrar na vida pública/política, e contou com a participação massiva de mulheres que se engajaram e deram voz às suas queixas, enriquecendo o debate e permitindo a possibilidade de construção e articulação de uma nova sociedade.

2.1. Perfil dos candidatos e partidos

A Fundação CIPER¹¹ analisou dados disponibilizados pelo SERVEL (Serviço eleitoral chileno) sobre os candidatos às eleições que ocorreram em maio e constatou que dos 1.373 candidatos aprovados pelo serviço eleitoral, cerca de 1.115 nunca haviam concorrido antes, o que corresponde a 81% do total. Além disso, o estudo também apontou que, a maioria dos candidatos tinha 40 anos ou mais, sendo que os menores de 39 anos representavam 44% do total de candidatos.

2.2. Perfil dos constituintes eleitos/coalizões

As eleições dos dias 15 e 16 de maio elegeram os 155 membros da Convenção Constituinte, e ainda prefeitos, secretários e governadores. Os governadores, pelo voto popular após um longo período, uma vez que no sistema vigente os governadores ainda eram indicados pelo presidente.

¹⁰ Informações disponíveis em: <http://www.conadi.gob.cl/elecciones-escanos-reservados>. Acesso em 12 out. 2021.

¹¹ PISCOPO, Jennifer; SLAVELIS, Peter, **Convención Constituyente: Caras nuevas o las mismas de siempre**, Santiago, 6 fev. 2021, Disponível em: <https://www.ciperchile.cl/2021/02/06/convencion-constituyente-caras-nuevas-o-las-mismas-de-siempre/>. Acesso em 12 out. 2021.

No caso da Constituinte, os cinco pactos eleitorais inscritos para as eleições de constituintes foram: à direita, o *Vamos Por Chile*, com 37 eleitos; à esquerda, a Lista do Aprovo, antiga *Concertación*, com 25 eleitos; a Lista Aprovo Dignidade, de comunistas e frenteamplistas, com 28 eleitos; e também à esquerda, mas como independentes, a Lista do Povo, com 26 eleitos; e a Lista Independentes por uma Nova Constituição, com 11 eleitos. Para além dessas coalizões, são mais 11 independentes e 17 representantes de povos originários eleitos mediante uma política de quotas¹². A direita chilena, representada pela coalizão *Vamos Por Chile*, que historicamente sempre controlou o parlamento, não conseguiu emplacar os 52 votos necessários para garantir uma minoria de bloqueio que garantiria o direito de veto a artigos da futura constituição.

Elisa Lóncon, líder Mapuche, venceu no dia 4 de julho de 2021, com 96 votos, a votação para liderar a Assembleia Constituinte. Essa vitória é considerada simbólica e histórica por diversos motivos, e expressa a vontade de mudança pelo povo chileno além de revelar um prenúncio do que se pode esperar do processo constituinte. A eleição de Elisa é fruto da aliança entre grupos progressistas e os dois blocos de esquerda. Após sua eleição para presidenta da Assembleia Constituinte, Elisa, já empossada, conduziu a eleição do vice-presidente que foi finalizada após três tentativas, quando finalmente atingiu-se o quórum necessário. Com 84 votos, foi eleito Jaime Bassa, advogado Constitucionalista e professor da Universidade de Valparaíso, assembleista independente, apoiado pela frenteamplista.

A eleição da Convenção Constituinte coloca em xeque a força da direita na política chilena, que pela primeira vez na história não conseguiu atingir $\frac{1}{3}$ das cadeiras. Além disso as próprias particularidades do processo constitucional chileno, como a paridade entre gêneros e a reserva de cadeiras para os povos indígenas que trouxeram mais representatividade regional para o processo, também favorecem uma constituinte mais plural e diversa, diferente de todos processos anteriores.

¹² SABRINA AQUINO, Elisa Loncón e o novo Chile plurinacional que surge no horizonte, **Jacobin**, Santiago, 17 jul. 2021. Disponível em: <https://jacobin.com.br/2021/07/elisa-loncon-e-o-novo-chile-plurinacional-que-surge-no-horizonte/>. Acesso em 12 out. 2021.

3. A CONSTITUIÇÃO DE 1980 E OS DESAFIOS DA NOVA CONSTITUINTE (2021)

A Constituição chilena atual, de 1980, é marcada por um modelo de Estado subsidiário que ganhou força no Chile após a II Guerra Mundial e pressupõe no âmbito econômico a atuação do Estado como um mero observador, alheio aos processos sociais. A Constituição de 1980 foi escrita, discutida e aprovada durante os anos nos quais a ideologia neoliberal alcançou sua maior proeminência no Chile, antes mesmo da crise econômica que assolou os países da América Latina nos anos 80, colocando em xeque a credibilidade do grupo de economistas de Chicago que ficou conhecido como *Chicago Boys* (BAUER, 1998).

Na análise de Bauer, enquanto a Carta anterior, que data de 1925, estabelecia uma democracia presidencialista com um executivo forte e um legislativo relativamente forte, em um sistema pluralista, onde os partidos políticos tinham um papel central, a Constituição de 1980 decidiu por estabelecer uma “nova institucionalidade”, separando a sociedade civil dos partidos políticos. Isto porque, de acordo com os militares, que foram os idealizadores dessa Constituição, a expansão ilimitada da democracia popular depois dos anos 1920, elevou a pressão sobre o Estado para que este aumentasse seu papel na economia e nos serviços sociais. Ainda na análise de Bauer, de acordo com os grupos conservadores, devido ao seu pluralismo, o sistema estabelecido na Constituição de 1925 não podia defender-se do aumento dos movimentos políticos revolucionários que pretendiam derrubá-lo (BAUER, 1998)

Em contraposição à constituição anterior, a constituição de 1980 restringiu a soberania e a participação popular e, para isso, redefiniu a separação entre os poderes dentro do governo aumentando a autoridade dos tecnocratas com o objetivo de aparentar mais legitimidade ao regime. Além disso, esta Constituição de 1980 cria ou reforça várias instituições estatais autônomas que fortalecem umas às outras como as Forças Armadas, o Tribunal Constitucional, o Poder Judiciário, o Conselho de Segurança Nacional e o Banco Central que passa a ser autônomo (BAUER, 1998)

Na análise de Bauer, essas características da Constituição refletem a tradição nacionalista autoritária no pensamento conservador chile-

no, um estado central forte e responsável por manter a ordem social e a unidade nacional (BAUER, 1998) A Constituição também reverbera a visão liberal e individualista em voga naquele momento, já que foi resultado dos processos políticos e econômicos que ocorreram no Chile após o golpe militar de 1973. O Governo de Salvador Allende, que liderou o país entre 1970 e 1973, último presidente eleito antes do Golpe de 11 de Setembro de 1973, levou à frente uma administração que preconizava a estatização e a intervenção econômica. No entanto, essa já era a tendência dos 50 anos anteriores que culminaram nas ambiciosas reformas do governo de Eduardo Frei Montalva entre os anos de 1964 e 1970 quando o estado teve um forte papel de desenvolvimento da economia chilena incluindo a proteção de empresas nacionais frente à concorrência internacional. Muitos dos capitalistas conservadores do país queriam manter esse papel do estado chileno como investidor e protecionista (BAUER, 1998).

No entanto, os chamados *Chicago Boys*¹³, fizeram forte oposição a esta posição estatista, argumentaram que o Chile deveria abandonar seu modelo de desenvolvimento centrado no Estado e impor fortes políticas monetárias destinadas a controlar a inflação crônica e abrir a economia ao livre comércio e aos investimentos estrangeiros e, no começo dos anos 70 fizeram um compilado de diagnósticos propondo reformas, em um documento que ficou conhecido como “*El Ladrillo*” que foi colocado à disposição da junta militar que governou o país imediatamente após o golpe e que se converteu na base política econômica do novo governo. Baseados fortemente na ideologia libertária de Friedrich Hayek assim como nos economistas adeptos do “*laissez-faire*” como Milton Friedman, o grupo de pessoas que fez a constituição assim como quem os apoiou, declararam que a liberdade individual era o princípio central da sociedade e da economia, e reconheciam

¹³ Os Chicago Boys surgiram com essa alcunha apenas após os primeiros estudantes chilenos retornarem dos Estados Unidos. Em 1955, durante a Guerra Fria, a PUC do Chile fechou uma parceria com o governo americano para que seus alunos pudessem estudar em Chicago com bolsas. O convênio durou até 1964 e teria formado cerca de 30 profissionais chilenos, segundo depoimento do professor americano Arnold Harberger registrado no filme *Chicago Boys* (2015). DYNIEWICZ, Luciana. Quem são os Chicago Boys. *Estadão*, São Paulo, 15 jan. 2021. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,quem-sao-os-chicago-boys,70003581793>. Acesso em 12 out. 2021.

que o Estado deveria estabelecer e fazer cumprir as regras básicas do comportamento econômico mas sem adotar uma postura intervencionista. De acordo com esse grupo, o mercado livre era o único sistema econômico que garantia a liberdade política. Os mercados seguiam as regras gerais que os neoliberais consideram objetivas e neutras e afirmavam que a intervenção estatal estava inerentemente viciada e que a discricionariedade conduzia a regras específicas que favoreciam a interesses particulares. (BAUER,1998)

No texto constitucional, os direitos de propriedade privada são ampliados e fortalecidos. A Constituição de 1980, no entanto, não estabelece de forma explícita uma economia de livre mercado agindo simplesmente para assegurar as condições legais, políticas e sociais necessárias para o desenvolvimento desse modelo econômico. O documento está mais preocupado em tornar inconstitucional o retorno ao socialismo, em meio à Guerra Fria e levando em conta o histórico chileno dos governos de Eduardo Frei e Salvador Allende que preocupava os conservadores à época, do que em detalhar totalmente o novo modelo. Para tanto, a constituição reforça o sistema judicial e outorga novos poderes para proteger os direitos privados, revisar e controlar as ações legislativas e administrativas do Estado (BAUER,1998).

Ou seja, a Constituição de 1980 confere no campo socioeconômico um papel subsidiário ao Estado, de mero regulador da atividade econômica, tendo como principais características

metas econômicas e sociais relacionadas com o crescimento e desenvolvimento econômico, a estabilidade financeira e os equilíbrios monetários, a clara opção por formas de organização econômica que privilegiem a liberdade dos agentes econômicos e, em particular, a configuração de um regime jurídico de forte proteção dos bens de consumo e de produção, de propriedade privada e de aberta preferência pelo mercado como instrumento fundamental e quase exclusivo no processo de assignação dos recursos econômicos (FERRADA BÓRQUEZ, 2019, p.3, tradução livre)

A Constituinte instalada em 2021 tem o enorme desafio de reformular essa característica do Estado chileno, devendo criar um novo documento que defina as bases de uma nova diretriz de sociabilidade e uma nova forma de fazer política. A expectativa em relação a esse

processo é grande, não só por se tratar do primeiro órgão constituinte paritário do mundo mas também pelo fato de todo o processo que desencadeou na Constituinte ser fruto das demandas cidadãs que se impuseram nas ruas a partir de outubro de 2019.

Para tanto, a Convenção Constitucional está sendo dividida em 16 comissões e subcomissões que discutem sobre diversos assuntos. Essas comissões são espaços em que os constituintes concentram o debate em questões específicas. Todas as comissões contam com um coordenador e uma coordenadora, seguindo o critério de paridade de gênero estabelecido.

A Comissão de Direitos Humanos vem ganhando destaque com o maior número de audiências solicitadas, além disso chama atenção a aprovação no dia 28 de agosto, com apenas um voto contrário, de uma primeira proposta de reforma dos Carabineros, uma espécie de polícia militar chilena. Agora o texto deverá ser aprovado pela maioria do pleno da Convenção para que seja incluída na nova Constituição. Em termos gerais a reforma pretende uma maior profissionalização e desenvolvimento da carreira policial, um novo processo de formação inicial e educação contínua, incentivar e criar mecanismos para que mais mulheres participem da carreira policial, fomentar a atualização e gestão do conhecimento, se adaptar às necessidades de segurança de cada território, criar um enfoque em medidas que garantam os Direitos Humanos e a igualdade de gênero, fortalecer a gestão da ordem pública, melhorar o controle interno e externo e alcançar uma comunicação clara e próxima dos cidadãos¹⁴.

A reforma dos carabineros é uma das mais importantes e aguardadas pelo povo chileno já que envolve a reforma da polícia que se envolveu e repreendeu fortemente os movimentos sociais.

A comissão de Ética também tem feito um trabalho importante com a deliberação e votação das propostas do Regulamento de ética e convivência, de prevenção e sanção da violência política e de gênero, discursos de ódio, negacionismo e outros tipos de discriminação além de probidade e transparência no exercício do cargo

Deve-se destacar também o que vem sendo discutido em relação aos povos originários. Em julho deste ano a Comissão Interamericana

¹⁴ Informações disponíveis em <https://reformacarabineros.gob.cl/> . Acesso em 12 out. 2021.

de Direitos Humanos julgou a admissibilidade da demanda das terras dos Rapa Nui. A petição ajuizada perante a Comissão alega a responsabilidade internacional do Estado Chileno pela suposta violação do direito de propriedade coletiva do povo Rapa Nui sobre o território e recursos naturais da Ilha de Páscoa e seu direito de autonomia. O documento descreve que mesmo após os constantes pedidos de reconhecimento e autonomia do povo Rapa Nui nos últimos 125 anos, atualmente, 70% do território ancestral é manejado e se encontra sob a propriedade do Estado chileno que causou um dano irreparável ao estilo de vida e desenvolvimento desse povo indígena. Dessa forma, a parte requerente demanda o dever do Estado de restituir a terra para proteger a propriedade ancestral do Povo Rapa Nui e seu direito a autodeterminação¹⁵

Após a admissão da demanda perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a Comissão de Participação e Consulta Indígena apresentou um documento demonstrando a necessidade de normas constitucionais que levem em consideração a plurinacionalidade, o autogoverno político, as autonomias territoriais de cada povo e o modelo de desenvolvimento dos povos originários.¹⁶

Além disso, no documento assinado pela presidenta e pelo vice-presidente do órgão no dia de Inauguração da Convenção, os constituintes se posicionaram em relação a alguns assuntos os quais declararam se tratar de situações que contradizem o espírito da Convenção que seria: “trilhar um caminho de paz e justiça social para todos e todas que participam de nossa comunidade política”.

Dentre eles estão a desmilitarização do Wallmapu, território indígena, além da anulação da medida que aumenta o pressuposto para a repressão do território Mapuche, o indulto no caso das regiões Bio Bio, Araucanía, Los Lagos y Los Ríos seja aplicável desde 2001 para os presos políticos mapuche, no projeto de Lei Nº 13.715/17 apoiar a aplicação imediata e obrigatória da Convenção

¹⁵ Vide Informe Nº 150/21 Petición 172-15 informe de admisibilidad, disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2021/CHAD172-15ES.pdf>. Acesso em 12 out. 2021.

¹⁶ ANÁLISIS DE LA CONSTITUYENTE Nº 8: La Convención mostrando los primeros frutos del trabajo colectivo. Disponível em: <https://www.observatorionuevaconstitucion.cl/2021/08/23/analisis-constituyente-n8-la-convencion-va-mostrando-los-primeros-frutos-del-trabajo-colectivo/>. Acesso em 12 out. 2021.

nº 169 da OIT (organização Internacional do Trabalho) que dispõe sobre os Povos Indígenas e tribais e da Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos Povos Indígenas especialmente o que se refere ao conhecimento de situações qualificadas como delitos e que se constituem como exercício de direitos territoriais, culturais e políticos e a aplicação preferencial e obrigatória de penas distintas da de privação à liberdade, dentre outras medidas que garantam os direitos dos povos originários.¹⁷

A Convenção também se posicionou à respeito do Projeto de Lei de Indulto Geral (Boletim nº 13941-17) aos presos políticos que participaram das manifestações de Outubro de 2019 e pediu máxima rapidez em sua tramitação na Comissão de Constituição do Senado. O documento diz que a violência vista nos atos foi consequência da incapacidade dos poderes constituídos abrirem uma oportunidade para a elaboração de uma nova constituição e que milhares de pessoas foram detidas e submetidas à condições ilegais, acusadas de maneira injusta e arbitrária enquanto um grande número de presos nunca teve acesso ao devido processo legal nem a aplicação do princípio da presunção de inocência. Por fim, o documento pede a implementação de uma política robusta de justiça que contribua para a reparação integral dos prejuízos e dos danos sofridos de forma individual ou coletiva para aqueles que foram vítimas de perseguição, prisão política e desrespeito aos Direitos Humanos. Os Constituintes se comprometem a criar uma Nova Constituição com mecanismos pertinentes e necessários para que esses Direitos sejam respeitados e para que os acontecimentos de violência e desrespeito não se repitam.

4. CONCLUSÃO

Neste trabalho, procuramos discutir o processo constituinte chileno e os acontecimentos anteriores que levaram à aprovação do plebiscito. O voto “sim” foi predominante e viabilizou a instalação da Convenção Constitucional. Também discutimos como o processo

¹⁷ I DECLARACIÓN DE LA CONVENCION CONSTITUCIONAL, Disponível em: <https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2021/07/1ra-Declaracio%CC%81n-de-la-Convencio%CC%81n-Constitucional.pdf>. Acesso em 12 out. 2021.

conhecido como *estallido* social teve suas origens em processos históricos e de enorme contradição do Estado Chileno, nas desigualdades sociais e falta de garantias, além do peso que as manifestações nas ruas tiveram para esse processo histórico.

O processo constitucional chileno, por se tratar de um movimento pioneiro, serviu, com as manifestações e todo o processo iniciado em outubro de 2019 e ainda serve de referência para os demais países da América Latina que também contam com altos índices de desigualdade social, violência policial, sistemáticas violações dos Direitos Humanos e políticas públicas falhas ou inexistentes que não conseguem oferecer oportunidades iguais para todos.

Por se tratar de uma constituinte pioneira e única em diversos aspectos, enfrentará inúmeros desafios para escrever uma Constituição mais justa, que leve em consideração os processos sociais e as demandas cidadãs e que ouça as vozes dos povos originários que sempre estiveram à margem do processo decisório, sofrendo racismo, opressão e inúmeras dificuldades para manter sua cultura, costumes e dignidade.

Acredita-se que o processo tenha começado de forma promissora, com a eleição de uma presidenta de origem Mapuche, mostrando que agora os povos indígenas encabeçam o processo decisório. Além disso, a paridade entre os gêneros surge como uma maneira de construir um documento em que as demandas femininas e feministas sejam ouvidas e que as mulheres possam ser mais presentes nos processos decisórios. A eleição de candidatos independentes e de uma maioria à esquerda do espectro político também é vista com bons olhos, já que essas pessoas trarão uma perspectiva mais cidadã além de oferecerem um diálogo mais próximo com a população em geral.

Trata-se de uma oportunidade única de se livrar de uma Constituição que foi escrita em um contexto autoritário, sem a participação do povo, além de uma era em que as políticas neoliberais eram predominantes, em que apenas os interesses da elite eram escutados. Agora devemos acompanhar o trabalho da Convenção que tem todas as ferramentas para fazer uma Constituição inclusiva, com perspectiva de gênero, que leve em consideração a plurinacionalidade do Estado chileno e que garanta direitos sociais.

REFERÊNCIAS

BAUER, Carl (1998) Derecho y economía en la Constitución de 1980, Perspectivas en Política, Economía y Gestión Vol. 2, N1

BUSTOS, A. (2019). “El grito de las que ya no están”: la lucha contra los feminicidios en América Latina. Radio Universidad de Chile. Disponible en: <https://radio.uchile.cl/2020/03/07/el-grito-de-las-que-ya-no-estan-la-lucha-contra-los-femicidios-en-america-latina/>

CHILE, Lei nº 21.216, 2020. Disponível em: https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/detalle_cronograma?id=f_publicacion-de-la-ley-21-216-paridad-de-genero-para-el-proceso-constituyente. Acesso em 12 out. 2021.

CHILE, Processo Constituyente. Disponível em: <https://www.gob.cl/procesoconstituyente/>. Acesso em 12 out. 2021.

COLOMBO, Sylvia Em plebiscito histórico, chilenos decidem acabar com Constituição de Pinochet, **Folha de São Paulo**, São Paulo, 25 out. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/10/pinera-vota-em-plebiscito-no-chile-sobre-mudanca-na-constituicao.shtml> Acesso em 12 out. 2021.

CUEVAS, Hernán y BUDROVICH, Jorge. Lo que esconde el “estallido social”: un evento en busca de un nombre y un protagonista, Pléyade número especial sobre la Revuelta en Chile, 2019.

FERRADA BÓRQUEZ, J. C.. La Constitución Económica de 1980. Algunas reflexiones críticas. **Revista De Derecho (Valdivia)**, 11(1). 2019. Disponível em: <<https://www.revista-derechovaldivia.cl/index.php/revde/article/view/922>>

GARCÉS, M. Octubre de 2019: el estallido social en el Chile neoliberal. **EPES**. Disponible en: <http://www.epes.cl/2020/01/conservatorio-con-el-historiador-mario-garces-estallido-social-en-el-chile-neoliberal/>. Acesso em 12 out. 2021

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS. **Radiografía de Género: Pueblos Originarios en Chile, 2018**. Disponível em: <https://historico-amu.ine.cl/genero/files/estadisticas/pdf/documentos/radiografia-de-genero-pueblos-originarios-chile2017.pdf>. Acesso em 12 out. 2021.

JANSSEN, Amelia . Las 79 listas que competirán en la papeleta de la Convención Constitucional. **Pauta**, Santiago. 14 jan. 2021. Disponível em: <https://www.pauta.cl/politica/las-79-listas-tendra-la-papeleta-de-la-eleccion-convencion-constitucional>. Acesso em 12 out. 2021

PISCOPO, Jennifer ; SLAVELIS, Peter, **Convención Constituyente: Caras nuevas o las mismas de siempre**, Santiago, 6 fev. 2021, Disponível em: <https://www.ciperchile.cl/2021/02/06/convencion-constituyente-caras-nuevas-o-las-mismas-de-siempre/>. Acesso em 12 out. 2021.

VALENZUELA, Hernán Cuevas e SÁEZ, Jorge Budrovich. Revolución, revuelta, despertar de um pueblo o “estallido social? A un año de la crisis de octubre de 2019 en Chile. Foro Científico, 2020, Valparaíso.

CAPÍTULO 4

OS IMPACTOS FISCAIS CAUSADOS PELA PANDEMIA DO COVID-19 E A TAXAÇÃO SOBRE GRANDES FORTUNAS - ESTUDO COMPARADO SOBRE RECENTES EXPERIÊNCIAS LATINO-AMERICANAS E O CASO BRASILEIRO

Gabriela Luzia Dantas Lemos

1. INTRODUÇÃO

A pandemia do Covid-19 trouxe a necessidade de inovação em inúmeros setores da sociedade por ser algo novo e incontrolável. Sendo assim, os países por todo o mundo tomaram medidas com o intuito de diminuir o impacto da crise que se iniciou no âmbito da saúde, mas se estendeu para todas as áreas como social, econômica e até mesmo humanitária.

Quanto aos impactos na saúde, em que pese acreditar-se que em princípio as pessoas possuem probabilidades iguais de serem infectadas, crises sanitárias que envolvem agentes infectocontagiosos (no caso, o vírus Sars-CoV19) têm o caráter perverso de atingir desigualmente grupos populacionais¹ acarretando a necessidade de análise de um contexto local e a possibilidade de impactos distintos.

A América Latina, não obstante concentrar apenas 8% da população mundial, concentra o maior número de mortes por milhão por Covid, com o total de 1.419.000 mortes registradas em razão do vírus até 21 de agosto de 2021² e os assustadores números não são nada mais do que o reflexo da desigualdade que grassa historicamente no continente.

¹ QUINN SC, Kumar S. Health inequalities and infectious disease epidemics: a challenge for global health security. *Biosecur Bioterror* 2014; 12(5): 263-73. <https://doi.org/https://doi.org/10.1089/bsp.2014.0032>.

² Informações disponíveis em <https://graphics.reuters.com/world-coronavirus-tracker-and-maps/pt/regions/latin-america-and-the-caribbean/>.

De acordo com editorial publicado pela The Lancet³, “COVID-19 in Latin America: a humanitarian crisis”, a desigualdade é um dos fatores que demonstram mais ter contribuído para a quantidade de mortes. Ainda de acordo com o artigo, 54% da força de trabalho da América Latina é informal e países como Peru, esse número supera os 70%, o que dificulta e até mesmo impossibilita o cumprimento do isolamento social.

Ante o caráter humanitário, a crise trouxe à tona em países como Argentina, Bolívia, Chile, Brasil a discussão acerca da instituição do imposto sobre grandes fortunas com o intuito de aumentar a arrecadação de recursos para, principalmente, arcar com os devastadores prejuízos causados pela pandemia. O presente artigo analisa os aspectos de uma possível instituição do imposto sobre grandes fortunas no Brasil como uma resposta aos impactos causados pela pandemia do Covid-19.

Inicialmente faremos uma exposição sobre o que é o imposto sobre grandes fortunas e algumas experiências mundiais quanto a esse imposto na França, Suíça, Alemanha, bem como a opinião de estudiosos sobre o tema. Em seguida iremos analisar experiências recentes de países latino-americanos (Argentina, Bolívia, Chile) com o imposto sobre grandes fortunas - o modo de tributação, se recorrente ou em caráter extraordinário, a faixa de cobrança, alíquotas e arrecadações.

Tal análise sobre os países latino-americanos possibilitará a comparação com o caso do Brasil, visto que há semelhança entre os países quanto ao alto nível de desigualdade, instabilidade política, crise social e econômica, com o intuito de, ao fim, discutirmos acerca da possibilidade e os possíveis reflexos da taxa sobre grandes fortunas no Brasil. Na parte final do estudo, iremos discorrer sobre alguns projetos de lei complementar já apresentados no Congresso Nacional e sobre o sentido que a implantação do imposto sobre grandes fortunas poderia ter no sistema tributário brasileiro atual.

2. O IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS

O IGF pode ser usado como mecanismo de melhorar a redistribuição de renda e corroborar com o aumento da arrecadação, no entanto é um raro caso de competência tributária do governo brasileiro não exercitada.

³ Publicado em 7 nov. 2020, Disponível em: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)32328-X](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)32328-X)

O não exercício da faculdade tem dois fatores relevantes: a complexidade e as necessidades geradas para a instituição do imposto e, principalmente, o fator político.

Os representantes políticos são pessoas com vasto patrimônio e/ou recebem influência de pessoas abastadas. Sendo assim, o modo de tributação interfere diretamente nos interesses pessoais e econômicos dos encarregados de aprovar as leis.

Luiza Olmedo⁴ cita o pensamento de Thomas Piketty quanto à tributação de grandes fortunas: “Enquanto houver paraísos fiscais, a taxação dos mais ricos sempre será um desafio, em qualquer lugar do mundo. Mesmo assim, em um país tão desigual em termos de renda e riqueza como o Brasil, esse imposto poderia ser um primeiro passo.”

Em que pese o foco do presente artigo ser voltado às experiências da América Latina, vale rememorar alguns exemplos de outras legislações alienígenas, como por exemplo a França. Segundo Felipe Broering⁵, a França começou a estudar a possibilidade de instituição do Imposto sobre Fortunas no século XVIII, durante a Revolução Francesa, baseando-se em experiências da Grécia antiga e da República Fiorentina.

A experiência francesa, com caráter extraordinário, foi instituída em 1981 e ficou conhecida também como imposto Robin Hood, tendo em vista que a sua arrecadação era destinada aos menos favorecidos. Em que pese ter sofrido alterações, o imposto ainda incide no país europeu.

Na Alemanha, o IGF era apenas exigido de pessoas com elevado poder econômico que exerçam poder político, mas o governo considerou a tributação pouco atraente e a cobrança foi encerrada em 1997.

Na Suíça, de acordo com Mamede⁶, os vinte e seis cantões possuem autonomia para estabelecer o Imposto sobre Grandes Fortunas

⁴ OLMEDO, Luiza Bulhões. A maioria dos países desenvolvidos taxa ou já taxou as grandes fortunas. **SUL 21**. Disponível em: <https://sul21.com.br/ultimas-noticias-geral-areaze-ro-2/2015/06/a-maioria-dos-paises-desenvolvidos-taxa-ou-ja-taxou-as-grandes-fortunas/>. Acesso em: 24 ago. 2021.

⁵ SOUZA, Felipe Broering de. Imposto sobre Grandes Fortunas: projetos de lei apresentados e casos internacionais similares. **Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento**, v. 2, n. 2, 2014. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/view/11420/10134>>. Acesso em: 24 ago. 2021.

⁶ MAMEDE, Aline Ribeiro. **A extrafiscalidade do imposto sobre grandes fortunas como instrumento de emancipação dos direitos humanos**, 2011. 79 f. Dissertação (mestrado) – Universidade de Fortaleza, 2011.

de Pessoas Físicas. O IGF pode ser exigido ainda pelas comunas (se compararmos com a federalista brasileira, seriam os municípios). Assim, o tributo incide de modo recorrente, anualmente, sobre as riquezas, as quais são compostas de bens mobiliários, imobiliários, valores em espécie e participações. As alíquotas utilizadas para cálculo do imposto são consideradas baixas e podem variar de um cantão para outro (entre 1% e 2%) sendo elas progressivas e fixadas previamente por lei.

A economista e professora universitária Laura Carvalho, ao analisar os efeitos de taxar grandes patrimônios em artigo publicado no *Nexo Jornal*⁷, defende que a adoção do imposto em questão, acrescido de outras formas progressivas de tributação, poderiam ajudar na diminuição das desigualdades sociais. A economista ainda ressalta, no mencionado artigo, que o imposto não é, por si só, uma solução para as contas públicas, devendo ser colocadas em prática outras previsões legais complementares a outras formas progressivas de tributação, e ainda dispositivos legais que conseguirem garantir a repatriação de ativos dolarizados no exterior ante a existência de patrimônio também fora do país.

Nos EUA a taxação de grandes fortunas foi proposta por dois pré-candidatos do Partido Democrata que, com base em estudos de renomados economistas, esperavam arrecadar mais de US\$ 4 trilhões em uma década com o imposto que incidiria sobre os mais ricos.

A instituição de imposto para os mais ricos contribui para a ideia de que “quem ganha mais paga mais” que é a base do Princípio da Capacidade Contributiva, portanto, a alíquota do tributo deve ser tão maior quanto o for a sua base de cálculo.

3. EXPERIÊNCIAS RECENTES NA AMÉRICA LATINA COM O IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS

Argentina

O FMI, nas negociações com o governo argentino sobre a alta dívida externa do país, manifestou-se favorável à criação do Imposto

⁷ CARVALHO, Laura. Quais os efeitos de taxar grandes patrimônios? *Nexo Jornal*, 20 dez. 2020, Disponível em <https://www.nexojornal.com.br/colunistas/2020/Quais-os-efeitos-de-taxar-grandes-patrim%C3%B4nios>. Acesso em 12 out. 2021.

sobre Grandes Fortunas para que o país financie a luta contra o coronavírus, medida que pretende arrecadar 300 bilhões de pesos argentinos, o equivalente a cerca de US\$ 3 bilhões ou R\$ 18,7 bilhões.

No dia 04/12/2020, o parlamento argentino aprovou o projeto de lei para taxar as grandes fortunas, cujo texto foi redigido pelo parlamentar Máximo Kirchner, filho da vice-presidente Cristina Kirchner. A proposta prevê a taxaço, em uma única vez, de pessoas físicas com patrimônio superior a 300 milhões de pesos, o equivalente a quase R\$18,6 milhões – aproximadamente US\$ 3,5 milhões.

O imposto aprovado pelo governo por 42 a 26 votos, e que foi apoiado pela maioria da população em todas as pesquisas de opinião, pretendeu atingir cerca de 12 mil das pessoas mais ricas de todo o país com alíquotas progressivas que variam de 2% a 3,5% dentro do país, e até 5,25% sobre ativos fora da Argentina.

A lei 27.605,⁸ que institui o que foi chamado de “Contribuição Solidária e Extraordinária” em seu art. 7º, determina que 20% da arrecadação será destinada a suprimentos médicos para a pandemia, 20% a pequenas e médias empresas, 15% a empreendimentos sociais, 20% a bolsa de estudos e 25% a empreendimentos de gás natural.

Ressalta-se que a taxaço sobre grandes fortunas incide somente sobre pessoas físicas e os atingidos somam apenas 0,02% dos contribuintes do país, sendo que mais de um terço dos 44 milhões de habitantes do país vivem abaixo da linha da pobreza.⁹

Dos 12 mil contribuintes alcançados pelo tributo, 10 mil pagaram o tributo no prazo, que se deu em 16 de abril de 2021, totalizando uma arrecadação de 2,4 bilhões de dólares, 74% abaixo do esperado¹⁰.

Bolívia

Também incidindo somente sobre pessoas físicas, porém com fortuna individual em valores superiores aos relativos ao imposto

⁸ Informações disponíveis em: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primeira/238732/20201218>. Acesso em 22 dez. 2020.

⁹ Informações disponíveis em: < <https://veja.abril.com.br/economia/argentina-aprova-imposto-sobre-grandes-fortunas-para-arcas-com-pandemia/> > Acesso em 22 dez. 2020.

¹⁰ Informações disponíveis em: < <https://oglobo.globo.com/economia/argentina-arrecada-us-24-bihoes-com-imposto-sobre-grandes-fortunas-do-pais-25001106> >. Acesso em 24 ago. 2021.

argentino, o parlamento da Bolívia aprovou, no dia 10 de dezembro de 2020, um imposto sobre grandes fortunas. O projeto de lei impulsionado pelo recém-eleito presidente da república Luis Arce, diferentemente do argentino, previu uma incidência anual sobre patrimônios acima de 4,3 milhões de dólares.

O Ministério das Finanças boliviano estimou que poderia arrecadar mais de 15 milhões de dólares por ano com a implementação do novo imposto, que possui alíquota progressiva que varia de 1,4% e pode chegar a 2,4%. A Lei 1.357¹¹ prevê a incidência anual e permanente do imposto para todos os residentes na Bolívia, incluindo estrangeiros.

A lei, promulgada em 28 de dezembro de 2020 pretendeu atingir os 152 residentes mais ricos do país. O ministro da economia boliviano, Marcelo Montenegro, afirmou que as alíquotas do imposto estão dentro da média de outras economias da região e que os pagadores serão mantidos em sigilo.

Em caso de omissão na declaração e pagamento, a lei prevê multa equivalente a 200% do imposto omitido e haverá a perda o sigilo, podendo o fisco cobrar por qualquer meio de comunicação.

Em seu primeiro ano de arrecadação, a arrecadação do imposto superou as expectativas do governo, arrecadando aproximadamente 23 milhões de dólares, 60% a mais do que o previsto inicialmente¹².

Chile

Durante a pandemia do covid-19, a desigualdade no Chile aumentou ainda mais. De acordo com o Banco Mundial¹³, enquanto em 2020 cerca de 2,3 milhões de pessoas passaram da classe média para uma situação de pobreza e vulnerabilidade, as oito maiores fortunas do país cresceram 73%.

¹¹ O texto da Lei está disponível em: https://siip.produccion.gob.bo/repSIIP2/files/normativa_12345_2912202080d1.pdf. Acesso em 12 out. 2021.

¹² Informações disponíveis em: <https://elcomercio.pe/mundo/latinoamerica/bolivia-recauda-us229-millones-por-el-impuesto-a-grandes-fortunas-entre-182-contribuyentes-voluntarios-luis-arce-noticia/>. Acesso em 12 out. 2021.

¹³ BANCO MUNDIAL, Crise decorrente da pandemia acelera o declínio da classe média na América Latina e no Caribe, Banco Mundial, Washington, 2021. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2021/06/24/pandemic-crisis-fuels-decline-of-middle-class-LAC>. Acesso em 24 ago. 2021.

Seguindo as iniciativas de Argentina e Bolívia, a Câmara dos Deputados do Chile aprovou um imposto anual sobre grandes fortunas como parte da estratégia econômica de enfrentar a crise econômica da pandemia do covid-19.

Conforme explicitado pela Professora Florencia Rubiolo¹⁴, a aprovação do imposto pela Câmara dos Deputados se deu no contexto de forte mobilização social que anima o país desde 2019 e que redundou na aprovação de uma nova Assembleia Constituinte na esperança de gerar distribuição mais igualitária de riqueza no país.

Neste contexto, o projeto de lei¹⁵ aprovado pelos deputados chilenos pretende cobrar um imposto com alíquota de 2,5% sobre pessoas residentes com patrimônio superior a US\$ 22 milhões. O resultado da votação que contou com 105 votos a favor, 18 contra e 26 abstenções, refletiu a compreensão do parlamento quanto à gravidade do momento econômico e social atual. Os autores do projeto preveem uma arrecadação de US\$ 6 bilhões com a medida¹⁶.

Segundo dados da Cepal, no Chile, país com a maior renda *per capita* da América Latina, o 1% das famílias mais ricas detêm mais de um quarto da riqueza total, enquanto os 50% mais pobres totalizam apenas 2,1% da riqueza total¹⁷.

4. SITUAÇÃO NO BRASIL

O imposto sobre grandes fortunas é previsto na Constituição de 1988 em seu art. 153, inciso VII, compondo o rol de impostos da

¹⁴ Palestra da Professora Florencia Rubiolo no Seminário Impactos da Covid-19 sobre a política fiscal e econômica dos países latino-americanos, dia 24 de Junho de 2021. Evento organizado pelo Programa de Pós-graduação em Direito da PUC Minas disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=B60OZvYCVe8>. Acesso em 25 ago. 2021.

¹⁵ Disponível em: < <https://www.camara.cl/cms/noticias/2021/04/21/aprueban-en-general-proyecto-sobre-impuesto-a-grandes-fortunas/>>. Acesso em 24/08/2021.

¹⁶ PROYECTO DE IMPUESTO a millonarios para enfrentar pandemia en Chile pasó al Senado. El Universo, 21 abr. 2021. Disponível em: <https://www.eluniverso.com/noticias/internacional/proyecto-de-impuesto-a-millonarios-para-enfrentar-pandemia-en-chile-paso-al-senado-nota/>. Acesso em 12 out. 2021.

¹⁷ CHILE entra em debate mundial sobre taxação de grandes fortunas, EFE, Santiago, 15 abr. 2021, Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/efe/2021/04/15/chile-entra-em-debate-mundial-sobre-taxacao-de-grandes-fortunas.htm>. Acesso em 12 out. 2021.

competência tributária da União Federal. Trata-se de um raro caso no qual a União não exerceu sua competência tributária.

Ante o expressivo aumento dos gastos com a instituição do Auxílio Emergencial¹⁸ e outras medidas tomadas em razão da pandemia do Coronavírus, a instituição do imposto sobre grandes fortunas, que é faculdade da União, pode ser uma alternativa tendo em vista o expressivo aumento da pobreza e desigualdade no país.

Assim, diante do cenário da pandemia no Brasil, voltou a ser discutido no parlamento brasileiro o imposto previsto no art. 153, VII da Constituição e até hoje não criado. Vários projetos de lei foram apresentados para criar o Imposto sobre Grandes Fortunas.

O deputado Celso Sabino (PSDB-PA), por exemplo, apresentou dois projetos de lei complementar: um para criar um empréstimo compulsório sobre grandes fortunas (PLP 112/20¹⁹), que foi arquivado, e outro para criar o imposto sobre grandes fortunas (PLP 88/20²⁰) que foi apensado a outro projeto de lei complementar que dispõe sobre o IGF, apresentado há muitos anos pela Deputada federal Luciana Genro (PSOL/RS) de número 277/2008²¹.

O Projeto de Lei Complementar 215/20²² apresentado pelo Deputado federal Paulo Guedes, filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT), foi apensado ao PLP 277/2008, que institui o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) com alíquota de 2,5%, tramita em regime de prioridade e, assim como diversos projetos que versam sobre o IGF, também foi apensado ao PLP 277/2008.

Diversamente do imposto aprovado na Argentina, que atinge somente pessoas físicas, esse projeto de lei prevê a incidência do imposto sobre o valor dos bens de pessoas físicas ou jurídicas, situados no país

¹⁸ Previsto na Lei 13.982/20, disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113982.htm> acesso em: 25/12/2020

¹⁹ Projeto de Lei Complementar 112/2020 disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2250676>>. Acesso em 20/08/2021

²⁰ Projeto de Lei Complementar 88/2020, disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2247348>. Acesso em 21/08/2021.

²¹ Projeto de Lei Complementar 277/2008. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=388149>. Acesso em 21/08/2021.

²² Projeto de Lei disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0sf6ggzb52qwuldxpabm9vnvog5864615.node0?cod-teor=1923018&filename=PLP+215/2020> acesso em: 25/12/2020

ou no exterior, e tem como fato gerador a posse de imóveis para uso pessoal como residência ou lazer com valor acima de R\$ 5 milhões; veículos que custem mais de R\$ 500 mil; embarcações com valor superior a R\$ 1 milhão e aeronaves com valor maior que R\$ 5 milhões. Segundo esse projeto de lei, o imposto não incide sobre dinheiro e aplicações financeiras, revelando uma base de cálculo muito estreita e possibilitando planejamento tributário. O projeto de lei ainda prevê a destinação dos recursos arrecadados em seu art. 2º, §2º especificando a destinação exclusiva para a construção de unidades de ensino ou de saúde públicos.

No Brasil, podemos destacar dois grandes grupos com pensamentos diferentes: aqueles que defendem a instituição do IGF em nome da busca pela diminuição da desigualdade, por acreditar na sua eficiência e potencial arrecadatório, e os conservadores que argumentam que a tributação sobre os mais ricos tem caráter confiscatório e que ainda pode causar a evasão de capital e sonegação, resultando em um menor crescimento do país.

Conforme analisado, a discussão sobre um sistema tributário mais justo com eficiência arrecadatória é atual e acontece por todo o mundo, pela experiência de outros países, **é possível que cheguemos a algumas conclusões**. O padrão de desigualdade, a relevância da economia, o nível de tecnologia e a baixa tributação de heranças e propriedades no Brasil são fatores que indicam que a tributação de grandes fortunas pode sim ser efetiva.

A maior parte dos tributos brasileiros são cobrados indiretamente, embutidos no preço final de produtos e serviços, na tributação do consumo. Muitos desses produtos são essenciais (como alimentação e transporte, por exemplo), de modo que ricos e pobres pagam da mesma forma. Como o brasileiro mais pobre gasta a maior parte de sua renda em consumo (compra de supermercado, gás, luz), acaba pagando proporcionalmente mais tributos do que os mais ricos.

A superexploração da tributação indireta vai de encontro ao Princípio Constitucional da Capacidade Econômica, presente na Constituição da República Federativa do Brasil em art. 145, § 1º:

§ 1º - Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetivi-

dade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

Ao contrário do preceituado na Constituição, os tributos sobre o consumo não possuem caráter pessoal e não são graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte.

Se os impostos fossem focados na taxação de riqueza, buscando maior arrecadação a partir de impostos sobre transferências bancárias ou heranças, e não sobre o consumo, já seria um início promissor.

A sugestão é tratar o Princípio da Capacidade Contributiva em conjunto com o Princípio da Seletividade, fundamentando-nos na premissa de que bens mais essenciais devem ser menos tributados, ou até mesmo, contemplados por isenção, enquanto bens menos essenciais devem ser tributados com maior intensidade. Isso na tentativa de medir a capacidade do consumidor, que em caso de ter condições de adquirir bem supérfluo, pagará mais impostos.

Portanto, a taxação sobre grandes fortunas é uma medida, dentre as inúmeras necessárias, na busca de maior arrecadação em conjunto com a busca pela diminuição da desigualdade e por um sistema tributário menos regressivo e prejudicial à classe trabalhadora.

CAPÍTULO 5

CHINA, LA PANDEMIA Y LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA AYUDA EN AMÉRICA LATINA: LOS CASOS DE ARGENTINA Y CHILE

*Javier Vadell
Florescia Rubiolo*

Este capítulo tiene como objetivo analizar el papel activo de China en América Latina y el Caribe (ALC) enfocando específicamente en los casos de Chile y Argentina durante la pandemia del Coronavirus. La importancia de nuestra región fue crucial en la diplomacia de las máscaras primero y de las vacunas después, debido a que ALC se muestra como la mayor región receptora de vacunas chinas de Covid-19 per cápita del mundo¹ (Knoell, 2021).

La pandemia encontró a América Latina y el Caribe con preocupantes niveles de pobreza, insuficientes condiciones de los sistemas de salud y escasez de políticas de cuidado para las personas mayores en la mayor parte de los países de la región. La complejidad del cuadro regional se completa con la debilidad económica y vulnerabilidad macroeconómica. En este sentido, luego de la crisis financiera mundial que tuvo profundas repercusiones en las economías latinoamericanas, la tasa de crecimiento del PBI regional disminuyó del 6% en 2010 al 0,2% en 2019².

¹ Knoell, G. (2021). Coronavirus: how China is taking a high-stakes bet on vaccine diplomacy in Latin America. *South China Morning Post*, May 30. Disponible: <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3135258/coronavirus-how-china-taking-high-stakes-bet-vaccine-diplomacy>

² Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020). Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45445/1/S2000286_es.pdf

Desde finales de 2020, el acceso a vacunas se convirtió en la piedra angular para vislumbrar el fin de la crisis sanitaria. ALC enfrenta aquí una nueva batalla producto de la asimétrica producción y distribución de las vacunas a nivel global, e incluso regional.

Este punto es crucial para nuestro trabajo de investigación que pretende entender y analizar este aspecto de la Cooperación Sur-Sur (CSS) que involucra a China con todos los países de ALC. Nuestro propósito en este capítulo es presentar un fragmento de nuestro trabajo enfocando en dos naciones de ALC, específicamente del Cono Sur, Argentina y Chile.

1. EFECTO DE LA PANDEMIA

La pandemia del nuevo coronavirus aceleró y amplificó los procesos preexistentes en la economía política global y la relación tensa entre las grandes potencias. La crisis de la globalización neoliberal y paralelamente del multilateralismo, la inexistencia de un proveedor de bienes públicos globales, la inconsistencia de líderes populistas para enfrentar de manera prudente y científicamente fundamentada la crisis sanitaria, las tendencias proteccionistas de los Estados Unidos durante el gobierno Donald Trump, la fragilidad de los sistemas públicos de salud en contextos de creciente desigualdad social y el irreversible ascenso de China, que derivó en una ‘guerra’ tecnológica y comercial con Washington, son algunas expresiones de estos procesos.

En este escenario, la realidad parece más compleja que una simple aceleración de procesos preexistentes. La pandemia del coronavirus, como todo fenómeno social, en este caso de catástrofe sanitaria, es un proceso histórico que posee dos caras. La de la continuidad y la de ruptura. El desafío es comprender sus características y evolución.

Desde la irrupción de la pandemia del Covid-19, no podemos decir que existe una línea de tiempo preestablecida, sino una concatenación de eventos con efectos diversos y contradictorios que afectaron, no solo la vida social en diferentes lugares del mundo, como la configuración de fuerzas en la economía capitalista global y entre las grandes potencias. En este complejo escenario de la economía política global observamos tres tendencias con dinámicas diversas y contradictorias que repercuten de manera trágica en el mundo y

en América Latina y el Caribe en particular: Congelamiento, aceleración y exposición de procesos sociales, económicos y políticos³. (Vadell; Rubiolo 2020).

2. INTERPRETACIÓN CRÍTICA DEL PROCESO

Inherente al capitalismo global es la tendencia a la acumulación renovada y permanente de capital con el objetivo de acumular más capital. Cuando se produce una ruptura de esta dinámica, el sistema entra en crisis. Los obstáculos a la acumulación - que pueden ser de diversa índole, inclusive derivados de una crisis sanitaria mundial - precisan ser superados espacial y geográficamente, según Marx⁴. Cuando el capital enfrenta una ‘barrera’ al proceso de acumulación, la tendencia es a superarla por intermedio de diferentes instrumentos: comercio, inversiones en geografías distantes o vía mercado financiero transnacionalizado. No obstante, el proceso de superación de obstáculos no está exento de contradicciones, conflictos sociales y políticos y modificaciones de la percepción de la ‘realidad’ por parte de los sujetos sociales, como Marx destaca con la metáfora: “anulación del espacio por el tiempo”

El gran obstáculo contemporáneo, en un contexto crítico del capitalismo global, surgió con la pandemia del Covid-19 que alteró dramáticamente este proceso. Lo que era dinámico por ‘naturaleza’, de repente se congeló y produjo un efecto inverso: la anulación del tiempo, por el espacio⁵. Individuos confinados interactuando con recursos tecnológicos, aprovechándose de la simultaneidad y la transterritorialidad, según Scholte, características inherentes a la globalización⁶. Simultáneamente,

³ Vadell, J., & Rubiolo, F. (2020). China y la economía política de la pandemia en América Latina y el Caribe en la conturbada geopolítica del siglo XXI. *Temas Y Debates*, 24(Número Especial), 43-49. doi:<https://doi.org/10.35305/tyd.v0i0.481>

⁴ Marx, K. (1985). *Grundrisse : lineamientos fundamentales para la crítica de la economía política, 1857-1858*. México: Fondo de Cultura Económica.

⁵ Vadell, J., & Rubiolo, F. (2020). China y la economía política de la pandemia en América Latina y el Caribe en la conturbada geopolítica del siglo XXI. *Temas Y Debates*, 24(Número Especial), 43-49. doi:<https://doi.org/10.35305/tyd.v0i0.481>

⁶ Scholte, J. A. (2005). The Sources of Neoliberal Globalization. *United Nations Research Institute for Social Development*. disponible: <http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/search/9E1C54CEE19A314C12570B4004D0881?OpenDocument>

los gobiernos impusieron restricciones - que perduran en mayor o menor medida en 2021 - a la movilidad de las personas y reglamentaron, de diferentes maneras, el tránsito dentro y fuera de las fronteras, movilizandando las fuerzas represivas para lidiar con la emergencia sanitaria.

En un primer momento, las protestas sociales y manifestaciones previas a la pandemia que ocurrían en algunos países de la región como fue el caso de Chile y Ecuador se paralizaron debido a los riesgos de contagio y las medidas restrictivas. La parálisis fue la oportunidad para suspender o posponer elecciones en varios Estados, sean estas nacionales, provinciales o municipales. Una investigación de la CNN mostró que 65 países han decidido posponer elecciones en el año 2020 como resultado de la emergencia de la pandemia de COVID 19. En ALC 10 países han postergado las elecciones en unidades subnacionales o nacionales y en el caso de Chile un plebiscito, que finalmente se realizó en octubre de 2020 y derivó en una derrota de las fuerzas de derecha. En algunos casos estas suspensiones actuaron como ollas de presión para nuevas protestas, que tuvieron que ser contenidas, cuyo caso paradigmático fue el de Bolivia, dónde finalmente se llegó a un acuerdo para realizar las elecciones del 18 de octubre de 2020, que dieron el triunfo al MAS con victoria de Luis Arce. Las tentativas de desestabilización al régimen de Venezuela también se congelaron por el momento. La compleja geopolítica regional llevó al presidente de los Estados Unidos, Donald Trump, en junio de 2020, a expresar que no estaba fuera de las posibilidades una conversación con el presidente venezolano, Nicolás Maduro. En Brasil, en un primer momento, las reformas neoliberales apoyadas por el gobierno Bolsonaro, de ajuste y privatizadores tuvieron que ser paralizadas.

No obstante, el descongelamiento es inevitable, primero, al ritmo de formas más o menos veladas de desobediencia social, de protestas reivindicativas y con el gradual proceso de vacunación que permite actividades en una nueva normalidad. La pandemia de COVID19 se presentó como un obstáculo dramático para la expansión del capital. El dilema no es si el obstáculo será superado, sino cómo, en la región más desigual del planeta, dónde -y no por casualidad- se sufrió el impacto más dramático de la pandemia.

Al mismo tiempo que se consolidaron tendencias, la pandemia desnudó las relaciones sociales y las fragilidades del orden inter-

nacional liderado por los Estados Unidos. Ella expuso las profundas desigualdades sociales nacionales, regionales y las desigualdades entre los Estados, además del carácter predatorio de las elites latinoamericanas y el racismo estructural en países con fuerte pasado esclavista. Según datos de la CEPAL y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aproximadamente 50% de la población de ALC vive del trabajo informal y la pandemia exhibió la fragilidad de esos grupos sociales. El coronavirus expuso las dificultades estructurales que los gobiernos, en los planos nacionales, provinciales y municipales, tuvieron para reaccionar y para lidiar con el problema sanitario. Los sistemas públicos de salud de los países de la región son muy precarios o casi inexistentes en algunos casos. En este contexto de precariedad, se desvanecen las ilusiones neoliberales de presentar como ejemplos los modelos de sociedad más mercantilizadas como Chile y Perú. Perú es el país que más muertes por millón de habitantes posee y en la lista de los primeros también están Chile, Bolivia y Brasil. La tragedia de los cadáveres de Guayaquil fue el primer acto de esta catástrofe humanitaria, los más de 550 mil muertos en Brasil (en julio de 2021) dan continuidad al escenario de desolación que la vacunación tiende a atenuar. En este sentido, nuestros casos son de dos países donde el proceso de vacunación fue rápidamente implementado a pesar de las complicaciones y donde China ha tenido un rol importante en la diplomacia sanitaria en sentido general (pré y pós vacunas)

Finalmente, y sólo después de congelar y exhibir, la pandemia aceleró procesos, pero no en sentido lineal y sincrónico. Esta ocurre de manera arrítmica, explosiva e imprevisible en diferentes localidades, regiones y países. La crisis económica no es una excepción, como muestran las proyecciones de crecimiento de la OCDE⁷

El falso dilema entre cuidar las economías o cuidar las vidas también se desvanece en el discurso vacío en todos los rincones del planeta. Las tres ‘fases’ de la pandemia no son secuenciales, no son etapas, sino que se manifiestan como fenómenos superpuestos y descoordinados. La variante Delta del COVID19 nos demuestra que la pandemia

⁷ <https://www.oecd.org/newsroom/la-ocde-preve-mejores-perspectivas-economicas-pero-una-recuperacion-desigual.htm>

no está controlada, que la nueva normalidad será compleja y que los desafíos están abiertos.

El nuevo coronavirus expuso también las fragilidades del multilateralismo, los peligros de la dependencia en la cadena global de producción y distribución de los medicamentos y materiales médicos y la ausencia de compromiso de los Estados Unidos como estabilizador y proveedor de bienes públicos globales, rol auto atribuido para el mundo Occidental después de la Segunda Guerra Mundial. Además, la utilización política de la pandemia se presenta como hecho natural en muchos países, como forma de canalizar la gran ansiedad y deseos de retorno a una normalidad pre-pandemia. Frente a este escenario de incertidumbre y fragmentación regional la cooperación con China ingresó por los intersticios de las necesidades de ALC⁸.

Es indiscutible que China se ha vuelto más proactiva en la gobernanza mundial de la salud desde principios de siglo. Pero sus motivaciones y objetivos, como en el caso de otras grandes potencias, van más allá de la voluntad de mejorar la salud y la seguridad humana en los países en desarrollo. El compromiso con la salud, en forma de ayuda, asistencia y cooperación, también se utiliza como una forma de poder blando que cumple los objetivos de la política interna y externa, incluida la seguridad sanitaria, el crecimiento económico y los intereses comerciales. Los analistas internacionales estamos frente a un nuevo desafío. La diplomacia de las mascarillas puede representar un anticipo de la proyección de la Ruta de la Seda Sanitaria, expresión del poder blando chino que es un efecto causal, y no casual, de la fortaleza económica de China, su poder duro. Una faceta complementaria de una diplomacia económica global que está también configurando una nueva geopolítica sanitaria en la región.

3. LA AYUDA DE CHINA Y LAS PERSPECTIVAS PARA LA REGIÓN

La pandemia de COVID-19 se presenta como un desafío disruptivo para el mundo porque, a diferencia de las crisis anteriores, la amenaza

⁸ Vadell, J., & Rubiolo, F. (2020). China y la economía política de la pandemia en América Latina y el Caribe en la conturbada geopolítica del siglo XXI. *Temas Y Debates*, 24(Número Especial), 43-49. doi:<https://doi.org/10.35305/tyd.v0i0.481>

no tiene un origen económico o político. Frente a la naturaleza inédita del fenómeno, tanto los mercados como los gobiernos, deben desarrollar estrategias innovadoras para contener su avance y lidiar con las consecuencias.

A partir de la pandemia y la necesidad de respuestas inmediatas y superadoras, la dimensión sanitaria irrumpió como un nuevo eje de disputa en la competencia Washington-Beijing. De esta manera, en ALC se fue configurando una particular geopolítica sanitaria, en la cual la Federación Rusa también se destaca con los contratos en la región para vender y producir la vacuna Sputnik V. Se observa, pues, un reordenamiento de las prioridades y cálculos costo-beneficio en términos de capacidades, socios y herramientas, con relación a la cooperación y ayuda internacional en cuestiones sanitarias desde marzo de 2020. Con el estallido de la pandemia del COVID-19, la República Popular China (RPC) se ha puesto a la vanguardia de la cooperación sanitaria en lo que se conoce como “diplomacia de las mascarillas”.

Esta diplomacia se desarrolló como un conjunto de acuerdos de cooperación y ayuda por parte de China hacia algunos países afectados de manera dramática por el COVID19, que van desde el Sudeste de Asia, Irán e Italia hasta los países de ALC. La diplomacia sanitaria, en gran medida, es una expresión de proyección de poder de China en otras regiones del planeta en consonancia con su mayor poderío económico y político global. Desde las relaciones internacionales, la acción del poder blando⁹ vinculado al poder duro en dos dimensiones indisolubles. El poder blando, incorpora lo discursivo, lo simbólico y lo cultural que la política de cooperación con Beijing conlleva. La segunda dimensión, más ligado al poder duro, en el caso de ALC se materializan con la cooperación vía donaciones de equipamientos sanitarios, envío de especialistas, acuerdos de compras, envío y elaboración de vacunas en países de la región.

El gran flujo de donaciones chinas a los países afectados por la pandemia, y a ALC en particular, ha generado intensos debates. Tanto desde los objetivos ulteriores de Beijing como de las implicancias en el contexto de la competencia con Washington en términos discursivos, económicos, tecnológicos y geopolíticos. Las

⁹ Nye, J. S. 2004. *Soft power: the means to success in world politics*, New York, Public Affairs6.

aproximaciones pueden ser múltiples y es aún temprano para aventurar comparaciones certeras, sumado a la dificultad de cuantificar en dólares exactamente el valor de las donaciones de cada actor. No obstante, un repaso por las acciones implementadas y su vinculación con estrategias globales permite echar luz sobre posibles escenarios futuros, a los ALC debe prestar atención sostenida en un contexto plagado de incertidumbres.

La nueva geopolítica sanitaria de China en el mundo y en la región no es un hecho coyuntural aislado. Tiene sus fundamentos en la iniciativa lanzada en 2015, conocida como la Ruta de la Seda Sanitaria (*Health Silk Road*), complemento de la mega iniciativa: la “Franja económica de la Ruta de la Seda y la Ruta de la Seda marítima del Siglo XXI”, conocido en inglés como *Belt and Road Initiative* (BRI)¹⁰.

La dimensión de la salud se consideró como parte de los primeros documentos emitidos por el gobierno para pensar BRI en un sentido holístico de cooperación. Como se indica en el documento Visión y acciones de 2015: “Debemos fortalecer la cooperación con los países vecinos en el intercambio de información sobre epidemias, el intercambio de tecnologías de prevención y tratamiento y la capacitación de profesionales médicos, y mejorar nuestra capacidad para abordar conjuntamente emergencias de salud pública”¹¹.

El compromiso de China con la salud global no es una tendencia nueva, se remonta a la fundación de su Estado moderno. Poco después de 1949, el nuevo gobierno comenzó a participar en la asistencia sanitaria, particularmente hacia los países comunistas¹². Durante los años sesenta, África se convirtió en el destino de los programas de salud de China. La ayuda y los programas de China hacia el continente aumentaron, paralelamente a la profundización de los lazos diplomá-

¹⁰ Vadell, J., & Rubiolo, F. (2020). China y la economía política de la pandemia en América Latina y el Caribe en la conturbada geopolítica del siglo XXI. *Temas Y Debates*, 24(Número Especial), 43-49. doi:<https://doi.org/10.35305/tyd.v0i0.481>

¹¹ National Development and Reform Commission (2015). Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st Century Maritime Silk Road. *Ministry of Foreign Affairs, and Ministry of Commerce of the People's Republic of China*.

¹² Shajalal, M. et al (2017). China's engagement with development assistance for health in Africa. *Global Health Research and Policy* 2 (24). Disponible: <https://ghrp.biomedcentral.com/articles/10.1186/s41256-017-0045-8>.

ticos¹³. Más recientemente, durante la crisis del Ébola en 2012-2014, China lanzó una respuesta sin precedentes a la epidemia en África occidental, que se convirtió en su mayor ayuda de emergencia de salud en el extranjero¹⁴.

Con respecto al BRI, Beijing no ha descuidado el aspecto de salud en la iniciativa. La naturaleza flexible y adaptable del proyecto permitió introducir la idea de *Health Silk Road* (HSR) como una extensión de un compromiso chino con la salud global en las últimas décadas. La idea de la HSR se mencionó por primera vez en 2015, cuando la Comisión Nacional de Salud y Planificación Familiar dio a conocer el plan trienal para el intercambio y la cooperación en salud en la Franja y la Ruta (2015-2017). En enero de 2017, Xi firmó un Memorando de Entendimiento (MoU) con la Organización Mundial de la Salud que avaló la regulación sanitaria internacional y promovió la seguridad sanitaria en la Ruta de la Seda. En agosto de 2017, China organizó la Reunión de alto nivel de *Belt and Road* para promover la cooperación en salud, y el documento resultante fue el Comunicado de Beijing de *The Belt and Road Health Cooperation & Health Silk Road*, que fue adoptado, entre otros socios, por la OMS, ONUSIDA y OCDE.

En ALC, Beijing ha implementado ambas dimensiones en la diplomacia de las mascarilla y las vacunas a partir de mecanismos de cooperación sanitaria en las esferas: multilaterales/minilaterales (vía CELAC) y bilaterales. Las experiencias bilaterales van más allá de los mecanismos tradicionales Estado-Estado. Estas son de carácter multi-dimensional y multinivel, involucrando un abanico de actores diversos. También se observa que la cooperación asume un carácter complejo: a) intergubernamental; b) entre unidades subnacionales entre sí o entre éstas y los gobiernos nacionales y; c) entre grandes empresas chinas y gobiernos nacionales/subnacionales.

¹³ Brautigam, D. (2011). U.S. and Chinese Efforts in Africa in Global Health and Foreign Aid: Objectives, Impact, and Potential Conflicts of Interest. In Freeman, C.(comp), *China's Emerging Global Health and Foreign Aid Engagement in Africa*. Washington: Centre for Strategic & International Studies. Pp. 1-12.

¹⁴ Tang, K; Zhihui, L.; Wenkai, L. & Chen, L. (2017). China's Silk Road and global health. *The Lancet* 390: 2595-2601. Disponible: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(17\)32898-2/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(17)32898-2/fulltext).

En el plano minilateral, debemos destacar el papel de la CELAC. Si bien esta institución, que aglutina los 33 países de ALC, no es lo suficientemente fuerte en un escenario regional fragmentado, la CELAC fue la única instancia de diálogo multilateral entre funcionarios latinoamericanos y especialistas chinos. México, en su calidad de presidente pro t  mpore (PPT) de la CELAC tuvo un rol destacado en ese acercamiento. En enero, bajo liderazgo mexicano, el organismo estimuló una comunicación consensuada para el seguimiento de los brotes de coronavirus en el mundo. En marzo de 2020, la CELAC, por intermedio del canciller mexicano Ebrard, convocó a una reunión Ministerial virtual de ministros de salud de los miembros con la Comisión Nacional de Salud de China, por medio de su Vicepresidente, el doctor Zeng Yixin. Participaron 30 ministros además de organizaciones como la Organización Panamericana de la Salud, la CEPAL, el Caricom el SELA, etc.

En el plano bilateral, a partir de la experiencia adquirida en el despliegue de donaciones en el Sudeste de Asia y algunos países europeos, que atravesaron los picos de la epidemia a comienzos de 2020, Beijing logró movilizar recursos rápidamente para ayudar a ALC. En línea con lo que plantea Sanborn¹⁵, la respuesta de China a la crisis sanitaria en la región latinoamericana fue rápida, estratégica y significativa. En cuanto a la velocidad, la mayor parte de las donaciones llegaron a la región antes de julio de 2020, cuando la crisis comenzó a alcanzar su pico en diferentes países latinoamericanos. El mayor flujo de donaciones durante 2020, entre las que se incluyen máscaras, ventiladores, material médico en general, tuvo como destino a Venezuela, Brasil y Chile¹⁶. De acuerdo con Urdinez¹⁷, “solo Venezuela recibí

¹⁵ Sanborn, C. A. (2020). Latin America and China in Times of COVID-19. *Wilson Center*. Retrieved October 20, 2020, from <https://www.wilsoncenter.org/publication/latin-america-and-china-times-covid-19>

¹⁶ Telias, D. y Urdinez, F. (2020). “China’s Foreign Aid Determinants: Lessons from a Novel Dataset of the Mask Diplomacy During the COVID-19 Pandemic,” ResearchGate. Disponible: https://www.researchgate.net/publication/344035590_China’s_Foreign_Aid_Determinants_Lessons_from_a_Novel_Dataset_of_the_Mask_Diplomacy_During_the_COVID-19_Pandemic.

¹⁷ Urd  nez, F. (2021). China’s Improvised Mask Diplomacy in Chile. Carnegie Endowment for International Peace. Disponible: https://carnegieendowment.org/files/Urdinez_Chinas_Mask_Diplomacy.pdf

el 65 por ciento de las donaciones del gobierno central, mientras que Brasil y Chile juntos recibieron el 75 por ciento de todas las donaciones corporativas; mientras tanto, Cuba obtuvo el 38 por ciento de todas las donaciones provinciales y México el 20 por ciento de todas las donaciones de fundaciones”.

En los próximos apartados nos concentramos en los casos de Argentina y Chile que se incluyen entre los principales receptores tanto de las donaciones y ventas de material sanitario en la región, como de la diplomacia de vacunas que Beijing comenzó a desplegar a partir de diciembre de 2020.

4. COOPERACIÓN CHINA-ARGENTINA

Argentina se convirtió en uno de los primeros receptores con el envío de donaciones de dos cámaras térmicas por parte de Huawei en marzo. Entre los centenares de envíos realizados, en el nivel municipal desde China se destacan los de Shanghai, Hangzhou y Chongqing a Argentina, Brasil y Ecuador. Las donaciones se concentran en mascarillas, respiradores, termómetros y material médico en general. Entre las principales empresas, en su mayoría conglomerados estatales y privados chinos (SOEs) que enviaron donaciones de envergadura a la región figuran COFCO, Huawei, Alibaba Foundation, Sinopec, BGI, Three Gorges Corporation, por mencionar algunas. Y se suman a ellas los bancos estatales como el Banco de China, ICBC y el Banco de Desarrollo de China. Además, en este complejo tejido, deben agregarse las asociaciones civiles chinas en los países latinoamericanos como las de São Paulo y Lima, por ejemplo.

En un segundo momento de la ayuda, cuando las vacunas estuvieron disponibles y autorizadas, hasta julio de 2021, China lideraba la exportación de vacunas hacia ALC, muy lejos de otros países. Además, la región fue la mayor receptora de vacunas chinas de Covid-19 per cápita del mundo¹⁸. Este acontecimiento no es menor si lo

¹⁸ Knoell, G. (2021). Coronavirus: how China is taking a high-stakes bet on vaccine diplomacy in Latin America. *South China Morning Post*, May 30. Disponible: <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3135258/coronavirus-how-china-taking-high-stakes-bet-vaccine-diplomacy>

comparamos con las casi inexistentes exportaciones de vacunas de los Estados Unidos hacia ALC, una región tradicionalmente en su zona de influencia.

En este contexto, Malacalza¹⁹ (2020) destaca la ocupación de “casilleros vacíos” en ayuda sanitaria que China viene realizando con especial atención en Argentina, Chile y México. En el caso argentino, debemos destacar que China y Argentina han tenido una relación amistosa - desde el reconocimiento de la RPC en 1972 - y de mutua confianza, independientemente del tinte político del gobierno de turno. A pesar que la Argentina consiguió en un primer momento (hasta más o menos junio de 2020) controlar la pandemia de COVID19, debido a medidas restrictivas y de control de la movilidad, el país sufrió con la falta de insumos sanitarios necesarios para combatir los efectos del virus. En este escenario, la RPC fue el primer y único país que ofreció asistencia sanitaria a Argentina consolidando una cooperación internacional multinivel y multi-actoral, después de inúmeros contactos entre el los presidentes Xi Jinping y Alberto Fernández²⁰

La cooperación de China con la región ALC en el período de la Pandemia de COVID19, que denominamos la diplomacia sanitaria, puede ser dividida en dos fases. Una primera etapa pre vacunas que prevalecieron las donaciones y acuerdos de cooperación nacionales, provinciales y municipales, que denominamos y multinivel, con la participación de actores empresariales y no-estatales chinos, que denominamos multiactoral, para la compra de material y equipos sanitarios. Según la investigación en curso que estamos realizando hasta junio de 2021 observamos que 7 unidades subnacionales municipales de China realizaron el 18% de las donaciones entre marzo y noviembre de 2020. Las ciudades son: Hangzhou (2 donaciones); Shanghai (1 donación); Chongqing (1 donación); Nanchang (1 donación); Fengtai, en Beijing (1 donación); y Guangzhou (1 donación). Las donaciones

¹⁹ Malacalza, B. (2020). La rivalidad Estados Unidos-China en América Latina. *Cenital*, July 5. Retrieved July 6, 2020, from <https://www.cenital.com/la-rivalidad-estados-unidos-china-en-america-latina/>

²⁰ Niebieskikwiat, N. (13 de abril de 2020). *Envío de Xi Jinping. Coronavirus en Argentina: Llegó un cargamento con donaciones chinas para el ministerio de Salud*. Clarín. Recuperado de: https://www.clarin.com/politica/coronavirus-argentina-llego-cargamento-donaciones-chinas-ministerio-salud_0_jILLWXGcO.html

de estas ciudades fueron básicamente mascarillas, guantes, trajes de protección, termómetros y otros insumos médicos.

Las empresas chinas directamente o por intermedio de sus fundaciones que realizaron donaciones en Argentina fueron: ICBC (1 donación); Alibaba Foundation (1 donación); COFCO International (1 donación); Huawei (1 donación); TCL (1 donación); Sinopec (1 donación); CGGC Argentina, CREC Argentina y Shandong Gold Group (1 donación). Las donaciones consistieron en trajes de protección, respiradores (Alibaba), cámaras térmicas (Huawei), mascarillas y otros insumos médicos.

La segunda fase de la cooperación se conoció como la diplomacia de las vacunas, después que se anunciase por medios oficiales la llegada de las primeras vacunas provenientes de China, el 25 de febrero de 2021. La empresa que se destacó fue la estatal Sinopharm, que hasta agosto de 2021 había suministrado, entre compras y donaciones, más de 16.000.000 dosis de la vacuna contra el COVID19. Esta cantidad representa casi el 34% de todas las dosis de vacunas recibidas por Argentina hasta el agosto de 2021 (47 millones y medio de dosis).

El Gobierno Nacional de Argentina fue responsable por la mayoría de las compras de las vacunas chinas, que fueron transportadas por la empresa estatal Aerolíneas Argentinas. Gran parte de las donaciones fueron realizadas por medio de acuerdos de largo plazo. Recientemente, también se gestionó un acuerdo para la compra de más de 5 millones de vacunas Convidencia de la empresa china Cansino Biologics²¹. En septiembre arribaron al país las primeras 200.000 dosis de vacunas CanSino, que son de aplicación única.

Los acuerdos entre China y Argentina en relación a vacunas, mediados por la activa diplomacia y cooperación sanitaria, se profundizan y como resultado de ello se abre la posibilidad de la producción nacional de un millón de vacunas por semana de Sinopharm²² en las plantas de la empresa Sinergium Biotech de Argentina.

²¹ <https://www.telam.com.ar/notas/202106/557399-uso-de-emergencia-vacuna-cansino.html>

²² Dinatale, M. (2021). China busca producir en Argentina un millón de vacunas Sinopharm por semana. *Cronista.com*. Retrieved Agosto 29, 2021, from <https://www.cronista.com/economia-politica/china-podra-producir-en-argentina-un-millon-de-vacunas-sinopharm-por-semana/>

5. COOPERACIÓN CHINA- CHILE

El caso de la diplomacia sanitaria de China hacia Chile reviste particularidades que permiten distinguirlo del resto de los países de la región. Estas responden, en parte, a la estrecha relación bilateral que mantiene el país sudamericano con Beijing. Con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio el 2006, Chile se transformó en el primer país no asiático en firmar un TLC con Beijing reforzando una activa política de apertura comercial hacia el Asia Pacífico. Esta política comercial forma parte de una larga tradición de relaciones cercanas con la RPC. Chile, pionero en la región en los vínculos con el gigante asiático, fue el primer país sudamericano en establecer relaciones diplomáticas con la República Popular China y en reconocer el principio de una sola China²³. En un período más reciente, el ingreso de Chile al Banco Asiático de Inversión e Infraestructura (AIIB, por sus siglas en inglés) y la temprana firma del MOU para acceder a la Iniciativa de la Franja y la Ruta, son inconfundibles indicios de la centralidad que China reviste para el país trasandino.

Debe mencionarse también, que el lugar de privilegio que China tiene en la agenda externa chilena, no actuó en desmedro de sus muy cercanos vínculos con Washington, a pesar de la creciente competencia que ambos poderes están protagonizando en los últimos años. Pero frente al estallido de la pandemia en América del Sur, mientras en Washington el gobierno de Donald Trump concentraba esfuerzos y recursos en el frente interno, el accionar de China en materia de cooperación sanitaria fue casi inmediato y tuvo un alcance amplio a nivel regional.

En el caso de Chile, dada la cercanía de los vínculos y la articulada red de interacciones y actores entre ambos países, la ayuda fue rápidamente canalizada a través de una compleja red de intermediarios, activando lazos preestablecidos. Urdíñez afirma que la multiplicidad de actores chinos involucrados en la “diplomacia de mascarillas”, y

²³ Para profundizar en este tema, ver: Gachúz, J. C. (2012). Chile's Economic and Political Relationship with China, in: *Journal of Current Chinese Affairs*, 41 (1), pp. 133-154; y Borquéz, A. (2019). Iniciativas Estratégicas No-Tradicionales en las relaciones chino-chilenas: ¿un caso de poder blando de China en América del Sur?, *Estudios Internacionales* 194, pp. 95-110.

la capacidad de descentralización que logró implementar Beijing en el caso de Chile, fueron dos de los factores que permitieron una asistencia sanitaria más eficiente, y claramente exitosa en el caso del país trasandino. El autor afirma que:

“...las donaciones chinas durante la pandemia a países de América Latina y el Caribe en general, y para Chile en particular, no se han centralizado en torno a un solo actor o programa. En cambio, estas donaciones de China se han canalizado a través de múltiples vías paralelas. En última instancia, la diplomacia de máscaras se considera mejor como una sumatoria ecléctica de acciones de un elenco diverso de donantes chinos en lugar del resultado de una centralizada política nacional unitaria.”²⁴

Como resultado, Chile fue uno de los países latinoamericanos que recibió la mayor cantidad de ayuda sanitaria de China. En los primeros meses de 2020, período en el que se concentró el mayor flujo de cooperación china hacia la región, Chile recibió suministros médicos por valor de 9,5 millones de dólares en donaciones de empresas, fundaciones y provincias chinas, así como del gobierno central chino. Esto convirtió a Chile en el tercer mayor receptor de asistencia médica china en América Latina, detrás de Brasil (23 millones) y Venezuela (43 millones)²⁵.

En cuanto a las vacunas, más del 60% de los contratos para la provisión que firmó Chile corresponde a vacunas de origen chino²⁶. Las farmacéuticas chinas han tenido un papel protagónico en la provisión de inoculaciones en el mundo en desarrollo. Sinovac tiene compromisos por 300 millones de dosis para el 2021, y Chile se encuentra entre sus principales compradores con una adquisición de 60 millones de dosis, convirtiéndose en la principal vacuna del país andino en cantidad de dosis adquiridas, y en el mayor comprador de

²⁴ Urdínez, F. (2021). China's Improvised Mask Diplomacy in Chile. Carnegie Endowment for International Peace. P. 1 Disponible: https://carnegieendowment.org/files/Urdinez_Chinas_Mask_Diplomacy.pdf

²⁵ Ibidem.

²⁶ Rolnick, J.; Voss, G. (2021). In China We Trust: Field-testing CoronaVac in Chile. Wilson Center, July 23. Disponible: <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/china-we-trust-field-testing-coronavac-chile>

América Latina²⁷. A partir de los envíos de Coronavac a comienzos de 2021, Chile se embarcó en un masivo esfuerzo de vacunación que lo llevó, en agosto, al segundo lugar de vacunas aplicadas en América Latina —70 por ciento de la población con segundas dosis—, sólo después de Uruguay.

Como corolario de la cooperación sanitaria Chile-China en el marco de la pandemia, el Ministerio de Salud del país andino anunció, el pasado 4 de agosto, la firma de un acuerdo con Sinovac para construir una planta para la producción de vacunas y un centro para la investigación y desarrollo (I+D), en la región Metropolitana y de Antofagasta²⁸. Esta decisión convierte a Chile nuevamente en un país productor de vacunas, con el potencial de exportar la producción a diferentes países de la región latinoamericana.

6. HORIZONTES Y APRENDIZAJES PARA LA POST PANDEMIA

Para América Latina y el Caribe los efectos de la pandemia no son totalmente inesperados, ni impredecibles. Probablemente tampoco lo sean para la sociedad internacional, si pensamos que fueron los propios quiebres del desigual y poco administrado proceso de globalización los que sentaron las bases para una absoluta incapacidad de respuesta coordinada a esta catástrofe global. Sin embargo, en nuestra región, que palpamos y sentimos tan de cerca, las deudas y los desafíos a futuro nos interpelan más profundamente.

Pensar futuros escenarios y aprendizajes debe tener como centro una nueva lectura e implementación del multilateralismo. Para nuestra región, el horizonte es desalentador. La reciente disputa por la presidencia del BID que culminó con la consagración al cargo de un candidato estadounidense por primera vez en la historia del organismo no

²⁷ Horwitz, L.; Zissis, C. (2021). Timeline: Tracking Latin America's Road to Vaccination. Americas Society Council of the Americas, August 30. Disponible: <https://www.as-coa.org/articles/timeline-tracking-latin-americas-road-vaccination>

²⁸ Ministerio de Salud de Chile (2021). Ministro de Salud valora anuncio de laboratorio chino Sinovac de instalar una planta de vacunas en Chile. 4 de Agosto. Disponible: <https://www.minsal.cl/ministro-de-salud-valora-anuncio-de-laboratorio-chino-sinovac-de-instalar-una-planta-de-vacunas-en-chile/>

puede verse más que como una derrota del consenso latinoamericano y caribeño. Si la globalización alentó la disolución de fronteras vía transnacionalización, también nos puso frente al desafío de enfrentar las crisis derivadas de este proceso a escala global. La actual crisis pone a los Estados frente al desafío de encontrar respuestas innovadoras, adaptativas e integrales. Por esto, es una coyuntura histórica para que el multilateralismo muestre su esencia como mecanismo de consenso y superación de problemas comunes. Será la única vía para encontrar soluciones eficaces y sostenibles a largo plazo. Y para que la integración, como idea y como práctica, resista.

Un segundo aprendizaje, debe estar orientado a fortalecer y dar nuevo estímulo a la cooperación regional multinivel: entre actores nacionales, unidades subnacionales (estados/provincias y municipios); y pluri-actor (empresas, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil). En línea con lo planteado por la Agenda 2030 y la centralidad dada a las alianzas multiactor como canales necesarios para la consecución de los ODS. Los complejos entramados de vínculos entre diferentes agencias, instituciones, organizaciones y personas que atraviesan las fronteras estatales, fortalecen la capacidad de toma de decisiones y de respuesta regional. Estos lazos, ya establecidos y muchos de ellos consolidados, pueden funcionar como plataformas para una mayor integración en ALC, a pesar de las diferencias que prevalecen a nivel de los ejecutivos nacionales.

Directamente relacionado con la dimensión sanitaria, la pandemia impactó a la región más fuertemente debido a la fragmentación de los sistemas de salud, la protección social y las brechas estructurales históricas. Los países de la región implementaron medidas tímidas, poco articuladas, y selectivas, que reflejan la ausencia de solidaridad y la falta de liderazgo regional ante una crisis con escasos precedentes. Se viene planteando la impostergable necesidad de promover una mayor cooperación sanitaria extra regional que involucre a la OMS, a China, a los Estados Unidos, a la UE, a Rusia, etc., ante las consecuencias profundas que la pandemia dejará a nivel humano y ambiental en nuestra región.

Finalmente, la recuperación post pandemia no será inmediata. En este sentido, el estímulo a la construcción de infraestructura para fortalecer un desarrollo sustentable y sostenido nacional y regional

con foco en la interconectividad, la tecnología y las comunicaciones, también deberá ser prioritario. El rol de China puede ser neurálgico.

En cuanto al impacto en el desarrollo sustentable de los países de ALC, la BRI puede jugar un papel clave en el futuro energético, la reconversión de la matriz de energía y la mitigación al cambio climático. Aunque el vertiginoso crecimiento de China ha tenido altos costos en materia ambiental y aumento de desigualdades entre zonas rurales y urbanas, la orientación de su último Plan quinquenal focaliza en la necesidad de reducir la utilización de carbón y la emisión de gases de efecto invernadero, en línea con el compromiso asumido en 2016 en el Acuerdo de París.

América Latina y el Caribe pueden encontrar un socio sin precedentes para una estrategia de largo plazo de desarrollo inclusivo a través del financiamiento de China. No obstante, hay dilemas que deberán enfrentar los gobiernos desde una perspectiva multilateral. Los acuerdos de acceso a la Iniciativa son de naturaleza bilateral lo que genera escasos incentivos a la búsqueda de consensos regionales para articular los vínculos con el gigante asiático. De esta manera, se observa que dentro de los bloques o procesos de integración latinoamericanos algunos países han ingresado a la BRI y otros no. Tanto en la Alianza del Pacífico como en el Mercosur se encuentran divididas las aguas al respecto. Es fundamental que, para que la región logre potenciar los beneficios que de una mayor presencia China en la región, y evitar que esta profundice las asimetrías ya existentes en ALC, los Estados logren alcanzar cierto grado de consenso en las negociaciones de los fondos y la regulación de los proyectos, entre otros puntos. Este horizonte a la luz de la actual situación de la integración en América Latina y el Caribe parece una utopía. Pero resignarse a una nueva inserción basada en la división y la competencia intrarregional perpetúa las condiciones de dependencia y desigualdad que la región necesita superar para encontrar un camino genuino de desarrollo.

CAPÍTULO 6
CUANDO DESPERTÓ, EL SECRETO
BANCARIO TODAVÍA ESTABA ALLÍ
REFLEXIONES SOBRE EL SECRETO BANCARIO
CON FINES FISCALES EN EL MARCO DE LA LUCHA
CONTRA LA EVASIÓN Y ELUSIÓN TRIBUTARIA

Luis Durán Rojo
Giancarlo Arrivasplata

INTRODUCCIÓN

En este año 2021 hemos sido testigos de un conjunto de cambios fundamentales respecto del tratamiento del secreto bancario con fines fiscales en el Perú. Uno de los principales acontecimientos se dio el pasado septiembre, fecha en que las Empresas del Sistema Financiero peruano (ESFP) comenzaron a suministrar información financiera sobre las operaciones pasivas de sus clientes a la Administración Tributaria nacional peruana, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT).

Esta obligación de colaboración tributaria y las consecuencias en cuanto a suministro de información disponible para la SUNAT originó que se revivan longevas discusiones en torno a los alcances y límites del secreto bancario y a la legitimidad que tienen las autoridades tributarias para conocer la información financiera de ciudadanos y empresas.

En ese marco, en el presente artículo queremos acercar al lector a los orígenes legislativos que fundamentan estas nuevas exigencias de colaboración tributaria y facultades de la SUNAT en el Perú, así como las razones de cooperación y política internacional con las que

guarda estrecha relación. Finalmente, aterrizaremos en razones de orden constitucional por las cuales no debemos dar marcha atrás a los avances del Perú en la lucha contra la evasión y elusión tributarias.

1. FUNDAMENTOS LEGISLATIVOS

En mayo del presente año 2021 se publicó la Resolución de Superintendencia N° 67-2021/SUNAT¹, por la que se establecieron los conceptos que deben consignarse en la declaración jurada informativa que contendrá la información financiera que las ESFN facilitarán a la SUNAT, así como la forma, condiciones y fechas para su presentación. Conforme a la referida Resolución de Superintendencia, las ESFN deben reportar el saldo registrado y los rendimientos depositados en las cuentas de sus clientes. Sumado a ello, se especificó que el primer envío de información se realizaría en el mes calendario de setiembre, a través del Servicio Seguro de Recepción de Información Financiera (SSERIF).

La citada Resolución de Superintendencia N° 67-2021/SUNAT se emite a propósito de un conjunto de normas previas. Efectivamente, en el año 2018 se publicó el Decreto Legislativo N° 1434², por el que se modificó el artículo 143°-A de la Ley N° 26702³. Con la referida modificación se estableció que las ESFN suministrarían información financiera ya no solo con el objetivo de cumplir con lo acordado en los tratados internacionales tributarios o las Decisiones de la Comunidad Andina, sino también para fortalecer y perfeccionar el ejercicio de la función fiscalizadora de la SUNAT para combatir la evasión y elusión tributarias.

Ahora bien, el suministro de información financiera al que hace referencia el Decreto Legislativo N° 1434 se sujeta al cumplimiento de un conjunto de condiciones. Destacan entre ellas que la informa-

¹ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 12 de mayo de 2021. Recuperado de: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/establecen-las-normas-para-la-presentacion-de-la-declaracion-resolucion-n-000067-2021sunat-1951400-1/>

² Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 16 de septiembre de 2018. Recuperado de: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-modifica-el-articulo-143-a-de-la-ley-decreto-legislativo-n-1434-1692078-9/>

³ Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros.

ción financiera materia de suministro deberá versar, en concreto, sobre operaciones pasivas de los clientes de ESN referidas a saldos y/o montos acumulados, promedios o montos más altos de un determinado periodo y los rendimientos generados, incluyendo la información que identifique a los clientes, conforme se regule mediante Decreto Supremo (norma reglamentaria). Asimismo, se precisó que la referida información deberá ser requerida mediante Resolución de Superintendencia (disposición operativa de la SUNAT).

Otro aspecto fundamental que resaltar es que, mediante el citado Decreto Legislativo N° 1434, se condicionó la utilización de la información suministrada por las ESN al cumplimiento por parte de la SUNAT de las reglas de confidencialidad y de seguridad informática exigidas por los estándares y recomendaciones internacionales referidos al intercambio automático de información financiera emitidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Finalmente, la única disposición complementaria transitoria del decreto legislativo en cuestión precisó que la información financiera que las ESN deben poner en conocimiento de la SUNAT será aquella que corresponda a las transacciones u operaciones que se realicen a partir de la entrada en vigencia del Decreto Supremo que lo reglamente.

Aproximadamente dos años después, tiempo en el que la SUNAT culminó el proceso que le permitió alcanzar los estándares internacionales para asegurar la confidencialidad y seguridad de la información que sería materia de suministro, se publicó el Decreto Supremo N° 430-2020-EF⁴, que tuvo por objeto reglamentar la información financiera sobre operaciones pasivas que las ESN entregarían a la SUNAT⁵. En ese sentido, el Reglamento señaló que la información materia de suministro debe ser presentada mediante una declaración informativa y dispuso la periodicidad y el monto a partir del cual debe suministrarse dicha información⁶.

⁴ Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 31 de diciembre de 2021. Recuperado de: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/reglamentan-la-informacion-financiera-que-las-empresas-del-s-decreto-supremo-n-430-2020-ef-1916565-3/>

⁵ Las referidas pautas fueron conocidas el 3 de enero de 2021, mediante la publicación del Anexo del Decreto Supremo N° 430-2020-EF.

⁶ Cabe precisar que, con fecha 26 de enero de 2021, el Decreto Supremo N° 9-2021-EF modificó el Decreto Supremo N° 430-2020-EF. Con la modificación se elevó el umbral a partir

Finalmente, emitida la norma que reglamentaría el suministro de información financiera a la SUNAT de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1434, restaba la publicación de la Resolución de Superintendencia que estableciera las normas para la presentación de la declaración que contenga la información financiera. Dicha labor fue cumplida con la publicación de la Resolución de Superintendencia N° 67-2021/SUNAT, y con ello se cerró el círculo legislativo en el que se enmarcan la nueva facultad de la SUNAT para recibir información financiera de las ESN en el marco de la lucha contra la evasión y elusión tributarias.

Ahora, una vez expuesto el contexto normativo que faculta a la SUNAT a conocer la información financiera de ciudadanos y empresas, es importante mencionar que ninguno de los cambios normativos referidos estuvo exento de críticas. Efectivamente, la emisión del Decreto Supremo N° 430-2020-EF revivió intrigas tanto en el sector empresarial como en la ciudadanía. Ello debido a que gran parte de la población consideró -y nos atrevemos a afirmar que todavía consideran- que con estas medidas se estaría vulnerando el derecho constitucional al secreto bancario y, con ello, validando una afectación al derecho a la intimidad. Sumado a ello, diversos sectores expresaron dudas en torno a si la información a la que accederá la SUNAT sería utilizada responsablemente, y no se filtrará para favorecer a personas inescrupulosas que utilicen dicha información para beneficio personal.

Para dar respuesta a estas interrogantes y disipar los temores en torno a esta nueva facultad que posee la SUNAT resulta insuficiente recurrir a un recuento cronológico de normas; puesto que las disposiciones normativas nos explican qué cambió pero no suelen detallarnos las razones de ello. Por tal motivo, procederemos a explicar cuál es el contexto político y de cooperación internacional que desembocó en la necesidad de cambiar las normas que antes imposibilitaban, o por lo menos dificultaban, que la SUNAT conozca la información financiera de los ciudadanos y las empresas con el objetivo de combatir la elusión y evasión tributarias.

del cual las ESN deberán informar. Antes de la modificación el monto ascendía a S/ 10,000 y actualmente debe ser igual o superior a 7 UIT (S/ 30,800). Asimismo, se determinó que la periodicidad para informar será de forma semestral.

2. FUNDAMENTOS DE POLÍTICA INTERNACIONAL

La tributación dejó de ser, hace ya bastante tiempo, un asunto exclusivo de política interna de los países. La globalización y el progreso tecnológico les permitió a las empresas y personas naturales trascender fronteras y evolucionar comercialmente; sin embargo, también creó espacio para la opacidad financiera, la evasión y la elusión tributaria. Dichos fenómenos acrecentaron las brechas de desarrollo entre las economías del mundo; por tal motivo, combatir estos problemas exigía un trabajo conjunto y coordinado con otros países. En ese camino, el Perú lleva más de 8 años estableciendo importantes relaciones con organismos internacionales que agrupan a las economías más desarrolladas del mundo, y ha adoptado un conjunto de compromisos con el objetivo de mejorar el estándar de sus políticas tributarias y de las prácticas de SUNAT (su Administración Tributaria nacional).

Para atender a esos compromisos, el Perú necesitaba cerrar un círculo institucional vinculado al intercambio de información financiera con los países del primer mundo. Este círculo institucional exigía, por un lado, un estándar mínimo en el tratamiento de la información que recibiríamos de países del mundo y, por otro lado, mejorar la calidad de la información que le proporcionaríamos a dichos países.

El punto de partida ocurre en el año 2012 cuando el Perú presenta su solicitud para ser incorporado como miembro de la OCDE⁷. Ésta es una organización internacional que brinda asistencia a los gobiernos en temas vinculados a crecimiento económico, desarrollo social y mejores prácticas de gobernabilidad, y lo hace mediante un sistema de cooperación entre pares. No obstante, el proceso de incorporación a esta organización no es automático, e importa cumplir un conjunto de requisitos que buscan alinear las políticas de gobierno del país que solicita ser miembro con los estándares de la OCDE en aspectos tanto económicos como sociales.

⁷ Por esas fechas, el expresidente Ollanta Humala visitó la sede central de la OCDE en París (Francia). Uno de los objetivos de la visita fue expresar el interés del Perú en formar parte de la OCDE. Información recuperada de: <https://www.oecd.org/about/secretary-general/theoecdwelcomesthepresidentofperumrollantahumala.htm>

En el año 2013, con el objetivo de apoyar a economías emergentes y dinámicas en el diseño de sus reformas y en el fortalecimiento de sus políticas públicas, el Consejo de la OCDE aprobó un programa denominado “Programa País”⁸. Como respuesta al interés mostrado en mejorar sus estándares, en el año 2014, el Comité de Relaciones Exteriores de la OCDE aprobó un Programa País para el Perú. Ese mismo año, Perú aceptó la invitación, y suscribió el Convenio Marco de Cooperación Perú-OCDE y el Memorándum de Entendimiento sobre el Programa País Perú-OCDE⁹.

El Programa País estuvo enfocado en discutir cinco áreas: el crecimiento económico, mejores prácticas de gobernanza pública, la protección del medio ambiente, el incremento de la productividad y del capital humano, y la implementación de medidas contra la corrupción y en favor de la transparencia. En ese sentido, el programa se avocó a la revisión de políticas públicas, a la inclusión del Perú en la participación de los Comités de la OCDE y la adhesión del país a los instrumentos jurídicos de la OCDE¹⁰. Es en este contexto que el Perú es invitado a formar parte del Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales (Foro Global)¹¹.

El Foro Global es uno de los principales organismos internacionales que trabaja en la implementación de estándares globales de transparencia e intercambio de información en todo el mundo. Su influencia en materia fiscal es innegable, al punto que sus evaluaciones categorizan a los países como “cooperantes” o “no cooperantes”. En efecto, el Foro Global ha diseñado dos estándares globales en materia de transparencia e intercambio de información tributaria que sus miembros se comprometen a implementar: el Intercambio de Infor-

⁸ Revisar en: <https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/el-peru-y-la-ocde-suscriben-acuerdos-que-formalizan-el-establecimiento-del-programa-pais-para-el-peru.htm>

⁹ Ídem.

¹⁰ Revisar en: <https://www.oecd.org/latin-america/paises/peru/>

¹¹ Los días 28 y 29 de octubre de 2014, más de 300 delegados de 101 jurisdicciones y 14 organizaciones internacionales y agrupaciones regionales se dieron cita en Berlín (Alemania) en el marco de la séptima reunión del Foro Global sobre la Transparencia y el Intercambio de Información con Fines Fiscales (el Foro Global). En esa fecha el Foro Global le dio la bienvenida a Perú Cf. Información recuperada de: <https://www.oecd.org/tax/transparency/berlin-statement-of-outcomes-es.pdf>

mación Previa Solicitud (EOIR por sus siglas en inglés: *Exchange of Information on Request*) y el Intercambio Automático de Información (AEOI por sus siglas en inglés: *Automatic Exchange of Information*).

Aterrizando en el caso del Perú, éste se comprometió a alcanzar progresivamente ambos estándares. Pero antes de entrar en detalles sobre los compromisos asumidos y objetivos alcanzados por la SUNAT en relación con estos estándares, es importante mencionar otro suceso relevante que impulsó que el Perú adopte un conjunto de reformas en materia de política tributaria.

En el año 2013, los representantes del G-20¹² y la OCDE iniciaron un trabajo conjunto para combatir prácticas de erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS por sus siglas en inglés: *Base erosion and profit shifting*). Dichas prácticas, realizadas principalmente por empresas multinacionales, consisten en estrategias de planificación fiscal agresivas que aprovechaban lagunas o inconsistencias en las normas de fiscalidad internacional para trasladar artificiosamente beneficios a jurisdicciones de baja o nula imposición, o a jurisdicciones de mínima o inexistente actividad económica¹³.

Este trabajo conjunto reunió los esfuerzos de más de 60 países y, como resultado de esa labor, en el año 2015 se publicó el Informe Final del Proyecto OCDE/G20 sobre BEPS¹⁴. El mencionado informe contenía 15 acciones a cumplir enfocadas en hacerle frente a la evasión fiscal, mejorar la coherencia de la normativa fiscal internacional y garantizar una fiscalidad más transparente. Oportunamente, los líderes del G-20 consideraron necesario que otros países, sean o no miembros de la OCDE o de dicho Grupo, participen en condiciones de igualdad en el desarrollo de estándares sobre cuestiones relacionadas a combatir las BEPS. De este modo, en el año 2016 la OCDE promueve la creación de un foro multilateral al que denominaron Marco Inclusivo sobre BEPS (Marco Inclusivo)¹⁵.

¹² El G-20 o Grupo 20 es el foro internacional que reúne a las principales economías del mundo. Sus miembros representan más del 80% del PBI mundial y el 75% del comercio mundial. Revisar en: <https://www.g20.org/about-the-g20.html>

¹³ Revisar en: <https://www.oecd.org/tax/beps/about/>

¹⁴ Revisar en: <https://www.oecd.org/ctp/beps-nota-explicativa-2015.pdf>

¹⁵ Revisar en: <https://www.oecd.org/tax/all-interested-countries-and-jurisdictions-to-be-invited-to-join-global-efforts-led-by-the-oecd-and-g20-to-close-international-tax-loopholes.htm>

El objetivo prioritario que persigue el Marco Inclusivo es que los países implementen las Acciones del Proyecto BEPS¹⁶. Perú forma parte del Marco Inclusivo¹⁷ y, con motivo de la V Reunión celebrada en la Ciudad de Lima, suscribió en el año 2018 el Instrumento Multilateral contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (Instrumento Multilateral)¹⁸. Con ello, el Perú reafirmó su compromiso de implementar los resultados del Plan de Acción BEPS, labor que también implicaría alcanzar ciertos estándares mínimos en materia de intercambio de información entre administraciones tributarias¹⁹.

Ahora, retornando a los avances del Perú en materia de transparencia e intercambio de información, el 25 de octubre de 2017, Perú suscribió la adhesión a la Convención Multilateral sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal (CAAMMT), uno de los principales instrumentos a nivel mundial para aumentar la transparencia y combatir la evasión y elusión fiscal transfronteriza²⁰. No obstante, no fue hasta el año 2018 que el Perú completó los procesos necesarios²¹ para adherirse a la CAAMMT²².

El artículo 6° de la CAAMMT permite el AEOI con otros países parte²³. No obstante, para hacer efectivo ese intercambio es necesario

¹⁶ Los estándares mínimo referidos al Marco Inclusivo conforman las Acciones 5, 6, 13 y 14 del Proyecto BEPS.

¹⁷ Revisar en: <https://www.oecd.org/tax/beps/inclusive-framework-on-beps-composition.pdf>

¹⁸ El Convenio Multilateral se enmarca en la Acción 15 del Proyecto BEPS. Revisar en: <https://www.oecd.org/tax/beps/peru-signs-landmark-agreement-to-strengthen-tax-treaties-and-moves-forward-in-international-tax-cooperation.htm>

¹⁹ Específicamente en torno a las Acciones 5 y 13 del Proyecto BEPS.

²⁰ Los artículos 5°, 6° y 7° de la CAAMMT habilitan tres tipos de intercambio de información: a solicitud, espontánea y automática.

²¹ Fue necesaria la modificación el Código Tributario respecto de las formas de asistencia administrativa mutua en materia tributaria. Asimismo, mediante el Decreto Legislativo N° 1434 se modificaron los alcances del secreto bancario a efectos de permitir el intercambio de información. También se creó la Oficina de Asistencia Administrativa Mutua en Materia tributaria.

²² Revisar en: <https://www.oecd.org/newsroom/peru-se-adhiere-a-dos-importantes-instrumentos-de-la-ocde-la-convencion-anti-cohecho-y-la-convencion-multilateral-sobre-asistencia-administrativa-mutua-en-materia-fiscal.htm>

²³ El referido artículo dispone lo siguiente: “Respecto a categorías de casos y de conformidad con los procedimientos que determinarán mediante acuerdo mutuo, dos o más Partes intercambiarán automáticamente la información a que se refiere el Artículo 4°”. Revisar en: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/convencion-sobre-asistencia-administrativa->

que el Perú suscriba un Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes. El 9 de noviembre de 2018, Perú firma el Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes para efectos del intercambio automático del Reportes País por País. Este acuerdo habilitó al Perú a enviar y recibir los Reportes País por País con otras jurisdicciones partes, siempre y cuando se cumpla con el marco jurídico pertinente y la infraestructura que permita asegurar la confidencialidad y la protección de la información materia de intercambio.

El Perú había firmado los acuerdos necesarios; sin embargo, la SUNAT todavía no había culminado el proceso de validación de los estándares de seguridad y confidencialidad de la información a cargo del Foro Global. Sin esta garantía el intercambio de información no sería posible. Probablemente gracias a los cambios implementados en torno a la CAAMT, el 2020 fue uno de los años más importantes para el Perú en lo que respecta a avances en materia de transparencia e intercambio de información.

Respecto al estándar EOIR, en abril de ese año el Foro Global publicó un segundo informe de revisión por pares sobre el Perú. La conclusión fue que el país cumple “en gran medida” con el estándar EOIR²⁴. Al respecto, cabe recordar que en el año 2016 el Foro Global revisó el marco legal y reglamentario del Perú²⁵. En aquella oportunidad, se determinó que Perú demostraba un alto nivel de compromiso con el estándar internacional de transparencia e intercambio de información para fines fiscales, y que todos los elementos materia de revisión habían sido aprobados. Asimismo, la revisión arrojó que Perú contaba con un sólido marco jurídico y reglamentario que garantizaba la seguridad y la pertinencia de la información que sería materia de intercambio.

También es importante recordar que la única observación recibida por parte del Foro Global en la primera revisión estuvo vinculada a los alcances del secreto profesional regulados en el Perú, toda vez que estaba definido de forma tan amplia que podría conflictuar con

-mutua-en-materia-convenio-convencion-sobre-asistencia-administrativa-mutua-en-materia-f-1686059-1/

²⁴ Revisar en: <https://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/global-forum-publishes-new-peer-review-reports-and-reveals-compliance-ratings-for-eight-jurisdictions.htm>

²⁵ Revisar en: <https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/news/global-forum-makes-advances-on-the-international-tax-transparency-agenda.htm>

las normas internacionales en materia de transparencia. Uno de los comentarios favorables de la segunda revisión fue la subsanación de las referidas observaciones, ello debido a que el Perú adoptó medidas legislativas que posibilitaban que las entidades financieras y los profesionales no se vean impedidas de colaborar con la Administración Tributaria respecto a información pertinente²⁶.

Ahora, respecto al estándar AEOI, en diciembre del 2020, la SUNAT emitió un comunicado en el cual confirmó que el Perú había aprobado la evaluación sobre los estándares de seguridad y confidencialidad de la información a cargo del Foro Global. Por lo tanto, el Perú, en la actualidad, se encuentra calificado como jurisdicción recíproca, uno de los requisitos para efectuar el AEOI²⁷. Ello significa que Perú no solo puede enviar información, sino también recibirla, ello en virtud de que cumple con los más altos estándares de seguridad y confidencialidad para el manejo de esa información.

Pues bien, abordar las relaciones del Perú con la OCDE no solo cumple un fin informativo. El detalle hasta aquí expuesto no solo busca contextualizar, sino demostrar el largo camino por el que ha atravesado el Perú con el objetivo de combatir la evasión y la elusión tributarias. En ese camino, el Perú ha fortalecido a su Administración Tributaria para poder cumplir con los más altos estándares de seguridad y manejo de información que existen en la actualidad.

Estamos lejos de poder afirmar que este camino nos ha llevado a convertirnos en un país desarrollado o, como banalmente se dice, de “primer mundo”; pero podemos jactarnos de compartir algunas características con los países que conforman esa selecta agrupación. La Administración Tributaria del Perú, hoy en día, posee los mismos estándares de seguridad y confidencialidad para el manejo de la información jurídico tributaria que poseen países como Alemania, Estados Unidos, Francia o Japón.

Ahora, garantizada la seguridad de la información de los ciudadanos y empresas a la que podría acceder la SUNAT, lo ideal sería no

²⁶ El informe completo puede apreciarse en el siguiente enlace: <https://www.oecd.org/tax/transparency/global-forum-on-transparency-and-exchange-of-information-for-tax-purposes-peru-2020-second-round-f155434a-en.htm>

²⁷ Revisar en: <https://www.sunat.gob.pe/mensajes/diciembre/2020/aviso-ti-031220-1.html>

retroceder en los avances obtenidos en el combate contra la evasión y elusión tributarias. El futuro, que tenderá a ser cada vez más transparente e interconectado, exige hacerles frente a las instituciones que favorezcan la opacidad financiera. Entre esas instituciones está el secreto bancario, por lo menos cuando se le interpreta de manera equivocada.

3. EL SECRETO BANCARIO

Como podrá anticiparse, para muchas legislaciones la implementación de mejores estándares encaminados a combatir la evasión y elusión tributarias significó un conflicto en relación a la vigencia del secreto bancario. Con ciertos matices, la definición general de secreto bancario importa una obligación por parte de las instituciones financieras de mantener la confidencialidad de las relaciones que mantengan con sus clientes.

Esta obligación de confidencialidad no guarda sus orígenes en el derecho positivo. El secreto bancario nace como un hecho económico en las prácticas bancarias de algunos países. Con el paso del tiempo, esta relación adquirió una dimensión jurídico-positiva; sin embargo, en sus inicios se entendió como una cláusula, consensual o expresa, propia de los contratos bancarios²⁸. En la actualidad, la mayoría de los países contempla el secreto bancario a nivel constitucional o legal. Abordaremos su tratamiento desde la experiencia de países como Argentina, Colombia, Chile y México.

En Argentina el secreto bancario no se encuentra enunciado en la Constitución Política (CNA); no obstante, a nivel doctrinal una mayoría le reconoce un fundamento constitucional. Al respecto, una parte de la doctrina sostiene que la norma constitucional que protege el secreto bancario es el artículo 18° de la CNA, que dispone que nadie está obligado a declarar contra sí mismo, y que son inviolables la correspondencia epistolar y los papeles privados. Asimismo, otros encuentran el fundamento constitucional del secreto

²⁸ BARTELS, J. & ARIAS, L. M. (2010). "El secreto bancario. Aspectos históricos y problemática actual". EN: *Diálogos Revista Electrónica de Historia*, 11(2), p.75.
http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1409-469X2010000200004&lng=en&tlng=es.

bancario en el artículo 14° de la CNA que hace referencia al secreto de la actividad comercial²⁹.

Sin perjuicio de lo mencionado, el secreto bancario encuentra protección a nivel legal en el Título V de la Ley N° 21526 (Ley de Entidades Financieras)³⁰. Al respecto, su artículo 39° dispone que las entidades financieras se encuentran prohibidas de revelar información vinculada a las operaciones pasivas que estas realicen. No obstante, esta obligación de confidencialidad no es oponible cuando la Dirección General Impositiva³¹ la requiera previa y formalmente³². Asimismo, tanto la entidad como el personal de la misma tiene la obligación de guardar absoluta reserva respecto a la información que lleguen a su conocimiento.

En el caso de Colombia, la Constitución Política de Colombia (CPC) no evoca explícitamente el secreto bancario; pero la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia reconoce al secreto bancario como un deber jurídico en cabeza de las instituciones de créditos, organizaciones auxiliares y empleados, de no revelar la información que llega a su conocimiento³³. Asimismo, en la misma Sentencia la Corte Constitucional de Colombia sostiene que el fundamento

²⁹ LANÚS, M. C. (2006). "El secreto bancario". EN: *Revista Jurídica La Ley* (2006-E), p.1. https://ucema.edu.ar/6/sites/default/files/el_secreto_bancario_2006.pdf

³⁰ Modificada por la Ley 24.144

³¹ La Dirección General Impositiva es un órgano que integra la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). Tiene a su cargo la aplicación, percepción, recaudación y fiscalización de impuestos nacionales en Argentina. Revisar en: [https://www.afip.gob.ar/sitio/externos/institucional/impositiva/#:~:text=La%20Direcci%C3%B3n%20General%20Impositiva%20\(DGI,y%20fiscalizaci%C3%B3n%20de%20impuestos%20nacionales](https://www.afip.gob.ar/sitio/externos/institucional/impositiva/#:~:text=La%20Direcci%C3%B3n%20General%20Impositiva%20(DGI,y%20fiscalizaci%C3%B3n%20de%20impuestos%20nacionales).

³² El artículo 39° de la Ley 21.556 señala: "*Las entidades comprendidas en esta ley no podrán revelar las operaciones pasivas que realicen. Sólo se exceptúan de tal deber los informes que requieran: [...] Los organismos recaudadores de impuestos nacionales, provinciales o municipales sobre la base de las siguientes condiciones: (i) Debe referirse a un responsable determinado; (ii) Debe encontrarse en curso una verificación impositiva con respecto a ese responsable, y (iii) Debe haber sido requerido formal y previamente. Respecto de los requerimientos de información que formule la Dirección General Impositiva, no serán de aplicación las dos primeras condiciones de este inciso. [...] El personal de las entidades deberá guardar absoluta reserva de las informaciones que lleguen a su conocimiento*".

³³ Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia C-397 del año 1998: "*El secreto bancario, lo define la doctrina, "...como el deber jurídico que tienen las instituciones de crédito y las organizaciones auxiliares y sus empleados, de no revelar los datos que lleguen directamente a su conocimiento, por razón o motivo de la actividad a la que están dedicados.*"

constitucional del secreto bancario reside en el artículo 15° de la CPC, que hace referencia al derecho a la intimidad³⁴.

Al respecto, el referido artículo 15° de la CPC reconoce límites al secreto bancario cuando dispone en su último párrafo que “[p]ara efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley”. En ese sentido, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales³⁵ puede acceder a la información bancaria de los ciudadanos y ciudadanas para efectos tributarios de manera directa.

El caso chileno es ciertamente más complejo. La Constitución de la República de Chile (CPCCh) no contempla expresamente el secreto bancario; sin embargo, la jurisprudencia constitucional chilena lo reconoce como una expresión del derecho a la intimidad³⁶. Sin perjuicio de ello, el secreto bancario se encuentra protegido a nivel legal por la Ley General de Bancos³⁷.

Al respecto, el artículo 154° de la referida ley dispone que las operaciones de depósitos y captaciones que reciban los bancos estarán sujetas a secreto bancario. Así pues, la información relativa a dichas operaciones solo podrá ser proporcionada a su titular o a quien este designe expresamente. Cabe precisar que la legislación chilena diferencia al secreto bancario de la reserva bancaria, siendo esta última la que protege las

³⁴ Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia C-397 del año 1998: “[...] *la figura del secreto bancario encuentra fundamento en el artículo 15 de la C.P., que consagra como derecho fundamental el derecho a la intimidad [...]*”.

³⁵ La DIAN tiene como objeto la administración y control del debido cumplimiento de las obligaciones tributarias en Colombia. Revisar en: <https://www.dian.gov.co/dian/entidad/Paginas/Presentacion.aspx>

³⁶ El artículo 19° de la Constitución Política de la República de Chile: “*La Constitución asegura a todas las personas: [...]*

4. El respeto y protección a la vida privada y a la honra de la persona y su familia, y asimismo, la protección de sus datos personales. El tratamiento y protección de estos datos se efectuará en la forma y condiciones que determine la ley.

5. La inviolabilidad del hogar y de toda forma de comunicación privada. El hogar sólo puede allanarse y las comunicaciones y documentos privados interceptarse, abrirse o registrarse en los casos y formas determinados por la ley”.

³⁷ Decreto con Fuerza de Ley 3, el mismo que fija el texto refundido, sistematizado y concordado de la Ley General de Bancos.

demás operaciones entre el banco y sus clientes, las mismas que podrán darse a conocer en tanto se demuestre un interés legítimo³⁸.

Ahora bien, ni el secreto ni la reserva bancaria se encuentran exentos de límites. Para fines tributarios, la Ley N° 20406³⁹ facultó al Servicio de Impuestos Interno (SII)⁴⁰ a requerir de forma directa a los bancos información sometida al secreto y la reserva bancaria sobre las operaciones de sus clientes que resulten indispensables para verificar la veracidad e integridad de sus declaraciones tributarias⁴¹. Si el SII formula un requerimiento de información, el banco está obligado a informar del mismo a su cliente quien podrá oponerse a que se traslade su información bancaria⁴². En este último supuesto, el SII puede solicitarle el levantamiento del secreto y la reserva bancaria a los Tribunales Tributarios y Aduaneros⁴³.

³⁸ El artículo 154° de la Ley General de Bancos: “*Las operaciones de depósitos y captaciones de cualquier naturaleza que reciban los bancos en virtud de la presente ley estarán sujetas a secreto bancario y no podrán proporcionarse antecedentes relativos a dichas operaciones sino a su titular o a quien haya sido expresamente autorizado por él o a la persona que lo represente legalmente. El que infringiere la norma anterior será sancionado con la pena de reclusión menor en sus grados mínimo a medio.*

Las demás operaciones quedarán sujetas a reserva y los bancos en virtud de la presente ley solamente podrán darlas a conocer a quien demuestre un interés legítimo y siempre que no sea previsible que el conocimiento de los antecedentes pueda ocasionar un daño patrimonial al cliente”. [El énfasis es agregado]

³⁹ La Ley N° 20.406 reemplazó el artículo 62° del Código Tributario (Decreto Ley N° 830) por los artículos 62° y 62°bis. El texto legal puede consultarse en el siguiente enlace: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1008772>

⁴⁰ El SII es una de las instituciones fiscalizadoras del Estado de Chile. Su función es aplicar y fiscalizar todos los impuestos internos en la República de Chile. Revisar en: https://www.sii.cl/sobre_el_sii/nuestro_servicio.htm

⁴¹ Segundo párrafo del artículo 62° del Código Tributario (Decreto Ley N° 830): “[...] *en ejercicio de sus facultades fiscalizadoras y de conformidad a lo establecido por el Título VI del Libro Tercero, el Servicio podrá requerir la información relativa a las operaciones bancarias de personas determinadas, comprendiéndose todas aquellas sometidas a secreto o sujetas a reserva, que resulten indispensables para verificar la veracidad e integridad de las declaraciones de impuestos, o falta de ellas, en su caso*”.

⁴² El penúltimo párrafo del inciso tercero del artículo 62° del Código Tributario (Decreto Ley N° 830): “*A falta de autorización, el banco no podrá dar cumplimiento al requerimiento ni el Servicio exigirlo, a menos que este último le notifique una resolución judicial que así lo autorice de conformidad a lo establecido en el artículo siguiente*”.

⁴³ Primer párrafo del artículo 62°bis del Código Tributario (Decreto Ley N° 830): “*Para los efectos a que se refiere el inciso tercero del artículo precedente, será competente para conocer de la solicitud de autorización judicial que el Servicio interponga para acceder*

Toda información financiera a la que acceda el SII debe ser resguardada y mantenida en confidencialidad.

Actualmente Chile, haciendo alusión a los avances del Perú en transparencia de información financiera para efectos tributarios, discute la posibilidad de modificar sus normas tributarias en la materia. Así pues, mediante el Proyecto de Ley contenido en el boletín N° 14.111-05⁴⁴, se pretende modificar el Código Tributario a efecto de generar una obligación en las instituciones financieras de entregar información sobre saldos y sumas de abonos en cuentas financieras de sus clientes. La medida persigue detectar oportunamente movimientos de dinero que ameriten iniciar una fiscalización por parte de la administración tributaria, y con ello hacerle frente a la evasión y elusión fiscal.

Finalmente, en el caso mexicano tampoco se enuncia explícitamente el secreto bancario en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPM). Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación de México interpreta el secreto bancario como el deber que tienen las instituciones de crédito de proporcionar información financiera de sus clientes, salvo cuando este lo faculte o cuando lo disponga la ley⁴⁵. Asimismo, válida que, pese a no estar consagrado explícitamente en la CPM, se considera como una extensión del derecho fundamental a la vida privada consagrado en el artículo 16° de dicha carta magna⁴⁶.

a la información bancaria sujeta a reserva o secreto, el Tribunal Tributario y Aduanero correspondiente al domicilio en Chile que haya informado el banco al Servicio, conforme al número 4) del inciso tercero del artículo precedente”.

⁴⁴ El Proyecto de Ley contenido en el Boletín N° 14.111-05 fue aprobado el 24 de junio de 2021 por la Sala del Senado, órgano superior del Senado de la República de Chile. Cabe precisar que Chile sostiene un modelo Bicameral. El referido Proyecto de Ley puede apreciarse en el siguiente enlace: <https://www.diarioconstitucional.cl/wp-content/uploads/2021/06/14111-05-boletin-financiero.pdf>

⁴⁵ Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de México de fecha 23 de enero de 2020 (Amparo en revisión 971/2019): “*Como se desprende de la transcripción del artículo impugnado, en su primera parte contiene lo que se ha denominado “secreto bancario”, que en términos generales es el deber que tienen las instituciones de crédito de no dar noticias o proporcionar información de los depósitos, servicios o cualquier tipo de operaciones, salvo cuando así lo disponga la ley o cuando lo faculte el mismo cliente*”.

⁴⁶ Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de México de fecha 30 de abril de 2008 (Amparo en revisión 134/2008): “[...] *el secreto financiero o bancario guarda relación con la vida privada de los gobernados, en su condición de clientes o deudores de las entidades bancarias, por lo que si bien no está consagrado como tal explícitamente en*

A nivel legal, la Ley de Instituciones de Crédito reconoce en su artículo 142° que la información y documentación relativa a operaciones y servicios financieros entre las instituciones crediticias y sus clientes o usuarios tienen carácter confidencial. En ese sentido, la referida ley prohíbe a las instituciones crediticias dar noticias o información de depósitos, operaciones o servicios, salvo sean solicitados por quienes tengan poder para disponer de la cuenta o para intervenir en las operaciones referidas⁴⁷.

El mismo artículo reconoce que el secreto bancario no es absoluto, y dispone excepciones a la prohibición recaída en las instituciones de crédito. Así pues, entre las autoridades frente a las que las instituciones de crédito están obligadas a dar noticias o información se encuentra las autoridades hacendarias federales⁴⁸, en tanto la información sea solicitada para fines fiscales⁴⁹. Asimismo, el artículo dispone que esta información debe ser solicitada, con la debida fundamentación y motivación, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores⁵⁰. La información que

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al estar referido a la historia crediticia de aquéllos, puede considerarse como una extensión del derecho fundamental a la vida privada de la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones de los gobernados, protegido por el artículo 16, primer párrafo, constitucional”.

⁴⁷ Primer párrafo del artículo 142° de la Ley de Instituciones de Crédito: *“La información y documentación relativa a las operaciones y servicios a que se refiere el artículo 46 de la presente Ley, tendrá carácter confidencial, por lo que las instituciones de crédito, en protección del derecho a la privacidad de sus clientes y usuarios que en este artículo se establece, en ningún caso podrán dar noticias o información de los depósitos, operaciones o servicios, incluyendo los previstos en la fracción XV del citado artículo 46, sino al depositante, deudor, titular, beneficiario, fideicomitente, fideicomisario, comitente o mandante, a sus representantes legales o a quienes tengan otorgado poder para disponer de la cuenta o para intervenir en la operación o servicio”.*

⁴⁸ El sector hacendario en México está compuesto por 22 instituciones. Entre ellas se encuentra el Servicio de Administración Tributaria, encargada de la recaudación tributaria y aduanera. Revisar en: <https://www.gob.mx/shcp/articulos/conoce-a-las-22-instituciones-que-conforman-el-sector-hacendario?idiom=es>

⁴⁹ Tercer párrafo del artículo 142° de la Ley de Instituciones de Crédito: *“Las instituciones de crédito también estarán exceptuadas de la prohibición prevista en el primer párrafo de este artículo y, por tanto, obligadas a dar las noticias o información mencionadas, en los casos en que sean solicitadas por las siguientes autoridades: [...] IV. Las autoridades hacendarias federales, para fines fiscales”.*

⁵⁰ La Comisión Nacional Bancaria y de Valores es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que autoriza, regula, supervisa y sanciona a las entidades que integran el sistema financiero en México.

⁵¹ Quinto párrafo del artículo 142° de la Ley de Instituciones de Crédito: *“Las solicitudes a que se refiere el tercer párrafo de este artículo deberán formularse con la debida fundamentación y motivación, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores”.*

sea solicitada y que llegue a conocimiento de las autoridades hacendarias federales solo podrán ser empleadas para fines tributarios y están obligadas a guardar la más estricta confidencialidad respecto a la misma.

Como se puede apreciar, los alcances y límites del secreto bancario no son homogéneos. No obstante, en todos los ordenamientos analizados encontramos que el secreto bancario no se presenta como un derecho absoluto. Asimismo, que el acceso por parte de las autoridades tributarias, de manera directa o indirecta, es admisible. Sumado a ello, en todos los casos, la información recabada por las autoridades tributarias debe ser mantenida en confidencialidad, no pudiendo trasladarse, por lo menos, a terceros ordinarios⁵².

Somos de la idea de que la protección de la información financiera de las personas es fundamentalmente importante. Al respecto, la propia OCDE, que abiertamente encara una batalla contra el secreto bancario con fines fiscales⁵³, ha reconocido que el secreto bancario juega un papel legítimo en torno a la protección de la confidencialidad de las actividades financieras de los ciudadanos y de las empresas⁵⁴. Sin embargo, ello no debe invitarnos a pensar que el secreto bancario tiene una naturaleza de supra derecho al que no le es oponible ningún otro derecho o valor. Tampoco creemos que debería funcionar como una suerte de garantía absoluta frente a la intervención del Estado, y menos aún, cuando éste busque garantizar fines constitucionalmente legítimos como resulta ser la lucha contra la evasión y elusión tributarias.

Para nosotros, la relación de confidencialidad entre el banco y su cliente tiene completo sentido si la información de este último preten-

⁵² En adelante, entiéndase por “*tercero(s) ordinario(s)*” a toda persona que no se encuentre legitimada, a nivel legal o constitucional, para conocer la información financiera a la que puede acceder una autoridad estatal con fines tributarios.

⁵³ En el año 2009, José Ángel Gurriá, quien fue secretario de la OCDE por 15 años, publicó un artículo titulado *El fin del secreto bancario*. El primer párrafo del artículo anunciaba: “*La era del secreto bancario con fines fiscales ha quedado en el pasado*”. Incluso desde antes, la política de la OCDE se ha caracterizado por fomentar en los países del mundo una mayor transparencia en materia fiscal. El artículo completo puede apreciarse en el siguiente enlace: <https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/43874669.pdf>

⁵⁴ OCDE (2000) *Mejorar el acceso a la información bancaria por motivos fiscales*, OECD Publishing, Paris. p7. Recuperado de: <https://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/38623405.pdf>

de ser conocida por un tercero ordinario. Al ser el dinero un patrimonio líquido, que todos conozcan cuánto dinero tenemos en nuestras cuentas bancarias podría significar un riesgo para nuestra integridad, afectaría irrazonablemente nuestro derecho a la privacidad e incluso podría ser perjudicial para ciertas actividades comerciales donde la privacidad de la información financiera es fundamental.

En ese sentido, somos de la idea de que el secreto bancario cumple una finalidad responsable cuando es entendido de esta forma, es decir, como un derecho de oposición frente a terceros ordinarios. Sin embargo, no encontramos razones para oponer el secreto bancario frente a una entidad del Estado con legitimidad para determinar asuntos tributarios. En la actualidad, la correcta determinación de las obligaciones tributarias de las personas y empresas exige poder acceder a información de carácter financiero.

En el caso peruano, la lucha contra la evasión y la elusión tributarias, como expresión de la labor de la SUNAT de fiscalizar y garantizar el cumplimiento del deber de contribuir, se eleva como el fundamento que le permite acceder a información financiera resguardada por este derecho, sin que ello se traduzca en una actuación irrespetuosa de la Constitución Política. A continuación, profundizaremos respecto a la situación del secreto bancario en el Perú.

4. LA SITUACIÓN DEL SECRETO BANCARIO EN EL PERÚ

En el Perú el secreto bancario se encuentra contemplado expresamente, y por primera vez, en la Constitución Política del año 1993⁵⁵. Al respecto, el segundo párrafo del numeral 5 de su artículo 2° dispone lo siguiente: *“El secreto bancario y la reserva tributaria pueden levantarse a pedido del Juez, del Fiscal de la Nación, o de una comisión investigadora del Congreso con arreglo a la ley y siempre que se refieran al caso investigado”*.

A nivel legal, el secreto bancario encuentra protección en la ya referida Ley N° 26702⁵⁶. Al respecto, el artículo 140° de la ley dispone

⁵⁵ La Constitución Política del Perú de 1993 es la que actualmente se encuentra vigente en el Perú.

⁵⁶ Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros

una prohibición para las ESF, así como para sus directores y trabajadores, de suministrar cualquier información sobre las operaciones pasivas con sus clientes. Esta prohibición encuentra una excepción cuando medie autorización escrita de los propios clientes o cuando se trate de los supuestos consignados en los artículos 142°, 143° y 143°-A de la misma ley⁵⁷.

Para fines fiscales, nos es de interés lo referido en los artículos 143° y 143°-A. El primero dispone que la SUNAT, mediante escrito motivado, puede solicitar por vía judicial el levantamiento del secreto bancario en cumplimiento de lo acordado en tratados internacionales o en las Decisiones de la Comisión de la Comunidad Andina (CAN) o en el ejercicio de sus funciones⁵⁹. Asimismo, el referido artículo demanda que la información secreta a la que acceda la SUNAT debe mantenerse con ese carácter en tanto no resulte incompatible con el interés público⁶⁰.

El segundo, el artículo 143°-A, dispone que las ESFN deben suministrar a la SUNAT información financiera que verse sobre operaciones pasivas con sus clientes referidas a saldos y/o montos acumulados, promedios o montos más altos de un determinado periodo y los rendimientos generados, incluyendo la información que

⁵⁷ El artículo 140° de la Ley N° 26702 señala: “*Está prohibido a las empresas del sistema financiero, así como a sus directores y trabajadores, suministrar cualquier información sobre las operaciones pasivas con sus clientes, a menos que medie autorización escrita de éstos o se trate de los supuestos consignados en los Artículos 142°, 143° y 143°-A*”.

⁵⁸ El artículo 140° de la Ley N° 26702 dispone que también se encuentran obligados a observar el secreto bancario los siguientes: (i) El Superintendente y los trabajadores de la SBS, salvo que se trate de la información respecto a los titulares de cuentas corrientes cerradas por el giro de cheques sin provisión de fondos, (ii) los directores y trabajadores del Banco Central de Reserva del Perú, y (iii) los directores y trabajadores de las sociedades de auditoría y de las empresas clasificadoras de riesgo.

⁵⁹ El segundo párrafo del numeral 1 del artículo 143° de la Ley N° 26702 señala: “*La Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria - SUNAT, sin perjuicio de lo señalado en el numeral 10 del artículo 62 del Código Tributario, mediante escrito motivado puede solicitar al juez el levantamiento del secreto bancario en cumplimiento de lo acordado en tratados internacionales o en las Decisiones de la Comisión de la Comunidad Andina (CAN) o en el ejercicio de sus funciones*”.

⁶⁰ El último párrafo del artículo 143° de la Ley N° 26702 señala: “*Quienes accedan a información secreta en virtud de lo dispuesto en el presente artículo, están obligados a mantenerla con dicho carácter en tanto ésta no resulte incompatible con el interés público*”.

identifique a los clientes. Se detalla que, en ningún caso, la información suministrada puede detallar los movimientos de las cuentas de las operaciones pasivas de las ESFN con sus clientes. Tampoco se puede suministrar más información que la referida, siendo que, para ese caso, se debe recurrir al procedimiento de levantamiento judicial del secreto bancario que describimos en el párrafo anterior⁶¹.

El suministro del tipo de información al que se refiere el artículo 143°-A solo puede realizarse en dos supuestos. El primero, para el cumplimiento de lo acordado en tratados internacionales o Decisiones de la Comisión de la CAN. El segundo, para el ejercicio de la función fiscalizadora de la SUNAT para combatir la evasión y elusión tributarias⁶². La información suministrada debe ser tratada bajo las reglas de confidencialidad y de seguridad informática exigidas conforme al estándar referido al AEOI de la OCDE⁶³. Asimismo, la información que obtenga la SUNAT no puede transferirse a otras entidades del país, salvo que medie el pedido de un Juez, del Fiscal de la Nación o de una comisión investigadora del Congreso de la República⁶⁴.

⁶¹ El numeral 2 del artículo 143°-A de la Ley N° 26702 señala: *“La información que se puede suministrar versa sobre operaciones pasivas de las empresas del sistema financiero con sus clientes referida a saldos y/o montos acumulados, promedios o montos más altos de un determinado periodo y los rendimientos generados, incluyendo la información que identifique a los clientes, de conformidad a lo regulado por Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas. En ningún caso la información suministrada detalla movimientos de cuenta de las operaciones pasivas de las empresas del sistema financiero con sus clientes ni excede lo dispuesto en el presente párrafo, para lo cual la SUNAT tiene habilitado el procedimiento de levantamiento judicial del secreto bancario establecido en el numeral 1 del artículo 143 de la ley”*.

⁶² El numeral 3 del artículo 143°-A de la Ley N° 26702 señala: *“El suministro de información financiera se realiza únicamente en dos supuestos: (a) El cumplimiento de lo acordado en tratados internacionales o Decisiones de la Comisión de la CAN, y (b) El ejercicio de la función fiscalizadora de la SUNAT para combatir la evasión y elusión tributarias”*.

⁶³ El numeral 1 del último párrafo del artículo 143°-A de la Ley N° 26702 indica: *“La información es tratada bajo las reglas de confidencialidad y de seguridad informática exigidas por los estándares y recomendaciones internacionales referidos al intercambio automático de información financiera emitidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)”*.

⁶⁴ El numeral 1 del último párrafo del artículo 143°-A de la Ley N° 26702 indica: *“La información obtenida no puede transferirse a otras entidades del país, salvo a un Juez, el Fiscal de la Nación o una comisión investigadora del Congreso, mediante solicitud debidamente justificada”*.

Ahora bien, en el Perú la figura del secreto bancario y la interpretación de sus alcances y límites siempre ha sido un tema controversial. Al respecto, el Tribunal Constitucional (máximo intérprete de la Constitución Política en el Perú), se ha pronunciado en diversas sentencias sobre la materia. Entre ellas, la más emblemática data del año 2004 (Recaída en el Expediente N° 0004-2004-AI/TC), conocida en el medio como la Sentencia sobre el Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF)⁶⁵. En aquella oportunidad, el Tribunal Constitucional declaró infundada en parte una acción de inconstitucionalidad contra la Ley N° 28194 (Ley para la Lucha contra la Evasión y para la Formalización de la Economía)⁶⁶.

Entre los argumentos que cuestionaron la constitucionalidad de la Ley N° 28194, se alegó que la misma vulneraba el secreto bancario, toda vez que habilitaba a la Administración Tributaria a acceder de forma injustificada a información financiera de los clientes de ESFN en supuestos más allá de los establecidos por el segundo párrafo del numeral 5 del artículo 2° de la Constitución Política.

Frente a tal situación, el Tribunal Constitucional verificó la existencia de un conflicto entre el secreto bancario y los fines institucionales de la Administración Tributaria orientados a hacer efectivo el principio de solidaridad contributiva. En líneas generales, el análisis del Tribunal Constitucional arribó a cuatro conclusiones: i) Que el secreto bancario forma parte del núcleo constitucionalmente protegido del derecho a la intimidad, pero no es parte del contenido esencial del referido derecho; ii) que las afectaciones al secreto bancario prohibidas son las que no respetan la reserva tributaria; iii) que el seguimiento de la actividad impositiva de cara a la lucha contra la evasión es un fin constitucionalmente legítimo; y iv) que las operaciones exoneradas del ITF no habilitan al levantamiento del secreto bancario.

⁶⁵ El ITF fue creado mediante el Decreto Legislativo N° 939, publicado el 9 de diciembre del año 2003. Este impuesto graba las transferencias de fondos, el cobro de cheques de gerencia, los giros bancarios o cualquier retiro o depósito de una cuenta del sistema financiero.

⁶⁶ Cabe destacar que la Sentencia acumuló un conjunto de expedientes mediante los cuales se cuestionó la constitucionalidad de los Decreto Legislativo N° 939 y su modificatoria, el Decreto Legislativo N° 947. Los referidos decretos fueron derogados y sustituidos por la Séptima Disposición Final de la Ley N° 28194.

Ahora, cabe precisar que las interpretaciones en torno a las conclusiones a las que arribó el Tribunal Constitucional no suelen ser pacíficas. Actualmente, la Sentencia del ITF es constantemente citada para cuestionar la Constitucionalidad del Decreto Legislativo N° 1434 y su Reglamento. Se argumenta que la verdadera conclusión a la que arribó el Tribunal Constitucional es que solo es posible acceder a la información financiera de personas y empresas en tanto medie un tributo⁶⁷, supuesto que no se cumple con el Decreto Legislativo N° 1434 y su Reglamento. Asimismo, otros autores sostienen que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional desnaturaliza la esencia del secreto bancario, el mismo que solo puede ser afectado en los supuestos establecidos expresamente en la Constitución Política⁶⁸.

Sin ánimo de poner fin a la discusión, mantenemos una postura contraria a las previamente citadas. Principalmente porque entender la extensión del secreto bancario en nuestro ordenamiento exige a su vez conocer y reconocer el proceso de constitucionalización que ha caracterizado al derecho peruano en las últimas dos décadas. Sin esta premisa, el secreto bancario podría entenderse como un supraderecho, esto es, como una garantía absoluta e inmutable que poseen las personas y empresas. A nuestro parecer, tal interpretación no tiene cavidad en un Estado Constitucional de Derecho.

5. EL SECRETO BANCARIO EN UN ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO

⁶⁷ Francisco Pantigoso Velloso Da Silveira analiza la Sentencia del ITF y concluye que “[...] la existencia de una operación gravada por un impuesto (en el caso antedicho, el ITF) constituyó el “supuesto habilitante” para que la SUNAT acceda a la información financiera de los sujetos pasivos, hecho que no acontece con el DL 1434 y su reglamento (no se crea aquí un tributo, y se trata de una norma de simple traslado informativo entre entidades financieras a la SUNAT)”. Revisar en Diario Gestión (Consulta 6 de octubre de 2021): <https://gestion.pe/opinion/la-inconstitucionalidad-del-dl-1434-y-su-reciente-reglamento-noticia-2/>

⁶⁸ El respetado profesor Dino Caro Coria sostiene que “[...] la Carta Magna sólo permite el acceso al secreto bancario a los jueces, a la Fiscalía de la Nación y a las comisiones investigadoras del Congreso, siempre en el marco de una investigación, no para acumular datos y fiscalizar como pretende la SUNAT”. Revisar en Diario El Comercio (Consulta 6 de octubre 2021): <https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/el-fin-del-secreto-bancario-por-dino-carlos-caro-coria-sunat-secreto-bancario-noticia/>

El proceso de constitucionalización del derecho en el Perú ha venido desplazando constantemente los rezagos del Estado liberal de derecho en el que primaba la ley y el principio de legalidad como ente rector de la sociedad⁶⁹. Dicho de otra forma, la Constitución Política deja de ser una mera norma programática y política para elevarse como una norma democrática suprema y con carácter vinculante tanto para los poderes públicos como para los ciudadanos y ciudadanas⁷⁰. La constitucionalización del derecho dispuso superar el entendimiento de ley como medida de todas las cosas y le abrió paso a la Constitución Política como nueva forma de medición de las obligaciones y derechos de las personas, así como de los alcances del poder del Estado⁷¹. En la actualidad, podemos afirmar que este proceso de constitucionalización ha alcanzado casi todos los rincones de la vida y del derecho peruano. Sin embargo, cuando los derechos individuales o los intereses particulares se ven afectados, no resulta extraño encontrar posturas que se refugian en interpretaciones legalistas y herméticas de la Constitución Política.

Ahora bien, reafirmar a la Constitución Política como norma suprema de nuestro ordenamiento, implica aceptar su naturaleza jurídica, y con ello reconocer que es un texto que debe interpretarse. No obstante, en el caso de la Constitución Política, la creación del derecho no se da por sí mismo, no está dado o delimitado por el texto constitucional, sino que se extrae de este. Para extraer el contenido de las disposiciones de la Constitución Política es necesaria una interpretación constructiva a partir de la relación que se establece entre un sujeto (el Tribunal Constitucional como máximo intérprete de la

⁶⁹ Gustavo Zagrebelsky define al Estado liberal de derecho como un Estado legislativo que se afirmaba a sí mismo a través del principio de legalidad. Define al principio de legalidad como aquel que expresa la idea de la ley como acto normativo supremo e irresistible al que no es oponible ningún derecho más fuerte, cualquiera que sea su forma y fundamento. ZAGREBELSKY, G. (2008). *El derecho dúctil: Ley, derechos, justicia*. Madrid: Trotta. p 24.

⁷⁰ LANDA, C. (2013). “La Constitucionalización del derecho peruano”. EN: *Derecho PUCP*, (71). p.14. Recuperado de <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201302.001>

⁷¹ Zagrebelsky ejemplifica a la perfección este proceso cuando afirma lo siguiente: “La ley, un tiempo medida exclusiva de todas las cosas en el campo del derecho, cede así el paso a la Constitución y se convierte ella misma en objeto de medición. Es destronada en favor de una instancia más alta”. ZAGREBELSKY, G. (2008). *El derecho dúctil: Ley, derechos, justicia*. Madrid: Trotta. p. 40.

Constitución), un objeto (la Constitución) y un método (los métodos contruidos por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional)⁷².

Así pues, una lectura literal del segundo párrafo del numeral 5 del artículo 2° de la Constitución Política nos invitaría a pensar que el secreto bancario funge en nuestro ordenamiento como un derecho absoluto, el cual solo puede ser afectado en tanto lo solicite un juez, el Fiscal de la Nación o una comisión investigadora del Congreso de la República. Sin embargo, interpretar las disposiciones de la Constitución Política a la luz de la literalidad de sus enunciados no haría más que desnaturalizar su contenido⁷³. Por su especialidad, y por su estructura normativa, la interpretación de la Constitución Política requiere de métodos especiales, diferentes de los métodos de interpretación de la ley que se caracterizan por una lógica subsuntiva. Interpretar la Constitución Política partiendo de los métodos tradicionales (literal, teleológico, sistemático e histórico) no es suficiente para extraer su contenido.

Al respecto, el Tribunal Constitucional, intérprete privilegiado de la Carta Magna, ha dispuesto a través de su jurisprudencia un conjunto de principios que justamente sirven para interpretar el texto constitucional⁷⁴.

⁷² Cesar Landa sostiene que comprender esta relación exige superar la lectura de la Constitución desde el positivismo jurídico. De este modo, podremos introducirnos en un nuevo paradigma constitucional donde los valores y principios de la Constitución le dan un sentido de unidad al ordenamiento jurídico. En este cambio de paradigma, el Tribunal Constitucional cumple un rol esencial como máximo intérprete de la Constitución. LANDA, C. (2013). "La constitucionalización del derecho peruano". *Derecho PUCP*, (71). p.15-16. Recuperado de <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201302.001>

⁷³ Sobre este punto compartimos las reflexiones de Paolo Comanducci en torno a los modelos de Constitución que existen y las formas de interpretación que es propia de cada modelo. Nuestro modelo constitucional se enmarca en el denominado cuarto modelo descrito por Comanducci, esto es, el modelo axiológico de constitución. Este modelo de constitución, como norma, se caracteriza por presentar características específicas que lo distinguen de otros documentos normativos, y, particularmente de la ley. En ese sentido, la interpretación de la Constitución precisamente por contener reglas y principios expresos o implícitos, exige un método especial, distinto al de la ley. COMANDUCCI, P., & In Escudero, A. R. (2010). *Democracia, principios e interpretación jurídica: Ensayos de teoría analítica del derecho*. Lima: ARA. p. 173-174.

⁷⁴ En diversas sentencias el Tribunal Constitucional ha adoptado los principios de interpretación constitucional propuestos por Konrad Hesse en su obra *Escritos de Derecho Constitu-*

Para efectos de la discusión entre los alcances del secreto bancario, en contraposición con el deber de contribuir, es necesario abordar, principalmente, dos principios de interpretación constitucional.

El primero de ellos es el de Unidad de la Constitución⁷⁵. Este principio dispone que la interpretación de la Constitución Política exige integrar y no abordar las disposiciones constitucionales de manera aislada. La interpretación debe ser armoniosa y coherente, entendiendo a cada disposición constitucional como parte de un todo. El segundo es el principio de concordancia práctica⁷⁶, el cual persigue entender que los bienes jurídicos constitucionalmente protegidos deben invocarse para solucionar problemas concretos. En ese camino, el intérprete constitucional debe procurar conservar su identidad. En efecto, la ponderación de derechos importa hacer sacrificios al ponderar bienes jurídicos como la salud, la educación o en este caso, el secreto bancario como una manifestación del derecho a la intimidad. No obstante, la idea que persigue este principio es que el bien jurídico no se sacrifique del todo y que se conserve su contenido esencial.

Como hemos abordado desde un inicio, en un Estado Constitucional de Derecho, no existen espacios para los supraderechos. Los

cional. Por citar un ejemplo, en la sentencia recaída en el expediente N° 5854-2005-PA/TC (Caso Lizana Puelles), el Tribunal Constitucional reconoce como principios de interpretación constitucional a los 5 principios evocados por Hesse: el de unidad de la constitución, de concordancia práctica, de corrección funcional, de función integradora y de fuerza normativa de la Constitución.

⁷⁵ Sobre el principio de unidad de la Constitución, en el fundamento 12 de la Sentencia recaída en el Expediente (STC) N° 5854-2005-PA/TC, el Tribunal Constitucional sostiene lo siguiente: “a) *El principio de unidad de la Constitución: Conforme al cual la interpretación de la Constitución debe estar orientada a considerarla como un “todo” armónico y sistemático, a partir del cual se organiza el sistema jurídico en su conjunto*”.

⁷⁶ Sobre el principio de concordancia práctica, también en el fundamento 12 de la STC N° 5854-2005-PA/TC, el Tribunal Constitucional sostiene lo siguiente: “b) *El principio de concordancia práctica*¹⁰: *En virtud del cual toda aparente tensión entre las propias disposiciones constitucionales debe ser resuelta “optimizando” su interpretación, es decir, sin “sacrificar” ninguno de los valores, derechos o principios concernidos, y teniendo presente que, en última instancia, todo precepto constitucional, incluso aquellos pertenecientes a la denominada “Constitución orgánica” se encuentran reconducidos a la protección de los derechos fundamentales, como manifestaciones del principio-derecho de dignidad humana, cuya defensa y respeto es el fin supremo de la sociedad y el Estado (artículo 1 ° de la Constitución)*”.

principios que residen detrás de las disposiciones constitucionales no son ni inmutables ni absolutos. Los alcances del secreto bancario tienen que ser necesariamente armonizados con los fines constitucionalmente legítimos que persigue la Administración Tributaria al combatir la evasión y la elusión tributaria, que no son otros que garantizar el efectivo cumplimiento del deber de contribuir.

Entonces, en concordancia con el principio de Unidad de la Constitución, debe primar una negativa a interpretar el secreto bancario como un derecho que no admite afectaciones, sobre todo cuando colisione con fines constitucionales legítimos. Asimismo, en atención al principio de concordancia práctica, debemos procurar conservar la identidad de los principios que conflictúan. En el presente caso, es claro que el secreto bancario sufre una afectación cuando se admite que la Administración Tributaria acceda a la información financiera custodiada por este derecho. No obstante, esta afectación no resulta irracional en tanto medien garantías que permitan custodiar esa información y la reserven solo para fines determinados.

En nuestro ordenamiento, la garantía que protege la información financiera de empresas y personas a la que tiene acceso la SUNAT es la reserva tributaria⁷⁷. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha dispuesto que la reserva tributaria funge como un límite a la utilización de la información de empresas y personas por parte de la Administración Tributaria⁷⁸. En virtud de la reserva tributaria, la

⁷⁷ Además de un reconocimiento constitucional en el segundo párrafo del numeral 5 del artículo 2 de la Constitución, la reserva tributaria se encuentra contemplada en el Código Tributario. El primer párrafo del artículo 85° señala lo siguiente: “**Tendrá carácter de información reservada, y únicamente podrá ser utilizada por la Administración Tributaria, para sus fines propios**, la cuantía y la fuente de las rentas, los gastos, la base imponible o, cualesquiera otros datos relativos a ellos, cuando estén contenidos en las declaraciones e informaciones que obtenga por cualquier medio de los contribuyentes, responsables o terceros, así como la tramitación de las denuncias a que se refiere el Artículo 192°”. [El énfasis es agregado]

⁷⁸ La STC N° 009-2001-AI/TC señala: “La reserva tributaria constituye un límite a la utilización de los datos e informaciones por parte de la Administración Tributaria, y garantiza que, en dicho ámbito, esos datos e informaciones de los contribuyentes, relativos a la situación económica y fiscal, sean conservadas en reserva y confidencialidad, no brindándosele otro uso que el que no sea para el cumplimiento estricto de sus fines, salvo en los casos señalados en el último párrafo del inciso 5) del artículo 2° de la Constitución y con respeto del principio de proporcionalidad”.

información a la que tenga acceso la SUNAT solo podrá ser empleada con fines jurídico tributarios y no podrá ser trasladada a terceros ordinarios no legitimados.

En ese sentido, para efectos tributarios, existe una relación constitucional relevante entre el secreto bancario y la reserva tributaria. El primero funciona como una suerte de primer candado, pues impide que la información que poseen las ESN sea conocida por terceros ordinarios no legitimados. No obstante, cuando la Administración Tributaria requiera esta información para cumplir con sus fines, se activa un segundo candado, que impide que la información transferida sea empleada para fines distintos a los jurídicos tributarios. Sobre la base de esta relación, la información financiera de las empresas y personas nunca se encuentra expuesta irracionalmente.

Ahora bien, sobre la base de que en un Estado Constitucional de Derecho no existen derechos inmutables, y que la lucha contra la evasión y la elusión tributarias es un fin constitucionalmente legítimo, aportamos una reinterpretación del secreto bancario que se formula de la siguiente forma: *“El secreto bancario es un derecho constitucional que protege la información financiera de empresas y personas frente a terceros ordinarios no legitimados a conocer dicha información. La Administración Tributaria, para el cumplimiento de fines constitucionalmente legítimos, puede acceder a la información tutelada por el secreto bancario siempre que medie la garantía de la reserva tributaria”*.

6. UNA REFLEXIÓN FINAL

Es deseo de quienes escriben que, tras la revisión del presente artículo, el lector cuente con una visión distinta de los alcances del secreto bancario en el marco de un Estado Constitucional de Derecho. Asimismo, nos hemos esforzado por proporcionar razones por las que no deberíamos dar marcha atrás en los -no pocos- avances obtenidos por la Administración Tributaria en la lucha contra la evasión y elusión tributarias.

Consideramos que instaurar una visión del secreto bancario que no admita afectaciones, incluso cuando medien finalidades constitucionalmente legítimas, representa un retroceso tanto desde una perspectiva constitucional como de cooperación internacional. En tanto

medien garantías que protejan la confidencialidad de la información que será materia de conocimiento por la Administración Tributaria, no encontramos motivos, en la actualidad, para persistir en una lectura rígida del secreto bancario. Por el contrario, mucho se podría avanzar en términos de transparencia si extinguimos al dinosaurio que representa el secreto bancario a efectos de fines fiscales.

La posibilidad de que la Administración Tributaria pueda acceder a información financiera de personas y empresas es un importante paso en la lucha contra la evasión y elusión tributarias. Ahora resta trabajar en reinterpretar los alcances del secreto bancario desde una óptica constitucional que nos permita seguir las tendencias más saludables en materia de transparencia fiscal. Esperamos que, en un futuro no muy lejano, al despertar, el secreto bancario con fines fiscales ya no esté ahí.

CAPÍTULO 7

NUEVO PACTO SOCIAL, ECONOMÍA POLÍTICA Y RENTA BÁSICA UNIVERSAL

Nelson Villarreal Durán

Intervención del Autor en el Seminario on line (plataforma Stream-Yard con transmisión por YouTube) “Impactos de la COVID-19 sobre la política fiscal y económica en latinoamérica”, organizado por el Programa de Posgrado en Derecho da la Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais (Belo Horizonte) 23 y 24 de junio.

INTRODUCCIÓN

Es pertinente aclarar que ésta intervención no se centra en los instrumentos fiscales y económicos, sino en los aspectos normativos a tener en cuenta en una economía política que pueda dar cuenta de un nuevo pacto social para América Latina.

No solo el impacto de la pandemia ha generado repensar el rol de los Estados, mercados y sociedades para hacer frente a lo que trastoca en la dinámica de las personas, colectivos, empresas e instituciones, sino que ha visibilizado los límites e insuficiencias de los paradigmas existentes para la sobrevivencia y bienestar de las personas y pueblos.

Por tanto mi intervención está apoyada en la filosofía política que busca dar cuenta del deber ser de los principios de igualdad y libertad a los que se remiten nuestras sociedades que se consideran democráticas y republicanas. Poder abordar el alcance de lo que implica ser repúblicas democráticas, en un sentido integral, conlleva analizar hasta dónde las economías políticas, el rol de los Estados y mercados, la participación de las sociedades lo permiten.

Teniendo en cuenta que la complejidad de las sociedades actuales requieren de consolidar marcos estructurales que logren a la vez garantizar derechos, bienestar social, desarrollo económico y cuidado del ambiente de forma integral para dar oportunidades, habilitar iniciativas, consolidar posibilidades en el despliegue de capacidades y sustentabilidad del hábitat, se requiere repensar los paradigmas políticos, económicos y de organización social vigentes en nuestra América Latina y el mundo.

Asimismo la comprensión restrictiva, elitistas, tecnocrática o ideológica en la que se desarrollan las economías políticas en América Latina no permiten tener una comprensión acorde a la realidad del tipo sociedades que tenemos, de las constantes desigualdades y exclusiones con pobreza y miseria que existen, la acumulación desigual de riqueza, como de la dificultad que ello supone para el desarrollo social y económico.

Abordar la relación capital trabajo desde una perspectiva que se centra en la sustentabilidad social y el bienestar de las personas, los colectivos y pueblos y no en la dinámica de los mercados o burocracias estatales, requiere de otros paradigmas. Paradigmas que den cuenta del entramado en que surge la riqueza como fruto del trabajo social y no solo individual. El como se generan instrumentos efectivos, no solo para la generación de riqueza, sino para su distribución justa y equitativa. Finalmente como se asume el impacto, no solo de la pandemia, sino de los cambios tecnológicos acelerados que trastocan las formas del trabajo, la producción de conocimiento, de apropiación de capital, de empleo y de seguridad social.

Es en este contexto que daremos fundamento a la pertinencia de pensar ingresos vitales asegurados o rentas básicas universales no condicionadas como quinto pilar de protección social, junto a la salud, la educación, la vivienda y los cuidados para posibilitar la autonomía de las personas y colectivos a desarrollarse con libertad en igualdad. Asumiendo las proporcionalidades equitativas que permiten garantizar a la vez derechos a la sobrevivencia, la ciudadanía económica básica y las condiciones para poder valerse de las oportunidades desde un piso básico que garantiza libertad real y no solo formal en la vida de las personas.

Finalmente, el reconocimiento que el derecho económico de las personas no puede estar reducido a la herencia, la iniciativa y el em-

pleo, sino que debe ser considerado en una nueva dimensión que garantiza la sobrevivencia por el mero hecho de ser persona en una sociedad independientemente de lo que haga, de la misma forma que se le garantiza el derecho político al voto y la participación o los derechos sociales para la protección del ciclo de vida.

Las economías políticas de la región, que podemos ver en un degrade, de mínimos a medios en relación con Estados Sociales no dan cuenta de muchos derechos que permitan ser parte de repúblicas y democracias en igualdad y libertad para todas las personas, colectivos y pueblos. Los datos muestran que estamos ante repúblicas de élite, restrictivas y democracias parciales en su integralidad.

RELACIÓN ENTRE ECONOMÍA POLÍTICA Y CONCEPTO DE REPÚBLICA EN EL CONTEXTO ACTUAL

Si vamos a los fundamentos de la Economía Política¹ teniendo en cuenta a A. Smith, D. Ricardo y C. Marx, como hoy retoman Amartya Sen, Stiglitz, Krugman o Pikety tienen que ver con los marcos normativos (morales) en la creación y la distribución de la riqueza, temas de fondo que están ligados a la visión productiva de la sociedad, como de concepción de individuo y comunidad que rige nuestras sociedades.

Hoy nos enfrentamos al dilema de la forma en la cuál está organizada la sociedad entorno a formas de economía, y como plantea la Economía Política, lo que sucede en el ámbito económico está relacionado con lo que sucede en el resto de la sociedad. Valorar cómo las organizaciones de la sociedad y el sistema política generan mecanismos que produzcan círculos virtuosos es parte del debate y no solo la restricción fiscal como se plantea por la economía política reinante en nuestros países.

Reequilibrar reponsabilidades, redistribuir riqueza para garantizar republicas más universalistas y democracias más amplias, una política fiscal mas moderna supone asumir otro equilibrio en las relaciones de poder social y económico que se refleje en pactos sociales de nuevo cuño.

¹ Cartilla de UdelaR explicativa de qué es economía política. [economia-politica.pdf\(udelar.edu.uy\)](http://economia-politica.pdf(udelar.edu.uy))

En tal sentido la CEPAL en libro de diciembre de 2020 “El COVID-19, las élites y el futuro de la economía política de la reducción de la desigualdad en América Latina”² planteará con claridad cuales son las relaciones intrínsecas entre desarrollo, bienestar, desigualdades y políticas fiscales.

“Existen datos concluyentes que evidencian que la desigualdad ha sido uno de los principales factores que han determinado el alcance y las repercusiones de las pandemias a lo largo de la historia. Durante la pandemia de la gripe española de 1918, se registraron importantes variaciones en las tasas de mortalidad en función de los ingresos dentro de los países y entre ellos, en particular en las ciudades y los pueblos con tasas elevadas de desigualdad social (Mamelund, 2017). Durante la pandemia de la gripe A (H1N1), en 2009, la tasa de mortalidad fue 20 veces más elevada en algunos países de América del Sur que en Europa, y tres veces superior en los quintiles socioeconómicos más desfavorecidos de la población de Inglaterra que en el quintil más acaudalado (Rutter y otros, 2012; Simonsen y otros, 2013). En su análisis estadístico, Peter Turchin determinó que los niveles de desigualdad y de interconexión mundial y los efectos de las pandemias guardan una estrecha relación (Turchin, 2018). También existen cada vez más pruebas de que las tasas de contagio y de letalidad del COVID-19 son más altas entre los grupos de personas pobres y marginadas (Galasso, 2020). Si bien, en las anteriores pandemias, la principal causa de las mayores tasas de infección y de letalidad entre los pobres fue el deterioro de las condiciones sanitarias, de salud y de vivienda, las actuales desigualdades en materia digital y laboral también dificultan el cumplimiento de las medidas de distanciamiento físico para algunos grupos”.³

Es las conclusiones sobre los impactos que adquiere dice: “Ha quedado relativamente claro que el COVID-19 no será el “gran igualador” que inicialmente se pensó que sería. La pandemia aumentará la pobreza y tendrá efectos particularmente profundos sobre

² Revista CEPAL No 132 Edición Especial (2020) 132 “El COVID-19, las élites y el futuro de la economía política de la reducción de la desigualdad en América Latina Benedicte Bull y Francisco Robles Rivera

³ Idem Revista CEPAL pág 81

los grupos de ingresos más bajos, no sobre las clases medias, por la diferente naturaleza de su trabajo. La gran cuestión ahora es cuáles serán los efectos futuros del COVID-19 sobre la desigualdad en materia de riqueza e ingresos. América Latina se caracteriza por un elevado nivel de desigualdad en esos ámbitos. Si bien, entre 2003 y 2014, la distribución de los ingresos mejoró, no ocurrió lo mismo con la distribución de la riqueza. Además, los mecanismos que permitieron mejorar la distribución de los ingresos resultaron ser insostenibles, en parte por motivos económicos, pero principalmente por causas políticas. Las estrategias utilizadas no lograron producir efectos positivos de retroalimentación ni propiciar reformas a largo plazo y, en algunos casos, suscitaron la férrea oposición de las élites (Chiasson-LeBel y Larrabure, 2019). La literatura histórica parece indicar que las pandemias pueden generar las condiciones necesarias para mejorar la distribución si se transforman en una “coyuntura crítica” que obligue a las élites a pensar en la inclusión y la distribución de los recursos. En este trabajo, se analizó la concentración de los recursos y las reacciones de las élites a las diferentes medidas de redistribución adoptadas en respuesta a la pandemia de COVID-19. Los datos preliminares sugieren que, de hecho, durante la pandemia se ha producido una transferencia de los recursos hacia los estratos más altos de la sociedad. No obstante, no todos los grupos de élites se han beneficiado de la misma forma. Las tendencias señalan que, a raíz del COVID-19, el ingreso se ha concentrado en manos de los superricos (multimillonarios), y en particular, si bien hay excepciones, en quienes pertenecen a los sectores tecnológicos”.⁴

Las dos particularidades de América Latina, según CEPAL, son que no es la región más pobre, pero sí la más desigual del mundo. Lo que tenemos es una brecha del bienestar en América Latina, una economía grande con un bienestar bajo. Esto implica que organizando la sociedad de una manera distinta hoy, sin necesidad de un crecimiento económico mucho mayor, podríamos tener mejores condiciones de vida para la población. Tenemos una distancia entre las condiciones materiales y las condiciones sociales, por lo que requerimos una mirada diferente de las políticas distributivas y culturales. América Latina

⁴ Idem Revista CEPAL pág 90

no debiera estar viviendo los niveles de pobreza, carencias y exclusiones que existen teniendo en cuenta la riqueza existente.

Se requiere repensar el modelo de desarrollo económico, que es condición necesaria, pero no suficiente. El crecimiento no basta para elevar el bienestar, si no hay políticas sociales, fiscales altamente distributivas, el crecimiento sigue concentrando en un estilo de desarrollo concentrador. Las contradicciones y las carencias que vivimos en esta región tienen mucho que ver con una configuración histórica. El origen colonial de los países de América Latina sigue marcando profundamente las estructuras sociales y las mentalidades de nuestras sociedades. Por tanto, no es solo un tema económico, sino cultural. Estos son rasgos muy importantes de América Latina: esta cultura del privilegio, un estilo de desarrollo que es concentrador, que es excluyente y que es depredador en términos ambientales.

Nos encontramos en un cambio de época y el estilo de desarrollo está agotado en la región, que ese es un fenómeno más de tipo estructural. El estilo de desarrollo como régimen de acumulación y como el régimen de bienestar requiere de transformaciones en su economía política. El tipo de inserción, en la globalización que ha seguido América Latina, es un estilo que refuerza su condición periférica y dependiente y que esto se vio de manera brutal durante la pandemia, inclusive perdiendo capacidad de producción únicamente capacidad de autoabastecimiento dependiendo de tu poder de compra.

En América Latina persiste, lo que históricamente se ha llamado en la CEPAL, una gran heterogeneidad estructural en donde la primarización de la estructura económica sigue siendo muy importante incluso durante el período de auge del súper ciclo de las materias primas lo que se dio es un proceso de reprimarización fundamentalmente de las economías de América del Sur. Los problemas estructurales desde hace mucho tiempo persisten y no ha habido un proceso de transformación de la estructura productiva hacia una modernización incluyente, sino que en general la modernización en América Latina es excluyente, es concentradora, la base tecnológica sigue siendo muy precaria.

La gravedad de América Latina no es solo un problema de políticas sino un problema de régimen. Es decir, de modelo de desarrollo y de régimen de acumulación. Debería sufrir transformaciones muy importantes, que deberían elevar su base tecnológica, su capacidad

productiva, y tendría que ser mucho más favorable al trabajo que al capital -porque lo que hemos vivido es un proceso muy favorable del capital y muy desventajoso para el trabajo- que debiera fomentar el tejido productivo desde la lógica de la economía social, la economía solidaria, que debiera procesar procesos de integración.

Tenemos un agotamiento del régimen de bienestar y la pandemia pues no hizo más que visibilizarlo y agudizarlo. Los niveles de desprotección social y de acceso efectivo a derechos de las de grandes sectores de la población de América Latina dejan muchísimo que desear.

En 2020 desarrollamos “Diálogos Globales”⁵ sobre el impacto de la pandemia, desde el Instituto de la Historia de las Ideas de la Universidad de la República (UdelaR), la Red Iberoamericana de Estudios del Desarrollo (RIED), y el Centro Ecuménico de Investigación y Documentación OBSUR. Lo que permitió constatar que la pandemia no solo ha agudizado desigualdades sino han visibilizado paradigmas en crisis tanto en lo social, ambiental y económico.

Si vamos a los datos de la Cepal, en la crisis de deuda latinoamericana de la década de los 80, la tasa de pobreza se había disparado por encima del 50%, a la región le costó 25 años volver a los niveles previos. Ahora con la tragedia del coronavirus sobre la economía, la pobreza pasará al 30,3% al 34,7%, el nivel más alto en 13 años atrás: 214 millones de personas quedarían bajo este umbral si no se implementan medidas más audaces. En el caso de la pobreza extrema, el aumento será del 11% al 13,5%, pasando de 67 a 83 millones de personas. “Es algo muy grave: lo que hagamos hoy nos va a hacer o no caer en una nueva década perdida”, planteo Bárcena la directora de Cepal.

A la fecha, los Gobiernos latinoamericanos han puesto en marcha cinco tipos de medidas, según los datos de Cepal: a. transferencias monetarias y de alimentos (la modalidad elegida por la mayoría de los países de la región, a la que están destinando, de media, el 0,7% del PIB, el doble que antes de la pandemia), b. transferencias en especie, c. suministro de servicios básicos, d. mecanismos de protección social para trabajadores formales y e. otros apoyos directos.

Dirá Bárcena “Nos preocupan, sobre todo, en los trabajadores informales: son más de la mitad de la población y no pueden generar

⁵ (13) Diálogos Globales 2020 | Facebook

ingresos ahora ni tienen ahorros. Para los pobres las cuarentenas son más difíciles de cumplir y tienen peores consecuencias. Más de la mitad de la población económicamente activa es informal, sin protección de ningún marco normativo. “Lo que ha caracterizado a nuestra región en los últimos años es que quienes lograron salir de la pobreza extrema lo hicieron para ingresar en estratos pobres no extremos y bajos no pobres”. Concluye “hubo movilidad social alrededor de los años 2000, pero a raíz de esta pandemia vamos a ver un retroceso muy importante, con un incremento de los estratos extremadamente pobres”.

Por ello debemos relacionar los datos de la realidad y su desigualdad con las formas de economía política existente y los sentidos de republicanismo que apelan a la idea de igualdad.

“Históricamente han surgido dos formas de republicanismo: el republicanismo oligárquico y el republicanismo democrático. Ambos comparten una concepción de la libertad según la cual los individuos no pueden ser libres si no está garantizada su existencia socioeconómica. La diferencia guarda relación con el hecho de que la parte de la población para la que se acuerda el derecho a la existencia socioeconómica no es la misma. De acuerdo con el republicanismo oligárquico, la libertad sólo alcanza, y sólo debería alcanzar, a aquellos hombres –mujeres, no, por supuesto– que son dueños de una cierta forma de propiedad, un cierto conjunto de recursos materiales que les hacen independientes. El republicanismo democrático, por otro lado, establece que la libertad debe llegar a todos los hombres y mujeres que viven en una cierta comunidad, de modo que todos los individuos deben tener su existencia material políticamente garantizada. En el mundo contemporáneo, en el que se ha universalizado la ciudadanía formal, la perspectiva que adoptar es la del republicanismo democrático: de ahí dispositivos institucionales incondicionales como la Renta Básica. Hay buenas razones para pensar que la política pública incondicional, incluidos los programas de transferencias dinerarias, podría ser una de las maneras de interpretar hoy este proyecto de incondicionalidad ex-ante, que otorga a individuos y grupos conjuntos de recursos relevantes para hacerlos menos vulnerables. Si la ciudadanía se ha universalizado, al menos sobre el papel, entonces nos hacen falta medios para universalizar la condición de “propietarios” en el sentido

ampliado del término “propiedad” que aquí sostenemos (Casassas y Raventós 2007; Raventós y Casassas 2004)”⁶

En tal sentido exigir a los mas ricos que trasladen recursos sustantivos a la sociedad tendrá efectos en desarrollar no solo otro tipo de economía política, sino de entender las repúblicas que reclama el siglo XXI para que América Latina se desarrolle.

El gran dilema a responder para un nuevo pacto social es qué es mas rentable para el desarrollo la iguladad o la desigualdad. Los derechos sociales y la ciudadanía económica deben ser vistas como inversión no como gasto en una neva economía política equitativa para el ejercicio real de la libertad y no solo abstracto y restrictivo como es hoy en republicas y democracias elitistaas y restrictivas. En tal sentido por que la renta básica universal es éticamente deseable y economicamente necesaria y viable.

LA PANDEMIA HA CREADO OPORTUNIDADES PARA LAS POLÍTICAS INCLUSIVAS EN AMÉRICA LATINA

La pandemia de covid-19, que aún tiene sumidos en la incertidumbre a nuestros países y el mundo, no sólo ha generado impactos socioeconómicos y psicosociales depredadores, sino que ha permitido visibilizar los límites de los paradigmas vigentes de desarrollo y “bienestar”, a la vez que ha ampliado las posibilidades, las oportunidades y los resultados en favor de mayor igualdad y autonomía de personas y colectivos en las sociedades.

Enfrentamos como humanidad una crisis societal de dimensiones planetarias profundizada a consecuencia de la pandemia mundial del COVID-19 que está llevando a una ruptura del ciclo económico en escala regional e internacional. Ante ese panorama, es necesario poner en el centro del debate la necesidad de ejecutar e institucionalizar programas inclusivos como el de la Renta Básica Universal (RBU) para organizar un nuevo paradigma de sociedad basado en la equidad social, la justicia distributiva y el aseguramiento de una vida digna para la población. La Renta Básica dejar de ser una utopía irrealizable

⁶ Casassas, D, Raventós, D, Szlinder M. (2020) “Argumentos socialistas en favor de la Renta Básica” revista digital Sin Permiso, Barcelona

para transformarse en un horizonte posible en el marco de una nueva economía política que debe surgir de un pacto más equitativo e igualitario en nuestras sociedades.

Es fundamental en momentos de crisis y cambios de época, como los que estamos viviendo, complejizar el análisis de lo que se percibe, sean las necesidades y los déficit inmediatos a resolver, como también cómo se podría generar un mayor bienestar a partir de las contradicciones que se agudizan en lo local, regional y global.

CÓMO AMPLIAR LA AUTONOMÍA DE LAS PERSONAS Y COLECTIVOS EN LA SOCIEDAD

La historia de la humanidad ha implicado un avance de largo aliento, con contradicciones múltiples, para superar la opresión, la dominación y la explotación de pueblos, personas y colectivos hasta hoy, y lo seguirá siendo en el futuro. Mirado en perspectiva histórica, ha habido en distintos momentos impulsos a la universalización y la personalización que apunta al reconocimiento de ser sujetos con dignidad en diversas dimensiones y condiciones.

El reconocimiento de que a cada persona se le debe garantizar la dignidad, como parte de una sociedad y de la especie humana, ha tenido y tendrá una larga marcha que lo haga real y no sólo ideal para toda la población de la Aldea Global o Casa Común en la que habitamos en formas profundamente desiguales. Pero si el mundo ya no es ancho, sigue siendo ajeno para gran parte de la humanidad en la integralidad de la libertad.

Desde la historia de las ideas y las luchas sociales podemos constatar que la modernidad generó una gran promesa de emancipación para el ejercicio de la libertad, en igualdad y solidaridad para la humanidad, que se ha ido acrecentando en contradicciones. Actualmente viven 7.500 millones de personas en el planeta, 630 millones en América Latina y casi tres millones y medio en Uruguay. La pregunta es cómo se logra cumplir esa promesa y qué pasos se podrían dar para ampliar su alcance.

De la misma forma en que se asumió la ciudadanía política para todas las personas en una sociedad, es momento de reconocer y garantizar la ciudadanía económica básica a todas las personas. Supondrá ampliar

la democracia para concretar repúblicas mas inclusivas e igualitarias, no solo por derechos a la dignidad de personas y pueblos, sino por la necesaria potenciación de capacidades y bienestar para el desarrollo en el contexto global.

Tanto las revoluciones liberales como las socialistas y la consolidación de los estados sociales democráticos, como la instalación de las repúblicas, fueron creando las condiciones para que el reconocimiento del ejercicio de las libertades pudiera pasar de las élites a todo el pueblo o sociedad. Sin embargo, es evidente que se han ampliado los derechos y las garantías, pero hay grandes sectores que permanecen en la exclusión, la pobreza, la inseguridad, y no tienen acceso a los mismos beneficios que otros. En Uruguay, según las proyecciones, el desempleo se agudizará, la pobreza al salir de la pandemia se estima en 20%, y la indigencia volverá a ser de algunos puntos porcentuales.

Desde la perspectiva de la filosofía de la práctica, como desde el enfoque de derechos humanos, se demanda el valor del Estado social para crear las condiciones para frenar la creciente depredación y a la vez ampliar las medidas que favorezcan recrear el bienestar. Parece claro que la idea de que los individuos se desarrollan mejor y son más libres sólo a partir de la acción del mercado ha fracasado brutalmente, dejando a mucha población en la indigencia, la inseguridad y la incertidumbre, que la vuelve a la opresión y la dominación bajo diversas formas de explotación, a pesar de que existan democracias políticas.

Los desafíos que nos traen no sólo la pandemia, sino también las desigualdades y las exclusiones existentes, reclaman nuevos paradigmas e instrumentos para posibilitar la libertad real de las personas y los pueblos. Dirá Philippe Van Parijs: “Si nos tomamos en serio la búsqueda de la libertad real para todos, lo que tenemos que buscar es el mayor ingreso incondicional para todos”.

QUÉ IMPLICA UNA RENTA BÁSICA UNIVERSAL E INCONDICIONAL (RBUI)

A los efectos de promover el debate sobre un tema que ha adquirido agenda pública, no sólo en Uruguay, sino en América Latina y el mundo, planteamos qué se entiende por renta básica universal y sus

modelos afines a partir de aportes académicos, sociales y políticos, como la declaración y propuesta que hemos realizado en la Red de Renta Básica Universal de la Universidad de la República (Udelar)⁷, los debates latinoamericanos y el posicionamiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe que se están produciendo en estos tiempos.

Eduardo Suplicy⁸ en Brasil la promoverá desde la perspectiva de evitar el colapso que traerá la pospandemia. La legislación de Brasil es un avance a concretar, la demanda ante una Constituyente en Chile, como las movilizaciones por una renta básica en Colombia y otros lugares de América Latina muestran que es parte de la agenda.

Los posicionamientos reactivos que pretenden atender la emergencia que se agudiza con instrumentos que a mediano plazo mostrarán sus déficit, se ven confrontados con propuestas intermedias que pretender recuperar el dinamismo previo a la pandemia, pero sin cambiar las bases de los paradigmas instalados. A la vez, se ha ido instalando en la agenda pública la necesidad de repensar los paradigmas vigentes, en cuanto a ampliar los sistemas de protección social, y vincularlos más al acrecentamiento de la democracia, a la innovación y la creatividad, al reconocimiento integral del ser republicano y a la efectivización integral de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, particularmente en lo que refiere al derecho a la autonomía económica básica.

En tal sentido, los planteos de rentas o ingresos básicos universales no hacen sólo a un tema de subsidios, transferencias o amortiguación de las crisis, sino que aluden a aspectos más sustantivos de cómo pensamos el ejercicio de la libertad, la emancipación y el bienestar de las personas en las sociedades complejas en las que vivimos. Suponen asumir las consecuencias de las transformaciones tecnológicas y el cambio de las formas del empleo y qué entendemos por trabajo y su relación con la generación de capital, su distribución y el tiempo libre.

La relación con la subsistencia, la identidad que ha implicado la ética del trabajo, la realización de lo que se desea, el espacio del ocio

⁷ Renta Básica Universal: un nuevo pilar de protección social para dinamizar la economía – Portal Udelar

⁸ (157) RENDA BÁSICA DE CIDADANIA | Eduardo Suplicy - YouTube

y la convivencia recíproca reclaman una nueva forma de plantear la economía política, la protección social y los imaginarios de autonomía. A la vez, asumir las preguntas fundamentales del cómo, el para qué y el por qué de la posibilidad de una libertad integral y real para todas las personas y los colectivos en las distintas dimensiones que la caracterizan.

Plantea Raventós (2020) “La Renta Básica no es sólo renta. Podría convertirse en una palanca para transformar el dinero en un medio de producción (y reproducción).

Debido a su incondicionalidad, y gracias al poder de negociación que se deriva de esa incondicionalidad, una Renta Básica que se sitúe en un punto igual al menos al umbral de la pobreza es una renta que se puede traducir en:

- tiempo para concebir y llevar a la práctica una “vida propia”, ya sea individual o colectivamente. Llevar a cabo los propios planes vitales depende modo crucial de tiempo para pensar, persuadir, negociar y obtener todos los recursos requeridos;
- la capacidad de explorar opciones y correr riesgos prometedoros. No debería pasar inadvertida la correlación positiva entre propensión al riesgo y un poder de negociación que acreciente la libertad (Elster 2007); y
- el “derecho a crédito”, en el doble sentido del “derecho a recursos financieros” y del “derecho a confianza social”, o “crédito social”. Un flujo constante de renta debería entenderse como el derecho a una segunda, tercera y a subsiguientes oportunidades de desencadenar y sostener proyectos (re)productivos propios, lo cual es extremadamente importante para poder construir un entorno socioeconómico verdaderamente inclusivo y democrático.

El poder de negociación que se deriva de un flujo de renta incondicional permite a individuos y grupos intentar formas alternativas de trabajo, otros modos de establecer arreglos productivos y reproductivos y nuevas relaciones sociales en un mundo que ha de hacerse en común (Casassas 2016; 2018; Raventós 2007; Raventós y Casassas 2003).

La Renta Básica lleva esto a cabo sin dar lugar a la invasión, estigmatización y disciplina que generan los programas de políticas públicas

condicionadas (Standing 2002; 2009). En este sentido, la Renta Básica satisface la aspiración (republicana) antiburocrática de frustrar la dominación entre agentes privados: de desbaratar el dominium, que es la primera amenaza a la libertad republicana. Asimismo, la Renta Básica conseguirá esto mediante instituciones públicas que queden a salvo de todas las formas de degeneración despótica parasitaria; es decir, de todas las formas de imperium, que es la segunda amenaza a la libertad republicana. Los socialistas deberían mostrarse particularmente precavidos respecto a la posibilidad de ese imperium (Domènech 2004).”⁹

No sólo la creciente vulnerabilización de sectores que no tienen ingresos formales y las desigualdades e inequidades estructurales reclaman dar un paso más en la concepción del Estado social. Es el propio paradigma republicano y democrático que está en entredicho cuando no se asegura el derecho a la sobrevivencia a las personas en una sociedad. Sabiendo que ello no puede ser de un día para el otro, se requiere asumir procesos de corto, mediano y largo plazo que den consistencia a una propuesta “filosóficamente deseable y económicamente viable”¹⁰

Hablar de Renta Básica es buscar un nuevo pacto social y esto implica a la vez hablar de garantizar derechos, afirmar democracia económica, sentido de republica inclusiva y nuevo pacto fiscal en relaciones de poder desiguales que deben tender a mayor igualdad y equidad para la convivencia. En una economía circular es parte del desafío político actual dentro de las restricciones y posibilidades de cada país.

La política fiscal es una forma de garantizar derechos y poner la economía al servicio de la gente y no de elite, el Estado es insustituible para lograr que se implementen políticas públicas universales, inclusivas y equitativas para el ejercicio de la libertad real de todas las personas y no solo de colectivos privilegiados por las circunstancias históricas, las relaciones de poder y los contextos sociuo/culturales.

Ante las transformaciones actuales, la acumulación desigual y la necesidad del acrecentamiento de derechos, es necesario repensar las formas del poder y de la concentración de ingresos para lograr igualdad

⁹ Casassas, D, Raventós, D, Szlinder M. (2020) “Argumentos socialistas en favor de la Renta Básica” revista digital Sin Permiso, Barcelona

¹⁰ Boulay, Ch. y Villarreal Durán, N. (2020) Renta Básica en Uruguay: una cuestión de democracia y República | la diaria | Uruguay

social; sobre todo, posibilitar autonomía de las personas como libertad real. Con la creciente desigualdad global, los límites del crecimiento, la distribución y la inviabilidad del pleno empleo, es imperioso desarrollar la libertad real como posibilidades, iniciativa y oportunidades en el siglo XXI. Se requiere situar el conflicto y las sinergias en la relación entre trabajo, empleo y RBUI. La cultura del trabajo no se acota al empleo; debe vincularse a la emancipación social, y para ello hay que distinguir entre empleo y trabajo. La categoría trabajo debe entenderse como acción humana que va más allá de la remuneración y dependencia. La innovación y la creatividad están más ligadas a la posibilidad de la libertad y del trabajo, en un sentido amplio, que al empleo y al disciplinamiento. La RBUI es una condicionalidad para la realización y la participación. Implica incentivos para la convivencia, innovación y creatividad social en un Estado de bienestar integral. Requiere, asimismo, de diseños múltiples en complementariedad de políticas públicas emancipatorias y de protección, y en empoderamiento en sociedades complejas. Lo Vuolo (2001) plantea que «no es sensato seguir adosando al empleo remunerado la plenitud de los derechos económicos (ingreso), sociales (protección social) y políticos (representación de intereses colectivos) [...]». Un sistema alternativo de políticas sociales debería asentarse en tres pilares universales: 1) garantía de ingreso básico, 2) salud y 3) educación. Complementariamente, programas selectivos que se ocupen verdaderamente de cuestiones excepcionales». Si bien la RBU es una propuesta ecuménica —se han ensayado justificaciones no solo desde posiciones más igualitarias, sino también desde posiciones libertarias—, es en el republicanismo y en el socialismo donde se encuentran los mejores fundamentos para ella. La RBU responde al postulado de promoción de la autonomía y de la libertad, entendida esta última como no dominación, porque hace operativa la idea de solidaridad institucionalizada en el Estado y la prioridad de estándares básicos de igualdad en la organización económica y social.

RAZONES Y FUNDAMENTOS PARA IMPLEMENTAR UNA RENTA BÁSICA UNIVERSAL

La renta básica universal aparece como condición necesaria pero no suficiente para la realización de las personas en la sociedad. De la

misma forma en que se asumió la ciudadanía política para todas las personas en una sociedad, es momento de reconocer y garantizar la ciudadanía económica básica a todas las personas. Supondrá ampliar la democracia. Debe plantearse como “eticamente necesaria y economicamente viable” para su efectiva implementación.

Ante las transformaciones actuales, la acumulación desigual y la necesidad del acrecentamiento de los derechos, es necesario repensar las formas del poder y la concentración de ingresos para lograr igualdad social. Con la creciente desigualdad global, sobre todo en la región, y los límites del crecimiento, la distribución y la inviabilidad del pleno empleo, es imperioso desarrollar la libertad real como posibilidad, iniciativa y oportunidad en el siglo XXI, si queremos mantener sociedades democráticas en todas sus dimensiones.

Entonces *¿qué es e implica una renta básica universal incondicional (RBUI)?* Es una transferencia monetaria incondicionada para cada persona que integran una sociedad sobre la base de 3 aspectos fundamentales garantizar condiciones para la libertad real y no solo formal, efectivizar los derechos económicos básicos de todas las personas y distribuir mejor la riqueza que se genera como sociedad y no solo como individuos. Es ampliar ciudadanía democrática no solo en lo social, político y cultural sino en lo económico.

Funciona como una garantía al ejercicio pleno la libertad que no solo es política, social y cultural sino que debe ser económica. Se debe estar posibilitado para valerse de oportunidades. Por lo que la libertad no hace solo a las garantías de no coacción, iniciativa y oportunidades, sino a estar posibilitado para desarrollar capacidades y autonomía.

Es para todas las personas que habitan un territorio independientemente de la riqueza que tengan. Su efecto es superador de la pobreza, junto a otros dispositivos, a la vez tiende a superar desigualdad en cuanto se deduce en un sistema impositivo. Todos la reciben pero implica una mayor imposición a la riqueza.

¿Igual o diferente de otras transferencias monetarias? Existen transferencias condicionadas y no condicionadas, la RBUI es por definición incondicionada por lo que no se transfiere con contrapartidas, pero a nuestro entender debe estar relacionada a incentivos indirectos y la relacionalidad social. Aquí se dividen posturas mas individualistas o mas sociales, pero siempre sobre la base de no condicionada.

En la medida que es para todas las personas no se transforma en discriminatoria por pobreza o colectivo en situación de desigualdad o vulnerabilidad. Pero posee el efecto de consolidar un mínimo de subsistencia junto a derechos sociales y oportunidades laborales la autonomía de las personas.

Se requiere en su implementación readecuar prestaciones sin perder derechos y garantizar las apoyaturas diferenciales que reciben colectivos en mayor vulnerabilidad pero dando garantías de mayor inclusión.

CONCLUSIÓN

Si la ética es la praxis de hacernos humanos capaces de ejercer la libertad en igualdad, ello requiere ser posibilitado tanto por la sociedad como por el Estado. Considerar persona a todos los individuos de la humanidad y de cada sociedad implica no solo el reconocimiento abstracto de derechos, sino que requiere considerar las condiciones de efectivización de los mismos

Si la dignidad de cada persona debe ser respetada y garantizada en su desarrollo integral, ello requiere asegurar y crear las condiciones para que una persona pueda desarrollar todas sus capacidades en autonomía, equidad e igualdad para el ejercicio de la libertad

Los derechos humanos y los DESCAs se han transformado en la carta ética de compromiso de los Estados para garantizar la dignidad humana a todas las personas y todos vemos que se violan los derechos humanos en lo político, lo social y cultural y lo rechazamos, también vemos que se violentan los derechos humanos en lo económico a distintos niveles, uno es cómo garantizar la E de los DESCAs que no puede estar solo remitida a herencia, iniciativa y empleo.

Reconocer ciudadanía económica es crear las condiciones no solo de un acceso a la riqueza por herencia, iniciativa o empleo sino por el mero hecho de ser persona en una sociedad percibir un monto económico resultante de la productividad social que no es solo individual. Ello implica concebir que el trabajo es el que genera el capital y este es básicamente social, sin por ello eliminar el diferencial individual que asume las desigualdades aceptables por capacidades, pero no pueden generar desigualdades inaceptables por necesidades

Philippe Van Parijs plantea que la RBU debe ser éticamente necesaria y económicamente viable. Ello implica que es acorde a las posibilidades de las sociedades concretas. Y es básica, no media o alta.

Como decíamos mas arriba si el trabajo es acción humana, el empleo es remuneración. Las transformaciones tecnológicas, la robotización, la aceleración de acumulación económica cambiaron la relación trabajo/capital. Asimismo la pandemia incorporó otros factores. Es necesario distinguir los términos de trabajo y empleo y asumir el capital como resultado del trabajo social y no solo individual. En la medida que la que la democracia no es solo política, sino social y cultural, sería plena si fuera económica, que no es igualitarismo sino equidad.

Respecto al empleo permitiría mayor grado de negociación para el empleado en tanto no asumiría contrataciones en grados de explotación. A la vez daría a los empresarios otros grados de relacionamiento si se innova

Finalmente sería un quinto pilar de protección social con salud, educación, vivienda, cuidados. Y este es parte del debate hoy en nuestro país y la región. Las cosmovisiones ideológicas basadas en la idea meritocrática e individualista de la satisfacción de necesidades y no en los derechos de las personas, como el supuesto de que el trabajo es fruto del capital y no a la inversa, llevan a mantener la idea de que el acceso a los recursos está fundamentalmente condicionado por la iniciativa y el esfuerzo. Esto no visibiliza variables clave, como el contexto social de las personas y las herencias que permiten la acumulación de capital. Parte de lo que hay que visibilizar en nuestro país y en la región es cómo se ha ido construyendo y se construye lo que posibilita o no el ejercicio real de la libertad en igualdad, no sólo jurídica sino material.

Hoy es necesario debatir sobre qué da sostenibilidad y aumenta la libertad para todas las personas en nuestra democracia y la igualdad republicana básica en lo material, así como poner bajo sospecha las ideas de eficiencia en el corto plazo que no asumen los impactos económicos de mediano y largo plazo que terminarán haciendo que la sociedad, a través del Estado, deba asumir los costos de la crisis de la pandemia. La libertad individual no puede ser presentada como un imaginario abstracto, sino de autonomía real.

BIBLOGRAFÍA

- Berisso, L. (2011). «Presentación». En L. Berisso (comp.), *Introducción a la renta básica universal*. Colección Biblioteca Plural. Montevideo: CSIC, Udelar, pp. 9-22.
- Bértola, L & Ocampo, J.A. (2013). “América Latina en la Economía Mundial”. En Bértola, L & Ocampo, J.A., “El Desarrollo Económico de América Latina desde la Independencia”, pp. 15-66. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Bértola, L & Ocampo, J.A. (2012). “Latin America in the World Economy”. In Bértola, L & Ocampo, J.A., “The Economic Development of Latin America since Independence”, pp. 1-47. Oxford: Oxford University Press.
- Bértola, L & Ocampo, J.A. (2012). “América Latina na Economia Mundial”. Em Bértola, L & Ocampo, J.A., “O Desenvolvimento Econômico da América Latina Desde A Independência”. Brasil: Elsevier.
- Berlin, I. (2005). *Dos conceptos de libertad y otros escritos*. Filosofía. Madrid: Alianza Editorial.
- Dagnino, R. (2010). *Tecnologia Social. Feramenta para construir outra sociedade*. Campinas: Gutierrez, M. (2001). Para leer al Marxismo Analítico, controversias metodológicas e implicaciones teóricas. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20100613044508/10gutierrez.pdf>
- Huerta, R. (2009). El Ingreso Ciudadano en México: Impacto y Viabilidad. *Revista Latinoamericana de Economía*, Vol 40, No 159. <http://www.revistas.unam.mx/index.php/pde/article/view/14678>
- Komedi. Forrester, V. (1997). *El horror económico*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Libro colectivo (2019) Rubén M. Lo Vuolo - Andrés Blanco - José Miguel Busquets Andrea Delbono - Héctor López González - Ricardo Marquisio Aguirre Christian Adel Mirza Perpignani - Nelson Villarreal Durán. Facultad de Derecho de la Udelar FCU
- Lo Vuolo, R. M. (2001). *Alternativas: la economía como cuestión social*. Buenos Aires: Altamira.
- Pettit, P. (2012). *On the People's Terms: A Republican Theory and Model of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pettit, P. (2014). *Just Freedom: A Moral Compass for the Modern World*. Nueva York & Londres: W.W. Norton.
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. México: FCE.
- Raventós, D. (2003). *Renta Básica y Marxismo Analítico*. Recuperado de: http://www.nodo50.org/redrentabasica/descargas/RB_marx_analitico.pdf
- Raventós, Daniel Arcarons, Jordi Torrens, Lluís (2013). Una propuesta de financiación de una renta básica universal en plena crisis económica. Para garantizar la existencia material a toda la población. *Revista Sin Permiso* Recuperado de: <http://www.sinpermiso.info/textos/una-propuesta-de-financiacion-de-una-renta-basica-universal-en-plena-crisis-economica-para-garantizar>.
- Raventós, Daniel Yanes, Pablo Lo Voulo, Ruben (2010). El Ingreso Ciudadano-Renta Básica ante la crisis económica y los derechos social laborales. *Revista Mundo Siglo XXI*. (23), 35-39.

- Riffkyn, J. (2010). *El fin del trabajo: nuevas tecnologías contra puestos de trabajo. El nacimiento de una nueva era*. España: Paidós Ibérica.
- Raventós, D. & Wark, J. (2018a). *Against Charity*. Pretolia, CA: AK Press & Counterpunch.
- Raventós, D. & Wark, J. (2018b). *Universal Basic Income: Left or Right?*. Counterpunch. <https://www.counterpunch.org/2018/04/06/universal-basic-income-left-or-r...>. Último acceso: 25 de enero de 2019.
- Rawls, J. (2001). *Justice as Fairness: A Restatement* (ed. E. Kelly). Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rawls, J. (1999). *A Theory of Justice*. Revised Edition. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Revelli, M. (2010). *La prima generazione arrabbiata del post-crescita. Democrazia nella Comunicazione*.
- Van der Veen, R. y Van Parijs, P. (1987). «A capitalist road to communism». En *Theory and Society*, vol. 15, pp. 635-655.
- Van Parijs, P. (1992). «Basic Income Capitalism». En *Ethics*, abril, pp. 465-484. — (1996). «Libertad real para todos: qué puede justificar al capitalismo (si hay algo que pueda justificarlo)». En *Estado y sociedad*. Paidós: Barcelona, pp. 30-49.
- Van Parijs, P. y Vanderborght, Y. (1988). «Una vía capitalista al comunismo». *Zona Abierta*, n.o 46-47 (ene.-jun.), pp. 19-45. — (2006). «La Renta Básica. Una medida eficaz para luchar contra la pobreza». En *Estado y sociedad*. Paidós: Barcelona. — (2017).
- Ingreso Básico. Una propuesta radical para una sociedad libre y una economía sensata. Ciudad de México: Harvard University.
- Villarreal, N. (2011). «Renta Básica y mínimos sociales: antecedentes en la región a comienzos del siglo XXI». En L. Berisso (comp.), *Introducción a la renta básica universal*. Colección Biblioteca Plural. Montevideo: CSIC, Udelar, pp. 87-114. — (2016).
- Villarreal, N. (2017). N. «Utopía de Tomas Moro y éticas subyacentes en algunas cosmovisiones de “desarrollo” en el giro progresista de América Latina en el siglo XXI». En P. Guerra (ed.), *Utopía: 500 años*. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia.
- Wright, E. (1995): «Análisis de clase», en J. Carabaña, (Ed.): *Desigualdad y clases sociales*. Un seminario en torno a Eric O. Wright. España: Fundación Argentaria/ Visor.

CAPÍTULO 8

LA POLÍTICA DE GASTO MEXICANA EN TIEMPOS DE PANDEMIA

Óscar Nava Escudero

1. INTRODUCCIÓN

Si el objetivo de las políticas públicas, según Harold Dwight Lasswell (*Orientación hacia las Políticas*) es dar e implementar racionalidad en el actuar de la administración, el objetivo de la política de gasto público será el de administrar de forma eficiente los recursos públicos a través de políticas de inversión, de distribución equitativa del gasto público, entre otras tantas, y que se traducen en apoyos, beneficios, ayudas, financiamiento del sector público; todos ellos dirigidos a satisfacer las necesidades sociales o colectivas de un país.

Por tanto, la política pública tiene por objetivo encarar y resolver un problema público de forma racional a través de un proceso de acciones gubernamentales, ya que los problemas individuales o privados pueden convertirse en problemas públicos y por tanto en política pública, por ejemplo, el maltrato a las mujeres; la regulación del consumo de alcohol, de drogas. Pero también problemas públicos que de antaño no se han podido resolver satisfactoriamente como la pobreza extrema, la falta de seguridad, la corrupción, etc.

Ahora bien, todas las políticas públicas, de cualquier índole, tienen que contar con una base legal/normativa que las sustente y justifique su existencia; de lo contrario, esas políticas se convertirán en una simple promesa incumplida.

Algunos de los instrumentos legales que sirven para la implementación de la política presupuestaria en México son: las contribuciones; la

deuda pública y su financiamiento; los créditos y ayudas internacionales; los tratados y convenios internacionales de los que México forma parte; el Plan Nacional de Desarrollo, y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En este artículo se analizarán las políticas presupuestarias que ha implementado el gobierno del Presidente Andrés Manuel López Obrador, desde el inicio de su mandato -1 de diciembre de 2018-, hasta la desafortunada aparición del Covid-19 en México a finales febrero de 2020, y cómo ha financiado el ingente gasto que ello representa mediante la compra de múltiples instrumentales médicos, la conversión de hospitales y la aplicación de las respectivas vacunas, por mencionar algunos.

2. REORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA

Varios meses antes de la elección del nuevo presidente, López Obrador, como candidato, planteaba una reorientación de la política de gasto público basada en la austeridad, sin necesidad de aumentar las tasas impositivas o la creación de nuevos impuestos y sin recurrir a incrementos de la deuda pública para cubrir el gasto corriente, como se venía haciendo en las anteriores administraciones.

La política financiera, decía en ese entonces, debe descansar sobre bases de un equilibrio fiscal, asentado en una estricta disciplina financiera que contribuya a la estabilidad macroeconómica, ya que el magro desarrollo económico del país no se debía a una falta de presupuesto sino a un deficiente destino del gasto público y a una maximización de las compras de los gobiernos pasados.

Las estadísticas del gobierno anterior eran manifiestas: las compras gubernamentales equivalían, en el ámbito del Poder Ejecutivo, al 40 por ciento del Presupuesto de Egresos de la Federación y al 8 por ciento del Producto Interno Bruto.

Asimismo, se planteaba una incongruencia palmaria entre los recursos aprobados por la Cámara de Diputados y lo ejercido por el gobierno. Por ejemplo, en el periodo 2010-2016 los incrementos acumulados al presupuesto aprobado ascendieron a 2.1 billones de pesos en 2017¹.

¹ Si bien es cierto que los montos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, los ejercidos por el Gobierno y los fiscalizados por la Auditoría Superior de la Federación,

Aunado a lo anterior, México tenía una base limitada de ingresos fiscales recurrentes, descansando el financiamiento del gasto público principalmente en los ingresos petroleros que se vieron afectados por la baja de los precios internacionales del crudo, el desplome de la producción petrolera, y en el endeudamiento público, de tal suerte que la debilidad fiscal se explicaba en mayor parte porque los ingresos tributarios solo soportaban menos de la mitad del gasto público².

Resultado de tres décadas de gobiernos neoliberales, de acuerdo con el reporte más reciente del CONEVAL (institución que entre otras cosas mide la pobreza en el país) existen, de un total de 126 millones de mexicanos según el último censo poblacional (2020), 53,418,151 viviendo en pobreza y de ellos 9,375,581 viviendo en pobreza extrema³.

Ya como Presidente de la República, el 12 de julio de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (en adelante citado como DOF), el Plan Nacional de Desarrollo, documento elaborado por el Ejecutivo Federal y en el que se plasman las políticas públicas, las estrategias de crecimiento y los objetivos fundamentales del gobierno para los siguientes 6 años.

En este documento se reitera la reorientación de las políticas públicas hacia las prioridades gubernamentales y se enfatiza la reasignación de los recursos públicos en el Presupuesto de Egresos de la Federación a los programas significativos y de alto impacto social y económico.

Igualmente, se señala que no se gastará más dinero del que ingrese a la hacienda pública, y que los recursos destinados a financiar los programas sociales provendrán de los que se ahorren mediante el combate a la corrupción y la eliminación de gastos suntuarios y del robo de combustibles.

De tal forma, continúa el documento señalado, que no habrá incrementos de impuestos en términos reales ni aumentos a los precios de los combustibles por encima de la inflación y se eliminarán las

difícilmente pueden coincidir, la diferencia no puede ser tan amplia que nos lleve a determinar que no se cumplió con la voluntad parlamentaria o que no se respetaron los principios presupuestarios que controlan el ejercicio del gasto público.

² Información consultada en <https://lopezobrador.org.mx/temas/proyecto-de-nacion-2018-2024/>

³ Consúltese la siguiente página: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>

exenciones, créditos fiscales y deducciones injustificadas de los grandes contribuyentes, lo que debe fundamentarse en enérgicas políticas recaudatorias.

3. AUSTERIDAD REPUBLICANA

El 19 de noviembre de 2019, se publicó en el DOF, la Ley de Austeridad Republicana, cuyo principal objetivo es el de generar ahorros a través de la aplicación de los principios materiales de gasto públicos contenidos en el artículo 134 de la Constitución: eficacia, economía, eficiencia, economía, transparencia y honradez.

Para lograr lo anterior, la ley exige que los entes públicos deben abstenerse de afectar negativamente los derechos sociales de los mexicanos; enfocar las medidas de ahorro en el gasto corriente no prioritario; que los contratos suscritos con empresas nacionales o extranjeras que hayan sido otorgados mediante tráfico de influencias o corrupción sean nulos de pleno derecho declarados por autoridad judicial competente; y que los gastos de telefonía, fotocopiado, mobiliario, papelería, pasajes, entre otros tantos, no excedan de los montos erogados en el ejercicio presupuestario inmediato anterior.

Asimismo, se limita la constitución de fideicomisos públicos para ciertas materias a efecto de evitar la dispersión y/o infrutilización de recursos públicos.

Es importante señalar que en dicha ley se establecen otro tipo de medidas para generar ahorros, pero también para sancionar con mayor énfasis a los servidores públicos que hagan mal uso de los recursos públicos en dinerario y en especie.

4. MEDIDAS PREVENTIVAS IMPLEMENTADAS POR EL GOBIERNO

A partir de que, a principios de marzo de 2020, el gobierno mexicano detectó que el virus se había cuatriplicado en un día -de 3 contagiados pasaron a 12 al día siguiente- se empezaron a implementar diversas medidas para controlar la pandemia.

Así el 19 marzo, el Consejo de Salubridad General en sesión extraordinaria celebrada el 19 de marzo, acordó el reconocimiento de la epidemia por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) en México como una enfermedad grave de atención prioritaria.

El 24 de marzo se publicaron en el DOF los dos primeros Acuerdos presidenciales con las medidas a nivel general para contrarrestar la expansión del virus y las medidas preventivas a implementar por toda la población y por la administración pública.

Ante el cuestionamiento de cierto sector de la opinión pública sobre la fuente de financiamiento para acometer los estragos del virus y su prevención, el Presidente emitió el 23 de abril de 2020, un Decreto por el que se establecían las medidas de austeridad que debían observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para generar ahorros.

Hay que enfatizar que este documento de contenido primordialmente presupuestario fue coincidente con lo expresado en el Proyecto de Nación 2018-2024 y en el Plan Nacional de Desarrollo elaborados meses antes por el Ejecutivo Federal como ha quedado detallado en párrafos anteriores.

5. POLÍTICA Y MEDIDAS PRESUPUESTARIAS PARA ATENDER LA PANDEMIA

Las medidas contenidas en el Decreto de 23 de abril antes señalado fueron urgentes y de obligado cumplimiento para las dependencias y entidades paraestatales de la administración pública a fin de generar un mayor ahorro para compra de vacunas y material de salud, pero respetando en todo momento derechos laborales y derechos humanos. Entre otras medidas detallamos algunas de ellas:

- a) La imposibilidad de despedir a los trabajadores, y la prohibición de recibir incremento salarial de los servidores públicos.
- b) La reducción de manera voluntaria y gradual del salario de los altos funcionarios hasta en un 25%, prescindiendo de los aguinaldos de fin de año y de ni ninguna otra prestación de fin de año.
- c) No ejercer el 75% del presupuesto disponible de las partidas de servicios generales y materiales y suministros.

- d) La cancelación de 10 subsecretarías de estado, pero garantizando el empleo de esos servidores públicos con el mismo rango y los mismos ingresos.
- e) A estas restricciones se exceptúan los programas prioritarios del gobierno federal y los programas de atención social y colectiva, a saber: Pensión para adultos mayores, pensión para discapacitados, apoyo a niños y niñas hijos de madres trabajadores, becas, la construcción de 100 universidades públicas, atención médica y medicamentos gratuitos, distribución de fertilizantes, apoyo a pescadores, así como la construcción del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México, la construcción de la refinería Dos Bocas, y la obra del turístico Tren Maya.
- f) La limitación del uso de recursos de fideicomisos públicos creados por el Ejecutivo Federal.

El Decreto asimismo señala que con dichas medidas se blindarán los programas sociales y proyectos prioritarios en 622 mil 556 millones de pesos⁴, sin la necesidad de contraer deuda salvo la aprobada por el Congreso de la Unión, de incrementar los impuestos o crear nuevos, y sin el aumento del precio de los combustibles.

6. EXTINCIÓN DE FIDEICOMISOS PÚBLICOS

En fechas recientes, el gobierno de la presente administración decidió extinguir diversos fideicomisos creados por Decreto del Presidente (2 de abril de 2020) y 109 fideicomisos creados por ley (6 de noviembre de 2020), mediante la reforma a varias leyes con el voto mayoritario del mismo partido al que pertenece el Presidente de la República. Lo anterior, con el objetivo de evitar la corrupción y desviación que generaba el gasto público asignado a dichos instrumentos y para obtener recursos económicos en aras de combatir la pandemia.

Estas acciones presupuestarias, aunque en beneficio de la salud de la población, generaron, como no podía ser de otra forma, un gran rechazo de los partidos de oposición que argumentaron la inconstitu-

⁴ 158,900,661,533 reales brasileños, 31,569,616,220 dólares norteamericanos aproximadamente.

cionalidad del decreto y de las leyes reformadas o abrogadas, porque afectaban otros derechos ciudadanos creados a través de los mismos fideicomisos como el fondo para el deporte de alto rendimiento, el fondo de desastres naturales, el fondo para la protección de periodistas y defensores de los derechos humanos, el fondo para apoyar la industria cinematográfica nacional, etcétera.

Desde mi punto de vista tanto el decreto y la reforma a leyes en materia de fideicomisos fueron constitucionales pues cumplieron cabalmente con los requisitos que señala la legislación administrativa/presupuestaria al respecto. Diré por qué.

Los fideicomisos públicos, son organismos auxiliares del Ejecutivo para impulsar las áreas estratégicas y prioritarias que establece la Constitución y la normativa correspondiente. Por ende, su creación y extinción es una atribución discrecional del Presidente establecida por ley y que en ningún caso se exige que deban ser permanentes. Así lo refiere el artículo 45 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y 9 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (en lo sucesivo citada como LFPRH).

Las razones para su extinción, además de las establecidas por las leyes mercantiles -ya que ahí encuentran su origen los fideicomisos públicos-, son que hayan alcanzado sus fines, o que éstos sean imposibles de alcanzar, así como de aquéllos que en el ejercicio fiscal anterior no hayan realizado acción alguna tendiente a alcanzar los fines para los que fueron constituidos, tal como lo estipula el art. 220 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto mencionada. Sin embargo, no son supuestos tasados ni únicos, pues la razón última de su extinción queda en manos del Ejecutivo Federal. De este modo, un Decreto del Presidente, puede extinguir los fideicomisos públicos creados por uno semejante.

Los creados por ley del Congreso de la Unión, también pueden extinguirse mediante otra ley o mediante la reforma a la ley que los contenga.

Ahora bien, esta realidad jurídica no nos impide señalar dos cosas fundamentales para nuestra normatividad: una, que la atribución del Ejecutivo para extinguir fideicomisos públicos fundamentándose únicamente en el interés público (art. 9 de la LFPRH) le otorga una gran discrecionalidad que ya fue denunciada por la

doctrina y por el que escribe estas líneas desde la aparición de la LFPRH en 2006⁵.

Esta ley ha sido reformada en múltiples ocasiones y en lugar de que el Congreso de la Unión haya fijado contrapesos entre los poderes legislativo y ejecutivo en materia de gasto público, ha fortalecido las atribuciones presupuestarias discrecionales del Ejecutivo Federal.

La segunda, es que la normativa presupuestaria no regula los fideicomisos que no tienen estructura similar a la de las entidades paraestatales (si lo hace respecto de los que si tienen estructura parecida a las entidades paraestatales -un director, un inmueble, plantilla de personal, etc.-), y es aquí donde se ha cometido el abuso de gobiernos anteriores al crear fideicomisos de manera exponencial, con el oscuro propósito de evitar la concentración de recursos en la Tesorería de la Federación; para soslayar la rendición de estados de cuenta y saldos presupuestarios, y, en suma para “huir” del control normativo/presupuestario. Estos últimos son parte de los extinguidos por el Presidente de la República mediante el decreto de abril que arriba se señaló pues concentraban ingentes recursos presupuestarios estáticos.

En relación con la supuesta afectación de los derechos de los beneficiarios de los fideicomisos extinguidos, habrá que aclarar que se extinguió el instrumento jurídico, pero no los recursos económicos destinados a tales propósitos ya que estos se reasignaron a las respectivas dependencias de la administración central conservando el mismo fin para el que fueron creados, cumpliendo con el principio presupuestario de destino del gasto público⁶. Es decir, esos recursos se reasignaron y se etiquetaron para atender lo que atendían los fideicomisos públicos.

Por poner un ejemplo: el Fondo para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, era un fideicomiso sin estructura análoga a entidades paraestatales celebrado por un simple contrato en el que se estipulaban los derechos y obligaciones de las partes y el objeto de este.

⁵ Nava Escudero, Oscar, *Derecho Presupuestario Mexicano*, ed. Porrúa, México, 2014, págs. 555 y 556.

⁶ Para abundar en este y otros principios presupuestarios, véase Nava Escudero, Oscar, *Derecho Presupuestario...ob. cit.*, pág. 199 en adelante.

Antes del decreto de 6 de noviembre, este fideicomiso contaba con recursos otorgados por el Presupuesto de Egresos de la Federación y con los propios del fideicomiso, y los recursos se destinaban exclusivamente para la implementación y operación de las Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas Urgentes de Protección de periodistas y defensores de derechos humanos.

Después de la reforma, se elimina el fondo, pero los recursos asignados al mismo se concentran en la Tesorería de la Federación a efecto de que, en el Presupuesto de Egresos del siguiente ejercicio fiscal, los administre y los asigne la Secretaría de Gobernación. Quedan etiquetados y su uso es exclusivamente para los mismos fines arriba mencionados.

¿Cuáles eran las desventajas de la operación del fondo? Que muchos de los recursos económicos del fondo eran utilizados en la medida en que eran requeridos, porque la protección de dichos agentes variaba de un año a otro y por tanto al final del ejercicio fiscal, los recursos excedentes -o no utilizados- no se concentraban en la Tesorería de la Federación y se acumulaban para el siguiente, generando con ello una bolsa de recursos infrautilizados.

Por otro lado, las reglas jurídicas para la entrega de dichos recursos no eran claras, y muchas veces se utilizaron para beneficiar a periodistas adeptos a regímenes anteriores. Aunado a que no existía normativamente la obligación de informar sobre saldos presupuestarios y sobre las metas alcanzadas.

Ahora, la Secretaría de Gobernación aprovechará esos recursos conforme se vayan requiriendo y movilizandolos sobrantes para otras necesidades prioritarias o de emergencia como la prevención y control de la pandemia. Y así sucesivamente con el resto de los fideicomisos extinguidos.

Hay que decir, por otro lado, que la Auditoría Superior de la Federación, órgano de control externo en México, señaló la falta de control, supervisión y fiscalización de los recursos públicos federales involucrados en los fideicomisos públicos, debido a que legalmente no existía la obligación legal de ser transparentes, rendir cuentas y registrar egresos e ingresos en la cuenta pública, en el Presupuesto de Egresos ni en ningún otro registro público, además se encontró discrecionalidad y abierta opacidad en su manejo⁷.

⁷ Informe de la Cuenta Pública 2018.

En el mismo sentido, la organización FUNDAR⁸, experta en análisis e investigación en cuestiones financieras, reveló que 93 por ciento de los recursos disponibles en fideicomisos, es decir, 905 mil millones de pesos, no contaban con controles de vigilancia y se concentraban en 5 instituciones bancarias privadas.

Al 2016, sumando el gasto ejercido, los rendimientos y las disponibilidades presupuestarias, los fideicomisos y mandatos públicos manejaron recursos por 1 billón 32 mil 409 millones de pesos, lo que representó el 19.2 por ciento del presupuesto total ejercido por el sector público en ese año⁹.

Cabe añadir que recientemente nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de 17 de marzo de 2020, rechazó suspender el decreto que ordenaba la desaparición de los 109 fideicomisos, aunque quedan pendientes otras controversias constitucionales.

Finalmente habrá que enfatizar que desde los primeros documentos que elaboró el Presidente López Obrador, que aquí hemos revisado, se planteó la revisión y extinción de muchos fideicomisos con inmensas cantidades de dinero estático o con subejercicios presupuestarios.

La política de gasto público aplicada por el Ejecutivo Federal ha sido, desde mi punto de vista, correcta y respetuosa de la normatividad y de las instituciones públicas como queda demostrado en este ensayo.

Es cierto, por otro lado, que ha disminuido el empleo y que se han visto afectadas todo tipo de industrias, como en cualquier otro país azotado por el virus COVID, pero el gran manejo estratégico del gasto público del Secretario de Hacienda ha permitido paliar los efectos de la pandemia sin: a) realizar confinamientos totales o “toques de queda” respetando con ello el libre tránsito y las libertades y derechos humanos de los mexicanos; b) necesidad de crear o aumentar impuestos; c) contratar deuda pública, que tanto daño hace a las economías de los países latinoamericanos¹⁰; d) incrementar el precio

⁸ <https://fundar.org.mx/>

⁹ Información consultada en <https://lopezobrador.org.mx/temas/proyecto-de-nacion-2018-2024/>

¹⁰ La deuda que se ha contratado en los dos últimos años, autorizada por el Congreso de la Unión, ha sido para pagar los intereses de esta y para pagar las obligaciones con organismos internacionales y el mercado a tasas más accesibles y cuyos recursos no pueden ser desti-

de las gasolinas, y e) desproteger programas sociales como se hacían en sexenios anteriores que ante una calamidad económica lo primero que reducían o desaparecían era el gasto social.

Las anteriores acciones, hay que decirlo, han sido a su vez, respetuosas de las obligaciones internacionales que ha asumido México en materia de derechos humanos a través de los diferentes convenios y tratados internacionales de los que forma parte, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Conforme al apartado 2.1 del Pacto antes citado “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

El término “hasta el máximo de los recursos disponibles”, ha sido interpretado por el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como la necesidad de que el Estado Parte, aun en tiempos de limitaciones graves de recursos, causadas sea por el proceso de ajuste, de recesión económica o por otros factores, se puede y se debe en realidad proteger a los miembros vulnerables de la sociedad mediante la adopción de programas de relativo bajo costo.

Redacción que hizo suya la reciente aprobada Constitución Política de Ciudad de México en su artículo 5.A.1 al establecer que: “Las autoridades adoptarán medidas legislativas, administrativas, judiciales, económicas y las que sean necesarias hasta el máximo de recursos públicos de que dispongan, a fin de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos en esta Constitución. El logro progresivo requiere de una utilización eficaz de los recursos de que dispongan y tomando en cuenta el grado de desarrollo de la ciudad”.

nados a gasto corriente, sino a proyectos que cuentan con una etiqueta previa, siempre bajo la mas estricta disciplina fiscal y con miras a que dicha inversión en proyectos sociales y de desarrollo de infraestructura generen mayor riqueza a mediano y largo plazo. Véase el periódico *La Jornada*, de 24 de mayo de 2021.

En el mismo sentido, el numeral 4, apartado A, del artículo 5 que al efecto establece: “Aún en contextos de limitaciones graves de recursos se optará por programas específicos y económicos que permitan salvaguardar los niveles esenciales de los derechos”¹¹.

Es así que la política de gasto del actual gobierno no únicamente a obtenido recursos para enfrentar la pandemia, sino que ha procurado con éxito, cuidar y hacer respetar los derechos humanos de la ciudadanía.

7. PERSPECTIVAS PARA EL FUTURO EN LAS POLÍTICAS DE GASTO

La pandemia del COVID 19, ha sido devastadora en todos los niveles sociales, culturales y económicos. Paliar sus efectos no ha sido nada fácil habida cuenta de los múltiples frentes que deben cuidarse y protegerse a fin de evitar caer en una crisis irremediable o remediable a muy largo plazo.

Cada nación del mundo ha aplicado políticas financieras de diversa índole para contrarrestar sus efectos y, en algunos casos, ha brindado soluciones más o menos exitosas, más o menos rápidas, más o menos aceptadas o rechazadas por la sociedad.

No hay una fórmula que augure el éxito, ni política que erradique, como por obra de magia, los problemas de salud a los que nos enfrentamos.

En el caso de México, por lo menos en el aspecto presupuestario, la aplicación de la política de gasto ha sido la correcta. Ha habido errores y algunas inconsistencias no graves, es cierto, pero los resultados positivos van apareciendo poco a poco, en un gran esfuerzo presupuestario del gobierno, aun a pesar de los señalamientos de la oposición y de los sectores más conservadores del país.

Esos señalamientos, a mi modo de ver, no han contribuido a la solidaridad que requiere un país en crisis, antes, al contrario, han sembrado la zozobra entre millones de mexicanos con noticias

¹¹ Para mayores detalles consúltese Nava Escudero, Oscar, *Presupuesto, Participación Ciudadana y Derechos Humanos en la Constitución Política de la Ciudad de México*, ed. Porrúa, México, 2019, pág. 177.

falsas, lucrando políticamente con la muerte de cientos de miles de connacionales.

Se empiezan a avizorar mejores tiempos en materia económica, en materia de empleo y con la nueva normalidad concertada entres empresarios y gobierno, se empieza a lograr una recuperación económica lenta pero sostenida.

Es necesario que durante los siguientes años se siga aplicando la política presupuestaria que hasta el momento se ha hecho, porque técnicamente, ha rendido muchos frutos que mantienen la estabilidad económica del país y el equilibrio sostenido de las finanzas públicas.

Pero esta realidad tajante que con el transcurso del tiempo ha ido desmoronado los argumentos fútiles y sin fundamento de políticos, empresarios y periodistas, no nos puede impedir pensar y desarrollar cambios a nuestra legislación presupuestaria para construir un justo equilibrio de poderes entre el gobierno y parlamentarios en materia de gasto público.

Para concluir me permito citar a un gran jurista mexicano, Ignacio Burgoa, quien creía en ese equilibrio de poderes para evitar el autoritarismo: "...dentro de nuestro sistema constitucional el Presidente de la República está subordinado a la Cámara de Diputados en lo que respecta a la trascendental actividad económica que tiene a su cargo. No se justifica, pues, desde el punto de vista jurídico, la idea de que el Presidente es una autoridad con poder ilimitado y que puede disponer a su antojo de las finanzas públicas de México"¹².

¹² Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 17a. ed., Porrúa, México, 2005, pág. 693.

CAPÍTULO 9

ESTADOS UNIDOS-AMÉRICA LATINA: PANDEMIA, POLARIZACIÓN SOCIOECONÓMICA E HEGEMONÍA

Yazmín Bárbara Vázquez Ortiz

El contexto de la Pandemia provocada por la COVID-19 ha revelado importantes desafíos para sociedades, Estados y gobiernos a los efectos de gestionar la supervivencia humana y solucionar las crisis que se han desatado en su entorno.

La ponencia que presentamos con el título: “Estados Unidos- América Latina: Pandemia, polarización socioeconómica y hegemonía” se propone, en este entorno, reflexionar sobre la relación entre la polarización socioeconómica que enmarca este fenómeno en Estados Unidos y América Latina, la política exterior que desde Estados Unidos ha incidido en el mismo, tanto hacia el interior su sociedad como hacia las de los países latinoamericanos, así como su conexión con el Monroísmo y la recomposición de la hegemonía estadounidense en la región.

La polarización socioeconómica, entendida como la concentración de riquezas, ingresos y poder alrededor de clases y grupos sociales que forman parte o se articulan a los diferentes sectores del capital a la par que se depaupera la clase trabajadora y crecen de forma sostenida las vulnerabilidades que afectan al resto de la sociedad, se ha constituido en importante objeto de análisis desde la segunda década del siglo XXI. Como parte del mismo, las investigaciones sobre la distribución de la riqueza y los ingresos revelaron un proceso creciente de concentración de la riqueza junto al aumento exponenciado de la desigualdad social, la disminución creciente de la clase media y el incremento exponenciado de la pobreza a lo largo del tiempo en países de bajos, medios y altos ingresos, atendiendo a la clasificación del Banco Mundial. El

alcance global de este fenómeno puede ser analizado, entre otras, desde las siguientes fuentes: *Desigualdad Global: La distribución del Ingreso en 141 países* de Isabel Ortiz y Matthew Cummins; (2012), *El capital en el siglo XXI* de Thomas Piketty (2014); The elephant curve of global inequality and growth de Facundo Alvaredo, Lucas Chancel, Thomas Piketty, Emmanuel Saez y Gabriel Zucman (2017); 2018: *World inequality Report* escrito y coordinado por Facundo Alvaredo, Lucas Chancel, Thomas Piketty, Emmanuel Saez, Gabriel Zucman; y más recientemente en el *World Social Report 2020. Inequality In A Rapidly Changing World* del Departamento de asuntos económicos y sociales de las Naciones Unidas, entre otras.

Estados Unidos, clasificado como país de altos ingresos y con el *american way of life* como referente internacional de calidad de vida y movilidad social ascendente, no se sustrae de esta situación. Tal y como señaló Stiglitz (2012), Estados Unidos siempre fue un país capitalista, pero su desigualdad actual “es algo nuevo”. En tal sentido Atkinson (2015) postula, además, que el problema no es solo que los ricos se están haciendo más ricos, sino que no se está logrando abordar la pobreza y la economía está cambiando rápidamente para dejar atrás a la mayoría de la gente. Este fenómeno, que se ha reflejado en la tendencia al vaciamiento de la clase media, el aumento de la pobreza y el declive de la sociedad de bienestar, también ha sido reflejado en los análisis realizados por Caputo (2010), Piketty (2014), Caicedo (2015), Krugman (2016), Saez (2017), Gandásegui (2017), Castillo (2007, 2010, 2017, 2018), Canales (2017, 2018), Fernández (2012, 2018), Canales y Castillo (2020), Saez y Zucman (2020 a y b), entre otros. En su base se han destacado su carácter multidimensional y transnacional.

A finales del año 2017, desde Naciones Unidas se concluyó que en un país rico como los Estados Unidos, la persistencia de la pobreza extrema es una elección política hecha por los que están en el poder y con voluntad política se podría eliminar fácilmente (Alston, 2017). La necesidad de que desde el gobierno se actúe en tal sentido también fue sostenida en el año 2018 en el informe *Perspectivas de la economía mundial* del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2018).

Como parte de estos análisis se ha identificado además la limitación que a este necesario proceso impone la acción de las corporaciones que se afirma impiden la toma racional de decisiones y abogan contra

reformas con el fin de mantener sus ganancias a costa de los miembros más pobres de la sociedad. En tal sentido, Stiglitz, en *El Precio de la Desigualdad* insiste en la relación que existe entre el aumento de la desigualdad, el mal funcionamiento de los mercados y del sistema político en la promoción de un espiral ascendente de la primera y alega que el sistema económico no funciona para la mayoría de los ciudadanos sino para los de arriba en el marco de una relación viciada entre economía y política a tenor de que el sistema político ha caído en manos de intereses económicos. Diversos mecanismos se han identificado como muestra de ello: los financiamientos de campaña, la construcción o el despliegue de mecanismos de influencia en estructuras de la rama legislativa de los Estados, así como el acercamiento entre el sector empresarial y grupos de intelectuales organizados en universidades y tanques de pensamiento con funciones de consultoría y asesoría política (Maira b, 1984; Borón, 1984; Harvey, 2007; Foucault, 2007; Stiglitz, 2012; Pazmiño, 2020).

En este entorno, desde perspectivas teóricas y posiciones ideológicas diversas se ubica, de forma coincidente, la forma de gestionar las crisis como una de las determinantes de la polarización socioeconómica y la tendencia decreciente de la clase media que afecta hoy a la sociedad estadounidense. Entre los procesos a través de los cuales se ha concretado esta forma de hacer se destacan la promoción de la aplicación del proyecto neoliberal en Estados Unidos y hacia América Latina en las tres últimas décadas del siglo XX, así como la recomposición del mismo en el siglo XXI a través de variantes diversas ajustadas a las posibilidades y exigencias de los contextos objeto de intervención (Harvey, 2005 y 2007; Caputo (2010), Stiglitz, 2012; Krugman (2016), Gandásegui (2017), Castillo (2007, 2010, 2017, 2018), Canales (2017, 2018), Martins (2017), Fernández (2012, 2018), Canales y Castillo (2020), S. Amin (1994, 2017), entre otros.

En América Latina, el viraje político que se produjo en la región en la primera década del siglo XXI desde victorias electorales de fuerzas progresistas y de izquierda permitió el impulso de políticas económicas y sociales alternativas, cuyos resultados positivos se constataron, tal y como se ha expresado en los informes de la CEPAL de los años 2012 y 2016¹, en la marcada reducción del índice de Gini en más de

¹ Véase, indistintamente los Informes titulados Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo y Panorama Social de América Latina.

diez puntos en Argentina y Bolivia y de siete a diez puntos en Brasil, Uruguay y Venezuela, así como en la mitigación de los costos sociales de la crisis mundial del 2008 desde Estados y gobiernos más proclives a invertir en lo social y a utilizar mecanismos redistributivos, con un aumento sistemático del gasto social. Sin embargo, desde la segunda década del siglo esta situación comenzó a cambiar con el avance de la derecha y luego de producirse cambios políticos en algunos de estos países se han revertido los avances logrados en el enfrentamiento a la polarización socioeconómica, y la COVID-19 ha afectado severamente.

La indagación sobre cómo amplios sectores de la sociedad latinoamericana beneficiados por los programas y las políticas de redistribución de la riqueza social han dado su apoyo a la derecha en procesos electorales o de otra índole ha incorporado hipótesis en un rango que incorpora por un lado, los errores de la izquierda y de otro, la reconfiguración del neoliberalismo, la reestructuración del proyecto de dominación de los Estados Unidos y la naturaleza contemporánea de su hegemonía en la geopolítica latinoamericana (Regalado, 2014; Hernández, 2016; Bárzaga, 2017).

En el segundo orden de las hipótesis manejadas, un análisis de la incidencia de la política exterior que desde los Estados Unidos se ha desplegado hacia los países antes referidos y otros no afines a sus intereses en la región, donde luego de producirse los cambios políticos perseguidos se han revertido los avances logrados en el enfrentamiento a la polarización socioeconómica, y la COVID-19 ha afectado severamente, muestra importantes elementos en función de nuestro objeto de análisis.

En este orden se destaca durante el doble gobierno de Barack Obama el despliegue de lo que se ha definido como geopolítica imperial del desarrollo, un modelo desde el que se ha producido la dominación de los Estados Unidos en la región articulando sus mecanismos alrededor del tema desarrollo como pretexto para la intervención. Su área de incidencia se identifica en valores, concepciones, ideal social, discursos y prácticas de comunidades, movimientos sociales, populares y políticos, así como de gobiernos y espacios regionales de concertación política e integración económica con el objetivo de cooptar y ajustar las bases inherentes al funcionamiento de los sistemas políticos y los modelos económicos para hacerlos funcionales a los intereses es-

tadounidenses de expansión y dominio hemisférico y global (Vázquez y González, 2019).

La configuración de los actores e instrumentos a partir de los cuales se concreta esta proyección geopolítica se fundamenta en el eslogan “invertir en el bien común”, que se pudo identificar durante el gobierno de Barack Obama como el código geopolítico mundial² desde el que los Estados Unidos desplegaron su capacidad para intervenir en relación con temas locales, vecinales, regionales o mundiales. Desde el mismo se aplicó en América Latina un sistema de política exterior para promover el compromiso y la identificación de sociedades y gobiernos a través de programas de cooperación y asistencia técnica con visión sobre cómo lograr el desarrollo afín a los intereses políticos y de clase estadounidenses en la región. Los ajustes de formas de organización y participación política de las sociedades, así como de instituciones, leyes y formas de gobierno asociados a la intervención estadounidense en la gestión del desarrollo en las diferentes escalas espaciales que derivaron en la transformación de relaciones de poder e incidieron en el cambio político regional expresan la magnitud del despliegue del proyecto de dominación de los Estados Unidos, así como los riesgos que el mismo implica especialmente para los proyectos progresistas y de izquierda en América Latina.

Durante la administración de Donald Trump, en un contexto signado en el ámbito geopolítico latinoamericano por la presencia creciente de China y Rusia y la continuidad de la pugna o forcejeo entre las fuerzas políticas definidas como de derecha y de izquierda o progresistas, entre los diversos mecanismos utilizados para promover condiciones favorables a los intereses de los Estados Unidos en la región, sin abandonar los antes referidos, incluso enriqueciendo su arsenal a través de programas como América Crece y la Corporación Financiera de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (U.S. International Development Finance Corporation, DFC por sus siglas en inglés), entre otras, se potencian los inherentes a la Guerra Noconvencional (en adelante GNC).

La GNC se define en el Diccionario de términos militares y asociados del Departamento de Defensa de Estados Unidos como: “el

² Supuestos estratégicos que elabora un gobierno sobre otros Estados para orientar su política exterior en consonancia con sus respectivos discursos (Cabrera 2020).

conjunto de actividades dirigidas a posibilitar el desarrollo de un movimiento de resistencia o la insurgencia, para coaccionar, alterar o derrocar a un gobierno, o tomar el poder mediante el empleo de una fuerza de guerrilla, auxiliar y clandestina, en un área denegada” (Departamento de Defensa de EEUU., 2018: 239). En función de ello se propone el despliegue de las condiciones para promover actores locales como sujetos del cambio político.

En América Latina la Estrategia del Comando Sur para el período 2017-2027 se constituyó en un marco idóneo para insertar sus mecanismos, en especial, el marco operativo que se configuró para desplegar una “Red de Redes” para enfrentar los desafíos de los Estados Unidos en la región. Una Red de Redes que coordinada por las fuerzas militares promoviera la articulación de las redes existentes: de naciones aliadas y copartícipes, redes de la sociedad civil, el sector académico, el sector privado y las poblaciones que extienden la gobernabilidad, junto a agencias y redes del gobierno de Estados Unidos, como clave de éxito para hacer frente a “los desafíos de ese país en la región” (Comando Sur, 2018).

Con ese objetivo, la articulación de los diferentes componentes de las Fuerzas Armadas estadounidenses con los actores locales de la sociedad civil a través de las Fuerzas Armadas latinoamericanas y la promoción directa de la acción de estas últimas en función de los intereses de los Estados Unidos en la región se garantizó con el apoyo de las diferentes estructuras del gobierno de los Estados Unidos al amparo legal de los esquemas de cooperación en temas como seguridad, democracia, lucha contra la corrupción, entre otros³.

³ Los modos de acción que se definen para el trabajo de la Red de Redes incluyen como cimiento y punto de partida de las articulaciones “Fortalecer y apoyar las redes del gobierno de los Estados Unidos”. El segundo incluye “Habilitar las Redes de Naciones Aliadas y Copartícipes fortaleciendo y construyendo vínculos de red con las fuerzas militares regionales, organismos civiles y expertos para cooperar en el caso de una crisis a través de apoyo a los copartícipes para gestionar las amenazas y crisis de seguridad interna y contribuir a los esfuerzos regionales e internacionales en materia de seguridad a través de la capacitación, asesoría, mejora de infraestructura, desarrollo de capacidades y habilidades, entre otras”. El tercero declara como su objetivo: “Asociarse con Redes de la Sociedad Civil, en especial del sector académico, el sector privado y “las poblaciones que extienden la gobernabilidad, mejoran la resiliencia de la comunidad, amplían las oportunidades económicas y sociales y ayudan a las poblaciones vulnerables a resistir la influencia corrupta proveniente de la existente amenaza por parte de las redes ilícitas, y de los actores externos inicuos o perversos.”

El despliegue de las capacidades de la GNC en función del cambio de régimen y de eliminar las condiciones para el resurgir de las fuerzas políticas que lo sustentan, sus bases ideológicas, sus líderes, su apoyo social, entre otras, en el marco de acción antes referido, se apreció en cuatro esquemas de acción. Los mismos se delinearon a partir de la relación entre lo necesario y posible en cada contexto nacional para la realización de los cambios favorables a los intereses estadounidenses en la región y mostraron capacidad para:

- Desplegar escenarios alternativos en países en los que no existen marcos de cooperación que garanticen la presencia física activa y legal de sus estructuras y actores para la intervención como el caso de Cuba.
- Promover e involucrar de forma directa a las fuerzas armadas nacionales en procesos de cambio a través de golpes de Estado como el caso Bolivia.
- Articular esfuerzos a escala regional y hasta internacional de fuerzas armadas, sociedad civil e instituciones internacionales en un escenario que no haya sido posible cambiar desde la promoción de los grupos internos, locales, como el caso de Venezuela.
- Incidir en el ajuste del marco político-militar en contextos pos gobiernos progresistas o de izquierda en función de garantizar su no retorno como en los casos de Brasil, El Salvador, Ecuador en el contexto de la deconstrucción del proyecto de la revolución ciudadana, Bolivia pos golpe de Estado, entre otros.

En la administración Trump la aplicación de los instrumentos de la Guerra No Convencional, y de la subversión político ideológica que

Para alcanzar los objetivos estratégicos se sitúan como parte de los recursos y capacidades: las Fuerzas de Tarea Conjunta, y Organizaciones de Cooperación de Seguridad, La Fuerza de Tarea Interagencial y Conjunta-Sur, La Fuerza de Tarea Conjunta-Bravo, La Fuerza de Tarea Conjunta de Guantánamo, los SCOs, Interagencias, Sociedad Civil y una colaboración más amplia del Departamento de Defensa, coparticipes interagenciales como el Departamento de Estado, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (en lo adelante USAID), el Departamento de Seguridad Interna, el Departamento de Hacienda, el Departamento de Justicia, y colaboradores como las ONGs y organizaciones intergubernamentales, empresariales y académicas (Comando Sur de los Estados Unidos, 2018:7 y 9).

se inserta en su entorno, dejó clara la capacidad que pueden adquirir las fuerzas militares cuando se enfocan en la construcción de alianzas a través del trabajo con la disputa de sentidos y sus fundamentos ético-racionales. Los procesos que ocurren en la región muestran en este sentido:

- La existencia de capacidades para articular actores a escala regional y promover en el mismo sentido las redes de acción a escala nacional y territorial a través de sus aliados y copartícipes.
- El alcance de un rango de actividad mayor al definido en el ámbito de operaciones de la GNC desde las estructuras correspondientes en los Estados Unidos que incorpora, más allá del objetivo de derrocar un gobierno, el de eliminar las condiciones para que resurjan y lleguen al poder ejecutivo fuerzas políticas que no sean afines a sus intereses en la región.

El código geopolítico regional desde el que los actores estadounidenses desplegaron su capacidad para incidir en la diversidad de escalas geográficas mencionadas se relaciona con la imagen sobre la fortaleza que supone la acción integrada de las Fuerzas Armadas latinoamericanas junto a la estadounidense para enfrentar de forma efectiva desafíos transnacionales y amenazas no militares. Los entornos de cooperación y asistencia técnica se constituyeron en el marco idóneo para ello.

La utilización de la cooperación para promover el compromiso entre países para alcanzar y mantener un nivel adecuado de poder relativo, considerado como imperativo geopolítico (Jordán, 2018), se ha inscrito entre las líneas de acción estratégicas de los modelos de análisis geopolítico para entender el tablero de la política internacional, especialmente desde el final de la Guerra Fría, para hacer frente a riesgos y amenazas multifacéticas, que con frecuencia tienen como protagonistas a actores no estatales capaces de desestabilizar las regiones geopolíticas (Ballesteros, 2015). En el caso de los Estados Unidos, ello se inscribe en la perspectiva geopolítica y geoestratégica que lo presenta como único Estado capaz de promover el avance hacia la creación de un núcleo político de responsabilidad compartida encargada de la gestión pacífica del planeta y la creación de un marco de cooperación

geopolítica internacional durable en el nuevo reordenamiento mundial (Brzezinski 1998).

Los elementos antes referidos pueden resultar esenciales en función de identificar y evaluar los riesgos que se plantean para el ejercicio de la soberanía por sociedades y gobiernos en la región. En especial en un contexto en el que, ante la crisis económica que vive la sociedad estadounidense, el desarrollo de contradicciones sociales y la ruptura del consenso sobre cómo gestionar en este entorno la política exterior, el presidente Joe Biden (2020) ha señalado que existe una gran diferencia entre los despliegues abiertos a gran escala de decenas de miles de tropas de combate estadounidenses, que deben terminar, y el uso de unos pocos cientos de soldados de las Fuerzas Especiales y activos de inteligencia para apoyar a los socios locales contra un enemigo común, enfatizando en que estas misiones de menor escala son sostenibles militar, económica y políticamente a la vez que promueven el interés nacional.

Joe Biden parece retomar la herencia de instrumentos y mecanismos desplegados por las administraciones de Obama y Trump. Ello se aprecia en su política migratoria, en sus proyecciones de utilización de la diplomacia y el ejército, entre otros elementos. La política exterior de su administración, denominada “una política exterior para la clase media” pudiera constituirse en otro ejemplo de cómo se relaciona la polarización socioeconómica que afecta a buena parte de las sociedades estadounidenses y latinoamericanas con los ajustes de la política exterior de los Estados Unidos hacia América Latina para mantener el interés de Estado que se funda en el monroísmo y persigue continuar la recomposición de su hegemonía en la región.

REFERENCIAS

Alston, P. (2017) *Informe sobre la pobreza extrema y los derechos humanos en Estados Unidos*. Relator Especial de las Naciones Unidas. Washington, 15 de diciembre de 2017.

Alvaredo, F.; L. Chancel, T. Piketty, E. Saez, G. Zucman (2017). *The elephant curve of global inequality and growth*. halshs-02797605. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02797605/document>

Alvaredo, F.; Lucas Chancel, Thomas Piketty, Emmanuel Saez, Gabriel Zucman (coordnrs) (2018): *World inequality Report*. Grand Krü, Berlin. <https://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-summary-english.pdf>

- Amin, S. (1994): «El futuro de la polarización global». *Revista Nueva Sociedad* Nro. 132 julio-agosto 1994, PP. 118-127. http://nuso.org/media/articles/downloads/2351_1.pdf Fecha de consulta [5/5/2018].
- Amin, S. (2017): «Capitalismo, imperialismo y mundialización». En J. Seoane y E. Taddei (Compiladores). *Resistencias Mundiales [De Seattle a Porto Alegre]*. CLACSO. http://www.ehu.eus/Jarriola/Docencia/EcoInt/Lecturas/Samir%20Amin_capitalismo%20imperialismo%20mundializacion.pdf Fecha de consulta [5/5/2018].
- Atkinson, A. (2015): *Inequality: what can be done? Inequality: What can be done?*. Cambridge: Harvard University Press, ISBN: 978-0-674-50476-9 <https://www.hup.harvard.edu/catalog.php?isbn=9780674504769>
- Ballesteros, M. A. (2015): “Método para el Análisis de Regiones Geopolíticas (MARG)” en *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos* (IEEE) (6) en <<https://revista.ieee.es/article/view/250>>acceso 11 de marzo de 2018
- Bárcaga, M. (2017): Complejidades actuales en América Latina para enfrentar el proyecto de reconfiguración neoliberal en *Revista Cuadernos de Nuestra América*. Recuperado de: http://www.cipi.cu/sites/default/files/2017-04/CNA_49.pdf
- Biden, J R. Jr. (2020): “Why America Must Lead Again” Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump, March/April en <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again>>acceso 15 de febrero de 2021
- Borón, A. (1984): «La crisis norteamericana y la racionalidad neoconservadora». En L. Maira (Selección) *Estados Unidos. Una visión latinoamericana*. Fondo de Cultura Económica. México, DF. Pp 90-122
- Braig, M.; S. Costa, y B. Göbel. (2015): «Desigualdades sociales e interdependencias globales en América Latina: una valoración provisiona». En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Universidad Nacional Autónoma de México. Nueva Época, Año LX, núm. 223 enero-abril. México. DF. Pp. 209-236
- Brzezinski Z. (1998): *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos* (Barcelona: Paidós Iberia S.A)
- Cabrera L. (2020): “Geopolítica Crítica: alcances, límites y aportes para los estudios internacionales en Sudamérica” *Foro Internacional* (FI); LX (1), cuad. 239: 61-95
- Caicedo, M. (2015): *La desigualdad salarial entre inmigrantes latinoamericanos y nativos en Estados Unidos (1980-2010)* http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35502015000100136 Fecha de consulta [15/6/2019].
- Canales A., D. Castillo (2020): «Covid-19 en Estados Unidos. La racialización de la desigualdad frente a la salud y la muerte». En R. Rodríguez [et al.]. *Estados Unidos: miradas críticas desde nuestra América* / - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2020. Libro digital, PDF - (Boletines de grupos de trabajo / 4)
- Canales, A. (2017): «Migración y trabajo en Estados Unidos. Polarización ocupacional y racialización de la desigualdad social en la postcrisis» *REMHU Revista Interdisciplinaria*, v. 25, n. 49, apr. Brasília p. 19-20.
- Canales, A. (2018): *Polarización ocupacional y racialización de la desigualdad social. Situación de los latinos frente a los cambios económicos y demográficos en Estados Unidos*. <http://www.car-taeconomicaregional.cucea.udg.mx/index.php/CER/article/view/7109> Fecha de consulta [7/5/2019].

- Caputo, O. (2010): «Crisis de la economía mundial: aumento de las ganancias y disminución de los salarios». En M. Gandásegui Hijo y D. Castillo (coordinadores): *Estados Unidos la crisis sistémica y las nuevas condiciones de legitimación*. México: Siglo XXI Editores y CLACSO. Pp 127-154
- Castillo, D. (2007): «Hegemonía y Modelo Laboral de Estados Unidos». En M. Gandásegui Hijo (coordinador): *Crisis de Hegemonía de Estados Unidos*. CLACSO.
- Castillo, D. (2010): «Hegemonía y clase obrera de Estados Unidos». En M. Gandásegui Hijo y D. Castillo (coordinadores): *Estados Unidos la crisis sistémica y las nuevas condiciones de legitimación*. México: Siglo XXI Editores y CLACSO. p. 231-258
- Castillo, D. (2017): «Estados Unidos trabajo, precariedad laboral y desigualdades de ingresos de los jóvenes en Estados Unidos y la nueva correlación de fuerzas internacional» en M Gandásegui (coordinador). *Estados Unidos y la nueva correlación de fuerzas internacional*. México, D. F., Siglo Veintiuno Editores, CLACSO, Buenos Aires. Pp. 133-147
- Castillo, D. (2018): «¿Estados Unidos contra la globalización? La reindustrialización y relocalización del trabajo “deslocalizado”» en C. Castorena, M. Gandásegui, y L. Mongenfeld (editores). *Estados Unidos contra el mundo. Trump y la nueva geopolítica*. Siglo XXI Editores. CLACSO. Ciudad de México. Pp. 43-64
- Comando Sur de los Estados Unidos. Consorcio para las Américas (2018): Estrategia del Teatro 2017-2027 en <[http://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/USSOUTHCOM_Theater_Strategy_Spanish_\(FINAL\).pdf?ver=2017-10-26-124307-193×tamp=1509036213302](http://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/USSOUTHCOM_Theater_Strategy_Spanish_(FINAL).pdf?ver=2017-10-26-124307-193×tamp=1509036213302)> acceso 5 de febrero de 2019
- Departamento de Defensa de EEUU. (2018): Publicación Conjunta (JP, por sus siglas en inglés) 1-02 “Diccionario de términos militares y asociados del Departamento de Defensa de Estados Unidos”, junio de 2018, disponible en <<http://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/dictionary.pdf?ver=2018-07-25-091749-087>> acceso 8 de agosto de 2020
- Fernández, L. (2012): «Estados Unidos: rasgos de la crisis económica 2007-2009 y perspectivas de ajuste». *Revista economía y desarrollo*, vol. 148, n.º 2, julio-diciembre, pp. 207-221
- Fernández, L. R. (2018): «La Administración Trump y la economía norteamericana Contradicciones y perspectiva» en C. Castorena, M. Gandásegui, y L. Mongenfeld (editores). *Estados Unidos contra el mundo. Trump y la nueva geopolítica*. Siglo XXI Editores. CLACSO. Ciudad de México. Pp. 137-158
- Fondo Monetario Internacional (2018): *Perspectivas de la economía mundial. Retos para un crecimiento sostenido*. Octubre de 2018. file:///C:/Users/dell/AppData/Local/Temp/weo1018s.pdf
- Foucault, M. (2007): *Nacimiento de la Biopolítica. Curso en el College de France 1978-1919*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Gandásegui, M. hijo (2017): «Prólogo» en M Gandásegui (coordinador). *Estados Unidos y la nueva correlación de fuerzas internacional*. México, D. F., Siglo Veintiuno Editores, CLACSO, Buenos Aires. Pp. 7-11
- Harvey, D. (2005): *El “nuevo” imperialismo: acumulación por desposesión*. CLACSO. Buenos Aires.
- Harvey, D. (2007): *Breve historia del Neoliberalismo*, Ediciones Akal SA. Madrid.
- Hernández, J. (2016): Obama, América Latina y el nuevo ropaje del imperio. En Revista Cuba Socialista, No. 2, 4ta. Época, CCPCC, mayo-agosto, La Habana.

- Jordán J. (2018): "Un modelo de análisis geopolítico para el estudio de las relaciones internacionales" Documento Marco.; (4). Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).
- Krugman, P. (2016): «La desaparición de la clase media en EEUU», Tareas, núm. 153, mayo-agosto, pp. 63-72 Centro de Estudios Latinoamericanos "Justo Arosemena" Panamá <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=535055492005>
- Lajtman, T. (2020): "Trump y la renovación del militarismo imperial en América Latina y el Caribe" en Romano, S. M. (coord) *Trumperialismo. La guerra permanente contra América Latina* (Buenos Aires: Mármol/Izquierdo Editores)
- Maira, L. (1984): «Nota preliminar sobre la influencia creciente del pensamiento de la nueva derecha norteamericana en América Latina » En L. Maira (selección) *Estados Unidos. Una visión latinoamericana*. México, DF. Fondo de Cultura Económica. PP 123-145
- Martins, C. E. (2017): «El Sistema-Mundo Capitalista y los Nuevos Alineamientos Geopolíticos en el Siglo XXI Una Visión Prospectiva», en M. Gandásegui (coordinador) *Estados Unidos y la nueva correlación de fuerzas internacional*. Siglo Veintiuno Editores, CLACSO, México, D. F. Pp. 39-65
- Naciones Unidas (2020): *World Social Report 2020. Inequality In A Rapidly Changing World* del Departamento de asuntos económicos y sociales
- Navarrete, J. (2016): « ¿Desigualdad y Crecimiento?» *Economía UNAM* volumen 13 número 37. enero-abril. <http://www.scielo.org.mx/pdf/eunam/v13n37/1665-952X-eunam-13-37-00045.pdf> Fecha de consulta [3/7/2018].
- Ortiz, I. y M. Cummins (2012): *Desigualdad Global: La distribución del Ingreso en 141 países. United Nations Children's Fund (UNICEF)*, New York.
- Parraguez, M. L. (2016): *Think Tanks en Estados Unidos. El diseño de la política exterior*. Ciudad México. Porrúa.
- Pazmiño, C. P (Ed. y Coord.) (2020): *Concentración Económica y Poder Político en América Latina*. CLACSO, Buenos Aires.
- Piketty, T. (2014): *Capital en el Siglo XXI*. Cambridge, Massachusetts Londres.
- Regalado, R. (2014): La guerra de posiciones y la contraofensiva imperialista, en Los retos actuales de la izquierda en América Latina. Ediciones del Senado de la República, México,.
- Saez, E. (2017): «Income and Wealth Inequality: evidence and policy implications». *Contemporary Economic Policy*. Vol. 35, No. 1, January 2017, pp 7-25
- Saez, E. y G. Zucman (2020 a): «The Rise of Income and Wealth Inequality in America: Evidence from Distribucional Macroeconomic Accounts». *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 34, Fall 2020. Pp. 3-26
- Saez, E. y G. Zucman (2020 b): *Trends in US Income and Wealth Inequality: Revising after the revisionist*. Working Papers 27921, October 2020, DOI: 10.3386/W27291
- Stiglitz, J. E. (2012): *El precio de la desigualdad*. Madrid, Taurus.
- Suárez-Cao, J. (2013): «Estados Unidos: crisis económica, reelección presidencial y polarización política» *Revista de Ciencia Política*. Volumen 33. Número 1., Pp. 185-205.
- Vázquez, Y. B y González, O. R (2019): «Geopolítica imperial del desarrollo en América Latina: ¿un modelo superado?» en *Pensar a Contracorriente*. Tomo XVI. Editorial de Ciencias Sociales. La Habana Pp. 1-27.

A obra conta com artigos de docentes e discentes de vários países da América Latina que se dispuseram a debater como os países dessa região vêm enfrentando e combatendo os impactos da pandemia do coronavírus, num Seminário Internacional organizado em junho de 2021 pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC Minas.

A riqueza da obra se revela pela visão interdisciplinar nela contida, visto que os trabalhos foram realizados por acadêmicos das áreas do Direito, Relações Internacionais, Geografia e Serviço Social. Com os trabalhos reunidos nesse volume, o leitor conhecerá, sob distintos ângulos e metodologias, os diversos aspectos fiscais, econômicos e sociais relacionados ao contexto da pandemia da covid-19 e seus efeitos na região da América Latina.

Programa de Pós-graduação
em Direito



www.arraeseditores.com.br
arraes@arraeseditores.com.br

