

HOJA INFORMATIVA

Capítulos VI y VII de “*La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*”

PACTO FISCAL ES CLAVE PARA CERRAR BRECHAS SOCIALES

A pesar de la leve tendencia hacia una mejor distribución del ingreso entre 2003-2008, debido sobre todo a mejoras en el empleo y en los ingresos laborales, las brechas sociales en América Latina y el Caribe siguen siendo enormes. El ingreso per capita del quintil más rico supera en promedio 19 veces el del más pobre, llegando a ser 33 veces la diferencia en Honduras.

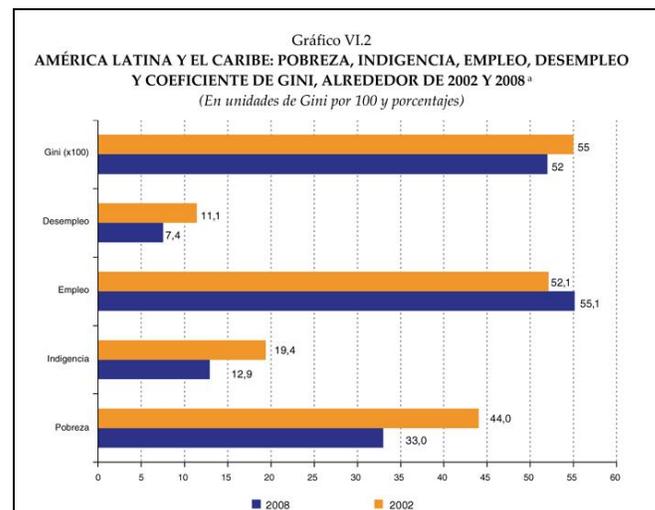
Desde mediados de los noventa, los Estados han fortalecido sus políticas en pos de disminuir la desigualdad y la pobreza, entre ellas, las transferencias directas de ingresos, las redes de protección social y los subsidios a las contribuciones a los sistemas de previsión social y de salud.

Sin embargo, en la mayoría de los países de la región persiste una alta proporción de la población que no genera ingresos mínimos adecuados, debido a tres razones fundamentales: la desocupación, los bajos salarios y la inactividad.

Subsisten serios escollos a la reducción de la desigualdad. Destacan, entre ellos, la distribución del ingreso, de la educación y del conocimiento, la desigual capacidad para aprovechar esa educación y conocimientos en el mercado laboral y la reproducción intergeneracional de la desigualdad.

La educación juega un papel decisivo en lograr mayor igualdad. Una agenda pro-igualdad debe apuntar a ampliar la cobertura de la educación preescolar y la jornada escolar en la educación pública, avanzar en la conclusión de la educación secundaria en sectores socioeconómicos de menores recursos y reducir brechas en los aprendizajes y conocimientos adquiridos.

Es fundamental la inversión social orientada hacia los grupos de menores ingresos, con políticas contracíclicas de largo plazo y garantías explícitas y niveles de calidad garantizados. Los sistemas de protección y promoción social requieren, no obstante, de mayor seguridad financiera y estabilidad institucional, para lo que se requiere el respaldo de un pacto social.



La tributación es clave para otorgar a los Estados la capacidad de financiar políticas orientadas a disminuir las brechas sociales, pero en América Latina, ésta no tiene el efecto redistributivo que se ve en países desarrollados.

Tres son los factores que inciden en la capacidad de recaudación fiscal y en la forma que se distribuyen estos recursos: la carga tributaria, su estructura y el control de la evasión de impuestos. La mayoría de los países en la región tiene serias dificultades en alguno o todos estos factores.

A pesar de que la presión tributaria de América Latina aumentó desde un promedio de 12,8% del PIB en 1990 a 18,4% en 2008, continúa siendo muy baja y además, poco progresiva.

Menos de un tercio de la recaudación corresponde a impuestos directos (progresivos), mientras que el grueso de la carga recae en los impuestos sobre el consumo y otros impuestos indirectos, con escaso efecto redistributivo. Adicionalmente, las tasas de evasión tributaria son muy elevadas: entre 40% a 65%.

Cuadro VII.1
AMÉRICA LATINA: INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL,
INCLUIDAS LAS CONTRIBUCIONES AL SEGURO SOCIAL
(En porcentajes del producto interno bruto)

	1990	2000	2008
Argentina ^a	16,0	21,5	30,6
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^a	9,3	17,9	21,7
Brasil ^a	26,4	30,4	35,5
Chile ^a	15,5	18,9	20,9
Colombia ^{a,b}	9,5	14,9	18,4
Costa Rica ^a	16,9	18,9	23,1
Cuba	...	27,5	25,2
Ecuador	10,1	11,6	16,5
El Salvador	10,5	12,4	14,6
Guatemala	7,6	10,9	11,6
Haiti	7,3	7,9	9,5
Honduras	12,9	14,3	15,9
México	11,4	11,0	9,4
Nicaragua	9,0	17,5	21,7
Panamá	14,7	16,0	16,5
Paraguay	9,9	12,0	13,7
Perú	11,7	14,1	17,4
Rep. Dominicana	7,1	11,3	15,0
Uruguay	21,2	22,5	23,3
Venezuela (República Bolivariana de)	18,7	13,6	14,2
Promedio de América Latina (no incluye a Cuba)	12,9	15,7	18,4
Promedio de América Latina	12,9	16,3	18,7

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

^a Corresponde al gobierno general.

^b La cifra de 2008 corresponde a 2007.

Mientras que la mayor convergencia productiva es la base para lograr una mayor igualdad en forma sustentable en la sociedad, las herramientas redistributivas más inmediatas y disponibles para el Estado siguen siendo la reforma tributaria y la orientación del gasto social.

En este contexto, se requiere de un pacto fiscal entre agentes públicos y privados que apunte a la redistribución de ingresos así como a la superación de la enorme heterogeneidad estructural, dotando al Estado de mayor capacidad para captar y redistribuir recursos.

El pacto fiscal debe incluir al menos:

- Un compromiso gradual de incremento de la carga tributaria
- Una ruta clara para mejorar la recaudación mediante la reducción y control de la evasión
- Una reforma de la estructura tributaria, elevando el impuesto a la renta
- Una plataforma compartida que correlaciona cambios en la carga y estructura tributaria con el destino que la mayor fiscalidad tendrá en las políticas públicas
- Una agenda pública para mejorar la transparencia del gasto público y su eficiencia y eficacia
- Una ruta de reprogramación gradual del gasto social donde la recomposición intra e intersectorial muestre, a la luz de la evidencia disponible, un mayor impacto redistributivo y mayores externalidades en equidad y productividad.
- Una estructura tributaria y una institucionalidad del gasto que dé cuenta de las desigualdades territoriales y procure su convergencia.

Un pacto fiscal de esta naturaleza requiere replantear el papel del Estado y las estrategias gubernamentales, recuperando la noción de planificación del desarrollo, que comprende un diseño integral de las políticas públicas.