

# Desigualdad, pobreza y fiscalidad

*Mónica Colomer y Manuel Alcántara*

---

**E**l principal reto que tienen los países latinoamericanos es la perversa combinación existente entre desigualdad y pobreza, un asunto que, además, es centro de preocupación de la cooperación al desarrollo internacional. El binomio desigualdad-pobreza ha sido abordado desde diferentes aproximaciones en términos de políticas económicas, sin embargo a lo largo de la última década los relativos éxitos logrados se han visto afectados por la desaceleración económica en la mayor parte de la región desde 2014.

América Latina y el Caribe disponen de nuevas y más cualificadas capacidades para hacer frente a sus problemas de desarrollo relacionados con la persistencia de la pobreza y la desigualdad social. En la última década, la región ha vivido una etapa de crecimiento económico y estabilidad política, registrando sustanciales avances en sus niveles de desarrollo, lo que ha permitido que unos 60 millones de personas salgan de la pobreza incorporándose a las clases medias. Sin embargo, la región no está exenta de los riesgos y amenazas de un escenario internacional cada vez más complejo y sujeto a un alto grado de incertidumbre. La actual coyuntura también presenta en contrapartida un gran potencial y oportunidades que los países

**Mónica Colomer** es directora de Cooperación con América Latina y el Caribe de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid). **Manuel Alcántara** es director de FLACSO España.

América Latina es la región más desigual del mundo, pero también la que más ha reducido la desigualdad en las últimas décadas. El obstáculo para avanzar y evitar un retroceso es la falta de recursos públicos. ¿Cómo puede la cooperación internacional apoyar una reforma fiscal?

---

latinoamericanos pueden aprovechar para favorecer su crecimiento y un desarrollo más inclusivo y solidario.

Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), en 2014 el 28 por cien de la población de la región (unos 167 millones de personas) sigue en la pobreza, y el 12 por cien (unos 71 millones de personas) está en situación de pobreza extrema. La insuficiencia de los recursos públicos de los países latinoamericanos es una de las razones fundamentales por la cual los gobiernos no consiguen proveer suficientemente a sus ciudadanos de servicios de educación, salud, transporte público, protección del medio ambiente, tecnología e inversión que redunde en una mejora de la productividad, con el consiguiente crecimiento económico y desarrollo social. La mejora de la productividad requiere inversión en capital humano e infraestructura. Asia le sigue sacando una gran ventaja a América Latina a este respecto: los países asiáticos dedican a esa inversión una media del 40 por cien del PIB frente al 21,7 de los latinoamericanos, según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

No obstante, se han producido progresos notables. Aunque América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo, también es la que más ha disminuido la desigualdad en estos últimos años. Los datos del Índice de Gini han mejorado para 14 países latinoamericanos. La tendencia es posi-

tiva pero la situación es diferente según los países, con mejores resultados de reducciones de un punto en Argentina, Brasil, Uruguay, Bolivia y Perú; con avances intermedios de disminución de medio punto en Chile, Colombia, Ecuador y Panamá; y con resultados más modestos en México, República Dominicana y Centroamérica.

Sin embargo, la disminución en el crecimiento económico por la caída del precio de las materias primas, que ha situado el crecimiento del PIB en 2014 en torno a un 2,2 por cien, frente a la media del cinco por cien de la década anterior, supone que el ritmo de reducción de la pobreza se está frenando, según constata la Cepal. Esto se produce en un contexto en el que, como señala el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi), la crónica debilidad fiscal de los sistemas tributarios, especialmente los centroamericanos, situados entre el 10 y el 15 por cien del PIB, imposibilitan mejores políticas públicas que favorezcan un mayor crecimiento económico y bienestar social.

La cuarta edición del informe “Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2013”, elaborada de forma conjunta por el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), la Cepal, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la OCDE y su Centro de Desarrollo, publicada en marzo de 2015, establece que los ingresos fiscales de la región siguen siendo bajos respecto a la media de la OCDE. En 2013 los ingresos tributarios llegaron al 21,3 por cien, con un aumento mínimo respecto al año anterior pero con un considerable incremento durante el periodo 1990-2013 de siete puntos desde un 14,4 por cien inicial. Si bien el crecimiento paulatino de la recaudación tributaria ha dotado a los gobiernos de una mayor capacidad para incrementar el gasto en programas sociales e infraestructuras en las últimas décadas, la cifra se encuentra todavía 13 puntos por debajo de la media de los países de la OCDE, del 34,1 por cien. El listado de los ingresos fiscales sobre el PIB en los 20 países de la región incluidos en el informe es liderado por Brasil, con un 35,7 por cien, que se sitúa por encima de la media de la OCDE, seguido de Argentina, con un 31,2. Los países latinoamericanos con menores ingresos fiscales son República Dominicana, con un 14 por cien, y Guatemala, con un 13.

El vicepresidente y economista jefe del Banco Mundial, Kaushik Basu, ponía de manifiesto en el artículo “The State of Global Poverty” (Project Syndicate, 23 de enero de 2015) la gravedad de una situación que trasciende el ámbito económico. “Que las 50 personas más ricas del mundo tengan igual renta que los 1.000 millones de los más pobres es un fracaso

colectivo”, afirmaba Basu. Ante esta situación, hacía un llamamiento a medidas para combatir la desigualdad, por un sentido de justicia y porque la desigualdad extrema es, en última instancia, un asalto a la democracia: “porque la desigualdad extrema demuestra que los más pobres han perdido su voz aunque tengan derecho a voto”.

Esa desigualdad es especialmente preocupante en América Latina, zona del mundo donde existe una mayor concentración del ingreso, aunque también es la región donde más progresos se han registrado respecto a la desigualdad. Según la Cepal se ha disminuido en un 25 por cien la tasa de pobreza y en un 33 la indigencia. Sin embargo, en América Latina el 10 por cien más rico posee el 32 por cien del ingreso total. La situación es más dramática en el Triángulo Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras) donde, según el Icefi, el 20 por cien más rico concentra la mitad de los ingresos.

## La fiscalidad y la cooperación internacional

La disminución de la desigualdad en América Latina se ha debido a una mejor distribución del ingreso. Esta es la principal conclusión del estudio “Los efectos de la política fiscal sobre la redistribución en América Latina y la UE”, elaborado en el marco del proyecto Eurosociedad y financiado por la Unión Europea, la Cepal y el Instituto de Estudios Fiscales. Esa mejora en la distribución obedece, por un lado, al aumento de los ingresos laborales por el acceso de un mayor número de personas al empleo. Por otro, al aumento de los ingresos públicos a partir de los impuestos directos que han permitido a los Estados llevar a cabo políticas públicas redistributivas.

El desafío hoy es seguir disminuyendo la desigualdad, que se sitúa todavía en tasas muy elevadas. Para ello, resulta necesaria la concertación de fuerzas políticas, económicas y sociales a favor de una mejor distribución del ingreso. Una mayor justicia y equidad con unas finanzas públicas sostenibles y suficientes para atender las necesidades sociales requeriría acometer reformas fiscales en gran parte de los países latinoamericanos, lo que implicará a su vez pactos fiscales previos para permitir su aprobación en los parlamentos. Conocemos el camino. Sabemos la dificultad para su puesta en marcha. Especialmente si se tiene en cuenta la elevada influencia que ejercen las élites en Centroamérica. Así, el Icefi hace referencia en su informe sobre el plan de la alianza para la prosperidad del Triángulo Norte a la exigencia por parte de las organizaciones y asociaciones gremiales empresariales de privilegios fiscales cada vez más agresivos.

¿De qué manera puede apoyar la cooperación internacional en esta ardua empresa? ¿Tiene o debe tener la cooperación al desarrollo un papel en el campo de la fiscalidad? La gobernabilidad es seña de identidad de la cooperación española, que hunde sus raíces en esta región, donde nació en un deseo de acompañar los procesos de paz alcanzados en la década de 1990 en Centroamérica. Sin embargo, los programas de apoyo a la gobernabilidad democrática siempre se han demostrado más difíciles que los de crecimiento económico; porque afectan con frecuencia a intereses creados y requieren en gran medida una renegociación de privilegios. No obstante, encontramos ejemplos de procesos de reformas fiscales exitosos en la propia región, como el uruguayo o el chileno. Esa identificación de buenas prácticas, ese análisis de los factores desencadenantes producido en esos y otros países con reformas exitosas puede, con apoyo de la cooperación internacional, servir de guía para otros. Sin duda, estos procesos dependen de la voluntad y capacidad de los gobiernos, pero también de las fuerzas políticas, económicas y sociales de cada país para reescribir el contrato social que regula su convivencia en sociedad, para cambiar la relación entre lo que aportan los contribuyentes y los servicios que reciben.

La cooperación internacional puede, a demanda de países soberanos en decidir y gestionar su propio desarrollo, acompañar y respaldar esos procesos. No solo con la identificación de esas buenas prácticas y factores desencadenantes, sino también en relación a la reforma de los sistemas tributarios en sus políticas de ingresos. También hay margen de mejora en los marcos regulatorios para lograr un patrón más distributivo y equitativo.

La OCDE advierte de la excesiva dependencia en los sistemas impositivos de América Latina de los impuestos directos. El limitado nivel recaudatorio de estos países deriva en buena medida de esa preponderancia de los impuestos directos sobre el consumo, que tiene un efecto regresivo en la distribución de la renta. Frente a ello, resulta necesario aumentar el número de personas y empresas que pagan impuestos incrementando la progresividad, de forma que se grave de acuerdo con la capacidad contributiva. También hay margen para incrementar los impuestos especiales y patrimoniales y para disminuir los privilegios fiscales. Por ejemplo, en El Salvador el impacto en el PIB de los incentivos fiscales es del tres por cien.

En la política de ingresos, la cooperación internacional puede también impulsar la mejora de la gestión recaudatoria apoyando los ministerios de Hacienda, como está haciendo la cooperación española en El Salvador. La capacitación de los recursos humanos, la modernización tecnológica, la

educación fiscal, son aspectos que pueden contribuir a una recaudación más eficaz de los ingresos públicos.

Para lograr estructuras tributarias más equilibradas es importante también incidir en la política de gastos. La elusión y evasión fiscal, la corrupción y falta de transparencia no ayudan a la concienciación para el pago de los impuestos. Para convencer de que “Hacienda somos todos”, en alusión a la famosa campaña de la Agencia Tributaria española, la sociedad civil tiene que estar segura del buen uso de sus impuestos. Ejercicios como el de la movilización de la sociedad civil dominicana que favorecieron el compromiso del gobierno de subir hasta el cuatro por cien del PIB el gasto en educación ayudan a esa sensibilización social de la necesidad de pagar impuestos. La emergencia de las clases medias conduce a una sociedad más exigente y más comprometida con valores de equidad social y dispuesta a pagar impuestos que financian una educación y salud pública, que le evitan asumir directamente el pago de servicios sanitarios salud y educación privada. Pero esa disposición es paralela a la exigencia de poner fin a la impunidad frente al fraude fiscal.

No porque el objetivo sea difícil hay que dejar de intentarlo. Como decía Michael Reid en *The Economist*, las reformas necesitan convicción, comunicación y la movilización de los potenciales ganadores que con frecuencia son un grupo más difuso que los perdedores. También en este caso son menos poderosos. Esos son ingredientes elementales para apoyar las necesarias reformas pendientes en América Latina y el Caribe en aras de una mayor justicia tributaria. La presidenta de Chile, Michelle Bachelet, al defender la reforma tributaria aprobada recientemente en su país, definía la reforma fiscal como vía para establecer la justicia tributaria a través de la disminución de la desigualdad, al permitir al Estado obtener más recursos para ampliar y mejorar los derechos sociales. “La reforma tributaria (...) es uno de los más poderosos instrumentos con que cuenta el Estado de Chile para producir las condiciones que nos permitan ser una sociedad cohesionada, democrática y justa. Los que más tienen deben aportar proporcional-

## La emergencia de las clases medias en América Latina conduce a unos ciudadanos más comprometidos con la equidad social

mente más. Paغان más impuestos aquellos que ęanan mäs dinero. Por eso esta reforma tributaria nos permitirä no solo tener mäs recursos, sino avanzar en equidad tributaria y en solidaridad social”, en palabras de Bachelet. La equidad estä en la esencia del sistema impositivo, que tiene que ser un medio para lograr el fin buscado: mayor competitividad, mayor crecimiento econömico, mayor bienestar social.

En la fiscalidad y la seguridad, se juega el futuro de la regiön, afirmaba Kevin Casas, secretario de Asuntos Políticos de la Organizaciön de Estados Americanos, en un encuentro sobre los 25 aęos de trabajo de la cooperaciön espaęola en el ämbito de la gobernabilidad democrätica celebrado en Cartagena de Indias en octubre de 2014. Para hacer frente a los desafíos del complejo contexto internacional actual, que ya estä teniendo efectos para la regiön latinoamericana en cuanto a desaceleraciön econömica, y para ser capaces de aprovechar las oportunidades que tambiön ofrece ese contexto –por ejemplo en el ämbito de la innovaciön y nuevas tecnologías que requerirían mayores inversiones para la mejora de la productividad– las políticas fiscales son un instrumento fundamental. La cooperaciön internacional en países de renta media adopta principalmente el papel de facilitador de procesos y apoyo técnico en los ämbitos requeridos. Dado que la fiscalidad estä imbricada en las estructuras de poder del Estado, la técnica, en este como en tantos casos, se supedita a la política. Solo la voluntad política y la concertaciön de las fuerzas econömicas y sociales abrirän el camino a las reformas fiscales pendientes en la mayor parte de los países latinoamericanos.

## Política fiscal en Centroamérica, opiniön de los legisladores

Desde 1994 un grupo de investigadores de la Universidad de Salamanca, bajo la direcciön de Manuel Alcántara, desarrolla el Proyecto Elites Parlamentarias Latinoamericanas (PELA) que mediante entrevistas a muestras representativas de legisladores latinoamericanos pretende conocer diferentes aspectos de la vida política de cada país así como la trayectoria individual y sus valores en tanto que representantes electos. Dentro del amplio cuestionario que recoge la investigaciön, hay un pequeęo número de preguntas relacionadas con la fiscalidad.

En concreto, el proyecto brinda la posibilidad de conocer la posiciön de los legisladores y su variaciön a lo largo del tiempo a través de cuatro preguntas. La primera hace referencia a la posiciön en que el legislador se sitúa en una escala que confronta a una economía regulada totalmente por el Estado



**MODELO DE REGULACIÓN ECONÓMICA, ENTRE EL ESTADO  
Y EL MERCADO (%)**

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Estado (1 - 2)	9,1	20,0	11,5	8,6	13,2	10,9
(3 - 4)	20,0	10,0	10,4	22,2	2,3	8,7
(5 - 6)	56,4	20,0	27,6	28,4	45,9	39,1
(7 - 8)	10,9	23,3	26,7	17,3	18,4	32,6
Mercado (9 - 10)	3,6	26,7	23,8	23,5	20,3	8,7
<b>MEDIA</b>	<b>4,87</b>	<b>5,88</b>	<b>6,39</b>	<b>5,85</b>	<b>6,06</b>	<b>5,76</b>

Pregunta: "¿Podría decirme si está usted más a favor de una economía regulada por el Estado o por el mercado? Ubique para ello en la siguiente escala: de 1 a 10, donde el 1 significa una máxima regulación del Estado en la economía y el 10 una máxima liberación del mercado".

Fuente: Datos PELA (2010-2019).

frente a un escenario de libre mercado pleno. La segunda se refiere al papel del Estado en diferentes rubros de políticas públicas. La tercera aborda directamente la necesidad (o no) de una reforma fiscal. Finalmente, para quienes están a favor de dicha reforma fiscal, se ofrece un abanico de posibilidades. Las respuestas son cruzadas además de por la variable nacional, por la variable partido político. ¿Cuáles son los resultados? ¿Cómo se explican?

En cuanto al modelo de regulación económica, los diputados de los países centroamericanos mantienen una posición sesgada hacia el predominio del mercado en la disyuntiva entre abogar por una economía fuertemente regulada por el Estado y aquella en la que el mercado sea el criterio primigenio. Sin embargo, hay diferencias notables entre los países, con Costa Rica en el polo menos librecambista y Guatemala en el espacio opuesto. La posición diferente de Costa Rica se explica por su tradición en la orientación histórica socialdemócrata de sus políticas.

Este escenario de aparente alejamiento del Estado se ve matizada cuando se pregunta a los diputados por las tareas que podría llevar a cabo el Estado. Sorprende constatar que los valores medios recogidos se sitúan en dígitos que evidencian un papel del Estado bien activo. Solamente la posibilidad de que el Estado sea dueño de las empresas más importantes del país es repudiado. Cuando se toman en consideración intervenciones que tienen que ver con políticas públicas "clásicas", como la educación, la salud o la intervención en acciones de discriminación positiva, los diputados se muestran claramente proclives. Ello abre la puerta a la idea de que si existe un clima favorable al gasto público podría darse simultáneamente otro asimismo favorable al ingreso público. En todo caso, puede constarse la existencia de muy pequeñas diferencias entre los países de la región.



### TAREAS QUE PUEDE LLEVAR A CABO EL ESTADO (VALORES MEDIOS, 1 ES MÍNIMO Y 7 MÁXIMO)

Rol del Estado	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Debe ser dueño de las empresas más importantes del país	3,67	3,61	3,08	4,00	2,85	2,91
Debe ser responsable de asegurar bienestar de la gente	5,58	5,61	5,65	6,38	5,76	6,63
Debe ser el principal responsable de crear empleo	4,18	5,00	4,12	5,04	3,91	5,09
Debe implementar políticas para reducir desigualdad social	6,20	6,02	5,43	6,34	6,23	6,57
Debe ser principal responsable de proveer jubilación	4,84	5,40	4,97	6,21	5,72	6,22
Debe ser principal responsable de proveer servicios de salud	5,80	5,80	5,89	6,70	6,27	6,59
Debe ser principal responsable de proveer educación universitaria	5,55	5,59	5,21	6,50	5,86	6,65
Debe implementar políticas para reducir desigualdad de género	6,40	6,25	5,92	6,00	6,41	6,70
Debe implementar políticas para reducir desigualdad entre grupos minoritarios y étnicos	6,43	6,12	5,83	6,83	6,34	6,76

Pregunta: "Ahora le voy a leer unas frases sobre el rol del Estado. Por favor, dígame hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con ellas. Para ello utilice la siguiente escala de 1 a 7, donde el 1 significa 'muy en desacuerdo' y el 7 'muy de acuerdo'".

Fuente: Datos PELA (2010-13).

Ante la pregunta de la necesidad de una reforma fiscal (sin precisar en este momento hacia qué dirección), salvo en Panamá, los diputados son mayoritariamente proclives, siendo más claro para Honduras, Nicaragua y Costa Rica que para El Salvador y Guatemala. En términos de las acciones reformistas a llevar a cabo, la respuesta claramente mayoritaria para todos los países es el control de la evasión.

Estos datos evidencian de manera nítida las posiciones que de manera individual mantienen los diputados cuando se les clasifica por su propia autoubicación ideológica. Salvo en Honduras y Panamá, países donde, por otra parte, la izquierda es muy minoritaria, en los restantes países la

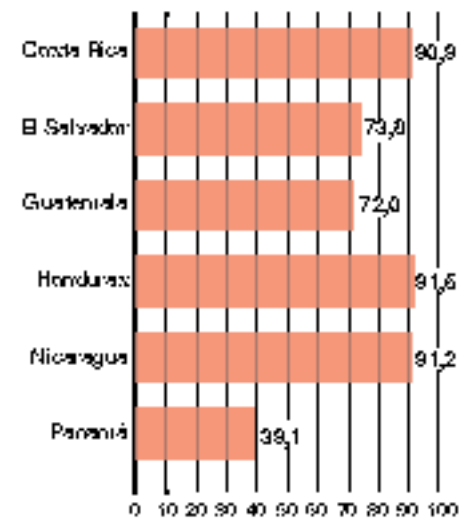
### TIPOS DE MEDIDAS ANTE UNA POSIBLE REFORMA FISCAL (%)

Tipo de medidas	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Aumentar los impuestos directos	20,0	13,3	15,6	4,0	17,8	11,1
Aumentar los impuestos indirectos	0,0	0,0	0,0	1,3	0,0	5,6
Disminuir los impuestos	0,0	4,4	6,1	12,0	10,6	0,0
Controlar la evasión	80,0	82,2	65,3	82,7	64,8	83,3
Otras medidas	0,0	0,0	13,0	0,0	6,8	0,0

Pregunta: "Y si se llevara a cabo dicha reforma fiscal, ¿qué tipo de medidas habría que tomar?".

Fuente: Datos PELA (2010-13).

¿Es necesaria la reforma fiscal?  
(respuestas afirmativas en %)



Fuente: CentroPELAC (2011-12)

izquierda aboga claramente por el aumento de los impuestos directos.

Las opiniones de la clase política aquí esgrimidas proporcionan pautas para entender el escenario político de los países centroamericanos. Es cierto que tratándose de regímenes presidenciales las políticas aquí abordadas dependen más de la actuación del poder ejecutivo. En este sentido, los resultados ofrecidos deben analizarse con precaución. No obstante, conviene resaltar la evidencia que muestran los resultados de la encuesta en las Asambleas legislativas respecto a la ausencia de posiciones vinculadas con la izquierda o incluso con el centro-izquierda del espectro político.

En otro orden de cosas, debe insistirse en la necesidad de articular una

decidida voluntad política que lleve a gestar acuerdos nacionales de largo aliento entre las principales fuerzas económicas y sociales de la subregión. Aquí la cooperación internacional solo puede ser un mero facilitador, quedando la responsabilidad del diseño e implementación de las políticas fiscales exclusivamente en manos de los propios nacionales.

En un momento en que los países de Centroamérica, como el resto de América Latina, entran en un periodo definido por el fin del ciclo de las materias primas, y en el que se requiere con urgencia una nueva fórmula que asegure el crecimiento para los años venideros, el diseño de las políticas fiscales es un reto insoslayable. En un escenario en el que el FMI prevé un crecimiento medio del PIB para toda la región del 0,9 por cien en 2015, y con muchas monedas sobrevaluadas, se requiere impulsar la productividad y diversificar las exportaciones. Sendos factores pueden llevar al olvido del lacerante estado en que está la desigualdad en América Latina, de manera más perniciosa si cabe en Centroamérica. Aquí, las políticas fiscales son uno de los grandes instrumentos a la mano de las propias fuerzas locales. Además, y esto es más evidente aún para el caso centroamericano, los países deben tomar en serio la integración regional, esquema institucional que, por definición, deberá decir algo con relación a la desigualdad, la pobreza y la fiscalidad.