

DOCUMENTO

JUSTICIA FISCAL PARA REDUCIR LA DESIGUALDAD EN LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE

DÉBORAH ITRIAGO

INFORME DE OXFAM / AGOSTO DEL 2014

La recaudación tributaria en Latinoamérica y el Caribe es baja en relación con su potencial y no se corresponde con las inmensas necesidades sociales de la región. Las finanzas públicas reflejan un modelo social y económico inequitativo que perpetúa la concentración del poder y las discriminaciones, y están socavadas por los altos índices de evasión y elusión fiscal. Urgen reformas valientes para lograr políticas fiscales que ayuden a reducir las desigualdades enquistadas en la región.



RESUMEN

A pesar del crecimiento económico y de la reducción de la pobreza y la desigualdad que ha experimentado Latinoamérica y el Caribe (LAC) durante la última década, sigue siendo la región más desigual del mundo.

Las élites políticas y económicas de LAC han modelado sistemas fiscales que en general tienen un impacto muy limitado como correctores de desigualdades o que de hecho, contribuyen a su profundización. Superar la desigualdad y la exclusión requiere afrontar esta injusticia fiscal caracterizada por:

- Insuficiencia recaudatoria e insostenibilidad: en general, se recauda menos del potencial y existe una fuerte dependencia de fuentes de ingresos públicos inestables, poco predecibles y social y medioambientalmente insostenibles.
- Regresividad del sistema impositivo y desequilibrio en las aportaciones de las distintas actividades y agentes económicos: que se manifiesta en una mayor presión impositiva efectiva sobre los salarios y el consumo que sobre la renta y la riqueza.
- Inefectividad para promover el progreso económico digno y sostenible, y la movilidad social ascendente de la mayoría de la población.
- La política fiscal suele reproducir visiones tradicionales del rol de la mujer en la sociedad reforzando así las brechas de género existentes.
- Elevada propensión a la evasión y elusión fiscal.
- Débil institucionalidad y representatividad, que se traduce en la persistente corrupción, una pobre rendición de cuentas a todos los niveles, falta de transparencia en la planificación y ejecución de las políticas fiscales, y baja cultura tributaria.

Un sistema fiscal justo y equitativo significa articular coherentemente la política tributaria y de gasto público junto con las instancias de administración tributaria y presupuestaria para satisfacer los siguientes principios generales:

1. **Cumplir con la función redistributiva del Estado a través de los presupuestos públicos.** Es decir, gasto público suficiente y estable para financiar servicios sociales básicos de calidad y bien dirigidos, así como mecanismos de protección social robustos y de refuerzo de la capacidad de resistencia (resiliencia) de los grupos de población vulnerables a los choques internos y externos.
2. **Incrementar el rol de los sistemas tributarios como instrumentos redistributivos de la riqueza de un país,** y reducir el impacto negativo que tienen sobre las poblaciones relativamente

más pobres la configuración de sistemas tributarios regresivos y desequilibrados en términos de las aportaciones que hacen los distintos agentes económicos a las arcas públicas. Los sistemas tributarios deben equilibrarse hacia modelos más progresivos, en el que se grave más la riqueza y la propiedad y no solamente el consumo y el salario.

3. **Ampliar la base gravable y el perímetro de cobertura de los sistemas tributarios nacionales.** Es obligada la racionalización de los beneficios fiscales existentes, reduciéndose a mínimos aquéllos que no tienen impactos sociales positivos claros. Es fundamental que la recaudación fiscal final esté acorde con las necesidades de financiación estable de los objetivos de reducción de la pobreza y desigualdad.
4. **Atajar los elevados niveles de evasión y elusión fiscal** garantizándose que la política fiscal esté acompañada de una administración tributaria que pueda hacer seguimiento a las obligaciones fiscales y que facilite su cumplimiento. Relacionado con esto, es imprescindible garantizar una cooperación y coordinación fiscal efectiva en los niveles regionales y subregionales, y seguir fortalecimiento las capacidades de fiscalización de dichas instituciones.
5. **Junto con otras políticas públicas, el sistema fiscal debe ser un promotor del progreso digno de bases más amplias de la población,** permitiendo que las oportunidades económicas sean una realidad para sectores como la pequeña agricultura o las PYMES manufactureras, contribuyendo así a configurar modelos sociales no excluyentes y más cohesionados. Debe dejarse de utilizar instrumentos como beneficios fiscales, subsidios, incentivos, entre otros, a la promoción irrestricta del modelo extractivista excluyente.
6. **Generar beneficios claros que favorezcan la decisión de formalización progresiva de los emprendimientos y de las trabajadoras y trabajadores pobres que son invisibles para el Estado.** Si bien es fundamental que la mayoría de los ciudadanos y sectores económicos tributen, es indispensable también que esto se realice de manera acorde con sus capacidades de pago, la situación socioeconómica en la que se encuentran y la forma con la que obtienen sus ingresos o ganancias.
7. En coordinación con otras políticas públicas, **promover la diversificación económica y el desarrollo de actividades ecológicamente responsables y generadoras de empleos de calidad.**
8. Contribuir con los esfuerzos nacionales para **desmantelar visiones discriminatorias que mantienen -por condición de raza o sexo- a significativos sectores de la población ajenos a verdaderas oportunidades de superación.** En particular, debe ahondarse en el estudio de los impactos explícitos e implícitos de los sistemas fiscales que refuerzan los roles tradicionales de las mujeres en la sociedad y que se convierten en claros escollos para

su superación al profundizar las brechas de género.

9. **Contribuir a la desconcentración del poder político en las sociedades de la región.** Y en este sentido es clave que un sistema fiscal justo se apoye en todas sus fases (diseño, implementación, seguimiento y retroalimentación de las políticas diseñadas) en una participación ciudadana efectiva que represente los intereses de los grupos históricamente desfavorecidos, sobre la base de un marco de transparencia y rendición de cuentas responsable de los gobiernos hacia todos los niveles.
10. Relacionado con lo anterior, debe **garantizarse transparencia en las reformas fiscales** y asegurarse mecanismos eficaces de debate amplio y público sobre dichas reformas.

1 INTRODUCCIÓN

LA POLÍTICA FISCAL: INSTRUMENTO PRIMORDIAL DEL ESTADO PARA COMBATIR LA DESIGUALDAD

La política fiscal –que abarca tanto la gestión de ingresos como el nivel y la orientación del gasto– concreta la visión social que un Estado aspira alcanzar y es una herramienta fundamental del modelo de desarrollo económico y productivo en el que se basa el progreso. Tanto la estructura de los ingresos (cómo se financian las políticas públicas y quiénes contribuyen a esta financiación) como la distribución del gasto público (a quiénes favorecen estas políticas públicas y con qué objetivo) son importantes indicadores del grado de compromiso con la equidad y la solidaridad de una sociedad. Por lo tanto, la política fiscal es corresponsable de promover dinámicas que puedan favorecer un crecimiento económico inclusivo y paliar los efectos negativos que un determinado modelo de crecimiento produzca sobre las personas más vulnerables.

La orientación del diseño tributario es un espejo de la naturaleza de la voluntad política. Así, cuando un gobierno decide por ejemplo subir la tasa de los impuestos indirectos (que gravan el consumo) o reducir las exoneraciones fiscales a medicamentos y productos básicos de la canasta familiar, está haciendo una elección política basada en trasladar el esfuerzo recaudatorio a todas las personas y/o sectores por igual y no en función de su capacidad económica, lo que supone mayor inequidad. Por el contrario, la adopción de un impuesto a las grandes fortunas, a los bienes de lujo, o a las rentas del capital que están usualmente concentradas en los estratos de ingresos altos, muestra la intención del gobierno por redistribuir la carga del esfuerzo fiscal y la riqueza, reflejo de solidaridad.

Por su parte, apoyar desde la política fiscal el desarrollo inclusivo y sostenible significa utilizar los impuestos y el gasto público complementariamente para ayudar a promover el progreso de grupos desfavorecidos y excluidos como la población campesina y los trabajadores y trabajadoras pobres que se encuentran en sectores informales de la economía, así como para impulsar modelos productivos medioambientalmente responsables y sostenibles.

En resumen, la política fiscal es la traducción de una buena parte de la visión del Estado: una de sus herramientas más potentes para combatir las desigualdades de forma directa y aún más poderosa cuando se articula con otras políticas públicas. Una manifestación más veraz de la auténtica apuesta por la transformación social que el discurso o la tendencia política.

LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE:

UNA REGIÓN QUE INFRAUTILIZA LA POLÍTICA FISCAL COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO

En Latinoamérica y el Caribe (LAC) queda mucho por hacer para que las finanzas públicas sean un instrumento en la construcción de sociedades más equitativas y por lo tanto más cohesionadas. Es cierto que existen claras especificidades y diferencias por países, pero éstas no restan contundencia a la inequidad del conjunto de la política fiscal y en particular de los sistemas tributarios. En general, en LAC las finanzas públicas son todavía frágiles, están alejadas de su potencial de recaudación, reflejan un modelo social y económico inequitativo que perpetúa la concentración del poder y las discriminaciones y son, por lo tanto, corresponsables de las brechas de desigualdades que aún perduran.

A pesar del crecimiento económico y de la reducción de la pobreza y la desigualdad en la región durante la última década, LAC sigue siendo la región más desigual del mundo. Solo los países de África Subsahariana y algunos del Sudeste asiático tienen niveles de desigualdad de ingresos comparables a los valores de los países latinoamericanos.¹

Muchos países de la región han introducido reformas fiscales que en ocasiones han significado un cuantioso incremento del gasto público social (en algunos casos aprovechando el boom económico fruto de la subida de las materias

1 Gasparini y Cruces (2012), Pobreza, Desigualdad y Políticas Públicas en América Latina. Evaluación de resultados y agenda futura, CEDLAS (Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales).

primas). El índice de Gini² promedio en la región cayó de 53,4 en 2002 a 49,9 en 2010,³ y sin embargo, sigue habiendo en la región cifras inadmisibles de pobreza. A finales de 2012 la población de LAC era de unos 575 millones de habitantes, de los que aproximadamente 167 millones eran pobres (28,8%, solo un millón menos que en 2011), y 66 millones se hallaban en situación de extrema pobreza (la misma cifra del año anterior).⁴ El epicentro de esta situación es la profunda desigualdad de partida, que ralentiza y reduce el impacto de los esfuerzos aún insuficientes que se hacen por cumplir los objetivos sociales.⁵

La desigualdad, tanto en su vertiente de resultados (ingresos y riqueza) como de oportunidades, es una realidad lamentable en LAC, un rasgo estructural de la región, una especie de seña de identidad. El hecho es que estas dos desigualdades se retroalimentan y son responsables de la persistencia de núcleos duros de pobreza que se transmiten generación tras generación.⁶

Según la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), en el año 2011, el ingreso del 20% más rico de la población en LAC era 17 veces mayor que el del 20% más pobre, y esa diferencia llegaba a ser de hasta 25 veces mayor en los países con mayor desigualdad.⁷ En 2012, en promedio, el quintil más pobre captó solo el 5 % de los ingresos totales del país con extremos que van desde menos del 4 % (en Bolivia, Honduras, Paraguay y República Dominicana) al 10% (en Uruguay).⁸ Es decir, de cada 100 dólares de ingresos percibidos, 5 llegaron

- 2 El coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad ideada por el estadístico italiano Corrado Gini. Normalmente se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos dentro de un país, pero puede utilizarse para medir cualquier forma de distribución desigual. El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y donde el valor 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno). El índice de Gini es el coeficiente de Gini expresado en porcentaje y es igual al coeficiente de Gini multiplicado por 100.
- 3 Gasparini y Cruces (2012), Pobreza, Desigualdad y Políticas Públicas en América Latina. Evaluación de resultados y agenda futura, CEDLAS (Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales).
- 4 Datos aportados por Alicia Bárcenas, secretaria general de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en días previos a la VII Cumbre entre América Latina y el Caribe (CELAC) y la UE (Unión Europea), celebrada en Santiago de Chile en el mes de enero de 2013; http://internacional.elpais.com/internacional/2013/01/29/actualidad/1359488372_433575.html
- 5 Alicia Bárcena (2012), "Hoy ya no es suficiente crecer para igualar, sino que es fundamental igualar para crecer"; http://www.eclac.org/prensa/noticias/discursossecretaria/6/46776/SeminarioTributacionDesarrollo_27de_abril2012e.pdf
- 6 Véase por ejemplo a Tuñón (2012), "Los vicios de la pobreza estructural"; <http://www.lanacion.com.ar/1532329-los-vicios-de-la-pobreza-estructural>
- 7 "Cepal: la desigualdad es el problema más urgente para América Latina"; <http://www.americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas/cepal-la-desigualdad-es-el-problema-mas-urgente-para-america-latina>
Véase también Bárcenas (2011), "Distribuir riqueza. La pobreza y la desigualdad han disminuido en América Latina en los últimos años, pero aún queda mucho por hacer", Comisión Económica para América Latina (CEPAL), <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2011/03/pdf/Barcena.pdf>

a los más pobres y cerca de 50 a los más ricos. Por otra parte, las verdaderas oportunidades de superación económica están todavía muy determinadas por la raza, el sexo, si se nació en el campo o en la ciudad, o si se cuenta con riqueza por herencia familiar o no.

Las inequidades son un obstáculo para el progreso de los más pobres. Una sociedad móvil es una sociedad en donde todas las personas, sin importar la posición económica en la que nacen, tienen la oportunidad de progresar.⁹ En este sentido, muchos países de LAC se caracterizan por albergar sociedades de baja movilidad, sobre todo en los extremos de la distribución de los ingresos. En México, 48 de cada 100 mexicanos que provienen de hogares del quintil más bajo de la distribución de ingresos se mantienen ahí.¹⁰ En República Dominicana, menos del 2% de la población escaló a un grupo de mayores ingresos durante la década de los años 2000.¹¹

Y es evidente que los sistemas fiscales en el conjunto de LAC han contribuido muy poco a reducir las distintas desigualdades. Según información publicada por la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) en 2009, mientras los impuestos y transferencias reducían la desigualdad de ingresos en 19 puntos Gini en Europa, solo lo hacían en 2 puntos Gini en América Latina.¹² Es decir, en Europa el sistema fiscal cumple en cierta medida con su misión redistributiva, mientras que en el conjunto de países de América Latina es más inefectivo.¹³

En LAC es necesario afinar y afianzar políticas de gasto público “más igualadoras”,¹⁴ es decir, con mayor éxito en lograr una transformación real de

8 CEPAL (2014), Panorama Económico y Social de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, 2013, p.30, <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/52077/PanoramaEconomicoSocial.pdf>

9 <http://www.movilidadsocial.org/content/%C2%BFque-es-movilidad-social>

10 Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY) (2013), Informe de movilidad social en México 2013, http://www.ceey.org.mx/site/files/resumen_ejecutivo_imsn_0.pdf

Véase también para el caso de México a Paes de Barros, Ferreira, Molinas Vega y Saavedra Chanduvi (2009), Measuring Inequality of Opportunities in Latin America and the Caribbean, http://siteresources.worldbank.org/LACEXT/Resources/258553-1222276310889/Book_HOL.pdf y los resultados de la Encuesta ESRU de Movilidad Social 2006 en México; <http://www.movilidadsocial.org/content/resultados-encuesta-esru>

11 Báez y López-Calva (2014), Cuando la prosperidad no es compartida. Los vínculos Débiles entre el Crecimiento y la Equidad en la República Dominicana, Banco Mundial, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSCContentServer/WDSP/IB/2014/03/06/000442464_20140306134338/Ren_dered/PDF/857600v10WP0P10SH0Executive0summary.pdf

12 OCDE (2009); <http://www.oecd.org/dev/americas/perspectivaseconomicasdeamericalatina2009.htm>

13 Cabe destacar, que en algunos países de Latinoamérica y el Caribe, el efecto redistributivo del gasto público social en, por ejemplo, educación y salud tiene mucho mayor impacto redistributivo que las transferencias directas de efectivo.

la vida de las personas más pobres, pero también se requiere profundizar el rol que la política impositiva tiene en el combate de la desigualdad y la pobreza. Hay numerosos indicios que permiten afirmar que el sistema impositivo no siempre acompaña (o más bien entorpece) lo que, aunque mejorable, se ha logrado vía gasto público social en la región. En este sentido es interesante un estudio reciente que concluye que en Brasil y Bolivia la reducción de la pobreza lograda tras las transferencias públicas directas se revierte debido al impacto negativo de los impuestos indirectos.¹⁵ Otro estudio indica en el caso de Bolivia que el índice de Gini se reduce en un 2% cuando se aplican transferencias directas; sin embargo, cuando se añade el efecto de los impuestos indirectos esta reducción es de tan solo del 0,5%.¹⁶

Dicho de otro modo, una estructura tributaria regresiva e inequitativa recrudece la injusta concentración de los ingresos y la riqueza que ya existe en la región, y somete a una mayor presión al gasto público (ya de por sí insuficiente) para revertir esta desigual repartición. Desaprovechar el potencial del sistema tributario en el desarrollo significa subestimar las desigualdades estructurales que manifiesta LAC y sobreestimar el rol del gasto público como mecanismo para abordar la desconcentración de ingresos, riqueza y oportunidades.

2 DIMENSIONES DE LA INJUSTICIA FISCAL EN LATINOMÉRICA Y EL CARIBE

Las élites políticas y económicas de LAC han modelado sistemas fiscales que en general tienen un impacto muy limitado como correctores de desigualdades o que de hecho, contribuyen a su profundización. Superar la desigualdad y la exclusión requiere urgentemente una nueva forma de concebir las finanzas públicas para afrontar las distintas dimensiones de esta injusticia fiscal. Sin menospreciar los desafíos técnicos subyacentes, lo que falta en muchos casos es

14 Alicia Bárcena (2012), "Hoy ya no es suficiente crecer para igualar, sino que es fundamental igualar para crecer"; http://www.eclac.org/prensa/noticias/discursossecretaria/6/46776/SeminarioTributacionyDesarrollo_27de_abril2012e.pdf.

15 Lustig, Pessino y Scott (2013), The impact of taxes and social spending on inequality and poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: an overview, pág. 10, figura 2. CEQ Working Paper No. 13.

El resumen en español está disponible en: http://www.commitmentoequity.org/publications_files/Latin%20America/CEQWPNo13%20Resumen%20Ago%202013.pdf

16 Coello Cremades y Fernández Cervantes (2013) citando a Paz Arauco, Gray Molina, Jiménez Pozo y Yáñez Aguilar (2012), Política Fiscal y Equidad de Género en Bolivia: Análisis y Propuesta para la Construcción del Pacto Fiscal hacia el Vivir Bien, ONU Mujeres, La Paz, Septiembre 2013.

El mismo resultado se presenta en Lustig, Pessino y Scott (2013), The impact of taxes and social spending on inequality and poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: an overview, pág. 9, Tabla 1. CEQ Working Paper No.13.

valentía política para encararlos con determinación.

INSUFICIENCIA RECAUDATORIA E INSOSTENIBILIDAD

Cuadro 1. Dimensiones generales de la injusticia fiscal en LAC

- Insuficiencia recaudatoria e insostenibilidad: en general, se recauda menos del potencial y existe una fuerte dependencia de fuentes de ingresos públicos inestables, poco predecibles y social y medioambiental insostenibles.
- Regresividad del sistema impositivo y desequilibrio en las aportaciones de las distintas actividades y agentes económicos: que se manifiesta en una mayor presión impositiva¹⁷ efectiva¹⁸ sobre salarios y consumo que sobre la renta y la riqueza.
- Inefectividad para promover el progreso económico digno y sostenible, y la movilidad social ascendente de la mayoría de la población: las políticas sociales son aún insuficientes para combatir desigualdades estructurales derivadas de la exclusión y discriminación. Además, la fiscalidad en LAC es funcional a modelos de crecimiento basados en la exportación de hidrocarburos y materias primas que dejan rezagados y desplazan a otros sectores económicos, y no promueve una formalización ajustada a las condiciones laborales y de vida de muchos trabajadores y trabajadoras pobres.
- La política fiscal suele reproducir visiones tradicionales del rol de la mujer en la sociedad reforzando así las brechas de género existentes.
- Elevada propensión a la evasión y elusión fiscal: apuntalada por la inoperancia e insuficiencia de los mecanismos de control internos de las administraciones tributarias, y reforzada por los vacíos de la regulación internacional, tratados internacionales perjudiciales, la opacidad del sistema financiero y la ausencia de mecanismos integrales de cooperación y coordinación fiscal a escala regional o subregional.
- Débil institucionalidad y representatividad: que se manifiesta en la persistente corrupción, una pobre rendición de cuentas a todos los niveles, falta de transparencia en la planificación y ejecución de las políticas fiscales, y baja cultura tributaria.

Fuente: Elaboración propia.

17 En este concepto no se incluyen las aportaciones a la seguridad social ni ingresos públicos no tributarios como por ejemplo, tasas, multas, ingresos por la venta de los bienes producidos por las empresas públicas, regalías, permisos o licencias de explotación de recursos naturales, etc. Es decir, no se incluyen los ingresos públicos que se obtienen como contraprestación a un servicio público (derechos), del pago por el uso o explotación de bienes del dominio público o privado (productos), o de la aplicación de multas y recargos (aprovechamientos).

18 Después de exoneraciones o rebajas impositivas.

A pesar del reciente aumento de la presión impositiva en LAC,^{19,20} en general, la recaudación final de los países no se aproxima a la que potencialmente podría ser dada la estructura y el potencial productivo e industrial de dichos países y, sobre todo, dadas las significativas necesidades y brechas sociales.

Considerando el nivel de ingreso per cápita, México tenía en el periodo 2007-2009 una brecha de recaudación impositiva estimada de 11,5 puntos del Producto Interno Bruto (PIB) y Guatemala de 7 puntos del PIB.²¹ De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) el potencial de recaudación de Paraguay en el año 2009 era equivalente al 21,8% del PIB. Sin embargo, la recaudación ese año sólo llegó al 13,5% del PIB (15% si se incluyen las contribuciones a la seguridad social).²² En general, los presupuestos públicos de los países de la región dependen en una magnitud importante de ingresos tributarios y no tributarios²³ derivados de la explotación de recursos naturales. Estimaciones señalan que Trinidad y Tobago es el país latinoamericano que muestra el mayor grado de dependencia fiscal respecto de los recursos naturales, con una participación relativa de 45,8% de los ingresos totales durante el trienio 2009-2011. Le siguen Venezuela con 40% de dependencia, Ecuador (34,5%), México (32,5%), Bolivia (29,9%), Chile (17,3%), Colombia (16,2%), Argentina (13,5%) y Perú (9,3%).²⁴ Cabe resaltar que en el caso de Bolivia, la renta petrolera total generada por impuestos, participaciones de YPF²⁵ y regalías en manos del Estado creció un 619% entre el periodo 2001-2005

19 “La carga o presión impositiva (que no incluye aportaciones a la seguridad social ni ingresos públicos no tributarios) ha aumentado más en los países latinoamericanos y caribeños que en ninguna otra región del mundo: aproximadamente 2,7 puntos del PIB desde comienzos de la década de 1990 hasta la segunda mitad de la década de 2000”; véase gráfico 1.4 en Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2013), *Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo*, <http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/publicacion-dia,3185.html?id=2013>. Cabe señalar que en este documento, la presión fiscal, a diferencia de la presión impositiva, es un concepto más amplio que incluye contribuciones a la seguridad y otros ingresos no tributarios como las regalías o licencias de explotación de recursos naturales.

20 Véase un detalle sobre las presiones fiscales y tributarias de LAC en Rebossio (2013); “Los países latinoamericanos donde se pagan más y menos impuestos”; <http://blogs.elpais.com/economico/2013/03/los-paises-latinoamericanos-donde-se-pagan-mas-y-menos-impuestos.html>

21 Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2013), *Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo*, <http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/publicacion-dia,3185.html?id=2013>, gráfico 1.2.

22 Rodríguez (2011) citando a FMI, *Análisis del sistema tributario en el Paraguay y Potencial de recaudación. Proyecto Alianza Ciudadana para la Transparencia y el Desarrollo Paraguay, Decidamos - Campaña por la Expresión Ciudadana- y Centro de Documentación y Estudios (CDE)*.

23 Los ingresos no tributarios se refieren a aportaciones a la seguridad social e ingresos públicos que se obtienen por rentas por exportaciones, como contraprestación a un servicio público (derechos), del pago por el uso o explotación de bienes del dominio público o privado (productos), o de la aplicación de multas y recargos (aprovechamientos).

24 Véase CEPAL (2013), *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe. Reformas tributarias y renovación del pacto fiscal*, págs. 16-18, <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/49276/PanoramaFiscaldeALC.pdf>

y 2006-2012.²⁶

Aunque no en todos los casos, esta dependencia suele desmotivar los intentos que tanto a nivel nacional y sobre todo a nivel subnacional se podrían realizar por aumentar significativamente los ingresos públicos provenientes de los impuestos (pereza fiscal).²⁷ México por ejemplo, exhibe la menor presión impositiva de LAC (en torno al 10% del PIB, y es uno de los países en los que ha ido cayendo estos últimos años) pero un tercio de los ingresos públicos provienen de PEMEX (agencia estatal de Petróleos Mexicanos).²⁸ Hay analistas que señalan que las transferencias de recursos fiscales del Gobierno Federal a las haciendas públicas locales en México han hecho que los gobiernos locales eviten hacer esfuerzos fiscales en sus respectivas jurisdicciones para incrementar la recaudación de ingresos propios. De esta manera, evitan cargar con el coste político y electoral de imponer nuevas contribuciones o incrementar las tasas de los impuestos existentes. En el año 2010, de cada 100 pesos²⁹ que obtenían las entidades federativas mexicanas, casi 79 pesos provenían del gobierno central.³⁰ En el caso de Paraguay ocurre algo similar, los ingresos provenientes de las hidroeléctricas de Itaipú y Yacyretá (que representaron en promedio cerca del 63% de los ingresos no tributarios entre 1998-2007), parecen estar detrás de la desidia por incrementar la recaudación a nivel municipal³¹ mediante un impuesto mejorado a la tenencia de la tierra; lo que podría ser clave para afrontar las enormes necesidades de la población campesina en las zonas rurales y que, además, podría contribuir a desconcentrar la tenencia de la tierra.^{32,33}

La “pereza fiscal” afecta la financiación sostenible de programas e

25 Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos.

26 Informe de Gestión 2012, Presidente Evo Morales Ayma, lámina 108; <http://comunicacion.presidencia.gob.bo/docprensa/pdf/20130124-15-33-48.pdf>

27 Aunque sigue habiendo un espacio de mejora, en los años recientes, algunos países de LAC han incrementado la presión tributaria sobre las actividades extractivas.

28 CEPAL (2013), Panorama fiscal de América Latina y el Caribe. Reformas tributarias y renovación del pacto fiscal, Cuadro 1.2 pág. 16; Mayoral Jiménez (2010), “El presupuesto descansa en Pemex”; <http://www.cnnexpansion.com/presupuesto-2011/2010/09/12/pemex-impuestos-presupuesto-gravamen>

29 100 pesos mexicanos son equivalentes a 7,53 dólares según tipo de cambio del día 12 de marzo de 2014; <http://www.cambiodolar.mx/>

30 Reyes Tépac M. (2012); La deuda pública de las entidades federativas explicada desde la perspectiva del federalismo fiscal mexicano, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis. Subdirección de Análisis Económico, pág. 8, <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SAE-ISS-17-12.pdf>

31 Por ley, estos ingresos se encuentran destinados principalmente a gasto de inversión de capital (activos) en los municipios, véase “Transparencia en Royalties”; <http://www.transparenciaenroyalties.org.py/V3/faqs>

32 Véase Itriago (2012a); Justicia tributaria para la población campesina paraguaya, págs. 18-22, Oxfam, <http://www.oxfam.org/es/crece/policy/justicia-tributaria-para-la-poblaci%C3%B3n-campesina-paraguaya>

33 “El irrisorio impuesto inmobiliario actual no contribuye al desarrollo del país”; <http://iberoamerica.net/paraguay/prensa-generalista/abc.com.py/20130708/noticia.html?id=12n10P2>

inversiones sociales no sólo porque los ingresos públicos de algunos países de LAC son muy dependientes de precios internacionales fluctuantes,³⁴ insuficientemente predecibles y difíciles de gestionar, sino también por el previsible agotamiento de reservas de recursos no renovables. Esto sin contar con el impacto sobre la sostenibilidad social y medio ambiental que supone seguir dependiendo económicamente de la extracción indiscriminada de ciertos recursos naturales.³⁵ En Bolivia, la reciente reforma integral de pensiones (Ley 065 de diciembre de 2010), crea el régimen no contributivo.³⁶ A dicho régimen se incorpora la denominada “Renta Universal de Vejez” (previamente denominada Renta Dignidad³⁷). Esto supone sin duda un avance hacia la universalización de derechos y beneficia a una gran parte de la población boliviana, en gran parte mujeres que cuentan con un empleo informal o se dedican al trabajo doméstico no remunerado.³⁸ Sin embargo, una de sus debilidades³⁹ deriva precisamente de la dependencia de su financiación a través del IDH (Impuesto Directo a los Hidrocarburos);⁴⁰ lo que supone cierta vulnerabilidad ante los vaivenes de los precios internacionales⁴¹ y el posible agotamiento de reservas de hidrocarburos.⁴²

Por otra parte, la insuficiencia de recursos fiscales, derivada en parte de la baja presión tributaria, tiene un elevado coste social cuando se tiene que recurrir al endeudamiento externo para cumplir con los compromisos o déficits

-
- 34 Sobre los impactos redistributivos de la volatilidad véase Capítulo 1 en CEPAL (2010); Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010, <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/40253/P40253.xml&xsl=/de/tpl/p9f.xsl&base=/tpl-i/top-bottom.xsl>
- 35 Véase Itriago (2009), Contra la “Maldición” de los Recursos Naturales. Como pueden y deben beneficiarse las personas pobres de la renta de las extractivas. Oxfam, <http://www.oxfamintermon.org/es/documentos/20/01/10/contra-maldicion-de-recursos-naturales-como-pueden-deben-beneficiarse-personas-p>
- 36 http://www.economiayfinanzas.gob.bo/index.php?opcion=com_contenido&ver=contenido&id=3056&id_item&seccion=306&categoria=446
- 37 Es un pago de por vida no heredable para todas las bolivianas y bolivianos a partir de los 60 años de edad que viven en el país; http://www.aps.gob.bo/Comunicacion/Publicaciones/La%20Renta%20Dignidad%20y%20Gastos%20Funerales/fil_es/cartilla.pdf
- 38 Véase Coello Cremades y Fernández Cervantes (2013). Política Fiscal y Equidad de Género en Bolivia: Análisis y Propuesta para la Construcción del Pacto Fiscal hacia el Vivir Bien, ONU Mujeres, La Paz, Septiembre 2013. En dicho informe, se realiza un análisis detallado del sistema tributario boliviano vigente desde una perspectiva de género.
- 39 *Ibid.*
- 40 Para el año 2012, del total de ingresos por IDH, los gobiernos municipales recibieron el 35,3%, la renta dignidad el 25,6%, el Estado central (Tesoro General del Estado) el 18,3%, los gobiernos departamentales el 10,1%, la universidad pública el 7%, quedando el restante para el fondo indígena (3,5%) y el fondo de educación cívica; Véase Martínez Céspedes e Inch S. (2012); A siete años del IDH ¿en qué se gastan los recursos?, Fundación Jubileo.
- 41 Véase: CEDLA (Centro de Estudios para el desarrollo laboral y agrario) ; “Por baja del IDH, gobierno usa otro fondo para Renta Dignidad”; <http://plataformaenergetica.org/content/30806>
- 42 Para mayor comprensión sobre el tema de reservas bolivianas de gas que se agotan véase Velásquez G. (2013), Situación de los Hidrocarburos en Bolivia, Serie Debate Público No.27, Fundación Jubileo, <http://www.jubileobolivia.org.bo/publicaciones/revistas-especializadas/item/255-situacion-de-los-hidrocarburos.html>

presupuestarios. La experiencia en este sentido ha revelado que las condiciones para acceder a la financiación internacional impuestas por los prestamistas con frecuencia han limitado el margen de maniobra de muchos países latino-caribeños para definir sus propias políticas de protección social y de desarrollo.⁴³

REGRESIVIDAD DEL SISTEMA IMPOSITIVO Y DESEQUILIBRIO EN LAS APORTACIONES DE LAS DISTINTAS ACTIVIDADES Y AGENTES ECONÓMICOS

Detrás de la insuficiente recaudación hay otros dos problemas de serias connotaciones: el sesgo hacia los impuestos indirectos, y el desequilibrio en el esfuerzo fiscal que asumen los distintos actores económicos (individuos, empresas y sectores de actividad). Ambas situaciones son vías que agravan la desigualdad de partida existente.

Cuadro 2: Política tributaria que profundiza desigualdades

Un rasgo del modelo socioeconómico de República Dominicana es que pese a los altos niveles de crecimiento económico no consigue reducir significativamente la pobreza y la desigualdad. De acuerdo con la CEPAL, en 2012, el quintil de población más pobre captaba solo el 4% de los ingresos del país mientras que el quintil de población más rica captaba el 50,8%, prácticamente la misma participación en el ingreso total de ambos quintiles que en 2002.⁴⁴

La estructura tributaria, la mala calidad de las políticas públicas y la falta de financiación de áreas prioritarias para el desarrollo, son causas de este mal resultado.

En 2012, la estructura tributaria de República Dominicana se basaba en un 64% en impuestos al consumo y al comercio exterior, es decir impuestos indirectos, y solo un 36% en impuestos a la renta y patrimonio.⁴⁵ La reciente reforma tributaria (2013) no ha hecho sino empeorar las cosas.

CONTINUA EN LA PÁGINA SIGUIENTE

-
- 43 Véase para el caso de Centroamérica a Colino Cámara, Álvarez de Gienfuegos, Parrado Díez y del Pino Matute (2007), Avances y Obstáculos en el Fortalecimiento del Estado en Centroamérica y República Dominicana. Un análisis de la capacidad institucional, la reforma de la Administración y la gestión pública. Instituto Nacional de Administración Pública 2007, http://bci.inap.es/alfresco_file/5d0e305b-4670-4ae5-8827-445904d184c2
- 44 CEPAL (2013), Panorama Social de América Latina 2013, Cuadro 3 en pág. 23; <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/51769/PanoramaSocial2013.pdf>
- 45 Datos agregados del Ministerio de Hacienda de República Dominicana http://hacienda.gov.do/politica_legislacion_tributaria/ingresos%20fiscales/ingresos%20anuales/INGRESOS%20FI SCALES%201990-2012.xls

Cuadro 2: Política tributaria que profundiza desigualdades

Con la reforma de 2013, los impuestos sobre bienes y servicios serán responsables del 58,2% del aumento de la recaudación previsto; un resultado asociado al incremento programado en la tasa aplicada del ITBIS (Impuesto sobre Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios) para bienes de consumo masivo previamente exentos.⁴⁶ Los impuestos directos explicarán solo el 27% del incremento de la recaudación, lo que unido a las exenciones y bonificaciones (gasto tributario⁴⁷) que benefician a actividades específicas, profundiza las inequidades del sistema tributario dominicano.

El gasto tributario para 2014 será equivalente a 6,6% del PIB. Aproximadamente, el 3,6% del PIB corresponderá a las exenciones al ITBIS. Sin embargo, cuando se excluyan del análisis las exenciones que benefician a los hogares y se imputen los gastos tributarios a actividades específicas, éste se ubicará en el 3,4% del PIB. De ese total, el 25% beneficiará al sector de zonas francas y el 21% al sector energía.⁴⁸

Por otra parte, el gran número de leyes que crean fuertes rigideces presupuestarias pero que no se cumplen, creando problemas de legalidad, así como la baja calidad del gasto, justificadamente deslegitiman y restan credibilidad a las instituciones públicas y por ende, a los intentos del gobierno dominicano de obtener más recursos para el financiamiento del desarrollo y la reducción de las desigualdades.⁴⁹

Fuente: Rosa María Cañete Alonso (Directora de Oxfam en República Dominicana) en base a CEPAL (2013), Ministerio de Hacienda de República Dominicana y Movimiento Justicia Fiscal (2013).

Sesgo de la imposición sobre el consumo

Más de la mitad de la recaudación de Latinoamérica y el Caribe proviene de gravar el consumo.⁵⁰ De hecho, el IVA (impuesto al valor añadido) es el único impuesto cuyas tasas nominales promedio han subido en la región en la última década.⁵¹ Tras un fuerte crecimiento durante los últimos veinte años, los impuestos generales al consumo (principalmente el IVA y los impuestos

46 Movimiento Justicia Fiscal (2013); “ El presupuesto de 2014 y la situación fiscal de República Dominicana”, <http://justiciafiscal.com/2013/01/el-presupuesto-de-2014-y-la-situacion-fiscal-de-republica-dominicana-2/#more-905>

47 El gasto tributario del Estado es todo tipo de tratamiento preferencial que beneficia a un sector específico, región o grupo de contribuyentes.

48 Movimiento Justicia Fiscal (2013); “ El presupuesto de 2014 y la situación fiscal de República Dominicana”, <http://justiciafiscal.com/2013/01/el-presupuesto-de-2014-y-la-situacion-fiscal-de-republica-dominicana-2/#more-905>

49 *Ibíd.*

50 Este dato puede ser un tanto mayor, dado que dicha cifra se obtiene de una publicación donde el total de la recaudación tributaria incluye otros ingresos públicos como las contribuciones a la seguridad. Véase OCDE, CEPAL y CIAT (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias) (2012), *Estadísticas Tributarias de América Latina*, pág. 22.

51 Banco Interamericano de Desarrollo (IDB) (2013), *Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo*, <http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/publicacion-dia,3185.html?pid=2013>

generales sobre las ventas) representaron el 34,7% de los ingresos tributarios en una muestra de 15 países de LAC en 2010 (frente al 20,5% en los países de la OCDE). Al mismo tiempo, la proporción de los impuestos específicos al consumo (como los impuestos selectivos y los impuestos sobre el comercio internacional) fue del 16,5% del total de ingresos tributarios mientras que en la OCDE estuvo en torno al 10,8%.⁵² Por su parte, los impuestos sobre la renta y las utilidades representaron en promedio el 25,5% de la recaudación en el mismo conjunto de países de LAC, frente al 33,2% en la OCDE.⁵³

De manera general, los sistemas basados en la imposición indirecta sobre el consumo son más regresivos y más inequitativos puesto que éstos se aplican independientemente del volumen de ingresos, nivel de renta o capacidad de pago de los contribuyentes, y la población relativamente más pobre destina una mayor porción de sus ingresos al consumo que la población relativamente más rica.⁵⁴ El grado de regresividad de impuestos indirectos como el IVA depende de varios factores, como por ejemplo, si están exonerados bienes y servicios consumidos por los segmentos más pobres, de qué medida de bienestar sea utilizada en la medición (si se utiliza el consumo⁵⁵ o el ingreso para medir la incidencia de impuestos) y también de los patrones de consumo de los más pobres (por ejemplo, si las familias consumen lo que ellas mismas cultivan). En este sentido, estimaciones derivadas de un estudio realizado en 2011 indican que si se usa el ingreso como base, el IVA es regresivo en países como Ecuador, Guatemala o Paraguay. Cuando se toma como base el consumo, el IVA es progresivo en Ecuador y Guatemala, pero se mantiene regresivo en Paraguay, mientras que el IVA sin exenciones es regresivo también para Guatemala.⁵⁶

52 OCDE, CEPAL y CIAT (2012). Estadísticas Tributarias de América Latina.

53 OCDE, CEPAL y CIAT (2012), Estadísticas Tributarias de América Latina, pág. 22. Cabe señalar que los ingresos provenientes de impuestos directos pueden estar ligeramente sobreestimados, ya que en esta publicación las cargas de la seguridad social son consideradas "impuestos". Véase: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/ofilac/noticias/paginas/2/45832/P45832.xml&xsl=/ofilac/tpl/p18f.xsl&base=/ofilac/tpl/top-bottom.xml>

54 La demanda de consumo depende del volumen de la renta. Cuando las rentas son muy bajas existe cierta demanda de consumo, lo que se llama "consumo autónomo" ya que incluso el que no tiene nada tiene que consumir algo para sobrevivir. A partir de ahí, cuanto mayor sea la renta, mayor será el consumo; la función de consumo es creciente con la renta. Pero también crecerá el ahorro; cuanto más rica sea una sociedad, mayor proporción de sus rentas podrá destinar al ahorro. Es de esperar que las familias de rentas altas ahorren una proporción mayor de su renta mientras que las familias que obtienen una renta baja necesitan consumir aun más de lo que ganan. El porcentaje que representa el consumo sobre el total de la renta se hace cada vez menor cuando ésta aumenta. Llamaremos propensión media al consumo a ese porcentaje; la propensión media al consumo es decreciente.

55 En el tiempo, el consumo se distribuye de forma menos desigual que el ingreso, debido a la propensión media al consumo. Véase la Nota anterior.

56 Jorratt (2011), Evaluando la equidad vertical y horizontal en el impuesto al valor agregado y el impuesto a la renta: el impacto de reformas tributarias potenciales. Los casos del Ecuador, Guatemala y el Paraguay, CEPAL, <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/44151/P44151.xml&xsl=/de/tpl/p9f.xsl&base=/de/tpl-i/top-bottom.xslt>
Cabe señalar que en el caso de Ecuador, la principal fuente de información utilizada por el estudio

Beneficios fiscales que refuerzan el poder de las élites

La escasa aportación de los impuestos directos se explica por las exoneraciones e incentivos fiscales⁵⁷ para promover inversión nacional y sobre todo extranjera, y por la nula tributación de las rentas no salariales o del capital⁵⁸, y del capital inmobiliario.⁵⁹ Es vox populi que las élites económicas y políticas han ejercido su influencia en el diseño de los sistemas fiscales injustos vigentes en LAC y se han visto muy favorecidas por estas costumbres clientelares.⁶⁰ De ahí la dificultad para desmantelar estos privilegios una vez establecidos.

para evaluar la equidad del IVA fue la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares Urbanos (ENIGHU), del año 2003, llevada a cabo por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). En el caso de Guatemala, la principal fuente de información usada para evaluar la equidad del IVA fue la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI), llevada a cabo por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de Guatemala entre Marzo y Septiembre de 2006. Y en el caso de Paraguay, la fuente de información usada para evaluar la equidad del IVA fue la Encuesta de Presupuestos Familiares 2005-2006, ejecutada por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), entre julio de 2005 y junio de 2006.

57 Véase Itriago (2011), Dueños del desarrollo. Impuestos para combatir la pobreza, págs. 16-17, Oxfam, <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/tr-owning-development-domestic-resources-tax-260911-es.pdf>

58 Colocaciones financieras, intereses de títulos públicos, beneficios de fondos de inversión, ganancias de capital en bienes inmuebles y acciones, etc. Las colocaciones financieras son fondos hechos en la banca a plazo, desde siete días a más de un año, con intereses superiores a los de las cuentas de ahorro.

59 "(...) se observa la existencia de generosos tratamientos preferenciales que reciben las rentas de capital (...) en la gran mayoría de los países de la región, las que o bien están totalmente exentas o están sujetas a tasas efectivas sumamente reducidas (...)"; Véase Gómez S. J.C., Jiménez J.P y D. Rossignolo (2012), Imposición a la renta personal y equidad en América Latina: Nuevos desafíos, CEPAL, http://www.eclac.org/de/publicaciones/xml/9/46529/SERIE_MD_119.pdf.

Véase también al BID (2013), Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo, gráfico 1.9 (El sesgo antilaboral de los impuestos: razón de las cargas tributarias del trabajo y del capital), <http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/publicacion-dia,3185.html?id=2013>

60 Para cuestiones asociadas a la influencia de las élites en la configuración de sistemas tributarios véase por ejemplo a Martín y Scartascini (2011), Why Don't We Tax the Rich? Inequality, Legislative Malapportionment, and Personal Income Taxation around the World, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), http://www.iadb.org/en/research-and-data/publication-details,3169.html?pub_id=IDB-WP-282; <http://www.conditintosacentos.com/desigualdad-instituciones-politicas-y-redistribucion-resolviendo-el-enigma/>

El estudio incluye a 17 países de Latinoamérica y el Caribe. Véase el gráfico sobre desigualdad en la representación política versus Impuestos a la Renta Personal como porcentaje del PIB en el siguiente link: <http://www.iadb.org/es/noticias/articulos/2011-12-02/representacion-politica-desigual-e-impuestos,9710.html>

Cuadro 3. Beneficios fiscales para el sector extractivo

En Perú, el impuesto sobre las ganancias es la principal carga tributaria para las empresas mineras, fijado en un 30%. Sin embargo, estas empresas reciben cuantiosos incentivos tributarios y pueden beneficiarse de generosas normas de depreciación y reinversión de utilidades, lo que reduce significativamente la aportación efectiva que estas empresas hacen al fisco. Además, Perú no cobró regalías sobre los minerales hasta junio de 2004, cuando se aprobó la Ley de Regalías. A pesar de esta ley, la mayoría de las empresas mineras de mayor tamaño arguyen la cláusula de estabilidad tributaria para no pagar.^{61,62, 63}

Ollanta Humala, dos meses después de asumir la presidencia de Perú en el año 2011, aprobó un nuevo régimen tributario a la actividad minera⁶⁴ que en teoría iba a permitir una recaudación adicional de 3.000 millones de soles anuales (aproximadamente 1.200 millones de dólares). Sin embargo, después de una serie de deducciones, los 3.000 millones esperados de incremento en la recaudación quedaron en poco menos de 1.000 millones de soles.⁶⁵

Algo similar ocurre en Honduras. En 2007, el sector minero de dicho país reportó ingresos brutos por valor de 198 millones de dólares, sin embargo, tan solo contribuyó con 283.000 dólares en regalías, licencias y derechos en conjunto: es decir, aportó al fisco apenas el 0.1% de los ingresos brutos del sector.⁶⁶

Fuente: Elaboración propia en base a Christian Aid (2012), Presidencia de la República de Perú (2011), Monge (2011), Salazar 2010, Christian Aid (2009) y Atienza e Itriago (2008).

En la práctica, esto resulta en una paradoja. Los gobiernos de LAC suelen promover inversiones que generan beneficios privados sustentados en el grado de sacrificio fiscal (a través de las exoneraciones y facilidades fiscales).⁶⁷ Sacrificio que terminan asumiendo los sectores vulnerables de la población que más necesitan de bienes y servicios públicos bien dotados y financiados con recursos públicos que no alcanzan. Además, los beneficios fiscales “a medida” complican los códigos tributarios entorpeciendo la gestión de la recaudación por parte de las administraciones tributarias y restando así más recursos.⁶⁸

61 Christian Aid (2012), El Escándalo de la Desigualdad en América Latina y el Caribe, pág.48, <http://www.christianaid.org.uk/images/scandal-of-inequality-latin-america-and-caribbean-spanish.pdf>

62 Salazar 2010, “MINERÍA-PERÚ: Negocio millonario y exonerado de impuestos”; <http://www.ipsnoticias.net/2010/01/mineria-peru-negocio-millonario-y-exonerado-de-impuestos/>

63 Véase Atienza e Itriago (2008), Letra pequeña, grandes abusos. Por qué los contratos petroleros en América Latina son un obstáculo para el desarrollo, págs. 17-18, Intermón Oxfam.

64 <http://www.presidencia.gob.pe/jefe-de-estado-promulgo-tres-leyes-tributarias-mineras>

65 Véase Presidencia de la República de Perú (2011) “Jefe de Estado promulgó tres leyes tributarias mineras”, <http://www.presidencia.gob.pe/jefe-de-estado-promulgo-tres-leyes-tributarias-mineras> y Monge (2011), “Sobre el acuerdo con los mineros: ¿Total, cuánto es? ¿Y a quién va?”; <http://www.conades.org.pe/index.php?pg=2>

66 Christian Aid (2009), Socavando a los pobres: reformas tributarias mineras en América Latina, pág.1.

67 Tal y como sugieren Jiménez, Gómez Sabaíni y Podestá (2010), Evasión y equidad en América Latina, CEPAL, http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/38398/Evasi%C3%B3n_y_equidad_fiscal_16-04-10_con_portada.pdf.

68 “(...) estos regímenes facilitan todo tipo de operaciones de evasión y elusión por parte de empresas relacionadas, integrantes de un mismo grupo económico. La existencia de empresas exoneradas de impuestos siempre permite que se traspasen utilidades hacia ellas de otras empresas del

Además, este sacrificio fiscal no suele ir acompañado de garantías suficientes para asegurar que dichas inversiones tengan efectos positivos en otros terrenos como la transferencia de tecnología o la generación de una masa suficiente de empleo decente⁶⁹, que en definitiva son algunas de las claves del desarrollo.⁷⁰ Con lo cual, el gasto tributario producto de dicho sacrificio fiscal es tan solo sacrificio de muchos a costa de privilegios para unos pocos.

Existen estimaciones de gasto tributario que llegan hasta el 8% del PIB de algunos países.⁷¹ Países como Nicaragua y Guatemala encabezan el ranking de mayores niveles de gasto tributario de la región. En Nicaragua, en 2008, se dejaron de ingresar por exoneraciones 415,6 millones de dólares: un 40% más que el presupuesto del Ministerio de Salud de ese año en uno de los países más pobres de la región.⁷² En el año 2010, se estima que el gasto tributario en dicho país ascendió a una cifra cercana a los 500 millones de dólares, equivalente al 42% del total de impuestos recaudados durante ese año.⁷³ Recursos perdidos que impiden que este país pueda efectuar las inversiones necesarias en capital humano e infraestructura básica, que son prerrequisitos y elementos fundamentales del desarrollo.⁷⁴

Claramente, los privilegios tributarios que se otorgan a los segmentos más ricos (bien sea por políticas deliberadas que mantienen relativamente baja la imposición sobre algunos sectores muy lucrativos o por los beneficios fiscales)⁷⁵

mismo grupo económico a través de operaciones de precios de transferencia o subcapitalización, o se creen derechos a devolución de créditos fiscales de IVA por operaciones ficticias (...); Véase, Acevedo (2012), "El gasto tributario y la evasión: dos enfermedades crónicas y degenerativas del sistema tributario", <http://www.canal15.com.ni/videos/36487>

69 Según la OIT el trabajo decente resume las aspiraciones de la gente durante su vida laboral. Significa contar con oportunidades de un trabajo que sea productivo y que produzca un ingreso digno, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración a la sociedad, libertad para que la gente exprese sus opiniones, organización y participación en las decisiones que afectan sus vidas, e igualdad de oportunidad y trato para todas las mujeres y hombres.

70 No existen evidencias concluyentes acerca de la eficacia de ciertos incentivos fiscales en el fomento de inversiones de alto valor agregado ni de su impacto en el desarrollo. Véase Keen and Simone (2004) citado en Itriago (2011), *Dueños del desarrollo. Impuestos para combatir la pobreza*, pág. 36, Oxfam, <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/rr-owning-development-domestic-resources-tax-260911-es.pdf>

71 Itriago (2011), *Dueños del desarrollo. Impuestos para combatir la pobreza*, págs. 35-37, Oxfam, <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/rr-owning-development-domestic-resources-tax-260911-es.pdf>

72 *Ibid.*

73 Acevedo (2012), "El gasto tributario y la evasión: dos enfermedades crónicas y degenerativas del sistema tributario", <http://www.canal15.com.ni/videos/36487>

74 *Ibid.*

75 Jiménez, Gómez Sabaini y Podestá (2010), *Evasión y equidad en América Latina*, CEPAL, http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/38398/Evasi%C3%B3n_y_equidad_final_16-04-10_con_portada.pdf

sin las debidas compensaciones para los segmentos más pobres, limitan aún más el uso del sistema fiscal para corregir la mala distribución de la renta y la riqueza de una forma directa.

En países como Argentina, Bolivia, Brasil, México, Perú y Uruguay, el impacto redistributivo de los impuestos directos es bajo, a pesar de ser progresivos.⁷⁶

Sesgo de la imposición sobre el salario

La escasa imposición sobre la renta no salarial y la proliferación de beneficios fiscales de los que disfrutaban los dueños del capital terminan afectando a las rentas del trabajo (salarios) –donde se concentran las contribuciones de la clase media-, produciéndose un sesgo en contra de los trabajadores asalariados en las estructuras tributarias de la región. De lo poco que se recauda por impuestos a la renta personal, la mayor parte proviene de los salarios de la clase media.⁷⁷ Además, las tasas de aportación efectiva de las empresas (después de exoneraciones y demás beneficios fiscales) en muchos casos es menor que la de los trabajadores asalariados.

Según algunas estimaciones,⁷⁸ la suma de las tasas nominales que gravan las rentas del trabajo y de las aportaciones a la seguridad social son mayores que las tasas nominales al capital, y también las tasas efectivas de tributación del trabajo son más altas que las del capital en casi todos los (pocos) países en los que la información disponible permite hacer estos cálculos. En Brasil, Colombia, Guatemala y Venezuela los ingresos de los asalariados tienen tasas efectivas de tributación que ascienden a aproximadamente el doble de las que se aplican a las ganancias del sector empresarial.⁷⁹ En Nicaragua el tipo nominal que grava a las empresas es del 30%. Sin embargo, la tasa efectiva es extremadamente baja (de apenas el 2%), debido, entre otras cosas, al conjunto de exoneraciones subjetivas otorgadas a sectores enteros de la economía, en los que son dominantes las empresas más grandes y rentables del país.⁸⁰

76 Véase Lustig, Pessino y Scott (2013), The impact of taxes and social spending on inequality and poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: an overview. La figura 1 en la página 8 y la tabla 1 en la página 9 confirman la afirmación.

77 Jiménez, Gómez Sabaini y Podestá (2010), Evasión y equidad en América Latina, CEPAL, http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/38398/Evasi%C3%B3n_y_equidad_final_16-04-10_con_portada.pdf

78 BID (2013), Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo, gráfico 1.9 (El sesgo antilaboral de los impuestos: razón de las cargas tributarias del trabajo y del capital), <http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/publicacion-dia,3185.html?id=2013>

79 *Ibid.*

80 Acevedo (2012), “El gasto tributario y la evasión: dos enfermedades crónicas y degenerativas del sistema tributario”, <http://www.canal15.com.ni/videos/36487>

Cuadro 4. Fiscalidad que empeora la distribución del ingreso entre asalariados y empresarios

“...En Colombia, quienes defienden la reciente reforma tributaria no se pronuncian acerca del empeoramiento de la distribución funcional del ingreso (*ésta se refiere a cómo se distribuye el ingreso nacional entre trabajo y capital*) que ella provocará...”

Stefano Farné, Director del Observatorio del Mercado Laboral, U. Externado.⁸¹

Según algunos analistas, debido a la reforma tributaria que empezó a regir en 2013, las empresas colombianas dejarán de pagar 6 billones de pesos colombianos (aproximadamente 2.940 millones de dólares⁸², 13,5 puntos porcentuales de los aportes parafiscales⁸³) destinados a financiar el ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar), el SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje) y la salud de sus empleados— que, en todo o en parte, terminarán pagando los asalariados de la clase media a través de una mayor imposición de sus rentas.^{84,85}

Además, al parecer, éstos no serán los únicos beneficios fiscales de los cuales disfrutarán las empresas ya que de acuerdo a informes del MFMP (Marco Fiscal de Mediano Plazo)⁸⁶, en 2012 las compañías contribuyentes gozaron de 3,4 billones de pesos colombianos (aproximadamente 1670 millones de dólares) entre rentas exentas, descuentos y deducciones tributarias.⁸⁷ Por lo tanto, “en adelante los trabajadores de clase media se harán cargo de la salud del personal de las empresas del país, pero si pierden su empleo no tendrán derecho a ser atendidos por una EPS (Empresa Promotora de Salud)⁸⁸, a menos que paguen de su propio bolsillo la seguridad social”.^{89,90}

En Nicaragua la propuesta de Reforma de la Alianza Tributaria⁹¹ aboga por incluir al conjunto de las rentas (salariales y no salariales) del contribuyente residente en una sola base, descontar un mínimo exento y las deducciones permitidas para obtener así la renta gravable. Sobre esa base gravable única, que aglutinaría todas las rentas (indistintamente de su naturaleza), se aplicaría entonces una tasa con escala progresiva, de forma tal que dicha tasa no solo se aplique sobre los salarios, sino que se aplique sobre todas las rentas personales. Sin embargo, la ley competente que ha sido promulgada recientemente mantiene un trato preferencial a las rentas del capital.^{92,93}

Fuente: Elaboración propia en base Farné (2012), Sarmiento Anzola (2013), Vanguardia.com (2013), Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe (2012), Medal (2012), Navas (2012) y Acevedo (2012).

- 81 Farné (2012), “Reforma tributaria y equidad distributiva”, http://190.7.110.123/pdf/6_derechoSeguridadSocial/observatorio/publicaciones/articulos-prensa/Articulo31.pdf
- 82 Según tipo de cambio del día 12 de marzo de 2014; <http://themoneyconverter.com/ES/COP/USD.aspx>
- 83 En Colombia, los aportes parafiscales son una contribución especial que realizan los empleadores al SENA, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, para que estas Entidades adelanten programas de naturaleza social, según su misión; <http://www.gerencie.com/aportes-parafiscales.html>
- 84 Farné (2012), “Reforma tributaria y equidad distributiva”, http://190.7.110.123/pdf/6_derechoSeguridadSocial/observatorio/publicaciones/articulos-prensa/Articulo31.pdf
- 85 Sarmiento Anzola (2013), “Reforma tributaria, desigualdad y pobreza”, <http://alainet.org/active/61028&lang=es>
- 86 http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/eLearning/dnp/1/html/contenido-3_2_2-MFMPhtml
- 87 Farné (2012), “Reforma tributaria y equidad distributiva”, http://190.7.110.123/pdf/6_derechoSeguridadSocial/observatorio/publicaciones/articulos-prensa/Articulo31.pdf
- 88 Las entidades promotoras de salud, conocidas en sus siglas como EPS, son empresas del Sistema de Salud en Colombia, las cuales no prestan servicios médicos, sino que promueven dichos servicios a usuarios en un esquema de aseguramiento. Las personas se afilian a las EPS para luego ser atendidas en clínicas y hospitales, las cuales sí brindan los servicios médicos pero no cobran por estos a los pacientes.

INEFECTIVIDAD PARA PROMOVER LA MOVILIDAD SOCIAL

Mejorar la igualdad de oportunidades pasa por proveer servicios sociales básicos de calidad y protección social, pero también por el nivel y estabilidad de las fuentes de ingresos propias, y por las condiciones generales (seguridad e higiene en el trabajo por ejemplo) en las que se logra ganar este sustento económico. Es decir, hace falta una inversión pública que genere verdaderas capacidades para el progreso de los sectores más pobres y excluidos y también políticas de fomento de oportunidades económicas para estos sectores. Esta es la vía para reducir los obstáculos presentes e intergeneracionales que impiden el salto definitivo desde la pobreza y la movilidad social ascendente sin la dependencia del Estado.

Promover la movilidad social requiere dotar de mejores condiciones a los sectores más pobres y revertir la preponderancia (y atenuar los impactos negativos) de modelos económicos y productivos excluyentes que ahondan las brechas socioeconómicas. Estos modelos mantienen la dependencia histórica de los grupos excluidos del progreso hacia los gobiernos de turno. Es necesario garantizar que tanto los impuestos como el gasto público contribuyen a disminuir la asimetría de productividad de la región que perpetúa las desigualdades.

La década hasta 2010 representa un punto de inflexión en la historia reciente de las políticas sociales en LAC. Particularmente importantes han sido los programas de protección social no contributivos de amplia cobertura,⁹⁴ así como los programas de transferencias condicionadas de efectivo (PTC) y más recientemente los programas de pensiones no contributivas.

-
- 89 Farné (2012), "Reforma tributaria y equidad distributiva", http://190.7.110.123/pdf/6_derechoSeguridadSocial/observatorio/publicaciones/articulos-prensa/Articulo31.pdf
- 90 Véase también "Senador Robledo insiste en críticas contra reforma tributaria"; <http://www.vanguardia.com/actualidad/colombia/190404-senador-robledo-insiste-en-criticas-contra-reforma-tributaria>
- 91 Alianza integrada por el Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP), la Coordinadora Civil, el Instituto Nicaragüense de Investigaciones y Estudios Tributarios (INIET) y Oxfam.
- 92 Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe (2012), "Comparación de propuestas tributarias en Nicaragua"; <http://www.justiciafiscal.org/2012/09/comparacion-de-propuestas-tributarias-en-nicaragua/>
- 93 Meda (2012), "La reforma tributaria es más de lo mismo y el desarrollo sostenible, un reto nunca asumido en nuestra historia" en envío Digital, <http://www.envio.org.ni/articulo/4627>;
- Navas (2012), "Reforma fiscal antiasalariados" en la Prensa Móvil, <http://m.laprensa.com.ni/activos/111425>;
- Acevedo (2012), "Reforma Tributaria: ¿Tanto secreto para tan pocas nueces?" en Correo para Ciegos, <http://www.correoparaciegos.com/reforma-tributaria%20%BFtanto-secreto-para-tan-pocas-nueces-n292.html>
- 94 Gasparini y Cruces (2013), Políticas Sociales para la Reducción de la Desigualdad y la Pobreza en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, Propuesta y Proyecciones en Base a la Experiencia Reciente, pág. 11, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Documento de Trabajo Nro. 142.

Existen controversias respecto al grado de impacto de dichos instrumentos, pero la relación entre los menores niveles de pobreza extrema y dichos programas es indiscutible. Menos espectacular ha sido la contribución de la política social en su conjunto para combatir las desigualdades más afianzadas. Parte de la explicación se basa en que “la prioridad dada a los programas de transferencias públicas para reducir la pobreza se hizo en varios países a costa de mantener (e incluso acentuar) la pobreza de los servicios públicos del Estado del Bienestar, tales como sanidad y educación”.⁹⁵

Por otra parte, la fiscalidad en muchos países de América Latina está hecha a la medida de modelos de crecimiento basados en la exportación de hidrocarburos y materias primas que dejan rezagados y/o desplazan a otros sectores económicos -ya de por sí pauperizados- como la agricultura a pequeña escala. Además, en la gran mayoría de los casos, la fiscalidad no ha contribuido a la formalización de los y las trabajadoras pobres informales. No hay que perder de vista que tanto en la pequeña agricultura como en los pequeños emprendimientos informales se encuentran el grueso de las trabajadoras y trabajadores pobres de la región.

Las políticas sociales son aún insuficientes para combatir desigualdades estructurales

Hasta 2010, 18 países de LAC contaban con algún PTC, con una cobertura que ascendía al 19% de la población total de la región.⁹⁶

Sin embargo, muchos análisis sobre la experiencia brasileña señalan que sin restar mérito a sus logros, la política social de dicho país debe reforzarse cuantitativa y cualitativamente para erradicar patrones de exclusión y discriminación y convertirse así en verdadera palanca de cambio. La política social de la región debe generar un aporte más robusto en la construcción de “futuros alternativos” distintos a los que hoy son esperables para muchas personas en condición de pobreza en LAC.

95 Navarro V. (2014), “Las limitaciones de los programas antipobreza” en Pensamiento Crítico, <http://blogs.publico.es/vicenc-navarro/2014/02/11/las-limitaciones-de-los-programas-antipobreza/>

96 Gasparini y Cruces (2013), Políticas Sociales para la Reducción de la Desigualdad y la Pobreza en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, Propuesta y Proyecciones en Base a la Experiencia Reciente, pág. 12, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Documento de Trabajo Nro. 142.

Cuadro 5. La política social que está pendiente

Brasil ha logrado un notable progreso en la reducción de la pobreza y desigualdad de ingresos. Entre 2003 y 2009 la pobreza cayó del 26,4% al 14,7%, la pobreza extrema cayó del 10,1% al 5,2% y el coeficiente de Gini pasó de 0,582 a 0,540.⁹⁷

Algunas estimaciones indican que cerca de un 17% de la caída directa de la desigualdad de ingresos que ocurrió en Brasil entre 2001 y 2011 se debe a los PTC, específicamente a el programa Bolsa Familia⁹⁸ y el Beneficio de Prestación Continua,⁹⁹ 100 un 19% a las pensiones pensiones contributivas y no contributivas, y un 58% al incremento en las rentas del trabajo^{101,102}

Por otra parte, las políticas sectoriales en educación y salud, también han sido muy destacables en dicho país. Entre 1995 y 2010, la esperanza de vida pasó de 68,5 a 73,4 años y la mortalidad en niños menores de cinco años cayó de 41,4 a 18,6 por cada mil nacimientos. Al mismo tiempo, el gasto público en salud creció progresivamente desde un 2,86% del PIB en 1995 a 4,07% del PIB en 2011.¹⁰³

Sin embargo, aunque las desigualdades raciales, de género y geográficas se han reducido, todavía queda un largo trecho por transitar. Estas desigualdades amenazan los logros en los indicadores sociales.

En 2009, el 31,6% de los hogares en las zonas urbanas de Brasil no tenía acceso a un servicio de saneamiento adecuado. En el año 1995 dicha cifra alcanzaba 38,8%. La cifra agregada del modesto progreso del periodo 1995-2009 esconde otro problema: en el año 2009, 56,7% de los hogares con ingresos por debajo del umbral de pobreza no tenían acceso a servicios sanitarios adecuados. Siendo además, los pobres de raza negra y los mulatos los peor parados: 58,7% de estos hogares no contaban con un buen servicio frente a un 51,7% de los que tampoco tenían acceso a un servicio de saneamiento de calidad pero que pertenecían al segmento de los pobres de raza blanca.¹⁰⁴ Cifras indicativas de que las zonas con elevado número de personas de raza negra y los mulatos reciben la peor prestación de servicios públicos. Un hecho que también se evidencia en el sector de la educación.

Además, cabe señalar que al igual que en el resto de la región, el proceso de universalización del acceso a la educación pública en Brasil estuvo inicialmente más centrado en el acceso que en la calidad, con fondos y una gestión insuficiente para proporcionar la infraestructura adecuada y buenas condiciones laborales para los maestros y otros profesionales del sector. El resultado ha sido un fuerte impacto negativo en las capacidades adquiridas por los estudiantes: en 1995, al finalizar la escuela primaria, el 37,5% de estudiantes tenían un conocimiento adecuado de la lengua portuguesa y solo el 16,8% tenían un conocimiento adecuado de Matemáticas; para el año 2003 estas cifras habían descendido al 20,1% y el 14,7% respectivamente.¹⁰⁵

Continúa...

97 Telles (2013) citando a IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) y otros (2011), Brazil:Poverty and Inequality.Where to Next?, Oxfam (2014).

98 <http://www.americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas/experiencia-brasilena-en-transferencia-de-renta-y-mejora-de-la-vida>

99 Ibid.

100 Telles (2013) citando a IPEA (2012), Brazil:Poverty and Inequality.Where to Next?, Oxfam (2014).

101 Según Telles (2013), Brazil:Poverty and Inequality.Where to Next?, Oxfam (2014), este incremento ha sido impulsado principalmente por los aumentos sistemáticos en el salario mínimo y cambios en reglamentaciones para las microempresas que permitieron a muchos empresarios y trabajadores del sector informal pasar a la economía formal -, además de la importante contribución de la generación de empleo a través del crecimiento económico-.

102 Véase Telles (2013), Brazil:Poverty and Inequality.Where to Next?, Oxfam (2014).

103 Ibid.

104 Telles (2013) citando a IPEA y otros (2011), Brazil:Poverty and Inequality.Where to Next?, Oxfam (2014).

Cuadro 5. La política social que está pendiente

Claramente, América Latina y el Caribe "...no ha logrado transformar al sistema educativo en un mecanismo potente de igualación de oportunidades, en parte porque un factor condicionante de los resultados educativos tiene relación con el nivel socioeconómico y cultural de los hogares de origen..."¹⁰⁶. De hecho, la información más reciente sobre resultados académicos de países de la región que ofrece el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA)¹⁰⁷ de 2009, llevada a cabo por la OCDE, señala que hay un alto porcentaje de la población estudiantil con rendimientos muy deficitarios en competencias básicas de la enseñanza¹⁰⁸. Pero lo más llamativo es que la mayor parte de los estudiantes que se ubican en los estratos socioeconómico y culturales más bajos de los países de la región alcanzan niveles de logro por debajo del nivel 2, es decir, no han desarrollado las competencias básicas para desempeñarse en el área de la comprensión lectora.¹⁰⁹ Uno de los resultados más dramáticos corresponden a Perú, donde el 90% de los estudiantes del primer cuartil no logra la competencia lectora básica para desenvolverse como ciudadanos en el mundo actual.¹¹⁰

Fuente: Elaboración propia en base a Telles (2013) y Trucco (2012).

Incluso las políticas fiscales progresivas, si no ayudan a romper las condiciones estructurales que reproducen la exclusión pueden favorecer a los pobres en el corto plazo pero se transforman en acomodaticias y poco eficientes en el mediano y largo plazo. Y en este sentido, "independientemente de que se considere la provisión de servicios sociales básicos o la protección social como un derecho al que deben aspirar todos los ciudadanos, es necesario apuntar hacia una mayor cobertura de servicios de calidad y que no discriminen a ningún grupo de la sociedad, y que, efectivamente, llegue a los más necesitados".¹¹¹

105 Telles (2013) citando a Todos pela Educação (TPE) (nd), Brazil:Poverty and Inequality:Where to Next?, Oxfam (2014).

106 Trucco (2012); "Educación en América Latina: ¿más equidad o desigualdad?", <http://www.revistahumanum.org/blog/educacion-en-america-latina-mas-equidad-o-desigualdad/>

107 Esta medición evalúa la adquisición de competencias básicas en las áreas de comprensión lectora, ciencias y matemáticas para una muestra de estudiantes de 15 años.

108 En 2009, participaron nueve países de la región en el examen: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago y Uruguay.

109 Trucco (2012); "Educación en América Latina: ¿más equidad o desigualdad?", <http://www.revistahumanum.org/blog/educacion-en-america-latina-mas-equidad-o-desigualdad/>

110 *Ibíd.*

111 Oficina de Políticas Públicas y Competitividad Corporación Andina de Fomento (CAF) (2007), Oportunidades en América Latina, Hacia una mejor política social, http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubS-901_esp.pdf

La política fiscal promueve modelos económicos que profundizan brechas

En los últimos años, América Latina ha experimentado los que algunos denominan “El Consenso de los Commodities”¹¹², lo que ha llevado a facilitar desde los estamentos gubernamentales el desarrollo del modelo “extractivista” orientado a la exportación de bienes primarios a gran escala que promueve sectores como la agroexportación, minería e hidrocarburos. Esto ocurre -aunque no exclusivamente- en países como Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela.

Mientras, la pequeña agricultura sigue abandonada y las pequeñas empresas quedan insuficiente e inadecuadamente atendidas, y está pendiente la industrialización y la diversificación productiva con potencial de generar más empleos de calidad.¹¹³ En 2011, las materias primas agrícolas y mineras representaron el 76% de las exportaciones de la Unasur (Unión de Naciones Suramericanas), mientras las manufacturas de alta tecnología solo representaron el 7%.¹¹⁴

El apoyo de las políticas gubernamentales hacia el modelo extractivista ha significado en la práctica un freno al desarrollo en condiciones de otros sectores de actividad como la pequeña agricultura. Esta realidad contradice los objetivos de reducción de las desigualdades estructurales y el fomento de modelos económicos ecológicamente más responsables.

El nuevo extractivismo “irrumpe en los territorios, y a su paso va desestructurando economías regionales, destruyendo biodiversidad y profundizando de modo peligroso el proceso de acaparamiento de tierras, expulsando o desplazando comunidades rurales, campesinas o indígenas, y violentando procesos de decisión ciudadana”.¹¹⁵ Esto sin contar que este modelo se sustenta en general sobre la base de actividades intensivas en capital pero no en trabajo. En Perú, la megaminería transnacional ocupa apenas el 2% de la Población Económicamente Activa (PEA), contra un 23% en la agricultura, un 16% en comercio y casi el 10% en manufacturas.¹¹⁶

112 Svampa (2012), “El Consenso de los Commodities”, págs. 4-6, *Le Monde diplomatique*, Edición 168, junio 2013.

113 CEPAL (2009), Estudio económico de América Latina y el Caribe 2008-2009, http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/36464/Parte_2_Politicasy_la_generacion_de_empleo_de_calidad.pdf

114 Svampa (2012) citando a la Comisión de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo - UNCTAD (2011), “El Consenso de los Commodities”, págs. 4-6, *Le Monde diplomatique*, Edición 168, junio 2013.

115 Svampa (2012), “El Consenso de los Commodities”, págs. 4-6, *Le Monde diplomatique*, Edición 168, junio 2013.

116 Svampa (2012) citando a varios autores, “El Consenso de los Commodities”, págs. 4-6, *Le Monde diplomatique*, Edición 168, junio 2013.

Los sectores menos productivos, sobre todo aquellos con un alto potencial de expansión (como por ejemplo, la pequeña agricultura o las pymes manufactureras), requieren apoyo especial para mejorar su productividad, a fin de que se cierren las brechas internas de productividad y de condiciones laborales entre éstos y los otros sectores más dinámicos.¹¹⁷ De la misma forma, es crucial tomar medidas que desconcentren el control de los recursos productivos. Sin embargo, tal y como se muestra en el caso de Paraguay (Cuadro 6) los instrumentos de la política fiscal (beneficios fiscales, subsidios, incentivos, etc.) se han orientado a la promoción del modelo extractivista.

Cuadro 6. La injusticia fiscal atrapa a Paraguay en la pobreza

“Un sistema impositivo débil y un alto nivel de desregulación hacen posible y rentable para las multinacionales explotar las tierras agrícolas del mundo en desarrollo aplicando modelos que socavan y marginan a los pequeños agricultores locales. Además, los impuestos no recaudados procedentes de estas empresas pasan a engordar los déficit de financiación que impiden a los Gobiernos del mundo en desarrollo establecer, financiar y aplicar aquellas estrategias de seguridad alimentaria plurianuales y multisectoriales que han demostrado su utilidad en la erradicación del hambre”.

Olivier De Schutter, Relator Especial de Naciones Unidas por el Derecho a la Alimentación.¹¹⁸

Paraguay es uno de los principales proveedores de alimentos del mundo (soja, en particular), pero también uno de los países más pobres y desiguales de América Latina. Aunque los minifundios campesinos suponen 8 de cada 10 explotaciones agrarias del país, su extensión total no ocupa más que el 4,3% de la tierra de cultivo.¹¹⁹ El aumento de la producción y exportación de soja -controladas por inversores extranjeros y grandes productores- ha marginado otros cultivos de seguridad alimentaria que dependen de la agricultura familiar campesina. En la configuración de esta injusta realidad la política fiscal ha tenido un papel destacado.

Los privilegios dejan en mínimos la aportación fiscal del sector agrosojero a través Impuesto a la Renta Agropecuaria¹²⁰ (menos del 1% del total de recaudación hasta 2013 y cerca del 3% en la actualidad).¹²¹ A pesar de la gran concentración de la tierra, los terratenientes básicamente no pagan nada por su tenencia (entre 0,23 y 0,5 céntimos de dólar por hectárea/año por concepto de impuesto inmobiliario). Ello promueve el uso y concentración de la tierra como medio de ahorro y vía para la especulación. Es decir, esta política puede estar bloqueando el camino que permitiría a la población campesina acceder a un recurso productivo fundamental.

117 CEPALy OIT (2012), Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe, Mayo 2012.

118 Palabras del Relator Especial de Naciones Unidas por el Derecho a la alimentación en una carta enviada a David Cameron, Primer Ministro británico en el marco del G8.

119 Itriago (2012b), “La injusticia fiscal atrapa a Paraguay en la pobreza”, <http://blogs.elpais.com/3500-millones/2012/06/la-injusticia-fiscal-atrapa-a-paraguay-en-la-pobreza.html>

120 Itriago (2012c), Tributación en Paraguay: el ostracismo de la pequeña agricultura, Oxfam, <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/rr-taxation-paraguay-smallscale-producers-24052012-es.pdf>

121 Según datos publicados por la Secretaría de Estado de Tributación de Paraguay; <http://www.set.gov.py/pset/agxppdwn?6,18,298,O,S,0,404%3BS%3B1%3B116>

Cuadro 6. La injusticia fiscal atrapa a Paraguay en la pobreza

Por otra parte, mientras la pequeña agricultura ha recibido una financiación que apenas representa un 5% del gasto público,¹²² entre 1995 y 2000 se dirigió más del 70% del gasto público en agricultura hacia subsidios que en su mayoría beneficiaron a los grandes productores agro-exportadores.¹²³ Y algunos analistas plantean que en el período 2003-2008 el subsidio recibido por el sector agrosojero en dicho país, fue superior a los 100 millones de dólares.¹²⁴ Es decir, un gasto público escaso es orientado a uno de los sectores económicos más rentables del país.¹²⁵

Todo esto sin contar que una escasa regulación ambiental sobre los sojeros se ha convertido en una amenaza constante para los medios de vida y el ecosistema donde habita la población campesina.

Fuente: Elaboración propia en base a Itriago (2012a), Itriago (2012b), Itriago (2012c), Guereña (2011) y Villagra (2009).

La política fiscal no genera incentivos adecuados para la formalización de los trabajadores pobres

“En la región existe una correlación clara entre informalidad y desigualdad”

Elizabeth Tinoco, Directora Regional de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) para América Latina y el Caribe.¹²⁶

A pesar de mejoras recientes en los índices de desempleo y calidad del empleo¹²⁷, la política fiscal en la región todavía tiene innumerables retos a la hora de ayudar a promover la formalización¹²⁸ de los trabajadores pobres y con ello garantizar un progresivo aporte a las cuentas públicas a través de los impuestos. Esta inoperancia es lamentable, no sólo por los recursos que se dejan de recaudar

122 Itriago (2012c), Tributación en Paraguay: el ostracismo de la pequeña agricultura, Oxfam, <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/rr-taxation-paraguay-smallscale-producers-24052012-es.pdf>

123 Guereña (2011) citando a De Ferranti y otros (2005), Derecho a producir. Invertir más y mejor en la pequeña Intermón Oxfam.

124 Rojas Villagra (2009), “Estado subsidia a los sojeros a través de Petropar por 36 millones de dólares”, <http://bitacorras.com/anotaciones/estado-subsidia-a-los-sojeros-a-traves-de-petropar-por-36-millones-de-dolares/6556461/> y <http://www.lafogata.org/09latino/latino4/para.28.4.htm>

125 Itriago (2012a) y (2012c), Justicia tributaria para la población campesina paraguaya, Oxfam, <http://www.oxfam.org/es/crece/policy/justicia-tributaria-para-la-poblaci%C3%B3n-campesina-paraguaya> y Tributación en Paraguay: el ostracismo de la pequeña agricultura, Oxfam, <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/rr-taxation-paraguay-smallscale-producers-24052012-es.pdf>

126 Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2013), “OIT destaca el reto de “formalizar la informalidad” en América Latina y el Caribe”; http://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_215659/lang-es/index.htm

127 OIT (2012), Panorama Laboral 2012. América Latina y el Caribe, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_195884.pdf

128 La formalización en este contexto se asocia al trabajo registrado.

sino fundamentalmente porque los mercados laborales precarios tienden a profundizar las desigualdades de origen, sean de clase, género, edad o etnia. La perpetuación de la informalidad y de la ausencia de derechos en casi cualquier sentido suelen ir de la mano en la región.¹²⁹

Las desigualdades se reproducen en la informalidad porque ésta suele estar estrechamente asociada con actividades laborales de menor calidad, caracterizadas por salarios y derechos laborales insuficientes, y de baja productividad que son llevadas a cabo por los segmentos más vulnerables de la población. Datos recientes siguen reflejando brechas laborales en detrimento de las mujeres, especialmente en países de la región como Nicaragua, Bolivia, Perú y Colombia. En estos países, el 59,4%, 54,3%, 51% y 50,9% de las mujeres que trabajan, respectivamente, lo hacen en trabajos de menor calidad.¹³⁰ En contraposición, los porcentajes de los hombres son: 33,4%, 29,8%, 31,4% y 40,3%, respectivamente.¹³¹

En México, sólo el 30% de las empresas pequeñas (empresas con diez o menos empleados) están registradas.¹³² La situación es aún más dramática en países como El Salvador, donde sólo el 1% de todas las microempresas y el 3% de los que no son microempresarios están registrados.¹³³ En LAC, el 47% de las personas con un trabajo en el sector no agrícola están en condiciones de informalidad: “unos 100 millones de personas en una situación de informalidad que apenas permite la subsistencia sin ningún tipo de protección”.¹³⁴

Aunque es preciso analizar las diferentes caras y causas de la generación y el mantenimiento de mercados de trabajo y de bienes y servicios informales,¹³⁵ todo parece indicar que para una parte significativa de los trabajadores pobres e informales de la región los costes concretos de la formalización superan con

129 “Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2013), “OIT destaca el reto de “formalizar la informalidad” en América Latina y el Caribe”; http://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_215659/lang-es/index.

130 En este párrafo este concepto se refiere a empleos independientes no profesionales, técnicos o administrativos, servicio doméstico y trabajadores familiares auxiliares.

131 Véase CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD (Programa de las Naciones Unidas) y OIT (2013), Trabajo decente e igualdad de género. Políticas para mejorar el acceso y la calidad del empleo de las mujeres en América Latina y el Caribe, gráfico 14, pág.49, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/--ro-lima/--sro-santiago/documents/publication/wcms_233161.pdf.

132 McKinsey and Company (2009) citado en BID (2010), Taxes and Productivity: A game of hide and seek, Washington D.C: Inter-American Development Bank.

133 *Ibid.*

134 OIT (2013), “OIT destaca el reto de “formalizar la informalidad” en América Latina y el Caribe”; http://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_215659/lang-es/index.htm

135 Véase Itriago (2011). Dueños del desarrollo. Impuestos para combatir la pobreza, Cuadro 6, Oxfam, <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/rr-owning-development-domestic-resources-tax-260911-es.pdf>

creces sus potenciales beneficios.^{136,137} La baja productividad de las actividades informales en LAC supone ingresos actuales y futuros bajos e inestables, debido a la vulnerabilidad que suele caracterizarlas. Con el agravante de que precisamente por ser informales, en general no cuentan con servicios básicos y/o sistemas de protección social capaces de garantizar verdaderos saltos de productividad, ni el apoyo del Estado o las capacidades (resiliencia) para hacer frente a imprevistos como una enfermedad o desastres climáticos. Por lo tanto, cuando el emprendedor o trabajador informal pobre se enfrenta a lo que supone asumir regulaciones e impuestos derivados de la formalización, el cálculo arroja beneficios extremadamente difusos.¹³⁸

Los trabajadores pobres que son informales precisan apoyo a través de políticas fiscales que inviten a la formalización. Para ello, como mínimo, es necesario garantizar incrementos significativos en el nivel y calidad del gasto e inversión pública destinados a mejorar la dotación de capital humano y físico de los pequeños emprendimientos informales, ampliar la cobertura de los sistemas de protección (sin condicionar la protección a la formalización) y adecuar las regulaciones tributarias y otras a las dinámicas laborales en las que se encuentran muchos de los trabajadores más pobres de la región.

LA POLÍTICA FISCAL SUELE REPRODUCIR VISIONES TRADICIONALES DEL ROL DE LA MUJER EN LA SOCIEDAD

Los sistemas fiscales reproducen una idea predeterminada de sociedad en la que las mujeres no son tenidas suficientemente en cuenta como agentes económicos. Se ignora una parte de la contribución que las mujeres hacen a la economía, tanto en la esfera productiva como en la esfera reproductiva, a través

136 Véase para el caso de Perú a Machado (2014), pendiente de publicación. En este documento, Machado plantea que en el caso de Perú existen determinantes de la informalidad que originan “informalidad de exclusión” (por ejemplo, la fragmentación del mercado laboral impide que los trabajadores se coloquen en el mercado formal) e “informalidad de escape” (por ejemplo, muchos trabajadores y familias hacen un análisis costo-beneficio para ver si conviene formalizarse y muchos optan voluntariamente por no formalizarse porque encuentran pocos beneficios y elevados costos).

137 Tal y como se señalará en la próxima subsección, para las mujeres, la decisión de formalización puede suponer obstáculos mayores debido a que los sistemas fiscales suelen reproducir pautas que mantienen a las mismas ocupando los roles tradicionales de subordinación en todas las esferas.

138 Véase Itriago (2011), Dueños del desarrollo. Impuestos para combatir la pobreza, Cuadro 8, Oxfam, <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/rr-owning-development-domestic-resources-tax-260911-es.pdf>

del trabajo del cuidado y sostenimiento de la vida.¹³⁹ Y esto suele ocurrir, aunque no exclusivamente, en las zonas rurales.^{140,141}

A su vez, dicha omisión no permite que se analicen cuidadosamente los distintos impactos explícitos¹⁴² e implícitos¹⁴³ que pueden producir los sistemas fiscales sobre las mujeres y los hombres.

Debido a la distinta posición en la que se encuentran hombres y mujeres en las sociedades, los sistemas fiscales pueden contribuir a ampliar o reducir las desigualdades de género existentes.¹⁴⁴ La política tributaria por ejemplo, puede terminar siendo más regresiva, costosa e ineficiente para las mujeres que para los hombres dados sus diferentes patrones de consumo, las actividades económicas que suelen emprender o debido al rol de “cuidadoras” que por defecto les ha atribuido la sociedad.

-
- 139 Coello, Itriago y García Salamanca (2014), Ajustar la lente. Fiscalidad desde un enfoque de género. Metodología de Análisis, Oxfam. Pendiente de publicación.
- 140 Cabe señalar que en el campo es aún más rígida que en las urbes la asignación de roles que otorga a los hombres la principal responsabilidad en la producción y a las mujeres las restringe a la reproducción; se las considera como trabajadoras secundarias cuya función es, en última instancia, complementar los ingresos del hogar o se las hace invisibles como trabajadoras familiares no remuneradas o como productoras para autoconsumo; Véase OIT (2012), Panorama Laboral 2012. América Latina y el Caribe, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_195884.pdf
- 141 En un informe publicado por la OIT se señala que en la cosecha del café, tanto en Costa Rica como en México, la mayoría de los jornaleros son migrantes que vienen a las cosechas acompañados por sus familias y permanecen con estas en las fincas o en los alrededores durante todo el período de trabajo. Pero sólo el hombre establece una relación de trabajo con el productor, quien le exige una cuota mínima diaria de recolección como requisito para pagar el monto acordado. Incumplir la meta implica no recibir el salario de ese día. Frente a esto, la estrategia más extendida es la organización de la familia para “ayudar” al trabajador y así lograr la cantidad necesaria de producto. De tal modo, el trabajo familiar no remunerado de la mujer (y los hijos) no se contabiliza; Véase Valenzuela, Reinecke y Scaglione (2012), Temas especiales: El empleo de las mujeres rurales en América Latina en OIT (2012), Panorama Laboral 2012. América Latina y el Caribe, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_195884.pdf
- 142 Se materializa en disposiciones normativas (leyes o reglamentos) que dan a hombres y mujeres una categorización y un tratamiento diferentes. El sesgo de género explícito es fácilmente identificable pues normalmente consta por escrito en el código o las reglamentaciones fiscales, aunque también puede reflejarse en prácticas informales.
- 143 Son disposiciones de la ley y de la reglamentación que, debido a las convenciones sociales y al comportamiento económico de carácter típico, tiene consecuencias diferentes para los hombres y para las mujeres. El sesgo de género implícito es más difícil de identificar pues para ello es preciso observar las diferentes maneras en que el sistema fiscal afecta a hombres y mujeres.
- 144 Coello, Itriago y García Salamanca (2014), Ajustar la lente. Fiscalidad desde un enfoque de género. Metodología de Análisis, Oxfam. Pendiente de publicación.
Otras autoras y autores han estudiado cómo las políticas macroeconómicas, y en concreto las políticas fiscales, no son neutrales al género y tienen efectos e impactos diferenciados en hombres y mujeres que inciden en las desigualdades existentes, pudiendo contribuir a incrementarlas o por el contrario, a reducirlas. Léase por ejemplo a Nilufer Cagatay, María Pazos, Lucía Claria Pérez Fragosó, Francisco Cota González, Corina Rodríguez Enríquez, Caren Grown e Imraan Valodia, entre otras (os).

En México la incidencia de impuestos indirectos (sobre la base de ingresos y no sobre el consumo de los hogares) es mayor en los hogares donde el mayor nivel de ingresos es obtenido por las mujeres que en los hogares donde los hombres son los que ganan los mayores ingresos.^{145,146} Como éstos, puede haber sesgos negativos en otro tipo de gravámenes existentes en las legislaciones fiscales, en el modo en que se asignan las desgravaciones y exoneraciones fiscales, o en el modo en que se realizan las declaraciones de impuestos, entre otros.¹⁴⁷ Cuando en el impuesto a la renta personal las desgravaciones por “cargas familiares” (por personas dependientes) de facto sólo se las pueden deducir los varones, pero no las mujeres, es un ejemplo claro de discriminación. Esto ocurre debido a los roles de género y la división sexual del trabajo: en la gran mayoría de los casos los cónyuges con los menores ingresos (y con ingresos no registrados) son las mujeres por lo que rara vez se verán favorecidas por este tipo de políticas.¹⁴⁸

Cuadro 7. Algunas de las omisiones en la legislación tributaria boliviana que afectan a las mujeres
<p>Por otra parte, mientras la pequeña agricultura ha recibido una financiación No existe en el sistema tributario boliviano ningún tipo de exención o beneficio fiscal asociado a circunstancias personales (como por ejemplo las cargas familiares, el número de hijos e hijas, la jefatura única de hogar o el grado de minusvalía de una persona). Esto perjudica en especial a las mujeres, que suelen asumir mayoritariamente las contrapartidas negativas relacionadas con la reproducción y el cuidado de la vida, en ocasiones en exclusividad (como el caso de los hogares encabezados por mujeres solas). En dicha legislación, tampoco existen beneficios fiscales condicionados al logro de determinados objetivos que podrían beneficiar a las mujeres tales como: la creación de empleo estable, la contratación de jóvenes, el desarrollo de bienes y servicios que promuevan la corresponsabilidad del sector privado en el cuidado de las personas (guarderías o comedores en centros de trabajo, entre otros).¹⁴⁹</p> <p>Fuente: Coello Cremades y Fernández Cervantes (2013).</p>

145 Grown y Valodia (2010), Taxation and Gender Equity An eight-country study of the gendered impact of direct and indirect taxes, http://sds.ukzn.ac.za/files/Taxation%20and%20Gender%20Equity_Final%20Project%20Brief.PDF, pág.5. Documento completo en <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/08031.pdf>

146 Una explicación a este fenómeno lo presentan Pérez Fragoso y Cota González, Gender analysis of taxation in Mexico, Capítulo 5, pág. 119 en Grown y Valodia (2010), Taxation and Gender Equity An eight-country study of the gendered impact of direct and indirect taxes, <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/08031.pdf>.

De acuerdo con Pérez Fragoso y Cota González una explicación plausible podría ser que en los hogares donde las mujeres contribuyen con la mayor proporción de los ingresos del hogar, o donde sean el sustentador principal, éstas tengan mayor poder de decisión sobre el gasto de los hogares y por lo tanto, gasten una mayor proporción de sus ingresos (en relación a otros tipos de hogares) en aquellos bienes y servicios que están gravados con impuestos.

147 Véase Coello, Itriago y García Salamanca (2014), Ajustar la lente. Fiscalidad desde un enfoque de género. Metodología de Análisis, Oxfam. Pendiente de publicación.

148 *Ibid.*

149 Coello Cremades y Fernández Cervantes (2013), Política Fiscal y Equidad de Género en Bolivia: Análisis y Propuesta para la Construcción del Pacto Fiscal hacia el Vivir Bien, ONU Mujeres, La Paz, Setiembre 2013.

También se pueden profundizar las brechas porque los gobiernos no proporcionan suficiente dotación de recursos a los bienes y servicios orientados a atender las necesidades específicas de las mujeres (las reproductivas en particular y las del cuidado de sus hijos y de personas dependientes), o porque muchas de las políticas y programas sociales, a pesar de tener buenos titulares, cuentan con un planteamiento de fondo que refuerza el rol de las mujeres como cuidadoras de otros y como subordinadas en lo económico. Es decir, son políticas que no cambian el lugar de la mujer en la sociedad. Son paliativos que aunque muy necesarios, no permiten remover las dinámicas socioeconómicas que limitan la independencia de las mujeres. Este argumento ha servido de base para criticar el Programa del Bono de Desarrollo Humano (PBDH)¹⁵⁰ en Ecuador o el programa Solidaridad en República Dominicana¹⁵¹ y en parte, ha sido la principal motivación detrás de las iniciativas como los Presupuestos Sensibles al Género o con Enfoque de Género.¹⁵² De acuerdo a una evaluación del PBDH realizada para la CEPAL:

*“(...) el Programa por sí solo y las condicionalidades propuestas presentan efectos contradictorios para los derechos y la carga social de las mujeres (...) el Programa del Bono de Desarrollo Humano no incorpora un enfoque de género, a través del cual se reconozca las condiciones culturales de subordinación a la que están sujetas las mujeres en relación a los ingresos, al bienestar y a la toma de decisiones al interior del hogar; así como las condiciones de exclusión social que sitúan a estas mujeres en situaciones de mayor vulnerabilidad frente a los hombres...”*¹⁵³

Amparo Armas Dávila, Consultora para la CEPAL.

150 El Programa del Bono de Desarrollo Humano (BDH) es uno de los ejes de la política de combate a la pobreza en el Ecuador. Iniciado en 1998 como Bono Solidario, el BDH es actualmente una propuesta de transferencia condicionada a la inversión en educación y salud dirigido a los hogares más pobres. Desde su inicio, la transferencia fue dirigida a las madres de los hogares seleccionados -alrededor de un millón de mujeres ecuatorianas son parte de este Programa.

151 Oficina de los Derechos Humanos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en República Dominicana (2010), Capacidades y derechos. Volumen II, p. 234, http://www.do.undp.org/content/dominican_republic/es/home/library/human_development/politica-social-capacidades-y-derechos-volumen-ii/.

152 Véase Coello, Itriago y García Salamanca (2014), Ajustar la lente. Fiscalidad desde un enfoque de género. Metodología de Análisis, Oxfam. Pendiente de publicación.

153 Armas Dávila para CEPAL; <http://www.eclac.cl/mujer/reuniones/quito/AArmas.pdf>

PROPENSIÓN A LA EVASIÓN Y ELUSIÓN FISCAL

En LAC, la evasión y elusión fiscal son elevadas, y estas fugas están concentradas principalmente en el impuesto a la renta personal y de las empresas. Un estudio reciente sobre estimaciones de evasión del impuesto sobre la renta en países de LAC encuentra niveles de evasión considerables que oscilan entre un 46% (México) y un 65% (Ecuador) en el caso de las empresas y entre un 33% (Perú) y 70% (Guatemala) en el caso de las personas físicas,¹⁵⁴ por encima que en el caso del IVA.¹⁵⁵

A pesar de un esfuerzo notable por una mayor profesionalización de las administraciones tributarias, la pobre cultura tributaria (que en muchos casos responde a la falta de credibilidad en la gestión gubernamental), la insuficiencia e ineffectividad de los sistemas de control internos y la impunidad de los delitos fiscales juegan en contra de la efectividad de las instancias encargadas de la recaudación de impuestos en la región. En promedio, solo tres de cada 100 contribuyentes están sujetos a alguna fiscalización de sus declaraciones de impuestos y tan solo se procesan tres sentencias por delito tributario por año en promedio en cada país latinoamericano.¹⁵⁶ Los delincuentes de cuello blanco que llevan a cabo delitos económicos abundan en la región.¹⁵⁷

Sin dejar de reconocer estas debilidades internas, es fundamental señalar que existen serios déficits en la arquitectura del sistema fiscal internacional que favorecen las prácticas de algunas grandes corporaciones, que se aprovechan de las debilidades del sistema para reducir considerablemente su contribución fiscal. Por otra parte, el diseño y aplicación de los tratados internacionales son perjudiciales en la práctica para muchos países de América Latina (como los Acuerdos para evitar la Doble Tributación¹⁵⁸) y junto con la opacidad financiera, hacen anecdótica cualquier posibilidad por reducir significativamente los flujos de capital que se escapan de países latino-caribeños y que van a parar a los paraísos fiscales.

154 Gómez Sabañi y Morán (2013) citando a Jiménez, Gómez Sabañi y Podestá (2010), Política tributaria en América Latina: agenda para una segunda generación de reformas, BID, <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/12391.pdf>

155 Véase Gráfico 7 en Gómez Sabañi y Morán (2013), Política tributaria en América Latina: agenda para una segunda generación de reformas, BID, <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/12391.pdf>

156 BID (2013), Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo, http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/publicacion-dia_3185.html?id=2013.

157 Teitelbaum (2013); "La impunidad de los delincuentes económicos de las clases dominantes", Agencia Latinoamericana de Información, <http://alainet.org/active/63498&lang=es>

158 Para el caso de Argentina, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Uruguay y Venezuela véase a Latindadd (Red Lati- noamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos) y Fundación SES (Sustentabilidad

“Cuatro países latinoamericanos se encuentran en la lista de las 20 naciones que más dinero poseen en paraísos fiscales” BBC Mundo.¹⁵⁹

“Los brasileños escondieron en sitios como los caribeños Antigua y Barbuda, Babamas o Dominica unos 519.500 millones de dólares, el equivalente al 160% de la deuda externa del gigante sudamericano. La cuenta incluyen los fondos que se fueron de ese país entre 1970 y 2010 y las ganancias que generaron lejos del control tributario. Le sigue los mexicanos, con 417.500 millones, el 224% de su pasivo exterior. Después están los venezolanos, con 405.800 millones, nada menos que el 728% de la deuda externa. Y luego, los argentinos, con 399.100 millones, o el 308%”

Alejandro Rebosio, periodista corresponsal de El País en Buenos Aires citando a TJN (Tax Justice Network).¹⁶⁰

Los paraísos fiscales son un claro incentivo a la evasión y elusión fiscal y el auténtico agujero negro de las finanzas públicas. Más allá de la baja o nula tributación que aplican, el problema esencial de estas jurisdicciones radica en su opacidad, las facilidades para la constitución de empresas pantalla (“shell companies” y “trusts”¹⁶¹) junto con la falta de cooperación fiscal entre las administraciones tributarias (ausencia aún de protocolos efectivos de intercambio de información fiscal y opacidad vía secreto bancario). La existencia de este tipo de jurisdicciones facilita prácticas como la manipulación de los precios de transferencia, mediante un sub- dimensionamiento de ventas y el sobre-dimensionamiento de gastos artificialmente derivados hacia paraísos fiscales entre empresas del mismo grupo con el fin de reducir la base gravable. Se estima que la subvaloración de ventas para eludir obligaciones fiscales en países como Panamá alcanza alrededor del 40% de las cifras totales de ventas.¹⁶²

– Educación – Solidaridad) (2013), Acuerdos para evitar la Doble Tributación en América Latina. Análisis de los vínculos entre los impuestos, el comercio y las finanzas responsables, http://www.oid-ido.org/IMG/pdf/Acuerdos_para_Evitar_la_Doble_Tributacion_-_LATINDADD-libro_completo.pdf

159 BBC Mundo; “América Latina tiene su lugar en el paraíso... fiscal”; http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/07/120723_para%C3%ADsos_fiscales_pa%C3%ADses_latinoamericanos_mz.shtml

160 Rebosio (2012), “Los ricos latinoamericanos guardan en paraísos fiscales tanto como el PIB brasileño”; El País, Blog de Economía, <http://blogs.elpais.com/eco-americano/2012/07/los-ricos-latinoamericanos-guardan-en-para%C3%ADsos-fiscales-tanto-como-el-pib-brasile%C3%B1o.html>

161 Estos “fondos fiduciarios” pueden definirse como el negocio jurídico o contrato en virtud del cual el “fiduciante” transfiere, a título de confianza, al “fiduciario” uno o más bienes (que pasan a formar el “fideicomiso”) para que al vencimiento de un plazo o al cumplimiento de una condición, el fiduciario transmita la finalidad o el resultado establecido por el fiduciante, a su favor o a favor de un tercero llamado “beneficiario o fideicomisario”. El problema es la escasa posibilidad de monitoreo que suelen tener. La mayoría de las veces las autoridades pertinentes no tienen acceso a la identidad real del “fiduciante” o “beneficiario”.

162 McKinsey and Company (2009) citado en BID (2010), Taxes and Productivity: A game of hide and seek, Washington D.C.: Inter-American Development Bank.

Por otra parte, la falta de información financiera por parte de las empresas sobre las operaciones que desarrollan en países terceros impide seguirle la pista a esquemas de “planificación fiscal agresiva” que son extremadamente dañinos para las arcas públicas. Estos esquemas suelen utilizarse para deslocalizar artificialmente las ganancias hacia jurisdicciones de baja o nula tributación en las que como se señaló anteriormente predomina la opacidad y la falta de cooperación fiscal.

Los mecanismos de planificación fiscal agresiva se han convertido en práctica tan generalizada que la OCDE, bajo mandato del G20, acaba de lanzar un ambicioso proyecto de reforma conocido como BEPS (Erosión de las Bases Imponibles y Traslado de Beneficios, por sus siglas en inglés¹⁶³) con la intención de corregir las distorsiones que en el sistema fiscal internacional son el caldo de cultivo para estas prácticas. Pero existe un riesgo elevado de que este proyecto responda solo a los intereses de algunas economías más avanzadas.¹⁶⁴

La existencia de paraísos fiscales, la opacidad del sistema financiero global y el abuso de las empresas multinacionales en particular, no solo merman la capacidad recaudatoria de los países de la región sino que reducen el margen de maniobra para avanzar sobre políticas progresivas. La cuestión es que el capital, en su versión más móvil, se aprovecha de los resquicios de opacidad y permisibilidad del sistema financiero internacional para diluirse y drenar las arcas públicas. Hecho que complica aún más los intentos por recaudar ingresos públicos provenientes de los segmentos más adinerados de la región.

A pesar de la sangría de recursos, LAC no tiene desarrollados mecanismos de cooperación fiscal entre administraciones tributarias (incluyendo a los paraísos fiscales) ni en el interior de la región ni con el resto del mundo, lo que supone serias limitaciones para combatir la evasión y elusión fiscal.

Recientemente, la Alianza del Pacífico¹⁶⁵ está explorando un mecanismo de intercambio de información automático entre administraciones tributarias y México ha optado por unirse al grupo piloto de países de la UE en este mismo

163 <http://www.oecd.org/tax/beps-about.htm>

164 Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe (2013), “¿En igualdad de condiciones? La necesidad de la participación de los países no-G20 en el proceso BEPS”, <http://www.justiciafiscal.org/2013/05/en-igualdad-de-condiciones-la-necesidad-de-la-participacion-de-los-paises-no-g20-en-el-proceso-beps/>

165 La Alianza del Pacífico es un bloque comercial, líder en exportaciones y comercio exterior de toda América Latina y con miras a convertirse en el bloque comercial más grande y ambicioso de Latinoamérica. Está conformado por cuatro países de América Latina: Chile, Colombia, Perú y México; http://es.wikipedia.org/wiki/Alianza_del_Pac%C3%ADfico

sentido. Sin embargo, son aún muy tímidos los esfuerzos para el nivel de intercambios económicos y comerciales regionales.

DÉBIL INSTITUCIONALIDAD Y REPRESENTATIVIDAD

Para atajar la desigualdad en LAC se necesitan políticas fiscales capaces de reequilibrar el poder económico (y por lo tanto político) entre los diversos grupos sociales. Para ello, además de políticas tributarias equitativas, es necesario garantizar la verdadera representatividad de todos los sectores en las prioridades del gasto público; sobre todo de los grupos más vulnerables. Es decir, es fundamental lograr un gasto público que esté al servicio del bien común, que garantice derechos para todos y con mayor capacidad transformadora. Pero también es un requisito reducir los despilfarros y la subordinación de dicho gasto a enfoques políticos que deriven en episodios de clientelismo y corrupción. Sin embargo, la disponibilidad del gasto público para satisfacer objetivos de combate de la desigualdad y pobreza sigue viéndose muy amenazada por estos flagelos y otras ineficiencias en buena parte de los países de LAC.

De acuerdo al Índice de Percepción de la corrupción (2013) que elabora anualmente la organización Transparencia Internacional, países como Haití, Venezuela, Paraguay, Honduras, Nicaragua, Guatemala y República Dominicana se encuentran entre los países con los niveles más elevados de percepción de la corrupción.^{166,167}

166 Transparency International (2013), Corruption Perceptions Index 2013, file:///C:/Users/D%C3%A9borah/Downloads/2013_CPIBrochure_EN.pdf

167 "América Latina continúa asolada por la corrupción: Transparencia Internacional"; <http://la.reuters.com/article/topNews/idLTASIE9B204Z20131203>

Cuadro 8. ¿Y dónde está el dinero?

El movimiento Justicia Fiscal (MJF)¹⁶⁸ en República Dominicana se opone a la reforma fiscal propuesta por el gobierno de Danilo Medina. En esta reforma se plantea la creación de un nuevo paquete de impuestos (“el paquetazo”) para afrontar la deuda millonaria que dejó el anterior gobierno del mismo partido: en 2012 el presidente Leonel Fernández dejó al país un agujero de casi 3500 millones de euros, más de un 8% del PIB en concepto de gasto no aprobado por la Ley de Presupuesto durante el año electoral.¹⁶⁹

Esta reforma está siendo impulsada sin contar con la aprobación del Consejo Económico y Social¹⁷⁰. Legítimamente, el MJF pide al Gobierno que antes de subir ningún impuesto se den explicaciones de las causas de la deuda que se ha generado y se asuman las responsabilidades pertinentes en la mala gestión y utilización del gasto público.¹⁷¹

En la misma línea, el MJF señala que en el reporte del primer trimestre 2013 sobre la ejecución presupuestaria, y en el anuncio de inversión de RD\$9 mil millones (164 millones de euros¹⁷²) para dinamizar la economía, el Gobierno cometió deliberadas omisiones y manipulaciones de datos presupuestarios que confunden y desinforman a la ciudadanía.¹⁷³

Según el MJF los retrasos en la ejecución presupuestaria provocaron efectos negativos en la dinámica económica nacional, agudizando aún más el fuerte impacto del paquete tributario aprobado a finales del 2012. “Por lo tanto, antes que una mayor eficiencia, de lo que se trata es de un doble golpe económico sobre la población: por una parte más impuestos y por la otra retrasos en la ejecución del gasto público, con el agravante de que los mayores retrasos se experimentaron en servicios sociales, llegando sólo a ejecutar el 18.9% del total programado para el año”.¹⁷⁴

El MJF denuncia también el retroceso tanto en la secuencia como en la calidad de los informes publicados por la Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES), a los cuales atribuyó un pobre rigor profesional: “El informe centra el debate fiscal en los números abstractos, sin tomar en cuenta los objetivos de desarrollo, violentando incluso la propia Ley Orgánica de Presupuesto en el literal A del artículo 61 que establece análisis de las variaciones entre los objetivos y metas programados con relación a lo ejecutado y determinar sus causas”.¹⁷⁵

Además, la organización declaró que desde noviembre de 2012 los ciudadanos no pueden acceder a las informaciones sobre gasto, financiamiento, proyectos de inversión y estado de ingresos que las autoridades solían publicar en el sitio web “Portal Ciudadano” y calificó como una incoherencia el hecho de que la población conozca los resultados de la ejecución presupuestaria del primer trimestre del 2013 sin antes haber conocido el informe final del presupuesto del 2012.¹⁷⁶

Fuente: Elaboración propia en base a Bolívar Díaz (2012), Inspiration (2012) y Movimiento Justicia Fiscal (2013).

168 El Movimiento Justicia Fiscal es un movimiento de ciudadanos y ciudadanas surgido ante la reforma fiscal propuesta por el gobierno de Danilo Medina (República Dominicana); <http://www.inspiration.org/noticias-inspiration/nace-movimiento-justicia-fiscal>

169 Bolívar Díaz (2012), “Un gran parche tributario para el hoyo de Leonel”, <http://hoy.com.do/un-gran-parche-tributario-para-el-hoyo-de-leonel/>

170 Es un organismo consultivo del Poder Ejecutivo en materia económica, social e institucional; <http://copardom.org/ip/wp-content/uploads/2009/05/Decreto-13-05.pdf>

171 Inspiration (2012), “Nace el movimiento Justicia Fiscal en República Dominicana”, <http://www.inspiration.org/noticias-inspiration/nace-movimiento-justicia-fiscal>

172 Cálculos propios utilizando tipo de cambio del 18 de julio de 2013; <http://es.exchange-rates.org/currentRates/E/DOP>

173 Movimiento Justicia Fiscal (2013), “Un ejercicio de transparencia fiscal que desinforma”, <http://justiciafiscal.com/2013/05/documento-de-posicion-un-ejercicio-de-transparencia-fiscal-que-desinforma/>

174 Ibid.

175 Ibid.

176 Ibid.

En LAC el nivel de transparencia sobre los asuntos fiscales, la responsabilidad de las instancias de la planificación, recaudación fiscal y ejecución del gasto público (reflejada en una rendición de cuentas amplia y eficaz) así como los mecanismos de participación ciudadana en las políticas fiscales aún dejan mucho que desear. Insuficiencias que se vuelven una traba para garantizar los derechos de los que tienen menor capacidad de influencia política en las decisiones gubernamentales.

A su vez, dichas deficiencias minan aún más la confianza de los ciudadanos en las instituciones relacionadas con la definición y puesta en práctica de la política fiscal: administraciones tributarias, entes de planificación y de ejecución del gasto público tanto a nivel nacional o subnacional, lo que es caldo de cultivo para la “baja cultura fiscal”. Por otra parte, impiden analizar y tomar acciones correctivas para abordar problemas históricos en países de LAC como la baja capacidad de ejecución del gasto público o las súbitas desviaciones entre lo presupuestado y lo ejecutado. Todo esto termina haciendo un flaco favor a los necesarios procesos de fortalecimiento institucional de estas instancias fundamentales para el desarrollo.

Cuadro 9. El mayor déficit: la participación ciudadana efectiva en las políticas públicas

El IGTP (Índice General de Transparencia Presupuestaria)¹⁷⁷ en México obtuvo una calificación de 45 puntos en 2011 (en una escala de 1 a 100), su valor más bajo desde 2003. Lo anterior indica que, a pesar de los avances en el marco normativo en materia de gasto público y rendición de cuentas, los expertos continúan pensando que la transparencia en el proceso presupuestario dista de ser la óptima. En promedio, en los últimos nueve años, el IGTP fue de 50 puntos. Las variables mejor calificadas fueron: Ley de acceso a la información, Confianza en la información y Capacidades del Órgano de Control Externo, así como las Atribuciones, y Participación del Legislativo. Las variables peor calificadas fueron: Participación Ciudadana en el Presupuesto, Cambios en el Presupuesto, y Evaluación de la Contraloría Interna.¹⁷⁸

Fuente: Elaboración propia utilizando a Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. Sexta edición – 2011.

La participación ciudadana en los asuntos fiscales (y en las políticas públicas en general), tiene la ventaja de que promueve mayor cultura fiscal, dota de legitimidad los nuevos contratos y pactos sociales en favor de la equidad y fortalece la democracia. En Ecuador, la participación de la sociedad civil (entre otros actores) en el proceso de diseño de la constitución vigente, generó un clima favorable a las reformas fiscales progresivas que se han implementado en

177 <http://www.iltpweb.org/>

178 Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. Sexta edición – 2011. Resultados para México; <http://www.iltpweb.org/>

dicho país recientemente y que se han reflejado en el crecimiento espectacular del gasto público dirigido a servicios sociales básicos.¹⁷⁹

Aunque no es una garantía, los recursos de origen impositivo reclaman un pacto fiscal sobre el que se asienta una relación más exigente entre Estado y ciudadanía.¹⁸⁰ Como consecuencia, habrá una mayor necesidad de transparencia y rendición de cuentas por parte del Estado, dando lugar a instituciones de mayor calidad.¹⁸¹ Este vínculo no suele suceder en el caso de ingresos no tributarios, como los procedentes de la explotación de recursos naturales. Las instituciones que se forjan en torno a la explotación de recursos extractivos tienden a ser débiles¹⁸² y las instituciones débiles fomentan el riesgo del clientelismo político, la corrupción, el populismo, y la pereza fiscal.¹⁸³

3 RECOMENDACIONES: UN SISTEMA FISCAL JUSTO PARA LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE

Es urgente que en LAC se aborden reformas fiscales integrales. Una región que crece y en la que el gasto público ha ido en ascenso pero en la que la extrema desigualdad todavía sigue siendo su seña de identidad, es síntoma de la necesidad de un abordaje mucho más transformador de las políticas públicas y en especial de la política fiscal.

La fragilidad de los factores determinantes del crecimiento y de los progresos sociales que ha experimentado la región en la última década debe motivar la convicción por impulsar nuevas medidas para la consecución de sistemas fiscales justos y equitativos que sean garantes de derechos fundamentales y que estén verdaderamente al servicio de un modelo de sociedad cohesionada.

Un sistema fiscal justo y equitativo significa articular coherentemente la política tributaria y de gasto público junto con las instancias de administración tributaria y presupuestaria para satisfacer los siguientes principios generales:

179 Unternaehrer (2013), Development finance and inequality: Good practice in Ecuador, Rwanda and Thailand, Oxfam, <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/cs-inequality-development-finance-050813-en.pdf>

180 Alonso y Garcimartín (2011), Criterios y factores de calidad institucional: un estudio empírico, Revista de Economía Aplicada Número 55 (vol. XIX), 2011, págs. 5 a 32 EA.

181 *Ibid.*

182 Itriago (2009). Contra la "Maldición" de los Recursos Naturales. Como pueden y deben beneficiarse las personas pobres de la renta de las extractivas, Oxfam, <http://www.oxfamintermon.org/es/documentos/20/01/10/contra-maldicion-de-recursos-naturales-como-pueden-deben-beneficiarse-personas-p>, pág. 13.

183 *Ibid.*

1. **Cumplir con la función redistributiva del Estado a través de los presupuestos públicos.**

Es decir, gasto público suficiente y estable para financiar servicios sociales básicos de calidad y bien dirigidos, así como mecanismos de protección social robustos y de refuerzo de la resiliencia de los grupos de población vulnerables a los choques internos y externos. Independientemente de que se considere la provisión de servicios sociales básicos o la protección social como un derecho al que deben aspirar todos los ciudadanos, es necesario apuntar hacia una mayor cobertura de servicios de calidad que no discriminen a ningún grupo de la sociedad, y que, efectivamente, signifiquen verdaderas oportunidades de superación para las personas que los reciben.

Se deben intensificar los esfuerzos por diseñar políticas públicas con verdadera capacidad transformadora. Como por ejemplo, aquellas que buscan mejorar el rendimiento de los alumnos con un nivel socio-económico más bajo, dotar de mayor capital humano a grupos de población que han sido sistemáticamente excluidos o mejorar la cobertura del cuidado infantil temprano.

2. **Incrementar el rol de los sistemas tributarios como instrumentos redistributivos de la riqueza de un país,** y reducir el impacto negativo que tienen sobre las poblaciones relativamente más pobres la configuración de sistemas tributarios regresivos y desequilibrados en términos de las aportaciones que hacen los distintos agentes económicos a las arcas públicas. Los sistemas tributarios deben equilibrarse hacia modelos más progresivos, en el que se grave más la riqueza y la propiedad y no solamente el consumo y el salario.

3. **Ampliar la base gravable y el perímetro de cobertura de los sistemas tributarios nacionales.** Es obligada la racionalización de los beneficios fiscales existentes, reduciéndose a mínimos aquéllos que no tienen impactos sociales positivos claros. Es fundamental que la recaudación fiscal final se aproxime a lo que en teoría podría obtenerse en función del potencial industrial y productivo del país, en consonancia con las necesidades de financiación estable de los objetivos de reducción de la pobreza y desigualdad.

4. **Atajar los elevados niveles de evasión y elusión fiscal garantizándose que la política fiscal** esté acompañada de una administración tributaria que pueda hacer seguimiento a las obligaciones fiscales y que facilite su cumplimiento. Es imprescindible garantizar una cooperación y coordinación fiscal efectiva en los niveles regionales y subregionales, y seguir fortalecimiento las capacidades de fiscalización de dichas instituciones. Además, la administración tributaria

debe ser parte de un sistema institucional que garantice la sanción efectiva del incumplimiento de las responsabilidades tributarias. Esto es clave para no fomentar la evasión y la elusión fiscal producto de la impunidad.

5. **Junto con otras políticas públicas, el sistema fiscal debe ser un promotor del progreso digno de bases más amplias de la población**, permitiendo que las oportunidades económicas sean una realidad para sectores como la pequeña agricultura o las PYMES manufactureras, contribuyendo así a configurar modelos sociales no excluyentes y más cohesionados. Debe dejarse de utilizar instrumentos como beneficios fiscales, subsidios, incentivos, entre otros, a la promoción irrestricta del modelo extractivista excluyente. En particular, debe aprovecharse todo el potencial de la política tributaria como incentivo que ayude a revertir el acceso inequitativo o la extrema concentración de recursos y activos productivos como la tierra.
6. **Generar beneficios claros que favorezcan la decisión de formalización progresiva de los emprendimientos y de las trabajadoras y trabajadores pobres que son invisibles para el Estado**. Si bien es fundamental que la mayoría de los ciudadanos y sectores económicos tributen, es indispensable también que esto se realice de manera acorde con sus capacidades de pago, la situación socioeconómica en la que se encuentran y la forma con la que obtienen sus ingresos o ganancias. Además, la formalización no debe ser un prerrequisito para la satisfacción de los derechos como la salud, educación y la protección social de los muchos trabajadores y trabajadoras pobres que engrosan las estadísticas de empleos informales y precarios de la región.
7. En coordinación con otras políticas públicas, **promover la diversificación económica y el desarrollo de actividades ecológicamente responsables y generadoras de empleos de calidad**.
8. Contribuir con los esfuerzos nacionales para **desmantelar visiones discriminatorias que mantienen -por condición de raza o sexo- a significativos sectores de la población ajenos a verdaderas oportunidades de superación**. En particular, debe ahondarse en el estudio de los impactos explícitos e implícitos de los sistemas fiscales que refuerzan los roles tradicionales de las mujeres en la sociedad y que se convierten en claros escollos para su superación al profundizar las brechas de género.
9. **Contribuir a la desconcentración del poder político en las sociedades de la región**. Y en este sentido es clave que un sistema fiscal justo se apoye en todas sus fases (diseño, implementación, seguimiento y retroalimentación de las

políticas diseñadas) en una participación ciudadana efectiva que represente los intereses de los grupos históricamente desfavorecidos, sobre la base de un marco de transparencia y rendición de cuentas responsable de los gobiernos hacia todos los niveles. Deben garantizarse mecanismos eficaces de participación ciudadana que permitan que el gasto, financiado a través de impuestos y otros ingresos no tributarios, esté dirigido a proteger, financiar y promover el progreso económico y social de los más pobres y vulnerables. Es fundamental que los ciudadanos perciban que sus impuestos son utilizados para cambiar su realidad. Esto genera mayor conciencia social, cultura tributaria y condiciones favorables para la profundización de reformas fiscales necesarias.

De la misma forma, el proceso de participación debe ser capaz, junto con otras acciones de refuerzo institucional, de generar verdaderas señales que reduzcan los niveles de corrupción y el clientelismo. Esto se constituye en un elemento básico de legitimidad de cualquier reforma fiscal en favor de una mayor equidad.

10. Relacionado con lo anterior, debe **garantizarse transparencia en las reformas fiscales** y asegurarse mecanismos eficaces de debate amplio y público sobre dichas reformas. Este debate debe incluir un análisis claro del impacto distributivo y de las posibles externalidades negativas (y por lo tanto de medidas paliativas) sobre los más pobres de cualquier reforma fiscal.

En definitiva, para lograr cerrar las enormes brechas socioeconómicas de la región es necesario alcanzar acuerdos institucionales sobre el sistema fiscal, de tal forma que el diseño del sistema tributario se rija por el principio básico de la progresividad y la equidad, y la orientación de los recursos públicos tengan como fin esencial la garantía de los derechos sociales para la reducción de la pobreza (derecho a la educación, a la sanidad, a la seguridad alimentaria, etc.), el desarrollo sostenible, y la superación de patrones excluyentes y discriminatorios que expulsan a muchos de los beneficios del progreso.

© Oxfam Internacional, agosto de 2014

Este documento ha sido escrito por Déborah Itriago. Oxfam agradece la colaboración de Susana Ruiz, Gabriel Pons y Rosa María Cañete en su elaboración y los comentarios de Teresa Cavero, Erik van Mele, Oscar López, René Van der Poel, Simon Ticehurst, Ana María Martínez, Pamela Orgeldinger, Aida Pesquera, Frank Boeren, Nora Fernández y Francoise Vanni. Forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo.

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor póngase en contacto con advocacy@oxfaminternational.org

Esta publicación está sujeta a copyright pero el texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del copyright solicita que cualquier uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. La reproducción del texto en otras circunstancias, o su uso en otras publicaciones, así como en traducciones o adaptaciones, podrá hacerse después de haber obtenido permiso y puede requerir el pago de una tasa. Debe ponerse en contacto con policyandpractice@oxfam.org.uk.

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.

Publicado por Oxfam GB para Oxfam Internacional con ISBN 978-1-78077-653-8 en agosto de 2014.

Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Reino Unido.

OXFAM

Oxfam es una confederación internacional de 17 organizaciones que trabajan juntas en 92 países, como parte de un movimiento global a favor del cambio, para construir un futuro libre de la injusticia que supone la pobreza:

Oxfam Alemania (www.oxfam.de)

Oxfam América (www.oxfamamerica.org) Oxfam Australia (www.oxfam.org.au) Oxfam-en-Bélgica (www.oxfamsol.be) Oxfam Canadá (www.oxfam.ca)

Oxfam Francia (www.oxfamfrance.org) Oxfam GB (www.oxfam.org.uk)

Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk)

Oxfam India (www.oxfamindia.org)

Oxfam Intermon (www.oxfamintermon.org) Oxfam Irlanda (www.oxfamireland.org) Oxfam Italia (www.oxfamitalia.org)

Oxfam Japón (www.oxfam.jp)

Oxfam México (www.oxfammexico.org) Oxfam Novib (www.oxfamnovib.nl)

Oxfam Nueva Zelanda (www.oxfam.org.nz) Oxfam Quebec (www.oxfam.qc.ca)

Para más información, escribir a cualquiera de las organizaciones o ir a www.oxfam.org. Email: advocacy@oxfaminternational.org