

Recorte de recursos internos y externos para el desarrollo

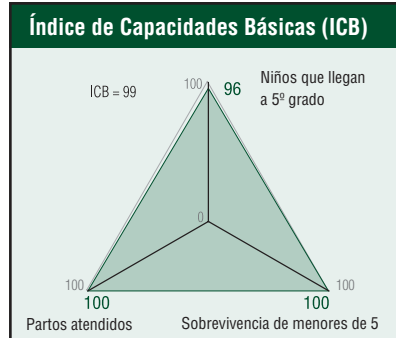


Durante los últimos cinco años se han registrado fuertes disminuciones del gasto social, políticas fiscales regresivas, alta evasión fiscal y una seria reducción en la cantidad y calidad de la ayuda para la cooperación. La situación ha llevado a las organizaciones de la sociedad civil a convocar a una revisión radical de las políticas fiscales y de ayuda al desarrollo.

Coalición Italiana Social Watch
Tommaso Rondinella / Jason Nardi ¹

En los últimos cinco años las políticas se han caracterizado por un intento de reducir el rol del Estado y la responsabilidad colectiva en favor de la iniciativa privada y el mercado, reduciendo los recursos dedicados al sistema de bienestar social y haciendo severas reducciones en el gasto público. Sin recursos no puede haber sistemas de bienestar adecuados que respondan a las necesidades de los ciudadanos ni apoyo necesario para el desarrollo y ayuda destinados a las regiones más empobrecidas. En general, las autoridades locales (municipios, distritos y regiones) ya no logran garantizar los servicios básicos a sus comunidades. La pobreza refleja una marcada diferencia entre las regiones norteñas y centrales, donde los índices de pobreza se mantienen por debajo de 10%, y las regiones del sur, donde la pobreza afecta a 20% de la población y alcanza cifras de hasta 30% en el caso de Sicilia. (CRIS, 2006).

El gobierno de Berlusconi redujo drásticamente el fondo para políticas sociales, que se redujo de EUR 1.884 millones en 2004, a EUR 1.301 millones en 2005 (de los cuales EUR 482 millones no han sido gastados) y EUR 1.157 millones en 2006, reflejando una reducción total de 30% en tres años. Además, Italia sigue siendo el único país europeo, a excepción de Grecia, que no ha implementado un programa de ingreso mínimo. El índice de pobreza entre las familias con hijos dependientes aumentó entre 2000 y 2004 en casi cuatro puntos porcentuales (de 24,9% a 28,5%), y las más afectadas son las grandes familias, para las que el riesgo de pobreza aumentó algo más de 10 puntos porcentuales, de 48,2% a 58,3% (NENS, 2006). En total, se estima que 19% de las y los italianos corren riesgo de pobreza (CRISS, 2006), y que 11,7% de la población o unos 2,6 millones de familias viven por debajo de la línea de pobreza. Mientras tanto, el



20% de las familias más ricas controla 40% de los recursos del país².

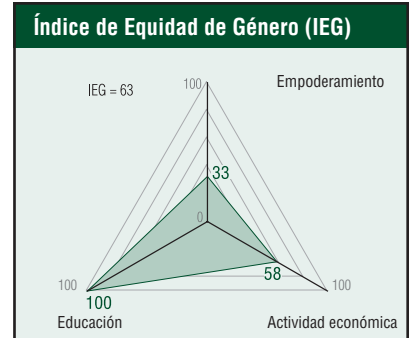
Políticas fiscales que promueven la evasión

El notable crecimiento reciente de la evasión fiscal ha sido promovido por las políticas fiscales de los últimos cinco años. La evasión fiscal en Italia asciende a alrededor de EUR 100.000 millones y las empresas que operan en forma ilegal representan alrededor de 15% del PBI total³.

El altísimo grado de evasión fiscal aumenta la presión fiscal sobre las empresas y ciudadanos que cumplen con sus obligaciones fiscales y reduce la cantidad de recursos disponibles para el desarrollo económico y social del país. Con la implementación de 22 amnistías fiscales y el programa de "protección fiscal" (que permite que el capital que se mantiene ilegalmente en el exterior vuelva a Italia de forma "protegida"), el gobierno de Berlusconi ha estimulado claramente el empleo no declarado y la evasión fiscal.

Políticas regresivas

Los esfuerzos del gobierno anterior por reducir los impuestos se concentraron en la adopción de medidas fuertemente regresivas. Por un lado, los recortes a impuestos directos han correspondido casi exclusivamente a los niveles de ingreso más altos; por otro, estas reducciones se han compensado con aumentos en los impuestos indirectos, los cuales son regresivos por definición. Es más, el impuesto



a la herencia, otra forma de redistribución de la riqueza, fue abolido, favoreciendo al 10% de la población más rica y perjudicando las arcas del Estado. A través de las reformas fiscales adoptadas, el 20% de la población más rica se ha apoderado de los beneficios de más de 78% del total de la desgravación fiscal (Pennacchi, 2004).

El crecimiento de los impuestos indirectos en los últimos años ha erosionado crecientemente el principio de progresividad del sistema fiscal del país. El ingreso que percibe la administración pública por concepto de impuestos indirectos aumentó de EUR 176.000 millones en 2001 a EUR 200.000 millones en 2005, contra ingresos fiscales directos prácticamente constantes. Esto significa que la carga fiscal ha sido distribuida sin considerar el nivel de ingreso de los ciudadanos.

Rebajas de la financiación de las administraciones locales

La única medida "efectiva" en balancear el presupuesto, si bien es claramente negativa en términos de efectos sociales, ha sido una reducción adicional de los fondos federales para las administraciones locales. Entre 2001 y 2004, los impuestos locales aumentaron más de EUR 11.000 millones, pasando de 6,3% a 6,5% del PBI, principalmente debido a rebajas implementadas en el presupuesto del Estado. Con la última Ley Financiera (2006) se acentuaron los recortes en la financiación de las administraciones locales, con una disminución de 6,7% en transferencias a las municipalidades y de 3,8% a las regiones del país. La Asociación Nacional de Municipalidades Italianas calculó que las administraciones locales contarán con EUR 1.370 millones menos en sus comunidades y deberán

¹ Tommaso Rondinella es investigador de Lunaria, Roma, y coordinador de la campaña Sbilanciamoci. Jason Nardi es miembro de la campaña en UCODEP y coordinador de la coalición italiana de Social Watch. La coalición italiana de Social Watch está integrada por ARCI, ACLI, Campagna Riforma Banca Mondiale, Fondazione Culturale Responsabilità Etica, Lunaria, Mani Tese, Movimondo, Sbilanciamoci, Sdebitarsi, Unimondo y UCODEP.

² La metodología adoptada por ISTAT para calcular el índice de pobreza difiere de la que utiliza la Unión Europea. No se basa en el ingreso, sino en el consumo familiar, y las cifras se agregan en términos de hogares, no de individuos.

³ *Il Sole 24 Ore*, 29 Mayo del 2006.

aumentar los impuestos locales de 6% a 10% para cubrir las rebajas gubernamentales (*Sbilanciamoci/ Nuovo Welfare*, 2006).

Las políticas de reducción fiscal del gobierno de Berlusconi han tenido una amplia gama de otros impactos negativos en los servicios sociales, incluyendo EUR 2.500 millones menos para el sistema nacional de salud y 65% menos a la investigación aplicada.

Empleo e inequidad de género

A pesar del progreso a largo plazo a partir de 1990, los últimos informes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) revelan un claro descenso del crecimiento del empleo en Italia, donde actualmente este crecimiento es menor que la mitad del registrado en la mayoría de los demás países europeos. El crecimiento de la tasa de empleo fue de 0,7% en 2005 y 0,6% en 2006, y bajará a 0,4% en 2007. La peor situación corresponde a las trabajadoras, entre las que la tasa de desempleo es de 45,3%, comparada con el promedio de 56,1% promedio que presenta la OCDE.

Las mujeres también ganan notablemente menos que los hombres: 28,2% de las trabajadoras se enmarcan dentro del menor nivel de ingresos, comparadas con 12,3% de los trabajadores varones. En lo referente a la equidad de género en general, la situación hasta 2005 permanece sustancialmente igual, si no ligeramente peor, especialmente en lo relacionado a las mujeres en puestos de decisión (OCDE, 2006).

Cifras de ayuda oficial distorsionadas

En lo que tiene que ver con las contribuciones de Italia a la asistencia al desarrollo, las cifras e indicadores proporcionados en los informes oficiales no siempre son confiables. Un informe independiente publicado en abril de 2006 por CONCORD reveló varias anomalías en las cuentas oficiales de asistencia al desarrollo (AOD) correspondientes a Italia. De acuerdo a las cifras presentadas por el Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE, la distribución de AOD llevada a cabo por Italia representa 0,29% del ingreso nacional bruto (INB). De hecho, la asistencia al desarrollo es de alrededor de 0,12%⁴ (excluyendo los USD 1.400 millones de deuda cancelada y otros montos incorrectamente utilizados), permaneciendo muy por debajo del objetivo de 0,33% del INB trazado para 2006 y posicionando a Italia como el menor contribuyente en la OCDE, junto con Estados Unidos.

4 Si bien oficialmente se reconoció una cifra de aproximadamente 0,19%, la relación AOD/INB real ha sido recalculada por el nuevo gobierno y publicada en la radio nacional por la Ministra Interina de Relaciones Exteriores Patrizia Sentinelli (Junio de 2006).

Como resultado, existe una casi total falta de “nuevos recursos” para los programas de desarrollo, especialmente para iniciativas de ayuda bilateral. Menos de un cuarto del monto total asignado llevó a nuevas intervenciones en 2005, mientras que el resto provino de la remisión de la deuda. De los EUR 4.000 millones destinados a cooperación bilateral italiana, una parte se dedicó a eventos excepcionales (tales como EUR 70 millones destinados a ayuda de emergencia para las poblaciones del Sur de Asia afectadas por el tsunami en diciembre de 2004), otra parte a ayuda militar “humanitaria” (por ejemplo EUR 40 millones destinados a las tropas italianas en Iraq), y otra parte a los refugiados en Italia (alrededor de EUR 13 millones en 2005).

Ayuda condicionada

El problema no es solamente los limitados recursos dedicados a la ayuda para el desarrollo. Otro tema fundamental es la calidad de esta ayuda, dado que la mayor parte está ligada a bienes y servicios italianos. No hay cifras exactas de cuánto de la ayuda al desarrollo italiano retorna para subsidiar empresas italianas, porque el Gobierno se niega a publicar esas cifras desde 2001 (Eurodad *et al*, 2005). El problema al analizar la ayuda para el desarrollo en Italia también surge del hecho de que no hay un manejo coherente y unitario de los fondos, los cuales están fragmentados entre varios ministerios. De todos modos, de acuerdo con los últimos datos disponibles, esta ayuda condicionada representó más de 92% del AOD total de Italia en 2001 (Outterside *et al*, 2004). Sin embargo, el director general de la oficina de cooperación para el desarrollo del Ministerio de Relaciones Exteriores declaró que esta ayuda condicionada no es un problema real, dado que es de interés del país apoyar a las industrias nacionales. Las ONG italianas han convocado al gobierno italiano a producir un informe transparente y coherente sobre el gasto en ayuda oficial para permitir el escrutinio público de la distribución de la ayuda.

Cancelación de la deuda para países pobres muy endeudados

Luego de una demora de casi un año, el gobierno anterior presentó un informe al Parlamento sobre la aplicación de la Ley 209/2000 sobre la cancelación de la deuda para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME). Desafortunadamente, el informe no dice nada nuevo y confirma la tendencia desarrollada en el curso del gobierno de Berlusconi hacia una progresiva eliminación de los compromisos en la lucha contra la pobreza y la financiación para el desarrollo. La ley ha resultado en la cancelación de EUR 2.560 millones en la deuda contraída por 25 países PPME, cifra mucho menor que el objetivo inicial de cancelar EUR 4.000 millones de deuda contraída por 38 países PPME elegidos en un período de más de tres

años, que debería haberse completado para junio de 2004. Esto refleja una aplicación parcial de la ley, la cual ha desperdiciado los extraordinarios efectos políticos concretos que podría haber ofrecido.

Nada dice el informe sobre las correspondientes cancelaciones de deuda a favor de Nigeria e Irak, tampoco sobre la conversión limitada de la deuda de Indonesia como resultado del tsunami de 2004. Esto marca una seria brecha en la información presentada al Parlamento, dado que se cree que estos montos ascienden a aproximadamente EUR 1.400 millones, prácticamente la mitad de los fondos que Italia destina a la ayuda para el desarrollo.

Prioridades para la ayuda multilateral

En 2005, como en años anteriores, el país confirmó su prioridad de adoptar canales multilaterales para proporcionar ayuda. Cifras estimadas del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la OCDE para 2005 (DAC, 2006) muestran que de los EUR 4.065 millones dedicados a AOD, EUR 2.282 millones – o 56% – han sido destinados a canales multilaterales (instituciones financieras internacionales y agencias de la ONU) y EUR 1.782 millones a la ayuda bilateral. Esta prioridad puede explicarse por el hecho de que la ayuda multilateral ofrece un “refugio” para ocultar la incapacidad estructural del Ministerio de Relaciones Exteriores para manejar sus programas, así como una forma fácil de cubrir relaciones clientelistas, dado que los procedimientos son más discrecionales y menos controlados.

Hacia comienzos de 2006 el Gobierno decidió cancelar sus contribuciones voluntarias a ciertas agencias de la ONU, incluyendo el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, UNICEF, FAO, PNUD, el Fondo de Población de las Naciones Unidas y la Agencia de las Naciones Unidas de Socorro y Trabajo para los Refugiados Palestinos en el Cercano Oriente, por un total de EUR 52 millones, aproximadamente la mitad de las contribuciones voluntarias de Italia. Si bien eran voluntarias, estas contribuciones han sido claves en la crisis financiera de la ONU. Un aspecto positivo es que alrededor de EUR 885 millones en ayuda multilateral han sido dedicados a refinanciar la iniciativa a PPME para la cancelación de deudas multilaterales contraídas por los países más pobres con el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Fondo de Desarrollo Africano y otras instituciones, mientras que otros EUR 180 millones han sido destinados al Fondo de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria y para cubrir pagos vencidos de compromisos asumidos por Italia en 2004 y 2005.

(Continúa en página 265)

ITALIA

(viene de página 221)

Recomendaciones

El análisis anterior deja claro que debe realizarse urgentemente una revisión radical de las políticas fiscales y de ayuda al desarrollo. Éstas deberán inspirarse en los principios principales de legalidad, igualdad, progresismo y justicia social. La producción, consumo y conductas que producen daño ambiental deben castigarse. La carga fiscal al ingreso laboral debe aliviarse y debe acentuarse en las rentas y anualidades. Adicionalmente, debe hacerse un esfuerzo extraordinario para luchar contra la evasión fiscal.

Las siguientes propuestas provenientes de organizaciones civiles italianas unificadas en la campaña de justicia social *Sbilanciamoci* deben tender a reestablecer el principio de solidaridad social como base de la utilización del mecanismo fiscal.

Progresividad. Debe iniciarse una revisión del tratamiento fiscal de los ciudadanos individuales, a efectos de hacer más efectivo el principio de progresividad, base de la constitución italiana (Artículo 3) aumentando la tasa impositiva más alta del 43% actual a 48% para ingresos mayores a EUR 100,000.

Evasión Fiscal. Muchas empresas en Italia, al presentar valores altos en sus balances anuales, declaran rentabilidad baja o nula. Resulta entonces necesario introducir una forma de impuesto mínimo en nuestro sistema legal, como se hacen en otros países, por ejemplo Estados Unidos.

Ingreso. La rentabilidad actual en los bancos se grava en 27%, mientras que el interés de los bonos, ganancias de capital y retornos sobre la gestión financiera colectiva e individual se grava solamente con 12,5%. Esto genera la creación de un fenómeno injusto: en realidad se quitan impuestos a los grandes accionistas o los especuladores inmobiliarios que ganan millones de euros. Una forma de corregir esto sería unificar las tasas fiscales sobre los depósitos y el ingreso financiero, generando una tasa única de por lo menos 20% para todas las formas de ingreso financiero.

Impuesto a la herencia. La reintroducción del impuesto a la herencia de las grandes propiedades, como las valuadas en más de un millón de euros, es una medida de retribución básica, especialmente porque relaciona hechos tales como el ingreso no laboral y el ingreso "por herencia".

Impuestos específicos. Deberían aliviarse los impuestos específicos sobre la producción privada y las actividades de consumo que son perjudiciales para el medio ambiente y la sociedad. Al aumentar los ingresos fiscales, tales medidas también pueden servir para redireccionar el desarrollo y el consumo hacia una mejor calidad de vida. He aquí algunos ejemplos:

- Impuesto al dióxido de carbono. Un impuesto a la emisión de dióxido de carbono podría acarrear EUR 1.2 mil millones a los cofres del estado, lo que cubriría los recursos necesarios para implementar los compromisos que Italia tiene con el Protocolo de Kyoto.

KENYA

(viene de página 225)

En la mayoría de los casos, los miembros del Parlamento han utilizado su mandato en forma desleal, llenando los Comités de Desarrollo locales con sus partidarios, excluyendo adversarios reales o potenciales del proceso de desarrollo social. Asimismo, tienden a prestar atención prioritaria a proyectos que benefician y recompensan a sus aliados políticos dentro de la masa electoral. Esto sin duda influenciará indebidamente su popularidad en lo que tiene que ver con la política electoral dentro de la ciudadanía. El hecho de que se asigne el 75% de los fondos igualitariamente a todos los distritos electorales del país difícilmente asegura una distribución justa de los recursos públicos, teniendo en cuenta la desigualdad de los estadios de desarrollo de las diversas regiones del país, un legado de la mala capacidad distributiva de los gobiernos coloniales y neocoloniales. El 25% restante que se destina a superar esas desigualdades, es demasiado insuficiente para establecer una diferencia significativa.

En vista de las protestas que surgen de todos los sectores de la sociedad acerca de la implementación del FDC, es claro que algo habrá que hacer para cambiar la imagen del Fondo como un caso más de mal uso de la función del Parlamento en el proceso presupuestario. Esta percepción está determinada por lo que para muchos observadores se presenta como un abuso parlamentario de la buena gobernanza de las finanzas públicas, respaldado por la abundante cantidad de casos de malversación directa de dineros del FDC. Al respecto, la integridad jurídica del Comité de Cuentas Públicas del Parlamento queda en entredicho al asumir el rol que desempeñan los parlamentarios en la responsabilidad dual y conflictiva de formular y ejecutar una ley, cuando sería más apropiado que vigilaran su implementación en nombre de los contribuyentes. ■

- Tráfico de armas. Un aumento de por lo menos 4% sobre la rentabilidad de las empresas de defensa que venden armas a países extranjeros, con el resultante ingreso dirigido a la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo.
- Licencia para porte de armas de fuego. Un aumento de por lo menos 20% en el costo de la licencia para porte de armas de fuego, dirigiendo el ingreso a la creación de un fondo nacional para los adultos mayores dependientes.
- Publicidad. Un aumento de 5% del impuesto a la rentabilidad del sector publicitario, que tendría a su vez el doble objetivo de reducir su capacidad de intrusión y recaudar recursos para dedicarlos al sistema escolar y actividades culturales para la población en general. El ingreso potencial proveniente de esta medida sería de alrededor de EUR 450 millones. ■

Referencias

- Centro di Ricerca Interuniversitario sullo Stato Sociale (CRISS) / Università La Sapienza (2006). *Rapporto sullo stato sociale 2006*, Roma: Utet.
- Development Assistance Committee (DAC) (Febrero 2006). Report 2005. <www.oecd.org/dac>
- Eurodad, Action Aid, Oxfam (2005). Joint briefing paper: "EU Heroes and Villains. Which Countries are Living up to their Promises on Aid, Trade, and Debt?"
- European NGO Confederation for Relief and Development (CONCORD) (2006). "EU aid: Genuine Leadership or Misleading Figures? An Independent Analysis of EU opean Aid Figures". <www.concordEUR ope.org>.
- Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) (2005). *Report on Poverty and Consumption*.
- Nuova Economia Nuova Società (NENS) (2006). "Family, House and Social Policies". <www.nens.it>.
- OCDE (2006). Report 2006. <www.OCDE.org>
- Outterside, K. et al (2004). *An Independent Study on the Further Untying of EUR opean Aid*. EUR opean Commission.
- Pennacchi, L. (2004). *L'eguaglianza e le tasse*. Roma: Donzelli Editore.
- Sbilanciamoci/Nuovo Welfare (2006). "Fiscal Justice, Income, Citizenship".