



HAL
open science

Cohesión social y pacto fiscal. Cuestiones pendientes en ALC: una perspectiva desde Europa

Jesús Ruiz-Huerta Carbonell

► **To cite this version:**

Jesús Ruiz-Huerta Carbonell. Cohesión social y pacto fiscal. Cuestiones pendientes en ALC: una perspectiva desde Europa. XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, Nov 2012, Madrid, España. pp.759-767. halshs-00875393

HAL Id: halshs-00875393

<https://shs.hal.science/halshs-00875393>

Submitted on 22 Oct 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



**Actas
Congreso
Internacional
América
Latina:
La autonomía
de una región**

**XV Encuentro de
Latinoamericanistas
Españoles**

Actas del Congreso Internacional “América Latina: La autonomía de una región”, organizado por el Consejo Español de Estudios Iberoamericanos (CEEIB) y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (UCM), celebrado en Madrid el 29 y 30 de noviembre de 2012.

Editores:

Heriberto Cairo Carou, Almudena Cabezas González, Tomás Mallo Gutiérrez, Esther del Campo García y José Carpio Martín.

© Los autores, 2012

Diseño de portada: tehura@tehura.es
Maquetación: Darío Barboza
Realización editorial: Trama editorial
trama@tramaeditorial.es
www.tramaeditorial.es
ISBN-e: 978-84-92755-88-2

COHESIÓN SOCIAL Y PACTO FISCAL. CUESTIONES PENDIENTES EN ALC: UNA PERSPECTIVA DESDE EUROPA

Jesús Ruiz-Huerta Carbonell¹

Resumen:

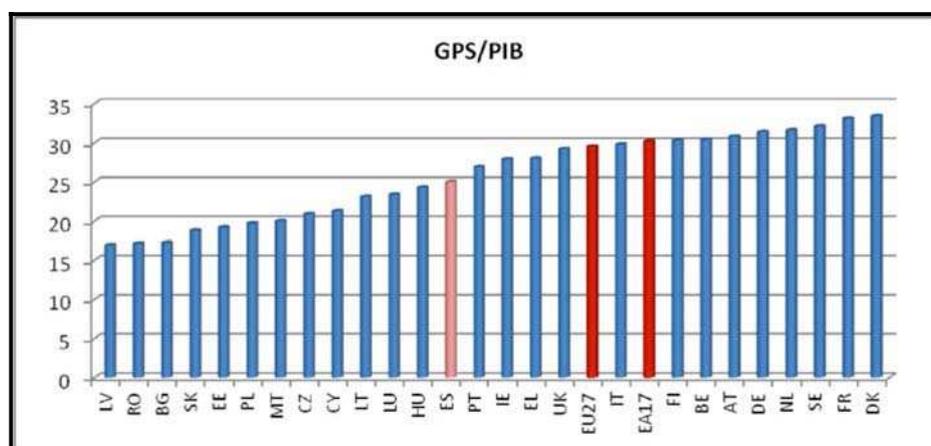
La cohesión social, concepto especialmente valorado como expresión y resultado del modelo social europeo y asociado al significado del estado de bienestar, quiere transmitir un conjunto de valores como el sentido de pertenencia, equilibrios en la gestión de los asuntos públicos, control de conflictos, combate a la pobreza o búsqueda de estándares razonables de igualdad entre los ciudadanos. En esa dirección, el logro de la cohesión no parece viable sin la existencia de instituciones fuertes y respetadas por todos y la existencia de pactos o acuerdos de ciudadanía que comprometen a los diversos agregados sociales. El pacto fiscal representa el compromiso ciudadano en relación con el mecanismo de financiación de los servicios colectivos en el contexto del modelo social europeo. Por eso, en ocasiones, se define al pacto fiscal como el precio que hay que pagar para garantizar el funcionamiento de un modelo social que conduce a la cohesión. En definitiva, el pacto conduce a un sistema tributario con capacidad suficiente como para hacer viable económicamente el modelo social al que aludíamos que, también en el orden tributario, debe inspirarse en criterios de justicia y equidad. En el trabajo que se propone, se trataría de comparar indicadores económicos de gastos e ingresos públicos, así como de resultados de los modelos aplicados en términos de desigualdad, pobreza y eficiencia, poniendo de manifiesto factores de semejanza y disparidad entre algunos países europeos y americanos, así como su grado de aproximación/convergencia a lo largo del tiempo.

El término cohesión social ha sido especialmente valorado a lo largo de las últimas décadas como expresión y resultado del modelo social europeo y se ha asociado al concepto del Estado de Bienestar y a la defensa de un conjunto de principios y valores defendidos entre los países que constituyeron la Unión.

759

Al hablar de cohesión social se quiere transmitir la idea de una sociedad sustentada sobre un conjunto de valores, como el sentido de pertenencia (*"the domain of concern"*), la solidaridad entre los miembros de un grupo social o la existencia de un cierto equilibrio en la gestión de los asuntos públicos, en el sentido de garantizar derechos individuales, pero al mismo tiempo, asegurar la cobertura de una serie de necesidades colectivas, como el mantenimiento de un determinado nivel de vida en situaciones de riesgo (enfermedad, supervivencia,...), la salud, la educación o los servicios sociales de los colectivos con mayores dificultades económicas, lo que implica un volumen de gasto significativo, como muestra el **Cuadro nº 1**, en el que se refleja cómo al final de la última década, solo el gasto en protección social representaba en la Unión Europea un valor medio del 30% del PIB de los países en ella incluidos.

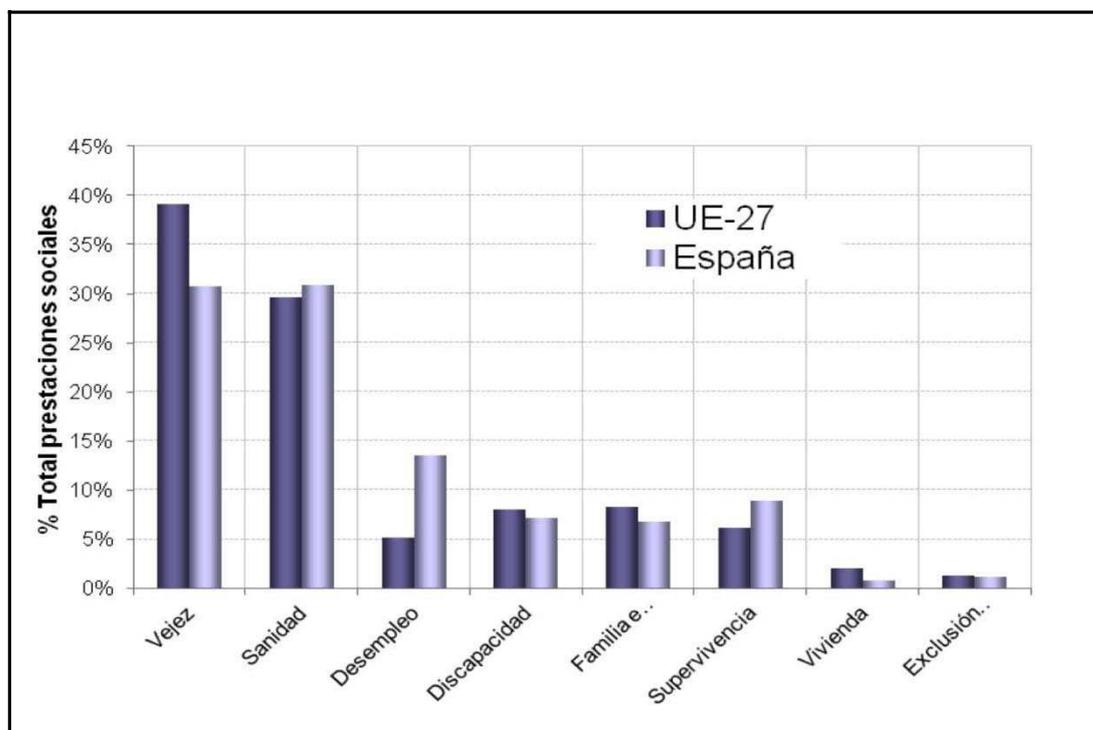
Cuadro nº 1: Gasto en protección social en la Unión Europea en 2009. Fuente: EUROSTAT (2012).



¹ Jesús Ruiz-Huerta Carbonell. Universidad Rey Juan Carlos (Madrid, España)

Entre los conceptos que conforman en Europa ese elevado nivel de gasto en protección social, el **Cuadro n° 2** ofrece información sobre cuáles son los programas de gasto principales, en valores medios de la Unión y en el caso más concreto de España.

Cuadro n° 2: Composición del gasto en protección social en 2009. Fuente: EUROSTAT (2012)



760

Como se puede comprobar, los conceptos principales en Europa son Vejez y Sanidad²; eso ocurre también en España, aunque el gasto en vejez es inferior a los valores medios, en tanto que crece por encima de dichos valores medios el gasto en desempleo, especialmente desde el inicio de la crisis económica. Otros gastos con un cierto relieve son Discapacidad, Familia, Supervivencia, Vivienda y Exclusión social, programas que, en cierta medida, reflejan las prioridades y valores a los que antes nos referíamos.

En definitiva, el mantenimiento de estándares elevados de cohesión social ha implicado a lo largo de las últimas décadas un grado de intervención pública importante en Europa, con diferencias entre países. En cierto sentido, se entendía que la defensa del modelo permitía un mejor control de los conflictos sociales (detrás de la cohesión, ha existido un pacto social implícito o explícito de los ciudadanos), una preocupación intensa para combatir la pobreza o la búsqueda de estándares razonables de igualdad entre los ciudadanos.

En esa dirección, el logro de la cohesión social, en el sentido al que nos venimos refiriendo, no parece viable sin la existencia de instituciones fuertes y respetadas por todos, así como de los pactos o acuerdos de ciudadanía que comprometan a los diversos grupos sociales. Entre tales acuerdos de ciudadanía, el pacto fiscal representa el compromiso ciudadano en relación con el mecanismo de financiación de los servicios colectivos, en el contexto del modelo social europeo. Por eso, en ocasiones, se define al pacto fiscal como el precio que hay que pagar para garantizar el funcionamiento de un modelo social que conduce a la cohesión.

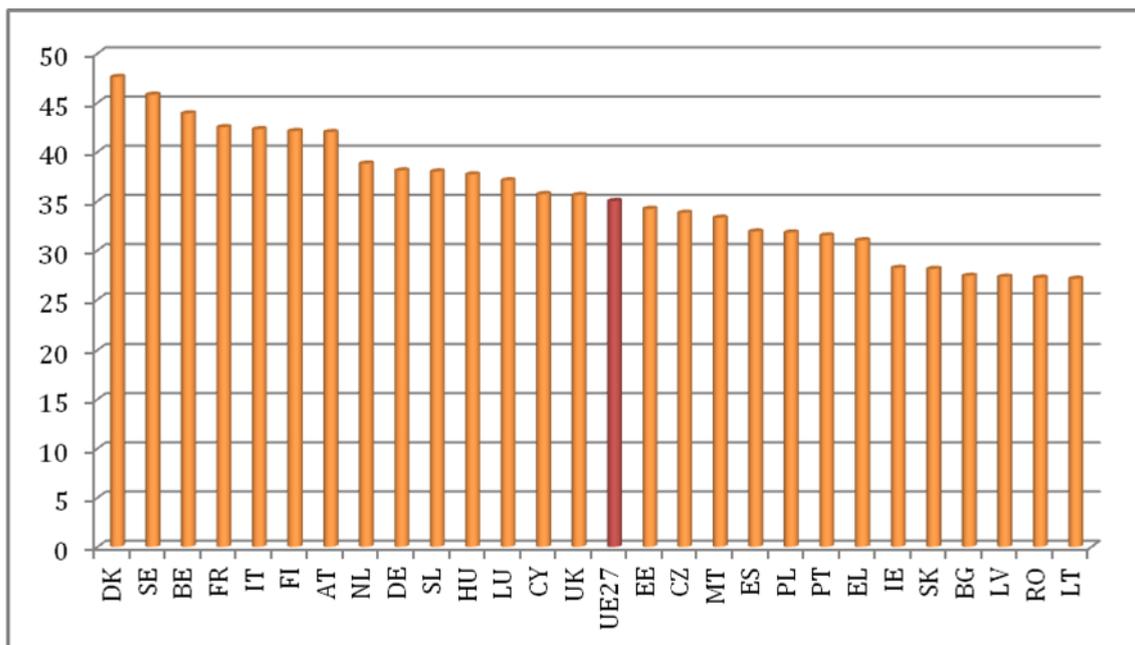
En el marco de la Unión Europea, el índice de presión fiscal (en valores medios ponderados) se elevaba al 38,4% en 2011.³ Es cierto que entre los 27 países de la Unión existen importantes diferencias, tanto en términos de nivel como de estructura del sistema fiscal. En la misma publicación se señala que entre el país con índice más bajo y el que lo tenía más alto había una diferencia de más de 20 puntos⁴, pero el país con un nivel de presión más bajo tenía un indicador cercano al 30% del PIB. Por otro lado, como nos recuerdan quienes elaboran este tipo de informaciones, las diferencias en niveles de presión fiscal pueden deberse a tres causas principales: Decisiones de política social (participación del sector privado en la provisión de servicios, extensión del empleo público,..), preferencias por los gastos fiscales o el gasto directo (incluyendo la posibilidad de dejar exentas o no las transferencias sociales) y la importancia de la evasión (ya que en la determinación del PIB se incluye una estimación de la economía sumergida).

² En la clasificación de los componentes del gasto en protección social, Eurostat sigue la metodología SEEPROS. Hay que advertir que la educación, según dicha metodología no se incluye entre los gastos de protección social.

³ Según la información suministrada por la publicación *Taxation Trends in the European Union* (EUROSTAT, 2012).

⁴ Lituania tenía una presión fiscal del 27,1%, en tanto que en Dinamarca, en el otro extremo, el índice se elevaba al 47,6%.

Cuadro nº 3: Nivel de presión fiscal en Europa (2010). Fuente: EUROSTAT (2012)



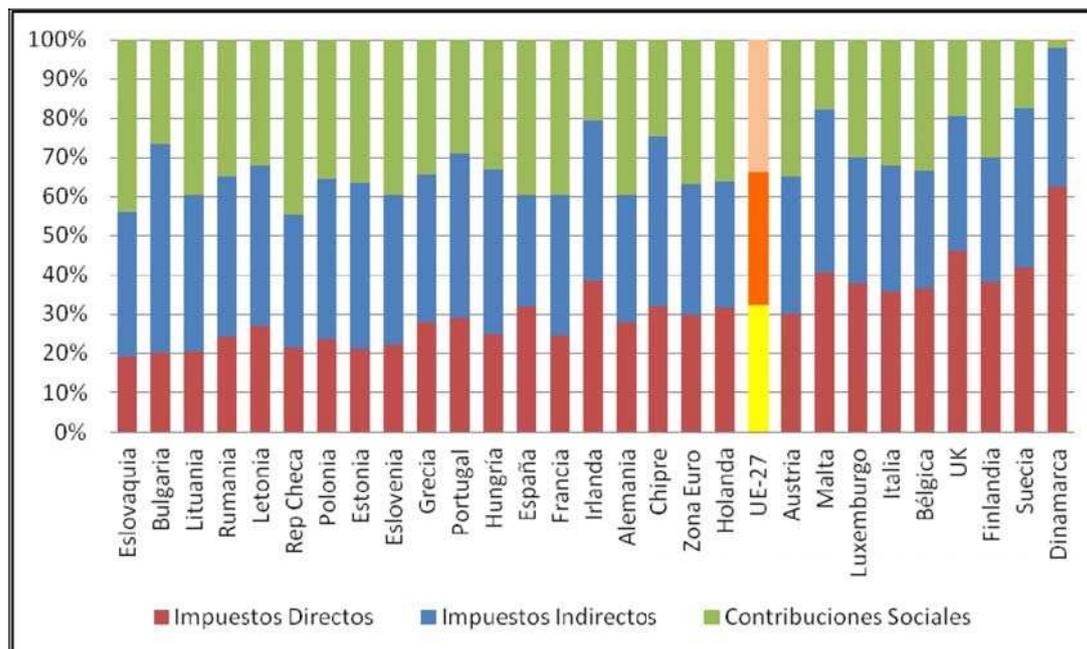
Como se puede ver en el **Cuadro nº 3**, el nivel de presión fiscal, incluso en la época de crisis, es elevado, aunque detrás de los valores medios deban reconocerse las grandes diferencias que hay entre países. La media aritmética en 2010 arrojaba un valor medio del 35%, subiendo al 38,4% si se mide en términos ponderados. Por otra parte, a pesar de las evoluciones diversas de los integrantes de la Unión, los valores medios no han cambiado demasiado a lo largo de los últimos quince años. Según los datos procedentes de la misma fuente, en 1995, el nivel de presión fiscal era el 36,6 en media aritmética y el 39,3 en valores ponderados.

Como es natural, no se pueden mantener programas sociales tan amplios si no se cuenta con la financiación suficiente para garantizar su adecuado funcionamiento.

En cuanto a la estructura tributaria, aunque existen importantes diferencias entre países, en general en Europa se suele observar un cierto equilibrio entre los diversos tipos de ingresos, lo que permite un mayor margen de maniobra para atender las necesidades financieras sobrevenidas.

En el **Cuadro nº 4** puede verse la distribución de los ingresos tributarios según las tres principales fuentes: Impuestos directos, indirectos y cotizaciones sociales entre los países de la Unión Europea. Una primera característica que refleja el gráfico es la existencia relativamente equilibrada de los tres tipos de ingreso, aunque existen diferencias según países y lo que podríamos denominar “tradiciones tributarias”: En los países nórdicos y anglosajones suele haber un cierto predominio de los impuestos directos; por el contrario, en el caso de los miembros más recientes, prevalecen los indirectos; por último, como pauta general de comportamiento, en los países centrales y mediterráneos suelen tener un peso relativo mayor las contribuciones sociales.

Cuadro n° 4: Estructura de los sistemas fiscales en Europa (2009). Fuente: EUROSTAT (2012).

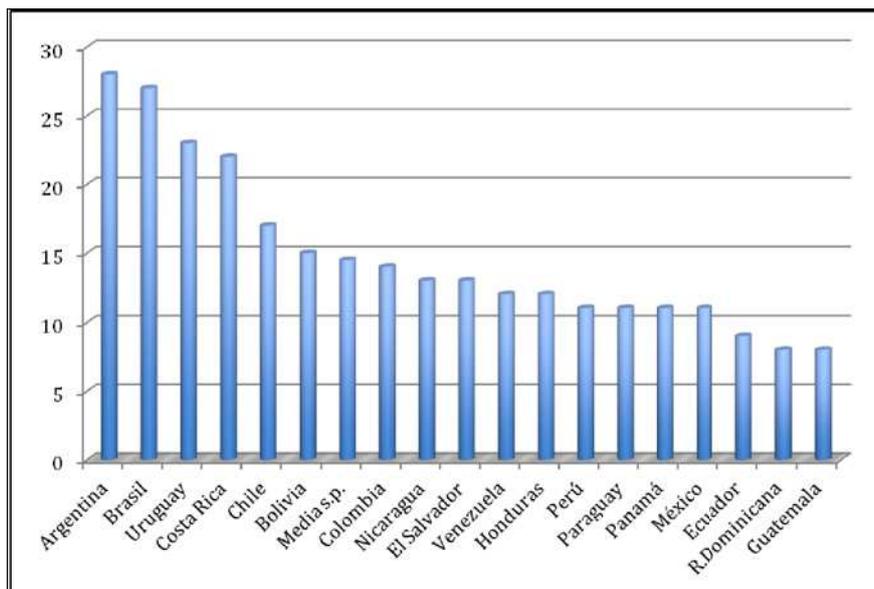


En el **Cuadro n° 4** puede verse la distribución de los ingresos tributarios según las tres principales fuentes: Impuestos directos, indirectos y cotizaciones sociales entre los países de la Unión Europea. Una primera característica que refleja el gráfico es la existencia relativamente equilibrada de los tres tipos de ingreso, aunque existen diferencias según países y lo que podríamos denominar “tradiciones tributarias”: En los países nórdicos y anglosajones suele haber un cierto predominio de los impuestos directos; por el contrario, en el caso de los miembros más recientes, prevalecen los indirectos; por último, como pauta general de comportamiento, en los países centrales y mediterráneos suelen tener un peso relativo mayor las contribuciones sociales.

Si nos centramos en la región de América Latina, observaremos algunas diferencias significativas respecto al modelo europeo, a pesar de los importantes cambios que se están produciendo a lo largo de los últimos años.⁵

Los datos de gasto social en la región pueden verse en el **Cuadro n° 5**. En él podemos comprobar cómo alguno de los países confirma la existencia de programas de gasto comparables a los cubiertos en muchos países europeos.

Cuadro n° 5: Niveles de Gasto Social (respecto al PIB) en América Latina. 2009. Fuente: CEPAL. División de Desarrollo Social (2012)



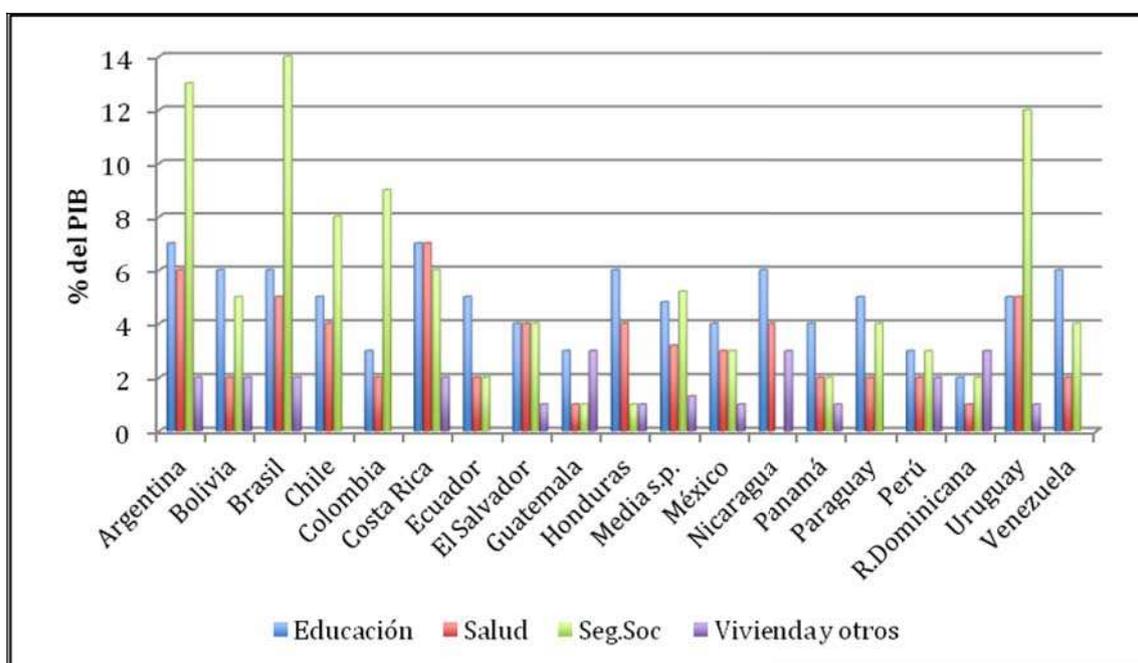
⁵ Singularmente en el período más reciente de la crisis económica, que ha afectado seriamente a Europa, pero que, salvo la caída producida en 2009, ha tenido un impacto muy inferior en América Latina, lo que ha permitido a algunos países de la región destinar más recursos a mejorar la cobertura de las necesidades colectivas.

Argentina, Brasil, Uruguay y Costa Rica, a la altura de 2009, destinaban a los diversos programas sociales importantes cantidades de recursos, en los cuatro casos, por una cantidad equivalente a más del 20% del PIB de cada uno de ellos. Sin embargo, en el otro extremo, los datos de CEPAL ponen de manifiesto la existencia muy limitada de gastos destinados a finalidades sociales. Así ocurre en Guatemala, República Dominicana o Ecuador, países en los que la ratios gasto social/PIB no alcanza el 10%.

Por lo que respecta a la distribución del gasto social, el **Cuadro n° 6** suministra alguna información de interés: Por un lado, según se desprende de los valores medios aritméticos, el primer programa de gasto, en términos de cuantía es el de seguridad social, que cubre esencialmente las pensiones (aunque no solo).

Si hubiéramos obtenido la media ponderada, la importancia de la seguridad social aumentaría, dado el importante peso que este programa tiene en Brasil y Argentina. La información de seguridad social, en todo caso, recoge los recursos públicos a ella asignados, es decir, el gráfico no estaría recogiendo los gastos en pensiones y otros tipos de seguros sociales que se cubren a través de instituciones privadas.

Cuadro n° 6: Distribución del gasto social (2009) según partidas principales. Fuente: CEPAL. División de Desarrollo Social (2012)



Una segunda característica de interés es el peso adjudicado en la práctica totalidad de los países a la educación, con un valor medio de casi el 5% en términos de PIB. Aunque en los gráficos europeos equivalentes no incluíamos la educación, la tónica general en Europa, y en general entre los países de la OCDE, es que los programas sanitarios representan una mayor cantidad relativa de recursos que la educación. En gran parte esa importancia adjudicada a la educación se explica por la naturaleza de los países contemplados y las exigencias de desarrollo económico. Por otra parte, el crecimiento de los gastos sanitarios en los países ricos de la OCDE, pone de manifiesto el carácter de la salud como un bien superior⁶, cuya demanda crece cuando crece la renta, y por otro lado, debe asociarse al mayor envejecimiento que caracteriza a esas mismas sociedades, así mismo demandante de más gastos sanitarios.

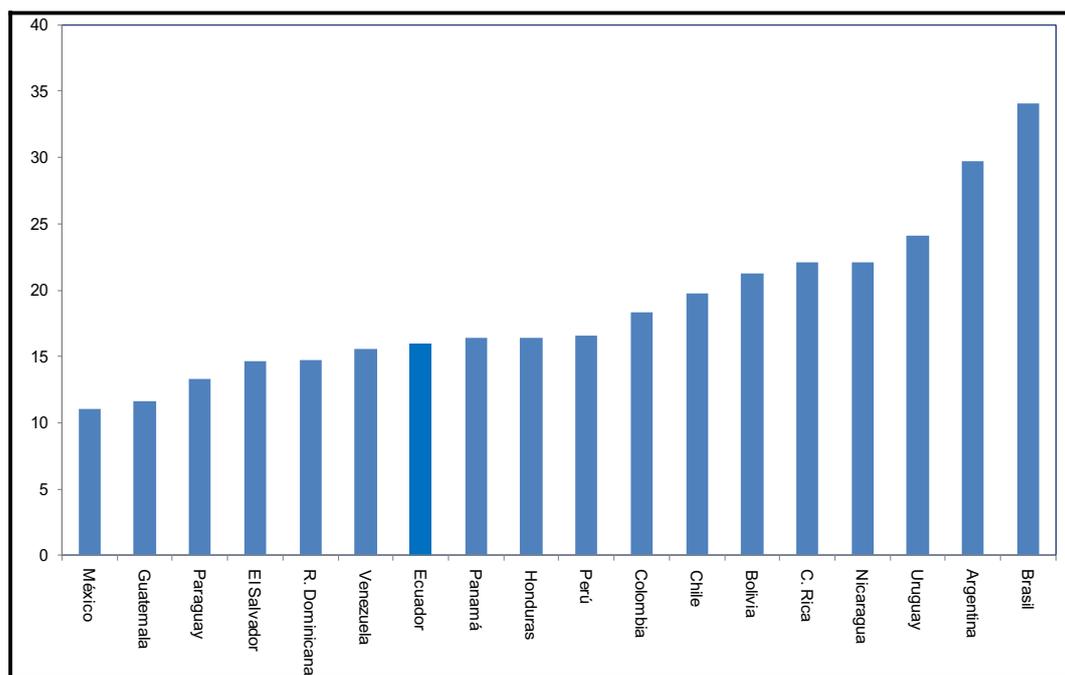
Respecto a los ingresos para financiar los programas sociales, de nuevo se confirma la gran heterogeneidad entre los países de la región, aunque puedan detectarse algunos elementos comunes.

En el **Cuadro n° 7**, elaborado a partir de datos del Banco Mundial⁷ puede distinguirse un primer grupo de países con elevados ingresos impositivos formado por Brasil (34% del PIB), Argentina (30%) y, en menor medida, Uruguay (24%). Tras ellos, se encontraría un segundo grupo de Estados latinoamericanos integrado por los que tienen unos ingresos tributarios próximos al del 20% del PIB (Nicaragua, Costa Rica, Bolivia, Chile y, en menor medida, Colombia). Un tercer grupo estaría compuesto por los países con niveles cercanos al 15% (Perú, Honduras, Panamá, Ecuador, Venezuela, R. Dominicana y El Salvador). Finalmente, se encontrarían los países de muy baja tributación: México (11%), Guatemala (11,5%) y Paraguay (13,3%).

⁶ Como es bien sabido, en la terminología económica, se llama superiores a aquellos bienes y servicios cuya elasticidad renta es superior a la unidad.

⁷ Ver Ruiz-Huerta y Garcimartín (2012).

Cuadro n° 7: Ingresos impositivos (% PIB) 2006/10. América Latina. Fuente: Ruiz-Huerta y Garcimartín (2012)



Fuente: FMI 2011

Cuadro n° 8: Recursos no tributarios respecto al total de ingresos corrientes – año 2008 (CEPAL)⁸ Fuente: CEPAL, 2008

Ingresos Corrientes - Año 2008 (en porcentajes del PIB)				Ingresos Corrientes - Año 2008 (en porcentajes del total)			
País	Tributarios	No Tributarios	Total	País	Tributarios	No Tributarios	Total
Argentina	30,8	3,7	34,5	Argentina	89,3	10,7	100,0
Bolivia	21,7	12,0	33,7	Bolivia	64,3	35,7	100,0
Brasil (2007)	34,7	5,8	40,6	Brasil (2007)	85,6	14,4	100,0
Chile	20,9	6,7	27,6	Chile	75,6	24,4	100,0
Colombia (2006)	18,3	0,1	18,4	Colombia (2006)	99,6	0,4	100,0
Costa Rica	23,1	2,0	25,1	Costa Rica	91,9	8,1	100,0
Ecuador	16,5	13,8	30,3	Ecuador	54,5	45,5	100,0
El Salvador	14,6	1,4	16,0	El Salvador	91,4	8,6	100,0
Guatemala	11,6	0,5	12,1	Guatemala	95,9	4,1	100,0
Haití	9,5	0,0	9,5	Haití	100,0	0,0	100,0
Honduras	15,9	1,7	17,6	Honduras	90,6	9,4	100,0
México	9,4	8,8	18,2	México	51,7	48,3	100,0
Nicaragua	21,7	1,4	23,1	Nicaragua	93,9	6,1	100,0
Panamá	16,5	7,8	24,3	Panamá	68,0	32,0	100,0
Paraguay	13,7	4,1	17,8	Paraguay	76,8	23,2	100,0
Perú	17,4	2,6	20,0	Perú	87,0	13,0	100,0
Rep. Dominicana	15,0	0,7	15,7	Rep. Dominicana	95,6	4,4	100,0
Uruguay	23,3	2,1	25,4	Uruguay	91,6	8,4	100,0
Venezuela	14,2	11,2	25,4	Venezuela	55,9	44,1	100,0
Promedio AL	18,4	4,5	22,9	Promedio AL	80,2	19,8	100,0

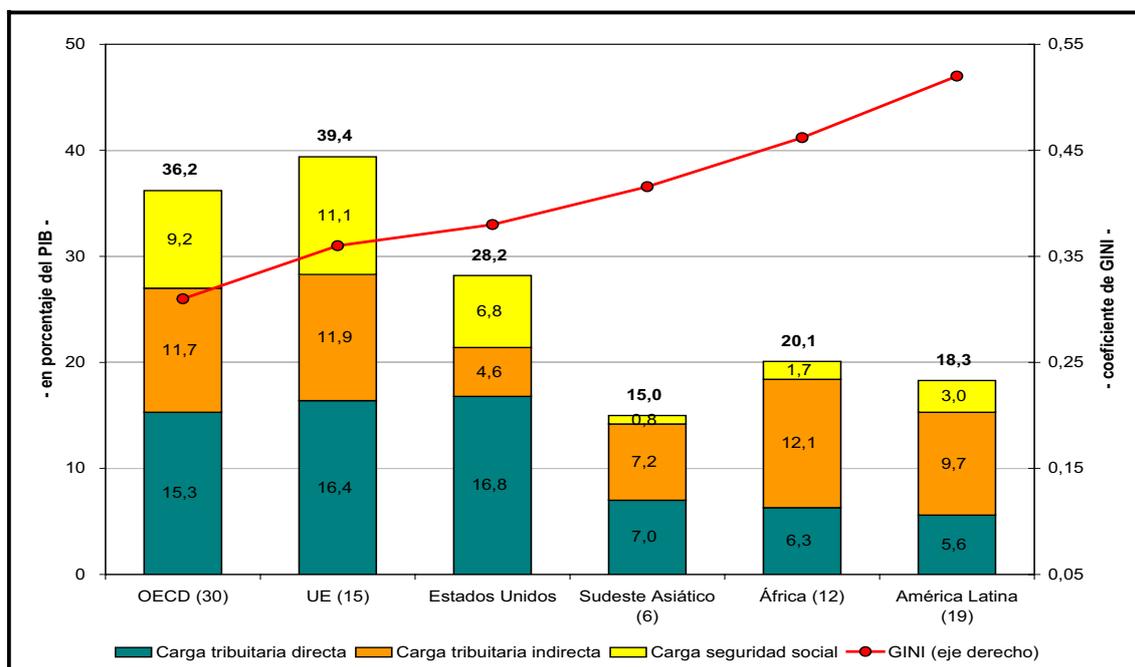
Cabe señalar, no obstante, que muchos países de la región, y en especial los de tributación baja o muy baja tienen, sin embargo, importantes ingresos no impositivos, como se recoge en el **Cuadro n° 8**. Nos referimos a México, Ecuador o Venezuela, con un porcentaje de ingresos no tributarios superior al 40% de los ingresos totales, o Bolivia, Panamá, Chile o Paraguay, con porcentajes superiores al 20% de los recursos totales. El peso de los recursos no tributarios explica que, en algún país, como México, se haya producido una disminución de la presión fiscal respecto a los estándares existentes hace 20 años.

Respecto a la estructura impositiva, el **Cuadro n° 9**, procedente de Cetrángolo (2011), ofrece una muestra agregada interesante sobre las características del sistema tributario, además de suministrar una comparación muy reveladora de las relaciones entre niveles de presión fiscal, estructura tributaria y grado de desigualdad, medido este último

⁸ Tomado del trabajo de Cetrángolo (2011).

mediante los índices de Gini. En el mismo puede comprobarse la relación inversa existente entre los niveles de presión fiscal y los indicadores de desigualdad y la constatación de que América Latina tenía los indicadores más elevados de desigualdad comparada con otras regiones del mundo

Cuadro n° 9: Presión fiscal, estructura impositiva y desigualdad. Fuente: Cetrángolo (2011)



Adicionalmente, el gráfico incluye la información sintetizada sobre estructura tributaria y la comparación, también en este aspecto, de las diversas regiones del mundo seleccionadas. La primera nota que llama la atención en los resultados ofrecidos es el gran peso de los impuestos indirectos en América Latina en comparación con otras regiones. En consecuencia, tanto la tributación sobre el trabajo, como la imposición directa, representan cuantías relativas sensiblemente inferiores a otras áreas.

En términos generales, los países de la región han aumentado los impuestos sobre bienes y servicios a lo largo de los últimos 20 años, incrementando su peso en los recursos totales en un porcentaje próximo al 14%. El IVA es el primer tributo en la práctica totalidad de los sistemas impositivos y, a diferencia de lo ocurrido con los tributos sobre la renta, las alícuotas del IVA han seguido creciendo a lo largo del tiempo.

Por el contrario, los impuestos selectivos sobre el consumo han visto reducir su peso en más de 6 puntos en valores medios entre 1990 y 2008 y, paralelamente, en el mismo período, se ha producido una intensa disminución de los impuestos sobre el comercio exterior, como lógica consecuencia de la creciente apertura del comercio exterior y la firma de acuerdos de libre comercio

Aunque las tasas de los impuestos sobre la renta han disminuido en muchos países, su peso en la recaudación general ha aumentado de forma modesta a lo largo de los últimos años. Hay que advertir, sin embargo, que el impuesto más potente dentro de la imposición directa es el que afecta a las Sociedades. O, en otros términos, el reducido peso del Impuesto sobre la Renta Personal es una característica significativa de la región⁹, además del escaso peso de los impuestos sobre la propiedad, que no alcanzan el 4% de los ingresos tributarios totales y no parecen haber cambiado sustancialmente desde hace años.

Los impuestos sobre el trabajo, o sobre los salarios son también bajos en una comparación internacional, lo que sirve para expresar el carácter limitado y fragmentario de los sistemas de seguros sociales que cubren las pensiones y una parte de la salud en la región, en buena medida sustentados sobre sistemas obligatorios de seguros privados basados en criterios de capitalización.¹⁰

Si vinculamos el limitado peso de la imposición sobre la renta personal en América Latina con la baja tributación del salario, ante la existencia de sistemas de seguridad social incompletos, podemos explicar la razón de la principal diferencia respecto al modelo europeo al que se hacía referencia en la parte anterior del trabajo. Como ha señalado

⁹ Gómez Sabaini y otros (2011) han señalado que la imposición sobre la renta ha superado la barrera de los 5 puntos del PIB en la región, aunque el Impuesto sobre la Renta de las Personas Naturales sigue en niveles muy modestos, con una importancia recaudatoria situada entre el 1,5 y el 2% del PIB. Según los datos de Cetrángolo (2011), mientras en la OCDE el peso relativo de ambos impuestos es 70% renta personal frente al 30% de imposición Societaria, en ALC, la proporción se invierte: 27% impuestos personales, 77% impuestos sobre sociedades.

¹⁰ A efectos de comparación de sistemas de protección social es importante, como recuerda Barreix (2011), valorar el efecto generado por las pensiones privadas en lo que significa de garantía de rentas para los ciudadanos.

Cetrángolo (2011), *“A la región le faltan, como media, 18 puntos de producto si quisiéramos tener sistemas de protección social y de políticas públicas parecidos a los de Europa”*.

El resto de impuestos no incorporados en las categorías anteriores no muestran, en general, una capacidad recaudatoria apreciable aunque, con cierta frecuencia, algunos países de la región aplican los llamados impuestos heterodoxos (impuestos sobre exportaciones agrarias, tributos sobre transacciones financieras,..) con la finalidad de obtener recursos cuando las vías tradicionales no permiten cubrir las necesidades de los servicios o asegurar un cierto grado de equilibrio de las cuentas públicas. Como ya he señalado, asimismo, en algunos países, los ingresos sobre la explotación de recursos naturales representan medios importantes de financiación de los servicios públicos. El problema principal de este tipo de recurso es su dependencia de los cambios de los precios internacionales y/o del eventual agotamiento del recurso de que se trate, lo que implica una cierta fragilidad, especialmente, cuando con esos ingresos se han venido financiando gastos corrientes o, en general, servicios públicos básicos.

A todos los factores anteriores habría que sumar la existencia de importantes volúmenes de fraude en los países de la región, resultado consistente con las elevadas cifras de informalidad que afectan a sus economías.

Según la noción de cohesión social que manejábamos al comienzo de este trabajo, la garantía de la aplicación efectiva de los derechos y principios sociales que se defienden desde una perspectiva de Estado de Bienestar, exige la existencia y el mantenimiento de una serie de acuerdos mínimos a pactos de ciudadanía¹¹ sobre una serie de cuestiones básicas de la organización social con la finalidad de garantizar el bienestar de los ciudadanos.

Entre esos pactos de ciudadanía, deben incluirse los compromisos específicos para asegurar el cumplimiento efectivo de los derechos sociales, que normalmente vienen recogidos en las Constituciones de los países de la región, y, en todo caso, para garantizar su financiación. Por eso, hablar de “pacto fiscal” implica alcanzar un acuerdo básico entre los ciudadanos, a través de las instituciones que los representan, para determinar las reglas básicas de funcionamiento del sector público (ingresos, políticas de gastos, regulación) y obtener los recursos suficientes para financiar servicios de calidad.

Aunque el pacto fiscal pueda producirse en momentos singulares de tiempo y asociado a acontecimientos políticos y/o económicos relevantes, (como por ejemplo lo fueron los Pactos de la Moncloa en España¹²), en un marco democrático implica su renovación y perfeccionamiento a lo largo del tiempo de forma gradual. En la actualidad, por ejemplo, la crisis económica está poniendo en cuestión la posibilidad de mantenimiento del Estado de Bienestar europeo y ello va a exigir, de forma inevitable, la búsqueda de pactos o acuerdos mínimos en cuyo marco los ciudadanos puedan decidir qué servicios deben preservarse y con qué tipo de recursos, a partir de las restricciones presentes.

En todo caso, los datos manejados en las páginas anteriores plantean la necesidad de afrontar cambios importantes en América Latina, con la finalidad de garantizar la extensión de los servicios sociales básicos y su mejor calidad, si el objetivo de la cohesión está en la agenda de la región. Aunque no hemos entrado en profundidad en la cuestión de la desigualdad, se trata de uno de los problemas esenciales de la región¹³ que puede ser afrontado ahora en mejores condiciones, dado el crecimiento experimentado durante los últimos años. Los datos que revela el gráfico 8 anterior muestran una relación fuerte entre desigualdad en la región (la más alta entre las regiones recogidas), baja presión fiscal y una estructura tributaria muy dependiente de los impuestos sobre bienes y servicios.

Aunque no hay fórmulas de validez universal, y siempre es necesario contar con las características diferenciales particulares de los países (históricas, políticas, institucionales,..), siempre se puede aprender de experiencias positivas (de otros países de la región o de otras latitudes) y asumir criterios e instrumentos útiles de aplicación, en un contexto cada vez más convergente, dada creciente internacionalización y globalización económicas. En cierto modo podría argumentarse que, una vez superados los efectos más duros de la actual crisis económica, el proceso de globalización tenderá a incrementarse y, previsiblemente, continuará la convergencia de los sistemas fiscales, tanto en el campo de los gastos como, sobre todo, en el de los ingresos. Pero la orientación de ese proceso dependerá de los compromisos políticos asumidos por los diferentes países y del grado de coherencia de los mismos respecto al objetivo de la cohesión social.

En lo que se refiere al alcance la pacto fiscal, después de determinar los rasgos básicos de los programas de gasto y asegurar una evaluación sistemática de los mismos, puede justificarse ir a un sistema fiscal sencillo, con capacidad recaudatoria, fácil de administrar, que, sin menoscabo del principio de justicia no incurra en los vicios de una progresividad meramente formal y distorsionante. Así mismo, procurar implementar fórmulas más generales y simplificadas que permitan integrar a sectores crecientes de la población y hacerlos corresponsables en el funcionamiento de las instituciones democráticas y de asegurar la mayor eficacia, calidad y eficiencia de los servicios públicos. Otro aspecto relevante es la conveniencia de recuperar el principio de generalidad en relación con los beneficios del gasto y también con respecto a la asunción de las cargas financieras que conllevan. Solo con una

¹¹ Ver documento base ICSAL en FIIAPP (2010).

¹² Ver Ruiz-Huerta (2011).

¹³ Como es bien conocido, el Informe de CEPAL para el 33º Período de Sesiones de la institución, se titulaba, de forma expresiva, “La hora de la Igualdad”. Ver CEPAL (2010).

responsabilidad real en la financiación del gasto por parte de la totalidad de los individuos se puede generar la condición de ciudadanía, y sólo auténticos ciudadanos, que pagan sus impuestos, pueden exigir responsabilidades a los gestores del gasto ante el incumplimiento o el deficiente cumplimiento de sus obligaciones.

Por otra parte, aunque la disponibilidad de recursos públicos es un elemento clave para garantizar la cohesión y la estabilidad social, también es esencial el papel que, en un contexto de pactos de ciudadanía, debe desempeñar un sector privado adecuadamente regulado. En esa dirección, la disponibilidad de ingresos públicos suficientes para atender a los gastos sociales debe ser compatible, en todo caso, con la participación del sector privado para conseguir unos estándares mínimos de bienestar. Especialmente, cuando no hay posibilidades de obtener recursos públicos la colaboración del estado con el sector privado, como ponen de manifiesto muchas obras públicas llevadas a cabo en territorios poco desarrollados (verdaderas experiencias de colaboración público-privada) se convierte en un factor clave.

En mi opinión, en cualquier sociedad, y especialmente entre los países latinoamericanos, una estrategia de cohesión social se convierte en un factor clave para garantizar un adecuado equilibrio entre el crecimiento económico y la distribución justa de los recursos entre los ciudadanos, así como lo es un estándar razonable de estabilidad social y seguridad individual. Los problemas de inseguridad, como es bien conocido, hunden sus raíces en problemas de marginación, exclusión social o desigualdades excesivas entre los miembros de una sociedad.

Por otra parte, cualquier estrategia de cohesión, y su correlato de pacto fiscal y disponibilidad de recursos financieros implica, como ya hemos señalado, la necesaria existencia de instituciones adecuadas y convenientemente reguladas, un sector público fuerte y la colaboración leal de los agentes económicos privados y la sociedad civil. Solo puede asegurarse un cierto nivel de éxito si se consigue la máxima implicación posible de todos los actores.

En definitiva, la estrategia de cohesión social y pacto fiscal, exige la aplicación de un sistema tributario potente, con capacidad recaudatoria suficiente como para hacer viable económicamente el modelo social al que aludíamos que, también en el orden tributario, debe inspirarse en criterios de justicia y equidad.

Bibliografía

Bárcena, A. (coord.) (2010): *La hora de la Igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*. CEPAL, 33º Período de Sesiones de CEPAL.

Barreix, A. (2011): *Sistema Tributario Guatemalteco. Lineamientos de Política Económica, Social y de Seguridad*. CIEN, 5/31/2011.

Barreix, A. y Villela, L. (2003): *The Tax Policy Challenges Related Regional Economic Integration*, Washington: Inter-American Development Bank.

Cetrángolo, O. (2011): “Los desafíos para mejorar la solvencia y equidad de los sistemas tributarios en América Latina”, en Ministerio de Hacienda de Paraguay (2011), pp. 89-119.

EUROSTAT (2012): *Taxation Trends in the European Union 2012*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

FIIAPP (2010): *Iniciativa para la Cohesión Social en América Latina. Documento Base*. Fundación FIIAPP.

Gómez Sabaini, JC, Jiménez, J.P. y D. Rossignolo (2011): “Imposición a la Renta Personal y Equidad en América Latina: Nuevos desafíos” CEPAL.

González, D. (2009): “La política tributaria heterodoxa en los países de América Latina”. CEPAL. ILPES: Serie Gestión Pública nº 70.

Martner, R. y Tromben, V. (2004): *Tax Reforms and Fiscal Stabilisation in Latin American Countries*. Santiago de Chile: CEPAL.

Ministerio de Hacienda de Paraguay (2011): *La Reforma Tributaria en los países modernos*. Asunción: Ministerio de Hacienda – Delegación de la UE en Paraguay.

Ruiz-Huerta, J. (2011): “La experiencia de la reforma fiscal en España”, en Ministerio de Hacienda de Paraguay (2011), pp. 137-177.

Ruiz-Huerta, J. y C. Garcimartín (2012): *Fiscalidad y Desarrollo en América Latina*. Fundación FIIAPP.

Tanzi, V. y Zee, H. (2001): *La política tributaria en los países en desarrollo*. Washington, DC: FMI