

Laborem

N.º 24 / 2021

SEGURIDAD SOCIAL



ENTRE ESCILA Y CARIBDIS: POBREZA Y DESEMPLEO POST COVID-19 EN EL PERÚ Y EL ENTORNO LATINOAMERICANO

LEOPOLDO GAMARRA VÍLCHEZ*

RESUMEN:

La pandemia del covid-19 ha puesto en evidencia la pobreza y el desempleo en América Latina, el Perú no es ajeno a este hecho. En este artículo examinamos el problema del desempleo, subempleo e informalidad y la pobreza acentuada por la crisis económica y sanitaria; luego, a manera de respuesta a la pregunta de cómo resolver los problemas, tratamos el tema tributario como posible solución; y, por último, comentamos críticamente el sistema fiscal peruano, como los ingresos y los efectos del covid-19; y, la necesidad de cambios a través de una propuesta concreta: reforma de los ingresos fiscales.

PALABRAS CLAVE: Pobreza, desempleo, informalidad, Covid-19, impuestos.

ABSTRACT:

The covid-19 pandemic has highlighted poverty and unemployment in Latin America, Peru is no stranger to this fact. In this article we examine the problem of unemployment, underemployment and informality and poverty accentuated by the economic and health crisis; then, as an answer to the question of how to solve the problems, we treat the tax issue as a possible solution; and, finally, we critically comment on the Peruvian tax system, such as the income and effects of covid-19; and, the need for changes through a specific proposal: tax revenue reform.

KEYWORDS:

Poverty, unemployment, informality, covid-19, taxes.

459

* Coordinador y profesor de la maestría en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Lima-Perú). Contacto: lgamarrav@unmsm.edu.pe

Miembro investigador del Instituto de Estudios Latinoamericanos (IELAT) de la Universidad de Alcalá de España. Contacto: leopoldo.gamarra@edu.uah.es

SUMARIO: I. Introducción. II. La pobreza y el desempleo que el Covid-19 puso en evidencia en América Latina. 1. El problema del desempleo, el subempleo y la informalidad. 2. La pobreza acentuada por la crisis económica y sanitaria. III. ¿Cómo resolver los problemas? El tema tributario es imprescindible. 1. *El papel de la fiscalidad en términos económicos y sociales*. 2. *Relación entre tributación pobreza, desempleo e informalidad*. 3. *La recaudación tributaria en el entorno latinoamericano*. IV. El sistema fiscal peruano y la necesidad de cambios. 1. *Los ingresos tributarios en el Perú*. 2. *Los efectos del Covid-19*. 3. *Reforma de los ingresos fiscales: propuesta concreta*. V. Conclusiones. VI. Referencia bibliográfica.



I. Introducción

En estos últimos meses, en el Perú y en el entorno latinoamericano, tenemos varias medidas económicas y legales para tratar de paliar los problemas económicos y sociales que nos dejó el covid-19: miles de trabajadores han perdido su empleo y centenares de familias han quedado desintegradas por la pérdida de algún miembro; los países, atraviesan en distintos niveles la peor crisis del siglo. Esto nos obliga a cambiar nuestra forma de pensar, trabajar, consumir, producir; en suma, nos obliga a repensar y reflexionar sobre el funcionamiento de nuestras sociedades. En ese sentido, es importante el quehacer académico; por ello, felicito al director de la revista de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y Seguridad Social; asimismo, agradezco la invitación a participar con una colaboración en *Laborem* 24.

El título del presente artículo expresa el grave problema que nos dejó el covid-19: pobreza y desempleo que se presenta de manera desafiante y difícil de superar por su relación indesligable. A pesar de todas las medidas tomadas por el gobierno, la pobreza se ha incrementado considerablemente, circunstancia en la que, entre otros factores, desempeña un papel determinante el desempleo. Como en el mito de Escila y Caribdis, en la Odisea de Homero, se describe la existencia de dos monstruos marinos: en un lado, Escila y sus descendientes que atacan a los barcos; en el otro lado, un remolino permanente que atrapa a los barcos y los destroza. Y, como el canal es muy estrecho, al pasar los barcos corren un gran peligro; pues, sino caen en las garras de Escila lo hacen en el remolino de Caribdis.

Por ello, en este artículo desarrollamos tres temas: en el primero, examinamos la crisis que el covid-19 puso en evidencia y la situación que nos dejó en Amé-

rica Latina, especialmente en el Perú: el problema del desempleo, el subempleo y la informalidad; en el segundo, a través de la fiscalidad se intenta responder ¿cómo resolver los problemas? Consideramos importante abordar la relación entre pobreza, desempleo e informalidad; también, la recaudación tributaria en el entorno latinoamericano. En el tercer tema, comentamos críticamente el sistema fiscal peruano a través de los ingresos y los efectos del covid-19; terminamos planteando algunas medidas estructurales que se deben tomar en cuenta en la reforma tributaria necesaria. Finalmente, mencionaremos algunas ideas, para tratar de superar el desempleo que genera pobreza a modo de conclusión y acompañamos la referencia bibliográfica.

II. Pobreza y desempleo que el Covid-19 puso en evidencia en América Latina

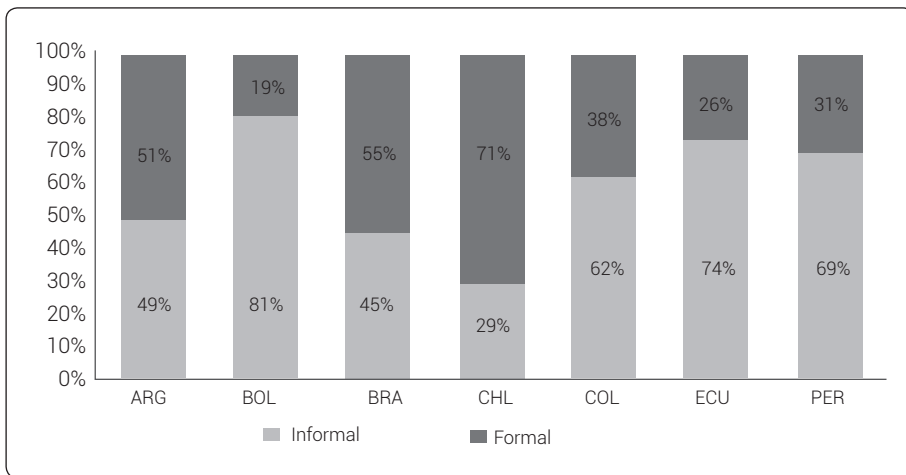
El crecimiento económico en América Latina en estas últimas décadas fue importante con tasas que superaron el 7 %, pero sin desarrollo¹. A pesar de ese crecimiento económico, los problemas sociales se mantienen como la debilidad del empleo formal, la plantilla es débil, en el sentido de expresión de empleo formal con beneficios sociales²; es decir, con amplio dominio del trabajo independiente, temporal, sin contrato, o en términos generales informal³. Existe una escasa cobertura de los seguros sociales frente al grupo poblacional que enfrenta la contingencia.

- 1 Es decir, el concepto de desarrollo no puede limitarse al crecimiento de objetos inanimados (como el PIB) sino que “su valor debe estar relacionado con el efecto que tienen en las vidas y libertades de las personas a quienes atañen” (Martha NUSSBAUM y Amartya SEN, eds., *The Quality of Life* (Oxford: Clarendon Press, 1993), y David CROCKER y Toby LINDEN, eds., *Ethics of Consumption*, New York: Rowman and Littlefield, 1998).
- 2 Esta diferencia entre el crecimiento económico (expresado en el comportamiento del PBI) y la tasa de ocupación se debe al modelo de desarrollo de una economía extractiva de recursos naturales y no de materias con valor agregado.
- 3 El desempleo y subempleo, expresada en la constante pérdida del poder adquisitivo, sería una de las causas principales del crecimiento de la pobreza, donde pobres son los hogares que no tienen un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades básicas.

1. El problema del desempleo, el subempleo y la informalidad

El desempleo y subempleo se convierten en un límite estructural para el desarrollo social; además, el impacto de esta situación se extiende a la economía informal, por cuanto la demanda de los bienes y servicios depende en gran medida del ingreso medio de los trabajadores. Así, una mirada de algunos países de América Latina nos muestra que los países con mayor empleo informal son⁴: Bolivia (81%), Ecuador (74%) y Perú (69%), según los datos de la OIT. Ver gráfico 1.

Gráfico 1
Empleo formal e informal (% empleo total, por países)



Fuente: Elaboración propia usando ILO-STATISTICS (base datos). Último año disponible.

Por otro lado, los instrumentos que podrían paliar la situación económica y social como son los seguros sociales en América Latina muestran aspectos polémicos⁵, como la cobertura minoritaria respecto a la población, las cotiza-

4 No obstante, en la última década, estos tres países han implementado políticas públicas, con el objetivo de ampliar la cobertura de la protección social, con programas no contributivos. A pesar de estos avances, que solo son programas, gran parte de la población aún no tiene acceso a sistemas de protección social.

5 En el Informe del Banco Mundial, *Manteniendo la promesa de seguridad de ingresos para los de edad avanzada en Latinoamérica*, analiza 11 países de la región concluyendo que las reformas ignoraron el papel del primer pilar público en la reducción de la pobreza, ya que el asunto de la cobertura era uno de los objetivos de las reformas de los sistemas de jubilación. Y propone, tanto para orientar a las autoridades de los países que ya están en proceso de

ciones de los empleadores en momentos de crisis, las limitadas prestaciones, la complejidad administrativa y burocrática, han originado el divorcio del sistema previsional respecto a los beneficiarios, que se expresa en problemas permanentes como la deuda previsional y la falta de institucionalidad de las prestaciones. De esta manera surgió la necesidad de tener que expresar en pasivos tangibles las promesas/compromisos de pago a futuro cuando se acredita el derecho de tener una pensión; ello se expresó de dos maneras: como bonos del Estado que reconocen aportaciones realizadas y como flujo de pagos futuros para atender pensiones en períodos subsiguientes.

Las drásticas restricciones que aquejaron al sistema público, de cuenta única y de solidaridad, alentaron en casi todos los países de América Latina el modelo previsional de capitalización individual de carácter privado con el supuesto objetivo de brindar mayores y mejores pensiones⁶. Ahora afronta problemas y limitaciones para su desarrollo de manera diferente en cada país latinoamericano.

2. La pobreza acentuada por la crisis económica y sanitaria

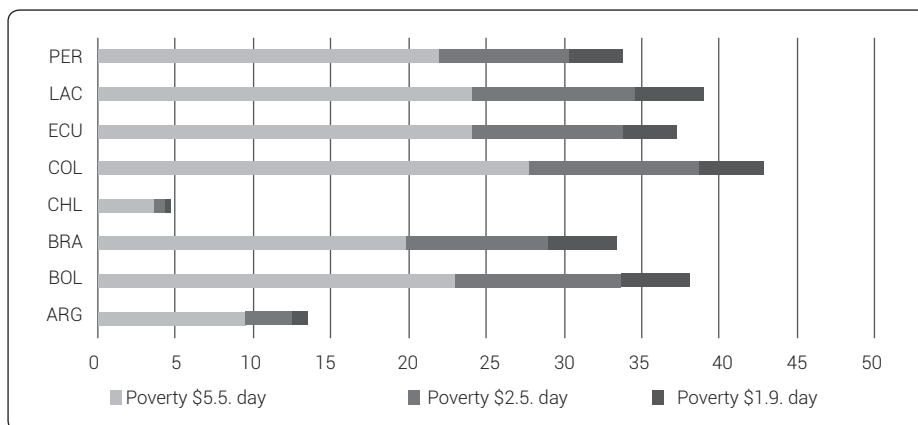
Una revisión objetiva de la realidad latinoamericana bastaría para demostrar cuán lejos está el modelo teórico de crecimiento económico del desarrollo social; asimismo, la pandemia del Covid-19 puso en evidencia la magnitud de los problemas económicos y sociales que han salido a flote estos últimos meses y que probablemente se recrudescan en los próximos años. En este gráfico 2 se puede observar los índices de pobreza.

463

reforma, como para aquellos que están considerando emprenderlas, que deben prestar más atención a la función de prevenir la pobreza, para la cual consideran fundamental los pilares públicos: “la formación de un primer pilar robusto de jubilaciones”.

- 6 Sin embargo, según el Informe de la OIT en la 91 Conferencia del 2003, se verificaron éxitos en la cobertura de las pensiones en Brasil y de las prestaciones de salud en Costa Rica, ambos con el sistema público como base.

Gráfico 2
Pobreza en América Latina



Fuente: Elaboración propia usando World Bank Database.

Nota: Último año disponible (2018 todos los casos, excepto Brasil 2017).

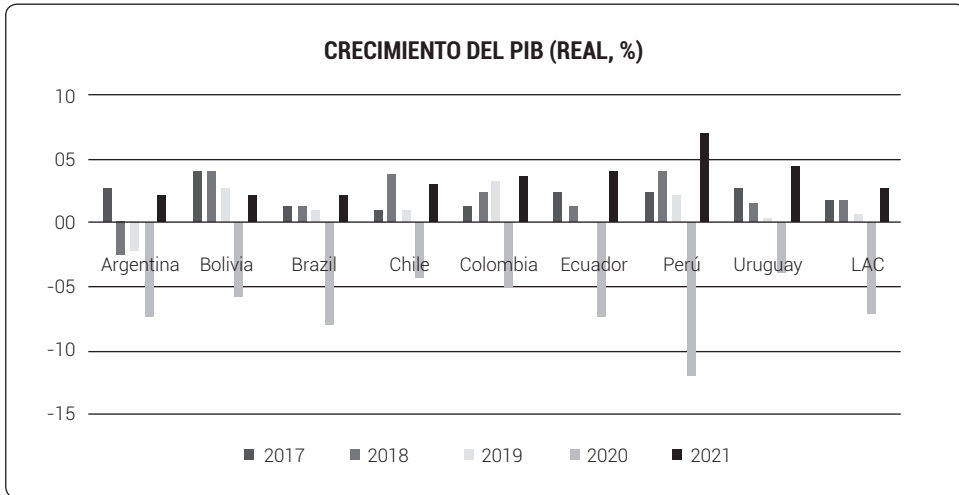
464

La pobreza está medida como el porcentaje de personas del total de la población que viven con menos de 5.50\$ (color azul), 3.20\$ (color naranja) y 1.90\$ (color gris) al día. Como ejemplo, podemos apreciar que en el Perú el 22% de la población en el 2018 vivía con menos de 5.50\$ al día, el 8% con menos de 3.20\$ al día y el 3% con menos de 1.90\$ al día. La pobreza en el Perú se encontraba en el 2018 ligeramente por debajo de la media de América Latina y el Caribe (LAC): 24% (5.50\$ día), 10% (3.20\$ día) y 4% (1.90\$ día). Por encima de Perú sólo se sitúa Ecuador con 24%, 10%, 3%, Colombia con 28%, 11%, 4% y Bolivia con 23%, 11% y 5% de pobreza, pobreza media y extrema pobreza correspondientemente.

Esta medición nos demuestra que no se debe considerar el concepto de pobreza en forma general y alejado del trabajo que representa la única posibilidad, para la mayoría, de obtener ingresos para la satisfacción de sus necesidades básicas. Con el covid-19, muchos trabajadores que perdieron su empleo pasaron a formar los “nuevos pobres” de la población. Esta situación es grave en tanto que el desempleo, al no existir un seguro, se presenta en forma disfrazada en el subempleo que se manifiesta en la informalidad con ingresos ínfimos y fuera del marco legal laboral.

Ahora veremos el crecimiento del PIB de los últimos 3 años y las proyecciones de este para los años 2020 y 2021. En el gráfico 3 se muestra un crecimiento negativo del 2020 en todos estos países de América Latina⁷.

Gráfico 3



Fuente: Elaboración propia usando World Bank database

Esta caída en el PIB parece que será más aguda en el Perú (-12% en 2020) y menor en Chile (-4.3%) y en Uruguay (-3.7%). No obstante, para el año 2021 la proyección es de un crecimiento positivo en todos los países de la región (color celeste). Esto refuerza la idea que este año a causa del COVID-19 los países se sumergirán en una profunda recesión la cual arrastrará a mucha gente a una situación de pobreza (o pobreza extrema). Aunque las cifras señalan que la recuperación será rápida, probablemente no lo sea en muchos países y esta situación de miseria se perpetuaría por mucho tiempo.

En ese contexto, conviene recordar lo que se sostuvo desde la década de los 90, en todos los tonos, que un sistema económico neoliberal⁸ generaría riqueza

7 Hemos seleccionado una muestra representativa de países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay) así como Latinoamérica y el Caribe en su conjunto (LAC).

8 El término neoliberal es un neologismo que permite dar a conocer una nueva etapa del liberalismo como el proceso de hegemonía ideológica y política en el pensamiento político contemporáneo; en términos económicos, se debe a que sus medidas se aproximan a los pre - keynesianos o liberales.

y la satisfacción de las necesidades sociales, se argumentó que el Estado genera gastos improductivos y se planteó retornar al Estado garante del libre mercado, se argumentó también que, en la medida que el Estado se haga a un lado, funcionaría la economía⁹.

III. ¿Cómo resolver los problemas? El tema tributario es imprescindible

En este punto, partimos con la pregunta de cómo resolver los graves problemas de pobreza, informalidad y desempleo. Para responder consideramos necesario y fundamental un enfoque que utiliza los impuestos como instrumento para hacer frente a ese desafío, propuesta que tiene sustento en la relación entre impuestos y desarrollo social como crucial para el desempeño económico de cualquier país, y en particular para los países en desarrollo porque una correcta relación entre ambos no sólo aumenta la recaudación sino también puede tener externalidades positivas y superar los problemas mencionados. Este nuevo enfoque de “impuestos y desarrollo” es todavía limitado, debemos reconocer que los países en desarrollo han aplicado nuevos instrumentos tributarios para hacer frente a sus principales problemas; pero, por muchas razones esos instrumentos no se incluyen en la teoría ni en el diseño de políticas.

466

1. El papel de la fiscalidad en términos económicos y sociales

Según la sociología fiscal, “la fiscalidad puede fomentar la construcción del Estado proporcionando un punto de negociación entre el Estado y la ciudadanía, y desarrollando instituciones de alta calidad para la recaudación de impuestos” (FMI, 2011). En efecto, si bien un buen sistema tributario¹⁰ puede ayudar a la mejora de las instituciones, a su vez lo inverso también es posible: instituciones

9 Esta posición, como núcleo argumental, según la cual el Estado debe limitar su acción o ser neutral de las políticas macroeconómicas, esto es, en la asignación de recursos que determinen el mercado; es lo que se viene aplicando hace más de treinta años en nuestros países de América Latina.

10 Piénsese en la eliminación de facultades discrecionales que son oportunidades de corrupción, el desarrollo de servicios que ayuden al contribuyente, trabajar juntamente con el sector privado, la información de las políticas fiscales y la descentralización de las competencias en materia fiscal. Así, en los países en desarrollo, las experiencias en torno a la creación de autoridades fiscales, en los últimos años, son signos alentadores; como ha sucedido en Uganda o en Perú que desde 1991 frenó en parte el incumplimiento de pago.

sólidas ayudan a llevar a cabo adecuadas reformas tributarias, las cuales a su vez permiten un mejor desarrollo institucional. Al respecto, tenemos una amplia literatura. La más reciente e interesante se encuentra en la obra colectiva de Dom y Miller (2018) sobre la historia de la fiscalidad en donde se establece claramente la relación entre los impuestos y las teorías del desarrollo económico desde los años 20 hasta la actualidad.

Cuadro 1
Panorama histórico de la fiscalidad

PERÍODO	EVENTOS	TEORÍAS DEL DESARROLLO ECONÓMICO	TEORÍAS DE IMPUESTOS
1920's- 1945	Primera Guerra Mundial y la Gran Depresión	Promover el desarrollo económico no es una agenda explícita, pero las relaciones internacionales están influenciadas por repensar el papel del Estado.	Disminución del <i>laissez-faire</i> haciendo hincapié en los impuestos mínimos. Aparece la escuela institucionalista preocupada por el bienestar social.
1945- 1970's	Segunda Guerra Mundial y la Descolonización	La 'economía del desarrollo' surge como campo de estudio: promueve la acumulación de capital dirigida por el Estado para fomentar el desarrollo económico	Coexisten diferentes escuelas. Los estructuralistas ven la política fiscal como una herramienta para promover la industrialización a través de la sustitución de importaciones.
1980's	Crisis petrolera, crisis de deuda	El Consenso de Washington afirma que la intervención estatal y las políticas que distorsionan los mercados son la barrera principal para el desarrollo.	El principio de neutralidad domina la reforma fiscal. La política fiscal no debe distorsionar y permitir que los mercados promuevan el desarrollo.
1990's- 2000's	Fracasos políticos, fin de la Guerra Fría	El Consenso de Washington se complementó con un enfoque en 'buen gobierno' y fortalecimiento de 'instituciones'.	La neutralidad permanece en la reforma fiscal, pero la administración tributaria se vuelve más prominente y puede apoyar mejoras en la 'gobernanza'.
2010's	Crisis financiera mundial	Se buscan respuestas empíricas sólidas y manejables. Se cambia el enfoque de los planos institucionales hacia la comprensión de cómo ocurre. El papel de la política se vuelve más importante.	El reconocimiento que el contexto y las políticas fiscales son importantes. Mayor enfoque en cuestiones de impuestos internacionales y pérdidas por elusión y evasión de impuestos.

Fuente: Roel Dom and Mark Miller, *Reforming tax systems in the developing world, ¿what can we learn from the past?* Report, ODI, London, June, 2018, p.9.

Nuestra respuesta a la pregunta inicial en este punto se basa en la idea de que los ingresos fiscales deben ser reinvertidos en políticas redistributivas. Pero, para hacer esto, como dicen, la reforma del sistema tributario y de la administración tributaria deben ir de la mano, ya que, “en los países en desarrollo, la administración tributaria es la política tributaria”¹¹.

2. Relación entre tributación, pobreza, desempleo e informalidad

La literatura sobre tributación e informalidad laboral sugiere que existe una clara definición. Así, en la perspectiva laboral se define el empleo informal como personas o trabajadores que se encuentran fuera del mercado de trabajo, sin derechos laborales. Esa informalidad representa un 40-60% del PIB, en promedio, en los países en desarrollo¹². Pero esto no es en sí el problema, tenemos micro comerciantes que pueden ser “informales” (por ejemplo, los lustradores de zapatos en Lima o los vendedores callejeros en La Paz); pero con ingresos y ventas muy por debajo de cualquier razonable umbral de impuestos. En consecuencia, es más importante considerar la informalidad en términos tributarios que incluya lo laboral.

468

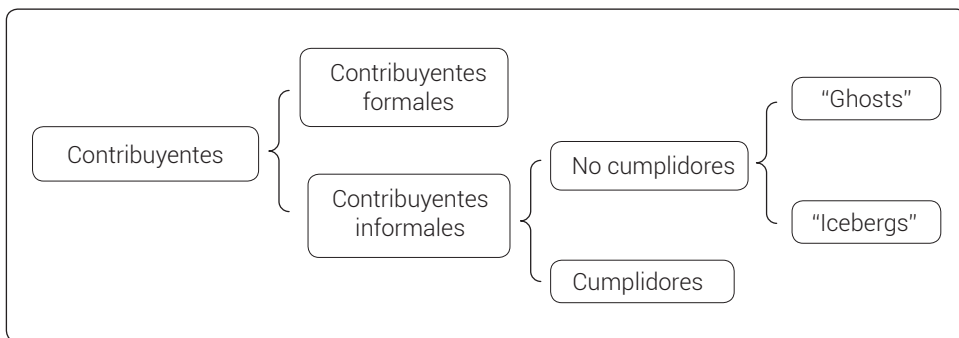
Quando tomamos en cuenta el costo en los ingresos perdidos que estos individuos generan al no tributar y lo comparamos con el administrativo que conllevaría su inclusión, la decisión final es que no paguen impuestos. El impuesto óptimo para dichos operadores pequeños debería ser cero. Por ende, el problema no es la informalidad sino la evasión que usualmente es realizada por profesionales calificados (funcionarios, médicos, abogados, arquitectos, medianas y grandes empresas en el sector agrícola, extractivo y bancario) los cuales no son informales sino “icebergs” y causan un daño a la equidad y a la eficiencia del sistema fiscal, por que generan pérdidas de ingresos.

Por ello, el incumplimiento tributario es el verdadero desafío en los países en desarrollo. En ese contexto, una de las principales aportaciones de Kanbur

11 CASANEGRA DE JANTSCHER, Milka, 1990, “Administering the VAT”, in *Value Added Taxation in Developing Countries*, Ed. By Malcolm Gillis, Carl S. Shoup and Gerardo P. Sicut (Washington: World Bank).

12 Cuando nos referimos a países en desarrollo queremos decir países de bajos y medianos ingresos. Esta clasificación es realizada por el Banco Mundial, a través del método Atlas, en función del ingreso nacional per cápita de cada país (la última clasificación es de 2014).

y Keen (2014) es que el sector informal no es una masa indiferenciada. Como podemos observar en el siguiente gráfico, hay diversas variedades de informalidad en función del cumplimiento e incumplimiento, los cuales conducen a diferentes implicancias en el diseño de políticas. Por lo tanto, el análisis de la informalidad en los países en desarrollo debe centrarse en determinar el umbral óptimo del impuesto (para el IRPF, el IVA y el IS). Esta perspectiva es crucial, ya que la elección del umbral afecta el comportamiento de los contribuyentes (divide el sector informal en las diferentes formas de cumplimiento) y tiene un impacto en el tamaño del sector informal.

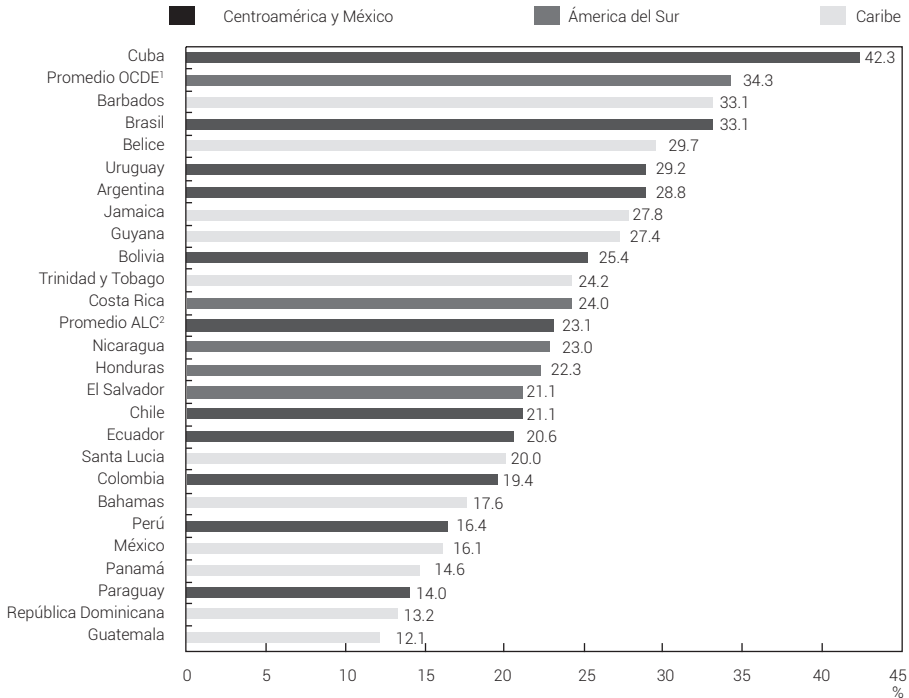


Los autores llaman contribuyentes formales a los que declaran sus verdaderos ingresos, los contribuyentes informales-cumplidores son los que reducen legalmente sus ingresos reales por debajo del umbral (es decir, los vendedores ambulantes o lustradores de zapatos), y los contribuyentes informales-no cumplidores son los que reducen ilegalmente sus ingresos con el propósito de tributar menos (“icebergs”) o simplemente no pagar nada (“ghosts”). Sugieren que si los contribuyentes fueran honestos entonces la principal preocupación en esta economía serían los contribuyentes informales-cumplidores. Pero, si los contribuyentes son deshonestos, es decir, la población es mayormente no cumplidora, entonces la principal preocupación en esta economía es los “ghosts” y “icebergs”.

3. La recaudación tributaria en el entorno latinoamericano

Veamos la recaudación tributaria en América Latina que tienen dificultad de ingresos internos para financiar políticas sociales y que dependen en gran medida de la inversión extranjera directa, de subvenciones y de recursos naturales. Ver el siguiente gráfico.

GRÁFICO 4
Recaudación tributaria (% del PIB), 2018
 Total de ingresos tributarios como porcentaje del PIB



470

Nota: Las cifras no tienen en cuenta los ingresos de Administración local de Argentina (si se incluyen los ingresos de las provincias), las Bahamas, Barbados, la República Dominicana, Santa Lucía, Trinidad y Tobago, y Venezuela, puesto que los datos no se encuentran disponibles.

1. El promedio de la OCDE es el promedio no ponderado de los 36 países miembros de la OCDE, -Chile y México también forman parte del grupo de la OCDE. Para México, en 2018, se ha hecho una estimación de los datos de ingresos de la Administración central y local.

2. Representa el promedio no ponderado de 25 países de América Latina y el Caribe, sin incluir Venezuela, por problemas de disponibilidad de datos.

Fuente: OCDE et. al. (2020₍₂₎)

Se puede observar que actualmente los ingresos tributarios en el Perú (16.4% del PBI) estaban por debajo de los ingresos de países vecinos (Brasil: 33.1%, Uruguay: 29.2%, Argentina: 28.8%, Bolivia: 25.4%, Chile: 21.1%, Ecuador: 20.6%, Colombia: 19.4%) y representaban menos de la mitad de los países de la OECD (34.3% del PBI).

Asimismo, sus ingresos tributarios se encuentran presionados por la liberalización del mercado y la competencia fiscal internacional; como consecuencia,

tienen una cantidad de tratamientos preferenciales (deducciones, exenciones, regímenes especiales e incentivos fiscales). Además, su riqueza está concentrada en un pequeño grupo de la población con altos ingresos, con economías informales¹³, por lo general sectores difíciles de tributar como es la agricultura de subsistencia¹⁴. Es decir, tienen serios problemas fiscales tales como poca capacidad administrativa y débiles sistemas de administración tributaria, evidenciando un lento progreso en sus reformas fiscales.

Al 2018 estos países se enfrentan a cambios económicos que afectan claramente sus sistemas tributarios; muchos de ellos han incrementado su participación en la producción económica y en el comercio mundial, han internacionalizado sus cadenas de producción y han absorbido más inversión extranjera directa que en otros años. Por ello, la mejora de sus sistemas tributarios puede generar ganancias indirectas (externalidades positivas) a largo plazo que podrían tener resultados importantes, como la construcción de un Estado de Bienestar, de instituciones más sólidas y de ciudadanía.

No obstante, América Latina cuenta con características específicas como compartir una historia institucional común; autores como Acemoglu (2005) sugieren que la historia poscolonial puede tener un impacto en el desarrollo económico actual, incluso en materia fiscal. Por lo tanto, los países comparten una herencia colonial común que podría facilitar una integración fiscal regional. Entonces, llegado a este punto, debemos recordar que el sistema económico actual no puede lograr por sí solo una eficiente movilidad social. Por consiguiente, hay que lograr que “los que ahora ganan pierdan y los que ahora pierden ganen”; para ello, el mejor instrumento económico son los impuestos, pero los impuestos progresivos.

13 Por ejemplo, Bolivia concentra la segunda mayor actividad económica informal del mundo, seguido por Perú (Bloomberg Business, 2015). Esto es debido, entre otras razones, a que sus regulaciones gubernamentales son escasas o inexistentes (Schneider, 2012).

14 Como señalan HINDRIKS y GODIN (Godin, M. and Hindriks, J. 2015, “A Review of criISal issues on tax design and tax administration in a global economy and developing countries”).

IV. El sistema fiscal peruano y la necesidad de cambios

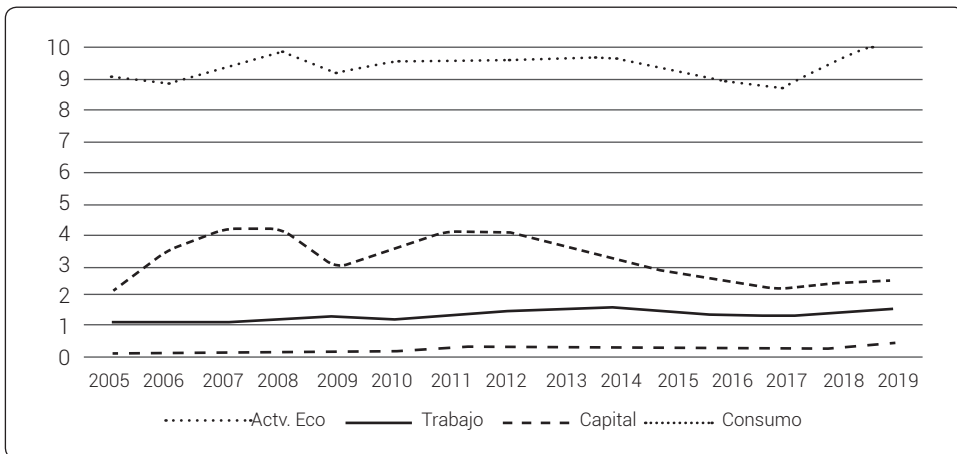
Los países en desarrollo tienen una preferencia especial por la imposición indirecta que es la más distorsionadora y regresiva, y dejan de lado impuestos como el IRPF que no sólo recaudan más sino sobre todo encarnan una función redistributiva. El Perú no escapa de esa realidad, su historia lo demuestra: los desequilibrios fiscales, la función de la tributación como únicamente recaudatoria, lo que es incongruente con sus problemas sociales; en ese sentido, es necesario revalorar y redescubrir la política fiscal, existe la necesidad de una verdadera reforma tributaria para construir una nueva sociedad.

1. Los ingresos tributarios en el Perú

En el 2019, los ingresos tributarios obtenidos por las rentas del trabajo (sueldos y salarios) representaron el 1.4% del PBI, las rentas provenientes de la actividad económica (comercial, industrial, extracción de recursos naturales, servicios, entre otros) el 2.5% del PBI y las rentas del capital sólo el 0.4% del PBI, tal como se puede observar en el gráfico 5.

472

Gráfico 5
Ingresos tributarios, principales impuestos (% PBI)



Fuente: Elaboración propia con datos de la SUNAT.

Dentro de estas últimas, los ingresos del capital inmobiliario (rendimiento de inversiones de capital, dividendos, intereses, patentes, regalías) - los cuales se acumulan principalmente entre los más ricos - representaron el 0.3% del PBI

y los ingresos del capital mobiliario (alquiler de bienes muebles o inmuebles) recaudaron un 0.1% del PBI en 2019. Lo cual quiere decir que las rentas del capital contribuyen poco a las arcas públicas probablemente porque se benefician de una deducción sustanciosa del 20% o porque su tasa impositiva no supera el 7% sobre la renta neta o, simplemente, porque eluden parte de sus ingresos.

Por otra parte, el Impuesto a la Propiedad suele estar infrautilizado en los países en desarrollo, la evidencia indica que los contribuyentes más pudientes pagan menos impuestos a la propiedad de lo que deberían según la ley. El mercado inmobiliario en el Perú ha crecido estos últimos años al igual que el valor de las propiedades, sobre todo de los individuos ricos, quienes constituyen la gran mayoría de la base imponible. Sin embargo, este impuesto recauda sólo el 3% del total de ingresos tributarios, mientras que en los países de la OCDE los ingresos obtenidos de este impuesto representan el 6% del total¹⁵. ¿Cómo ampliar la red impositiva de los más ricos? En primer lugar, se debe identificar a tales contribuyentes, sus ingresos y sus propiedades; ya que, muchos puede que no estén registrados en absoluto por razones políticas o de administración débil.

La identificación de estos contribuyentes puede no ser tan difícil como parece, las autoridades suelen empezar identificando los indicadores más visibles de riqueza como las casas grandes y de más alto valor, los automóviles de lujo, las compañías o carteras de acciones con extensas ganancias, etc¹⁶. No obstante, hay datos sobre la riqueza que se encuentran en paraísos fiscales y que son difíciles de identificar, pero no imposibles. En líneas generales, identificar los focos de riqueza en tiempos de pandemia requerirá esfuerzos en la recopilación de datos, la valoración, la facturación, los pagos y el cumplimiento; pero, sobre todo se necesitará de un compromiso político concertado.

15 Fuente: SUNAT, MEF, OECD.

16 Por ejemplo, Freetown (capital de Sierra Leona) aprobó en abril un Impuesto a la Propiedad que otorga una mayor carga a los más ricos, con el fin de aumentar los ingresos provenientes del capital. Para identificar y medir cada propiedad las autoridades usan imágenes satelitales y un nuevo sistema informático para calcular la base imponible de cada propiedad en función de la calidad de las paredes, los techos y las ventanas.

2. Los efectos del covid-19

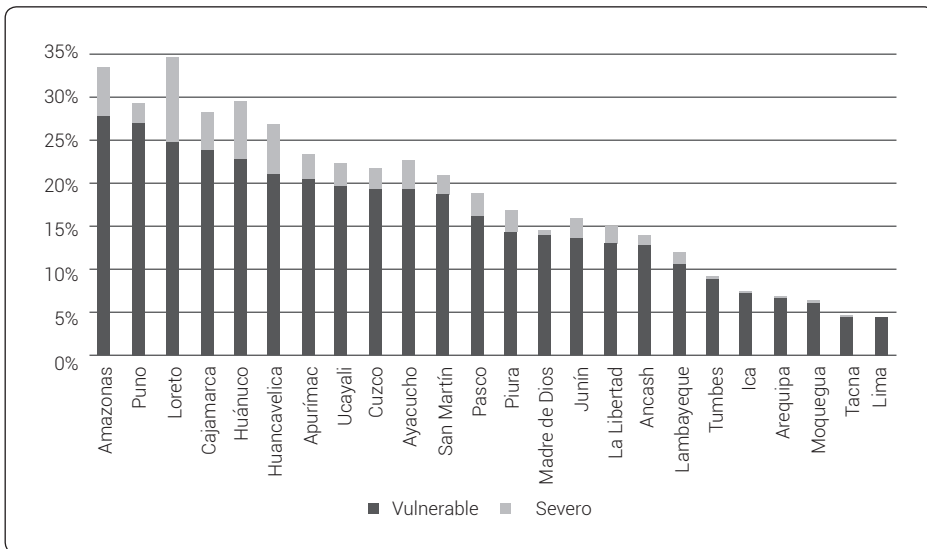
El problema del COVID -19, que fue a inicios del presente año, está llevando al Perú a una crisis nunca vista desde la guerra del pacífico, lo que sugiere la necesidad de enfoques innovadores de financiación (OECD 2020). En abril 2020, como consecuencia de la pandemia, los ingresos tributarios cayeron -41.2% respecto del año anterior producto de la caída en la recaudación de los principales impuestos: Impuesto a la Renta (-33.8%), IGV (-35.4%) e Impuesto Selectivo al Consumo (- 51.5%)¹⁷. Con lo cual, la administración tributaria deberá esforzarse por aumentar la recaudación y probablemente tendrá que enfrentar desafíos políticos y problemas técnicos y de capacidad en la implementación de las medidas fiscales.

Además, el covid-19 tiene un impacto desproporcionado entre los pobres, exagera un círculo vicioso de enfermedad, indigencia y muerte: la pobreza acentúa el riesgo de contagio y el COVID incrementa la probabilidad de caer en la pobreza. En el 2017, el 10% de la población peruana era considerada *pobre vulnerable* porque estaba privada de al menos tres indicadores del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) y el 2% era considerada *pobre severo* porque carecía de al menos cinco indicadores¹⁸. Este tipo de pobreza se duplica, por ejemplo, en Amazonas, Puno, Loreto, Cajamarca, Huánuco y Huancavelica tal como se puede observar en el Gráfico 6. Lo que demuestra que un grueso de la población vivía en estado de emergencia mucho antes que el COVID.

17 Fuente: SUNAT.

18 Los indicadores son: años de escolaridad, asistencia escolar, electricidad, saneamiento, agua potable, piso, combustible de cocina, tenencia de activos, nutrición y mortalidad infantil.

Gráfico 6
Pobre vulnerable y severo (por departamentos)



Fuente: Elaboración propia con datos de Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI, 2017).

Entre los diez indicadores del IPM, la falta de acceso a agua potable, la desnutrición y el tipo de combustible usado para cocinar, incrementa el riesgo de contagio de muchas enfermedades y, en especial del COVID. En Perú, el 60% de la población carece de al menos uno de estos indicadores relacionados con el virus: 16.64% no tiene acceso a agua potable, 9.64% está desnutrido y 33.68% cocina con leña, carbón o querosene¹⁹.

El coronavirus puede revertir casi una década de progreso en la reducción de la pobreza. El confinamiento limita a los pobres suavizar sus ingresos por vías comúnmente utilizadas como el trabajo informal, la migración o el apoyo comunitario. El desempleo, la informalidad, la escasa cobertura del sistema de seguridad social y el alcance limitado de los programas gubernamentales, enfatizan la exclusión social que caracteriza a los hogares pobres. Por lo tanto, el virus agudiza todas las dimensiones de la pobreza y resalta los rostros más débiles de nuestra sociedad: los trabajadores precarios, los hogares monoparentales,

19 Fuente: Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI, 2017).

los inmigrantes²⁰, las mujeres, los indígenas²¹, los campesinos, los informales, entre otros.

3. La reforma de los ingresos fiscales: propuesta concreta

La cuestión en este punto es responder *¿cómo el Perú puede aumentar sus ingresos fiscales?* Esta pregunta se inclina hacia la perspectiva de eficiencia del sistema fiscal con el fin de evitar pérdidas²². En ese sentido, después de todo lo desarrollado, para lograr una verdadera reforma tributaria y aumentar la recaudación fiscal proponemos tres medidas concretas que pueden cambiar la situación económica y social del Perú.

En primer lugar, la expansión de la base tributaria.

La primera propuesta concreta, como algo imprescindible del cambio, es la extensión o expansión de la base tributaria en el Perú. Para ello, i) se debe luchar contra la evasión fiscal, cabe señalar, que los mayores evasores fiscales de todo sistema tributario son los individuos de las rentas más altas; ii) eliminar

476

20 La austeridad económica, el aumento de la xenofobia y la discriminación han llevado a un flujo estimado de 600 personas por día desde abril a decidir regresar a Venezuela. En: PNUD <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/blog/2020/la-situacion-de-los-migrantes-en-america-latina-en-el-contexto-d.html>

21 La curva de contagios y de fallecimientos en la Panamazonía está ahora mismo en fase de crecimiento exponencial sin saber cuándo y cómo se podrá aplanar. La penetración de la pandemia hacia el interior de los territorios es innegable, las zonas indígenas que concentran el mayor número de contagiados y de muertos son: Brasil (148 264 contagiados y 6 951 muertos) y Perú (12 472 contagiados y 521 muertos). A fecha 2 de junio, el coronavirus ha infectado a 174 819 y ha matado a 7 845 indígenas en la Panamazonía. Fuente: Red Eclesial Panamazónica (REPAM).

22 La mayoría de los países en desarrollo padecen dos problemas: pobreza y desempleo. Una forma de enfrentarlos es a través del gasto público en bienes y servicios, como infraestructura, educación, salud y seguridad social. La manera cómo los gobiernos gastan sus ingresos puede tener un fuerte impacto redistributivo y un efecto favorable en los más pobres. Pero esta propuesta requiere una movilización de los recursos internos, los cuales son escasos. La perspectiva de equidad se centra en el efecto redistributivo de los impuestos sobre el conjunto del sistema fiscal y busca un sistema tributario más progresivo. Este nos lleva a buscar el equilibrio entre la equidad y la eficiencia en los sistemas fiscales. Este es el *trade-off* que enfrentan los países en desarrollo en términos tributarios.

todas aquellas deducciones y exenciones innecesarias que en lugar de favorecer a los que menos tienen complejizan el sistema y crean vías para la elusión fiscal.

Una visión general de la situación y un análisis de la literatura actual recomienda la necesidad de explorar profundamente la *anatomía del incumplimiento tributario*²³, que es el verdadero desafío fiscal en la discusión sobre impuestos y desarrollo. Esto último exige hacer una clara distinción entre las personas que deben ser gravadas y las que no y, por consiguiente, definir un “umbral” adecuado que permita esta diferenciación para un mejor diseño y aplicación de las políticas tributarias.

Como señalamos los altos niveles de informalidad han dañado considerablemente la base imponible y la estructura económica de muchos países; especialmente en el Perú, de ahí la importancia en desarrollar la necesidad de la regulación y los sistemas tributarios bien diseñados para su correcta implementación. Los impuestos son parte de uno de los canales utilizados por los gobiernos para intervenir en la economía. Los gobiernos aumentan los impuestos para financiar los bienes públicos y redistribuir los ingresos. Los impuestos cumplen dos roles, de eficiencia (recaudación) y de equidad (progresividad). Sin embargo, en el sistema fiscal peruano no se puede hablar de equidad si sólo un porcentaje minúsculo de la población paga los impuestos (sobre todo, el impuesto a la renta).

Todo lo expuesto anteriormente no podrá llevarse a cabo si no se refuerza a la administración tributaria a través de nuevas tecnologías y digitalización, una mayor capacidad institucional, voluntad fiscalizadora y apoyo político. Los estudios indican que una administración tributaria fuerte puede tener un valioso impacto sobre todo en los países en desarrollo (OECD 2020). A su vez, en estos tiempos donde la cooperación es crucial, compartir los datos fiscales (anonimizados) con académicos y centros de investigación puede ser de gran ayuda para un mejor diagnóstico y un análisis más robusto de las propuestas fiscales.

23 Como señalamos, el incumplimiento se divide en “ghosts” y “icebergs”; los primeros son los no declarantes u operadores evasores o contribuyentes invisibles que deberían registrarse fiscalmente, pero no lo hacen, por tanto, son desconocidos para las autoridades fiscales. Los segundos, son los contribuyentes que registran una cantidad de renta imponible menor a la real, con el objetivo de pagar menos impuestos. En los países en desarrollo, los “ghosts” son mucho más frecuentes que los “icebergs” (Hindriks y Godin, 2015 y Keen, 2012).

En segundo lugar, *luchar y superar la elusión y evasión fiscal*

El Perú tiene dos grandes males fiscales que hoy se hacen más visibles y cuestionables: la *elusión* y la *evasión fiscal*. Aquellos individuos y/o empresas que se aprovechan de los vacíos legales del sistema para pagar menos o no pagar impuestos. Estos dos males son los más perjudiciales económica y moralmente en países en desarrollo. Por ello, la importancia de luchar contra ese flagelo y lograr su superación.

Tanto la evasión como elusión merman los ingresos tributarios y generan injusticias porque cuando los contribuyentes que pueden (y deben) no pagan sus impuestos, a menudo son los pobres que invisiblemente soportan las consecuencias. El covid-19 hace más visible este problema porque la política fiscal que se implemente beneficiará en gran medida a las personas relativamente ricas y a las empresas más acomodadas. Por ejemplo, un aplazamiento o reembolso del Impuesto a la Renta podría impulsar el consumo, pero al ser la base de este impuesto tan estrecha sólo se beneficiará a quienes están registrados siendo poco probable la transferencia de poder adquisitivo a los pobres. Del mismo modo, una reducción o suspensión del IGV que podría beneficiar a los pequeños minoristas tiene menos efectos porque beneficiará principalmente a las empresas más grandes.

478

Este espacio fiscal limitado se debe fundamentalmente a los dos grandes agujeros del sistema peruano que hoy se hacen más visibles y cuestionables: la *elusión* y la *evasión fiscal*. La base del Impuesto a la Renta, en particular, es muy angosta y; en consecuencia, el grueso de los ingresos fiscales recae en muy pocos contribuyentes. Los que pueden - usualmente, los contribuyentes de los tramos más altos de la renta - eluden sus obligaciones tributarias a través de deducciones o excepciones fiscales, y los que no, simplemente no tributan.

A la evasión y la elusión fiscal se suma el gran problema de la *informalidad*. Los llamados “ghosts” (fantasmas) en la literatura económica, definidos como aquellos individuos o empresas (pequeñas o grandes) que están fuera de la red tributaria, son inexistentes para la SUNAT. Las medidas fiscales no llegan a la economía informal y, sin darse cuenta, profundizan la brecha entre la economía formal e informal.

Específicamente sobre la evasión fiscal, relacionado a la captación de contribuyentes ricos, la lucha es clave para asegurar que el grueso de la recauda-

ción no recaiga sobre los pobres. Sobre este punto, el FMI propone supervisar estrechamente a los grandes contribuyentes que estén en condiciones de cumplir sus obligaciones fiscales, reconociendo que la carga de cumplimiento de presentación de declaraciones y los problemas de liquidez pueden ser preocupaciones mayores para los más pequeños (IMF 2020).

En tercer lugar, crear impuestos progresivos sobre las rentas

Una vez que se logre esta segunda medida, se puede entonces hablar de equidad o progresividad en el sistema peruano. ¿Qué importancia tiene sobre la desigualdad que un sistema tributario sea progresivo?²⁴. Según Piketty (2019), es determinante que un sistema tributario en su conjunto sea progresivo, porque significa que la distribución de la renta post impuestos es mayor que la distribución de la renta antes de impuestos para la población con menos renta, caso inverso para la población con más renta.

Pero no cualquier tipo de tributación sino una *tributación progresiva*²⁵. En especial, de un impuesto progresivo sobre las rentas del capital y sobre las rentas del trabajo pueden reducir la creciente desigualdad, sin desmerecer las políticas y los programas sociales²⁶.

24 Las políticas y programas sociales mejoran, sin duda, la situación de pobreza y/o pobreza extrema en la que una gran proporción de la población se encuentra inmersa. Efectivamente, son herramientas cruciales para aumentar las posibilidades de desarrollo de esta población. Empero, este tipo de política no afecta a la concentración de la riqueza; en consecuencia, no logra una mejor redistribución de la renta y, por ende, no reducen la desigualdad.

25 Según Piketty y Saez la definición general de progresividad es: “un sistema tributario es progresivo si después del pago de impuestos, la renta está más equitativamente distribuida que antes del pago de impuestos”. Y la definición estándar: “un sistema tributario es progresivo si la participación de la renta pagada en impuestos aumenta con la renta” (“How Progressive is the U.S Federal Tax System? A Historical and International Perspective”, Journal of Economic Perspective - Volume 21, N° 1, 2007, p. 3 - 24).

26 Las políticas y programas sociales mejoran, sin duda, la situación de pobreza y/o pobreza extrema en la que una gran proporción de la población se encuentra inmersa. Efectivamente, son herramientas cruciales para aumentar las posibilidades de desarrollo de esta población. Empero, este tipo de política no afecta a la concentración de la riqueza; en consecuencia, no logra una mejor redistribución de la renta y, por ende, no reducen la desigualdad.

Quiere decir que hay un “efecto redistributivo” o, en otras palabras, que la desigualdad en la renta se reduce post el pago de impuestos si y sólo si el sistema tributario es progresivo. Luego, la progresividad de un sistema fiscal es elemental debido a su capacidad de redistribuir la renta²⁷.

De ahí, nuestro interés en rescatar la función redistributiva, además de la recaudatoria, de algunos impuestos. Sobre su posible efecto en el crecimiento económico, la historia nos muestra que el PIB *per cápita* creció mucho más después de la Segunda Guerra Mundial sobre todo en países como Alemania y Francia donde los *shocks* fueron extremadamente devastadores y fueron los países que fijaron un impuesto sobre las rentas del capital.

Sin embargo, como consecuencia de la globalización y de la liberalización del mercado, muchos países en desarrollo de manera generalizada aplicaron tratamientos fiscales especiales como “tax holidays”²⁸, subsidios especiales a la inversión, zonas francas, entre otros. Los cuales causan problemas de eficiencia, ya que, distorsionan las decisiones de financiación de las empresas, dificultan el control y generan efectos secundarios negativos. Por otra parte, algunas empresas estatales tienen problemas de cumplimiento, lo que es más evidente en empresas relacionadas con los sectores de recursos naturales, de energía, de telecomunicaciones y de transporte.

Cabe señalar, que para algunos economistas este tributo sobre las rentas del capital sólo es un obstáculo para el crecimiento económico por sus supuestos efectos negativos sobre las decisiones de consumir y ahorrar de los individuos, además del costo de eficiencia y de deslocalización del capital a los que lo relacionan²⁹. Por el contrario, Piketty (2019) sugiere que este impuesto tiene efectos dinámicos y acumulativos que reducen el retorno neto de la riqueza. En consecuencia, el impuesto sobre las rentas del capital impide que la riqueza

27 Este hecho se puede corroborar a través de varios índices como la curva de Lorenz, el índice de Gini y de Concentración.

28 “Tax holidays” son períodos en los que los beneficios generados por la empresa están exentos de impuestos o sujetos a un tipo impositivo reducido. Son una señal de la existencia de una administración fiscal corrupta o ineficiente (FMI, 2011).

29 Pero esta deslocalización se debe a que no existe ninguna cooperación en materia de impuestos directos entre países. Por ejemplo, en la UE, recién en 1997 se adoptó un paquete de medidas para combatir la competencia fiscal. No obstante, actualmente aún no se pone en práctica ningún acuerdo de cooperación.

crezca desorbitadamente que si no existiese ningún impuesto. De esta manera, este tributo resulta ser un instrumento de redistribución en la sociedad (Conesa y otros, 2009).

Cabe destacar, que el impuesto sobre las rentas del trabajo es importante para el sistema tributario porque además de ser un instrumento recaudatorio sustancial de cuyos ingresos depende buena parte del gasto público, también tiene una función redistributiva que ningún otro impuesto posee. Muchos estudios empíricos, demuestran que es el único tributo que aporta progresividad al sistema fiscal en su conjunto debido a la regresividad de los impuestos indirectos y la casi proporcionalidad, con ligera tendencia a la regresividad, de las cotizaciones sociales. Por lo tanto, el grado de progresividad de todo sistema tributario depende de la significación de las rentas del trabajo que tenga en el sistema.

Por ello, para lograr una estructura económica y social que tenga como base la igualdad y la justicia, necesitamos de voluntad política de la sociedad de un contrato social fiscal. Adam Smith (1776, 13) nos enseña que la economía por sí sola no permite la organización eficiente y equitativa de la sociedad: “No es de la benevolencia del carnicero, del cervecero o del panadero que esperamos nuestra comida, sino de la consideración que ellos hacen de sus propios intereses. Apelamos no a su sentido humanitario sino a su amor por ellos mismos (...)”. En ese sentido, Sen (2002) sugiere que también se requiere de instituciones y de una ética en el comportamiento.

V. A modo de conclusión

Podemos señalar algunas ideas, a manera de conclusión, influenciado por “el espíritu del tiempo”³⁰: tras la pandemia del covid-19, la realidad económica y social expresada en mayor pobreza y desempleo como dos problemas indisolubles se ha vuelto a imponer. Es indudable que superar esos dos problemas graves, puesta en evidencia y profundizada por el covid-19, requiere voluntad política y mucho esfuerzo del Estado. Se puede afirmar que es imprescindible el

30 Traducción de la expresión alemana *Zeitgeist*, muy utilizada por los profesores y los sociólogos, que no es otra cosa que la empatía con la coyuntura, buscando atrapar eufemísticamente el espíritu del tiempo.

cambio para superar el mal de la pobreza y el desempleo que aqueja a los países de América Latina, en especial al Perú.

En esa dimensión, las políticas estructurales son fundamentales para superar la pobreza y el desempleo. Debemos distinguir los derechos fundamentales sociales, como el trabajo y la vida digna, de otros derechos que exigen una actuación del Estado. El Estado no puede ser ajeno a ese reclamo de muchas décadas agudizada por el problema sanitario, es una cuestión de necesidad. El reto cuyo tiempo propicio ya llegado, aunque quizá sea el último, pues las condiciones de pobreza y desempleo pueden permitir cambiar el curso de la historia de nuestro país.

Es imprescindible el paso del estado de necesidad al Estado de Bienestar en América Latina a través de la aplicación de los impuestos progresivos; de esta manera, se podrá incidir en la concentración o el grado de desigualdad de la base imponible que tienen un impacto sustancial a largo plazo sobre la desigualdad social debido a que inciden sobre la concentración del capital y de la renta después del pago de impuestos. Creemos que de esta manera se puede avanzar en nuestros países y específicamente en el Perú para superar la pobreza y el desempleo con la construcción de una sociedad que haga compatible el crecimiento económico y el desarrollo con equidad social. Se trata de examinar nuestra realidad latinoamericana, para superar la crisis económica de la mayoría de los países, el consumismo de pocos y la pobreza generalizada, la irresponsabilidad social y la quiebra de las naciones.

482

VI. Referencia bibliográfica

ACEMOUGLU Daron, 2005, "Politics and Economics in Weak and Strong States", *Journal Monetary Economics*, Vol. 52, pp.199-226.

BANCO MUNDIAL, *Informe sobre el envejecimiento sin crisis*, Washington. Informe sobre el desarrollo mundial, Washington 1995.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, *Desarrollo más allá de la economía, Informe del Progreso Económico y Social en América Latina*, Washington D.C., 2000.

BERTRANOU Fabio (coord.), *Envejecimiento, empleo y protección social en América Latina*, OIT para el Cono Sur de América Latina, Chile, 2006.

- BORON Atilio (compilador), *Tiempos violentos : neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*, Ed. CLACSO, Buenos Aires, 2004.
- BUSTOS Raúl, *Reforma de los Sistemas de Pensiones, peligros de los programas en América Latina*, Revista de Estudios Públicos, N° 58,1995.
- CALVEZ Jean Yves, *Nécessité du Travail : disparation d'une valeur ou rédefinition*, Les Editions de l'atelier, Paris, 1997.
- CASTEL Robert, *Les metamorphoses de la question sociale: une chronique du salaire*, Editions Fayard, Paris, 1995.
- CEPAL, *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile, 1998. Equidad, Desarrollo y Ciudadanía, Santiago de Chile, 2000.
- CONESA, J., KITAO, S. y KRUEGER, D. "Taxing capital? Not a bad idea after all", *American Economic Review*, March 2009.
- DOLLS Mathias, *An Unemployment Re-Insurance Scheme for the Eurozone? Stabilizing and Redistributive Effects*, CESifo Working Papers 8219, april 2020.
- FURMAN Jason, *protecting people now, helping the economy rebound later*, in "Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fact and Do Whatever It Takes", Edited by Richard Baldwin and Beatrice Weder di Mauro, CEPR Press.
- GAMARRA RONDINEL Ana, *Hacia una tributación compasiva*, Revista Páginas, Ed. CEP. Lima, agosto, 2014.
- GORZ André, *Métamorphoses du Travail*, Ed. Galilée, Paris, 1988.
- HABERMANS Jürgen, *Facticidad y validez*, Ed. Trotta, Madrid, 1998.
- HAYEK Fréedrich, *Los fundamentos de la libertad*, Unión editorial, Madrid, 1998.
- HUERTA DE SOTO Jesús, *Estudios de Economía política*, Unión Editorial, Madrid, 2004.
- JIMÉNEZ, Luís Felipe y CUADROS Jéssica, *Evaluación de las reformas a los sistemas de pensiones: Cuatro aspectos críticos y sugerencias de política*, CEPAL, serie Financiamiento del Desarrollo 131.

- MARKEY Laurence, *Droit Social*, Université Louvain-la-Neuve, Bélgica, 2014.
- MESA - LAGO, Carmelo y BERTRANOU Fabio, “Un reto de Iberoamérica en el siglo XXI: La extensión de la cobertura de la seguridad social”, en *América Latina Hoy* N° 48 (67-81).
- MOLINA Carlos Gerardo, *Gasto público social*, BID, Washington D.C., 2000.
- NORTH Douglas, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- OIT, Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo (98ª Conferencia Internacional del Trabajo), Ginebra, OIT, 2009. World Social Security Report 2010-11, Ginebra, 2010.
- KANBUR R. and KEEN M. (2014), “Thresholds, informality and partitions of compliance”.
- KRUGMAN Paul (2020), *The case for permanent stimulus*, in “Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fact and Do Whatever It Takes”, Edited by Richard Baldwin and Beatrice Weder di Mauro, CEPR Press, p.213-219.
- 484 LETTIERI Alberto, *La Civilización en debate: de las revoluciones burguesas al neoliberalismo*, Ed. Prometeo libros, Buenos Aires, 2004.
- PIKETTY Thomas, *Capital e ideología*, Ediciones Deusto, Barcelona, diciembre 2019.
- SEN Amartya, conferencia del tema ¿qué impacto puede tener la ética? En la Reunión Internacional sobre “Ética y Desarrollo” del Banco Interamericano de Desarrollo, Buenos Aires, 2002.
- SCHWARGER Helmut, CASALÍ Pablo y BERTRANOU Fabio (Coordinadores), *La Estrategia de Desarrollo de los Sistemas de Seguridad Social de la OIT, el papel de los pisos de protección social en América Latina y el Caribe*, OIT, 2014.
- SMITH Adam, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, vol 1, Londres, 1776, p.13.
- ROSAVALLON Pierre, *La nouvelle question sociale, repenser l'état-providence*, Editions du Seul, París, 1995.
- ¿VAN VEEN Tom, “Have macroeconomic models lost their connection with economic reality?”, CESIFO Working papers N° 8256, april 2020.