

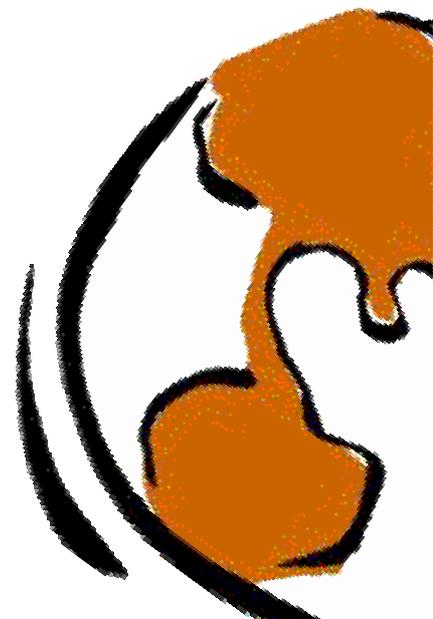


Informe

Octubre 2013

Política Fiscal y Derechos Humanos

Consulta a las Organizaciones de la
Sociedad Civil española





Política Fiscal y Derechos Humanos

Este documento presenta las principales denuncias, propuestas y conclusiones de representantes de organizaciones de la sociedad civil española, respondiendo al llamado realizado por la oficina de la relatora especial para Naciones Unidas en Derechos Humanos y Pobreza Extrema, para emitir una opinión cualificada y reflexionada sobre el estado de la cuestión en materia de fiscalidad, derechos humanos y pobreza en el Estado.

I. Presentación

Como organizaciones sociales estamos preocupadas por la situación económica, social y política que se vive en España, en Europa y en el mundo. Nos preocupan especialmente los efectos en los colectivos y personas más vulnerables y que necesitan mayor atención. Lo que en algunos países del mundo ha sido la regla durante décadas, en Europa lo estamos viviendo en el marco de la llamada crisis económico financiera y en España en particular por el estallido de la burbuja inmobiliaria.

Así, en los últimos años, España está viendo el progresivo debilitamiento de las políticas de protección social, de integración e inmigración y de cooperación internacional, que sufren fuertes recortes y cambios fundamentales de orientación, que consisten sobre todo en la eliminación de su alcance universal. España está transitando hacia una situación de empobrecimiento y las reformas en las políticas sociales son cruciales para atender a los grupos más desfavorecidos socialmente. Apostamos por políticas orientadas a promover la inclusión y una mayor equidad. En este contexto de recortes generalizados, es necesario entender los presupuestos públicos y hacer propuestas para la mejor distribución del gasto, y para la suficiencia y justicia de los esquemas de financiación de las políticas públicas

Pasar de una atención focalizada al gasto, asunto del que tradicionalmente nos hemos ocupado en la sociedad civil y que se ha traducido en políticas de reducción, disminución y recorte muchas veces sin criterios de justicia social, a centrarnos en los ingresos, obliga a abordar el complejo debate de la fiscalidad, que en este contexto se vuelve ineludible y urgente. Ya hace tiempo que se escuchan voces que apuntan a la regresividad fiscal como un elemento que imposibilita la transferencia de rentas y como tal una circunstancia agravante de las dinámicas de desigualdad social en los países del Norte. La complejidad de los sistemas fiscales nos obliga a entender y reflexionar cómo está estructurada la política tributaria en montos de recaudación, distribución de la carga tributaria y políticas que afectan al crecimiento económico y al desarrollo. El debate sobre la fiscalidad ha adquirido mayor relevancia en este contexto de crisis. El déficit público y la deuda han colocado a las políticas fiscales en la palestra.

La política tributaria tiene un gran impacto en la prestación de servicios sociales básicos a la población, en la incentivación de la economía, en la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Entendemos que la fiscalidad es **un instrumento de los gobiernos para respetar y proteger los derechos humanos: económicos, sociales y culturales**. De acuerdo con la Red de Justicia Fiscal alemana¹ la fiscalidad contribuye de forma directa a la realización de los derechos humanos a través del tripe canal de una recaudación eficiente: Financiación de los bienes públicos (función asignativa); trasvase redistributivo de fondos desde quienes más ingresos tienen hacia los más desfavorecidos (función redistributiva); alivio de los costes ecológicos, sociales y medioambientales de la actividad económica (función estabilizadora).

¹ En “Fiscalidad y desarrollo humano sostenible”, de Nolte (Universidad de Deusto).



Es en este contexto que ALBOAN y el apostolado social de la Compañía de Jesús, respondiendo al llamado realizado por la oficina de la relatora especial para Naciones Unidas en Derechos Humanos y Pobreza Extrema, lanza una propuesta de consulta a representantes de las Organizaciones de la Sociedad Civil para emitir una opinión cualificada y reflexionada sobre el estado de la cuestión en materia de fiscalidad, derechos humanos y pobreza en el Estado.

Esta consulta está siendo realizada a los gobiernos nacionales que conforman NNUU y es nuestro interés, y deber como sociedad civil, aportar al debate y la reflexión desde nuestra cercanía con las personas excluidas con una perspectiva crítica y constructiva. Por ello, presentamos este documento donde plasmamos algunas denuncias, propuestas y conclusiones que personas con demostrada trayectoria en el mundo social y académico aportan a la relatora de NNUU, desde un análisis serio y riguroso sobre la fiscalidad, los derechos humanos y la pobreza en España.

Metodología

Para emitir esta opinión cualificada y reflexionada, ALBOAN se dio a la tarea de identificar y convocar a personas con destacada trayectoria en el mundo de lo social y académico que a modo de muestra pudieran aportar datos y reflexiones al debate de la fiscalidad y su impacto en la protección de los derechos humanos en España.

El objetivo de esta consulta era reflexionar y debatir sobre la política fiscal española y su contribución a la garantía de respeto a los derechos humanos en el Estado. Este debate se planteó, al menos, desde una triple perspectiva:

- ✓ Características del sistema tributario y reformas recientes
- ✓ Su relación con los derechos humanos.
- ✓ Impactos distributivos en la política social y los grupos menos favorecidos

Temas centrales que orientaron el debate:

Bloque 1:

- ✓ Presión fiscal y financiación sostenible del sistema de protección social para reducir la pobreza y las desigualdades.
- ✓ Reducción del gasto e impacto en el respeto de los derechos humanos.
- ✓ Deuda pública y gasto social: criterios de ejecución presupuestaria en el contexto de la crisis.

Bloque 2:

- ✓ Participación ciudadana y transparencia en el diseño, implantación y seguimiento de las políticas sociales.

El evento se realizó el 14 de octubre en las instalaciones de ALBOAN en Bilbao.

Se dio turno de palabra a 9 personas en tres mesas diferenciadas por las temáticas antes planteadas, a partir de preguntas planteadas por la organización. Al final de cada ronda de exposiciones se dio un espacio para el debate y construcción por parte de todos los participantes de una síntesis de elementos clave para ser denunciados y propuestas para nuestro gobierno en la situación que actualmente vive España.

Finalmente se tuvo un espacio en el que se identificaron las principales “ideas fuerza” del día, a partir de las cuáles construimos este documento. La relatoría de este seminario extrae las principales aportaciones, no es una transcripción literal de las exposiciones y opiniones realizadas durante el seminario, sino una síntesis realizada y asumida en forma y contenido por ALBOAN.



II. Introducción²

El discurso de algunos políticos y representantes de instituciones públicas en este momento de crisis es muy preocupante. Afirmar que el actual modelo social es insostenible supone renunciar a mínimos de vida digna para todas las personas. Abogar por un modelo donde sean las personas de manera altruista las que mantengan las prestaciones necesarias para hacer posible el mantenimiento de la justicia social supone declinar las obligaciones de los gobiernos. Se va imponiendo un nuevo paradigma que es dar la prioridad de actuación política al combate contra el déficit y la deuda pública, lo que podemos llamar una *ley de hierro* que se aplica en toda Europa.

Identificamos dos ideas que permean el discurso político y las políticas públicas. Por un lado, la convicción de que hay que reducir el gasto público porque despilfarra y es ineficaz y, por otro lado, la insistencia que la libertad de mercado lo regulará todo. Se continúa defendiendo esta idea de que el mercado generará la riqueza que llegará a todas las personas en la medida de su esfuerzo. En Europa estas ideas están calando y, como consecuencia, estamos observando un progresivo desgaste y deterioro del contrato social entre capital y trabajo.

Conviene recordar que “los poderes públicos tienen el deber de limitar aquellas fuerzas que no permitan el desarrollo de la vida digna.” Esto es una clara declaración de intenciones que se recoge en el artículo previo de la constitución española,. De ahí derivan obligaciones de tipo jurídico para el Estado Español, que el gobierno debe garantizar. Este artículo nos aporta elementos éticos y jurídicos para juzgar las políticas públicas.

En País Vasco la oficina del Ararteko ha elaborado un informe sobre infancia y pobreza donde se constata que la crisis se está cebando con las familias más desfavorecidas, aumentando la pobreza infantil y la disminución de las condiciones indispensables para la vida digna. Los expedientes de queja en 2010 sobre la gestión de las ayudas sociales eran 33 (sobre todo en rentas mínimas de inserción). En 2012 llegaron a 1010. Estos datos muestran que las necesidades sociales van en aumento. Las actuales quejas son sobretodo relacionadas con tema de vivienda. Constatamos por tanto un aumento del riesgo de exclusión social.

En relación a la fiscalidad, no podemos obviar que existe fraude, tenemos muchos datos al respecto. La Unión Europea, al mirar a los ingresos, da por perdida la batalla en los impuestos directos que permiten la progresividad, como los que gravan rentas de personas físicas y jurídicas, y propone la batalla por el Impuesto de valor añadido. Además, su preocupación no es financiar el gasto social, sino pagar la deuda pública.

Esta crisis no es una crisis cualquiera. Estamos asistiendo a una mutación profunda del mundo. Un elemento que ha aflorado – quizá siempre estuvo ahí- es que en el sistema económico globalizado el sistema financiero mantiene grandes espacios de poder, y se ha convertido en un poder fáctico. El tráfico de activos financieros es el mayor del mundo, casi 100 veces mayor que el tráfico de bienes y servicios generados en la economía real. Hay muchísimo dinero en el mundo que está en pocas manos, lo que da un poder enorme a quienes manejan ese dinero. Es un poder opaco que está fuera del control de las políticas y del estado-nación.

Todo esto está sembrando la semilla de la duda e incertidumbre ante el funcionamiento del sistema, la semilla de sospecha de unos sobre otros, y de todos con las instituciones. Es la rotura del contrato social. Lo que está pasando es algo grave pero hay alternativa. Y en esa alternativa las políticas fiscales juegan un papel fundamental. Es necesario un sector público con financiación suficiente para garantizar los derechos sociales que están siendo vulnerados, y para ello es indispensable mayores ingresos. De ahí la pertinencia de este debate, sobre la fiscalidad y su claro impacto sobre la protección de los Derechos Humanos y, centralmente, de aquellas personas más vulnerables de nuestra sociedad.

² Ideas extraídas de la intervención de **Iñigo Lamarca** - Defensor del Pueblo- **Ararteko** en la Comunidad Autónoma de País Vasco.



III. Presión fiscal y financiación sostenible del sistema de protección social para reducir la pobreza y las desigualdades

Ignacio Zubiri (Universidad del País Vasco);
Carlos Cruzado (Sindicato de Técnicos del
Ministerio de Hacienda GESTHA);
Jaime Atienza (Oxfam Intermon).

1. DENUNCIAMOS:

A) La idea de que el Estado del Bienestar que conocemos en España es insostenible y, por tanto debe ser reducido (menos necesidad de financiación) y reformado (de ser derecho a ser privilegio, si llega el presupuesto en un momento dado). Hoy en día, esta idea se presenta como una verdad irrefutable, y está en proceso de asimilación por parte de toda la sociedad.

Frente a esta idea, proponemos los siguientes elementos:

- ✓ Romper el discurso único de “gasto público = ineficacia” y, por tanto, todo recorte es poco.
- ✓ El problema no el gasto público, sino el ingreso, por la merma que suponen la elusión, la evasión fiscal y los privilegios fiscales.
- ✓ El sistema fiscal de ingreso se aleja progresivamente de lo enunciado por el artículo 31 de la constitución³, donde se afirma la progresividad (quien más tiene más debe contribuir) y la suficiencia del sistema de ingresos que financia el gasto público.

Argumentos y datos:

EL MODELO FISCAL

España tiene márgenes fiscales para mantener e incluso avanzar el Estado del Bienestar en general y la protección social en particular, porque la recaudación y los gastos están entre los más bajos de la UE15. Un problema evidente es que la ciudadanía acepte más impuestos. Y esto pasa por mejorar la equidad del sistema fiscal y racionalizar el gasto.

A riesgo de simplificar, podemos conceptualizar dos tipos de modelo de protección social:

- ✓ Garantizar Igualdad de Oportunidades → Barato fiscalmente → Responsabilidad individual: Es el más extendido en la tradición anglosajona, especialmente en los Estados Unidos de América, país donde el gasto público es sustancialmente más bajo que en la UE y en el que se gasta casi tanto en Defensa como en Educación.

³ Constitución española (1978), artículo 31.1: Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio.



✓ Garantizar la igualdad de resultados → Caro fiscalmente → Responsabilidad colectiva: Es el modelo extendido por la socialdemocracia europea entre los años 50 y 70 del pasado siglo, que llega a España con una par de décadas de retraso.

El debate entre estos modelos hasta el momento era de raíz ética. Esto está cambiando hacia un discurso más economicista, erosionando el segundo modelo por inviable: “la única forma de mantener el Estado de Bienestar es dismantelar el que existe porque no se puede mantener” – “no se pueden aumentar los impuestos” (argumentos de competitividad) – son argumentos económicos que nos llevan a creer y promover un modelo social basado en una ética de la responsabilidad individual.

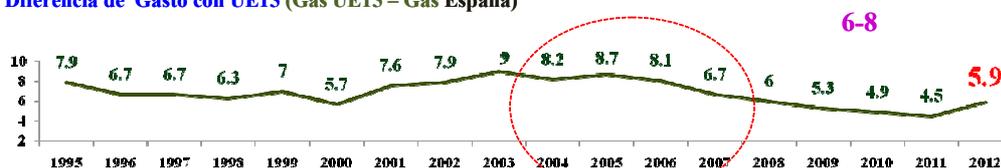
GASTO E INGRESO PÚBLICOS

El gasto público en España es casi del 44% del PIB, la diferencia es de 6 puntos del PIB respecto a la UE15. En términos de ingresos, la presión fiscal es del 37,1% del PIB la diferencia es de 9% puntos respecto a la UE15. Esto se puede pensar como coyuntural, pero no es así, en serie histórica, la diferencia en ingresos con la UE15⁴ ha sido siempre entre 7-9 puntos⁵, como se puede ver en el cuadro 1. el cuadro 2 nos ofrece una referencia del gasto público en España comparado con el de la Eurozona y la Unión Europea en su totalidad.

Gráfico 1

Diferencia gasto e ingresos España y Unión Europea 15

A. Diferencia de Gasto con UE15 (Gas UE15 – Gas España)



B. Diferencia de Ingreso con UE15 (Ing UE15 – Ing España)



Fuente: Eurostat

Cuadro 1

Gasto público España y la Unión Europea (2011)

Gasto público total en España	43,6% PIB
Gasto público total en UE27	49,1% PIB
Gasto público total en Euro Zona	49,4% PIB

Datos publicados por la OCDE

⁴ Países que se incorporaron a la unión antes hasta 1995.

⁵ Datos elaborados y presentados por Ignacio Zubiri (UPV).



GESTIÓN DEL DÉFICIT

El desplome del ingreso en términos absolutos y relativos ha generado en España una situación de déficit público difícilmente sostenible, que ha sido el principal argumento para los recortes de gasto público de los últimos años. Al reclamar más ingreso, se suele argumentar que esto reducirá la demanda privada y ralentizará la recuperación, ignorando que si se baja el gasto se reduce la demanda pública. Es más, el aumento del gasto privado cuando se bajan impuestos será menor que la reducción del gasto público porque parte de la reducción de impuestos se dedicará al ahorro. Es decir, mantener el gasto es más expansivo que reducir los impuestos. Y, como muestran los estudios recientes (incluidos los del Fondo Monetario Internacional) el aumento del gasto público tiene un efecto multiplicador muy elevado. Es más, bajar los impuestos (y el gasto en igual cuantía) es contractivo.

A veces también se recurre al argumento de Laffer (al bajar los impuestos se crean tales incentivos a trabajar y ahorrar más, que incluso la recaudación crecerá por el aumento de la renta gravada) para justificar las reducciones de impuestos. Para que fuera cierto, por cada euro que se bajara el impuesto sobre la renta tendrían que generarse 7 euros de renta adicional.

PROYECTANDO EL FUTURO

La crisis en España ha introducido también la idea de que el sistema no solo no se puede sostener hoy, pues tenemos déficit, sino que hay que reformarlo seriamente para reducir las previsiones de gasto a futuro. Sobre esta idea podemos decir:

Según la comisión europea, en 2050 habrá un incremento del gasto anual en pensiones (+3,9 % del PIB); en dependencia (+2,5% en infraestructura, +2% en gasto corriente) y en sanidad (entre un +1,5 y un +3) en función de la tecnología. En total supone entre un 7,5 % y un 9 % del PIB anualmente, que se puede financiar perfectamente con el diferencial de ingresos que tiene España respecto al resto de países de la UE, ya explicado, vía mayor recaudación fiscal y persecución del fraude. Es decir que el gasto futuro es financieramente sostenible siempre que los impuestos se eleven. Y la elevación necesaria no es inasumible ni mucho menos porque, aproximadamente, llevaría la presión fiscal en España a lo que hoy tiene, en promedio, la UE.

En suma, no estamos ante una crisis de gasto, sino ante una crisis de ingreso.

DISTRIBUCIÓN DE LA CARGA FISCAL

Entonces, ¿por qué no se aumentan los impuestos? – argumentos que se esgrimen:

- ✓ Crea ineficiencia
- ✓ Favorece la deslocalización de las empresas a países con menores cargas fiscales.

De esto deducimos que no se debe gravar ni a personas de altas rentas ni a las empresas. Incluso si esto fuera cierto, debemos rechazar esta idea por el mundo dual que genera: una clase social que no pagaría impuestos y viviría mejor que otra que pagaría impuestos y además viviría mucho peor.

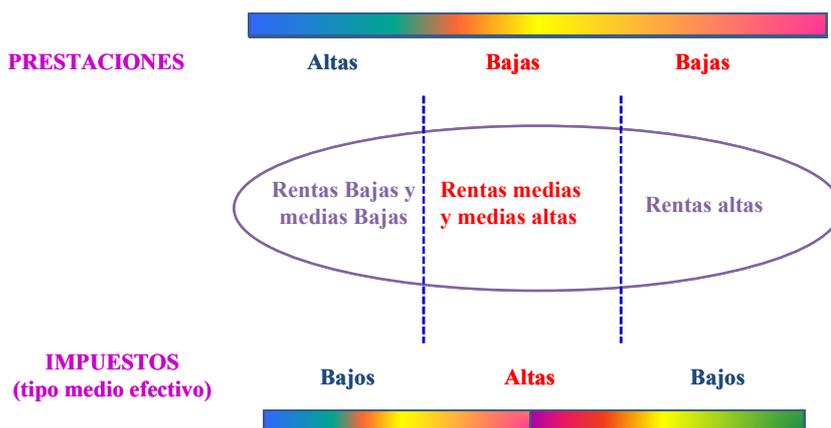
Esta es la lógica que ha llevado a la situación actual (cuadro 3) en la que son las clases medias las que financian el gasto público porque las clases altas se les abre vías de elusión y se es tolerante con su fraude. Esta situación, en un momento de crecimiento del



desempleo con pocas perspectivas de reducción a corto plazo (mayor carga fiscal en subsidios) y devaluación interna basada en la reducción de los costes salariales para ganar en competitividad (reducción del ingreso fiscal mayoritario), lleva a un colapso fiscal.

Cuadro 2

Insostenibilidad el sistema fiscal actual



Presentado por: Ignacio Zubiri (UPV)

Esto nos lleva a preguntarnos ¿por qué España recauda tan poco? Una mirada a los tipos de los impuestos directos e indirectos nos lleva a la conclusión de que son similares a Europa – entonces ¿qué sucede? - El sistema está trufado de deducciones y bonificaciones que permiten la llamada planificación fiscal agresiva, eludiendo el pago de muchos impuestos y en muchos casos realizando fraude fiscal

Gráfico 2

Evolución de los ingresos tributarios en España



Presentado por: Carlos Cruzado (GESTHA)



El sistema fiscal español está colapsando. La recaudación ha caído tremendamente. Las principales causas son: las caídas en la actividad económica y en el nivel de empleo y las modificaciones de los impuestos como los cambios en la legislación y mayores exenciones. A esto, debemos añadir la economía sumergida y el fraude fiscal.

El descenso de los ingresos tributarios es estrepitoso. En los años que muestra el gráfico 2 (2007-2009) El Impuesto sobre al renta (impuesto estatal que más impacto tiene en la recaudación) ha disminuido alrededor de un 12%. El impuesto de sociedades ha disminuido en estos años un 55% y el IVA un 40%. Pero la disminución de recaudación se agrava, entre 2009-2011 solo la recaudación por sociedades cayó un 70%.

Si analizamos el Impuesto sobre la renta, el 84% de su recaudación proviene de los rendimientos del trabajo. Tan solo el 9% de los rendimientos del capital. Así que prácticamente el 90% de los impuestos provienen de las clases medias.

Las rentas medias declaradas en 2011, por rendimientos del trabajo son de 21.320 € mientras que por actividades económicas de 10.762 €. Así pues profesionales, empresarios, tributan con una base la mitad que los trabajadores por cuenta ajena, por lo tanto podemos concluir que ahí se encuentra una gran bolsa de economía sumergida y fraude fiscal.

Recordando de nuevo el artículo 31.1 de la constitución, podemos afirmar, sobre el principio de igualdad:

- ✓ La amnistía fiscal del año 2012 supuso un agravio comparativo. Se han conseguido traer unos 40 mil millones de euros de los que han pagado un 3% de impuestos.
- ✓ Otra debilidad es la capacidad de elusión que tienen las grandes fortunas, por la vía de la salida del país y la adopción de figuras jurídicas de bajísima tributación..

Sobre la progresividad, las siguientes medidas la han afectado seriamente:

- ✓ Práctica eliminación del Impuesto sobre sucesiones,
- ✓ Supresión del impuesto sobre patrimonio
- ✓ Transformación de las rentas de capital en rentas del ahorro y reducción de su nivel de tributación.
- ✓ Rebaja del impuesto sobre sociedades
- ✓ Mecanismos de elusión (SICAV, ETVE, Ley Beckam, etc)

Los informes de GESTHA cifran la economía sumergida en un 23,3% del PIB. El fraude fiscal derivado ocasiona que se dejen de recaudar 88.000 millones de euros anuales.. El fraude fiscal no es uniforme, de acuerdo con esta misma organización el fraude de grandes fortunas y grandes empresas representa el 71,7% del total del fraude. Sociedades y Pymes (17%), Autónomos (8,59%).

B. Escasa voluntad política de los gestores públicos, de todo signo político, por librar una pelea contra el fraude y la elusión fiscal dado el tamaño del problema que supone. Se echan en falta medidas suficientes para:

- ✓ Dotar de recursos humanos y económicos suficientes a la Agencia Tributaria.
- ✓ Enfocar de forma adecuada los recursos disponibles para la lucha contra el fraude, en vez de centrarse solo en la inspección a las discrepancias de los pequeños contribuyentes.



Argumentos y datos:

El gasto anual en España para control fiscal es del 0,13 % del PIB, en Francia 0,39% o Alemania 0,29%. En España hay 1.930 contribuyentes por empleado, en la OCDE 900, más del doble. El 80% de la carga laboral de la Agencia, según el sindicato GESTHA, se dedica a la inspección de pequeños contribuyentes, donde los estudios indican que reside alrededor del 10% del fraude.

Por otro lado la actuación de la agencia tributaria es fundamental para tener control sobre aquéllos que están evadiendo y eludiendo el pago de impuestos. Se acentúa el control de los ya controlados y existe una doble vara de medir. Solo para evidenciar la situación se denuncia que para la lucha contra el fraude se van a perder 1000 inspectores este año de los cuales, 900 se dedican a lucha contra el fraude fiscal.

2. PROPONEMOS:

- ✓ Orientar esfuerzos importantes en la información a la ciudadanía española sobre los problemas que el país tiene con los ingresos (comparativas, fraude y elusión).
- ✓ Construir un proyecto colectivo (desde la sociedad civil) en el que los derechos humanos sociales, económicos y culturales se reafirmen, se enumeren en una carta de derechos sociales, económicos y culturales desde una mirada a la ciudadanía global y den lugar a un pacto social adulto por responsable y solidario.
- ✓ Equiparación de los impuestos sobre las rentas del capital a los impuestos sobre las rentas del trabajo. Aumento de los tipos nominales sobre aquellos activos financieros que tributan a tipos extremadamente bajos (SICAV al 1%)
- ✓ Revisión de los principales impuestos, especialmente el de sociedades, para evitar la multiplicidad de deducciones y bonificaciones que hacen desplomarse los tipos efectivos
- ✓ Poner coto a la elusión y fraude fiscal de las grandes empresas y fortunas.
- ✓ Dotación de enfoque y recursos a las agencias tributarias para aumentar su eficacia en la lucha contra el fraude.
- ✓ Implantación de una tasa a las transacciones financieras y de divisas que abarque una base suficientemente amplia para tener un impacto significativo en la recaudación.



IV. Deuda pública y gasto social: criterios de ejecución presupuestaria en el contexto de la crisis.

Iolanda Fresnillo (Observatorio de la Deuda Global)

Guillermo Fernández (FOESSA-Cáritas España)

Gabriela Jorquera (Alianza Española contra la Pobreza)

1. DENUNCIAMOS:

- A) Un incremento desmesurado de la deuda pública como consecuencia del desplome del ingreso fiscal y el trasvase de deuda privada. No todos hemos vivido por encima de nuestras posibilidades. Ni la crisis afecta a todas las personas por igual. Volviendo a la fiscalidad, no todos los sectores han contribuido de la misma medida a la salida de la crisis⁶.**

- B) La modificación incorporada a la constitución española (2012) por la que el pago de intereses de la deuda es la partida de gasto prioritaria en toda ley de presupuestos. En muchas ocasiones, este pago se presenta como el obstáculo para garantizar los derechos sociales, económicos y culturales de la población con políticas públicas suficientemente dotadas.**

Argumentos y datos:

España, hasta 2007, tenía una de las deudas públicas más bajas de toda la UE. Con el estallido de la crisis la deuda ha pasado del 41% del PIB en 2007 a superar el 100% en 2012 o 2014, según se haga el cálculo sobre los pasivos en circulación (que incluye la deuda con proveedores) o sobre el déficit excesivo (el que usa el gobierno pero que excluye la deuda con proveedores).

Ese nivel de deuda pública, siendo alto, está aún por debajo de países como Grecia, Portugal, y no muy por encima de Francia u otros países. Lo preocupante es que la deuda privada sigue estando en un nivel muy elevado. De hecho, la deuda total está por está en el entorno del 400% del PIB- Los agentes de la economía española, deben más de 4 veces lo que son capaces de generar en un año. Los que están más endeudados, en orden de mayor a menor deuda, son las empresas no financieras (sobre todo inmobiliarias), las empresas bancarias, las familias y el Estado (cerca del billón a finales de 2013).

⁶ En fechas recientes el FMI ha hecho declaraciones al respecto. Este organismo ve margen para subir impuestos a los grandes contribuyentes - "las opciones utilizadas con mayor frecuencia se han guiado por criterios de conveniencia más que por el deseo de establecer sistemas tributarios más sólidos y equitativos, y esto podría crear problemas a más largo plazo"

http://economia.elpais.com/economia/2013/10/09/actualidad/1381332606_006413.html



Este aumento de la deuda pública se da por dos vías. Por un lado, el trasvase de deuda privada a la pública mediante el rescate bancario (unos 64.000 millones de euros equivalentes al 6,4% del PIB español si consideramos las ayudas con impacto directo sobre la deuda pública, pero más de 1,4 billones de euros en total). Por otro, por la acumulación de déficits en el presupuesto público debida a la insuficiencia de los ingresos abordada en el capítulo anterior.

Cuadro 3

**Ayudas públicas al sistema bancario
(al 31 de diciembre del 2012)**

Instrumento	Millones de €	Porcentaje
Capital	59.130	4,14%
Esquema Protección Activos	28.227	1,98%
TOTAL MEDIDAS CAPITALIZACIÓN	87.357	6,12%
Adquisición activos	21.041	1,47%
Adquisición activos SAREB	50.780	3,56%
Total adquisición de activos	71.821	5,03%
Avales del Estado emisión deuda bancaria	110.616	7,75%
Aval implícito del Estado a depósitos bancarios	795.135	55,71%
Total garantías y avales	905.751	63,46%
Líneas de liquidez	3.099	0,22%
Participaciones Preferentes Convertibles	2.033	0,14%
Préstamos Banco Central Europeo	357.293	25,03%
Total préstamos	362.425	25,39%
TOTAL MEDIDAS LIQUIDEZ	1.339.998	93,88%
TOTAL AYUDAS PÚBLICAS	1.427.355	100,00%

Fuente: Las ayudas públicas al sector bancario español, (Sánchez Mato, C.).



Fuente: Sánchez Mato (2013).

Datos presentamos por Iolanda Fresnillo (ODG)

En los presupuestos del 2014, la segunda partida presupuestaria en tamaño es la de los intereses de la deuda pública (3,5% del PIB). Una parte muy importante y además prioritaria. Es además una partida que va aumentando cada año, aunque atenuada en buena medida por la reciente reducción de la prima de riesgo.

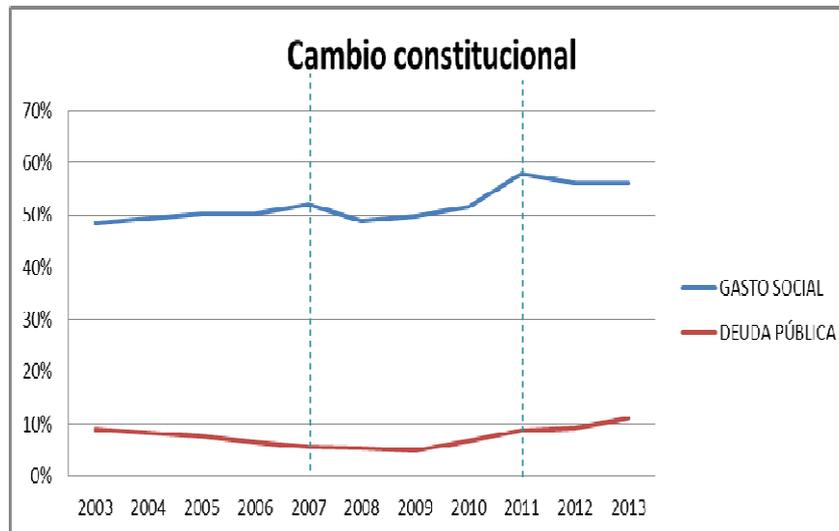
Podemos observar, al menos, cuatro mecanismos que contribuyen a la precarización de los circuitos de inversión social, desembocando en vulneración de derechos:

- Un Estado de Bienestar mínimo (comparado con otros países UE)
- Un sistema familiar de contención (no se ha apoyado a la familia desde el Estado porque esta culturalmente ya ejerce una labor de contención)
- Una economía sumergida de complemento (miedo a abordar esta injusticia)
- Unas organizaciones sociales supletorias (se empuja a las organizaciones sociales a asumir el papel del estado).



Gráfico 3

Gasto social vs Deuda Pública en España



Fuente: presupuestos generales del Estado
Presentado por Guillermo Fernández (FOESSA)

El gráfico muestra la relación de deuda y gasto social en distintos momentos, situación ideal que van en ritmos parecidos y otra en la que se dispara una en perjuicio de la otra.

Podemos preguntarnos ¿De no haber efectuado recortes sería peor para el conjunto de la población? – la respuesta es no. Es una opción impuesta por nuestros acreedores. Quizás nuestra posición negociadora mejoraría si nos negáramos al pago de la deuda. Constatamos que no se han tomado medidas para asegurar los contenidos mínimos de los derechos humanos en estos recortes. Se ha generado un aumento generalizado de las políticas de condicionalidad. No se ha definido las líneas rojas para garantizar los derechos de la población.

Si miramos la protección social monetaria: (i) Sistema de pensiones – congelación inicial y bajada en relación del IPC y (ii) Prestaciones de desempleo – endurecimiento de requisitos, acostamiento de plazos.

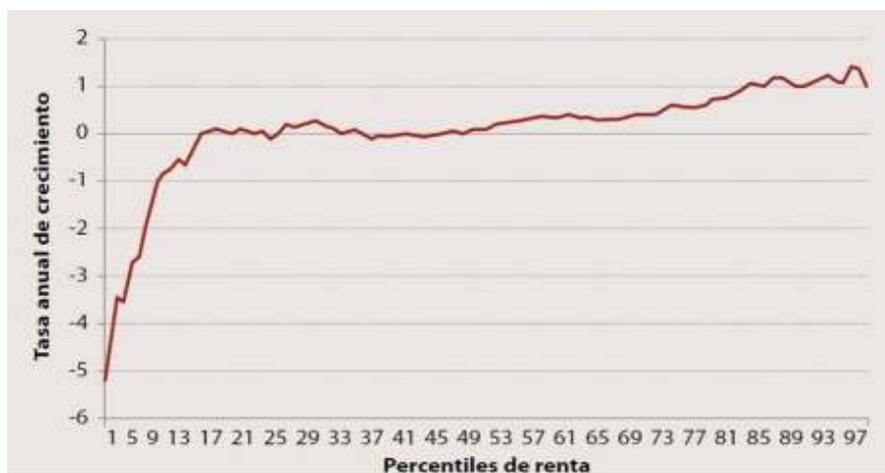
Si miramos la protección social en especie: (i) Sanidad – de la universalidad a la contribución; (ii) Educación – de la universalidad a la “meritocracia”; (iii) Servicios Sociales – ruptura de un proceso en crecimiento; (iv) Justicia – mercantilización de los derechos (v) Vivienda – la deuda la pagan: las familias, los trabajadores y la población sin recursos.

No se han tomado medidas para que los colectivos desfavorecidos no se vean afectados de manera desproporcionada. Esto lo observamos en: (i) El mito extendido de que la crisis la pagamos todos. (ii) La caída de rentas es muchísimo mayor en los percentiles más bajos.



Gráfico 4

El mito de la igualdad “la crisis la pagamos todos”



Fuente: FOESSA 2013 Presentado por Guillermo Fernández (FOESSA)

C) Existe una realidad de pobreza relativa y exclusión en España que la crisis ha agudizado, cronificando una realidad que ya existía. Se está produciendo un proceso de “desclasamiento” de las clases medias a las bajas. Existen ya datos claros de los efectos de los recortes presupuestarios, en comparación que aboca a desigualdades en el largo plazo.

Argumentos y datos:

La reducción en gasto social está teniendo un fuerte impacto en la redistribución de la riqueza y en la generación de pobreza y desigualdad;

- Sabemos que el gasto en especie en Sanidad y Educación multiplica enormemente las posibilidades de las rentas más bajas.
- La lista de las afectaciones de los recortes en educación, sanidad, servicios sociales y dependencia es enorme.

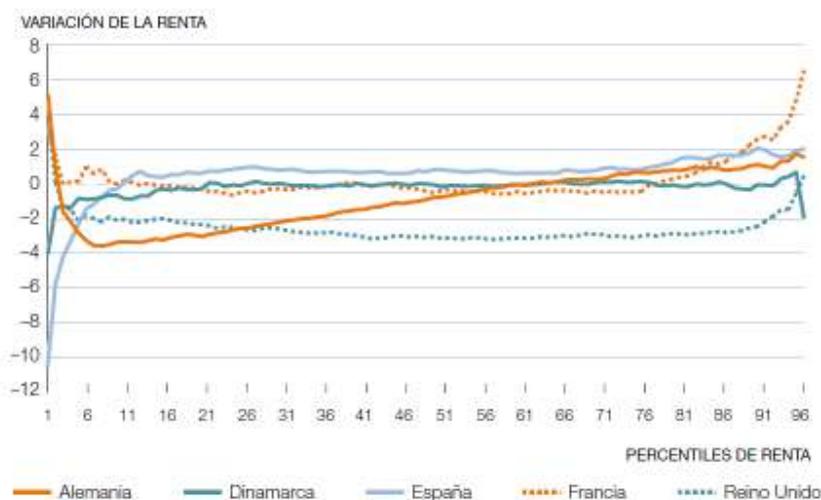
En el gráfico 5 podemos observar la variación europea en función de cómo otros estados han tratado el tema de manera diferente. Dependiendo como se desarrollan las políticas hay margen de maniobra para poder dirigir o no hacia donde queremos ir generando esos gastos dentro de los presupuestos generales.



Gráfico 5

Variación anual de la renta por percentiles 2006-2010

Variación anual real de la renta por percentiles. Años 2006-2010.
(Diferencias respecto al crecimiento de la renta media)



Fuente: Laparra y Pérez (2012) presentado por Guillermo Fernández FOESSA.

La pobreza ha aumentado. Existen algunos matices que es necesario atender: umbrales de la pobreza – pobreza moderada (umbral del 60%) del 19,6% al 21,8%, pobreza severa (umbral del 40%) cambio del 6,8% al 10,1%, pobreza extrema (umbral del 20%) del 2,4% al 4,2%. El aumento en severa y extrema nos habla del aumento y la intensificación de la pobreza en los que ya eran vulnerables anteriormente.

La pobreza no se manifiesta igual en todo el territorio español. Existe un factor norte-sur, las comunidades autónomas que destinan más gasto social tienen menos pobreza. Los efectos de las políticas de austeridad han sido muchos, especialmente en detrimento de las personas más vulnerables y vulneran derechos humanos económicos y sociales.

Efectos de las políticas de austeridad⁷:

- ✓ Pérdida de poder adquisitivo del salario mínimo,
- ✓ No actualización de pensiones en 2012, x
- ✓ Reforma laboral, por ejemplo la disminución de la indemnización por despido de 45 a 20 días,
- ✓ Aumento en la edad de jubilación,
- ✓ Copago en el sistema sanitario,
- ✓ Desaparición de ayudas sociales (dependencia, género),
- ✓ Medidas discriminatorias con el colectivo extranjero para su acceso a servicios sanitarios o educativos,
- ✓ Incremento tasas universitarias y de formación profesional (el impacto del gasto en educación tiene una de las tasas de retorno más elevadas),
- ✓ Recorte a la cooperación al desarrollo por encima del 60%.

⁷ Presentado por Gabriela Jorquera de la Alianza Española contra la Pobreza.

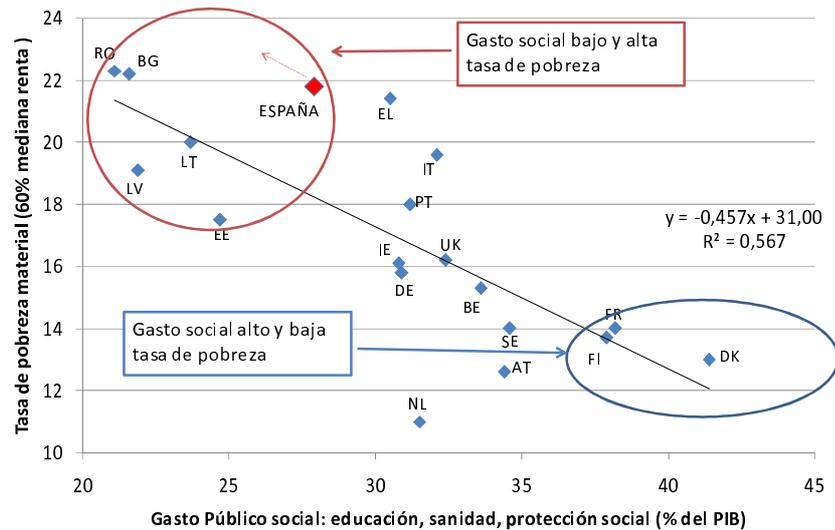


Y también se están dando efectos cualitativos perversos de algunas políticas como la de empleo, donde se registran pruebas fehacientes del cambio de modelo; se abandona a las personas en desempleo de larga duración, con menor cualificación y mayor vulnerabilidad, para concentrar recursos en aquellos fácilmente empleables. Si se subvenciona a empresas privadas para colocar a la gente, el esfuerzo de las éstas se dedicará a las personas más cualificadas y en paro de corta duración. Se destinan recursos públicos a quienes tienen mejores opciones, y las personas en mayor vulnerabilidad quedan sin acceso a aquellos recursos que podrían asegurar sus derechos sociales

Se puede deducir de los datos de Eurostat que la tasa de empobrecimiento es inversamente proporcional al gasto social de los países.

Gráfico 6

Gasto público social y tasa de pobreza



Presentado por Gabriela Jorquera de la Alianza Española contra la Pobreza.



2. PROPONEMOS:

- ✓ Elaborar de una carta de derechos sociales mínimos que deben ser cubiertos por el Estado con la misma fuerza “constitucional” que el pago de los intereses de la deuda soberana, incrementando una parte significativa del gasto social. El déficit creciente es insostenible, pero la desigualdad también lo es.
- ✓ Proponer indicadores, modelos de debate público de presupuestos, mecanismos de transparencia y control, que nos permitan comparar, ver y juzgar las políticas de inversión social para garantizar que se realizan debidamente.
- ✓ Exigir una moratoria de la deuda, no pagar la deuda ilegítima como estrategia para romper con los mercados financieros y empezar a construir otro modelo productivo y financiero desde cero.
- ✓ Ir difundiendo un nuevo discurso y modo de vida, que incorpore elementos del decrecimiento, del buen vivir, de La buena Sociedad de Galbraith. No es solamente que hay dinero para salir de esta, sino que hay posibilidad de crear un mundo mejor, más justo, diferente.



V. Participación ciudadana y transparencia en el diseño, implantación y seguimiento de las políticas sociales

Carlos Cordero (Sustentia – Acces Info)
Juan Andrés Ligeró (Universidad Carlos III de Madrid)

1. DENUNCIAMOS:

A) Se niega el derecho a la información y a la posibilidad de la ciudadanía a participar y decidir en la gestión de políticas. En este contexto de crisis y grandes recortes sociales la ciudadanía tiene derecho a conocer de forma clara y transparente los presupuestos de ingresos y gastos de los gobiernos.

Argumentos y datos;

Sin derecho a la información no es posible la participación ciudadana en el seguimiento y evaluación de las políticas públicas en general y en las sociales en particular.

España se caracteriza por ser un sistema muy débil en cuanto a participación ciudadana en la construcción de políticas públicas.

Sobre la fiscalidad, la ley general tributaria no permite la transparencia de los datos fiscales. Hay una opacidad deseada y legislada, que no permite hacer un análisis comparado de hasta qué punto la contribución fiscal de las sociedades es coherente con su actuación, es decir no se conoce la cifra relativa de negocios ni la cifra relativa de beneficios de las empresas multinacionales. Hay un debate abierto en cuanto a transparencia fiscal es el Country by Country, el poder comparar lo que paga una empresa en cada uno de los países. Se está intentando hacer una directiva europea al respecto.

Hay una delgada línea entre evasión/fraude fiscal y elusión fiscal. Gran parte del drenaje de los recursos públicos es debido a que los sistemas fiscales son modificados de manera puntual permitiendo planificación fiscal agresiva, dentro de la legalidad. Hay una profesionalización de asesores fiscales que ayudan a este drenaje de los recursos públicos.

Se puede argumentar que por intereses de política monetaria o fiscal, o de políticas de seguridad, el Estado no está obligado a dar información fiscal detallada. Al no ser elevado a derecho fundamental el derecho de acceso a la información, ante la ley de protección de datos aparece un conflicto que permite argumentar que no se da toda esta información.

Presenciamos por todo ello un problema de desafección muy fuerte del sistema democrático. La lógica de la democracia representativa que tenemos se basa en una clase media de base ancha a la que le importa el sistema porque entiende que este es justo. Sin esta base de contrato social, de una clase media mayoritaria, trabajadora, que paga impuestos y recibe servicios, el sistema no funciona. En el momento que esta base se siente expulsada del sistema, el problema ya no es solo económico, sino que es político. Lo mismo a nivel de participación ciudadana. Claro que existen canales de participación, comisiones, etc. Pero cuando se habla de incidencia política el peso de la



ciudadanía frente al peso de lobbys u otros actores es desproporcionado. Equilibrar esto es realmente complicado.

B) La sobre-evaluación de las políticas sociales entre todas las políticas públicas. Y, de entre ellas, la mirada de sospecha sobre toda política focalizada en grupos excluidos o sujetos de discriminación positiva.

Se ha constatado que existen políticas públicas que se evalúan mucho y hay otras que se evalúan menos. Se detecta **cierta tendencia** donde los **sectores más evaluados** son aquellos que ejecutan sus políticas apoyándose más en **estrategias selectivas** y, al contrario, los menos evaluados se apoyan más en estrategias universales.

De acuerdo al estudio: La evaluación y la limitación de las políticas sociales⁸ por cada política de carácter universal evaluada, se encuentran aproximadamente 2,2 políticas selectivas evaluadas. Se entiende por estas:

Universales: aquellas intervenciones que buscan beneficiar por igual al conjunto de la población existente en un determinado ámbito. Se podrían citar como ejemplos los sistemas de sanidad pública, las infraestructuras públicas, la gestión del tráfico, los servicios policiales o las políticas de defensa nacional.

Selectivas o de discriminación positiva: favorecen a un determinado segmento social o grupo que se diferencia del resto por compartir alguna característica o condición demográfica, social o cultural. Se fundamentan en que no toda la ciudadanía tiene las mismas opciones ni comparte iguales dificultades. Se requiere de una acción posterior para dotar de más oportunidades a quiénes no las tenían. Entre los ejemplos se pueden citar los programas de alfabetización de adultos, de inserción de minorías, realojo de población chabolista o los ingresos de rentas mínimas.

Presentado por Juan Andrés Ligeró (UCIII M)

Existe sobre exposición de las políticas sociales. Exceso de seguimiento pero esa evaluación no guarda relación con los DDHH, responde a otras motivaciones.

Los sectores más evaluados son los que ejecutan sus políticas en estrategias selectivas, con grupos excluidos o identificados para una discriminación positiva, mientras que los menos evaluados son los que ejecutan sus políticas en estrategias universales.

La preocupación por el “fraude” desplaza a los objetivos propios de las políticas y se convierte en la primera finalidad de la evaluación. Las políticas selectivas generan sospechas de que se pueda estar ante una política injusta y que el criterio técnico que decide la selección resulte arbitrario. Si vamos a la calle, vemos preocupación porque “ellos no pagan la guardería”, “a este grupo le dan un piso”, etc.

El debate se acerca a la sociedad civil sin contextualizar, por lo tanto una información no proporcional, ni referenciada, ni ajustada a su valor. Hay políticas más privilegiadas a otras por su escasa evaluación: Justicia, Defensa, Interior, Economía

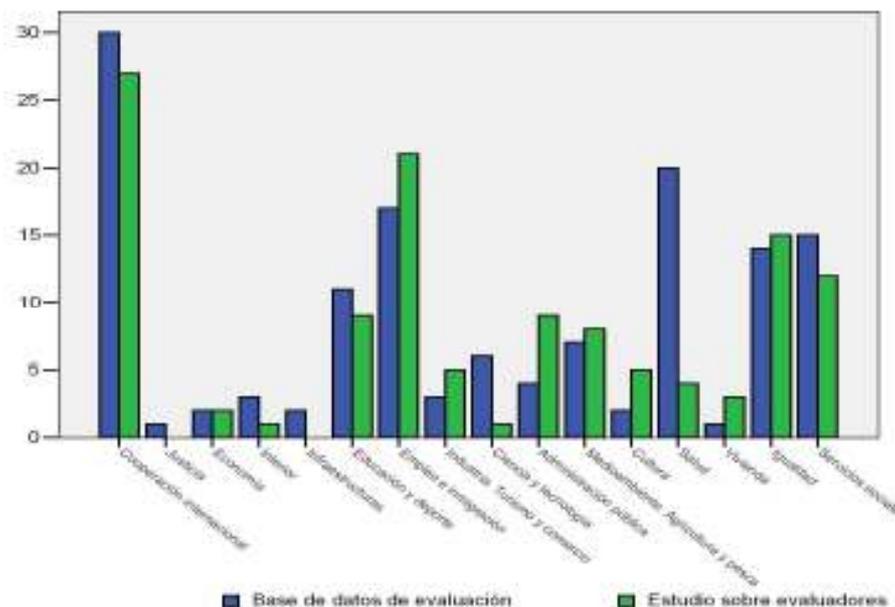
⁸ Ligeró, Fernández, Morandeira, Rodríguez y Rosales (2010).



En definitiva sólo el 32% de las evaluaciones son solo sobre las políticas universales mientras que el 68% de las evaluaciones son sobre políticas selectivas o de discriminación positiva.

Gráfico 7

Nivel de políticas universales o selectivas evaluadas



Presentado por Juan Andrés Ligeró (UCIIM)

El resultado es que coexisten intervenciones de carácter universal con inversiones millonarias sin ningún sistema de evaluación frente a programas selectivos evaluados reiteradamente.

En principio podría parecer que se benefician las políticas sociales, pues van a ser más transparentes y mejores. Pero la evaluación entraña riesgos, pues los cambios sociales son muy lentos y los porcentajes de éxito son bajos y, si los datos no se contextualizan al estar continuamente evaluadas, salen más penalizadas las instituciones que evalúan y que apuestan por el ejercicio de transparencia por la sencilla razón que las otras, las universales, no son tan evaluadas y por lo tanto tampoco puestas en cuestión.

Este modelo de gestión de los asuntos públicos parece llevarnos a un sistema político donde si se considera técnicamente imprescindible intervenir en algún colectivo específico se hará, aunque lo probable es que sea una intervención acotada, limitada y vigilada a través de diferentes mecanismos, entre los que se encuentra la evaluación.



2. PROPONEMOS:

- ✓ Reconocer el derecho a saber como un derecho humano en la legislación relevante del país.
- ✓ Revisar otras experiencias de transparencia y participación en políticas públicas, proponer modelos que incorporen a la ciudadanía en la toma de decisiones.
- ✓ Vigilar y promover que todas las políticas estén sometidas a las mismas pautas de aprendizaje y retroalimentación.
- ✓ Evaluar políticas públicas en todos los ámbitos, no solo en el social. Es urgente analizar los impactos que están teniendo otro tipo de políticas que no son evaluadas, y que pueden suponer un alto nivel de gasto del gobierno.
- ✓ Evaluar contextualizando, explicando e interpretando los datos que arrojan los resultados.



VI. Reflexiones finales

* Constatamos la fuerte reducción del Estado del Bienestar en España. El Estado ha perdido el papel que debería ejercer como garante de las políticas sociales. Como consecuencia aumenta la pobreza y la desigualdad y se hace imposible garantizar los derechos sociales de la ciudadanía.

* La desigualdad es el gran elemento de alerta. La desigualdad alimenta un sistema ineficiente incapaz de transferir rentas de los que más tienen a los que no pueden seguir el ritmo. Vemos como una buena parte de la clase media se convierte en clase autónoma o emprendedora, desaparece gran parte de la carga tributaria, aumentando la deuda de los sectores públicos lo que lleva a asfixiar la capacidad presupuestaria de las administraciones.

* Hace falta un gran cambio: de la óptica de gasto a la de ingresos. Debemos entender el gasto social como "inversión social". Para ello harán falta unas bases imponibles fuertes y suficientes. Es por ello que no podemos aceptar como sociedad que no pueda perseguirse con garantías el fraude y la elusión fiscal.

* Debemos volver a poner la persona en el centro. La política debe girar alrededor de la persona y no de los intereses del mercado. El pago de la deuda no puede ser la primera prioridad de un gobierno sino el bienestar de sus ciudadanos. Hace falta una cultura política y democrática que entienda y reclame una auditoría y control de la deuda pública.

* El modelo de sociedad que se deriva coloca a las personas empobrecidas como culpables de su situación. Existe un grave peligro de criminalización de la pobreza que no podemos aceptar.

* La lucha por crecimiento no puede ser el objetivo de la política económica. El crecimiento a cualquier precio no puede ser la meta. Por otra parte vale la pena promover vías alternativas al modelo de desarrollo vigente, abordar conceptos como el decrecimiento, ecofeminismo, buen vivir, etc. que nos permitan establecer nuevos paradigmas sobre los que poner las bases de un nuevo sistema que tenga como única meta que las personas tengan los recursos para vivir en dignidad.

«La cuestión de la desigualdad es el tema de nuestra generación y la política fiscal la manera de abordarlo. Estamos ante una ocasión sin igual. Una gran oportunidad.»



ANEXO II Participantes

Alfonso Dubois	Hegoa (Universidad País Vasco)
Alfonso López	EAPN Euskadi
Diana Lazcano	Plataforma de Entidades Sociales de Navarra
Idoia Irigaray	Universidad de Deusto
Jabier Martínez	Compañía de Jesús. Provincia de Loyola y Universidad de Deusto
Jorge Serrano	Fundación Entreculturas
Laura Ruiz	Economistas sin Fronteras
Ma. del Mar Magallón	ALBOAN
Manfred Nolte	Colaborador ALBOAN
Manu Moreno	Caritas Bizkaia
Mary Tere Guzmán	ALBOAN
Massimo Cermelli	Universidad de Deusto
Miguel Gorospe	Alianza contra la pobreza estatal
Nerea Basterra	Oxfam Intermon
Paul Ortega	Director de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo
Ricardo Aguado Muñoz	Universidad de Deusto
Teresa Laespada	Universidad de Deusto
Xavi Casanovas	Cristianisme y Justicia