



# PROGRAMA DE RESPONSABILIDAD FISCAL PARA LA REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD: IGUALES

Oxfam en Vietnam: Participación  
e influencia de la ciudadanía para  
una fiscalidad justa

Nodo de conocimiento de  
gobernanza y ciudadanía



**OXFAM**

# PROGRAMA DE RESPONSABILIDAD FISCAL PARA LA REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD: IGUALES OXFAM EN VIETNAM: PARTICIPACIÓN E INFLUENCIA DE LA CIUDADANÍA PARA UNA FISCALIDAD JUSTA

## INTRODUCCIÓN

El actual proceso de descentralización tributaria en Vietnam abre una serie de oportunidades para colaborar con los Gobiernos locales. Oxfam en Vietnam ha estado trabajando para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas en los procesos presupuestarios a través de una mayor participación de la ciudadanía, especialmente de las mujeres. A su vez, Oxfam ha desarrollado su labor de influencia al promover el establecimiento de coaliciones y de diálogos entre diversas partes interesadas, así como al demostrar su competencia en asuntos técnicos como los incentivos fiscales. El programa FAIR-Even It UP en Vietnam constituye un ejemplo excelente sobre cómo abordar el sistema fiscal tanto desde el punto de vista tributario como presupuestario, poniendo en el centro el papel de la ciudadanía activa.

## SEGUIMIENTO DE LOS PRESUPUESTOS LOCALES

Para fortalecer la inclusividad, representación, transparencia y rendición de cuentas de los Gobiernos locales, Oxfam en Vietnam ha adoptado un enfoque basado en la planificación participativa y en el seguimiento de los presupuestos, a fin de involucrar a la ciudadanía en los procesos presupuestarios de los Gobiernos locales. Los objetivos concretos del proyecto de seguimiento de los presupuestos locales, iniciado en 2015, fueron los siguientes:

- Empoderar a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y a las comunidades locales a ejercer una influencia efectiva sobre los procesos presupuestarios públicos;
- Promover la participación de las mujeres en los procesos presupuestarios locales, fomentar su confianza y sensibilizarlas sobre sus propios derechos;
- Trabajar en el marco de una coalición con otras OSC para mejorar la situación de las mujeres y los hombres de comunidades marginadas.

Esta estrategia, basada en el seguimiento de los presupuestos, se basa en la labor previa de Oxfam en Vietnam destinada a apoyar a la población de diversas comunidades a participar en los procesos de planificación locales. Como resultado del trabajo de colaboración con los Gobiernos y comunidades locales, la voz de la ciudadanía ganó peso en los procesos de planificación. No obstante, a menudo los presupuestos no reflejaban las necesidades y prioridades que la ciudadanía indicó durante dichos procesos. Por lo tanto, Oxfam en Vietnam decidió reunir a varias OSC con el objetivo de debatir cómo se podrían

integrar los puntos de vista de la ciudadanía en los presupuestos locales, y cómo mejorar la transparencia. Estas OSC (Centre for Development and Integration (CDI), Action to the Community Development Center (ACDC), Center for Community Empowerment (CECEM), Centre for Education Promotion and Community Empowerment for Women (CEPEW), Vietnam Economic Policy Research Institute (VEPR), y Health Economic Research Centre HERC) colaboran juntas ahora en el marco de la coalición Transparency, Accountability and People Participation (BTAP), tanto a escala nacional como provincial.

Para garantizar la participación de las mujeres en los procesos presupuestarios locales, Oxfam y la coalición BTAP han trabajado con grupos y redes de mujeres, incluidas de minorías étnicas, en las dos provincias en las que desarrollaba el proyecto (Hoa Binh y Quang Tri). Se realizaron sesiones formativas para las mujeres sobre el ciclo presupuestario local, sus derechos como contribuyentes y la importancia de la transparencia en los presupuestos. Se formó a varias mujeres de estos grupos para que fueran **facilitadoras en sus propias comunidades**, a fin de que representaran a sus comunidades y presentaran sus necesidades en las conversaciones con los Gobiernos locales.

El primero paso en el proceso de participación fue fomentar la confianza y la motivación de las mujeres para que se involucraran en los asuntos presupuestarios que afectan a sus vidas y a sus comunidades.

A su vez, la coalición BTAP colaboró con los consejos ciudadanos locales para desarrollar unos canales y mecanismos seguros, efectivos, independientes y propicios para la participación ciudadana, como reuniones, debates y foros, tanto online como offline. Estas herramientas posibilitaron la conexión entre las mujeres y los funcionarios gubernamentales, por lo que pudieron hacerles preguntas y recomendaciones sobre asuntos presupuestarios y servicios públicos en sus comunidades. Los Gobiernos locales han respondido a sus recomendaciones y han mejorado tanto el gasto presupuestario como los servicios públicos. La participación activa de la ciudadanía ha aportado un beneficio real a las comunidades.

## LAS RAZONES DEL ÉXITO DEL PROYECTO DE SEGUIMIENTO DE LOS PRESUPUESTOS LOCALES

La coalición BTAP ha identificado las dos principales motivaciones que llevaron a la ciudadanía a participar en el seguimiento de los presupuestos locales: el impacto directo tanto en sus vidas como en sus comunidades de los asuntos



cubiertos, y el reconocimiento por parte del Gobierno de las contribuciones de la ciudadanía y su rápida respuesta ante las mismas. Los grupos exclusivamente compuestos por mujeres constituían un entorno seguro en el que las mujeres podían hablar de los asuntos que les afectaban tanto a ellas como a sus comunidades. Con el tiempo, estas mujeres ganaron la confianza necesaria para participar en debates sobre los presupuestos públicos locales, ya que abarcan problemas a los que se enfrentan sus comunidades. Un ejemplo de ello son las partidas presupuestarias para infraestructuras locales como carreteras y escuelas. Oxfam y la coalición BTAP debatieron con los grupos de mujeres cómo se podría llevar un seguimiento de dichos servicios públicos locales, animando a la población local a hacer sugerencias para conseguir mejoras a través de la planificación pública y los procesos presupuestarios. Al adaptar las formaciones a los asuntos con los que las mujeres se sentían identificadas, encontraron la motivación para participar y plantear otros problemas que les afectan.

La colaboración con la coalición BTAP ha inspirado a otras organizaciones para unirse y ayudarse mutuamente a fin de fortalecer sus competencias técnicas y su capacidad de

ejercer influencia. Entre 2015 y 2018, la coalición BTAP pasó de tener 5 a 15 miembros, incluidas cinco OSC, dos think-tanks, cuatro organizaciones locales y cuatro expertos independientes. Los think-tanks (VEPR y HERC) han proporcionado asesoramiento técnico a las OSC de base especializadas en asuntos macroeconómicos, presupuestos estatales y el sistema de financiación de la salud. Las OSC de base ayudaron a estrechar los vínculos entre las políticas macroeconómicas y la realidad a la que se enfrenta la ciudadanía en su día a día, al incluir su voz y puntos de vista en los análisis macro. La complementariedad en términos de conocimiento experto y experiencia de estas organizaciones ha incrementado el poder de influencia y la capacidad de la coalición. BTAP es ahora un reputado actor que goza del reconocimiento de los Gobiernos locales y nacionales, otras OSC y organizaciones de desarrollo. La coalición cuenta con un historial de apoyo a mujeres y hombres en situación de pobreza y marginalidad (y a sus comunidades) para que comprendan los procesos presupuestarios locales y participen en ellos. También ha llevado las opiniones y puntos de vista de la ciudadanía a las conversaciones y debates nacionales sobre los procesos fundamentales de elaboración de políticas.



# PROGRAMA DE RESPONSABILIDAD FISCAL PARA LA REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD: IGUALES

## OXFAM EN VIETNAM: PARTICIPACIÓN E INFLUENCIA DE LA CIUDADANÍA PARA UNA FISCALIDAD JUSTA



### INFLUENCIA EN EL SISTEMA FISCAL

Al igual que sucede con las iniciativas de Oxfam sobre presupuestación en el país, para tener influencia en el sistema fiscal vietnamita es fundamental encontrar aliados en el Gobierno y fortalecer las capacidades y las coaliciones en aspectos de políticas clave. La labor de Oxfam se centra en reducir las prácticas fiscales nocivas y la elusión fiscal, exigiendo responsabilidad al Gobierno a la hora de pedir a las empresas que tributen lo que les corresponde justamente.

Esta labor de influencia sobre la fiscalidad comenzó con un estudio realizado por Oxfam en 2016 sobre las políticas de incentivos fiscales para determinar si algunas resultaban nocivas para la economía nacional y para el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas vietnamitas (pymes). El estudio se llevó a cabo en colaboración con el Instituto Nacional de Investigación Financiera del Ministerio de Finanzas de Vietnam, quien se encargó de alimentar el

interés de las partes interesadas. Se informó en detalle al Ministerio de Finanzas, el Departamento General sobre Fiscalidad (GDT, por sus siglas en inglés) y la Asamblea Nacional, los cuales participaron haciendo aportaciones y contribuyendo en los debates durante el estudio. Tras un exitoso lanzamiento en los medios de comunicación que atrajo la atención del público general sobre el tema, el Gobierno solicitó al GDT que informara sobre los impuestos que se dejaron de recaudar debido a los incentivos fiscales. Según el informe del GDT, en 2016 esta cifra ascendió al 5,8% de los ingresos nacionales procedentes de los recursos, lo que equivale al 86% del gasto periódico en salud o al 35% del gasto periódico en educación. Con el objetivo de fortalecer su labor de incidencia fiscal, a lo largo del año pasado Oxfam en Vietnam hizo campaña con la Alianza Vietnamita por la Justicia Fiscal<sup>1</sup> para fortalecer los requisitos sobre transparencia en cuanto a la fiscalidad de las multinacionales. **Esta iniciativa dio como resultado la introducción de nuevas normativas en el**



**decreto 20<sup>o</sup> del Gobierno, solicitando a las multinacionales que entreguen informes fiscales país por país, de cara a fomentar la transparencia y abordar la evasión y elusión fiscal en Vietnam.** La coalición llegó a la conclusión de que la transparencia es un elemento clave para restaurar la confianza de la población vietnamita en el sistema fiscal. Los Gobiernos y las OSC necesitan más información sobre cuánto y dónde tributan las multinacionales, de cara a detectar mejor la evasión y elusión fiscal, mejorar las medidas para contrarrestarlas y acordar y aplicar mejores normas.

Como parte de sus esfuerzos por mejorar la transparencia fiscal, Oxfam en Vietnam lleva pidiendo desde 2017 que las multinacionales presenten informes país por país en los que hagan públicos sus principales datos financieros, incluidos los beneficios registrados por sus filiales y los impuestos que pagan en los países donde tienen actividad económica, en vez de limitarse a presentar cuentas consolidadas en los países donde tienen su sede principal. Esta iniciativa forma parte de la postura internacional de Oxfam en materia de fiscalidad. Oxfam ha realizado un gran esfuerzo por destacar la utilidad de los informes país por país para que el Gobierno pueda mejorar sus normas fiscales y prevenir la evasión y elusión fiscal, y para que las OSC, los medios de comunicación y el mundo académico exijan cuentas a las multinacionales a fin de que tributen lo que les corresponde justamente.

Basándose en su fructífera labor de influencia en torno al decreto 20 y los incentivos fiscales, Oxfam en Vietnam y la Alianza por una Fiscalidad Justa han seguido trabajando para influir directamente en la ley sobre pymes, la ley sobre la zona económica especial y la reforma fiscal propuesta por el Gobierno (la cual incluye el IVA y una ley sobre la propiedad). Las recomendaciones formuladas por Oxfam y la Alianza han sido recogidas en la ley sobre pymes, que regula la tributación de las pequeñas empresas, en vigor desde junio de 2017. Las pymes tienen ahora acceso a un tipo impositivo preferente durante un periodo determinado, en vez de indefinidamente. No obstante, una pyme bien establecida tendrá que tributar con un tipo impositivo normal para que, tras dicho periodo, compita de manera justa con el resto de empresas. Este éxito ha contribuido a ampliar la base imponible y a promover el desarrollo de las pymes en Vietnam, lo que está impulsando la economía en su conjunto y ayudando a prevenir la posible evasión y elusión fiscal de las grandes empresas que se estén registrando como pymes.

En mayo de 2018, la Alianza presentó una serie de recomendaciones detalladas para la ley sobre la zona

económica especial en Vietnam, abordando las políticas fiscales nocivas e ineficaces. En una sesión plenaria del Parlamento, una parlamentaria citó la recomendación de la Alianza en materia de incentivos fiscales durante su intervención. A principios de junio de 2018, en colaboración con destacados economistas vietnamitas, la Alianza solicitó al Gobierno que eliminara del borrador de la ley los artículos que favorecían los incentivos fiscales nocivos. Más de 60 periodistas de las principales agencias de noticias vietnamitas cubrieron la rueda de prensa, y la Alianza detectó más de cien nuevos artículos sobre cómo los incentivos fiscales exacerbarían la desigualdad. A su vez, la Alianza llevó a cabo una fructífera campaña online en junio de 2018 para solicitar el aplazamiento de la ley. La Alianza también informó a los responsables de políticas y al público general en Vietnam sobre los resultados de su evaluación independiente de la reforma propuesta sobre el IVA: un aumento del 2% del VAT arrastraría a la pobreza a 240 000 personas que ya están al borde. Estos datos son una herramienta poderosa con la que ejercer influencia sobre la propuesta del Gobierno de subir el IVA.

## ¿CUÁLES SON LOS PUNTOS FUERTES DE LA LABOR DE INFLUENCIA DE OXFAM EN MATERIA DE FISCALIDAD?

Oxfam en Vietnam se ha labrado una buena reputación y mantiene una relación positiva con el Gobierno vietnamita al compartir sus sólidos y prácticos análisis e informes sobre reformas fiscales. Esta buena relación con el Gobierno hace que Oxfam pueda abrir la puerta a otros miembros de la Alianza por la Justicia Fiscal.

El equipo de Oxfam también ha aprovechado las reflexiones y los datos de la confederación Oxfam sobre los debates más recientes en materia de políticas fiscales en la Unión Europea y a nivel mundial, lo que ha resultado de gran utilidad en el contexto nacional de Vietnam. Esto ha ayudado a Oxfam a colaborar con el Gobierno en calidad de expertos en la materia. La Cámara de Comercio e Industria de Vietnam (VCCI) se suma a la Alianza a la hora de reconocer que la transparencia es un elemento fundamental para que el sistema fiscal en el país funcione adecuadamente. Las pymes también afirmaron que les resultaría beneficioso que las multinacionales fueran transparentes sobre cuánto ganan y cuánto tributan por sus actividades en Vietnam. Esto también resultaría útil para las empresas auditoras y el GDT. Oxfam y la Alianza por la Justicia Fiscal en Vietnam contaron con el gran apoyo de la VCCI para ejercer influencia sobre el decreto 20, a pesar de que tal colaboración podría haberse percibido como inusual.

# PROGRAMA DE RESPONSABILIDAD FISCAL PARA LA REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD: IGUALES

## OXFAM EN VIETNAM: PARTICIPACIÓN E INFLUENCIA DE LA CIUDADANÍA PARA UNA FISCALIDAD JUSTA

### LOGROS E IMPACTO DE LA LABOR DE SEGUIMIENTO DE LOS PRESUPUESTOS Y DE INFLUENCIA EN MATERIA DE FISCALIDAD

#### Logros e impacto de la labor de seguimiento de los presupuestos

Uno de los mayores logros alcanzados por Oxfam y la coalición BTAP fue que la participación de la ciudadanía en los procesos presupuestarios aportó transparencia y eficiencia a la hora de organizar las partidas presupuestarias. Los dos Gobiernos provinciales de la zona del proyecto han elaborado nuevas formas de incluir a la población en dichos procesos, y han consultado a las OSC y a expertos externos para ello. Un ejemplo de ello es la evaluación participativa para la selección de los proyectos que cuentan con inversión pública. Esto ha supuesto un apoyo tanto para la ciudadanía como para las OSC a la hora de supervisar la aplicación de las políticas, y de solicitar a los Gobiernos que incluyan mejoras basándose en la experiencia a escala local.

Tras un año de actividades para reforzar su confianza, los grupos de mujeres empezaron a organizarse en torno a las cuestiones presupuestarias y a dialogar con los Gobiernos locales. Esto ha dado como resultado que, en las dos provincias, se incrementen las partidas presupuestarias

destinadas a las infraestructuras locales, lo que ha mejorado la accesibilidad a las escuelas, tierras, suministro eléctrico y sistemas de irrigación para los campos de arroz en las comunidades. A su vez, ha permitido que el programa ya existente de crédito de la seguridad social esté disponible para los sectores más pobres de las comunidades. Como resultado de su participación en los procesos presupuestarios locales, las mujeres cimentaron su confianza y sus conocimientos sobre los presupuestos estatales. Algunas de estas mujeres siguen ejerciendo liderazgo en sus comunidades en su interacción con el Gobierno local. En colaboración con Oxfam y la coalición BTAP, han demostrado que el seguimiento de los presupuestos puede ser una herramienta efectiva para acabar con la marginación por motivos étnicos o de género.

#### Logros e impacto de la labor en materia de transparencia e incentivos fiscales

Como resultado del trabajo de influencia de Oxfam y la coalición BTAP con sus socios, el Gobierno de Vietnam ha aceptado enmendar el decreto 20 para regular que las multinacionales emitan informes país por país directamente a las autoridades tributarias vietnamitas. Se trata de un gran primer paso para lograr una mayor





transparencia y rendición de cuentas en el sistema fiscal del país. Por el momento, estos informes solo están disponibles para las autoridades tributarias y para el público general, pero se trata sin duda de un gran avance para lograr justicia fiscal en Vietnam.

La estrecha colaboración con OSC, institutos de investigación y nuevos socios como la VCCI ha abierto un nuevo abanico de posibilidades y ha estimulado nuevas ideas para la labor de influencia de Oxfam. Esto convenció

al GDT a ser receptivos a trabajar con la sociedad civil, en contraste con lo que ocurría anteriormente, cuando solo estaban dispuestos a colaborar con actores oficiales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional.

Gracias a la difusión de informes de alta calidad sobre políticas y a su credibilidad y legitimidad, Oxfam y otros actores de la sociedad civil han logrado influir en el sistema fiscal de Vietnam y desarrollar relaciones que permitirán ejercer aún más influencia en el futuro.

## ¿QUÉ HEMOS APRENDIDO DE ESTE TRABAJO?

- Garantizar que los ciudadanos y ciudadanas puedan ejercer de actor para el cambio, y que las OSC los apoye para que puedan decidir con conocimiento de causa si participan en las labores de seguimiento de los presupuestos e incidencia. En cuanto al seguimiento de los presupuestos, Oxfam y BTAP mostraron a los ciudadanos y ciudadanas el impacto que una transparencia limitada tiene en sus vidas, y les informó sobre sus derechos como contribuyentes y de cómo podrían contribuir si participan en los procesos de elaboración y planificación de presupuestos. La sociedad civil tiene el papel de proporcionar la información necesaria a quienes están en el poder para fundamentar sus decisiones y para crear espacios y mecanismos seguros para que la ciudadanía pueda expresar sus preocupaciones y necesidades. El reconocimiento y la rápida reacción del Gobierno también supone un estímulo para que las comunidades sigan participando en las actividades de seguimiento de los presupuestos. El trabajo con las mujeres en las dos provincias puso de relieve el valor y el esfuerzo que requieren las personas para aunar la confianza necesaria para representar a su comunidad.
- Es importante que, a la hora de colaborar con la ciudadanía en materia de seguimiento de los presupuestos y responsabilidad social, la agenda de las OSC se elabore en función de las prioridades de la ciudadanía. Los problemas identificados por la ciudadanía son también aquellos que más les motivan y animan a participar. Oxfam y sus organizaciones socias deberían guiarse por la voz de las personas para quienes trabajan.
- La apertura de espacios para la participación de la ciudadanía y la interacción con los responsables de la

toma de decisiones ha resultado ser un factor esencial para fomentar la confianza y el diálogo con las autoridades locales. Las OSC colaboraron con otros actores locales y nacionales, tales como organismos electos y parlamentos para crear mecanismos y canales seguros, efectivos e independientes que posibiliten la participación de la ciudadanía, como reuniones, conversaciones y foros online y offline. A través de estos, los ciudadanos y ciudadanas pudieron formular directamente a los funcionarios públicos preguntas y recomendaciones sobre los presupuestos y los servicios públicos en sus comunidades. La apertura de dichos espacios para la participación y la colaboración ha sido un elemento clave para cambiar tanto la percepción de la ciudadanía sobre su propia capacidad de actuar como la receptividad de los responsables políticos ante sus solicitudes. Merece la pena explorar la posible cooperación con aliados menos evidentes a primera vista, tal y como hizo Oxfam con la VCCI. Si bien las motivaciones de ambas organizaciones pueden parecer realmente dispares, encontraron el objetivo común de aumentar la transparencia de las multinacionales que tienen actividad económica en Vietnam.

- Trabajar en coalición con OSC, think-tanks, institutos de investigación y otros grupos expertos les ha permitido complementar su capacidad técnica y de influencia. La acción colectiva ha reforzado el alcance y el poder de influencia de las coaliciones sobre fiscalidad y presupuestos. De manera general, el establecimiento de coaliciones ayuda a fortalecer a la sociedad civil y a aumentar su eficacia a la hora de exigir a los Gobiernos que apliquen de manera efectiva políticas adecuadas.

© Oxfam Internacional, marzo de 2019

Para más información, póngase en contacto con la autora:

**ROSELIE SCHONEWILLE**

Roselie.Schonewille@oxfamnovib.nl

Responsable de de Conocimiento y Aprendizaje de F.A.I.R del Nodo de conocimiento de gobernanza y ciudadanía

### ACERCA DE ESTE ESTUDIO DE CASO

Este estudio de caso forma parte del Fiscal Justice Track Record de Oxfam. Este informe es una continuación del documento de **Oxfam Global Track Record on Fiscal Justice** (2016) y ofrece una actualización exhaustiva sobre el trabajo de Oxfam y sus organizaciones socias en materia de justicia fiscal y desigualdad en determinados países. El programa de Oxfam F.A.I.R. - Even it Up tiene como objetivo garantizar que la ciudadanía esté empoderada para responder a las desigualdades de poder e influencia con el fin de que los sistemas fiscales sean más progresivos y los Gobiernos apliquen políticas fiscales y de gasto que beneficien a la mayoría y no solo a las élites. El **programa F.A.I.R. - Even it Up** engloba el trabajo de Oxfam y sus organizaciones socias en más de 40 países.

El programa en Vietnam cuenta con el apoyo de la Unión Europea y el Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos.

### NOTAS

<sup>1</sup> Las organizaciones miembro de la Alianza por la Justicia Fiscal son: Vietnam initiative (VNI), Vietnam Institute for Economic and Policy Research (VEPR), Cooperation and Development Foundation (CEPEW), Ech Phu Ho (youth activist organization) y Budget Transparency, Accountability and People Participation (BTAP) coalition.

<sup>2</sup> Decreto 20/2017/ND-CP del Gobierno vietnamita sobre la gestión tributaria de las empresas con operaciones afiliadas, introducido el 24 de febrero de 2017. Dicho decreto dicta que las multinacionales deben presentar informes país por país al Departamento General sobre Fiscalidad de Vietnam en aquellos casos en los que la empresa matriz tenga sede en un país que haya firmado un convenio de doble imposición con Vietnam y en el que se haya acordado tal disposición. Este mecanismo resulta demasiado laxo desde el punto de vista de la transparencia y la rendición de cuentas, ya que muy pocas empresas deben presentar sus informes en Vietnam siguiendo esta regla. Puede consultar el estudio de caso de Oxfam sobre el **Decreto 20 aquí**.

### FOTOGRAFÍAS

Página 1: Ho Thi Thuong, miembro del grupo comunitario Baze, en el distrito de Gio Linh, en la provincia de Quang Tri.

Página 3: Ho Thi Nghia, miembro del grupo comunitario Baze, en el distrito de Gio Linh, en la provincia de Quang Tri.

Página 4: Una mujer en el distrito de Luong Son, en la provincia de Hoa Binh.

Página 6: Reunión sobre los seguros médicos entre miembros de grupos comunitarios y el Consejo Popular de la comuna de Hai An, en el distrito de Hai Lang, en la provincia de Quang Tri.

Todas las fotos: Phuong Dung/Oxfam.



**OXFAM**