



---

## XIII ENCUENTRO ISCOD-UGT / CSA

---

# “NUEVA FISCALIDAD, COHESIÓN SOCIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE EN AMÉRICA LATINA”

*ESCUELA JULIÁN BESTEIRO - MADRID  
13 Y 14 DE JUNIO DE 2011*

## DECLARACIÓN

# DAR IGUALDAD A LOS/LAS DESIGUALES

---

1. La Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas (CSA) se encuentra preparando su documento de base para el II Congreso (Foz de Iguazú, abril 2012), en el que el Secretariado ha acordado dedicar un capítulo a la fiscalidad, como elemento fundamental de una estrategia de desarrollo sostenible. Como antecedente, la PLA (Plataforma Laboral de las Américas) ya ha destacado, en el punto “política fiscal y tributaria progresiva”, la necesidad de diseñar “nuevas políticas fiscales y tributarias progresivas volcadas hacia la mejora de la distribución de la renta”.

Este Encuentro, en continuidad con el XII Encuentro Internacional ISCOD-UGT/CSA “Trabajo y Seguridad Social en América Latina”, ha permitido avanzar hacia recomendaciones estratégicas para que el sindicalismo de América Latina-Caribe (ALC), en el marco de su acción sociopolítica, aporte elementos estratégicos al desarrollo sostenible y a la cohesión social de sus sociedades. Esta declaración ha sido elaborada como documento de consulta para el Consejo Ejecutivo.

Para ello, se han recogido las experiencias positivas del modelo europeo, acumuladas durante varias décadas en el marco de la Europa Social, y plenamente vigentes, tal

como han sido destacadas por la Secretaria General Iberoamericana (SEGIB), la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), a través del Programa Eurosocietal, y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

2. En los últimos quince años ha habido cierto retroceso en Europa en el ámbito social y en el campo tributario, principalmente mediante rebajas en los impuestos directos. Así lo acaba de señalar la UGT en la 100ª Conferencia de la OIT: “la supeditación de las políticas sociales y económicas a los requerimientos de los mercados financieros, entre cuyos objetivos principales se encuentra la degradación de las condiciones de trabajo y de protección social pública, supone un evidente aumento de las desigualdades sociales, un serio obstáculo al crecimiento económico y un abandono de los proyectos políticos que los ciudadanos han elegido democráticamente”.

A pesar de ello, en la Unión Europea mantiene en vigencia la cultura de los derechos sociales sostenidos en medidas tributarias y gasto social que supone una mejora de un tercio de la distribución inicial de las rentas a través de impuestos y transferencias, convirtiendo a la región en la más igualitaria del mundo, lo que debe preservarse.

El Encuentro señala, de acuerdo con el Pacto Mundial por el Empleo adoptado por la OIT, que la superación de la crisis y la recuperación económica debe basarse en la creación de empleo y una mayor protección de los trabajadores. En ese sentido la garantía del trabajo decente, de los derechos y prestaciones sociales requiere de los recursos necesarios basados en una fiscalidad potente, y sostenida acorde con la meta final de la mejora de la distribución del ingreso y de la riqueza.

Ante el dilema del dogma neoliberal que enfrenta igualdad y crecimiento, reafirmamos que el desarrollo económico, social, democrático y sostenible es posible en todos los países y se puede crecer y distribuir simultáneamente convergiendo en renta y en cohesión social.

## **I. El sistema tributario y la desigualdad de ingresos en ALC**

3. En ALC se encuentra:

- Un porcentaje muy elevado (35%) de personas en situación de pobreza familiar, con predominio de mujeres, mientras en Europa ese porcentaje es del 8%.
- Otro porcentaje aún más alto (40%) de trabajadores (cuentapropistas, microempleadores, y sus asalariados y ayuda familiares) en la pequeña producción

realizada en la informalidad, por la falta parcial o total de registración. En este caso la proporción europea es del 10%.

- Una fuerte desigualdad y concentración de ingresos entre el conjunto de la población, que lleva a la región a ser la más desigual del mundo. Según el coeficiente Gini, la distribución es 70% más concentrada que la europea.

4. En este marco, la presión tributaria es baja (18% del PIB), en comparación con el ingreso per capita. Una mayoría de países tienen importantes brechas entre la recaudación real y potencial. Para eliminar la brecha debería aumentar la carga tributaria mediante las propuestas de reforma que figuran en esta Declaración, hasta incrementarse en un tercio, equivalente al 3-4% del PIB. Comparado con Europa, donde esa carga es del 39%, la brecha en ALC es superior al 50%. Solo Argentina y Brasil se acercan a la situación europea, y en casos extremos la tributación apenas supera el 10%.

5. Lo anterior se explica por:

- El escaso peso de los impuestos directos (más progresivos), aplicados sobre la renta y el patrimonio de las sociedades y las personas, los que son casi 40% menores a los europeos. Simétricamente, los impuestos indirectos (menos progresivos) al consumo son 75% mayores. Ello resulta en una mínima influencia positiva de los impuestos sobre la distribución del ingreso, que ha sido apenas del 1-2% en los últimos años, e incluso cero o negativo en los años noventa, especialmente por los impuestos a la renta, que deberían elevarse 100% en promedio.

- Una frecuente utilización de "costo fiscal" regresivo, derivado de tratos preferenciales, lo que se aplica principalmente a las rentas del capital, mediante exenciones a las colocaciones financieras, interés de títulos públicos, beneficios de los fondos de inversión, ganancias de capital de bienes inmuebles y acciones, trato más favorable a la reinversión de utilidades, así como exoneraciones, créditos, deducciones, aplazamientos, devoluciones de impuestos. Todos estos gastos, además de aumentar la complejidad del sistema tributario, reducen la base imponible (5-8% del PIB).

- Una alta evasión y elusión fiscal, que aprovecha las insuficiencias del Estado para velar por el pago, así como una falta de cultura tributaria y por desconfianza hacia el uso que los Gobiernos dan a sus tributaciones. En el caso de la evasión global la brecha alcanza en algunos países al 40%. En el impuesto a la renta promedia el 50% de evasión, equivalente a 4.5% del PIB.

- Una regresividad “interna” a determinados impuestos: entre los indirectos, algunos países dejan fuera a una porción significativa de los consumos de los sectores de ingresos más elevados. Entre los directos, dado que en el impuesto a la renta se grava más a las empresas que a las personas, tiende a desestimular la actividad productiva, y entre las personas se incluye a un exceso de trabajadores en relación de dependencia. Además, se aplican tratamientos preferenciales, cuyos beneficiarios son casi todos los sectores de mayores ingresos: rentas financieras, ganancias de capital de personas físicas, limitaciones jurisdiccionales en la determinación de las bases imponibles.

- Limitaciones administrativas de los Estados, que impiden un desempeño más eficaz en materia de recaudación. En ello juega también el factor corrupción, como en República Dominicana y Colombia, a lo que en el caso extremo de Guatemala se agregan el despilfarro, la impunidad y el narcotráfico.

6. Ante este panorama, compartimos lo afirmado por CEPAL: la influencia de los sectores de élite en la toma de decisiones lleva a que la política tributaria se concentre en la base imponible de más fácil captación, lo que suele ser regresivo. Existe un círculo vicioso de desigualdad de ingresos y regresividad tributaria, en vez de un círculo virtuoso que posibilite a través del esquema tributario la corrección de los desequilibrios de ingreso. La concentración del ingreso trae consigo una fuerte capacidad de presión de los grupos de poder, que influyen sobre las políticas tributarias-fiscales de los Estados, en su propio beneficio, ya sea controlando el proceso legislativo o procurando que el mismo legisle normas tributarias con esos efectos, para así trasladar un mayor porcentaje de la carga tributaria a los sectores de menores recursos.

## **II. Propuestas de reforma a los sistemas tributarios nacionales**

7. Desde SEGIB-CEPAL, existe un importante consenso sobre la necesidad de una nueva fiscalidad en ALC. Con ello han coincidido la Declaración de la Agrupación Global Unions a la Cumbre del G-20 (Seúl, noviembre 2010), la Declaración Sindical Continental a la Conferencia Mundial de Seguridad Social (Brasilia, diciembre 2010), y la Jornada ya mencionada.

Con estos antecedentes, y considerando los rasgos principales promedio de la situación tributaria regional, se presentan a continuación propuestas de reforma impositiva formuladas desde la perspectiva distributiva aquí defendida.

La progresividad tiene que ser la característica del conjunto del sistema, y no sólo el resultado de la inclusión de un determinado impuesto. En particular:

1. Simplificar el sistema fiscal, mediante leyes sencillas, comprensibles, y con procedimientos transparentes. La oscuridad sólo favorece a los expertos en evadir impuestos.
2. Ampliar y generalizar las bases imponibles de los distintos impuestos.
3. Aumentar el cumplimiento, es decir, reducir la evasión, la elusión y la morosidad, especialmente de los impuestos directos.
4. Reformar el IVA, tomando en cuenta recomendaciones como: no utilizarlo como instrumento de promoción u orientación de las actividades económicas. En esta materia la generalización debe ser la norma; combinar el IVA con impuestos selectivos sobre bienes determinados, en vez de aplicar una gran variedad de alícuotas; diferenciar entre bienes básicos y de lujo, no aplicar la tasa cero a las actividades internas, mantener exenciones solo en los casos plenamente justificados; asegurar una tributación favorable de los servicios intensivos en mano de obra.
5. Reforzar los impuestos a la renta y patrimonio, tomando en cuenta recomendaciones como: modificar la estructura de los impuestos sobre la renta para que las rentas de trabajo dejen de tener un trato privilegiado; evitar técnicas elusorias como la utilización de sociedades interpuestas o fondos que tributan a tipos irrisorios; introducir un impuesto de patrimonio que grave las grandes fortunas; extender la base del gravamen a otros tipos de ingresos actualmente exentos o que no están alcanzados en su definición (rentas financieras, ganancias de capital, dividendos de acciones).
6. Eliminar los costos fiscales regresivos.
7. Incorporar un criterio de solidaridad territorial a favor de las regiones más rezagadas en cada país.
8. Fortalecer la administración tributaria, basada en la transparencia y la rendición pública de cuentas, introduciendo un marco institucional y disposiciones acordes a sus funciones y objetivos, lo que incluye: elevar la jerarquía de las instituciones de administración tributaria; crear estructuras legales con diversos grados de autonomía funcional, administrativa, técnica y financiera; contar con un presupuesto estable; dar sostenibilidad a las reformas; ejercer sus funciones sin guiarse por presiones externas.

### III. Trabajo autónomo

La falta de regulación y transparencia es la principal causa de que no pueda funcionar un sistema fiscal contributivo y solidario, impidiendo de esta forma la acción protectora del Estado y de los agentes sociales implicados. Esta economía, invisible en términos fiscales, responde mayoritariamente a un sistema de supervivencia generalizado ante la realidad de que las rentas producidas por la actividad no permiten afrontar las obligaciones tributarias y de contribución social solo por el monotributista, por lo que este sector debe tener una cotización mixta Estado-trabajador.

En gran parte la economía informal de supervivencia funciona en términos de economía independiente que ofrece servicios directos a los consumidores y usuarios, suple la falta de servicios públicos y viene a cubrir la inexistencia de una oferta estructurada desde las empresas de mayor tamaño.

El comercio ambulante, la venta de productos en la calle, los servicios a domicilio o la producción de bienes en los domicilios particulares sin control legal y fiscal, ha llevado a que numerosas empresas multinacionales aprovechen esta falta de normas y realicen sus ventas a través de los denominados “falsos autónomos”, evadiendo todas las contribuciones laborales y fiscales se han convertido en la base real de buena parte de la economía nacional en muchos países de ALC. La extensión de este fenómeno, mayor aún en periodos de crecimiento económico, no se puede atajar tan sólo en términos legales o normativos, las acciones sancionadoras o inspectoras se convierten en ineficaces si no son complementadas por unas políticas de acompañamiento que permitan emerger progresivamente estos sectores y hacerlo en términos de cobertura social y trabajo digno, aprovechando también los valores emprendedores de muchos de sus protagonistas, y teniendo en cuenta las particularidades de género.

Una política fiscal y de protección social adecuada puede ayudar a sustituir progresivamente el fenómeno, ordenando la economía real. Para ello es imprescindible:

- establecer sistemas ordenados y registrados de la actividad económica, especialmente en el sector de la venta en la calle y servicios a los ciudadanos.
- crear sistemas de protección social de fácil acceso, buscando que el cumplimiento de las obligaciones quede compensado en términos sociales.
- regular sistemas de contributividad fiscal de carácter simplificado para las declaraciones de renta y pago de impuestos indirectos.
- incentivar el autoempleo y el acceso a la financiación básica para los trabajadores autónomos.

- promover la negociación a nivel local entre los gobiernos municipales y las organizaciones de trabajadores autónomos en la vía pública, en relación a la utilización de los espacios públicos, incluyendo compromisos recíprocos en materia de higiene y seguridad, el pago de contribuciones, y la oferta de bienes y servicios.

Todo ello debe realizarse en el marco de un diálogo social con los agentes sociales, fortaleciendo la organización sectorial de los grupos socioeconómicos afectados y promoviendo la autoregulación en aquellos ámbitos más avanzados o con más conciencia de actuación colectiva.

#### **IV. Fiscalidad, trabajo decente y extensión de la cobertura en seguridad social: el rol de la fiscalización de los recursos contributivos.**

Resulta evidente el consenso alcanzado en torno a la estrategia de piso de protección social como estrategia de extensión de la cobertura a aquellos colectivos que, carentes de ingresos, requieren de condiciones mínimas que les eviten caer en la pobreza y la exclusión social. Este consenso incluye el señalamiento de que la extensión de la cobertura debe encontrar financiamiento en espacios fiscales disponibles para afrontar el reto de la inclusión de estos sectores.

Por otra parte, es conocido el efecto de la fiscalización del trabajo y los recursos de la seguridad social respecto de los estándares de trabajo decente y su auxilio al sistema de relaciones laborales. Por oposición, basta remontarse, en ALC, a los años noventa donde, por imperativo de las políticas inspiradas en el consenso de Washington, la deserción del Estado en materia de políticas de fiscalización, representó un aumento de la precarización, el trabajo no declarado, y medidas de flexibilidad contractual que se tradujeron en merma de los recursos de la seguridad social.

En ese sentido, la posición consensuada por las centrales sindicales de ALC, reivindica el compromiso de bregar por sistemas integrales de protección social en los cuales los componentes contributivos y no contributivos se complementan entre sí, todo ello en el marco de la campaña de CSA por la ratificación y plena vigencia del Convenio 102 de OIT.

Teniendo en cuenta que los sistemas de seguridad social poseen la condicionalidad de la contributividad como medio de acceso a las diferentes prestaciones, el perjuicio no solo opera respecto de la merma de recursos específicos, también implica una restricción de acceso a trabajadores a los beneficios del sistema. Esta restricción tiene un impacto diferencial en el ingreso y permanencia de las mujeres en la actividad laboral.

Esta razón fortalece la idea que fiscalidad y fiscalización del trabajo y la seguridad social, aunque con objetivos, gestiones e incumbencias diferenciadas, guardan estrecha relación toda vez que los recursos que se pierden de los sistemas contributivos en concepto de evasión, elusión y fraude a la seguridad social suponen como contratara la extensión de espacio fiscal necesario para dar cumplimiento a la pretensión de extender la cobertura en seguridad social.

Si los sistemas tributarios y la afectación fiscal tienden a buscar la justicia redistributiva, no atender debidamente la situación anterior por parte de las autoridades del trabajo supone la apropiación por parte de los empleadores del salario diferido de los trabajadores en condición de no registración, cuando la estrategia del empleador es la subdeclaración de aportes y contribuciones al sistema.

Otro aspecto que abona la relación estrecha entre fiscalidad y el control del cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato laboral respecto de las contribuciones en la relación entre economía informal y empleo no declarado. En realidad una eficaz fiscalidad debe mantener control sobre la totalidad del giro comercial de una firma. Si esta incorpora trabajadores sin registrarlos es porque tiene parte de su economía sin declarar.

De allí que haya que buscar mediante integraciones verticales la articulación de las cadenas de valor de algunas industrias, para enfrentar los fuertes baches de facturación entre etapas productivas, por la frecuente elusión de registración laboral, con la consecuente evasión de aportes y contribuciones a la seguridad social.

Esto invita a una coordinación de políticas de fiscalidad que, cada uno con sus responsabilidades, optimicen acciones a través de compartir información de inteligencia fiscal.

Por último, el consenso en torno a iniciativas que contemplen transferencias monetarias para atender contingencias derivadas de la protección social supone para la población objetivo la inexistencia de cualquier tipo de relación laboral ni eludida en forma de fraude y, además, que estas transferencias deben ser complementarias y no sustitutivas del sistema de relaciones laborales, siendo el trabajo y las contribuciones el centro donde converja la inclusión social.

Cualquier otra interpretación es, en los hechos, un desprendimiento de las obligaciones contributivas del sector empleador que requerirá de una carga fiscal adicional financiada por la sociedad toda.

## **V. Impuestos medioambientales (“verdes”).**

Retomando las conclusiones de la Jornada de Diálogo de Alto Nivel entre Líderes del Movimiento Sindical, el Panel de Alto Nivel de la ONU sobre Sostenibilidad Global y los Líderes de Movimientos Sociales (CSI y Sustainlabour, Madrid, abril 2011), consideramos necesario recurrir a impuestos medioambientales para asegurar una distribución justa de los recursos naturales en nuestras sociedades y, al mismo tiempo, garantizar su disponibilidad para las generaciones futuras.

## **VI. El capítulo internacional**

**Paraísos Fiscales.** Incrementar la lucha contra los paraísos fiscales obligando a todos los Estados al suministro de información.

**Empresas Multinacionales.** Para evitar que la inversión se dirija hacia los países que conculcan las normas laborales y sindicales, fiscales, mediambientales, es necesario aplicar medidas como: promover un modelo justo de convenio de doble imposición; impuestos a las fusiones entre empresas nacionales y multinacionales (como Sabmiller y Bavaria); evitar regímenes excepcionales para estas empresas en zonas francas. Los impuestos sobre recursos naturales (mediambientales) son especialmente aplicables a estas empresas.

**Fondos Continentales.** En este nuevo contexto de estrategia sindical sobre fiscalidad en una variedad de planos, retomaremos la PLA que, con el antecedente europeo, proponía la creación de Fondos Estructurales en el marco de la integración regional y subregional, bajo distintas modalidades (fondos sociales, fondos de salud pública, fondos de inversión, fondos de capacitación).

**ITF.** La Declaración de la X Cumbre Sindical Iberoamericana (Lisboa, noviembre 2009) ha considerado que para salir de la crisis son necesarios sistemas fiscales justos y progresivos que eliminen los paraísos fiscales. Siguiendo a la Declaración de la Agrupación Global Unions a la Cumbre del G-20 (Seúl, noviembre 2010), y la ya mencionada Jornada, se necesita una fiscalidad internacional sobre el sector financiero, el cual está exento de cualquier forma de impuesto al valor agregado, y se benefició con las muchas deducciones fiscales sobre las ganancias de capital favorecidas por el FMI y la OCDE. Gracias a la globalización de los flujos de capital, está mejor posicionado que cualquier otro sector para utilizar estrategias de elusión y evasión fiscal a través de paraísos fiscales. Por ello, se requiere desarrollar nuevas fuentes de financiación, incluyendo la introducción de un impuesto sobre las transacciones financieras (ITF) (también denominada Tasa Tobin o impuesto Robin Hood). Este Impuesto podría diseñarse con tarifas diferenciadas según las

contrapartes (grandes bancos, otras instituciones financieras como los fondos de inversión libre (hedge funds), y sociedades no financieras (private equities).

## **VII. Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social.**

El Encuentro saluda la entrada en vigor, desde el 1º de Mayo de 2011, del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social que protege los derechos de millones de trabajadores migrantes con el reconocimiento de las cotizaciones a la seguridad social mediante la coordinación de legislaciones nacionales en materia de pensiones, como garantía de la seguridad económica en la vejez, la incapacidad o muerte, protegidos bajo los esquemas de seguridad social de los diferentes Estados Iberoamericanos.

La aplicación de este Convenio es fruto y resultado del trabajo conjunto con la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) y la SEGIB, y también de los compromisos del movimiento sindical en las Cumbres Sindicales Iberoamericanas y del trabajo realizado a favor de la amplia ratificación del Convenio por los países.

## **VIII. Tema para el XIV Encuentro**

Además de la influencia de la política tributaria en la distribución del ingreso en función de que los impuestos sean más o menos progresivos/regresivos, la política fiscal actúa mediante el gasto público financiado por los impuestos recaudados (y, eventualmente, otras fuentes). En los Estados de Bienestar europeos, el impacto de las transferencias fiscales para políticas sociales mejoran la distribución del ingreso entre 15 y 30%, según el país. La pobreza en Europa sería similar en porcentaje a la de ALC si no existieran estas políticas. Por el contrario, en ALC, el impacto es muy bajo (entre 1-6%). Ello es resultado de que la mayor parte de las transferencias se orientan hacia los hogares más ricos, por deficiencias en la canalización. El gasto en salud y educación primaria es, en el mejor de los casos, ligeramente progresivo. Las políticas de alcantarillado y de educación media y superior son claramente regresivas.

Este tema ha sido retomado por OIT en la 100 Conferencia (junio 2011), al señalar el documento de base del Director General: “en ALC, los sistemas impositivos y de transferencia solo dan lugar a una reducción ínfima de las desigualdades”.

Recomendamos a CSA y UGT que este sea el tema del XIV Encuentro, para cerrar el círculo de enseñanzas que pueden ser tomadas de la experiencia de la Europa Social.

## **IX. Hacia una Plataforma Continental sobre Fiscalidad**

Del impulso tomado a través de esta reunión y de la próxima, y con el antecedente de la Plataforma Continental de Seguridad Social (PLACOSS), ahora proponemos avanzar hacia el desafío de una Plataforma Continental sobre Fiscalidad.

En Madrid a catorce de Junio de dos mil once.

Asistentes al Encuentro (orden alfabético de países)

### **Argentina:**

- Óscar Silva (StreetNet)
- Guillermo Zucotti (Proyecto SSOS)

### **Brasil:**

- Maria Julia Reis Nogueira (Central Única de Trabajadores - CUT)
- Rumiko Tanaka (Unión General de Trabajadores -UGT)

### **Colombia:**

- Carlos Torres (Confederación de Trabajadores de Colombia - CTC)

### **Costa Rica:**

- Rodrigo Aguilar Arce (Confederación de Trabajadores Rerum Novarum - CTRN)

### **Ecuador:**

- Jaime Arciniega (Confederación Sindical del Ecuador - CSE).

### **Guatemala:**

- José Pinzón (Central General de Trabajadores de Guatemala - CGTG).

### **Nicaragua:**

- José Ángel Bermúdez Lazo (Frente Nacional de Trabajadores -FNT).
- Roberto González Gaitán (Central Sandinista de Trabajadores – CST).

### **Panamá:**

- Mariano Mena (Central General Autonomas de Trabajadores de Panama – CGTP).

### **República Dominicana:**

- Ruth Díaz y Daisy Montero (Confederación Nacional de Trabajadores Dominicanos – CNTD)

### **Uruguay:**

- Héctor Castellano y Ariel Ferrari (Plenario Intersindical de Trabajadores – Confederación Nacional del Trabajo PIT-CNT).

### **Venezuela:**

- José Elías Torres (Confederación de Trabajadores de Venezuela - CTV).

**Confederación Sindical de las Américas (CSA)** Víctor Báez.

**Unión General de Trabajadores de España (UGT):** Manuel Bonmati, José Manzanares, Joseba Etxebarria y Sebastián Reyna.